

# **LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL: ¿CLAVE DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL?**

## **Los Casos de Tarazá y Amalfi<sup>1</sup>**

**Susana Ochoa Henao<sup>2</sup>**

**Eliana Restrepo Brand<sup>3</sup>**

### **Resumen**

El Estado colombiano se ha caracterizado por el poco control territorial y una débil presencia institucional. Estas dificultades no son, sin embargo, evidentes a lo largo de todo el territorio nacional, se presentan especialmente en las periferias de la centralidad nacional. Estas particularidades se han agravado en muchas ocasiones por la confrontación armada y el narcotráfico. En respuesta a esta realidad, el Gobierno nacional diseñó la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT, como instrumento afianzador de la gobernabilidad.

Con el fin de aproximarse al impacto de la PNCRT en un municipio beneficiario (Tarazá) el presente escrito desnuda este último concepto y lo asocia a los principales criterios de intervención en la localidad, comparándolos con los resultados en un municipio no beneficiario (Amalfi) de similares características. Según la metodología diseñada, una primera conclusión permitiría aseverar que la PNCRT no ha sido determinante en la construcción de gobernabilidad local.

---

1 Este artículo es producto de una actividad académica como requisito para optar al grado de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Contó con la asesoría de Mauricio Uribe López, Doctor en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – sede México. Mg en Ciencias Económicas y Economista de la Universidad Nacional de Colombia.

2 Administradora de Negocios y Especialista en Finanzas de la Universidad EAFIT.

3 Profesional en Planeación y Desarrollo Social de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia y Especialista en Estudios Políticos de la Universidad EAFIT.

## Introducción

El presente escrito es un estudio de caso que, desglosando el concepto de gobernabilidad, y asociando sus principales componentes con las áreas de intervención críticas de la Política Nacional de Consolidación del Gobierno nacional permite hacer algunas inferencias sobre el impacto de la misma en el fortalecimiento institucional de los municipios objeto de ella.

En este orden de ideas, primero, se trabaja en la aprehensión teórica de la gobernabilidad; luego se hace una descripción de las áreas de intervención de la política en análisis, así como de las localidades objeto de comparación Finalmente, se concluye.

Roth plantea que los orígenes de la política pública están asociadas a que el Estado busca, como otros actores sociales y con los recursos que tiene a su disposición, definir, incidir y, modificar en un cierto sentido la regulación operante en un espacio social particular (Roth, 2014, p. 33). La ejecución de una política requiere del desarrollo de un proceso que involucra distintas instituciones y actores (Roth, 2014, p. 39).

Permitir un paralelo acorde con los cambios que se han presentado en dos municipios como Amalfi y Tarazá, en clave de identificar los avances institucionales particularmente con la puesta en marcha de una política pública en uno de los dos municipios, permite dar respuesta a la siguiente pregunta planteada: ¿Cómo influye la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en los avances institucionales que registran los municipios que han contado con esta política (Tarazá) en comparación con los que no han sido beneficiados (Amalfi) a pesar de tener una problemática similar?.

Se retoma para el análisis la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), la cual plantea como objetivo la generación de capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de los derechos fundamentales de la población de territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos.

## **Conflicto armado y fallas de gobernabilidad: contexto general**

Los municipios de Amalfi y Tarazá se ubican en el contexto del conflicto armado en Colombia. Ese conflicto ha afectado especialmente a la población que habita en municipios localizados en las zonas más apartadas del país. Los impactos sobre dichas zonas se expresan en términos político-institucionales y socioeconómicos, moldean la relación de la población y el territorio y constituyen en sí un problema de gobernabilidad local.

Por lo tanto, el planteamiento inicial de este estudio de caso se basó en la identificación de componentes que afectan la gobernabilidad del Estado en dos municipios afectados por el conflicto armado colombiano, particularmente por la problemática de cultivos ilícitos. North sostiene que las instituciones son importantes para lograr cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción y apaciguamiento de la violencia (North, 1990).

En Colombia hay grandes zonas con baja densidad poblacional. Esa característica, aunada a las restricciones del aparato productivo para generalizar la relación salarial en las ciudades y los problemas de concentración de la tierra en el campo, estimuló el proceso de colonización interna. Se trató de una colonización espontánea y sin dirección estatal, donde coexistían el esfuerzo, la creatividad, la apertura y la movilidad social con la vulnerabilidad, el engaño y la indefensión frente al más rico, el más poderoso o el mejor armado. Todo esto puso de manifiesto el vacío de Estado, la falta de dirección del mismo y la ausencia de un garante de los derechos sociales. (PNUD 2003, p. 24).

La colonización llevó a una ubicación demográfica en zonas ricas en recursos naturales, lo que a su vez profundizó el conflicto por el control de los recursos generadores de riqueza. Es así como el país se dividió en zonas con abundancia de recursos que todavía hoy son disputadas por diferentes actores al margen de la ley. Estas zonas son explotadas y utilizadas como corredores estratégicos para la movilización de toda una economía ilegal (PNUD 2003, p. 24).

Según lo anterior, se evidencia cómo una de las manifestaciones del conflicto es la presencia de cultivos ilícitos, siendo esto uno de los principales causantes de las afectaciones ya mencionadas. Esto trae consigo o refuerza un vacío institucional debilitando la gobernabilidad del Estado.

Reconociendo estos vacíos institucionales y los contextos locales, desde períodos presidenciales anteriores al de Juan Manuel Santos se empiezan a desarrollar proyectos que sirven como antecedente para la definición y aplicación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT, cuyo direccionamiento estratégico es responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. La consolidación y reconstrucción territorial se conciben como un proceso coordinado de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal en las regiones de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas ilegales, de crimen organizado y de cultivos ilícitos.

