



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

XI (décimo primera) promoción

2012-2014

Plan Nacional de Consolidación y condiciones de seguridad en Colombia
2008-2011

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

ANGELO MONTILLA SILVA

Directora de tesis: Dr. Alicia Puyana Mutis

Co-director: Dr. Mauricio Uribe López

**Seminario: Política: Globalización y políticas de desarrollo en América
Latina**

**Línea de investigación: Integración y dinámica socioeconómica
latinoamericana**

México, D.F., Agosto de 2014

Se agradece a la SEP de México por la financiación de este posgrado

Resumen

En la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, especialmente en los gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014), distintas políticas se han articulado para llevar y fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional. El Plan Colombia en 2000, la Política de Seguridad Democrática en 2002 y el Plan Nacional de Consolidación Territorial, entre otros, hacen parte de esfuerzos del Estado en ese sentido. Esta última, a su vez, pretendió consolidar los logros alcanzados desde 2002 con la Política de seguridad Democrática. No obstante, dada su reciente implementación, existen pocas evaluaciones al respecto que permitan determinar qué resultados ha tenido dicha intervención y si estos pueden ser atribuibles a esta.

Palabras clave: Plan Nacional de Consolidación Territorial, Condiciones de seguridad, cultivos ilícitos.

Summary

In the fight against drug trafficking and illegal armed groups, especially in the governments of Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010) and Juan Manuel Santos (2010-2014), different policies have been articulated between them to lead and strengthen state presence throughout the national territory. The Plan Colombia in 2000, the Democratic Security Policy in 2002 and the National Plan of Territorial Consolidation, among others, are part of efforts by the State in this regard. The latter, in turn, sought to consolidate the gains made since 2002 with the Democratic Security Policy. However, given its recent implementation, there are few evaluations that allow to determining which ones have been such intervention results and whether these can be attributed to this.

Key words: National Plan of Territorial Consolidation, security conditions, illegal crops.

Agradecimientos

Es para mí imprescindible iniciar estos agradecimientos mencionando a mis papas Luis y Mireya. Sin su apoyo y acompañamiento no solo no hubiese sido posible culminar esta etapa en mi vida, sino cada una de las etapas e incluso aventuras por las que he pasado. Estoy seguro que seguiré contando su apoyo en el camino que la vida me depare.

En segundo lugar, Delia, mi segunda mama, Diana, Sonia, Rafael, Jorge y Angie, mis hermanos escogidos. Sé cuánto creen en mí, sé cuántas esperanzas han fijado en mí. Espero estar retribuyendo en algo toda esa confianza y apoyo que he recibido hasta el momento.

En tercer lugar, en mi familia en general. Solo nosotros entendemos el nivel de unión y camaradería. Gracias por su apoyo a mis padres mientras he estado por fuera de casa.

Mis más grandes agradecimientos a Alicia Payana. Entre algunas discusiones, normales por demás cuando se trabaja en equipo, nunca dejo de apoyarme y guiarme en este proceso. Gracias por su paciencia, sé que algunas ocasiones pude haber sido terco, pero creo que incluso eso, también me ha ayudado a madurar en algo durante este tiempo. Igualmente, a Mauricio Uribe, que sus acertadas sugerencias y disposición me ayudaron a clarificar y a darle un norte mucho más claro a este trabajo.

Mis compañeros de Flacso y fuera de ella, Mónica, Pablo, Fernando, Lalo, José y Dani que fueron fundamentales no solo en esas largas horas de estudio características de la maestría, sino también estuvieron al lado en lo personal en estos dos años, Gracias por esas largas charlas sobre lo divino y lo humano. Quiero agradecer especialmente a Beatriz, por su complicidad, entendimiento, apoyo, cariño, pero sobre todo por su dulzura, que han hecho de mi estadía en México lo más placentera posible. Espero los vínculos de amistad generados puedan perdurar a pensar del tiempo.

Finalmente a Camilo, que desde la distancia durante este tiempo la amistad siguió intacta.

ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos	I
I. Introducción.....	1
1.1. Antecedentes del PNCT.....	2
1.2. Planteamiento del problema.....	6
1.3. Justificación de la tesis.....	7
1.4. Objetivos general de la investigación.....	8
1.4.1. Objetivos específicos.....	9
1.5. Pregunta de investigación	9
1.6. Hipótesis.....	9
II. El Plan Nacional de Consolidación Territorial y sus evaluaciones preliminares.....	10
2.1. Violencia, Narcotráfico y Debilidad del Estado.....	16
2.2. Estudios previos.....	21
2.2.1. Documentos oficiales.....	21
2.2.1.1. Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación.....	21
2.2.1.2. Boletines No. 7 y 8: Consolidación de la Paz.....	23
2.2.2. Documentos elaborados por centros académicos o de investigación ...	25
2.2.2.1. Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial.....	25
2.2.2.2. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM).....	28
2.2.2.3. Incorporación Institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y Plan Nacional de Consolidación.....	31
2.2.3. Documentos de consultorías privadas	33
2.2.3.1. Evaluar el esquema operativo y funcional del Plan Nacional de Consolidación Territorial frente a lo establecido en la Directiva Presidencial, levantar la línea base de los beneficiarios y formular recomendaciones	33
III. Situación de violencia y cultivos ilícitos en los municipios priorizados.....	38
3.1. Homicidio.....	39
3.2. Masacres.....	41
3.3. Secuestros.....	43
3.4. Personas en situación de desplazamiento.....	45
3.5. Eventos de Minas Antipersona y Municiones sin Explotar	46

3.6. Enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los GAIL	48
3.7. Presencia de cultivos ilícitos (hoja de coca).....	49
IV. Diseño Metodológico	53
4.1. Sustentación metodológica.....	54
4.2. Variables relevantes.....	58
4.3. Comparación de medianas.....	60
4.4. Diferencia del cambio de medias.....	61
4.5. Relación del cambio de las variables.....	62
V. Plan Nacional de Consolidación en municipios objeto de análisis.....	63
5.1. Criterios de focalización de municipios priorizados y no priorizados 2002-2008.....	64
5.1.1. Disputa Violenta Observable	65
5.1.2. Hectáreas sembradas con coca	66
5.1.3. Desplazamiento forzado	66
5.2. Cambio en las variables relevantes entre municipios priorizados y no priorizados (2008 y 2011)	68
5.2.1. Cambio en tasa de homicidios	69
5.2.2. Cambio en el número de masacres	70
5.2.3. Cambio en el número de secuestros	71
5.2.4. Cambio en el número de desplazados	72
5.2.5. Cambio en la disputa violenta observable	73
5.2.6. Cambio en el número de hectáreas sembradas con coca.....	74
5.3. Relación del cambio de las variables	76
5.3.1. Relación del cambio de las variables en todo el universo de estudio....	78
CONCLUSIONES.....	83
ANEXO 1. Lista de municipios objeto de análisis.....	86
ANEXO 2. Distribución de los datos en disputa violenta observable, hectáreas sembradas con coca y desplazamiento forzado 2002-2008.....	88
ANEXO 3. Prueba de medianas para la Disputa violenta observable 2002-2008.....	90
ANEXO 4. Prueba de medianas para el número de hectáreas con coca 2002-2008.....	91
ANEXO 5. Prueba de medianas para el número de personas desplazadas 2002-2008.....	92

ANEXO 6. Prueba de medias del cambio en las variables relevantes 2008-2011	93
ANEXO 7. Distribución del cambio en las variables relevantes entre 2008-2011	95
ANEXO 8. Relación entre las variables dependientes e independientes por municipios priorizados y no priorizados.....	98
ANEXO 9. Relación entre las variables dependientes e independientes con todos los municipios objeto de estudio.....	101
BIBLIOGRAFÍA	103

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Antecedentes inmediatos del Plan Nacional de Consolidación Territorial.....	4
GRÁFICO 2. Fases y composición del Plan Nacional de Consolidación.....	12
GRÁFICO 3. Secuencialidad del Plan Nacional de Consolidación.....	14
GRÁFICO 4. Secuencialidad en el COIN	26
GRÁFICO 5. Número de personas en situación de desplazamiento y participación porcentual en los municipios priorizados por el PNCT y el resto del país	45
GRÁFICO 6. Número de eventos MAP y MUSE y participación porcentual en los municipios priorizados por el PNCT y el resto del país 1990 – 2012.....	47
GRÁFICO 7. Proporción del número de hectáreas sembradas con coca con respecto a la extensión territorial de los municipios priorizados y no priorizados por el PNCT 2001-2011.....	51
GRÁFICO 8. Relación del cambio en número de hectáreas sembradas con coca y la disputa violenta observable con el cambio en la tasa de homicidios y el número de secuestros.....	81
GRÁFICO 8. a. Disputa violenta observable vs número de secuestros.....	81
GRÁFICO 8. b. Hectáreas sembradas con coca vs tasa de homicidios.....	81

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. Municipios priorizados por el Plan Nacional de Consolidación....	11
TABLA 2. Resultados generales del PNCT en el 2009.....	22
TABLA 3. Tasa de crecimiento del número de homicidios en los municipios priorizados por el PNCT y el resto del país y participación porcentual de los municipios incluidos en el PNCT 1990-2012.....	40
TABLA 4. Número de masacres y participación porcentual en los municipios priorizados por el PNCT y el resto del país 1990 – 2012.....	42
TABLA 5. Número de secuestros y porcentaje de participación en los municipios priorizados por el PNCT y en el resto del país 1996-2012.....	44
TABLA 6. Número de contactos armados iniciados por las Fuerzas Militares y los GAIL y porcentaje de participación en los municipios priorizados por el PNCT y en el resto del país 1998-2012.....	48
TABLA 7. Hectáreas sembradas con coca en los municipios priorizados por el PNCT y el resto del país y porcentaje de participación 2001-2011....	50
TABLA 8. Definición operacional de las variables relevantes.....	59
TABLA 9. Resultados de la prueba de medianas para la disputa violenta observable, hectáreas sembradas con coca y desplazamiento forzado.....	65
TABLA 10. Prueba de medias para el cambio en las variables relevantes..	68
TABLA 11. Relación entre variables dependientes e independientes en municipios priorizados y no priorizados por el PNCT.....	77
TABLA 12. Relación entre variables dependientes e independientes con el universo de municipios priorizados y no priorizados objeto de análisis....	79

I. INTRODUCCIÓN

La presente tesis busca identificar el cambio en las variables relevantes, objeto de acción del Plan Nacional de Consolidación –PNCT- en su primera fase denominada, *de recuperación*, en los municipios priorizados por el plan en comparación con los no priorizados que comparten algunas características similares entre 2008 -año inmediatamente anterior a la implementación del plan- y 2011.

En la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, especialmente en los gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014), distintas políticas se han articulado entre sí para llevar y fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional. El Plan Colombia en 2000, la Política de Seguridad Democrática en 2002 y el PNCT, entre otros, hacen parte de esfuerzos del Estado en ese sentido. Así, algunas evaluaciones de las políticas antes mencionadas, realizadas por el gobierno o entidades privadas, han demandado la modificación de algunos criterios de intervención o la reformulación de algunos objetivos generales de política. Como se mencionará más adelante, el principal cambio que se dio, fue la articulación de los esfuerzos militares y sociales en lo que es el Plan de Consolidación, por ello, fueron creados los Centros de Coordinación y Acción Integral desde el 2004, que son los encargados de articular las acciones de todas las entidades involucradas, tanto a nivel militar como social.

En el caso específico del Plan Colombia, de acuerdo con Mejía e Ibáñez, algunas evaluaciones realizadas hacia el 2005 sugirieron que los objetivos propuestos no se alcanzaban, lo que dio paso a replantear la ‘lucha contra los cultivos ilícitos’, que fue articulada con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática en el segundo gobierno de Uribe Vélez (MEJIA & IBÁÑEZ 2011: 3). Esta última, a su vez, pretendió consolidar los logros

alcanzados desde 2002 a través del PNCT en 2009. Con respecto a este último, dada su reciente implementación, existen pocas evaluaciones al respecto que permitan determinar qué resultados ha tenido dicha intervención y si estos pueden ser atribuibles a esta.

1.1. Antecedentes del PNCT

El PNCT, de acuerdo a la directiva presidencial 01 de 2009, documento que da vida institucional al plan, tiene como objetivo fundamental “(...) *asegurar, de manera gradual e irreversible, la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano*” (CCAI 2010: 3). Es una estrategia que pretende articular acciones que distintas agencias del Estado colombiano, han venido adelantando desde el Plan Colombia y posteriormente la Política de Seguridad Democrática, con el fin de hacer sostenibles en el tiempo la lucha contra los cultivos ilícitos y la retoma del control por parte del Estado en todo el territorio nacional.

El Plan Colombia –PC- implementado desde el año 2000, como primer antecedente de política pública del PNCT, era una estrategia de lucha frontal contra la producción de cultivos ilícitos. Se podría afirmar que tenía dos líneas de acción; erradicación forzosa y voluntaria. Con respecto a la erradicación forzosa, se hacían aspersiones aéreas con glifosato sobre las áreas cultivadas con coca y se crearon grupos móviles de erradicación manual¹. Con respecto al segundo, se crearon programas como Familias Guardabosque, entre otros. Paralelamente fueron fortalecidas las Fuerzas Militares y de Policía (VARGAS 2010: 152)².

¹ Los Grupos Móviles de Erradicación –GME-, de acuerdo con el manual operativo de GME, son grupos de civiles que realizan dicha actividad con las condiciones de seguridad que determine la Fuerza Pública.

² De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación DNP, en 1999 el gasto en defensa y seguridad como porcentaje del PIB era del 3.5%, mientras que en 2005 había crecido al 4.2%. Ahora bien, en cuanto al número de efectivos de la Fuerza Pública se pasó de 249 mil en 1998 a 380 mil en 2005, un aumento del 52%.

Si bien el PC no es el primer antecedente de política pública frente a la lucha contra los cultivos ilícitos, pues desde los años setenta se había intentado eliminarlos a través de fumigaciones con químicos (ver Walsh, Sánchez & Salinas 2008 y Vargas 2004) y desde mediados de los años 80 se registran experiencias de desarrollo alternativo (ver CONPES 2734 de 1994), es desde la implementación del PC cuando se quiebra la tendencia al aumento en el área cultivada desde principios de los 90. De hecho, el periodo antes del año 2000 coincide con el incremento constante del número de hectáreas sembradas con coca hasta el año 2000, cuando empiezan a bajar también de manera consistente. No obstante, es preciso advertir que así como algunas regiones disminuyeron el número de hectáreas sembradas, como Caquetá y Putumayo en otras aumentaron como en Choco y Nariño. Así mismo, el número de lotes sembrados de menos de tres hectáreas aumentó, conllevando a un mayor número de municipios afectados. (UNODC 2009: 6)

Ahora bien, con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el 2002, la lucha contra los cultivos ilícitos se articuló con la Política de Seguridad Democrática –PSD– añadiendo, por una parte, las acciones de recuperación y control territorial por parte del Estado, a través del fortalecimiento de las Fuerzas Militares, que ya había sido iniciado desde el PC y, por la otra, la confrontación a los Grupo Armados Ilegales –GAIL–, que se traduciría en mayores contactos armados iniciados por la Fuerza pública³. (MEJÍA E IBÁÑEZ 2011:10)

En el año 2006, distintas evaluaciones sobre el PC y PSD indicaban que si bien los indicadores de violencia a nivel nacional habían disminuido, las metas en cuanto a la reducción de cultivos ilícitos no arrojaban los resultados esperados, llegando a la conclusión que las estrategias militar y social debían estar articuladas para hacer estos esfuerzos sostenibles en el tiempo. No obstante,

³ Este fortalecimiento de las Fuerzas Militares ha consistido no solo en un aumento del pie de fuerza, también ha sido fundamental el aumento de equipos de fuego aéreo, especialmente de helicópteros. Entre 1999 y 2002, por ejemplo, se duplicaron los helicópteros de combate y los de transporte. Así mismo, se han creado fuerzas de tarea conjunta para coordinar las acciones entre las distintas fuerzas, entre otras.

ya desde el 2004 se había creado el Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI- coordinado por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares, para integrar distintas agencias del Estado que tenían relación con la lucha contra los cultivos ilícitos (MEJÍA E IBÁÑEZ 2011: 13).

De esta manera, en 2006, durante el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez, se diseñó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática –PCSD- desde el Ministerio de Defensa, para fortalecer los esfuerzos realizados en la etapa anterior y llevarlos a territorios que aún tenían presencia se cultivos ilícitos, además de tener altos índices de violencia (DNP 2007: 50). De ahí surgió el plan piloto de intervención en la Sierra de la Macarena denominado Plan de Consolidación Integral de la Macarena –PCIM-. En este contexto, a través de la directiva presidencial 01 de 2009, y dados los resultados obtenidos en el PCIM, se propuso el ‘Salto Estratégico’ que dio vida al Plan Nacional de Consolidación Territorial, estableciendo objetivos generales y zonas de priorización de la acción del Estado. El siguiente esquema resume cronológicamente los antecedentes del PNCT.

GRÁFICO 1: ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL



Fuente: Elaboración Propia

Como se señaló anteriormente, se podría concluir que el objetivo central del PNCT es hacer sostenible, en el tiempo, la política de erradicación de cultivos ilícitos en Colombia, por la vía de fortalecer la presencia del Estado en los territorios en los que estaban presentes, por una parte, los cultivos ilícitos, y, por la otra, diferentes grupos armados ilegales⁴.

No obstante, dados los pocos años transcurridos entre el diseño del plan y su plena implementación (desde el año 2009) y que ésta no ha sido uniforme en el tiempo en todos los municipios priorizados (los municipios priorizados en los Departamentos del Meta iniciaron la implementación antes, como parte del plan piloto de la Macarena en el 2007), no parece posible adelantar una evaluación general del plan⁵. Además de ello, por la dificultad de medir *presencia estatal* y la poca información contenida en el plan sobre ello, solo parece posible estimar si los municipios incluidos en el plan realmente son los más afectados por la presencia de cultivos ilícitos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y presencia de grupos armados ilegales y si el cambio en indicadores de violencia como tasa de homicidios, desplazamiento forzado, masacres y secuestros varía en relación con municipios con similares condiciones que no fueron incluidos en el plan. Es preciso aclarar, que son justamente sobre las anteriores variables sobre las cuales el plan tenía el propósito de incidir, como se mostrará en el capítulo 2⁶.

Para ello, esta investigación consta de seis capítulos adicionales a esta introducción. En el segundo capítulo, se describirá la problemática de los cultivos ilícitos y la violencia e inseguridad, cómo se perciben en el PNCT y la naturaleza de las políticas públicas aplicadas que antecedieron a este plan, así

⁴ En el primer capítulo se especificarán los objetivos declarados de la política, a partir de los documentos oficiales.

⁵ En el siguiente capítulo se presentará detalladamente el PNCT.

⁶ Es preciso mencionar que la etapa de alistamiento, en la cual se crea la institucionalidad regional para la implementación del plan, adquiere relevancia particular para las intervenciones de tipo civil en la zona priorizada, aunque, los esfuerzos militares en la retoma del control territorial por parte de la Fuerza Pública obedecen a estrategias de tipo militar que viene siendo implementadas desde la PSD y PCSD. No obstante, este punto será retomado con mayor precisión posteriormente.

como las evaluaciones previas realizadas al mismo. El tercer capítulo, hace una descripción detallada de la situación de violencia y de cultivos ilícitos de los municipios priorizados por el plan, en perspectiva con la nacional. El cuarto capítulo es una propuesta metodológica para analizar el cambio en las variables que el PNCT pretende impactar, de acuerdo con los alcances de la investigación propuestos en la segunda parte. El quinto capítulo presenta los resultados obtenidos. Por último, el sexto capítulo esboza las conclusiones y recomendaciones sobre el plan.

En relación con la propuesta metodológica, es preciso aclarar que esta no pretende medir el impacto que el plan ha tenido como tal, de acuerdo con las dificultades en información antes mencionadas. Se limitará a determinar si el cambio en indicadores en seguridad, como tasa de homicidios, secuestros, masacres y desplazamiento forzado, ha sido mayor en los municipios priorizados por el plan, utilizando como universo de comparación, municipios que tienen condiciones similares, de acuerdo con los criterios de focalización propuestos por el plan y que serán especificados más adelante.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De acuerdo con el CCAI, existen en Colombia territorios en los que convergen una baja presencia del Estado, presencia de cultivos ilícitos y narcotráfico y violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (CCAI 2010: 8). Para ello, el PNCT propuesto en el 2009 por el presidente Álvaro Uribe Vélez en su segundo mandato, coordina las distintas agencias del Estado, con el fin de recuperar el control territorial en lo que él llamó la *Doctrina de Acción Integral –DAI-*, que consiste en una intervención Estatal, en la que participen todas las agencias del Estado con el fin de generar condiciones

desarrollo en territorios con altos índices de violencia, narcotráfico, baja presencia estatal y bajo desarrollo⁷.

Con referencia al plan piloto de la Macarena, plan establecido por el gobierno colombiano en 2007 para ajustar lo que después sería el PNCT, Daniel Mejía y Ana María Ibáñez, sostienen que éste es de gran importancia para el gobierno nacional, dado que, de ser exitoso en el mediano plazo, *“(...)tiene el potencial de convertirse en un punto de partida para rediseñar la lucha contra las drogas, no solo en otras regiones de Colombia, sino también en otros países productores de drogas ilícitas como Perú y Bolivia, en el caso de la coca, y de Afganistán y Myanmar, en el caso del opio”* (MEJÍA E IBÁÑEZ 2011: 5)

A pesar de la importancia que el PNCT tiene para el gobierno colombiano, no abundan evaluaciones sobre el mismo, que permitan responder a las preguntas; ¿Es posible atribuir parte del mejoramiento de los anteriores indicadores a la implementación del PNCT? ¿Qué tanto ha mejorado la seguridad en los municipios priorizados con respecto a los no priorizados que comparten características similares? Esta investigación busca responder estos interrogantes y proponer un método de medición que permita establecer si dichos cambios en la seguridad, han sido relevantes en los territorios priorizado.

1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA TESIS

La escasez de estudios que midan el impacto de la política justifica los interrogantes planteados. Existen varios documentos que han tratado el tema que podemos clasificar en dos tipos; (1) los primeros, se podrían clasificar como “evaluaciones preliminares” entre los cuales se encuentran: un documento elaborado por Daniel Mejía y Ana María Ibáñez del CEDE de la Universidad de

⁷ La DAI como doctrina utilizada esencialmente por las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa, tiene antecedentes que se remontan a los años 60 con el denominado *Plan Laso* que pretendía atacar a las guerrillas comunistas del momento, no obstante, de acuerdo con Claudia López, la diferencia que introdujo el gobierno de Uribe Vélez en 2002 a la DAI fue *“(...) la adaptación y difusión de dicha doctrina al resto de entidades civiles del gobierno central”* (LÓPEZ 2013: 36)

los Andes en 2011 y el otro, por Juan Carlos Palou y Gerson Arias de la Fundación Ideas para la Paz en 2011. El primero pretende describir el proceso de implementación en La Macarena y el segundo es un trabajo cualitativo basado en entrevistas en las regiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, Bajo Cauca Antioqueño, Montes de María y La Macarena. (2) Entre los documentos del segundo tipo, se encuentra un estudio realizado por la firma Econometría S.A. en el 2011 y contratado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el que se evalúa el esquema operativo y funcional del plan y se levanta la línea base para establecer condiciones previas en seguridad, niveles socioeconómicos, de desarrollo y presencia institucional y participación electoral de los municipios priorizados. Sin embargo, no se identifican los logros obtenidos una vez implementado el plan.

De lo anterior, se puede sugerir que, a pesar de la gran importancia que representa el PNCT para el gobierno colombiano, después de más de cuatro años de implementación del plan, no hay evaluaciones que cuantifiquen suficientemente su impacto para determinar si el cambio en los indicadores de seguridad antes mencionados pueden ser atribuibles al plan y, si bien la presente investigación tampoco pretende hacerlo, si busca arrojar luces sobre los cambios de algunas condiciones de seguridad en los municipios donde se priorizó la acción del Estado⁸.

1.4. OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

Determinar el cambio en las variables relevantes, objeto de acción del PNCT en su primera fase, *de recuperación*, en los municipios priorizados por el plan en comparación con los no priorizados que tengan características similares entre 2008 y 2011.

⁸ Por ejemplo, en el informe presentado al congreso por el presidente Álvaro Uribe Vélez en 2010, de sus dos periodos de gobierno (2002-2010), si bien menciona algunas acciones iniciadas por el Estado en el marco del Plan Nacional de Consolidación Territorial, no se puede concluir de este si los cambios en seguridad en los municipios priorizados por el plan, pueden ser atribuidos a dicha intervención. (para mayor detalle ver *Informe al Congreso 2010*: 35)

1.4.1. Objetivos específicos

- Describir el estado de las variables objeto del plan, en los municipios priorizados por el PNCT y medir su cambio durante la primera etapa del plan, en los municipios priorizados y no priorizados y en comparación de unos y otros con los valores a nivel nacional.
- Identificar la racionalidad de los criterios de selección de los municipios objeto del Plan Nacional de Consolidación Territorial, con el fin de evaluar los logros obtenidos de acuerdo con los objetivos propuestos en él.
- Establecer si existen problemas de selección de los municipios priorizados por el PNCT, de acuerdo con los criterios fijados por el plan para ello.
- Explorar en qué medida pertenecer al plan explica el cambio en la tasa de homicidios, secuestros, masacres, desplazamiento forzado, número de hectáreas sembradas con coca y disputa violenta observable entre 2008 y 2011.

1.5. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Por qué razón, el cambio en las variables objeto del PNCT observables durante la primera fase del PNCT, desde su implementación hasta 2011, en los municipios priorizados no difiere sustancialmente de la trayectoria observada en los municipios no incluidos en el plan?

1.6. HIPÓTESIS

Problemas del diseño del PNCT y la no claridad de los objetivos o criterios de inclusión de los municipios en el PNCT, explican que el cambio no sea mayor en los municipios priorizados y que los resultados durante el período en evaluación no sean los esperados.

II. EL PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL Y SUS EVALUACIONES PRELIMINARES

El diseño del PNCT, implementado desde el 2009, se propuso focalizar la acción del Estado en ciertos municipios que presentaban las siguientes características: débil presencia estatal, alto número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos, presencia de grupos al margen de la ley, altos índices de personas en situación de desplazamiento y victimización, entre otros, reconociendo la frágil presencia institucional como causa de los anteriores elementos (CCAI 2010: 8). No obstante, vale la pena aclarar que en el plan no se encuentran mayores detalles sobre cómo es medida dicha fragilidad de la presencia estatal. Esta se da por sentada al tratarse de zonas de colonización alejadas de centros de población y con baja densidad poblacional.

Para la implementación del plan en 2009, de acuerdo con el CCAI, se contemplaba intervenir 100, de los 1123 municipios existentes en el país, repartidos en 17 Departamentos. No obstante, en el *Reporte Ejecutivo del Plan Nacional de Consolidación* elaborado por el Centro de Coordinación de Acción Integral y Presidencia de la República en el 2010, se presentan resultados de 86 municipios, (CCAI 2010: 20)⁹.

Parecería encontrarse cierta inconsistencia e improvisación en la política en tanto que el informe presentado por el CCAI no presenta una explicación oficial acerca de dicha reducción de los municipios intervenidos. Mauricio García y Rafael Espinosa, del *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia*- sostienen que esto obedeció a que no se pudo definir con certeza cuáles iban a ser esos cien municipios iniciales, de manera que finalmente se optó por 86 (GARCIA & ESPINOSA 2011: 15).

⁹ No se tiene plena claridad sobre cuáles de esos 100 municipios no fueron incluidos en este reporte de ejecución pues inicialmente solo menciona el número y los Departamentos a los que pertenecen. Posteriormente identifican los 86 municipios repartidos en los 17 Departamentos ya mencionados.

De acuerdo con Departamento Nacional de Estadística –DANE- la población total de estos 86 municipios es de 3´497.048 habitantes, representado un poco más del 7% de la población total de Colombia, según el censo de 2005. A continuación se relacionan los Municipios que constituyen el universo objeto del PNCT.

TABLA 1: MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN

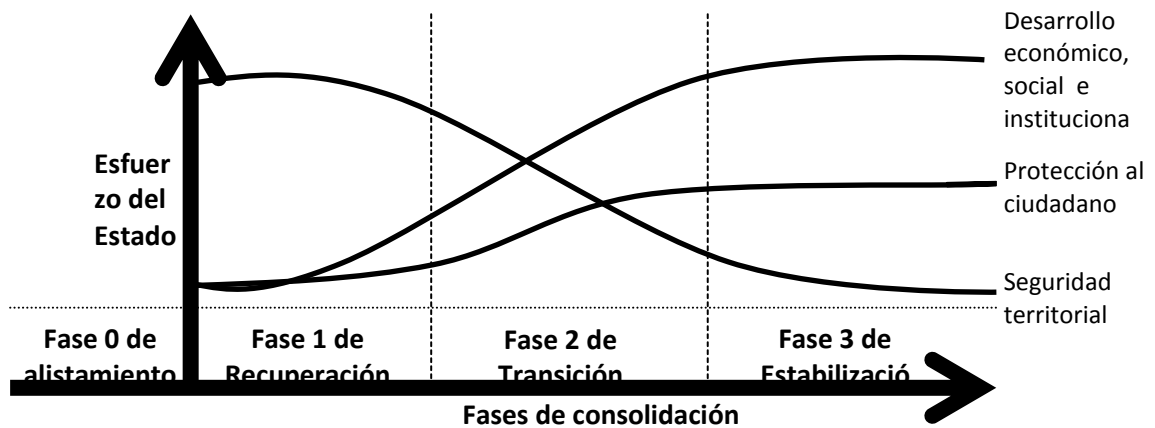
ANTIOQUIA	Anorí	CESAR	El Copey	NORTE DE SANTANDER	Abrego
	Briceño		Pueblo Bello		Convención
	Cáceres		Valledupar		El Carmen
	Caucasia	CHOCO	Alto Baudó		El Tarra
	El Bagre		El Litoral Del San Juan		Hacarí
	Ituango		Istmina		La Playa
	Nechí		Medio Baudó		Ocaña
	Tarazá		Medio San Juan		San Calixto
	Valdivia		Nóvita		Teorama
	Zaragoza		Sipí		Tibú
ARAUCA	Arauquita	CORDOBA	Montelíbano	PUTUMAYO	Orito
	Fortul		Puerto Libertador		Puerto Asís
	Saravena		Tierralta		Puerto Guzmán
	Tame		Valencia		San Miguel
BOLIVAR	El Carmen De Bolívar	MAGDALENA	Aracataca	SUCRE	Valle Del Guamuez
	San Jacinto		Ciénaga		Ovejas
CAQUETÁ	Cartagena Del Chairá		Fundación	TOLIMA	San Onofre
	San Vicente Del Caguán		Santa Marta		Chaparral
CAUCA	Argelia	META	La Macarena	VALLE	Planadas
	Balboa		Mesetas		Rioblanco
	Caloto		Puerto Rico	Buenaventura	
	Corinto		San Juan De Arama		Florida

	El Tambo		Uribe		Pradera
	Guapi		Vistahermosa		
	Jambaló	NARIÑO	Barbacoas		
	López		El Rosario		
	Santander De Quilichao		Leiva		
	Timbiquí		Olaya Herrera		
	Toribio		Policarpa		
CESAR	El Copey		Ricaurte		
	Pueblo Bello				
			Samaniego		
	Valledupar		Tumaco		

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social, Presidencia de la Republica. Cuadro:
Elaboración propia

Ahora bien, el PNCT planteó una estrategia de intervención por etapas, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 2: FASES Y COMPOSICIÓN DEL PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social, Presidencia de la Republica. Gráfico:
Elaboración propia

Como se puede inferir del gráfico 4, la naturaleza del plan es secuencial. El paso de una fase a la otra implica la obtención de metas y logros establecidos

en la etapa previa. De acuerdo con el PNCT, estas son las acciones a desarrollar en cada una de las cuatro fases:

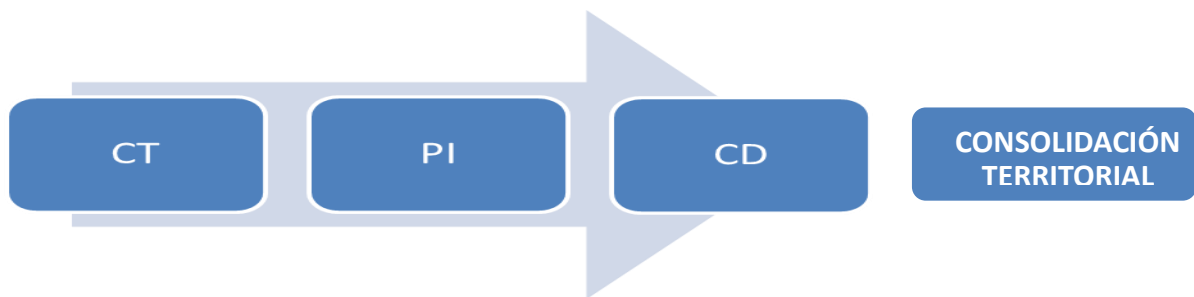
- **Fase cero (o) de alistamiento.** El Estado coordina las acciones de todas las instituciones del gobierno central, la instrumentación del plan y los pasos seguirá seguir de cada una en la región focalizada por el PNCT; crea las entidades coordinadoras regionales respectivas y apropia los recursos financieros necesarios y se crean los planes regionales de consolidación y los Centros Regionales de Coordinación del Plan. Es preciso mencionar que todos los ministerios del gobierno, el Departamento de Planeación Nacional –DNP-, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, Departamento para la Prosperidad Social –DPS-, Fuerza Militares y de Policía y todos los programas presidenciales, tienen asiento en esta instancia de coordinación, cuya dirección esta cargo de un comité compuesto por el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS-y la Fiscalía General de la Nación.
- **(B) Fase 1 o de recuperación.** Es una etapa fundamentalmente militar, en el que el Ejército y la Policía, que en Colombia está adscrita al Ministerio de Defensa, inician la ocupación territorial, **con el objetivo de disminuir la violencia.** Esto se lograría, por un lado, tomando la iniciativa en el combate con los grupos armados ilegales y, por el otro, **avanzando en la erradicación de cultivos de coca.** Esta fase se articula directamente con la PCSD implementada en el 2006¹⁰.

¹⁰ Vale la pena aclarar, que los datos sobre el número de pie de fuerza militar no se encuentra discriminado por municipios. Solo se encuentran cifras nacionales. Lo más cercano que se encuentra son el número de contactos armados iniciados por la Fuerza Pública, sin embargo esta estadística tiene en si misma algunos problemas de interpretación, como se mostrará en el capítulo 4, sección 4.1.

- **(C) La fase 2 o de transición.** Lograda la recuperación gradual del territorio por la Fuerza Pública, es decir el ejército, la policía nacional adquiere mayor relevancia y se incrementa la presencia institucional con la nominación de jueces, alcaldes, consejos municipales, etc. Lo anterior implica que la presencia del Ejército disminuye paulatinamente.
- **(D) La fase 3 o de estabilización.** Esta etapa consiste en la creación de condiciones generales para que el sector público y privado propicien el bienestar y el desarrollo en los municipios priorizados.

Dado lo anterior, la implementación del PNCT podría plantearse de la siguiente manera:

GRÁFICO 3: SECUENCIALIDAD DEL PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN



Fuente: Elaboración propia

CT: Control territorial (Fuerzas Militares)

PI: Presencia de Instituciones Civiles (presencia del Estado)

CD: Condiciones de desarrollo (Condiciones para el desarrollo humano)

El logro de la efectiva consolidación territorial, una vez que aumenta la presencia del Estado, se reflejaría, en un primer momento, en la caída de los índices de violencia medidos las cifras de homicidios, secuestros, masacres y desplazamiento forzado, en los municipios objeto del plan. La mayor seguridad

o menor violencia, permitiría, *ceteris paribus*, generar las condiciones para el desarrollo socioeconómico. A priori, el ejecutivo plantea que una vez consolidada la presencia estatal, se reducirán los cultivos ilícitos, la violencia, el subdesarrollo. El plan asume que la existencia los cultivos ilícitos, la violencia y el poco desarrollo, devienen de la débil presencia del estado y de manera implícita, establece que una vez el estado esté presente, o su presencia se fortalezca, los problemas desaparecerán. El problema, además de aceptar esta causalidad inequívoca, es definir un concepto complejo como debilidad estatal o presencia débil. Lo más grave, para la evaluación del plan, es que no hay datos, a nivel municipal, sobre la presencia de las fuerzas armadas, en el momento del establecimiento de la política de seguridad democrática, ni en la institucionalización del PNC, de allí las dificultades para evaluar la política, más allá de explorar el cambio en las variables.

A su vez, e igualmente importante, Palau y Arias de la Fundación Ideas para Paz –FIP-, García y Espinosa de Dejusticia y la firma Econometría S.A. en distintos estudios realizados sobre el diseño del PNCT, plantean que hay problemas, incluso, desde lo que la política entiende por *consolidación* y la lógica causal que de allí se deriva sobre la acción del Estado. Por un lado, Econometría S.A. sostiene que algunas entidades, especialmente a nivel territorial, no han fijado criterios claros de intervención que midan objetivamente su acción. Por el otro, para la FIP, la seguridad en sí misma no crea las condiciones de desarrollo económico o institucional, lo que implica que más allá de la secuencialidad, antes presentada, es necesaria una intervención conjunta desde el comienzo con una participación más activa de las comunidades afectadas. (PALAU Y ARIAS 2011: 28)

Por su parte, el Centro de Estudios de Derecho y Justicia – Dejusticia- también sostiene que uno de los grandes problemas que tiene en el PNCT es la ausencia de un documento formal e institucional que dé cuenta del diagnóstico del problema, que defina conceptos fundamentales en el plan, como es *la*

consolidación y que proponga indicadores concretos y medibles en cada una de las fases propuestas en la política. (GARCÍA & ESPINOSA 2011: 25)

Sin pretender ahondar en el debate acerca de las causas de la violencia, de acuerdo con la racionalidad del plan, el narcotráfico se explica por la debilidad del Estado y esa es la línea de causalidad en la que éste se basa. Por ello es pertinente mencionar algunos antecedentes teóricos que subyacen del PNCT y que tienen implicaciones, para la presente investigación, en la manera como se analice este esquema de intervención por etapas y por ende en la manera como posteriormente será medido el impacto de la política.

2.1. VIOLENCIA, NARCOTRAFICO Y DEBILIDAD DEL ESTADO

Durante los años 80, particularmente por el proceso de paz institucionalizado en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) el Estado definió la violencia, principalmente la de origen político, o la Violencia, luego denominada *conflicto armado*, como una consecuencia lógica de factores objetivos como la pobreza, exclusión social y política, y condiciones de inequidad en general, entre otras (Plan Nacional de Desarrollo “Cambio con equidad”– Fundamentos del Plan). Identificando “causas objetivas de la violencia”, o causas ‘estructurales de la violencia’, sociólogos como Gonzalo Sánchez, concluyeron que “*la violencia es un fenómeno colectivo, cuyas causas objetivas son la falta de educación, desigualdad y pobreza, del pueblo colombiano*” (SANCHEZ & NUÑES 2001: 6)¹¹.

Ahora bien, a pesar que el carácter político y el reconocimiento de *causas objetivas* siempre ha estado presente, lo cual podría explicar la complejidad en las distintas negociaciones de paz adelantadas con las guerrillas, ya éstas no

¹¹ El tráfico de drogas ilícitas y las guerrillas de corte comunista, no son fenómenos que nacen en los años 80, de hecho se puede afirmar que la existencia de guerrillas, FARC y ELN, data desde los años 60, que encuentra sus raíces, a su vez, en la violencia partidista colombiana de los años 50. Con respecto a la producción de drogas ilícitas y el narcotráfico, si bien los años 80 fueron el periodo de auge de los carteles de la droga, desde los años 70 se venía traficando con marihuana. (GUTIÉRREZ 2003: 5). Con respecto al paramilitarismo, se puede afirmar que el surgimiento de este fenómeno data de los años 80, particularmente como represalia de grupos narcotraficantes en contra de las guerrillas. (RUBIO 2003: 15)

eran consideradas como principales causantes de la violencia. Durante los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994) se hizo especial énfasis en los problemas de legitimidad política y la débil presencia del Estado en las regiones. Posteriormente, los cultivos ilícitos y el narcotráfico fueron consideradas, también, como causas en los gobiernos subsiguientes. (LOPEZ 2013: 29)

En ese sentido, desarrollos académicos desde un enfoque microeconómico y basados fundamentalmente en trabajos como el de Gary Becker con su artículo "*Crime and punishment: And economic approach*" en 1976 y Paul Collier con su artículo "*On economic causes of civil war*" en 1998, han controvertido dicha hipótesis de "causas objetivas" de la violencia, llevando a distintos académicos a considerar otros factores explicativos como la influencia de las económicas ilegales, especialmente el narcotráfico, en el aumento o disminución de la violencia en Colombia. Dichos estudios sugieren que los actores en conflicto se deciden por la ilegalidad en función de un cálculo costo beneficio, ponderado por la probabilidad de ser atrapado, los costos que ello implicaría y los rendimientos obtenidos por haber tomado dicho curso de acción.

En el caso colombiano, específicamente desde la implementación del Plan Colombia en 2000, este enfoque ha sido predominante en la retórica oficial, en el cual se ataca el narcotráfico, como elemento dinamizador y patrocinador de las acciones violentas de los grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares y bandas criminales). Al respecto, Palau y Arias, citando a Vanda Felbab, investigadora en temas de políticas antidroga y contrainsurgencia del Brookling Institute, afirman que no hay evidencia empírica suficiente que demuestre que atacando solo la estructura financiera de los GAIL, se obtendrá su derrota, pues hay alguna legitimidad y apoyo político de la población civil a estos grupos, que puede facilitar su existencia. Ahora bien, la obtención de dicho apoyo político de la población civil es un juego de suma cero entre los GAIL y el Estado, en el que mientras uno lo gana el otro lo pierde. Ahora bien, en relación a la política antidroga, parece más efectiva la acción que el Estado pueda hacer en

interdicción (desarticulación de laboratorios y cristalizadores) pues es ahí donde se mueve la mayor cantidad de dinero del negocio y en el cual los GAIL tiene menor injerencia (PALAU Y ARIAS 2011: 23).

De lo anterior se puede entender, que la lucha contra los GAIL y sus finanzas pasa por la obtención de apoyo político de la población civil por parte del Estado. No obstante, lo que subyace del PNCT en su estructura por etapas así como por el hecho que el primer componente del plan sea la retoma del control del Estado atacando actores armados ilegales y su economía, como lo es la producción de hoja de coca, es una visión del problema de la violencia como cooptación territorial por parte de actores ilegales que pretenden beneficiarse de las economías ilegales gracias a la poca presencia del Estado.

En este sentido algunos enfoques institucionalistas abogan por intervención gubernamental en ciertos territorios que se encuentran fuera del control del Estado. Es decir, zonas donde el poder legítimo ha sido cooptado por poderes fácticos, bien sean legales, ilegales, como el narcotráfico y los GAIL, o una mezcla de los anteriores, apoyados por nichos de corrupción, tanto públicos como privados (WILLS 2012: 2). De acuerdo con Wills, si bien la situación anterior parece evidenciarse en algunos municipios de Colombia, ello no implica que la presencia del Estado sea nula o *fallida*, de hecho, en la mayoría de ellos (sino en todos) se celebran elecciones periódicamente y hay presencia de los poderes judiciales.

Por otro lado, de acuerdo con el Fondo Para Paz – Fund For Peace-, que es la organización que anualmente elabora el índice de estados fallidos para el mundo, las principales características de este tipo de Estados son: Pérdida física del control territorial o del uso legítimo de la fuerza, poca legitimidad en la autoridad para la toma de decisiones en la comunidad, inhabilidad para proveer

razonablemente servicios públicos e inhabilidad para interactuar con otros Estados, como miembro de la comunidad internacional¹².

Así mismo, el *enfoque de gobierno integral*, elaborado por el Ministerio de Defensa británico y que de acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz –FIP– se encuentra en la base del PNCT, plantea la intervención en países inmersos en crisis políticas y militares. Al respecto, Wills (2013) sostiene que la gran diferencia de este enfoque es que las amenazas a la seguridad no solo son de orden militar, como terrorismo y crimen entre otros, sino que hay algunos otros factores como pobreza generalizada, desastres naturales y en general todos aquellos factores que limiten planes de vida de las personas. Así la intervención ya no se limita a lo militar, sino que además incluye acciones de tipo económico, social e incluso humanitario (WILLS 2013: 17).

Lo anterior trae consecuencias en la manera cómo el evaluador aborde el fenómeno pues, de acuerdo a cierta lógica causal, las variables antes mencionadas parecen ejercer influencia recíproca en constante retroalimentación. Así, la baja presencia del Estado (o ausencia), puede ser causa de la violencia y de los bajos niveles de desarrollo, de presencia de cultivos ilícitos y de grupos armados ilegales. Algunos otros enfoques podrían sugerir que los bajos niveles de desarrollo pueden ser causa de la presencia de cultivos ilícitos, altos índices de violencia y presencia de grupos armados ilegales, pero es difícil imaginar una región con elevado nivel de desarrollo y baja presencia del estado. En el PNCT, la presencia de cultivos ilícitos parece ser consecuencia de los bajos niveles de desarrollo, aunque como elemento central, la baja presencia estatal sí parece ser la causa de todos los anteriores¹³. Así mismo, según el enfoque desde el cual el formulador y el evaluador de las políticas aborden el problema inevitablemente llevaría a

¹² Entrevista realizada a Marck Loucas y Joelle Burbank, investigadores asociados a Fund for Peace. Foreign Policy. "2009 Failed states index – FAQ & Metodology." June 22 2009, by Blake Hounsell.

¹³ Con respecto a lo que se entiende por *desarrollo*, la concepción implícita aquí, no se circunscribe a crecimiento económico únicamente, también se entienden condiciones de bienestar en términos de oportunidades sociales y redistribución.

priorizar algunos elementos sobre otros. Si el diagnóstico es errado conduciría, a generar intervenciones de Estado que puedan tener, en unos casos consecuencias contrarias a los resultados esperados por la política y en otros, y menos grave, a que los resultados sean nulos, o que los logros sean menores, y que la política sea ineficiente.

Al margen de los debates que puede generar cada una de estas visiones de la institucionalidad, se puede afirmar que el fortalecimiento de la capacidad del Estado juega un papel central en el PNCT en lo que tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones de seguridad, tal como lo conceptualiza el *enfoque de gobierno integral*, propuesto por el Ministerio de Defensa inglés y como parece encajar en la estructura por etapas del PNCT y los objetivos propuestos en cada una de ellas.

Ahora bien, dados los pocos años transcurridos entre la definición del plan y que su plena implementación (desde el año 2009) no ha sido uniforme en el tiempo en todos los municipios priorizados (los municipios priorizados en los Departamentos del Meta iniciaron la implementación en 2007, como parte del plan piloto de la Macarena), no parece posible trabajar sobre indicadores, en cuanto a las fases dos (fortalecimiento institucional) y tres (condiciones de desarrollo). Sin embargo, sí es posible hacer algunas inferencias generales sobre la primera etapa que se ejecuta desde el 2009 y que además viene articulada con la PCSD, del segundo mandato de Uribe Vélez¹⁴.

Por eso, el presente análisis de PNCT se limitará a determinar si durante la primera etapa del plan, es decir la etapa denominada fase 1 o de recuperación, desde el 2008 hasta 2011, se evidenció algún cambio significativo en las variables consideradas como el objeto de acción del PNCT.

¹⁴ Es preciso mencionar que la etapa de alistamiento, en la cual se crea la institucionalidad regional para la implementación del plan, adquiere relevancia particular para las intervenciones de tipo civil en la zona priorizada, no obstante, los esfuerzos militares en la retoma del control territorial por parte de la Fuerza Pública obedecen a estrategias de tipo militar que viene siendo implementadas desde la PSD y PCSD.

2.2. ESTUDIOS PREVIOS

Como bien se había mencionado anteriormente hay pocas evaluaciones del PNCT. Los documentos encontrados son de tres tipos; (1) documentos elaborados directamente por entidades oficiales; (2) documentos elaborados por centros de investigación privados con fines académicos; (3) un documento elaborado por una firma consultora privada contratada por una entidad oficial. Con respecto a los de primer tipo, hay dos documentos elaborados por el DNP y uno elaborado por el CCAI de la Presidencia de la Republica. En cuanto a los centros de investigación privados se destacan dos análisis elaborados por la Fundación Ideas para la Paz –FIP- y el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad –Dejusticia- y finalmente uno elaborado por Daniel Mejía, María José Uribe y Ana María Ibáñez miembros del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE- de la Universidad de los Andes. Finalmente un documento elaborado por la firma Econometría S.A. contratada por el DNP y el CCAI.

2.2.1. Documentos oficiales

2.2.1.1. Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación

El primer documento es un reporte ejecutivo presentado por el CCAI en el 2010, que da cuenta de los ‘avances’ logrados en el 2009 después de la directiva presidencial 01 de ese mismo año que pretendía coordinar formalmente la acción del Estado para implementar el plan. En éste se presenta la Política de Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, como antecedentes del PNCT y presenta la estructura de la nueva política, su objetivo general, las características para priorizar las zonas de intervención, los municipios que finalmente fueron priorizados, las fases que lo componen y el diseño institucional de coordinación a nivel nacional y regional para llevar a cabo la política.

La segunda parte del documento muestra, en términos generales y por regiones, los resultados obtenidos por el PNCT en el 2009. La siguiente tabla resume los logros por ellos presentados.

TABLA 2: RESULTADOS GENERALES DEL PNCT EN EL 2009

LINEA	LOGRO
ATENCION HUMANITARIA	23 Desplazamientos atendidos
	120 Emergencias por los CCR
	474 Misiones humanitarias
	113 jornadas interinstitucionales - más de 43000 beneficiados
DESARROLLO SOCIAL	575 Proyectos de Desarrollo social gestionados
	Terminación de 186 proyectos de infraestructura social
	Más de 6000 millones de pesos en donaciones (no hay especificaciones de donde provienen dichas donaciones)
JUSTICIA	Asignación de 2 fiscales de tierras en Montes de María
	Funcionamiento de dos estructuras judiciales en Nudo de Paramillo y Macarena
ORDENAMIENTO A LA PROPIEDAD	3290 Predios protegidos
	Caracterización de predios en Montes de María
	Programas de consulta en recuperación de predios en Nariño y Montes de María
DESARROLLO ECONOMICO	6 Misiones agropecuarias y 76 proyectos productivos
	113 Proyectos de desarrollo económico
	Alineación de proyectos con cooperación internacional
	28798 hectáreas erradicadas manualmente
GOBERNABILIDAD	Mantenimiento del programa CIMIENTOS y apertura en Montes de María
	Capacitación técnica en planeación a alcaldías en Nariño

Fuente: Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI- 2010.

Ahora bien, a nivel regional, el documento plantea como meta básica llevar los distintos indicadores de violencia, desarrollo institucional etc., de estos municipios priorizados, a niveles que por lo menos se encuentren en el promedio nacional sin que se especifique qué año o años se toman como referencia. Presentan un resumen de cada una de las regiones priorizadas, donde dan cuenta de acciones realizadas en las seis líneas antes relacionadas (atención humanitaria, desarrollo social, justicia, ordenamiento a la propiedad,

desarrollo económico y gobernabilidad), concluyendo que, a partir de dichos resultados mencionados en la tabla 3, el plan muestra importantes avances en su ejecución. No obstante, no se hace una evaluación comparativa con los promedios nacionales mencionados ni con municipios que puedan tener condiciones similares a los priorizados, que no sean objeto de acción. Tampoco se presentan datos más desagregados a nivel municipal, ni indicadores sobre los cuales poder hacer evaluaciones concretas, lo cual no permite establecer si la política ha tenido los efectos esperados hasta ese momento o si los logros reportados son consecuencia directa de su implementación.