Según lo que plantea Aguilar, el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter de público, abre todo un abanico de estrategias de acción correspondiente entre Gobierno y sociedad (Aguilar 1992, p. 32). De acuerdo con esta postura el Gobierno actual tiene como propósito la puesta en vigencia de la Política de Consolidación con el fin de promover la seguridad como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social. Las operaciones de la Fuerza Pública deben seguir contribuyendo a generar un clima de confianza y estabilidad que atraiga la inversión privada, produzca crecimiento económico y desarrollo social mediante la reducción del desempleo y la pobreza. Una mayor seguridad debe generar las condiciones para el adecuado desempeño de la acción social del Estado en beneficio de los más necesitados. (FIP 2011, p. 26).

**Gráfica 1:** Categorías conceptuales



Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza permiten interrelación a lo largo de este estudio de caso, pero para ganar mayor cercanía al objeto de estudio se elige la gobernabilidad como categoría principal, con el propósito de verificar la hipótesis planteada inicialmente. A continuación se realiza un acercamiento al concepto de gobernanza y se continúa con la identificación conceptual de la categoría principal y la secundaria.

Por consiguiente y según lo que se plantea desde la Fundación DEMUCA (2011: 12), la gobernanza puede ser entendida no solo como el paso a un ejercicio del poder sin conflictos (gobernabilidad), sino como una condición propia del ámbito del diseño institucional; es decir, de la administración, ingeniería y gestión del Gobierno para ejecutar decisiones previamente consensuadas por los diversos actores estratégicos.

Torres (2007 413) expone que de acuerdo con la tesis de Prats en su documento “El concepto y el análisis de la Gobernabilidad” (2003) la gobernanza está constituida por las reglas de juego, mientras que la gobernabilidad corresponde a las capacidades que éstas les confieren a los actores sociales. Desde esta perspectiva la gobernanza determina y regula la interacción entre actores estratégicos, mientras que la gobernabilidad demuestra la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo.

## **Gobernabilidad local para el desarrollo**

Como lo plantea Borrero (2004:304) el conflicto armado es uno de los obstáculos más serios para el avance de la democracia local y los procesos de descentralización. Rosas (2012: 114), quien retoma a Claudio Saínz (2005: 45), enuncia que “la gobernabilidad es el conjunto de condiciones, distintas para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno, entre emprendedores y el territorio, entre las fuerzas económicas y las instituciones”.

Adicional a lo anterior, y como lo plantea Alcántara (1995: 29), retomando a (Pasquino, 1988: 192), es importante identificar la comprensión de la crisis de gobernabilidad como incapacidad de los gobernantes insertos en las "condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas" y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

Por otro lado para el PNUD la gobernabilidad trasciende la capacidad administrativa. Es una manera de gobernar caracterizada por la cooperación y la interacción entre lo público y lo privado, dentro de redes de decisión mixta. Desde esta perspectiva, el Estado, más que un administrador, es un coordinador de la “cooperación interinstitucional” (PNUD 2003: 323).

Además enuncian que la gobernabilidad depende de dos factores: las características institucionales del Estado y los grados y formas de capital social o solidaridad ciudadana (PNUD 2003: 323) todo esto retomando a (Keefer, Snack, 2002). Como se plantea a continuación, las propuestas para fortalecer estos dos elementos son diferentes aunque están estrechamente interrelacionadas.

## **Construcción del Estado, esfuerzos comunes entre Estado, ciudadanía e instituciones privadas**

En cuanto al concepto de construcción del Estado, Arévalo (2014: 134), -retomando a (Tilly, 1992)- señala: “Los procesos de construcción de Estado obedecen a dinámicas

que van desde el establecimiento de cuerpos policiales y acuerdos entre los gobiernos nacional y municipal, hasta la cooptación y la desmovilización de ejércitos privados y la guerra civil en escenarios donde los actores locales cuentan con poder y control territorial”.

Igualmente, Arévalo (2014: 134) y retomando a Patiño (2012), argumenta que en dos siglos de vida republicana el Estado colombiano ha sido débil e incapaz de llevar a término la centralización política, y también de ejercer el monopolio de la violencia y eliminar las condiciones para su ejercicio privado o delegado, como lo prueba la presencia de grupos armados ilegales en varias partes del territorio nacional.

Joel Migdal propone una definición de Estado que permite distinguir un plano en el que aquel actor autónomo existe: el plano de la imagen. La imagen incluye las distinciones entre interno y externo (el territorio en el mapa administrativo) y entre lo público y lo privado. La distinción entre lo interno y lo externo aglutina y conecta a la población al interior de la demarcación territorial. La distinción entre lo público y lo privado separa y eleva el Estado por encima de la sociedad. Pero hay otro plano en la definición de Migdal en el que ese actor increíblemente coherente y autónomo tiende a fragmentarse: el del desempeño cotidiano de los múltiples y dispersos actores y agencias estatales, es decir, el plano de las prácticas (Migdal, 2001).

### **Capacidad del Estado, respuesta a las necesidades de los territorios**

Repetto Fabián (2003. p6), en ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD en Panamá en 2003, recopila a varios autores en relación con el concepto de capacidad del Estado. Acorde con esta recopilación y retomando a Hilderbrand y Grindle (1997) se puede definir como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Por su parte Weiss (1998) enfatiza la capacidad transformativa del Estado entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shocks y a las presiones externas.