Si bien a partir de los resultados y las acciones presentados por el CCAI no es posible concluir si la política ha tenido los efectos esperados, por las razones antes mencionadas, hay que resaltar que este es el documento más formal existente entre 2008 y 2011, limitación temporal de esta tesis, lo cual pone de presente las dificultades a resolver para plantear un ruta metodológica que implica una evaluación de impacto de toda política pública.

2.2.1.2. Boletines No. 7 y 8: Consolidación de la Paz

Las direcciones de Justicia y Seguridad y de Seguimiento y Evaluación de Políticas Publicas del DNP, presentan boletines semestrales de seguimiento a la política de seguridad. Los boletines No. 7 y No. 8, correspondientes al primer y segundo semestre del 2012 respectivamente, traen referencias sobre el PNCT. El boletín No. 7, hace un resumen muy breve de la política y menciona de nuevo el territorio priorizado. No obstante, en el documento publicado en el 2010 por el CCAI se referenciaron 86 municipios priorizados por el plan, mientras que en este (boletín No.7) los municipios priorizados bajan a 51. Lo anterior se debió a que en el 2012 el plan se redefinió, sacando algunos municipios que habían sido priorizados en el 2009 y cambiando el nombre a Plan Nacional de Consolidación y Recuperación del Territorio –PNCRT-. Vale la

pena mencionar, que no hay mayor detalle sobre razones que llevaron a disminuir el territorio priorizado.¹⁵

Con respecto al boletín No. 8, es importante subrayar que en las zonas priorizadas, registran 58 municipios, 7 más que los relacionados en el boletín No. 7, situación que, al menos, llama la atención dado que tampoco se mencionan las razones de dicho cambio, ni los municipios que fueron incluidos. Posteriormente describe algunos indicadores en delitos de alto impacto, derechos humanos y cultivos ilícitos para los años 2011 y 2012¹⁶. Con respecto a los delitos de alto impacto, el informe no es categórico en afirmar si la política de consolidación ha sido efectiva en el mejoramiento de estos indicadores, aunque sí señala reiterativamente que la situación en Tumaco- Nariño, Tibú-Norte de Santander y los municipios priorizados en Cauca (Miranda, Santander de Quilichao, Caloto, Corinto y Toribio) representan “preocupación” para el Gobierno, en tanto estos se incrementaron.

En cuanto a la situación de derechos humanos, el informe afirma que “(...) *aun presentan desafíos importantes vinculados con la persistencia de escenarios de riesgo y afectación a la población*” (DNP 2012; 14), por lo cual concluye que en esta materia es necesario para el gobierno seguir trabajando en el diseño de estrategias y planes que permitan una efectiva prevención a violaciones de este tipo.

Finalmente, en cuanto a los cultivos ilícitos, utilizando el número de hectáreas sembradas con hoja de coca como indicador, a pesar de un aumento en 3.2% del área sembrada a nivel nacional entre 2010 y 2011, la situación en los municipios priorizados es heterogénea. En Tumaco, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Valle del Guamuez, Putumayo, Puerto Rico, y Tibú se presentaron incrementos, mientras que en el resto de municipios, bajaron. El anterior

¹⁵ La anterior reducción de municipios priorizados, no interfiere con el objeto de análisis del presente trabajo, en tanto que su modificación se dio en 2012, y el horizonte temporal aquí estudiado, va hasta 2011.

¹⁶ Por delitos de alto impacto, el DNP entiende: Homicidios, atentados terroristas, extorción, hurto común y lesiones personales.

panorama les permitió concluir que la estrategia contra los cultivos ilícitos ha tenido un éxito relativo dado que los cultivadores han reducido el tamaño promedio de los lotes cultivados para evitar las acciones del Estado contra éstos.

En conclusión, a pesar de que los informes muestran de manera general el comportamiento de algunos indicadores relevantes para la presente investigación, lo cual da algunas luces sobre cómo el gobierno está midiendo la seguridad, ninguno dimensiona el impacto real que tiene el plan dado que la mayoría de las cifras no son tratadas en términos relativos a los niveles nacionales o, como en el caso de los homicidios, no hay referencias a tasas proporcionales a la población de cada municipio, siendo bastante difícil afirmar si el PNCT ha tenido un impacto positivo o negativo, lo cual reafirma a su vez, la importancia de trabajos como esta tesis, en el sentido de presentar organizada y articuladamente cifras que pueden dar una mejor aproximación a los logros alcanzados por el PNCT.

2.2.2. Documentos elaborados por centros académicos o de investigación

2.2.2.1. Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial

El objetivo principal del *Balance de la Política de Consolidación Nacional* es hacer un análisis de cómo ha funcionado el PNCT en general. El documento, escrito por Juan Carlos Palau y Gerson Arias de la Fundación Ideas para la Paz –FIP-, identifica en un primer momento los fundamentos teóricos de la política y su proyección en algunas zonas priorizadas, para posteriormente presentar la manera como ha operado el plan en la Sierra Nevada de Santa Marta, Bajo Cauca antioqueño, los Montes de María y la Macarena, a manera de estudios de caso.

Palau y Arias identifican dos elementos en la base del PNCT que son relevantes para la presente tesis, pues da luces de la causalidad implícita en el

plan: *El Componente Contrainsurgente –COIN-*, y el componente *antinarcóticos*. El COIN, de acuerdo con la recopilación bibliográfica elaborada por la FIP, es una ‘doctrina’ político-militar “(...) *para enfrentar guerras asimétricas entre el Estado (o la potencia colonial) y una insurgencia que se enfrenta al orden político y social (o a la potencia colonial)*” (PALAU y ARIAS 2011: 14). Dicha doctrina, elaborada fundamentalmente por fuerzas norteamericanas y británicas durante el siglo XX funciona bajo los principios de secuencialidad y simultaneidad, que en PNCT están presentes. La secuencialidad se podría resumir en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 4: SECUENCIALIDAD EN EL COIN



Fuente: Gráfico tomado de la Fundación Ideas para la Paz –FIP. (traducción propia)

Despejar se refiere a la recuperación del territorio por parte de la fuerza pública, específicamente en aquellos municipios con presencia de grupos armados ilegales. *Mantener* es el mantenimiento y control de las zonas que ya han sido recuperadas y ‘*Construir*’ hace referencia a la construcción del Estado una vez la zona esté bajo control. De acuerdo con FIP, el anterior esquema se ajusta totalmente a lo planteado por PNCT, a lo que se agregaría que incluso es coherente con la Política de Seguridad Democrática de los dos gobiernos de Uribe Vélez y el Plan Colombia del presidente Pastrana en 2000.

El segundo componente relevante para esta tesis, es el de *antinarcóticos*, considerado por la FIP como una continuación del Plan Colombia en su dimensión de lucha contra las drogas y erradicación de cultivos ilícitos. Ellos sostienen que la lucha contra los actores armados ilegales y la erradicación de cultivos ilícitos no necesariamente son objetivos que se complementan mutuamente pues no hay suficiente evidencia empírica para afirmar que sólo atacando la estructura financiera de grupos armados ilegales llevará a su

posterior derrota militar. De ahí, que al atacar los cultivos ilícitos, afectando el eslabón más intensivo en mano de obra y que, además, es una gran masa de campesinos, se mine la legitimidad y capital político para el Estado, en detrimento del logro de una intervención exitosa. De hecho, para los autores, la interdicción (desarticulación de laboratorios y cristalizaderos) es un eslabón con mayor peso que los mismos cultivos y donde los grupos armados ilegales no tienen tanta capacidad de injerencia. Todo lo anterior para concluir que la política antidroga necesita repensarse en lo que tiene que ver con erradicación de los cultivos ilícitos¹⁷.

Estos dos elementos desarrollados en el documento, son de gran importancia, en tanto ayudan a dilucidar la causalidad implícita en el plan, que como se mencionó anteriormente, es poco clara y tiene problemas de diseño. Si esa es la causalidad implícita en el plan, entonces solo a través de la intervención del Estado en esos dos frentes, expulsión de grupos armados ilegales de territorios donde tienen presencia y eliminación de los cultivos ilícitos, es posible mejorar las condiciones de seguridad en ciertas regiones. Ahora bien, más allá de hacer una valoración a las críticas hechas por la FIP frente al poco éxito que puede tener la reducción de los cultivos ilícitos en la reducción de la violencia, los resultados obtenidos en la presente investigación arrojarán evidencia empírica en uno u otro sentido, además de establecer si la relación causal establecida en el plan es significativa. No obstante, dada la complejidad del problema de violencia en Colombia y de cómo caracterizarlo, señalado anteriormente en la sección 2.1. del presente capítulo, se podría afirmar que los cultivos ilícitos, presencia de grupos armados ilegales y violencia distan mucho de tener una

¹⁷ Daniel Mejía ha venido insistiendo en la necesidad de replantear las acciones contra el narcotráfico. Para él es más eficiente concentrar las acciones en la destrucción de laboratorios y el tráfico de químicos que en la erradicación de los cultivos. Una de las razones para ello, es que el rendimiento por hectárea cultivada ha aumentado. En el 2000 una hectárea cultivada con hoja de coca producía 4.7 kg de cocaína, mientras que en 2006 producía 7.4. Por otro lado, también concluyo que un aumento de un 1% en el presupuesto para la reducción de cultivos, reduciría en 50kg la cantidad de droga que llega a los países consumidores, mientras que ese mismo aumento en la interdicción la reduciría en 1075kg. (MEJÍA 2009: 15)

relación lineal simple, el problema es bastante más compleja y difícil de entender, especialmente en lo a acciones del Estado se refiere.

2.2.2.2. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)

El documento CEDE No. 13 de Marzo de 2011, *Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)*, elaborado por Daniel Mejía, Ana María Ibáñez, tiene como objetivo presentar la evolución de algunos indicadores que pueden ser útiles para la estimación de los efectos de mediano y largo plazo del PCIM y por ende brindan pistas sobre la mejor manera de abordar algunas de las variables mencionadas en el plan para efectos del objetivo central, aquí planteado.

Vale la pena resaltar, que la metodología utilizada para describir algunos de los anteriores indicadores mencionados, fue la selección de ciertos municipios que tenían características similares a la región de La Macarena, para establecer comparaciones entre ellos. Para ello, los autores seleccionaron 26 municipios vecinos, así como cuatro variables para la comparación; Ingresos tributarios por industria y comercio, tasa de homicidios, hectáreas sembradas con coca y Gini de tierras. Establecieron todas las combinaciones posibles de esos 26 y, al promedio de cada una de esas comparaciones en cada una de las variables, le restaron al respectivo promedio de la región de La Macarena. La combinación con la menor diferencia fue el resultado de los municipios escogidos para la comparación. Lo anterior es relevante metodológicamente, en tanto pone de presente la importancia de seleccionar un conjunto de municipios adecuado, como grupo de control, para así poder obtener conclusiones más cercanas a la realidad. En el caso de la presente tesis, si bien no fue adaptada la anterior metodología, sí se identificará un subconjunto de municipios con características similares a los municipios priorizados, a manera de grupo de control. La metodología para seleccionar los municipios de comparación se explica en el capítulo cuatro de metodología.

Desarrollada su metodología, Mejía e Ibáñez presentaron indicadores en tres secciones; (1) resultados a corto plazo, que tiene que ver con la recuperación del territorio por parte de la Fuerza Pública y el combate a los cultivos ilícitos. (2) indicadores en infraestructura y algunos programas sociales. (3) indicadores socioeconómicos, como efecto de los resultados en las dos anteriores secciones. De acuerdo con el objetivo de la presente tesis, se pondrán a discusión los indicadores propuestos de corto plazo y algunas debilidades que ellos pueden presentar para análisis.

Con respecto a los resultados de corto plazo, la *densidad de los cultivos ilícitos*, medida como el número de hectáreas sembradas con coca, en la zona de La Macarena ha bajado durante la década del 2000. A su vez, desde la implementación del PICM la aspersión aérea ha disminuido mientras que la erradicación manual se ha incrementado, lo que para Mejía e Ibáñez, constituye un indicador de éxito del componente antidrogas del plan. Al respecto se podría sugerir que incluso mayores niveles de erradicación manual de cultivos ilícitos en comparación con la aspersión aérea indican mayor control territorial por parte del Estado. No obstante, es una hipótesis que podría ser objeto de posteriores estudios.

Mejía e Ibáñez utilizan dos indicadores para analizar el avance en control territorial en la zona. El número de enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los GAIL, y el número de víctimas de MAP y MUSE:

- Con respecto al primero, parten del supuesto según el cual mayores enfrentamientos iniciados por parte de la Fuerza Pública significan presencia institucional en la zona en cuestión. A su vez, cuando la anterior tendencia se encuentra en alza, implica que el territorio está en disputa, mientras que si la tendencia es a la baja, el territorio está en proceso de consolidación.
- Con respecto al segundo, suponen que dado el control territorial por parte de GAIL, la libertad de tránsito en muchas partes de la región es

baja o nula, por tanto el reporte de víctimas es más bajo, una vez la Fuerza Pública controla la zona, se reestablecen libertades y al transitar por zonas antes vedadas a civiles y erradicadores manuales, la probabilidad de caer en una mina aumenta.

Finalmente, muestran algunos otros indicadores como tasa de homicidios, número de secuestros, de actos terroristas, deserciones y capturas, entre otros, que a juicios de los autores demuestran que los cultivos ilícitos han disminuido, por un lado, y el control territorial ha aumentado por el otro, lo que se traduce en que la política ha sido efectiva en este aspecto.

Es interesante la propuesta de medición que Ibáñez y Mejía hacen, sobre la densidad de cultivos ilícitos y presencia del Estado. Con respecto a los cultivos ilícitos, no es totalmente claro que su reducción es consecuencia de la acción del estado, pues tal como lo plantea el proyecto Simci de Naciones Unidas, es necesario seguir afinando los indicadores de éxito que tiene este componente en particular, integrando variables como la *resiembra* o incluso el nivel de productividad por hectárea sembrada en las regiones¹⁸.

Con respecto a la presencia del Estado cabría preguntar ¿Qué tan válido es suponer, que en municipios donde el número de enfrentamientos iniciados por la Fuerza Pública es nulo, haya total control territorial del Estado? ¿No se podría suponer, también, que ese territorio es totalmente controlado por un GAIL y por eso la Fuerza Pública no entra y no se producen enfrentamientos? Preguntas como las anteriores, ayudan a afinar el tipo de indicadores que se utilizan, especialmente con la intención de medir efectos del plan, lo más cercano a la realidad posible.

¹⁸ Al respecto, el proyecto SIMCI de Naciones Unidas, ha venido haciendo estudios de productividad por hectárea sembrada con coca, en algunas regiones de Colombia. No obstante, dada la complejidad del fenómeno, la obtención de información es precaria, por lo cual aún no parece viable establecer comparaciones entre regiones y/o en el tiempo. (SIMCI - UNODC 2006)

Lo anterior pone de presente las limitaciones existentes en términos de información disponible para evaluar efectos del plan. Así, a pesar que el intento de Mejía e Ibáñez es una orientación metodológica para efectuar posteriores evaluaciones del plan, es necesario advertir las limitaciones de los mismos en las interpretaciones que se hagan sobre la efectividad o no del plan.

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

El documento *Incorporación institucional de la periferia en Colombia: Descentralización, regalías y Plan Nacional de Consolidación* escrito por Mauricio García Villegas y José Rafael Espinosa investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia-, tiene por objeto analizar el proceso de descentralización, el impacto de las regalías en los municipios y el Plan Nacional de Consolidación desde un enfoque de política pública.

Dejusticia hace comentarios generales sobre el Plan Nacional de Consolidación partir de algunos documentos y estudios preliminares que han realizado hasta ese momento, los que también fueron revisados en la presente tesis. Incluso, la metodología utilizada para evaluar algunos indicadores en seguridad fue la misma utilizada por Mejía e Ibáñez, referenciada anteriormente.

García y Espinosa, presentan algunos datos frente a las inversiones realizadas, los cultivos ilícitos, el número de homicidios y desplazamiento, entre otros, concluyendo que a pesar de que los resultados en seguridad y control territorial por parte de la Fuerza Pública (bajo el supuesto que cuando un territorio esta en recuperación hay mayores enfrentamientos armados iniciados por la Fuerza Pública y cuando está estabilizado disminuyen) parecen ser favorables. Sin embargo, aún existe un alto riesgo para las poblaciones de los municipios priorizados, dada la aparición de grupos neo-paramilitares posteriores al

proceso de desmovilización en 2003 y el accionar de las FARC en algunas regiones¹⁹.

Entre las conclusiones a las que llegan los autores, hay una que adquiere especial relevancia para la presente investigación. García y Espinosa sostienen que no hay un documento formal de política que dé cuenta del diagnóstico del problema, marco teórico, de conceptos claves en el plan como ‘consolidación’ y más importante aún, donde se presenten indicadores de éxito. Todo ello, refleja fallas en el diseño de la política que pueden hacer difícil su implementación y la evaluación que gobierno y sociedad civil haga sobre el mismo. Por ello, recomiendan la formalización de la política pública, para que además pueda articularse más fácilmente con políticas macro como el Plan Nacional de Desarrollo.

Se confirma la dificultad que existe al evaluar una política que es poco clara, así como también lo sugirió la evaluación realizada por la FIP. Ahora bien, aunque se comparte el hecho de que la política tiene fallas en su diseño, ello no significa que no haya política en sí misma. De hecho, como Dejusticia lo mostró, han habido recursos invertidos en las zonas priorizadas e incluso atribuye el mejoramiento de algunos indicadores de violencia a la presencia del PNCT. Sin embargo, si es completamente necesario que exista un documento formal y oficial, que contenga un diagnóstico del problema, marco teórico, estrategias de intervención, etc, que facilitarían su implementación y su evaluación.

¹⁹ Dejusticia, citando el Reporte Ejecutivo del CCAI, sostiene que “para el año 2009 se apropiaron \$472.216.216.565 adicionales para los municipios intervenidos, especialmente para las líneas de desarrollo económico y desarrollo social. Estos recursos se concentraron especialmente en La Macarena y Bajo Cauca Antioqueño y en menor medida en Montes de María y Buenaventura” (GARCÍA & ESPINOSA 2011: 19).

2.2.3. Documentos de consultorías privadas

2.2.3.1. Evaluar el esquema operativo y funcional del Plan Nacional de Consolidación Territorial frente a lo establecido en la Directiva Presidencial, levantar la línea base de los beneficiarios y formular recomendaciones.

Este documento es producto de una consultoría contratada por el Gobierno Nacional con tres objetivos: Primero, realizar una evaluación del esquema operativo del PNCT. Segundo, levantar la línea base para conocer la situación actual de estas comunidades y así poder establecer metas a futuro. Tercero, hacer algunas recomendaciones a partir de los resultados obtenidos en la línea base sobre la ejecución del plan hasta el momento así como de su esquema operativo. De ello, se pueden extraer dos conclusiones; (1) la focalización del territorio fue fundamentada en las condiciones de violencia y presencia de cultivos ilícitos y (2) que los planes de consolidación fueron realizados con discrecionalidad en cada una de las regiones focalizadas.

Metodológicamente, el informe define como unidad de análisis las instituciones, las personas y los grupos sociales que trabajan y se encuentran ubicados en los municipios priorizados por el plan. Ahora bien, a través de los distintos componentes de intervención, como la Ayuda Humanitaria de Emergencia – AHE-, la seguridad y gobernabilidad, entre otros, y de las distintas estrategias también identificadas en el plan, se establecen cuatro variables de impacto. Seguridad, Participación, Condiciones para el goce de derechos y condiciones mínimas de vida y Desarrollo Institucional. Lo anterior es importante metodológicamente para el estudio, pues sobre las anteriores variables se levanta la línea base a través de distintos cuestionarios a las comunidades y funcionarios públicos de todos los órdenes.

Como instrumentos metodológicos, se utilizaron técnicas cualitativas y cuantitativas. Con respecto al primero, entrevistas semi estructuras a actores

relevantes del sector público nacional y regional, ayudaron a la evaluación operacional del plan. Grupos focales de percepciones y delphos que arrojó información para la evaluación del esquema operativo, pero sobre todo, para la establecer la línea base²⁰.

En cuanto a las herramientas cuantitativas, se realizaron encuestas a una muestra de 1040 personas del área urbana y rural de 7 regiones priorizadas por el plan. Dichas encuestas, permitieron recolectar información sobre condiciones iniciales de la población beneficiaria, en términos de acceso a salud y educación, capital físico, capital social, participación y relación con el Estado, percepción institucional, legalidad y seguridad y justicia, para establecer la línea base y posteriores recomendaciones sobre el mismo. Adicionalmente, también se recolectó información 'secundaria' de estadísticas nacionales en las cuatro variables de impacto antes mencionadas.

La primera conclusión a la que llega el informe a través de las estadísticas municipales, es que las principales variables para elegir las zonas de consolidación fueron la violencia y cultivos ilícitos, más allá de las condiciones socioeconómicas o institucionales. En ese sentido, valoran como positivo el hecho que se hayan priorizado zonas y no municipios, dado los efectos de propagación que tiene la violencia y los cultivos ilícitos en zonas aledañas.

El enfoque de 'consolidación' muy central al plan pues atraviesa todas sus etapas: recuperación, transición y estabilización. No presenta criterios claros en términos de tiempos y logros específicos para cada una de ellas. Así mismo, los autores sugieren ampliar las estadísticas municipales, para facilitar el trabajo desagregado por municipios en zonas urbanas y rurales. Frente a lo anterior, el informe sugiere fortalecer la metodología 'semáforo' que indica en cuál etapa del proceso de consolidación se encuentra un municipio, así como instar al DNP

²⁰ Los grupos Delphos es una metodología "(...) que permite concentrarse en temas específicos buscando recoger no solo la experiencia de los participantes sino llegar a consensos sobre temas que requieren especial atención" (ECONOMETRIA S.A 2011: 12)

a que, en armonía con los municipios priorizados, consoliden un sistema de información que dé cuenta de las variables de impacto antes propuestas. Lo anterior se encuentra en total concordancia con lo que los estudios de la FIP y Dejusticia encontraron en sus respectivos estudios.

Sobre los aspectos institucionales, encontró que cada uno de los planes regionales del PNCT fueron elaborados e implementados con cierta discrecionalidad regional y no parecen haber estándares nacionales de calidad sobre los mismos, lo que ha generado niveles de avances distintos en las regiones. Lo anterior también implica que cada uno de los informes de gestión fueron redactados con lenguajes distintos y tampoco obedecen a tiempos previamente definidos. Frente a lo anterior, propone trabajar sobre dos frentes, el primero es integrar los planes de desarrollo regional con la acción de todas las entidades con presencia en la zona, así como establecer un sistema de monitoreo institucional.

Finalmente, tal como lo sostienen la FIP y Dejusticia la 'consolidación' en las zonas priorizadas tampoco parece ser un concepto que las entidades nacionales y regionales tengan claro, de ese modo, algunas entidades no han fijado criterios claros de intervención que midan objetivamente su acción. Es así, que es imprescindible para el PNCT, fijar de manera clara dichos criterios, que además sean compartidos por todas las entidades de orden nacional que interviene en dichas zonas.

De este documento es importante resaltar dos conclusiones sobre la naturaleza y finalidad del plan: a) que la identificación de las condiciones de violencia y la presencia de cultivos ilícitos fueron los principales factores para la focalización del territorio y b) que hay discrecionalidad para elaborar los planes regionales del PNCT. Con respecto al primero, dado que el PNCT no lo menciona de manera clara, la interpretación que la mayoría de los documentos aquí

referenciados hacen sobre la causalidad del problema se encuentra en esa misma línea, que además es la misma que la presente tesis establece.

Con respecto al segundo elemento, tal como fue sugerido en el primer capítulo de la presente tesis, otra de las razones por las cuales resulta bastante complejo adelantar una evaluación del PNCT en su totalidad, es porque la intervención del Estado no ha sido uniforme en todo el territorio priorizado, de manera que regiones como *La Macarena*, al haber sido el proyecto piloto del plan, se esperaba que presentaran una situación mejor en comparación con los demás territorios que fueron objeto de la política desde el 2009. No obstante, es preciso mencionar que la primera fase del plan, relacionada con la expulsión de los Gail y la reducción de cultivos ilícitos, no nace con el PNCT, sino que es la continuación de políticas anteriores como como la Seguridad Democrática de los gobiernos de Uribe Vélez, por lo tanto sería posible hacer algunas inferencias sobre los municipios priorizados en general, en cuanto a esta etapa se refiere.

A manera de conclusión del presente capítulo, se puede afirmar lo siguiente:

- a. El PNCT presenta problemas en su diseño, no solo por la confusión que existe en el número de municipios que fueron objeto de priorización y las razones que ha tenido el Gobierno para sacar a algunos otros, sino por la falta de definiciones concretas y mecanismos de medición claros, en conceptos esenciales para la política como *consolidación* o *presencia estatal*.
- b. La causalidad implícita en el PNCT, en la cual la presencia de cultivos ilícitos y de actores armados ilegales juegan un papel central en la consecución de mejores condiciones en seguridad y de desarrollo, aun es objeto de debate. De hecho, según algunos estudios mencionados anteriormente, no está planamente demostrado que atacando la estructura financiera de los GAIL, específicamente disminuyendo los cultivos ilícitos, se acabe con estos. Las anteriores variables, y su

relación con la violencia y la generación de condiciones de desarrollo es mucho más compleja, y parte de esa complejidad no parece estar inmersa en el PNCT.