Además, Repetto Fabián (2003, p. 8) plantea que la vida política que procesa la complejidad pública y se traduce –entre otras cosas- en distintos grados de capacidad estatal, de modo que ésta no opera en el vacío. Los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo están constreñidas por un tejido de mecanismos históricamente conformados que se denominará aquí “marco institucional”. Además, retoma a North quien expresa que de las múltiples aproximaciones al concepto “institución” cabe optar básicamente por la propuesta de North (1993), cuando interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre los grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores.

## **Metodología**

Este trabajo investigativo de estudio de caso se realizó con los lineamientos de la aplicación sencilla del método comparado, en particular el método directo que busca identificar si una determinada variable es condición necesaria del resultado de interés. Es así como se analizó un fenómeno específico (governabilidad) según las similitudes y diferencias de dos objetos de estudio (municipios) con el fin de verificar si donde la PNCRT ha llegado, las áreas de coca han disminuido, la institucionalidad se ha fortalecido y la economía legal ha florecido. Este enfoque combina el análisis cuantitativo y cualitativo el cual se usó para establecer si podía descartar o no el Plan de Consolidación como condición necesaria para el mejoramiento de la gobernabilidad.

Para Uribe, en la investigación *La Nación Vetada: Estado, Desarrollo y Guerra Civil en Colombia*, el método del acuerdo o de la concordancia es una forma de evaluar posibles relaciones causales con base en la comparación, en términos de la presencia o ausencia de ciertas condiciones. Es un método útil para descartar condiciones necesarias para un resultado de interés y requiere comparar aquellos casos en los que se da el resultado (Y), y observar si la condición (X) está presente en todos ellos (Uribe 2013, p. 81).

El estudio de caso comparado entre Amalfi y Tarazá consta de una parte teórica y otra empírica. La teórica retoma bibliografía de las categorías determinadas para el desarrollo de la investigación, como categoría principal la Gobernabilidad y como subyacentes la Construcción del Estado y Capacidad del Estado. En relación con la parte empírica se centra en la experiencia de una de las participantes como actor directo en la aplicación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT<sup>4</sup>.

La ruta metodológica que se planteó refleja el paso a paso de la recolección de la información que sirvió como insumo para el análisis y demostración de la hipótesis planteada en el proceso de investigación de estudio de caso en los municipios de Antioquia (Amalfi y Tarazá).

El trabajo de investigación partió de una hipótesis inicial con la que se buscaba corroborar la siguiente tesis: la Política Nacional de Consolidación, PNCRT, busca llevar la presencia del Estado colombiano a las zonas focalizadas por el Gobierno. Allí donde la PNCRT ha llegado las áreas sembradas de coca han disminuido, la institucionalidad se ha fortalecido y la económica legal ha florecido.

Para la recolección de información soporte de la investigación se contó con datos que ilustran la situación del conflicto como son cifras de desplazamiento, homicidios y cultivos ilícitos. Además, se buscó información que diera cuenta de la situación institucional de los municipios antes y después de la entrada en vigencia de la Política de Consolidación para el caso de Tarazá. Para esto se tomaron datos como el desempeño municipal, fiscal e Índice de Gobierno Abierto; también se tuvo presente la participación electoral en las últimas tres contiendas. Finalmente, se revisaron indicadores sociales como el IMCV, NBI, de salud y educación.

La aplicación de entrevistas a actores clave de los dos municipios permitió conocer las percepciones en relación con la aplicación de la PNCRT y a la intervención

---

<sup>4</sup> Susana Ochoa Henao, Administradora de Negocios, es Profesional Especializada en Planeación y Gestión de la Información en la Gerencia Regional Nudo de Paramillo de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial –UACT-. Esta entidad es responsable de la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT que tiene como área de influencia en Antioquia los siguientes municipios: Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Tarazá, Valdivia y Zaragoza.

del Estado en temas relacionados con el conflicto armado, los cultivos ilícitos, la capacidad institucional, la seguridad, los servicios sociales entre otros. La importancia de la percepción de estas personas radica en la interacción y relación que tiene cada uno de éstos con el Estado; en el municipio de Amalfi se conversó con un líder de la comunidad que además es un bombero voluntario quien ha participado en importantes proyectos del municipio representando a la comunidad, y es así como conoce de primera mano el sentir de la población frente a las manifestaciones del conflicto y el grado de gobernabilidad que siente de las diferentes entidades que hacen presencia de alguna u otra manera en el municipio. De igual importancia, se tomó la percepción de algunos funcionarios de la Administración Municipal, con el fin de tener el concepto del otro lado, de una persona que hace parte de la institucionalidad, que desde su posición se lograra obtener información clave de los esfuerzos institucionales y la respuesta y participación de la comunidad.

Por otro lado, buscando tener la opinión de los aciertos o desaciertos de la Política de Consolidación, se conversó con personas de la comunidad y de la institucionalidad del municipio de Tarazá. Es de resaltar que aunque la política del nacional tiene como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento de la institucionalidad local y el de las organizaciones de base. Por esta razón, también se consultó a un participante activo de una organización para conocer su experiencia durante los años en que se ha realizado la intervención y los resultados alcanzados. También, se habló con personas que representan la institucionalidad local y regional, quienes aportaron con sus comentarios sobre la articulación y los “beneficios” que se han tenido al ser uno de los municipios focalizados por la PNCRT.

En las fuentes consultadas se destacan La Policía Nacional, la Unidad de Víctimas del Departamento de la Prosperidad Social, la Dirección del Programa Contra Cultivos Ilícitos, Unidad Administrativa para la Consolidación y Reconstrucción Territorial, DANE, Departamento Nacional de Planeación, Registraduría Nacional del Estado Civil, administraciones municipales, el Departamento Administrativo de Planeación Departamental, secretarías de Salud y Educación departamental.

## **Gobernabilidad: los casos de Amalfi y Tarazá**

El presente estudio de caso busca determinar la influencia de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT, en los avances institucionales que registran los municipios que han contado con esta política (Tarazá) en comparación con los que no han sido beneficiados (Amalfi) a pesar de compartir características como el abandono del Estado, afectación por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. Por medio de la movilización institucional, la PNCRT se propone generar condiciones para el desarrollo social, institucional y económico en las zonas focalizadas del país que han sido afectadas históricamente por la violencia armada.

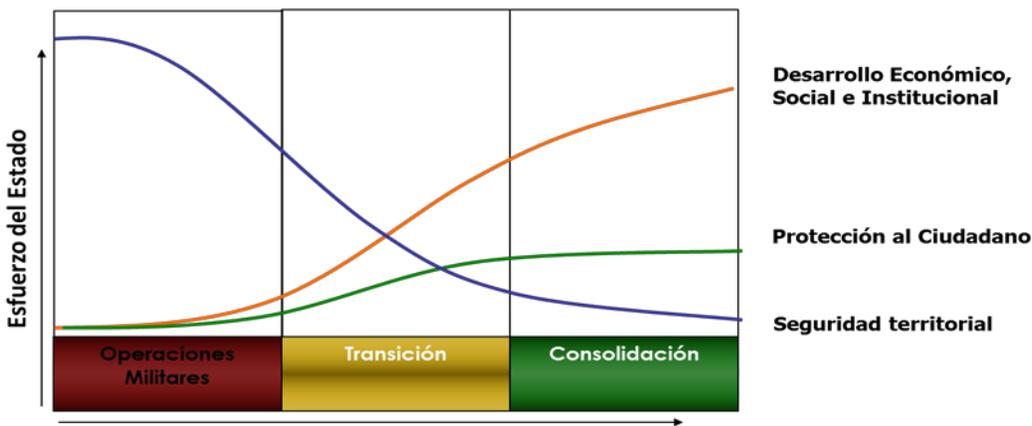
De esta manera, la PNCRT trabaja sobre tres grandes objetivos adoptados como los pilares que tienen como fundamento la seguridad y como fin la garantía de los Derechos Humanos. Estos pilares son la Institucionalización del Territorio, Participación Ciudadana y Buen Gobierno, e Integración Regional. La Política llega a los territorios mediante la intervención en cada uno de los componentes que conforman estos tres pilares, generando capacidad institucional y gobernabilidad. Esto se puede confirmar en la lectura del documento orientador de la Política.

En síntesis, la PNCRT implica la acción coordinada de la capacidad militar –para garantizar la recuperación de la seguridad territorial-, de la Policía y el sistema de justicia –para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios para el desarrollo económico y social, la integración del territorio y sus habitantes a la vida económica, social e institucional del país.

La PNCRT trae consigo un elemento novedoso de la política. La fuerza militar se constituye en una condición necesaria pero no suficiente para desestructurar la amenaza a la seguridad que proviene de los grupos armados ilegales. En el pasado los diferentes esfuerzos del Estado para enfrentar esa amenaza y establecer condiciones sostenibles de paz y seguridad actuaron de forma poco coordinada. Las acciones y la estrategia de la fuerza pública no eran complementadas con la oportuna movilización del resto de la institucionalidad pública; con el propósito de “consolidar” la recuperación de la seguridad mediante el control institucional del territorio, la integración efectiva al resto del país y el

desarrollo de la cohesión social y la participación ciudadana. Por tanto, los avances en la recuperación militar de la seguridad, por lo general, resultaron efímeros y reversibles. El enfoque de la PNCRT corrige esta falla mediante la movilización coordinada de todas las instituciones del Estado con principios de secuencia lógica de las intervenciones (PNCTR, 2014).

**Gráfica 2:** Composición de Esfuerzo del Estado



**Fuente:** Documento Plan de Consolidación Integral de la Macarena, 2008.

La entrada en vigencia de la PNCRT se realiza por medio de una visión territorial, buscando llegar al territorio con una intervención adaptada a las características y necesidades de cada zona. Esta intervención se organiza en unos Planes de Acción Regionales que definen las acciones y los responsables de ejecutarla mediante la articulación de la institucionalidad en todos los niveles, el sector privado y la cooperación internacional. A estas acciones se les hace seguimiento y monitoreo permanentes para constatar los avances y efectuar los ajustes pertinentes.

### **Hallazgos: Amalfi vs. Tarazá**

En cuanto a la definición de gobernabilidad adoptada en este caso, partiendo de lo propuesto por Jaime Torres Melo (2007, p.417), se desea precisar al “Conjunto de

capacidades de actores sociales. Por tanto, incluye evaluaciones sobre la capacidad institucional, la capacidad organizativa y administrativa, el control territorial, la participación ciudadana, la legitimidad y el liderazgo, la confianza en las instituciones y las estrategias de cooperación y coordinación.” Todas estas incluidas en los componentes de la PNCRT.

**Tabla 1:** Caracterización general

Datos	Amalfi	Tarazá
Subregión	Nordeste	Bajo cauca
Extensión (Km2)	1.224	1.578
Altura de la cabecera sobre el nivel del mar	1.550	125
Temperatura anual promedio	23	26
Distancia aproximada a Medellín Km	136	212
Numero de corregimientos	1	5
Numero de veredas	58	52
Población total (2005)	20.525	32.943
Población total (Proyección 2015)	22.088	42.641
Población indígena total	-	91
Categoría municipal año 2013	6	6

**Fuente:** DANE - Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. Dirección de Sistemas de Indicadores.

Los municipios de Tarazá y Amalfi en sus características generales reflejan algunas diferencias, pero como se menciona anteriormente tienen unas particularidades en común, como la presencia de Grupos Armados ilegales en su territorio, cultivos ilícitos entre otras manifestaciones del conflicto armado que se vive desde hace más de 50 años en el país. Para este caso la principal diferencia entre ambos municipios es que Tarazá es uno de los 58 municipios del país que está siendo intervenido actualmente por la PNCRT.