- c. Finalmente, los estudios que se han hecho hasta el momento sobre el PNCT, si bien no se constituyen como evaluaciones de impacto de la política, si presentan bastantes inquietudes, como las mencionadas anteriormente, que reafirman la importancia de iniciar trabajos como la presente tesis, en la cual no solo se trate de esclarecer la causalidad en el plan, sino que además proponga una metodología que se aproxime a medir la situación de los municipios que fueron priorizados por el PNCT.

III. SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y CULTIVOS ILÍCITOS EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS

Como se señaló en el capítulo 2, el PNCT se estructuró de manera que la acción del Estado, en cada una de sus fases, fuera priorizada a ciertos municipios de Colombia, dadas algunas características establecidas por el gobierno. De acuerdo con el Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación, en las zonas priorizadas convergen “(...) *una débil presencia institucional del Estado, una alta vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al DIH, presencia de cultivos ilícitos y los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones*” (CCAI 2010: 8). Al margen de lo ambigua que pueda ser la anterior caracterización de los municipios priorizados, el presente capítulo se concentrará en describir algunos indicadores de violencia que son relevantes, en lo que corresponde a la primera fase del PNCT, en relación con los hallazgos encontrados por otros estudios realizados al respecto, descritos en el capítulo 2.

Se muestra a continuación la trayectoria de indicadores de variables como homicidios, secuestros, masacres, cultivos ilícitos, entre otros, en los municipios objeto del PNCT en relación con el resto de municipios del país²¹. Adicionalmente, estas tendencias se contrastarán con las de los porcentajes de participación que tienen los municipios objeto del plan con respecto al total nacional en cada uno de los indicadores sugeridos. El horizonte temporal va de 1990 a 2012; en algunos indicadores no se encontraron cifras desde ese año, por lo cual el análisis iniciará desde el año en que se cuente con la información completa. Lo anterior, con el fin de tener en cuenta tres periodos esenciales para el análisis; a) de 1990 a 2002, periodo anterior a la implementación de la PSD, b) de 2002 a 2009, periodo de implementación a la PSC y anterior al PNCT y c) de 2009 a 2012, periodo de implementación del PNCT.

²¹ En los cálculos hechos para el resto del país, fueron excluidos los municipios que objeto del PNCT.

Los indicadores aquí descritos, también son elemento importante de análisis en el capítulo quinto, en el que se presentan los resultados obtenidos de la metodología propuesta, pues son contrastados con el cambio en las variables para determinar si este es significativo o no en los municipios que fueron objeto del plan.

Para los indicadores de violencia, se presentará la evolución del número de homicidios, masacres, secuestros y desplazamientos forzados. Es preciso hacer dos aclaraciones; los anteriores indicadores son los que más se asocian con las dinámicas del conflicto armado y la lucha contra los GAIL y con respecto al desplazamiento forzado, se entiende que mayores cifras implican que los habitantes de cierta zona huyen para proteger su vida e integridad como consecuencia de amenazas de los actores armados y por ende del aumento de la violencia. Por otro lado, se describirán indicadores de cultivos ilícitos, minas antipersonal, contactos iniciados por fuerzas militares y contactos iniciados por GAIL y presencia de cultivos ilícitos.

3.1. Homicidios

El número de homicidios en Colombia varió de 24 mil y 28 mil entre 1990 a 2002 respectivamente, año en el que la tendencia empieza bajar constantemente hasta el 2012 donde cae a 15 mil. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes bajó de 64 en 1990 a 32 en el 2012, no obstante el descenso más significativo inicia en 2002 cuando se registraron 65 homicidios por cada cien mil habitantes.

TABLA 3: TASA DE CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE HOMICIDIOS EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PNCT Y EL RESTO DEL PAIS Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS MUNICIPIOS INCLUIDOS EN EL PNCT 1990-2012

		90	91	97	98	99	00	01	02	03	04	08	09	10	11	12
Tasa de crecimiento	PRIO		0,08	0,11	-0,21	0,20	0,18	-0,02	0,06	0,01	-0,15	-0,08	-0,22	0,00	-0,09	-0,02
	RESTO		0,15	-0,07	-0,09	0,03	0,07	0,05	0,03	-0,26	-0,17	-0,06	0,01	-0,03	-0,04	0,03
Particip. porcentual		7,7	7,2	9,2	8,3	9,9	11,0	10,3	10,6	13,1	13,3	17,2	14,4	14,8	14,3	13,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica.

Como se puede apreciar en la tabla 3, en los municipios priorizados, la tasa promedio de crecimiento entre 1991 y 2002, periodo anterior a la PSD, es de 0,03 mientras que en el resto de municipios, el promedio fue de 0,009. Ello indica que si bien en ambos universos crecieron los homicidios, se puede afirmar que en promedio aumentaron más en el territorio objeto del plan, aún antes de que este se diseñara e instrumentara. Ahora bien, una vez implementada la PSD, en los municipios priorizados por el plan, la tasa promedio entre 2003 y 2008, año justamente anterior a la implementación del PNCT es de -0,01, mientras que en el resto del país fue de -0,11, demostrando que a pesar de un decrecimiento promedio en ambos universos, el cambio en los municipios que no fueron priorizados fue mayor, es decir, disminuyeron más en comparación con los municipios objeto del plan.

En el periodo durante el PNCT, la tasa de crecimiento promedio en ambos universos es negativa; en el caso de los municipios objeto del plan, la tasa de crecimiento fue de -0,07, mientras que en el resto del país fue de -0,008. Como se podría esperar, en los municipios objeto del plan el decrecimiento en el número de homicidios fue mayor que en el resto del país, lo que indica, preliminarmente, que haber sido objeto del plan tuvo algún impacto positivo, sin afirmar que haya sido el esperado.

En el periodo entre 1990 y 2002, la participación porcentual de los municipios objeto del plan crece del 8 al 10.6%. Mientras entre 2002 y 2008 dicha participación sube al 17%, es decir, casi un punto porcentual por año. Este incremento puede estar asociado a la política de confrontación del Estado a los GAIL, en ciertos territorios en los cuales estos tienen presencia activa y que fueron objeto de priorización, en parte, por el PNCT. Ahora bien, desde 2008 la tendencia creciente en la participación porcentual desde 1990 se quiebra en 2008, pasando de 17 a 14%, disminuyó un poco menos de un punto porcentual por año.

Como se puede observar en la tabla 3, tanto la tasa de crecimiento del número de homicidios como el porcentaje de participación de los municipios objeto del plan con respecto al nacional, muestran un descenso desde la implementación del PNCT. No obstante, no se podría afirmar si el hecho de ser objeto de la política muestra una situación comparativamente mejor con respecto a municipios que tengan características similares y que no fueron priorizados. En todo caso, si se tiene en cuenta que la población de estos municipios objeto del plan representan un poco más del 7% del total nacional, la participación en homicidios es el doble de la que resultaría de una distribución normal, lo que si implica un reto bastante grande para Estado.

3.2. Masacres

El número de masacres en Colombia ha bajado de manera general de 1993 a 2012, aunque con un pico bastante alto en 2000. En cuanto a los municipios priorizados, la siguiente tabla muestra que el comportamiento es similar al del resto de municipios del país, con un pico en 2001. Estos picos, tanto en municipios objeto del plan como en los que no lo fueron, pueden ser explicados por el fuerte auge de los grupos de autodefensa o paramilitares en el país, durante la década de los 90. De hecho, Mauricio Romero, citando textualmente a Carlos Castaño, líder de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá –

ACCU²²- sostiene que “(...) *en guerra, un civil desarmado es un término relativo. Dos tercios de la guerrilla son miembros desarmados que operan como población civil y colaboran con la guerrilla*” (ROMERO 2002: 288), lo que puede explicar que la mayoría de las masacres sean perpetradas por estos grupos, especialmente contra la población civil, sin mencionar que estas también pueden ser perpetradas como uso del terror para apoderarse de grandes extensiones de tierra, a través de desplazamientos forzados.

Ahora bien, dicha disminución no parece darse en las mismas proporciones, es decir, la brecha entre el número de masacres en el resto del país y los municipios priorizados parecen cerrarse y mantenerse, desde el 2004. A partir de 2009, no hay un cambio significativo en esta brecha, a excepción de 2011, lo cual no permitiría sacar conclusiones del impacto del PNCT, en lo que a masacres se refiere.

TABLA 4: NÚMERO DE MASACRES Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PNCT Y EL RESTO DEL PAIS 1990-2012

		93	94	98	99	00	01	02	03	07	08	09	10	11	12
Número	PRIO	12	9	20	36	52	60	30	18	10	13	10	15	7	10
	RESTO	95	77	92	132	184	126	85	76	16	24	19	24	30	23
Participación porcentual		11,2	10,5	17,9	21,4	22,0	32,3	26,1	19,1	38,5	35,1	34,5	38,5	18,9	30,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica.

La participación porcentual de los municipios priorizados en el total de las masacres ocurridas en el país parece ir en aumento desde 1993 hasta el 2010 con algunos picos altos en 2001 y 2005 y un pico bajo en 2003, tal como se muestra la anterior tabla. Entre las masacres ocurridas entre 2000 y 2011 pueden destacarse las de El Salado, Macayepo, Carmen de Bolívar del Departamento de Bolívar, el Tarra Norte de Santander y el Chengue y Ovejas

²² Las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá –ACCU- fue la primera asociación de grupos de autodefensa o paramilitares liderado por Carlos Castaño en Colombia en 1995. No obstante, las raíces de estos grupos pueden remontarse hacia los años 80 de la mano del cartel de Medellín. Ver Mauricio Romero, *Paramilitares y Autodefensa 1982-2003*.

en Sucre, todos con dos características: (1) son territorios priorizado por el PNCT y (2) fueron cometidas por las AUC. Valga aclarar que de 2007 a 2010, la participación de los municipios priorizados se mantiene por encima del 35%.

Se podría afirmar que, desde la implementación del PNCT en 2009, hay una tendencia a la baja, aunque no podría decirse que haya un claro efecto atribuible a la política, dado los picos en la tendencia, por ello se registra una caída de 20% entre 2010 y 2011, pero un aumento de 10% entre 2011 y 2012. De cualquier forma, si se tiene en cuenta que los municipios priorizados representan un poco más del 7% de la población total, en 2012 el porcentaje de participación es cuatro veces por encima de dicho 7%. Adicionalmente, la situación en general de los casos de masacres sigue siendo bastante preocupante, sobre todo en este territorio que recibe una atención priorizada.

3.3. Secuestros

El número de secuestros²³ en Colombia muestra una tendencia a la baja desde el año 2000, en cual se produjeron 3572 casos. Ya en el 2012 su reducción fue más del 90% llegando a 305. En lo que respecta a los municipios priorizados el pico también se encuentra en el año 2000 con 586 casos y con una baja constante hasta el 2012 con 52 casos, como se muestra en la tabla 5.

²³ El número de secuestros hace referencia a la cantidad de eventos que se presentan en un determinado tiempo. No hace referencia al número de personas secuestradas. Con respecto a esta última, el manejo de las cifras puede traer bastantes complicaciones, por cuanto no se lleva registro pormenorizado de la situación de las personas una vez son secuestradas. Las estadísticas, al menos las oficiales, no dan cuenta de en qué momento una persona deja de ser secuestrada, ya sea por fuga, rescate, liberación, pago de recompensa, muerte, etc.

TABLA 5: NÚMERO DE SECUESTROS Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PNCT Y EN EL RESTO DEL PAÍS 1996-2012

		96	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Número	PRIO	160	533	586	483	531	357	230	125	108	90	82	46	72	59	52
	RESTO	878	2671	2986	2434	2351	1764	1210	675	579	431	355	167	210	246	253
Participación porcentual		15,4	16,6	16,4	16,6	18,4	16,8	16,0	15,6	15,7	17,3	18,8	21,6	25,5	19,3	17,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica.

Es preciso señalar, que de 1996 a 2000, previo a la PSD, la brecha de la tendencia entre los municipios priorizados y el resto del país parece ampliarse. Aunque desde 2000 la brecha se venía cerrando, por cuenta de que disminuyen más en los municipios no priorizados, esta sigue bastante amplia hasta el 2009, en la cual parece estabilizarse. Lo anterior parecería indicar que la tendencia a la baja en los secuestros en los municipios priorizados no es proporcional con la baja en el resto del país. Ahora bien, dado que en los municipios objeto del plan, convergen presencia de GAIL, cultivos ilícitos y violaciones a los DDHH, de acuerdo con el plan, entonces se esperaría que tras la intervención del Estado con el PNCT la situación mejore en relación con los municipios que no fueron objeto del plan.

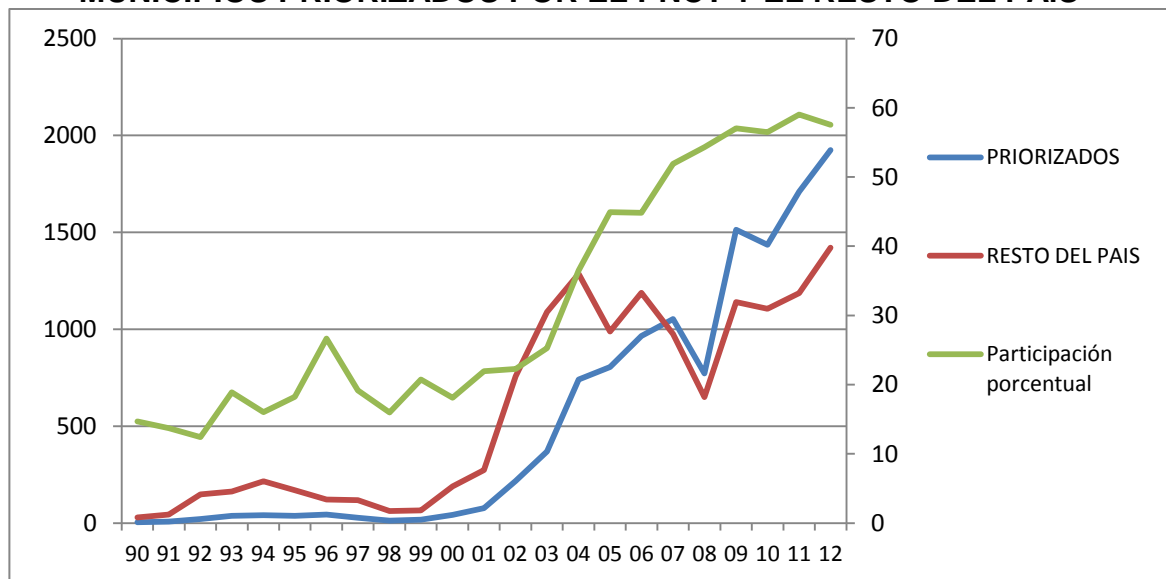
La participación de los municipios priorizados por el plan con respecto al total nacional en el número de secuestros, se mantuvo entre el 15 y el 20% entre 1998 y 2008. Desde el 2009, año de inicio de la implementación del PNCT la participación en el total subió al 26% en 2010, bajando de nuevo al 17% en 2012, dentro del rango donde se había mantenido. Lo anterior no indica de manera clara qué efecto tuvo el PNCT, pues su tendencia al alza se mantiene hasta 2010, momento que empieza a bajar. Por otro lado, llama de nuevo la atención que aunque muestra un porcentaje de participación más bajo que en las cifras de masacres y desplazamiento, sigue siendo alto si se compara con el

porcentaje de población de estos municipios priorizados con respecto al total nacional²⁴.

3.4. Personas en situación de desplazamiento

El número de personas desplazadas en Colombia, de 1990 a 2002 muestra una tendencia creciente constante, pasando de un poco más de 15 mil a 600 mil personas en dicha condición. Desde 2002 la tendencia parece revertirse pasando a 115 mil en el 2012. En cuanto a los municipios priorizados por el PNCT su comportamiento es el mismo, con una tendencia creciente de 1990 con 2630 personas desplazadas a 188 mil en 2002. Posteriormente baja a 47 mil, aproximadamente, en 2012.

GRÁFICO 5: NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PNCT Y EL RESTO DEL PAÍS



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica.

²⁴ Descontando el impacto que tiene el número de secuestros en ciudades capitales como Cali, Medellín y Bogotá, los municipios que mayor casos presentan son Ibagué -Tolima, San Luis – Antioquia, Aguachica – Cesar y Buenaventura – Valle. Esta última priorizada por el plan.

Tal como se muestra en el gráfico No. 5, la brecha entre los municipios priorizados y el resto del país, parece cerrarse paulatinamente desde 2002, que es el punto más alto de número de personas desplazadas en el país. A pesar de que las cifras vienen bajando desde ese punto, parece que desde 2007 la tendencia en el resto del país la tendencia en los municipios priorizados no es proporcional con la del resto del país.

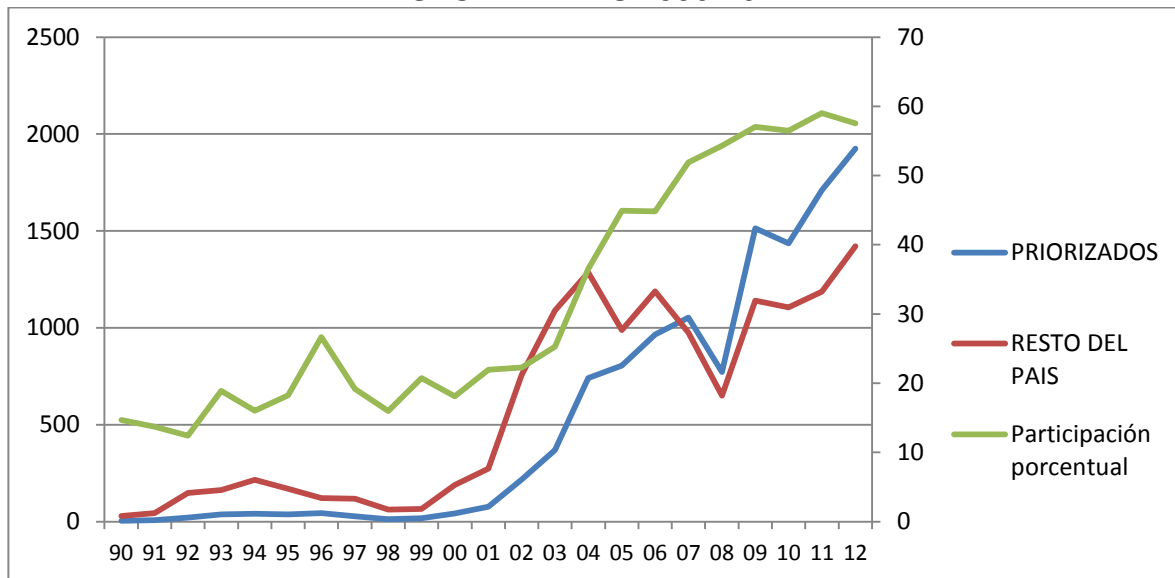
A pesar de que el número total de personas en situación de desplazamiento ha bajado tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados por el PNCT, el gráfico No. 5 indica que el porcentaje de participación de estos últimos ha ido en aumento constante desde 1995, lo que quiere decir que si bien han bajado los totales, el nivel nacional parece estar bajando con mayor rapidez que los municipios priorizados. Ahora bien, desde el 2009, momento en que se implementa el PNCT esta tendencia no parece revertirse del todo. Vale la pena mencionar, que al igual de lo que sucede con los casos de masacres, parece significativo que el 40% de las personas en situación de desplazamiento se concentren en el 7% del total de la población en Colombia, es decir, 5.7 más veces más que el peso de su población.

3.5. Eventos de Minas Antipersona y Municiones Sin Explotar²⁵

Los eventos relacionados con MAP y MUSE entre 1990 y el 2000 se mantienen en un rango de 30 a 230, no obstante a partir de 2001 su incremento es exponencial al pasar de 351 a 3346 en 2012.

²⁵ Es necesario aclarar que las estadísticas recopiladas por el Programa presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona PAICMA, distingue entre eventos y víctimas. Por víctimas entiende aquellas personas que hayan sufrido un lesión física o psicológica o alguna pérdida o deterioro en sus bienes como consecuencia de una MAP o MUSE. Por eventos, entiende incidentes y accidentes con MAP y MUSE. A su vez, por accidente entenderá todo evento indeseado que causa daño físico o psicológico a una o varias personas; por incidente se entiende un hecho que tiene que ver con MAP y MUSE pero que no necesariamente implica víctimas. Para efectos del presente análisis, se tendrán en cuenta los eventos MAP y MUSE pues son los que más podrían recoger su impacto en la violencia y por ende en el control territorial.

GRÁFICO 6: NÚMERO DE EVENTOS MAP Y MUSE Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PNCT Y EL RESTO DEL PAÍS 1990-2012



Fuente: Elaboración propia con datos Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.

La anterior tendencia nacional también se replica en los municipios priorizados por el plan. De 1990 al 2000 el número de eventos se mantuvo en un rango de 5 a 40, mientras que de 2001 a 2012 paso de 97 a 1925, creciendo exponencialmente.

Como se muestra en el gráfico No. 6, a diferencia de los anteriores indicadores, este muestra una tendencia creciente sostenida, aun después de la implementación del PNCT. Tal como se mencionó al inicio del presente capítulo, bajo el supuesto que mayores eventos MAP y MUSE podrían indicar mayor control territorial por parte del Estado, desde la implementación del plan en 2009, no parece observarse una tendencia distinta a la que venía desde el 2007, cuando en los municipios priorizados pasaron, incluso, a tener mayor número de eventos que en el resto del país.

Ahora bien, el porcentaje de participación en el número de eventos MAP y MUSE en municipios objeto del plan con relación al total nacional, también se incrementó exponencialmente desde el 2003, pasando del 25% al 57% en el

2012 respectivamente. De 2009 a 2012 en particular, se podría afirmar que la tendencia se mantuvo alrededor del 57% de la participación del total nacional.

3.6. Enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los GAIL

El número de contactos armados iniciados por las Fuerzas Militares entre 1998 y 2003 en los municipios no priorizados por el plan, subió de manera constante. A partir de ese año, bajan hasta el 2012, aunque con unos picos altos en 2006 y 2007. En los municipios priorizados, el crecimiento constante creciente se mantiene hasta el 2009, con un pico bajo en 2008. A partir de este punto, aunque hay más contactos en estos municipios que en el resto del país, también hay una tendencia a la baja.

TABLA 6: NÚMERO DE CONTACTOS ARMADOS INICIADOS POR LAS FUERZAS MILITARES Y GAIL Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PNCT Y EL RESTO DEL PAÍS 1998-2012

		98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Contactos iniciados por las FFMM	PRIO	77	70	100	198	371	604	550	604	942	968	609	958	808	441	428
	RESTO	213	308	427	749	1120	1633	1155	1039	1373	1381	811	752	633	377	436
	% PARTICIP.	26,6	18,5	19,0	20,9	24,9	27,0	32,3	36,8	40,7	41,2	42,9	56,0	56,1	53,9	49,5
Contactos iniciados por los GAIL	PRIO	147	143	188	264	250	473	295	421	362	162	179	356	382	539	657
	RESTO	429	376	561	546	943	918	505	530	501	275	217	347	404	473	566
	% PARTICIP.	25,5	27,6	25,1	32,6	21,0	34,0	36,9	44,3	41,9	37,1	45,2	50,6	48,6	53,3	53,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica.

A partir de 2009, año que inició la implementación del plan, se puede apreciar como los contactos iniciados por las Fuerzas Armadas bajan, lo anterior podría indicar que la disputa por el territorio en cuestión ha bajado, y que el Estado controla esos territorios. Esto no necesariamente implica que se haya “eliminado” completamente la presencia de GAIL, de hecho, el modus operandi de estos grupos es actuar en células pequeñas, atacando instalaciones de la Fuerza Pública, haciendo emboscadas, hostigamientos y ataques a la población civil, entre otros, generalmente, cuando no tiene el control de cierto territorio o lo están perdiendo, tal como lo demuestra la Corporación Nuevo Arco Iris, para

explicar el cambio de estrategia de las FARC, específicamente, durante los últimos años. (AVILA 2011: 44)

Como se puede apreciar en la tabla 6, el número de contactos armados iniciados por los GAIL cambian su tendencia a la baja entre 2007 y 2008, aumentando de manera constante hasta 2012. Ahora bien, es preciso mencionar que en los municipios priorizados el número de contactos iniciados tanto por la Fuerza Pública como por los GAIL entre el 2008 y el 2010 superan la proporción al resto del país, lo que indicaría que a dinámica por el control territorial en este territorio tiene dimensiones especiales en comparación con los demás municipios del país.

Así mismo, a pesar que el número de contactos iniciados por las FFMM bajan, la proporción con respecto al resto de país sube de manera constante desde el 1998. Lo mismo ocurre con los contactos iniciados por los GAIL, en donde la tendencia de los números totales muestra picos altos y bajos, mientras que la proporción con respecto al resto del país sube de manera constante desde 1998.

Desde 2009, año de implementación del plan, dado los anteriores indicadores, no podría afirmarse con plena certeza que el Estado haya recuperado plenamente el control del territorio, dado que los ataques iniciados por GAIL aumentan en número y proporción. No obstante, aunque la proporción de los contactos iniciados por las FFMM con respecto al resto del país disminuye levemente desde 2009, su alto porcentaje demuestra que existe una atención especial por parte del Estado en esta zona.

3.7. Presencia de cultivos ilícitos (hoja de coca)

El número de hectáreas sembradas con hoja de coca en Colombia ha venido bajando desde 2000, año en el que se registró la mayor cantidad de cultivos

con más 160 mil hectáreas sembradas. Esta tendencia a la baja es interrumpida en 2007, en donde se incrementan levemente, no obstante, la tendencia continua a la baja hasta 2011.

TABLA 7: HECTÁREAS SEMBRADAS CON COCA EN LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL PNCT Y EN EL RESTO DEL PAÍS Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN 2001-2011

		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Número	PRIO	70064	43640	32059	37181	42234	37089	50400	40140	33958	35158	33769
	RESTO	74743	58431	54281	43169	43516	40781	48499	40813	39181	26655	29996
Participación porcentual		48,4	42,8	37,1	46,3	49,3	47,6	51,0	49,6	46,4	56,9	53,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Simci – UNDOC.

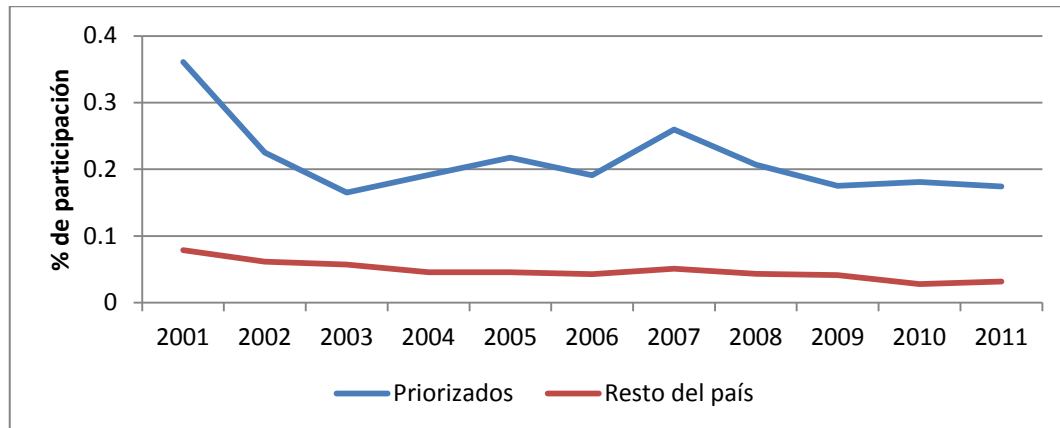
Llama la atención que en 2010 y 2011 el número de hectáreas sembradas en los municipios priorizados superan a los del resto del país, aunque ambas tendencias no se encuentran tan separadas una de la otra desde 2004. Desde el 2009 la tendencia a la baja observada en los municipios priorizados parece que se estanca, contrario a lo que cabría esperar una vez implementado el PNCT.

El porcentaje de participación desde 2001 a 2011 se encuentra en un rango de 40 a 60% aproximadamente muy por encima con respecto al total nacional, si se tiene en cuenta que la extensión territorial de los municipios priorizados, representan el 16% del total a nivel nacional, de acuerdo con datos de la Federación Colombiana de Municipios²⁶. Ahora bien, desde 2009 se esperaba que la participación de este territorio priorizado en el total de hectáreas cultivadas a nivel nacional bajaría en función de la implementación del PNCT, no obstante, se reafirma la tendencia a la baja de los municipios del resto del país mientras que en los priorizados se estanca.

²⁶ Las cifras presentadas por la Federación Colombiana de Municipios son tomadas a su vez del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Sitio web: <http://www.fcm.org.co/index.php?id=162>

Por otro lado, como proporción del territorio priorizado y no priorizado, la tendencia se comporta de manera similar como se puede apreciar en el gráfico No. 7.

GRÁFICO 7: PROPORCIÓN DEL NÚMERO DE HECTÁREAS SEMBRADAS CON COCA CON RESPECTO A LA EXTENSIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS Y NO PRIORIZADOS POR EL PNCT 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto Simci – UNDOC y del - IGAC.

Como es evidente, la proporción de hectáreas sembradas en los municipios no priorizados por el PNCT es significativamente más baja que en los priorizados en función del territorio con el cual es comparado, no obstante, lo importante para resaltar es la tendencia de cada una²⁷. Como se había mencionado anteriormente, en los municipios priorizados la tendencia viene a la baja desde 2001 a 2003, y con algunos picos altos y bajos se estanca en desde 2009. En el resto de municipios no priorizados la tendencia a la baja parece constante. Ahora bien, es preciso aclarar que la comparación con el resto de municipios que no fueron objeto del plan puede traer inconvenientes en sí misma, en tanto hay algunos muy urbanos como Bogotá o Medellín u otros donde por distintas razones, como el clima, no es factible sembrar hoja de coca.

²⁷ Es preciso mencionar, que si bien la proporción de hectáreas sembradas con coca con respecto a la extensión territorial es bajo a nivel nacional, lo cual indica que Colombia no es un país que esté lleno de estos cultivos, a nivel mundial se mantiene de 2001 a 2010 como el primer país en producción de hoja de coca, por encima de Perú y Bolivia con un promedio del 52% del total mundial, de acuerdo con los informes del proyecto Simci de Naciones Unidas.

A manera de conclusión, se puede afirmar que los anteriores indicadores muestran que, desde la implementación del PCN, no parece haber una mejoría clara en las condiciones de seguridad en los municipios priorizados y que, por lo tanto, no es fácil concluir nada sobre eventual aumento del “control territorial”. En algunos indicadores incluso aumenta la participación de los municipios objeto del plan como proporción de las cifras nacionales; tal es caso del número de personas desplazadas y en los eventos MAP y MUSE; en otros, la participación no muestra una clara tendencia como en los secuestros y las masacres; y en el número de homicidios tanto las cifras nacionales como la de los municipios priorizados muestran una tendencia a la baja, así como la proporción de participación de estos últimos con respecto al nacional.

En todas las variables señaladas en este capítulo, y razón de ser del PNCT, es claro que hubo un incremento sustancial en la participación porcentual de los municipios priorizados en el total nacional de cada una de ellas, entre los años noventa y 2005-6 y los descensos registrados a partir del 2009, no han permitido retornar a la situación inicial. Lo anterior lleva a retomar las preguntas antes planteadas acerca del efecto imputable al PNCT en el cambio en las variables objeto del plan o en el mejoramiento de las condiciones de seguridad en los municipios priorizados.

IV. DISEÑO METODOLÓGICO

En la sección 2 se presentó el PNCT en general, su principal objetivo y los municipios incluidos en el plan por el gobierno. De acuerdo con ello, la unidad de análisis de la presente investigación, son dichos municipios objeto del Plan. Ahora bien, es preciso recordar dos elementos; a) que este territorio se caracteriza por tener débil presencia estatal, alta vulneración de Derechos Humanos e infracciones al DIH así como presencia de cultivos ilícitos; b) En el caso particular de la primera fase del plan, denominada de *recuperación*, y que es el objeto de la presente investigación, el objetivo del Estado se centra la recuperación de la seguridad en estos territorios y mitigar sus efectos sobre la población civil.

De acuerdo con ello, esta tesis busca establecer si en las variables que el PNCT se propone afectar hay un cambio notable entre los municipios incluidos en el plan y aquellos que no lo fueron, pero que muestran características similares, en esas variables. Para ello se conforman dos universos a comparar: los 86 municipios incluidos en el plan y 63 de aquellos no incluidos, que se asemejan a los priorizados en las variables más importantes del plan, para un total de 149 municipios. Las variables de comparación son el cambio en: homicidios, secuestros, masacres, desplazamiento forzado, específicamente los expulsados del territorio, la presencia de cultivos ilícitos y disputa violenta observable, variable que será descrita más adelante. El horizonte temporal será entre 2008, año justamente anterior a la implementación de la política y el 2011.

Es preciso mencionar, que el PNCT es un plan que da continuidad a la política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez instrumentada en los dos periodos de su gobierno, e incluso un poco antes, con la propuesta del Plan Colombia en el Gobierno de Andrés Pastrana, después de 1999. Tal como se mostró en la primera sección, el PNCT no es una propuesta completamente nueva, es más bien, la continuación y consolidación de las acciones que el Estado venía realizando a través de las políticas antes mencionadas, en

particular del Plan de Consolidación Integral de la Macarena, que fue el plan piloto del PNCT y que también fue descrito en la primera sección.

4.1. Sustentación metodológica

La identificación de resultados concomitantes con el plan, está condicionada por varios factores, entre ellos, la claridad de la política, sus objetivos y de los criterios para seleccionar a las unidades de aplicación, así como de la disponibilidad de datos sobre la situación del universo objeto del plan y sobre la instrumentación y aplicación del plan y, por supuesto, de los años de ejecución del plan. En las secciones siguientes me refiero a estos puntos, en relación a la metodología aplicable.

El plan propone tres condiciones de focalización, es decir las condiciones que hacen objeto de priorización a un municipio, que son: Débil presencia institucional, vulneración a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario y presencia de cultivos ilícitos, centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones. Dado que en documentos oficiales no se establecen indicadores concretos de medición, resulta bastante complejo cuantificarlas y cualquier intento por hacerlo será objeto de debate por la misma ambigüedad y generalidad de estos criterios. No obstante, en la presente investigación se proponen tres indicadores que pueden dar una idea aproximada.

Con respecto a la *débil presencia institucional*, dado que las acciones del Estado, en su primera fase, están orientadas a que las Fuerzas Militares retomen el control del territorio y consoliden su presencia, resulta bastante difícil cuantificarlo por dos razones. La primera tiene que ver con el acceso y manejo de la información, en tanto que no es posible determinar el número de hombres de las Fuerza Militares presente en el momento de iniciación del plan y su aumento a lo largo de su ejecución, en cada municipio. Las tropas, que están

asignadas a unidades militares se encuentran en zonas que generalmente cubren varios Departamentos, siendo en sí mismas móviles²⁸.

La segunda razón, tiene que ver con la interpretación que puede hacerse de algunos indicadores y que se aproximan, aparentemente, a determinar el control territorial. Si un territorio se encuentra en disputa entre la Fuerza Pública y cualquier grupo armado ilegal, es de esperar que se registren acciones armadas por parte de los GAIL y contactos armados iniciados por la Fuerza Pública²⁹. No obstante, en aquellos municipios en los cuales no se presenten ninguna de las dos anteriores, o su intensidad sea muy baja, cabrían dos interpretaciones; (1) hay total control del territorio por parte de las Fuerzas Militares o (2) hay total control del territorio por parte de los GAIL. Al respecto, Jorge Restrepo, director del Centro de Recursos para Análisis de Conflictos – CERAC-, al intentar determinar cuáles municipios son afectados por el conflicto armado, advierte que la ausencia de eventos violentos (contactos armados iniciados por la Fuerza Pública o acciones de GAIL) puede significar el control total del territorio por un grupo armado ilegal o el control total por parte del Estado. Ante la falta de información detallada al respecto, el autor decide no registrar el ‘control territorial’ sino la ‘presencia violenta visible’.³⁰ (RESTREPO 2009: 205)

Teniendo en cuenta los problemas de información, conceptualización y medición, antes mencionados, la presente investigación no pretende determinar si un municipio está controlado por el Estado o no, sino la presencia de *disputa violenta observable* en éste. Por disputa violenta se entiende todo contacto

²⁸ En el caso del Ejército Nacional, por ejemplo, las Divisiones tienen responsabilidades operacionales en distintas zonas del país, que cubren un número determinado de Departamentos. A estas son asignadas Brigadas, que tienen responsabilidad operacional en ciertos municipios dentro de la zona de la Unidad y en casi todos casos, la zona de cobertura puede conformarse en municipios que hacen parte de más de un Departamento. Y finalmente, a estas Brigadas les son asignados los Batallones. Para mayor información, remitirse a la siguiente página del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, web: <http://www.cgf.mil.co/CGFMPortal/faces/index.jsp?id=6386>

²⁹ De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de Colombia, en sus estadísticas entienden por “acciones armadas por parte de los GAIL”, ataques contra instalaciones de la Fuerza Pública, emboscadas, hostigamientos, ataques a población, entre otros.

³⁰ Restrepo define la ‘presencia violenta visible’ como “*la evidencia cuantitativa de eventos de violencia asociada al conflicto armado en un lugar y momento específicos*” (RESTREPO 2009: 207)

armado iniciado por la Fuerza Pública o acciones armadas por parte de los GAIL en un municipio determinado y el indicador a utilizar será la suma del número de contactos armados iniciados por la Fuerza Pública y las acciones armadas por parte de los GAIL, que son registrados por el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de Colombia³¹. Nótese que en los municipios donde no hay *disputa violenta observable* no se está infiriendo que haya control del Estado y por tanto nula presencia de GAIL o viceversa sino que no hay disputa territorial y por ende hay menor probabilidad de afectación a la población civil.

La segunda condición de focalización mencionada en la política, es la *alta vulneración a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario*. El centro de Investigación y Educación Popular –CINEP-, en el marco conceptual de su banco de datos de Derechos Humanos y violencia Política, contempla tres categorías de derechos en el marco de la violencia política. Violación del derecho a la vida, entre los que se encuentran ejecución extrajudicial, atentado, amenaza individual y amenaza colectiva. Violación del derecho a la integridad personal, entre los que se encuentran tortura, herida y violencia sexual. Y Violación al derecho de libertad personal, entre los que se encuentran desaparición forzada, detención arbitraria, secuestro, y desplazamiento forzado, entre otros. Así mismo, en lo que respecta al DIH, registra infracciones como perfidia, ataque indiscriminado, pillaje, ataque a misión humanitaria o religiosa, desplazamiento forzado y ataque a bienes civiles, entre otros. Teniendo en cuenta la disponibilidad de los datos de las infracciones antes mencionadas tanto a nivel municipal como en el tiempo, se va a tomar como indicador el número de personas expulsadas forzosamente de su territorio como consecuencia del “*conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a Derechos Humanos, infracciones*

³¹ EL observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de Colombia, obtiene los datos a partir de los boletines diarios del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Policía Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares. Vale la pena mencionar que estas cifras, al provenir de fuentes oficiales, pueden ser objeto de debate dada su objetividad, no obstante, sus datos son de los más completos públicos que hay.

*al DIH u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público*³².

La tercera condición de focalización que establece el plan, referente a *la presencia de cultivos ilícitos y los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones*, resulta bastante complejo encontrar una medición que pueda condensar todos los elementos mencionados en esta condición. Por ello, el indicador a utilizar será el número de hectáreas cultivadas con hoja de coca, obtenido de los informes anuales que elabora el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI- de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito –UNODC- (por sus siglas en inglés).

Teniendo claro cómo son entendidas y cómo serán medidas las anteriores condiciones de focalización, se seleccionó un conjunto de municipios no priorizados de comparación, en función de características similares a los municipios priorizados, de la siguiente manera:

- a) La delimitación temporal de los anteriores indicadores va desde el 2002, año en el cual inició la PSD, hasta el año 2008, año inmediatamente anterior a la implementación del PNCT.
- b) Se sumarán los valores en el tiempo para cada uno de los municipios priorizados y de cada uno de los indicadores.
- c) Posteriormente se obtendrá la mediana de las sumatorias en cada uno de los criterios de focalización de dichos municipios.
- d) Entrarán dentro del subgrupo de municipios no priorizados de comparación los que se encuentren entre el primer y el tercer cuantil de distribución de cada uno de los criterios de focalización.
- e) Finalmente, el criterio de selección del subgrupo final de comparación, serán todos aquellos municipios, no priorizados que estén dentro del anterior rango, en los tres criterios de selección.

³² Ley 387 de julio 1997, artículo 1.

En el grupo final de comparación que tiene características similares a los municipios priorizados es de 63. Por tanto el total de municipios sobre los cuales se trabajara en la presente tesis, será de 149, que incluye los 86 municipios priorizados. (VER ANEXO 1)

4.2. Variables relevantes

Las variables relevantes para la presente investigación son seis: Como variables dependientes se considerarán los **homicidios, secuestros, masacres y desplazamiento forzado**. Dichas variables dan una aproximación, según la política del plan, a los efectos que pueden tener los cultivos ilícitos y la confrontación armada sobre la población municipal, de acuerdo con el objetivo trazado para la primera fase del plan, objetivo de este estudio.

Dada la causalidad implícita en el PNCT, el narcotráfico y la presencia de GAIL son causantes de mayores índices en homicidios, secuestros, masacres y desplazamiento. Por ello, las variables independientes serán la **presencia de cultivos ilícitos y disputa violenta observable**. Con respecto al primero, tal como se mostró en la sección 3, el número de hectáreas con cultivos ilícitos tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados ha caído desde el 2001³³. Dichos cambios, de acuerdo con los informes elaborados por el proyecto SIMCI de Naciones Unidas en conjunto con el gobierno nacional, están relacionados directamente con las acciones emprendidas desde el Estado para su erradicación³⁴ (UNODC 2013: 8)³⁵. Ahora bien, a pesar de los problemas metodológicos que puede tener Naciones Unidas para hacer sus estimativos, frente a lo cual es poco lo que se puede hacer y de algunas críticas alrededor de la eficacia y eficiencia de los programas, lo cual puede ser objeto

³³ De acuerdo con el proyecto Simci de Naciones Unidas, el promedio de municipios afectados con cultivos de coca entre 2008 y 2011 es el 208, aproximadamente el 20% del total de municipios en Colombia. (UNODC 2012: 6)

³⁴ Vale la pena aclarar, que en los informes elaborados por Naciones Unidas en esta materia también participa el gobierno Colombiano, así mismo, estas cifras oficiales son utilizadas como referencia por múltiples actores.

³⁵ Los programas que tiene el Gobierno Nacional para erradicar los cultivos ilícitos son dos; erradicación manual forzosa y voluntaria y erradicación por medio de aspersiones aéreas.

de futuras investigaciones, lo concreto es que el del número de hectáreas sembradas con coca depende, *ceteris paribus*, de la acción del Estado en la materia³⁶.

Con respecto a la variable ‘disputa violenta observable’, el indicador es la suma de las acciones armadas por parte de los GAIL y contactos iniciados por parte de las Fuerza Pública. Vale la pena recordar que con esto no se está infiriendo debilidad o fortaleza institucional, sino un factor, que derivado de la presencia de GAIL y Fuerza Pública en un territorio, podría implicar mayores afectaciones a la población civil.³⁷

TABLA 8: DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LAS VARIABLES RELEVANTES

TIPO VARIABLE	NOMBRE	INDICADOR	FUENTE
Dependientes	Homicidios	Diferencia en la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes entre 2008 y 2011	Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República.
	Secuestros	Diferencia en el número de víctimas de secuestros entre 2008 y 2011.	Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República.
	Desplazamiento	Diferencia en el número de personas en situación de desplazamiento (Expulsados), entre 2008 y 2011	Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República.
	Masacres	Diferencia en el número de Masacres cometidas	Observatorio de Derechos

³⁶ Algunos estudios sugieren que estrategia de aspersión aérea ha generado comportamientos estratégicos de los actores que cultivan, en tanto el aumento de los precios de la base coca se constituye en un incentivo para seguir ampliando la frontera cultivable (VARGAS 2004: 120). Por otro lado, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos WOLA, también sugiere que la estrategia de aspersión aérea es fallida por la eficacia y eficiencia misma de la política y por fallas en la información reportada, (WALSH, SANCHÉZ & SALINAS 2008: 47). No obstante, en ambos estudios se reconoce la disminución de las hectáreas cultivadas como consecuencia de la acción del Estado, a pesar que sea costosa y a largo plazo ineficiente.

³⁷ Es preciso mencionar, que para advertir problemas de colinealidad en las variables independientes, se realizó una correlación entre ambas y el índice fue de 0.1, lo que permite descartar una relación fuerte entre ellas en cualquier sentido.

		entre 2008 y 2011	Humanos de la Presidencia de la República.
Independientes	Presencia de cultivos ilícitos	Diferencia en el Número de hectáreas sembradas con coca a nivel municipal, entre 2008 y 2011.	Estadísticas Municipales del proyecto Simci - UNODC
	Disputa Violenta Observable	Diferencia en la sumatoria del número de enfrentamientos entre Fuerza Pública y los GAIL, iniciados por la Fuerza Pública y el número de acciones realizadas por los GAIL, entre 2008 y 2011.	Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República.

4.3. Comparación de medianas

Un primer elemento a tener en cuenta en la presente investigación es determinar si efectivamente los municipios priorizados muestran una situación particular. Para ello, se va a formar un subconjunto de municipios, especificado en la sección anterior, y se van a comparar las medianas de los tres criterios de focalización, disputa violenta observable, hectáreas sembradas con coca y desplazamiento forzado, entre 2002 y 2008, en los municipios priorizados y en los no priorizados por el PNCT a través de una prueba chi, con cada uno de los factores de priorización establecidos por el PNCT, así³⁸:

(1)

(2)

Donde x es cada uno de los tres factores de priorización, p se refiere a los municipios priorizados, que son 86, y np se refiere a los no priorizados que son el resto.

³⁸ La distribución de los criterios de focalización no es normal, por ello se tomó la decisión de utilizar la mediana y no la media, en todo caso, más adelante se describirá con mayor detalle cada uno de estos criterios.

Se esperaría que la diferencia de medianas fuera mayor que 0. Si no es así, se podría concluir que la selección de los municipios a priorizar fue al azar, lo cual ya traería problemas para los posteriores análisis.

4.4. Diferencia del cambio de medias

Utilizando el subconjunto de municipios antes mencionado, se observará el cambio de cada una de las variables relevantes entre el periodo 2008, año inmediatamente anterior a la implementación del PNCT y el 2011, y se compararán las medias de dicha diferencia entre los municipios priorizados y no priorizados, así³⁹:

$$(3)$$

$$(4)$$

Donde x es la variable relevante, p al municipio priorizado, t es el tiempo final (2011), $t-1$ al tiempo anterior (2008) y np los municipios no priorizados.

$$(5)$$

Si el cambio tanto en los municipios priorizados como no priorizados ha sido positivo, se espera que el signo de ambas medias sea negativo. Ahora bien, si la magnitud del cambio en los municipios priorizados (más alejado del 0 por el lado negativo) es mayor que el cambio en los municipios no priorizados, se esperaría que la diferencia de medias sea mayor a 0, como se muestra en (5).

$$(6)$$

Como se muestra en (6), si la media del cambio en municipios no priorizados es mayor que en los municipios priorizados, entonces parecería que la política no tuvo un efecto positivo mayor en comparación con los que no fueron objeto de la política.

³⁹ La distribución del cambio en cada una de las variables parece normal, por ello, se tomó la decisión de trabajar sobre las medias. Más adelante se describirá con mayor detalle cada una de las variables.

4.5. Relación del cambio de las variables

Con la anterior prueba de diferencia de medias, se podría establecer si el cambio en las variables relevantes en los municipios priorizados es mayor, menor o igual en comparación con los no priorizados. No obstante, es posible establecer la magnitud del cambio si se toma en cuenta la causalidad establecida en la sección 5.1. Vale la pena recordar que las variables de dependientes son homicidios (H), Desplazamiento (D), Masacres (M) y Secuestros (S). Las variables independientes son presencia de cultivos ilícitos (C) y disputa violenta observable (DV). Se planteará un modelo de regresión simple que dé cuenta de la magnitud del cambio en la diferencia en las variables dependientes ante cambios en la diferencia de las variables independientes.

(5)

Donde it es el valor correspondiente a la variable del municipio i ésimo en el tiempo final (2011). Mientras que $It-1$ es el valor correspondiente a la variable del municipio i ésimo en el tiempo inicial (2008). Se tomó como ejemplo la variable dependiente H, no obstante vale la pena aclarar que se correrá el modelo para cada una de las tres variables dependientes restantes. Por otro lado, se correrá el modelo tanto para todo el conjunto de municipios a estudiar.

Lo anterior, no solo confirmará los resultados obtenidos en la diferencia del cambio de medias, sino que, como se mencionó anteriormente, dará una idea más clara del impacto que puede tener la diferencia en las variables independientes sobre las dependientes. Se esperaría que el signo de β sea positivo, si el cambio si la reducción de hectáreas con coca, aumenta a su vez la diferencia entre la variable dependiente. En el caso de la disputa violenta observable, se esperaría que el signo de β fuera positivo, si el aumento de la disputa trae consigo mayores menor reducción de la diferencia en las variables dependientes.

V. PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN EN MUNICIPIOS OBJETO DE ANALISIS

De acuerdo con lo mencionado en el capítulo 2, el PNCT se proponía intervenir en ciertos municipios donde convergen una débil presencia estatal, (como se aclaró en el anterior capítulo es un concepto poco claro en el plan y por lo tanto se tomara como *disputa violenta observable*), alto número de hectáreas con coca, presencia de grupos al margen de la ley y altos índices de desplazamiento. (CCAI 2010: 8) Lo anterior, con el fin de disminuir la violencia a través del combate a grupos armados ilegales y la erradicación de cultivos con coca, en lo que el plan llamó *la fase de recuperación*.

Es importante recordar, que en el capítulo 3 se mostró de manera descriptiva la evolución de algunos indicadores de violencia en los municipios objeto del plan, concluyendo que, en algunos indicadores la participación porcentual de los municipios incluidos en el plan, aumentó; Tal es caso del número de personas desplazadas; en otros, como en los secuestros y las masacres, la participación no muestra una clara tendencia; y en el número de homicidios tanto las cifras nacionales como la de los municipios priorizados muestran una tendencia a la baja, así como la proporción de participación de estos últimos con respecto al nacional. Entre los años noventa y 2005-6 se demostró que hubo un incremento sustancial en la participación porcentual de los municipios priorizados con respecto al total nacional. A partir del 2009, los descensos registrados no han permitido retornar a la situación inicial, lo cual no demuestra claridad en el cambio que las anteriores variables han tenido, especialmente en los municipios que fueron objeto de priorización del PNCT en comparación con aquellos que no lo fueron y que tiene características similares.

En este sentido, a continuación se describirán los resultados obtenidos en los municipios seleccionados, dividiendo el análisis en tres secciones. La primera muestra la comparación de medianas entre municipios priorizados y no priorizados con el fin de sugerir si hubo o no problemas en la selección de los

municipios a focalizar por la política de acuerdo con los tres criterios de selección, detallados en el anterior capítulo sección 4.2. La segunda parte presenta la comparación de medias del cambio entre 2008 y 2011 en las variables relevantes, entre municipios priorizados y no priorizados y finalmente, se plantea la relación entre las variables relevantes que el plan identifica como causales y algunos índices de violencia.