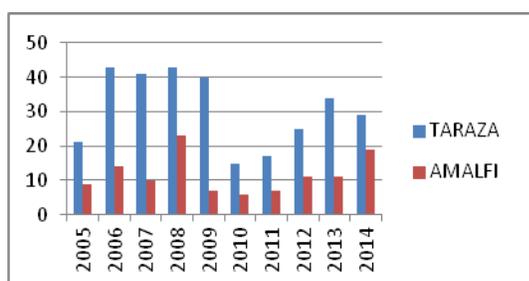
Al operacionalizar el concepto de gobernabilidad acogido en este caso, y determinar los componentes que conforman la gobernabilidad, entendida como la capacidad institucional, se encontraron los siguientes: Seguridad, Justicia, Buen Gobierno, Capital Social, Servicios Sociales, y Desarrollo Económico. Al mismo tiempo, al revisar los componentes de la PNCRT se encontró que varios coinciden,

reafirmando que el análisis realizado contribuye a determinar si la PNCRT es condición necesaria para avanzar en la gobernabilidad en un municipio afectado por las diferentes manifestaciones del conflicto armado.

A continuación se presentan los resultados encontrados en cada uno de los componentes seleccionados:

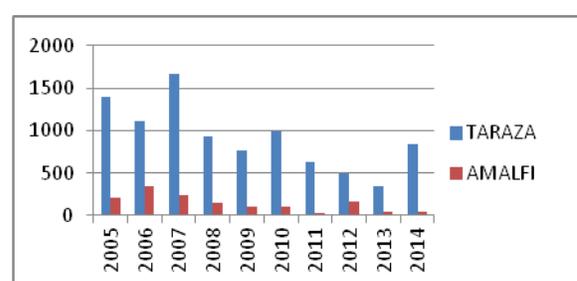
## Seguridad

**Gráfico 3:** Homicidios



**Fuente:** Policía Nacional

**Gráfico 4:** Cultivos Ilícitos



**Fuente:** SIMCI

Con el inicio del Plan Nacional de Consolidación en 2009 y que tiene antecedentes en el primer Gobierno de Álvaro Uribe Vélez con la recuperación del control del territorio; se observa en términos de homicidios una disminución en relación con 2009 en ambos municipios pero con tendencia ascendente. En cultivos ilícitos se presenta disminución en las áreas sembradas desde 2007 con un significativo incremento en 2014 para el municipio de Tarazá. Es fácil determinar cómo en ambas variables el municipio de Tarazá está mucho más afectado que Amalfi, lo que soporta su selección para ser intervenido por la Política de Consolidación. Es importante anotar que desde el periodo revisado ambos municipios tienen presencia de las Farc, Eln y Bandas Criminales. En desplazamiento forzado en el periodo del 2002 al 2013, el municipio de Tarazá reporto 17.125 personas y Amalfi 4.269.

Esta situación de disminución y posteriormente del incremento importante en los indicadores de seguridad se debió, según conversaciones con personas activas en la Fuerza Pública, miembros del equipo de trabajo de la Gerencia Regional Nudo del

Paramillo<sup>5</sup>, en parte, a la desmovilización de los paramilitares y la posterior conformación de las bandas criminales, las cuales en su operación y acciones por el control del territorio y las rentas ilícitas, trajeron consigo gran número de muertes y desplazamientos de la población, que prefirió dejar sus hogares y trabajos atrás buscando conservar su integridad física.

## **Justicia**

Ambos municipios cuentan con Casa de Justicia y los equipos de operadores de justicia administrativa completos. Debe aclararse que la presencia se ha incrementado desde 2009. Este componente es muy similar en los dos municipios, la justicia se continúa percibiendo como débil a pesar de contar con más presencia. Las personas no acuden mucho a las instituciones en caso de conflictos y poco conocen los métodos alternativos. En el municipio de Tarazá se ha fortalecido en los últimos años la figura de conciliadores en equidad y las brigadas móviles de justicia en zonas rurales, gracias a la alta oferta de programas sobre el tema.

La intervención en justicia se ha realizado desde hace muchos años en las zonas de consolidación, donde se han tenido altos y bajos en los resultados. Según la información reportada con las personas consultadas en las administraciones locales, se nota un esfuerzo por el Gobierno Nacional en el fortalecimiento de la justicia formal se ha presentado buena oferta en capacitaciones a los operadores, en completar los equipos de la fiscalía y tener los jueces requeridos, pero por circunstancias que se desconocen en ocasiones apenas nombrados los cargos se trasladan las personas a otros municipios en corto tiempo, dejando un vacío en estos espacios requeridos por la comunidad. Igual de importante, según la información recibida, fue la llegada de un operador de justicia en 2013 para los municipios de consolidación del departamento, del cual destacan el trabajo coordinado que ha venido realizando con entidades del Estado, la academia y el sector privado; apoyando los temas de justicia no formal,

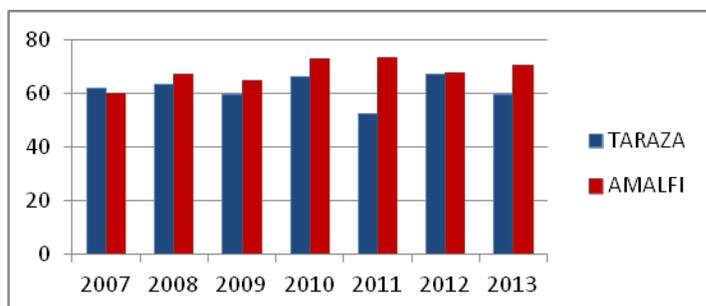
---

<sup>5</sup> La Regional Nudo del Paramillo es una de las nueve regionales que son intervenidas por la UACT. Esta regional tiene a su cargo cinco municipios del Sur de Córdoba y diez de Antioquia entre los que se encuentra Tarazá.

capacitando, fortaleciendo, dotando estos actores y facilitando el acceso de los servicios de justicia a la comunidad gracias a sus proyectos.