5.1. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN DE MUNICIPIOS PRIORIZADOS Y NO PRIORIZADOS 2002-2008

La distribución de los datos en los tres criterios de selección, disputa violenta observable, hectáreas sembradas con coca y desplazamiento forzado, determinará el tipo de prueba a utilizar para la comparación entre municipios priorizados y no priorizados. Si es una distribución normal, la prueba a utilizar será la comparación de medias a través de la t-student, si no es normal, es necesaria una prueba de medianas, que indique si la distribución de los dos grupos a comparar (municipios priorizados vs no priorizados) es la misma. En el caso de estos tres criterios de focalización, la distribución encontrada fue no normal (VER ANEXO 2).

Una vez determinada la no normalidad de los datos en estos tres criterios de selección, para la comparación de medianas entre los municipios priorizados y no priorizados en cada uno de los criterios de selección, se utilizarán dos pruebas. La principal, será la prueba de medianas en la cual la hipótesis nula es que ambas muestras (en este caso los municipios priorizados y no priorizados) provienen de poblaciones con la misma mediana. Vale la pena mencionar que el nivel de confianza con el cual se elabora la prueba es de 95%, por tanto, se rechaza la hipótesis nula, si el p-valor es menor a 0.05. Ahora bien, para confirmar los resultados obtenidos en la anterior prueba, se utilizará el test de *Mann Witney*, el cual, además de ratificar los hallazgos, indica la probabilidad de que la mediana de los municipios no priorizados sea mayor que la de los municipios priorizados.

La siguiente tabla, resume los resultados obtenidos de las pruebas.

TABLA 9. RESULTADOS DE LA PRUEBA DE MEDIANAS PARA LA DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE, HECTÁREAS SEMBRADAS CON COCA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO

		Disputa Violenta Observable		Hectáreas Sembradas con Coca		Desplazamiento Forzado	
		Priorizado		Priorizado		Priorizado	
		0	1	0	1	0	1
Mayor que la mediana	SI	24	50	16	27	33	41
	NO	38	36	47	58	29	45
Chi 2		4.69		24.87		0.24	
P VALOR		0.03		0		0.61	
Probabilidad que sean iguales		0.4		0.27		0.5	
Media		63.15		2194.04		8628.19	
Mediana		41		130		5568	

5.1.1. Disputa violenta observable

Con respecto a la *Disputa Violenta Observable*, o la sumatoria de contactos armados iniciados por la Fuerza Pública e iniciados por los GAIL, tanto la media como la mediana de los municipios priorizados se encuentra por encima de los valores encontrados en los municipios no priorizados, lo cual podría indicar que es en los municipios objeto de priorización, donde, tanto la acción de las Fuerzas Militares como la de los GAIL se han concentrado entre 2002 y 2008. (VER ANEXO 2, gráfico 1)

De acuerdo con la tabla 9, el valor se encuentra por debajo de 0.05, con un valor de **0.030**, lo cual muestra que, la diferencia de la distribución de los municipios priorizados y los no priorizados, es estadísticamente significativa. Ahora bien, para confirmar el anterior resultado, se realizó la prueba que muestra la probabilidad que la media de los municipios no priorizados sea mayor que la de los priorizados y el resultado fue de **0.408** (VER ANEXO 3). De acuerdo con lo anterior, en la variable disputa violenta observable, no hay

evidencia que demuestre que hubo municipios de los no priorizados que debieron haber sido objeto de focalización por parte del plan.

5.1.2. Hectáreas sembradas con coca

El número de hectáreas sembradas con coca entre 2002 y 2008 tiene una media de 2104 y una mediana en 130. Lo anterior indica que la mitad de los municipios objeto de la presente tesis tiene menos de 130 ha. sembradas con coca. Ahora bien, al menos el 50% de los municipios no priorizados no tiene presencia de cultivos ilícitos⁴⁰, lo cual hace que la media de los priorizados sea más alta que la de los no priorizados, tal como supone el PNCT debe ser un criterio de selección para la focalización. (VER ANEXO 2, gráfico 2)

La prueba de medianas muestra que son significativamente distintas las distribuciones de los municipios priorizados y no priorizados, dado que el p-valor se encuentra por debajo del nivel de significancia $-0,05-$. Por otro lado, confirmando el anterior hallazgo, la probabilidad de que la mediana del número de hectáreas sembradas con coca de los municipios no priorizados sea mayor que en los municipios priorizados es de **0.273** (VER ANEXO 4). No hay evidencia que indique que haya municipios que debieron estar priorizados y no lo están, de acuerdo con este criterio de selección.

5.1.3. Desplazamiento forzado

La media del número de personas desplazadas entre 2002 y 2008, es de 8628 personas con una mediana de 5568. Por otro lado, la media de los municipios no priorizados parece significativamente más baja que la de los priorizados, como cabría esperar, si la selección de municipios a focalizar fue óptima. No

⁴⁰ El criterio de selección de los municipios a comprar fue, los que estuvieran entre el primer y el tercer cuartil de la distribución de los criterios de focalización en los municipios priorizados, lo que indica que, al menos, el 25% de los municipios priorizados no tienen hectáreas sembradas con coca. Es importante mencionar lo anterior, en tanto se podría pensar que hay un sesgo en los criterios de selección de los municipios a comparar, no obstante, dado que hay municipios priorizados que no tienen hectáreas con coca, es relevante tener en cuenta comparativamente municipios no priorizados que tampoco las tuvieron. Adicionalmente también es pertinente aclarar que los municipios que entraron dentro del grupo de comparación debían cumplir los tres criterios de focalización descritos en el capítulo metodológico, con el fin de evitar sesgos en la selección.

obstante, las medias parecen estar muy cerca, lo cual abre la posibilidad de que éstas sean estadísticamente iguales. (VER ANEXO 2, gráfico 3)

El criterio de aceptación de la hipótesis alternativa, es que el p-valor sea menor a 0.05. En este caso, su valor es de **0.617** por lo tanto se acepta la hipótesis que las medianas de los municipios priorizados y no priorizados es igual. Por otro lado, la prueba Mann Whitney muestra que la probabilidad que la mediana de los municipios no priorizados sea mayor es de **0.5** (VER ANEXO 4). Los anteriores hallazgos muestran que, al menos en este criterio de focalización, hubo problemas en la selección de los municipios a priorizar; se esperaría que la mediana de los municipios priorizados sea mayor, si la condición para que un municipio pueda ser objeto de focalización es que tenga altos niveles de desplazamiento forzado, no obstante, en este caso son estadísticamente iguales.

De acuerdo con el estudio realizado por la firma Econometría S.A. dos de los indicadores que mayor peso tuvieron para la escogencia del territorio de focalización, fueron las condiciones de violencia y la presencia de cultivos ilícitos. Dichos resultados parecen estar en concordancia con los resultados encontrados en esta investigación, donde la disputa violenta observable y el número de hectáreas con coca es mayor en los municipios priorizados, mientras que el desplazamiento no lo es. Ahora bien, lo anterior podría presentarse por dos situaciones. La primera, que efectivamente el Gobierno Nacional cometió errores en la selección de los municipios a priorizar y por lo tanto no están todos los que deberían estar. La segunda, es que el Gobierno Nacional otorgó un peso especial a este último criterio, es decir al total de hectáreas dedicadas al cultivo de coca y que el objetivo primordial del PNCT es reducir su extensión.

Las anteriores contradicciones que se presentan alrededor de los municipios priorizados, va en el mismo sentido de los hallazgos de las investigaciones de Vargas y Restrepo por Dejusticia y de Palau y Arias de la FIP, en las que afirman que la política es confusa en sí misma, dado que no hay un documento oficial que contenga un diagnóstico, conceptualizaciones adecuadas, metas,

indicadores, etc, que faciliten una evaluación del plan e incluso su implementación.

5.2. CAMBIO EN LAS VARIABLES RELEVANTES ENTRE MUNICIPIOS PRIORIZADOS Y NO PRIORIZADOS 2008 Y 2011

Para determinar si el cambio en las variables relevantes es significativamente mayor en los municipios priorizados que en los no priorizados, como consecuencia de haber sido incluidos en el plan, se hará una prueba de medias del cambio entre priorizados y no priorizados. Una vez demostrado que la distribución en cada una de las variables relevantes es normal (VER ANEXO 5), el estadístico a utilizar será la t, donde la hipótesis nula es que la diferencia entre municipios no priorizados y priorizados es cero. Por otro lado, se tienen tres hipótesis alternativas. (1) la diferencia es mayor a cero. (2) la diferencia es menor a cero. (3) son diferentes.

En el anexo 6 se encuentran los resultados obtenidos en cada una de las pruebas de media para las variables relevantes, no obstante, la siguiente tabla resume los hallazgos encontrados.

TABLA 10. PRUEBA DE MEDIAS PARA EL CAMBIO EN LAS VARIABLES RELEVANTES

	Grupos	Tasa de homicidios	Masacres	Secuestros	Desplazados	Disputa violenta observable	Hectáreas con coca
Media	0	-14,84	0,015	-0,33	-406,07	-0,73	-7,53
	1	-28,7	-0,069	-0,26	-643,91	2,23	-73,37
	0+1	-22,84	-0,033	-0,29	-543,35	0,97	-45,53
	0-1	13,85	0,08	-0,065	237,83	-2,96	65,83
Error std	0	4,23	0,053	0,43	44,19	0,56	16,73
	1	6,69	0,049	0,19	192,61	1,03	26,15
	0+1	4,28	0,036	0,21	112,85	0,65	16,83
	0-1	8,62	0,073	0,43	228,39	1,3	33,76
Desviación std	0	33,61	0,42	3,45	350,8	4,5	132,82
	1	62,07	0,45	1,76	1786,61	9,56	242,53
	0+1	52,28	0,44	2,6	1377,61	7,94	205,52
intervalo	0	-23,3	-0,09	-1,2	-494,42	-1,86	-40,99

inferior	1	42,01	-0,16	-0,64	-1026,87	0,18	-125,37
	0+1	-31,3	-0,1	-0,71	-766,37	-0,3	-78,8
	0-1	-3,18	-0,05	-0,92	-213,51	-5,53	-0,89
Intervalo superior	0	-6,37	0,12	0,53	-317,72	0,4	25,91
	1	-15,31	0,027	0,11	-260,95	4,28	-21,37
	0+1	-14,37	0,037	0,12	-320,33	2,26	-12,26
	0-1	30,9	0,23	0,79	689,19	-0,39	132,55
Hipótesis alternativa	Dif < 0	0,94	0,87	0,43	0,85	0,01	0,97
	Dif ≠ 0	0,11	0,24	0,87	0,29	0,02	0,053
	Dif > 0	0,055	0,12	0,53	0,14	0,98	0,026

0 = Municipios no priorizados, 1 = municipios priorizados, 0+1 = Todos municipios objeto de análisis, 0-1 = Diferencia entre municipios no priorizados y priorizados

5.2.1. Cambio en la tasa de homicidios

De acuerdo con el plan, cabría esperar que el cambio en la tasa de homicidios entre 2008 y 2011 fuera mayor en los municipios priorizados que en los no priorizados. La media del universo es de **-22,84**, lo cual indica que en los municipios estudiados, hay 22,8 homicidios por cada cien mil habitantes menos en 2011 que en 2008, tal como se muestra en la tabla 5. Vale la pena resaltar, que al menos en la mitad de los municipios disminuyó la tasa de homicidios, teniendo en cuenta que la mediana es negativa. Así mismo, hay que mencionar que hay municipios en los cuales la tasa de homicidios se redujo en 337, mientras que en otros la situación no mejoró, con un incremento de 108 homicidios por cada cien mil habitantes. (VER ANEXO 7, gráfico 1)

De acuerdo con la prueba de hipótesis, a un nivel de 95% de confiabilidad, no hay evidencia que sugiera que la media de la tasa de homicidios de los municipios priorizados sea distinta, estadísticamente, a la de los no priorizados. Hay que mencionar que las medias de ambos grupos de municipios son negativas, lo que indica que tanto en priorizados como no priorizados la tasa de homicidios se redujo, no obstante, se esperaba que, como efecto de ser priorizados por el PNCT, esta reducción fuera mayor en aquellos municipios focalizados.

En el capítulo tres se mostró que el promedio de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, en los municipios priorizados entre 2008 y 2011 fue de 63, mientras que en el resto del país se encuentra en 28. Lo anterior sugiere que el cambio debería ser mayor en los priorizados que en los no priorizados como efecto de la focalización, si se pretende llegar, al menos, a los promedios nacionales. Por ello, a pesar de la complejidad que implica hacer una lectura precisa de los anteriores hallazgos dada la falta de claridad en las metas y la temporalidad de las fases, se podría afirmar que la acción del Estado (en los municipios priorizados) no parece tener efecto en lo que a la tasa de homicidios se refiere. Según lo anterior, no se podría afirmar que el territorio esté en proceso de consolidación ni mucho menos consolidado.

5.2.2. Cambio en el número de masacres

La media del conjunto de municipios priorizados y no priorizados es de -0,033, lo cual quiere decir que entre 2011 y 2008 las masacres se redujeron 0,033. Ahora bien, en el 80% de los municipios no hubo cambio. Ello puede explicarse porque en 126 de los 149 municipios objeto de la presente investigación, no se presentaron masacres en 2008 y 2011, lo cual es necesario advertir, pues ello podría cambiar la interpretación del resultado de la prueba de medias⁴¹. (VER ANEXO 7, gráfico 2)

La media de los municipios no priorizados se encuentra por encima de la de los municipios priorizados, incluso del lado positivo, no obstante, estadísticamente sólo es posible afirmar que estas son iguales. A pesar de ello, como se mencionó anteriormente, en el 80% del universo objeto de la presente investigación no se presentaron masacres en 2008 y en 2011 lo cual hace más complejo sacar conclusiones de estos hallazgos en relación a la priorización hecha por el PNCT. Para una estructura de datos como esta, parecería más conveniente hacer un análisis de la evolución del indicador en el tiempo, tal como se hizo en el capítulo 4.

⁴¹ Tomando en cuenta todos los municipios del país, de 1122 municipios, no se presentó cambio en masacres en 1075, es decir, en el 95%.

Vale la pena recordar, que el promedio de participación en masacres con respecto al total nacional de los municipios priorizados, entre 2008 y 2011 es de 30%, con un pico bajo en 2011, lo cual tampoco permitía establecer si proporcionalmente habían disminuido las masacres en los municipios priorizados, aunque se advertía que dado que la población en estos municipios corresponde al 7% del total nacional, la situación si es, al menos, alarmante. (VER CAPITULO IV, SECCIÓN 4.3.)⁴²

5.2.3. Cambio en el número de secuestros

La media del cambio en el número de secuestros es de -0,29, indicando una reducción de 0.29 secuestros en promedio, aunque el rango parece un poco amplio, pues va de una reducción de 19 secuestros en alguno o algunos municipios a un aumento de 13 en alguno o algunos. (VER ANEXO 7, gráfico 3).

A un nivel de confianza del 95%, se confirma la hipótesis nula en la que la media calculada para los municipios priorizados y los no priorizados es estadísticamente igual. Lo anterior indica que, a pesar de que se produjeron menos secuestros en ambos grupos de municipios, el hecho de ser focalizado por el PNCT no tuvo mayores implicaciones para efectos de producir menos secuestros en comparación con un conjunto de municipios que no fueron objeto de focalización por el plan.

No obstante, teniendo en cuenta que el promedio de participación entre 2008 y 2011 de los secuestros en los municipios priorizados con respecto al resto del país es de 20%, tal como se mostró en el capítulo 3, se esperaría que como efecto de la recuperación del territorio por parte de la Fuerza Pública, los secuestros disminuyeran más en territorios priorizados. Lo anterior quiere decir que, en el contexto de la fase de recuperación, objeto de la presente tesis, o el Estado no ha emprendido las acciones para lograr una disminución

⁴² Tomando como referencia los municipios priorizados y no priorizados objeto de este análisis, si se comparan con el total nacional, el porcentaje de participación promedio entre 2008 y 2011 es 50%.

considerable de los secuestros en municipios priorizados en comparación con lo que no lo fueron, o las acciones adelantadas no han sido eficaces.

5.2.4. Cambio en el número de desplazados

En promedio, el número de personas desplazadas disminuyó en 543, entre 2008 y 2011. Ahora bien, la media y la mediana tienen signo negativo, indicando que al menos en el 75% del universo disminuyó el número de desplazamientos. Por otro lado, en un poco más del 10% de la muestra aumentó el número de personas en dicha condición. Así mismo, el rango del universo también parece un poco amplio, pues va de una disminución de casi 10 mil personas desplazadas a un aumento de casi 6 mil (VER ANEXO 7, gráfico 4). Sin embargo, dado que en la mayoría de los municipios se presentaron reducciones, se puede prever que la media de los municipios priorizados y no priorizados pueda ser igual.

Como se puede apreciar en la tabla No. 10, no hay evidencia estadística que demuestre que la media del número de personas desplazadas en los municipios priorizados sea distinta a la de los municipios no priorizados. Aunque hay que mencionar que la situación en ambos grupos mejoró, dado que el signo de la media en municipios priorizados y no priorizados es negativo, como se mencionó anteriormente.

El p-valor en las tres hipótesis alternativas se encuentra por encima de 0.05, lo cual implica que las medias son estadísticamente iguales. A pesar que el número de desplazados bajó en promedio, no se puede afirmar que estos hayan bajado más en municipios priorizados que en los no priorizados. Cabe la posibilidad que si el territorio se encuentra en disputa, es decir, se incrementen los contactos armados entre la Fuerza Pública y los GAIL o entre GAIL, se presenten mayores personas en situación de desplazamiento o la reducción sea menor. O por el otro lado, si el territorio ya se encuentra 'recuperado', el cambio pueda ser más bajo en municipios focalizados por cuenta de la presencia del

Estado. No obstante, los hallazgos en el cambio en la tasa de homicidios y secuestros, no permiten concluir que el territorio se encuentre ‘recuperado’.

Lo anterior refuerza los hallazgos encontrados en la sección 5.1., respecto de la selección de criterios de focalización. En ellos se encontró que; (1) El Estado no hizo una selección adecuada de los municipios a priorizar, y por lo tanto hay algunos que no están cuando deberían estarlo o (2) El Estado, implícitamente, dio mayor peso a los demás criterios de selección sobre este.

Independientemente de cuál de las dos sea la explicación apropiada, el hecho que las medias sean estadísticamente iguales, conformaría la existencia de los anteriores problemas mencionados en el desplazamiento forzado, como criterio de selección, y que como consecuencia de ello es posible encontrar dificultades al observar e interpretar el cambio en el tiempo de la variable.

5.2.5. Cambio en la disputa violenta observable

La media del cambio en la disputa violenta observable es de 0.97, es decir, en promedio se produjo casi un contacto armado más en los municipios universo. De otro lado, a pesar que el rango parece grande, va de una disminución de los contactos armados en 38 a un aumento en 30, su distribución es completamente normal, con mediana en cero (VER ANEXO 7, gráfico 5). Ahora bien, es predecible que, en promedio, la disputa violenta observable estuviera por encima de cero, si se parte del hecho que tanto los municipios priorizados como el grupo de municipios no priorizados a comparar cumplen las características propuestas por el PNCT para ser priorizados.

En cuanto a la media en el cambio de la disputa violenta observable en los municipios priorizados y no priorizados, no es igual, estadísticamente, como se muestra en la tabla 10.

Ahora bien, además de afirmar que las medias no son iguales, también es posible sostener que la media del cambio de la disputa violenta observable en los municipios priorizados es mayor y se encuentra en el lado positivo. Lo

anterior se concluye en cuanto que el intervalo de confianza de su media también se encuentra en el lado positivo también. En los municipios priorizados se produjeron dos contactos armados más entre 2008 y 2011, mientras que en los municipios no priorizados no hubo contactos armados⁴³.

Es de esperarse que en el territorio priorizado, los contactos armados, bien sea iniciativa de la Fuerza Pública o de los GAIL, hayan aumentado, como consecuencia de la focalización. Hay que recordar que en la fase de recuperación, una de las líneas de acción es justamente el combate a los GAIL, lo que provocaría que los contactos armados, iniciados por la Fuerza Pública y por los GAIL aumentarían.

Tal como se mostró en el capítulo 3, sección 3.6., el porcentaje de participación de los contactos armados iniciados tanto por la Fuerza Pública como por los GAIL en los municipios priorizados se encuentra alrededor del 50% entre 2008 y 2011, con una tendencia al alza hasta 2009. Lo anterior confirma que este es un territorio que aún se encuentra en disputa, es decir, el territorio no está completamente 'recuperado' por el Estado, de hecho, se esperaría que en un municipio *consolidado*, la disputa violenta observable baje, como efecto de la presencia del Estado.

5.2.6. Cambio en el número de hectáreas sembradas con coca

La media del cambio en el número de hectáreas sembradas con coca es -45.53. Ello quiere decir que en promedio, se redujo el número de hectáreas en 45 entre 2008 y 2011 en el universo estudiado en la presente tesis, lo cual es previsible, ya que esta juega un papel central en el PNCT (VER ANEXO 7, gráfico 6). Ahora bien, valdría la pena revisar con mayor detenimiento cuál es la situación de, al menos, el 10% de los municipios que se encuentran en la parte más alta de la distribución, en los cuales las hectáreas sembradas con coca subieron entre 66 y 662. De otro lado, dada la distribución presentada en el

⁴³ Es difícil imaginar que se produzca 0.7 contactos armados, por ello, la cifra fue aproximada al número entero más cercano.

anexo 7, gráfico 6, , al menos en el 25% del universo no se presentaron cambios, lo cual puede ser debido a que no hubo presencia de cultivos en el tiempo estudiado o que habiendo presencia, ésta no varió. Al respecto es preciso mencionar que 84 de los 149 municipios objeto de estudio, no registraron presencia de cultivos con coca y de esos 84, 20 fueron priorizados.

A un nivel de confianza del 95%, el p-valor que se encuentra por debajo de 0.05 es la hipótesis que la diferencia de medias está por encima de cero. Por ello, se puede afirmar que la reducción promedio del número de hectáreas con coca en los municipios priorizados es estadísticamente mayor que la de los municipios que no lo fueron. Adicionalmente, dado el intervalo de confianza de la medias en los municipios priorizados, se puede afirmar que ésta (la media) se encuentra significativamente en el lado negativo, es decir, que en promedio hubo reducción de cultivos con coca, mientras que en los municipios no priorizados, a pesar que la media también está en el lado negativo, su intervalo pasa por el lado positivo, indicando la posibilidad que en promedio las hectáreas con cultivos hayan aumentado.

Es preciso contrastar estos resultados con el porcentaje de participación del número de hectáreas sembradas con coca entre 2008 y 2011 de los municipios priorizados con respecto al resto del país, mostrado en el capítulo 4 sección 4.7. Allí se mostró que el nivel de participación de los municipios priorizados subió de 48% en 2008 a 52% en 2011. Esto podría explicarse por un mayor incremento en las hectáreas sembradas con coca en municipios priorizados, una mayor disminución de hectáreas con coca en municipios no priorizados o ambas. Estos resultados parecen contradecir los hallazgos aquí encontrados en la comparación de medias, que muestran que la reducción fue mayor en municipios priorizados que no priorizados, e incluso, que en estos últimos pudo haber un incremento en las hectáreas. Esto, además de confirmar la importancia de encontrar un grupo de comparación equivalente a los municipios priorizados, también muestra falencias de la política en lo que tiene que ver con

la reducción de hectáreas sembradas con coca en estos municipios priorizados por el gobierno.

Por otro lado, es preciso mencionar la relación que parece haber entre el aumento de la disputa violenta observable y la disminución de hectáreas con coca, tal como se demostró en las secciones 5.2.5., y 5.2.6. Es decir, se supondría que un aumento en las hectáreas sembradas con coca se da en territorios que están controlados por uno o varios GAIL. Cuando este territorio entra en disputa entre GAIL y la Fuerza Pública estas disminuyen o se estancan como causa de la acción del Estado en erradicación. En esa medida, se estrecha la relación que existe entre las dos acciones del Gobierno, erradicación de cultivos ilícitos y lucha contra los GAIL.

5.3. Relación del cambio de las variables

La sección 5.3, muestra, en un primer momento, la relación entre las variables dependientes e independientes, diferenciando entre priorizados o no priorizados. Posteriormente se hace el mismo ejercicio tomando el conjunto de municipios estudiados en la presente investigación. La siguiente tabla, estimada a nivel del confianza del 90%, (VER ANEXO 8), muestra las estimaciones de la relación entre las variables dependientes e independientes identificadas en el PNCT, con respecto a los municipios priorizados y no priorizados.

TABLA 11: RELACIÓN ENTRE VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES EN MUNICIPIOS PRIORIZADOS Y NO PRIORIZADOS POR EL PNCT

			VARIABLES DEPENDIENTES							
			Cambio en Homicidios		Cambio en masacres		Cambio en secuestros		Cambio en desplazamiento	
			PRIO*	NO PRIO**	PRIO*	NO PRIO**	PRIO*	NO PRIO**	PRIO*	NO PRIO**
VARIABLES INDEPENDIENTES	Cambio en hectáreas con coca	BETA	.0302	.1047	.00008	-.0001	.00039	-.0011	-.9415	.2209
		STD ERR	.0276	.0299	.0002	.0004	.0007	.0033	.7989	.3216
		P> (t)	0.277	0.001	0.665	0.793	0.618	0.722	0.242	0.495
	Cambio en DVO	BETA	.9151	.07671	.0040	.0073	.0325	.1508	18.31	25.70
		STD ERR	.7003	.8822	.0051	.0121	.0199	.0977	20.25	9.482
		P> (t)	0.195	0.931	0.435	0.548	0.106	0.128	0.369	0.009
	Constante	BETA	-28.52	-13.99	-.0723	.0203	-.3113	-.2321	-753.88	-385.6
		STD ERR	7.147	3.970	.0530	.0544	.2032	.0977	206.74	42.67
		P> (t)	0.000	0.001	0.176	0.709	0.129	0.128	0.000	0.000

*Municipios priorizados, **Municipios no priorizados

Como se puede apreciar, tanto en los municipios priorizados como no priorizados, la relación no es estadísticamente significativa entre el cambio en las variables independientes (número de hectáreas sembradas con coca y el cambio en la disputa violenta observable), y las variables dependientes propuestas en el plan (cambio en la tasa de homicidios, cambio en el número de masacres, cambio en el número de secuestros y cambio en el número de desplazados). El anterior hallazgo cuestiona la causalidad propuesta en el PNCT, en la cual disminuyendo el número de hectáreas con coca se mejoran las condiciones de seguridad en los municipios objeto de análisis.

Es necesario recalcar que la anterior conclusión es válida solo para el cambio en las condiciones de seguridad entre 2008 y 2011, periodo de tiempo analizado en la presente tesis. Reiterando lo mencionado acerca de los problemas de diseño en la política, en términos de falta de metas claras y

temporalidad de las fases, no hay elementos suficientes para sostener que la causalidad general planteada en el PNCT sea la correcta. No se tiene claro en qué momento un municipio priorizados por el PNCT se encuentra *recuperado*, ni al cabo de cuanto tiempo de intervención estatal se esperaría que se esté consolidando, de manera que no hay elementos suficientes para sostener, estadísticamente, que la causalidad es la apropiada.

Contrastando estos resultados con los obtenidos en la sección 5.2 es posible hacer algunas inferencias generales. Se refuerza el hecho que la causalidad implícita PNCT, al menos en el periodo estudiado en la presente tesis, no es la que asume el PNCT. Hay que recordar que las medias del cambio en las variables dependientes, tasa de homicidios, masacres, secuestros y desplazamiento forzado son estadísticamente iguales entre municipios priorizados y no priorizados, lo que implica que ser objeto del plan no tuvo mayor impacto. Por otro lado, las medias del cambio en las variables independientes, número de hectáreas sembradas con coca y la disputa violenta observable si fueron diferentes entre los priorizados y los que no, indicando que en estas variables sí parece haber efecto de ser municipio objeto del plan.

En resumen, dados los problemas en la definición temporal de las fases y las metas propuestas en cada una de ellas, es bastante complejo sostener que la causalidad propuesta en el PNCT es la correcta, así, los hallazgos aquí encontrados muestran que entre 2008 y 2011, la relación entre variables dependientes e independientes no es estadísticamente significativa, lo que confirma los resultados encontrados en la sección 5.2 donde se sugiere que reduciendo las hectáreas con coca y disminuyendo (o aumentando) la disputa de un territorio en cuestión no se mejoran las condiciones de seguridad.

5.3.1. Relación del cambio de las variables relevantes de todo el universo de estudio

Partiendo del hecho que los municipios objeto del presente estudio tiene condiciones similares, en términos de los criterios de focalización descritos en el

capítulo 4, sección 4.5, resulta pertinente observar la relación del cambio en las variables relevantes de la presente tesis, para el conjunto de los municipios priorizados y no priorizados.

TABLA 12: RELACIÓN ENTRE VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES CON EL UNIVERSO DE MUNICIPIOS PRIORIZADOS Y NO PRIORIZADOS, OBJETO DE ANALISIS.

			VARIABLES DEPENDIENTES			
			Cambio en tasa de homicidios	Cambio Masacres	Cambio Secuestros	Cambio Desplazamiento
VARIABLES INDEPENDIENTES	Cambio en hectáreas con coca	BETA	.0485056	.0000925	.0001877	-.5950203
		STD. ERR.	.0205562	0.603	.0010382	.5505314
		P> t	0.020	0.603	0.857	0.282
	Cambio en Disputa Violenta Observable	BETA	.6587128	.0033577	.0478042	15.57135
		STD. ERR.	.5314482	.0045832	.0268412	14.23312
		P> t	0.217	0.465	0.077	0.276
	Constante	BETA	-21.27983	-.032634	-.3335946	-585.7089
		STD. ERR.	4.346179	.0374814	.2195074	116.3983
		P> t	0.000	0.385	0.131	0.000

Como se puede apreciar, a un nivel de significancia del 90%, los estimadores significativos fueron dos ambos consigo positivo, como cabría esperar (1) el número de hectáreas con coca y el cambio en la tasa de homicidios, y (2) el cambio en la disputa violenta observable y el cambio en los secuestros (VER ANEXO 8). Con respecto al primero, el signo fue el esperado, indicando que por cada cambio en una hectárea sembrada con coca, cambia en 0.048 la tasa de homicidios. Es decir, como se mostró en la tabla No. 12, el promedio del cambio en el número de hectáreas sembradas con coca en los municipios objeto del plan fue de -73, lo que indicaría que, como efecto de ese cambio, cabría esperar que la tasa de homicidios disminuyera en 3.5. No obstante, la media de la disminución de la tasa de homicidios en los municipios priorizados fue de 28, lo que nos permitiría afirmar, que el cambio en las hectáreas con coca solo tuvo

efecto en el 12.5% del cambio en la tasa de homicidios⁴⁴. Lo anterior adquiere relevancia, si se tiene en cuenta que el plan supone que los cultivos ilícitos son un factor que genera violencia, sin embargo, a pesar del efecto positivo que tiene, este parece ser bastante reducido en relación con la importancia que el plan le otorga.

Ahora bien, con respecto al segundo estimador significativo (cambio en la disputa violenta observable y cambio en el número de secuestros), los datos indican que por cada cambio en un contacto armado, cambia en 0.047 el número de secuestros. La media del cambio en la disputa violenta observable en los municipios priorizados fue de 2,2, lo que implicaría que en los municipios priorizados el número de secuestros aumentó debió aumentar en 0.1. Lo anterior esta en concordancia con lo mostrado en la tabla No. 9, en la que si bien la media del cambio en los secuestros de los municipios es de -0.26, su intervalo de confianza esta entre -0,64 y 0.1 estando ajustado a los hallazgos estadísticos encontrados.

Los siguientes gráficos muestran de manera más clara la relación de estas cuatro variables.

⁴⁴ El 12.5 corresponde a la proporción que tiene el valor esperado del cambio en la tasa de homicidios, es decir, 3.5, sobre la media del cambio, que es 28.

GRÁFICO 8: RELACIÓN DEL CAMBIO EN NÚMERO DE HECTÁREAS SEMBRADAS CON COCA Y LA DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE CON EL CAMBIO EN LA TASA DE HOMICIDIOS Y EL NÚMERO DE SEQUESTROS.

Gráfico 8.a. Disputa violenta observable vs número de secuestros

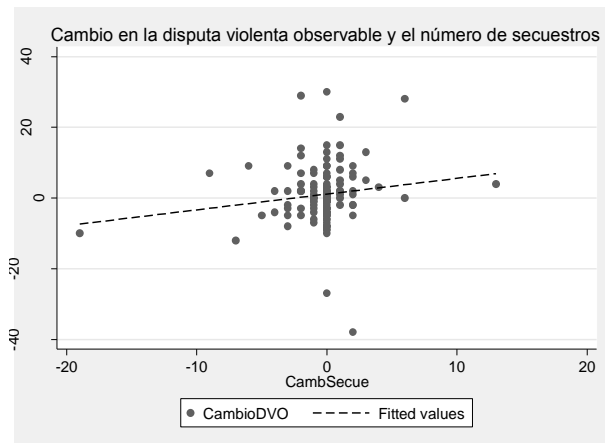
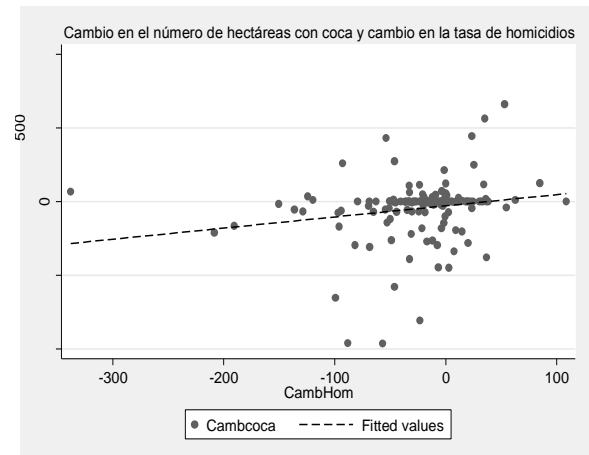


Gráfico 8.b. Hectáreas sembradas con coca vs Tasa de homicidios



La relación entre ambas variables es positiva en ambos casos, como se esperaba. En el caso del cambio en la tasa de homicidios, el efecto del cambio en las hectáreas con coca solo es del 12.5% y el de la disputa violenta observable es nulo, en tanto no es significativo. En relación con el cambio en el número de secuestros, parece que todo el efecto proviene del cambio en la disputa violenta observable, siendo nulo el efecto del cambio en las hectáreas con coca.

Por otro lado, comparativamente con la tabla No. 11, se podría decir que los resultados no se diferencian significativamente. A excepción de la relación encontrada entre hectáreas con coca y tasa de homicidios y disputa violenta observable y secuestros, la relación de las demás variables no es estadísticamente significativa. De acuerdo con el horizonte del tiempo propuesto en la presente tesis, que es el de la existencia del plan y disponibilidad de los datos sobre las variables, es muy bajo o nulo el vínculo entre las variables independientes y las variables dependientes, especialmente el mejoramiento de las condiciones de seguridad, tanto en municipios que

fueron objeto del plan, como en aquellos que no lo fueron, pero que tienen condiciones similares.

CONCLUSIONES

1. Después de una revisión de la política pública contenida en el Plan Nacional de Consolidación Territorial, y de los estudios de evaluación que se han hecho al respecto, se sugiere como primera conclusión, que la ausencia de un documento formal e institucional que dé cuenta del diagnóstico del problema, que defina conceptos fundamentales en el plan, como *consolidación territorial* y que proponga indicadores concretos y medibles en cada una de las fases propuestas en la política, hace bastante complejo realizar un ejercicio de evaluación de impacto del PNCT.
2. Adicionalmente, resulta bastante difícil establecer qué entiende el PNCT como política pública que es, por debilidad estatal o presencia débil del Estado, cómo se mide y, más grave aún, no hay datos, a nivel municipal, sobre esa presencia, en el momento del establecimiento de la política de seguridad democrática, ni en la institucionalización del PNCT, lo cual incrementa las dificultades de medir el impacto.
3. A manera descriptiva, se puede concluir que desde la implementación del PCNT en 2009 no parece haber una mejoría clara en las condiciones de seguridad en los municipios priorizados y que, por lo tanto, no es posible concluir un aumento del “control territorial”. En algunos indicadores, tales como el número de personas desplazadas y en los eventos MAP y MUSE, incluso aumenta la participación de los municipios objeto del plan como proporción del total nacional; tal es caso del número de personas desplazadas y en los eventos MAP y MUSE; la participación no muestra una clara tendencia como en los secuestros y las masacres; y en el número de homicidios tanto las cifras nacionales como la de los municipios priorizados muestran una tendencia a la baja, así como la proporción de participación de estos últimos con respecto al nacional. Hubo un incremento sustancial en la participación porcentual de los municipios priorizados en el total nacional, entre los años noventa

y 2005-6 y los descensos registrados a partir del 2009, no han permitido retornar a la situación inicial.

4. De acuerdo con los anteriores resultados, es necesaria la selección de un universo de comparación que tenga condiciones similares a los municipios objeto del plan, para determinar no solo si la selección fue adecuada sino también si existe diferencia en la trayectoria del cambio de las variables relevantes entre municipios priorizados y no, tal como se planteó en la presente tesis.

Establecido un universo de comparación, es decir de municipios con condiciones similares a los municipios incluidos en el plan, la evidencia demuestra que hubo municipios que deberían haber sido priorizados y no lo fueron, de acuerdo a los criterios de selección utilizados en el plan. Para el cambio en algunas variables relevantes, la disputa violenta observable y el número de hectáreas con coca fue relevante haber sido priorizado, mientras que para variables como la tasa de homicidios, desplazamiento forzado, masacres y secuestros no lo fue, de hecho, en algunos casos la situación empeoró.

5. De acuerdo con los criterios de focalización utilizados, es imprescindible que el Gobierno evalúe, bien sea los criterios de focalización y por tanto incluya municipios que deberían estar y no están, o plantee de manera clara y explícita si algunos de los criterios que toma en cuenta tienen distintos niveles de importancia.
6. A pesar de la complejidad que implica hacer una lectura precisa de los hallazgos encontrados en la presente tesis, se podría afirmar que el territorio no solo no está 'recuperado' sino que además la acción del Estado (en los municipios priorizados) no parece tener efecto sobre la tasa de homicidios, número de secuestros, número de masacres y

número de personas desplazadas. Según lo anterior, no se podría afirmar que el territorio esté en proceso de consolidación ni mucho menos consolidado.

7. Dado los problemas en la definición temporal de las fases y las metas propuestas en cada una de ellas, es bastante complejo sostener que la causalidad propuesta en el PNCT es la correcta, pues los hallazgos muestran que entre 2008 y 2011, la relación causal planteada por el plan, no es estadísticamente significativa, es decir, una reducción de las hectáreas con coca y (o aumentando) la disputa de un territorio en cuestión no se mejoran las condiciones de seguridad.

8. A pesar de los hallazgos encontrados en el presente trabajo y los alcances del mismo, es imprescindible para la ejecución y seguimiento del PNCT la formalización de un documento que clarifique las metas y objetivos en cada fase, que contenga indicadores de gestión y sobre todo que tenga clara una temporalidad en cada una de las fases, especialmente en la fase de recuperación, si se parte del hecho que esta viene estrechamente ligada con la Política de Seguridad Democrática implementada desde 2002.

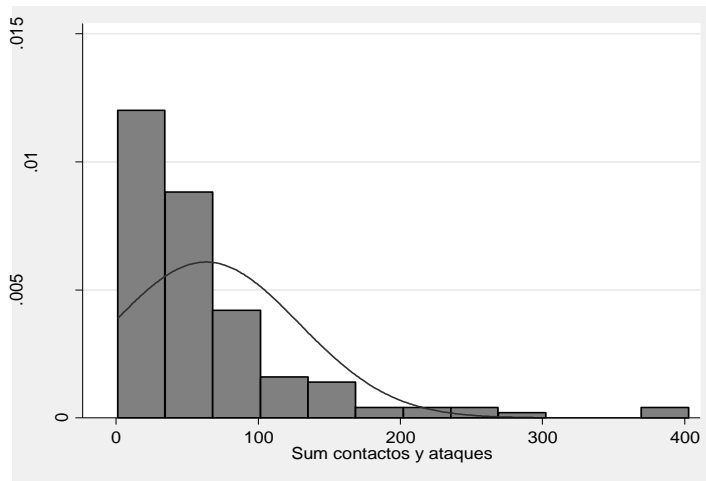
ANEXO 1. LISTA DE MUNICIPIOS OBJETO DE ANALISIS

Abejorral	Valparaíso	Valencia	El Tarra
Anorí	Argelia	La Palma	Hacarí
Briceño	Balboa	Colombia	La Playa
Cáceres	Bolívar	Pitalito	Ocaña
Carepa	Caloto	Dibulla	San Calixto
Caucasia	Corinto	Maicao	Sardinata
El Bagre	El Tambo	San Juan del Cesar	Teorama
El Carmen de Viboral	Guapi	Villanueva	Tibú
Ituango	Jambaló	Aracataca	Leguízamo
Nechí	López	Ciénaga	Orito
San Rafael	Paez	Fundación	Puerto Asís
Tarazá	Patía	Plato	San Miguel
Valdivia	Santander de Quilichao	Santa Marta	Valle del Guamuez
Yondó	Timbiquí	La Macarena	Villagarzón
Zaragoza	Toribio	Lejanías	Pueblo Rico
Arauca	Aguachica	Mesetas	Quinchía
Araucita	Becerril	Puerto Gaitán	Los Palmitos
Fortul	Curumaní	Puerto Rico	Ovejas
Saravena	El Copey	San Carlos de Guaroa	San Benito Abad
Tame	La Paz	San Juan de Arama	San Onofre
Bogotá	Manauare	Uribe	Chaparral
Cantagallo	Pueblo Bello	Villavicencio	Cunday
El Carmen de Bolívar	San Diego	Vistahermosa	Líbano
Montecristo	Valledupar	Barbacoas	Natagaima
Morales	Alto Baudó	Cumbitara	Ortega
San Jacinto	Bagadó	El Rosario	Planadas
San Juan Nepomuceno	El Litoral del San Juan	Leiva	Rioblanco
Santa Rosa	Istmina	Los Andes	Rovira
Pensilvania	Lloró	Olaya Herrera	San Antonio
Cartagena del Chairá	Medio Baudó	Pasto	Buenaventura
Curillo	Medio San Juan	Policarpa	Cali
El Doncello	Nóvita	Ricaurte	Dagua
El Paujil	San José del Palmar	Samaniego	Florida

Milán	Sipí	San Andres de Tumaco	Jamundí
San José del Fragua	Tadó	Abrego	Pradera
San Vicente del Caguán	Montelíbano	Convención	Tuluá
Solita	Puerto Libertador	Cúcuta	
	Tierralta	El Carmen	

ANEXO 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS DATOS EN DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE, HECTÁREAS SEMBRADAS CON COCA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO 2002-2008

GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DE LA DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE 2002-2008



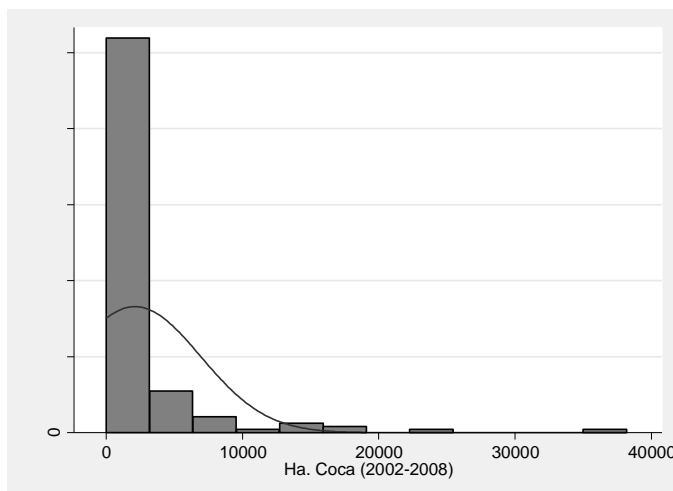
	sumcon~s
NO PRIORIZADOS	41,58* 37**
PRIORIZADOS	78,95* 54**
TOTAL	63,15* 41**

Datos: Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica. Gráfico y cálculos: Elaboración propia

* Media

**Mediana

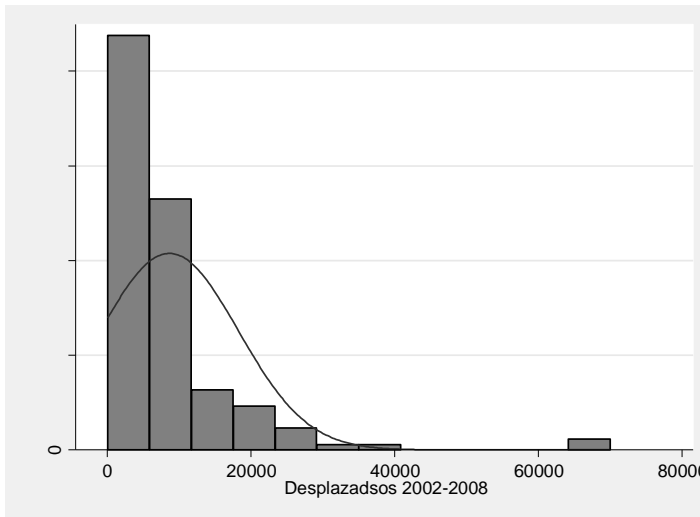
GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE HECTÁREAS SEMBRADAS CON COCA 2002-2008



	hacoca~8
NO PRIORIZADOS	498,61* 0**
PRIORIZADOS	3281,66* 899.5**
TOTAL	2104,94* 130**

Datos: Proyecto SIMCI, Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Gráfico y cálculos:
 Elaboración propia
 * Media
 **Mediana

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS DESPLAZADAS 2002-2008



	despla~8
NO PRIORIZADOS	6338,95* 6082**
PRIORIZADOS	10305* 5328,5**
TOTAL	8628,19* 5568**

Datos: Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica. Gráfico y cálculos:
 Elaboración propia
 * Media
 **Mediana

ANEXO 3. PRUEBA DE MEDIANAS PARA LA DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE 2002-2008

Two-sample wilcoxon rank-sum (Mann-whitney) test

priorizados	obs	rank sum	expected
0	63	4224.5	4725
1	86	6950.5	6450
combined	149	11175	11175

unadjusted variance 67725.00
 adjustment for ties -19.29

 adjusted variance 67705.71

Ho: sumcon~s(priori~s==0) = sumcon~s(priori~s==1)
 z = -1.923
 Prob > |z| = 0.0544

$P\{\text{sumcon}\sim\text{s}(\text{priori}\sim\text{s}==0) > \text{sumcon}\sim\text{s}(\text{priori}\sim\text{s}==1)\} = 0.408$

Median test

Greater than the median	PRIORIZADOS		Total
	0	1	
no	38	36	74
yes	24	50	74
Total	62	86	148

Pearson chi2(1) = 5.4404 Pr = 0.020
 Fisher's exact = 0.030
 1-sided Fisher's exact = 0.015

Continuity corrected:
 Pearson chi2(1) = 4.6909 Pr = 0.030

ANEXO 4. PRUEBA DE MEDIANAS PARA EL NÚMERO DE HECTAREAS CON COCA 2002-2008

Two-sample wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test

priorizados	obs	rank sum	expected
0	63	3492.5	4725
1	86	7682.5	6450
combined	149	11175	11175

unadjusted variance 67725.00

adjustment for ties -4203.91

adjusted variance 63521.09

Ho: $\text{hacoca} \sim 8(\text{priori} \sim s == 0) = \text{hacoca} \sim 8(\text{priori} \sim s == 1)$

$z = -4.890$

Prob > |z| = 0.0000

$P\{\text{hacoca} \sim 8(\text{priori} \sim s == 0) > \text{hacoca} \sim 8(\text{priori} \sim s == 1)\} = 0.273$

Median test

Greater than the median	PRIORIZADOS		Total
	0	1	
no	47	27	74
yes	16	58	74
Total	63	85	148

Pearson $\chi^2(1) = 26.5599$ Pr = 0.000

Fisher's exact = 0.000

1-sided Fisher's exact = 0.000

Continuity corrected:

Pearson $\chi^2(1) = 24.8739$ Pr = 0.000

ANEXO 5. PRUEBA DE MEDIANAS PARA EL NÚMERO DE PERSONAS DESPLAZADAS 2002-2008

Two-sample wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test

priorizados	obs	rank sum	expected
0	63	4741	4725
1	86	6434	6450
combined	149	11175	11175

unadjusted variance 67725.00

adjustment for ties 0.00

adjusted variance 67725.00

Ho: $\text{despla} \sim 8(\text{priori} \sim s == 0) = \text{despla} \sim 8(\text{priori} \sim s == 1)$

$z = 0.061$
 Prob > |z| = 0.9510

$P\{\text{despla} \sim 8(\text{priori} \sim s == 0) > \text{despla} \sim 8(\text{priori} \sim s == 1)\} = 0.503$

Median test

Greater than the median	PRIORIZADOS		Total
	0	1	
no	29	45	74
yes	33	41	74
Total	62	86	148

Pearson $\chi^2(1) = 0.4441$ Pr = 0.505
 Fisher's exact = 0.617
 1-sided Fisher's exact = 0.309

Continuity corrected:
 Pearson $\chi^2(1) = 0.2498$ Pr = 0.617

ANEXO 6. PRUEBA DE MEDIAS DEL CAMBIO EN LAS VARIABLES RELEVANTES ENTRE 2008 Y 2011

TABLA 1. PRUEBA DE MEDIAS PARA LA TASA DE HOMICIDIOS 2008-2011

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
0	63	-14.84387	4.234656	33.61154	-23.30883	-6.378915
1	86	-28.70313	6.694097	62.0785	-42.01279	-15.39347
combined	149	-22.84318	4.283382	52.28534	-31.30766	-14.37869
diff		13.85926	8.624709		-3.185176	30.9037

diff = mean(0) - mean(1) t = 1.6069
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 147

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.9449 Pr(|T| > |t|) = 0.1102 Pr(T > t) = 0.0551

TABLA 2. PRUEBA DE MEDIAS PARA EL NÚMERO DE MASACRES 2008-2011

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
0	63	.015873	.0530294	.4209078	-.0901312	.1218773
1	86	-.0697674	.049042	.4547966	-.167276	.0277411
combined	149	-.033557	.0361589	.4413754	-.1050114	.0378973
diff		.0856405	.0731031		-.0588284	.2301093

diff = mean(0) - mean(1) t = 1.1715
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 147

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.8784 Pr(|T| > |t|) = 0.2433 Pr(T > t) = 0.1216

TABLA 3. PRUEBA DE MEDIAS PARA EL NÚMERO DE SECUESTROS 2008-2011

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
0	63	-.3333333	.435261	3.454777	-1.203408	.536741
1	86	-.2674419	.1903445	1.765182	-.6458977	.111014
combined	149	-.295302	.2134816	2.605875	-.7171678	.1265638
diff		-.0658915	.4335761		-.922739	.7909561

diff = mean(0) - mean(1) t = -0.1520
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 147

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.4397 Pr(|T| > |t|) = 0.8794 Pr(T > t) = 0.5603

**TABLA 4. PRUEBA DE MEDIAS PARA EL NÚMERO DE DESPLAZADOS
2008-2011**

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
0	63	-406.0794	44.19762	350.8077	-494.4291	-317.7296
1	86	-643.9186	192.61	1786.191	-1026.879	-260.9584
combined	149	-543.3557	112.8586	1377.615	-766.3781	-320.3333
diff		237.8392	228.3903		-213.5132	689.1917

diff = mean(0) - mean(1) t = 1.0414
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 147