## Buen Gobierno

**Gráfico 5:** Índice de Desempeño Municipal



Fuente: DNP

Al analizar algunos indicadores de la gestión municipal, se observa que en el caso de del Índice de Desempeño Municipal, el municipio de Amalfi presenta mejores resultados que Tarazá. El primero para 2013 ocupó la posición 10 en el ámbito departamental y el segundo la posición 120. Otro indicador que muestra en mejor condición al municipio de Amalfi es el presupuesto municipal por habitante de \$1.344 (miles de pesos) en comparación con Tarazá que es de \$858, teniendo en cuenta que este último tiene un presupuesto mucho mayor incluyendo transferencias, regalías e inversiones que llegan de la mano de la Política de Consolidación. Otro indicador importante es el Índice de Gobierno Abierto donde Amalfi en los últimos años presenta un promedio de 63,37 y Tarazá de 54,22.

El área de Buen Gobierno, como se le llama en este caso, ha sido altamente intervenido en el municipio de Tarazá según lo manifestado por Antonio Salazar<sup>6</sup> al ser consultado por estos resultados donde se muestra en la mayoría de los años por debajo de Amalfi. Según él, estos resultados podrían deberse a la alta rotación del personal responsable de estos temas, pues aunque se han realizados varios ciclos de formación, además de las inversiones en proyectos de diseño y ejecución de Sistemas

<sup>6</sup> Profesional Especializado, responsable del área institucional y justicia de la Gerencia del Nudo del Paramillo.

Integrados de Gestión, banco de proyectos, MECI, Ley de Archivo, etc.; son intervenciones que no pasan de un gobierno a otro por la movilidad del personal y el desinterés en algunos casos de continuar con estos proyectos. Esta situación ha impedido dejar la capacidad instalada en las administraciones locales para el mejoramiento en su desempeño.

## **Capital social**

Ambos municipios presentan porcentaje de JAC activas entre 70% y 90% en los años analizados. En cuanto a las organizaciones sociales se encontró que el Amalfi hay poco compromiso de la comunidad con las organizaciones, desmotivación y pocas oportunidades. De otro lado, en Tarazá las organizaciones cuentan con amplia oferta institucional para su fortalecimiento y se presentan muchas oportunidades en los diferentes programas.

Este componente es tal vez el de más importancia desde el punto de vista de la estrategia y las nuevas manifestaciones del conflicto armado, según lo informó un funcionario del municipio y un integrante del Ejército Nacional. Lo anterior se debe según la información obtenida en las consultas realizadas, en primer lugar a que los grupos armados ilegales, específicamente los grupos guerrilleros se dieron cuenta que por la vía de las armas ganar la guerra contra el Estado les ha llevado muchos años, dinero y muertos. Por esta razón, su nueva forma de actuar es mediante las organizaciones de base donde están más cerca de la población tratando de influir en ella y en sus decisiones, lo que ha llevado a desvirtuar y colonizar estas organizaciones, afectando su interacción con el Estado. En segundo lugar, desde hace unos años los diferentes programas del Gobierno nacional y la Cooperación Internacional vienen trabajando con un modelo donde las organizaciones son las ejecutoras de los proyectos y quienes manejan directamente los recursos que reciben de las distintas intervenciones.

## Servicios sociales

Tabla 2: Indicadores Sociales

	AMALFI	TARAZÁ
NBI 2005	53,79%	70,39%
NBI 2014	45,29%	61,97%
Cobertura de Afiliación al SGSSS 2014	83,16%	100,51%
Cobertura en Educación	108,00%	108,00%
GINI 2005	0,5062	0,5062
Índice de Pobreza multidimensional 2005	68,39%	86,26%
Presupuesto 2013 (millones)	\$ 29.699,00	\$ 43.327,00
Cobertura energía 2013	73,23%	80,57%
Cobertura acueducto 2013	61,04%	75,90%
Cobertura agua potable 2013	49,17%	41,69%
Alcantarillado 2013	43,75%	43,90%

Fuente: Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación, Dirección de Sistemas de Indicadores - Dane – Alcaldía de Amalfi y Tarazá, Oficina de Planeación.

El índice de pobreza multidimensional en Amalfi ha estado alrededor del 69% y en Tarazá del 86%, a pesar de la gran movilización de recursos que han llegado desde el 2005 a este municipio. La cobertura en salud da buenos resultados en Tarazá y Amalfi con 86,2% y 96,5% respectivamente, siendo mayor en ambos casos el régimen subsidiado. La educación tiene en ambos municipios una cobertura neta en los últimos años mayor al 100%. En comparación con 2005 ambos municipios han disminuido la incidencia de la pobreza por NBI entre 8 y 9 puntos porcentuales. En el tema de servicios públicos en acueducto y agua potable presenta mejores resultados Tarazá. En alcantarillado tienen prácticamente la misma pero en energía Amalfi tiene mayor cobertura que Tarazá.