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.8503 Pr(|T| > |t|) = 0.2994 Pr(T > t) = 0.1497

**TABLA 5. PRUEBA DE MEDIAS PARA LA DISPUTA VIOLENTA
OBSERVABLE 2008-2011**

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
0	63	-.7301587	.567604	4.505217	-1.864783	.4044654
1	86	2.232558	1.031339	9.56424	.1819808	4.283135
combined	149	.9798658	.6512535	7.949562	-.3070909	2.266822
diff		-2.962717	1.300018		-5.531855	-.3935785

diff = mean(0) - mean(1) t = -2.2790
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 147

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.0121 Pr(|T| > |t|) = 0.0241 Pr(T > t) = 0.9879

**TABLA 6. PRUEBA DE MEDIAS PARA EL NÚMERO DE HECTÁREAS
SEMBRADAS CON COCA2008-2011**

Two-sample t test with equal variances

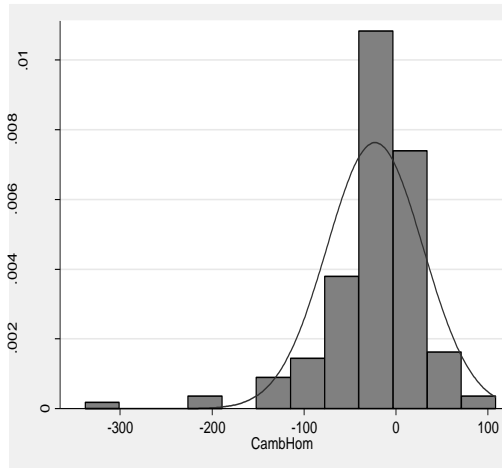
Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
0	63	-7.539683	16.73496	132.8296	-40.99239	25.91302
1	86	-73.37209	26.15328	242.5356	-125.3718	-21.37236
combined	149	-45.53691	16.83713	205.5234	-78.80915	-12.26468
diff		65.83241	33.7647		-.8945157	132.5593

diff = mean(0) - mean(1) t = 1.9497
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 147

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.9734 Pr(|T| > |t|) = 0.0531 Pr(T > t) = 0.0266

ANEXO 7. DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN LAS VARIABLES RELEVANTES ENTRE 2008 Y 2011

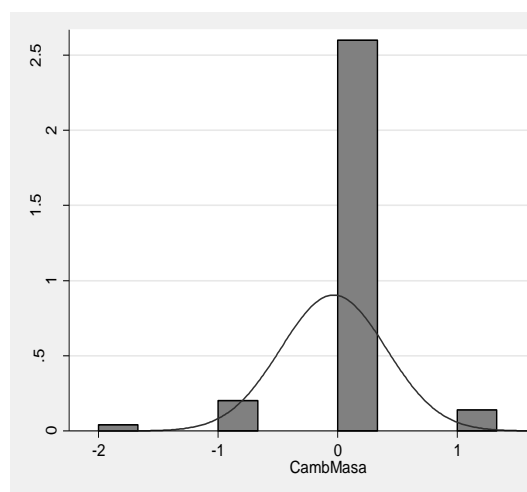
GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN LA TASA DE HOMICIDIOS 2008-2011



Datos: Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica. Gráfico y cálculos: Elaboración propia

Percentiles	Smallest	Largest		
1%	-208,4926	337,9242		
5%	-119,5308	208,4926		
10%	-81,73446	190,6131	Obs	149
25%	-36,60147	150,4619	Sum of W	149
50%	-14,81719		Mean	-22,84318
			Std. Dev.	52,28534
75%	.5517135	54,59461		
90%	25,25253	62.62646	Variance	2733.757
95%	36,71555	84,49279	Skewness	-2.095419
99%	84,49279	108.44	Kurtosis	12,29458

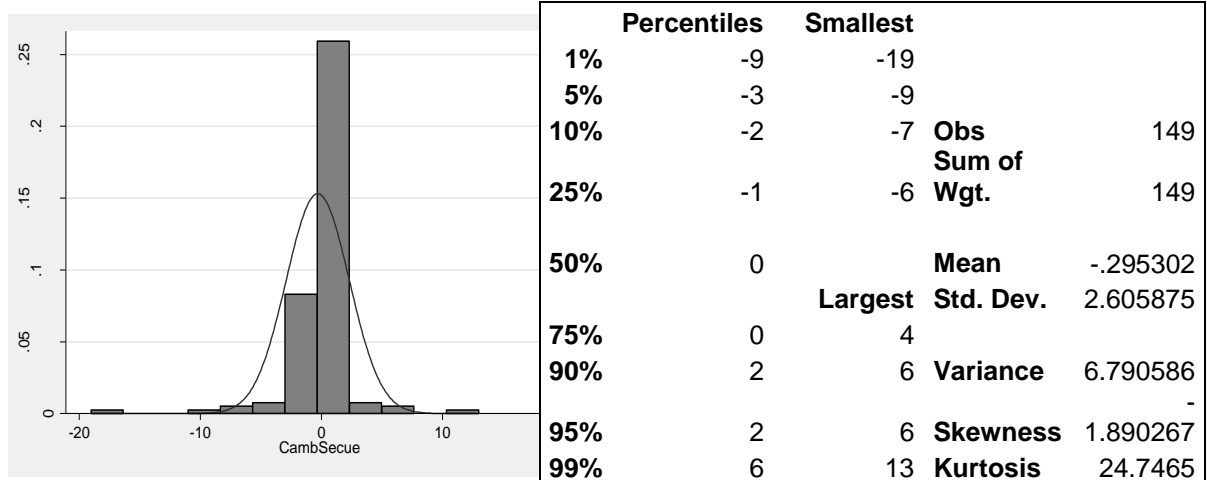
GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN EL NÚMERO DE MASACRES 2008-2011



Datos: Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica. Gráfico y cálculos: Elaboración propia

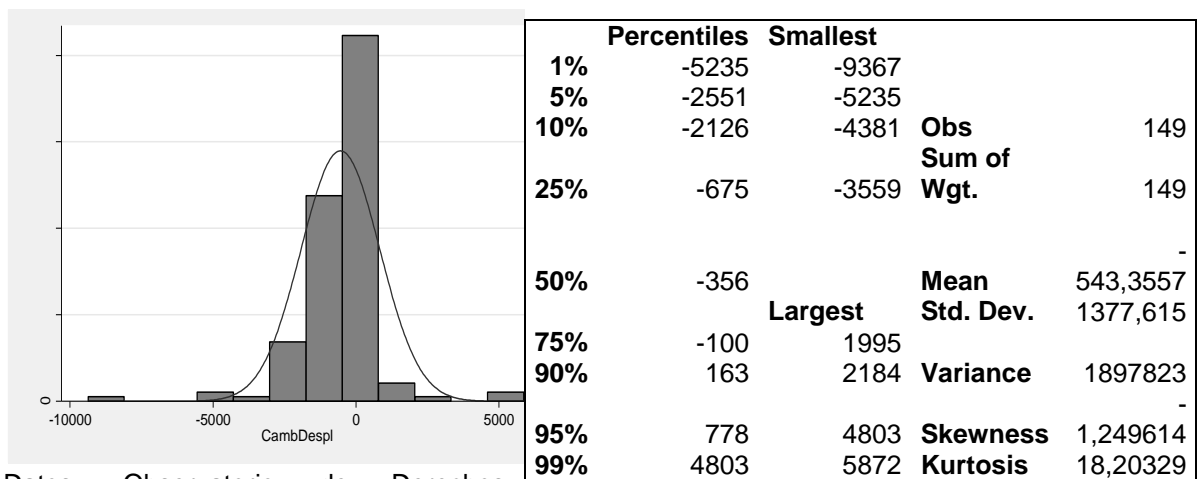
Percentiles	Smallest	Largest		
1%	-2	-2		
5%	-1	-2		
10%	0	-1	Obs	149
25%	0	-1	Sum of Wgt.	149
50%	0		Mean	-.033557
			Std. Dev.	.4413754
75%	0	1		
90%	0	1	Variance	.1948123
95%	1	1	Skewness	.6380007
99%	1	2	Kurtosis	11,42085

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN EL NÚMERO DE SECUESTROS 2008-2011



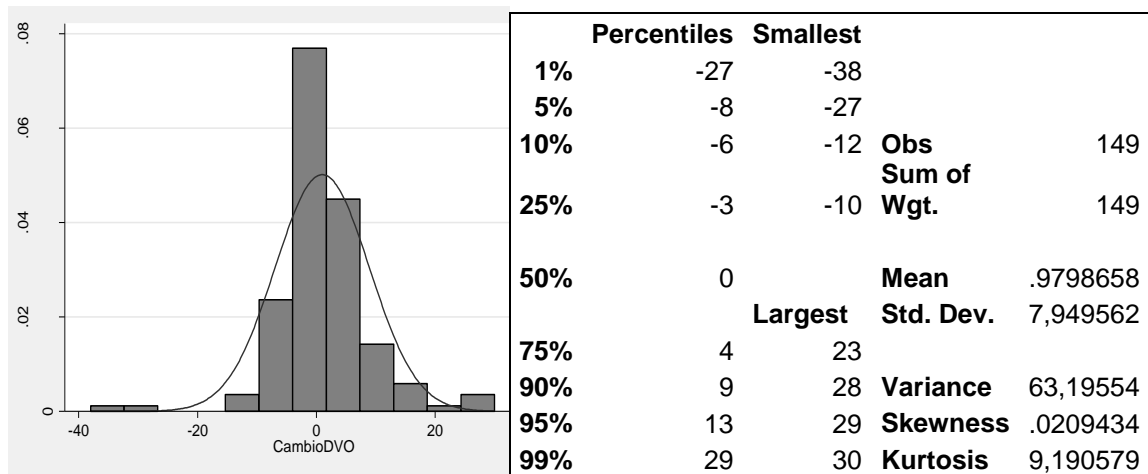
Datos: Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica. Gráfico y cálculos: Elaboración propia.

GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN EL NÚMERO DE DESPLAZADOS 2008-2011



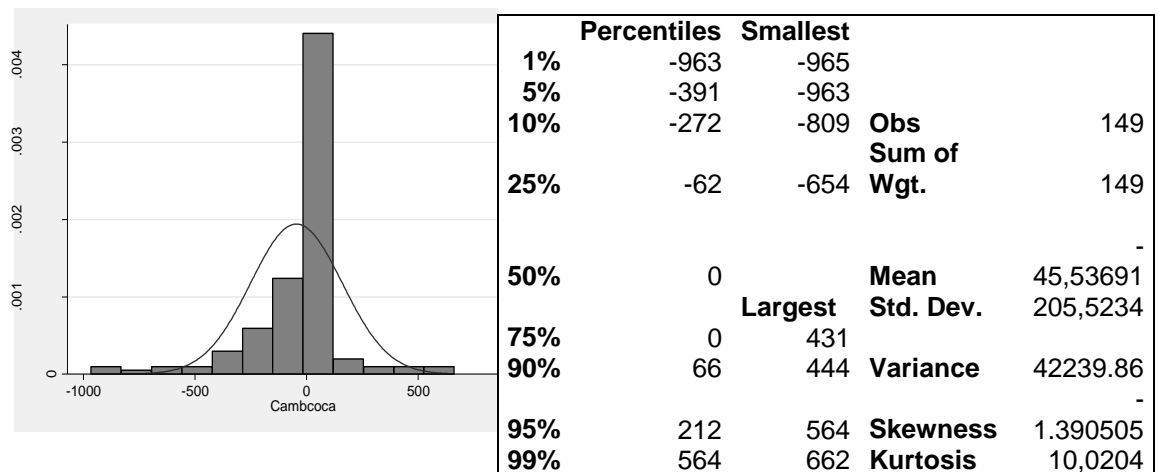
Datos: Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica. Gráfico y cálculos: Elaboración propia.

GRÁFICO 5: DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN LA DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE 2008-2011



Datos: Observatorio de Derechos Humanos Vicepresidencia de la Republica. Gráfico y cálculos: Elaboración propia.

GRÁFICO 6: DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO EN EL NÚMERO DE HECTÁREAS SEMBRADAS CON COCA 2008-2011



Datos: Proyecto SIMCI, Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Gráfico y cálculos: Elaboración propia.

ANEXO 8. RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES POR MUNICIPIOS PRIORIZADOS Y NO PRIORIZADOS

TABLA 1: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN LA TASA DE HOMICIDIOS

-> priorizados = 0

Source	SS	df	MS			
Model	12084.9703	2	6042.48516	Number of obs =	63	
Residual	57958.629	60	965.977151	F(2, 60) =	6.26	
				Prob > F =	0.0034	
				R-squared =	0.1725	
				Adj R-squared =	0.1450	
				Root MSE =	31.08	
Total	70043.5994	62	1129.73547			

cambhom	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	.1047697	.0299233	3.50	0.001	.0547783	.154761
cambiodvo	.0767185	.8822443	0.09	0.931	-1.397202	1.550639
_cons	-13.99792	3.970478	-3.53	0.001	-20.6312	-7.36465

-> priorizados = 1

Source	SS	df	MS			
Model	11534.3778	2	5767.18891	Number of obs =	86	
Residual	316033.586	83	3807.63356	F(2, 83) =	1.51	
				Prob > F =	0.2259	
				R-squared =	0.0352	
				Adj R-squared =	0.0120	
				Root MSE =	61.706	
Total	327567.964	85	3853.74075			

cambhom	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	.0302478	.027619	1.10	0.277	-.0156942	.0761898
cambiodvo	.9151746	.7003787	1.31	0.195	-.2498494	2.080199
_cons	-28.52697	7.147456	-3.99	0.000	-40.41619	-16.63775

TABLA 2: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN NÚMERO DE MASACRES

-> priorizados = 0

Source	SS	df	MS			
Model	.073187737	2	.036593869	Number of obs =	63	
Residual	10.9109392	60	.181848987	F(2, 60) =	0.20	
				Prob > F =	0.8183	
				R-squared =	0.0067	
				Adj R-squared =	-0.0264	
				Root MSE =	.42644	
Total	10.984127	62	.177163338			

cambmasa	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	-.0001082	.0004106	-0.26	0.793	-.0007941	.0005777
cambiodvo	.0073121	.0121049	0.60	0.548	-.012911	.0275351
_cons	.0203964	.0544772	0.37	0.709	-.0706159	.1114087

-> priorizados = 1

Source	SS	df	MS			
Model	.174481876	2	.087240938	Number of obs =	86	
Residual	17.4069135	83	.209721849	F(2, 83) =	0.42	
				Prob > F =	0.6611	
				R-squared =	0.0099	
				Adj R-squared =	-0.0139	
				Root MSE =	.45795	
Total	17.5813953	85	.206839945			

cambmasa	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	.000089	.000205	0.43	0.665	-.000252	.0004299
cambiodvo	.0040739	.0051979	0.78	0.435	-.0045724	.0127202
_cons	-.072335	.0530452	-1.36	0.176	-.1605714	.0159014

TABLA 3: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN NÚMERO DE SECUESTROS

-> priorizados = 0

Source	SS	df	MS			
Model	28.6174505	2	14.3087253	Number of obs =	63	
Residual	711.382549	60	11.8563758	F(2, 60) =	1.21	
				Prob > F =	0.3063	
				R-squared =	0.0387	
				Adj R-squared =	0.0066	
				Root MSE =	3.4433	
Total	740	62	11.9354839			

cambsecue	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	-.0011864	.0033151	-0.36	0.722	-.0067248	.0043521
cambiodvo	.1508544	.097742	1.54	0.128	-.0124382	.314147
_cons	-.2321305	.4398811	-0.53	0.600	-.9670175	.5027564

-> priorizados = 1

Source	SS	df	MS			
Model	9.2220242	2	4.6110121	Number of obs =	86	
Residual	255.626813	83	3.07984112	F(2, 83) =	1.50	
				Prob > F =	0.2297	
				R-squared =	0.0348	
				Adj R-squared =	0.0116	
				Root MSE =	1.7549	
Total	264.848837	85	3.11586867			

cambsecue	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	.0003928	.0007855	0.50	0.618	-.0009138	.0016995
cambiodvo	.032561	.0199191	1.63	0.106	-.0005728	.0656948
_cons	-.3113122	.2032769	-1.53	0.129	-.6494471	.0268228

TABLA 4: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA OBSERVABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

-> priorizados = 0

Source	SS	df	MS			
Model	934507.332	2	467253.666	Number of obs =	63	
Residual	6695587.27	60	111593.121	F(2, 60) =	4.19	
Total	7630094.6	62	123066.042	Prob > F =	0.0199	
				R-squared =	0.1225	
				Adj R-squared =	0.0932	
				Root MSE =	334.06	

cambdespl	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	.2209616	.3216214	0.69	0.495	-.3163549	.758278
cambiodvo	25.70648	9.482528	2.71	0.009	9.864504	41.54845
_cons	-385.6436	42.67545	-9.04	0.000	-456.9393	-314.3479

-> priorizados = 1

Source	SS	df	MS			
Model	6760619.97	2	3380309.98	Number of obs =	86	
Residual	264430146	83	3185905.38	F(2, 83) =	1.06	
Total	271190766	85	3190479.61	Prob > F =	0.3507	
				R-squared =	0.0249	
				Adj R-squared =	0.0014	
				Root MSE =	1784.9	

cambdespl	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[90% Conf. Interval]	
cambcoca	-.9415164	.798908	-1.18	0.242	-2.270436	.3874034
cambiodvo	18.31121	20.25918	0.90	0.369	-15.38831	52.01073
_cons	-753.8805	206.7476	-3.65	0.000	-1097.789	-409.9724

**ANEXO 9. RELACIÓN ENTRE VARIABLES DEPENDIENTES E
INDEPENDIENTES CON TODOS LOS MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO**

**TABLA 1: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA
OBSERVABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN LA TASA DE
HOMICIDIOS**

Source	SS	df	MS			
Model	19108.5739	2	9554.28696	Number of obs =	149	
Residual	385487.451	146	2640.32501	F(2, 146) =	3.62	
				Prob > F	= 0.0293	
				R-squared	= 0.0472	
				Adj R-squared	= 0.0342	
				Root MSE	= 51.384	
Total	404596.025	148	2733.75692			

cambhom	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
cambcoca	.0485056	.0205562	2.36	0.020	.0078794	.0891317
cambiodvo	.6587128	.5314482	1.24	0.217	-.3916125	1.709038
_cons	-21.27983	4.346179	-4.90	0.000	-29.86938	-12.69028

**TABLA 2: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA
OBSERVABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN NÚMERO DE
MASACRES**

Source	SS	df	MS			
Model	.16227638	2	.08113819	Number of obs =	149	
Residual	28.6699384	146	.196369441	F(2, 146) =	0.41	
				Prob > F	= 0.6623	
				R-squared	= 0.0056	
				Adj R-squared	= -0.0080	
				Root MSE	= .44314	
Total	28.8322148	148	.194812262			

cambmasa	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
cambcoca	.0000925	.0001773	0.52	0.603	-.0002578	.0004429
cambiodvo	.0033577	.0045832	0.73	0.465	-.0057003	.0124157
_cons	-.0326343	.0374814	-0.87	0.385	-.1067105	.0414419

TABLA 3: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA OBSERBABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN NÚMERO DE SECUESTROS

Source	SS	df	MS			
Model	21.6900863	2	10.8450431	Number of obs =	149	
Residual	983.316625	146	6.73504538	F(2, 146) =	1.61	
Total	1005.00671	148	6.79058589	Prob > F =	0.2034	
				R-squared =	0.0216	
				Adj R-squared =	0.0082	
				Root MSE =	2.5952	

cambsecue	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
cambcoca	.0001877	.0010382	0.18	0.857	-.0018641	.0022396
cambiodvo	.0478042	.0268412	1.78	0.077	-.0052434	.1008518
_cons	-.3335946	.2195074	-1.52	0.131	-.7674171	.1002278

TABLA 4: CAMBIO HECTÁREAS CON COCA Y DISPUTA VIOLENTA OBSERBABLE EN RELACIÓN CON EL CAMBIO EN EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Source	SS	df	MS			
Model	4381990.35	2	2190995.18	Number of obs =	149	
Residual	276495802	146	1893806.86	F(2, 146) =	1.16	
Total	280877792	148	1897822.92	Prob > F =	0.3173	
				R-squared =	0.0156	
				Adj R-squared =	0.0021	
				Root MSE =	1376.2	

cambdespl	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
cambcoca	-.5950203	.5505314	-1.08	0.282	-1.683061	.49302
cambiodvo	15.57135	14.23312	1.09	0.276	-12.55821	43.70092
_cons	-585.7089	116.3983	-5.03	0.000	-815.7522	-355.6656

BIBLIOGRAFÍA

- AVILA, A (2011). *De la Guerra de 'Jojoy' a la guerra de 'Cano'*. En Revista Arcanos No. 16. Abril 2011. Bogotá – Colombia.
- Carta del presidente de la república Álvaro Uribe Vélez (2003). Ministerio de Defensa Nacional. *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá – Colombia.
- CCAI. 2010. *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá. Presidencia de la República, Centro de Coordinación de Acción Integral. Recuperado en http://www.dps.gov.co/documentos/Reporte_Eject_PNC_2010_Vf.pdf
- Conpes 2735 de 1994.
- Comando General de las Fuerzas Militares Acceso en: <http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/faces/index.jsp?id=6386>
- Cuadernos de Economía. *Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia*. Carlos Eduardo Vargas Manrique. Cuaderno de economía, vol. 23, no. 41, 2004. Bogotá – Colombia.
- Cuadernos Fedesarrollo. *Evaluación económica del Plan Colombia*. Daniel Mejía. Cuadernos Fedesarrollo No. 29. Octubre 2009. Bogotá-Colombia.
- Departamento Para la Prosperidad Social – DPS – www.dps.gov.co
- Directiva presidencial No. 01 de 2009
- Documento CEDE (2001). *Determinante del crimen violento en un país, altamente violento como Colombia*. Fabio Sánchez Torres, Jairo Núñez Méndez. Documento CEDE 2001-02. Bogotá – Colombia.
- _____ (2011). *Una evaluación del Plan Nacional de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)*. Daniel Mejía, María José

Uribe, Ana María Ibáñez. Documento CEDE 2011-13. Bogotá – Colombia.

- DNP (2007). *Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)*. Dirección de Justicia y Seguridad. Departamento Nacional de Planeación DNP. Bogotá – Colombia.
- _____ (2012). Boletín de seguimiento No. 7 & 8. Consolidación de la paz. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Departamento Nacional de Planeación.
- ECONOMETRÍA S.A. (2011). *Evaluar el esquema operativo y funcional del Plan Nacional de Consolidación Territorial frente a lo establecido en la directiva presidencial, levantar la línea de base de los beneficiarios y formular recomendaciones*. Informe Final. Unión Temporal Econometría S.A. & Sistemas Especializados de Información. Marzo 2011. Bogotá – Colombia.
- FOREIGN POLICY (2009). *2009 Failed states index – FAQ & Methodology*. June 22 2009, by Blake Hounsell.
- GARCÍA M, ESPINOSA J. (2011). *Incorporación institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y el Plan Nacional de Consolidación* en “Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales”, editado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–. Bogotá, Colombia.
- GUTIERREZ, F (2003) *Criminal rebels? A discussion of civil war and criminality from the Colombian experience*. Crisis States Research Centre working papers series 1, 27. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Informe FIP No. 14. *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Juan Carlos Palau, Gerson Arias. Fundación Ideas Para la Paz. Septiembre 2011. Bogotá – Colombia.
- Ley 684 de Agosto de 2001
- Ley 387 de Julio de 1997

- LOPEZ, C (2013). *Tras medio siglo de intentos por llevar el Estado a las regiones ¿qué deberíamos preguntarnos? ¿cómo deberíamos avanzar?* En Revista Arcanos No. 18. Diciembre 2013. Bogotá – Colombia.
- Oficina de la Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito UNODC (2013). *Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2012*. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2012). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2011. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2011). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2010. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2010). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2009. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2009). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2008. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2008). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2007. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2007). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2006. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2006). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2005. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- ---

(2005). Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2004. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.

- _____ (2004). *Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2003*. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- _____ (2003). *Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2002*. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- _____ (2002). *Cultivos de coca. Estadísticas Municipales. Censo 31 de Diciembre de 2001*. Proyecto SIMCI. Bogotá – Colombia.
- Presidencia de la Republica. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. BASES DE DATOS de Estadísticas por Departamento sobre Derechos a la Vida y la Integridad 1990 – junio de 2013.
- Presidencia de la República (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional. Acceso en: www.mindefensa.gov.co
- Presidencia de la República (1982). *Cambio con equidad*. Acceso en: <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- RESTREPO J, GRANADA S, SÁNCHEZ C (2009). *Controlando la medición: Alcances y limitaciones de la información en conflictos armados*. En “Guerras y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones” Restrepo J & Aponte D, editores. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá – Colombia.
- ROMERO, M (2002). *Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia*. En *Política y Sociedad*, Vol. 39 No. 1. Universidad Nacional de Colombia. Madrid – España.
- _____ (2003). *Paramilitares y Autofensas 1982 – 2003*. Editorial Planeta. IEPRI. Bogotá – Colombia.
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI (2006). *Características agroculturales de los cultivos de coca en Colombia*. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito UNODC. Bogotá – Colombia.

- TILLY, C (2007). *Democracy*. Cambridge University Press. United States of America.
- VARGAS, A. (2010) *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. La carreta editores. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá-
- WALSH, J, SÁNCHEZ, G, SALINAS, Y. (2008). *La aspersión aérea de cultivos de uso ilícito en Colombia: Una estrategia fallida*. Oficina en Washington para Asunto Latinoamericanos –WOLA- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz –INDEPAZ-. Colombia.
- WILLS, E (2012). *Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado*. Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung – FESCOL-, Institute for Democracy and Electoral Assistance –IDEA International. Bogotá – Colombia.