## Desarrollo económico

Tabla 3: Indicadores económicos

	AMALFI	TARAZÁ
Toneladas producidas en los 10 principales productos agrícolas 2013	7.246	14.622
Captaciones bancarias 2013 (miles de pesos)	13.898.335	5.023.134
Cartera bancaria 2013 (miles de pesos)	6.197.704	7.222.727

Fuente: Gobernación de Antioquia. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural – Superintendencia Financiera.

El Sistema Bancario se encuentra mucho más fortalecido en el municipio de Amalfi, presentado un valor mucho mayor en captaciones y menor en la cartera. Las toneladas producidas en los principales productos agrícolas en Amalfi son duplicadas por Tarazá.

En este componente se reflejan claramente resultados de la Política de Consolidación, y no sorprende debido a que el mayor porcentaje de la inversión se ha realizado desde hace más de 12 años en desarrollo alternativo y a la sustitución de los cultivos ilícitos. Por años el Gobierno Nacional ha intervenido estos territorios con erradicación manual, aspersión, siembra y sostenimiento de cultivos de seguridad alimentaria, mediano y largo plazo. Además, en la construcción de infraestructura productiva, vías para la competitividad, asesorías en comercialización, presentación de proyectos, giras productivas, capacitación, fortalecimiento a organizaciones productivas y un gran número de puntos en los que ha dedicado grandes esfuerzos en buscar el avance y la inclusión de estos territorios en la economía nacional.

## **Conclusiones**

Como propósito de este caso se buscó determinar si la Política de Consolidación contribuye al avance en la gobernabilidad del municipio de Tarazá comparándolo con Amalfi que no ha sido intervenido por la política, pero que comparte problemáticas como los grupos armados ilegales, violencia, cultivos ilícitos y minería ilegal entre otras. Para esto se definió Gobernabilidad como la capacidad institucional, organizativa y administrativa, el control territorial con el fin de atender las necesidades de la población en estos municipios. Es importante resaltar que las capacidades mencionadas hacen parte de los temas intervenidos en el marco de la PNCRT por medio de los diferentes programas y proyectos que llegan a estos territorios que han sido afectados históricamente por el conflicto, buscando recuperar la confianza en la institucionalidad en todos los ámbitos (local, regional, nacional e internacional).

Para dar respuesta a lo anterior se utilizó el método comparado directo facilitando la visualización de las semejanzas y diferencias entre ambos municipios.

Para esto se escogieron algunos componentes como seguridad, justicia, buen gobierno, capacidades sociales, servicios sociales y desarrollo económico, que coinciden con parte de las áreas de trabajo en los que se enmarca la intervención de la Política, pero que a su vez son temas en los que cualquier municipio debe estar en óptimas condiciones, buscando garantizar los derechos fundamentales y el mejoramiento en la calidad de vida de la población. Por consiguiente, se tomaron algunos indicadores con datos históricos y puntuales entre 2005 y 2013 de cada uno de los componentes propuestos, que junto con entrevistas a diferentes actores que viven o están relacionados de alguna manera en estos municipios, se pudiera determinar si la intervención que se logra mediante la Política de Consolidación contribuye al mejoramiento de la Gobernabilidad.

La ilustración de la gobernabilidad en los componentes señalados abre la posibilidad de construir un indicador sintético que involucre las áreas más importantes de presencia y capacidad institucional. La permanente evaluación del indicador daría cuenta de la calidad de las intervenciones y, en consecuencia, de la efectividad de las políticas.

Al evaluar los resultados de los indicadores se determinó que la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial podría no ser condición necesaria para el mejoramiento de la gobernabilidad en los municipios afectados por el conflicto armado. De manera similar, en conversación con diferentes actores presentes en el territorio se reafirmaron los resultados obtenidos con los datos estadísticos.

En el componente de seguridad aunque ambos comparten la misma problemática los indicadores evidencian que en Tarazá el problema es mucho más acentuado que en Amalfi. Esto, a diferencia de la justicia cuya situación es similar en ambos municipios a pesar de los grandes esfuerzos adelantados en los municipios intervenidos por la política. Por el contrario en el área de buen gobierno los resultados son mucho mejores en Amalfi ocupando el puesto número 20 en Desempeño Integral el departamento mientras Tarazá está en el 112. En los componentes de servicios sociales y capital social las cifras son similares en los indicadores evaluados, pero vale la pena anotar que en la evaluación cualitativa se encontró que las organizaciones

comunitarias, sociales, económicas del municipio de Amalfi se sienten muy desmotivadas y manifiestan tener pocas oportunidades para su fortalecimiento. El área de desarrollo económico es donde más se refleja la intervención y la llegada de los diferentes programas y proyectos que llegan al municipio gracias a la política, lo que indicaría que las mejoras en desarrollo económico no se traducen automáticamente en mejoramiento de todas las dimensiones de la gobernabilidad.

En todo esto podrían estar incidiendo variables que, por la dificultad en la consecución de los datos, no fue posible tener en cuenta. Por ejemplo, es previsible que el control territorial, variable fundamental en la gobernabilidad, se facilite más en Amalfi que en Tarazá. De un lado, el primero está más cerca de la centralidad antioqueña y tiene una mayor densidad vial. De otro, aunque la extensión es parecida, Tarazá tiene 4 cabeceras urbanas más que Amalfi. Los municipios del Bajo Cauca son los de menor densidad vial del país y sus únicos medios de transporte, los ríos Cauca y Nechí, están lejos de ser controlados por las autoridades. También ha podido jugar a favor de una mejor institucionalidad en Amalfi la infraestructura Hidroeléctrica cercana al municipio como Porce II y una incipiente estructura aeroportuaria.

Igualmente, aunque Amalfi se encuentra cerca de la zona aurífera por excelencia del Nordeste Antioqueño (Segovia, Remedios y Anorí), su economía ha sido una menos extractiva que la de Tarazá. Eso ha permitido construir más arraigo por parte de sus pobladores y, en consecuencia, mejores instituciones y mejor capital social.

De cualquier forma, es evidente cómo Tarazá no ha sabido acompañarse con esta gran oportunidad de inversión que ha significado la PNCRT para otras localidades intervenidas. Lo que plantea el tema de la necesidad de alistamiento institucional previo al envío de los recursos financieros. Municipios con menores recursos que la localidad en mención necesita de la coordinación interagencial que toma lugar en el corazón de la política. Igualmente acontece en localidades como Amalfi que no cuentan con la dependencia de regalías que tiene Tarazá. Es una suerte de círculo vicioso: una mayor dependencia de transferencias y regalías no incentiva la construcción de capacidad institucional local, la cual se debilita aún más con el narcotráfico y la confrontación armada.

Todo esto debe motivar unos arreglos institucionales diferentes para la descentralización en el país. Ésta no puede ser igual para todo el territorio; la autonomía territorial debe ser algo que se gane y sea el resultado de la construcción de gobernabilidad local. De lo contrario, su ausencia y la proliferación de grupos armados ilegales, harán que las rentas de la descentralización constituyan un nuevo motivo de confrontación por su captura.

La utilidad del conocimiento obtenido en este caso radica, de un lado, en aterrizar un concepto a veces etéreo como el de la gobernabilidad en dimensiones propias de la presencia y realidad estatal colombiana. De otro, en relacionarlo con los principales focos de atención de la política. Este enfoque novedoso da luces para el análisis de distintas intervenciones estatales a la luz de conceptos que bien se pueden relacionar con las principales dimensiones de afectación de los programas.

## Bibliografía

Aguilar, Luis F. (1992) El estudio de las Políticas Públicas. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial [en línea] 1992 [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2015]. Disponible en:<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politic as%20publicas.pdf>

Alcantara, Saez Manuel. Crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio (1995). Fondo de cultura económica (México) [En línea] [fecha de consulta 12 septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/GOBERNABILIDAD,%20CRISIS%200Y%20CAMBIO.pdf>

Arévalo Bencardino, Julián. Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la habana. Revista de Economía Institucional [en línea] 2014, 16 (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41931001007>> ISSN 0124-5996

Borrero, Mansilla, Armando. El conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local Revista Opera [en línea] 2004, 4 (octubre): [Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2015]. Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67540415>> ISSN 1657-8651

Departamento Nacional de Planeación (2015). Fichas de caracterización territorial. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas Caracterizacion-Territorial.aspx>

Fundación Ideas para la Paz. Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial 2011 [en línea] 2001 [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015] Disponible en: <http://archive.ideaspaz.org/images/consolidacionweb.pdf>

García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, JC., Revelo Rebolledo, JE. & Espinosa Restrepo, JR. (2011). Los estados del país. Bogotá, D.C.: Dejusticia.

Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT 2014. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2015. Recuperado de [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_CONSOLIDACION\\_Y\\_RECONSTRUCCION\\_TERRITORIAL\\_PNCRT.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf)

Migdal, Joel (2001). State and Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. Cambridge: Cambridge University Press.

Ministerio de Educación (2015) Estadísticas de cobertura educativa. Fecha de consulta 26 de septiembre de 2015. Recuperado de [http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id\\_categoria=2&consulta=coberturab\\_nivel&nivel=9&dpto=05&et=&mun=&ins=&sede=&consulta\\_detalle=dpto](http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&consulta=coberturab_nivel&nivel=9&dpto=05&et=&mun=&ins=&sede=&consulta_detalle=dpto)

North, Douglass C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance Cambridge Univ. Press, 1990. Trad. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico FCE, 1993

Ortiz, César. La evolución de la política de desarrollo alternativo en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa7/ortiz.pdf>

Plan Nacional de Consolidación Nacional (2014) [en línea]: [Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) informe El conflicto, callejón con salida Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia – 2003 [en línea] 2006: [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015] Disponible en: <http://www.pnud.org.co/indh2003>.

Repetto, Fabian (2003), VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 [en línea] 2003 [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2015] Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>

Rodríguez Zoya, Leonardo G. El método Comparado y la Teoría de los Sistemas Complejos. Hacia la Apertura de un Diálogo Interdisciplinario entre la Ciencia Política y las Ciencias de la Complejidad Reflexión Política [en línea] 2011, 13 (Junio-Sin mes) : [Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2015] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11018897007>> ISSN 0124-0781

Rosas-Ferrusca, Francisco Javier, Calderón-Maya, Juan Roberto, Campos-Alanís, Héctor. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial Quivera [en línea] 2012, 14 (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2015] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>> ISSN 1405-8626

Roth, A. N. (2014). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Torres, Melo. Jaime (2007). Artículo, Gobernanza, Gobernabilidad y Buen Gobierno: Aproximación Conceptual. El desarrollo: perspectivas y dimensiones: aportes interdisciplinarios / compilador, Carlos Zorro Sánchez. -- Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER, Ediciones Uniandes: Koninkrijk der Nederlanden, Embajada del Reino de los Países Bajos 2007. [En línea] [Fecha de consulta 29 agosto de 2015] Disponible en: [http://cider.uniandes.edu.co/@Publicaciones/documentos/EI%20desarrollo\\_Web.pdf](http://cider.uniandes.edu.co/@Publicaciones/documentos/EI%20desarrollo_Web.pdf)

Uribe, López Mauricio (2011). La Nación vetada: estado, desarrollo y guerra civil en Colombia. Universidad Externado de Colombia.