

Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 edición electrónica

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

Daniel Mejía
María José Uribe
Ana María Ibáñez

13

MARZO DE 2011

Serie Documentos Cede, 2011-13
ISSN 1657-7191

Marzo de 2011

© 2011, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede
Calle 19A No. 1 – 37, Bloque W.
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233
infocede@uniandes.edu.co
<http://economia.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158
infeduni@uniandes.edu.co

Edición, diseño de cubierta, pre prensa y prensa digital:
Proceditor Ltda.
Calle 1ª C No. 27 A – 01
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 2204275, 220 4276, Fax: extensión 102
proceditor@etb.net.co

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

UNA EVALUACIÓN DEL PLAN DE CONSOLIDACIÓN INTEGRAL DE LA MACARENA (PCIM)

Daniel Mejía*, María José Uribe† y Ana María Ibáñez‡

Resumen

Este artículo presenta una descripción de la nueva estrategia de la lucha contra las drogas implementada en Colombia desde el año 2007. El *Salto Estratégico*, como ha llamado el gobierno colombiano a este programa, o la *Iniciativa de Desarrollo Estratégico*, como lo llama USAID (la agencia del gobierno de Estados Unidos para la ayuda a los países en desarrollo) es un paso hacia adelante en el diseño de políticas anti-droga más sostenibles y efectivas en el mediano plazo. Actualmente, se está implementando un plan piloto en la Sierra de la Macarena, en el departamento del Meta (suroriente de Bogotá), donde los cultivos de coca y las actividades ilícitas eran la norma hace unos pocos años. El Estado colombiano, con financiación parcial de los gobiernos de Estados Unidos y países de Europa, consolida su presencia en la zona con las diferentes instancias y programas del aparato estatal para recuperar el control territorial y combatir la producción de drogas ilícitas. Pero más importante aun es que esta nueva aproximación de las políticas anti-droga se ha fundamentado en un plan de desarrollo económico regional, para evitar que los campesinos se vinculen con actividades ilícitas asociadas a los primeros eslabones de la producción y tráfico de cocaína. El adecuado funcionamiento de esta estrategia puede ser un punto de referencia para otros países que enfrentan problemas de producción de drogas ilícitas y de conflicto asociado a estas actividades.

Palabras clave: Macarena, Plan de Consolidación, Colombia, Políticas antidroga.

Códigos JEL: H44, H56, I38, O18.

* Profesor Asociado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, E-mail: dmejia@uniandes.edu.co.

† Asistente de Investigación, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. E-mail: jose-uri@uniandes.edu.co.

‡ Profesora Asociada y Directora del CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. E-mail: aibanez@uniandes.edu.co.

AN EVALUATION OF THE MACARENA INTEGRAL CONSOLIDATION PLAN (PCIM)

Daniel Mejía[§], María José Uribe^{**} y Ana María Ibáñez^{††}

Abstract

This paper presents a description of the new strategy for the fight against drugs implemented in Colombia since the year 2007. The Strategic Leap Forward, as the Colombian government has called the program, or the Strategic Development Initiative, as the United States Agency for International Development (USAID) calls it, is a step forward in the design of anti-drug policies that are more sustainable and effective in the mid-term. Currently, a pilot project is being implemented in the Macarena region, in the department of Meta (southeast of Bogotá), where coca crops and illicit activities were the norm just a few years ago. The Colombian State, partially financed by the United States governments and European countries, consolidates its presence in this region with the different instances and programs of the state apparatus to recover territorial control and combat the production of illicit drugs. But even more important is that this new approach in the fight against illegal drugs is based on a regional economic development plan, to avoid that peasants become involved in the first stages of cocaine production and trafficking process. The adequate functioning of this strategy can be a reference point to other countries that face similar problems of illicit drug production and conflict associated with these activities.

Key words: Macarena, Consolidation Plan, Colombia, Anti-drug policies.

JEL classification: H44, H56, I38, O18.

[§] Associate Professor, Economics Department, Universidad de los Andes, E-mail: dmejia@uniandes.edu.co.

^{**} Research Assistant, Economics Department, Universidad de los Andes. E-mail: jose-uri@uniandes.edu.co.

^{††} Associate Professor and Director of CEDE, Universidad de los Andes. E-mail: aibanez@uniandes.edu.co.

1. Motivación

La estrategia de la lucha contra los cultivos de drogas ilícitas en Colombia ha estado enmarcada en dos frentes: las políticas de erradicación forzosa y las políticas para la erradicación voluntaria. Para el desarrollo de esta estrategia, el gobierno colombiano ha contado con apoyo internacional. Por parte del gobierno de Estados Unidos, el gobierno colombiano ha recibido ayuda económica y estratégica, a través del *Plan Colombia*, que es una estrategia conjunta entre los gobiernos de los dos países, implementada desde el año 2000. En un principio, este *Plan* estaba ideado para tener una duración de cinco a seis años, es decir que terminaba en el 2006. Sin embargo, después de negociaciones entre ambos gobiernos y de algunas evaluaciones de la estrategia, se continuó el programa con una reducción lenta de los recursos entregados por parte del gobierno estadounidense en el mediano plazo y un cambio en el enfoque de la lucha contra las drogas en Colombia. Uno de los resultados de las revisiones que se hicieron al *Plan Colombia* indicó que la desarticulación de los esfuerzos entre los dos componentes de la estrategia (esfuerzos militares y sociales) no generaba una reducción sustancial de los cultivos ilícitos que fuera sostenible en el mediano plazo. Para corregir esta falla se creó el *Plan Integral de Consolidación* (PIC), enmarcado dentro de la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*¹, con el fin de darle continuidad a los resultados alcanzados por la *Política de Seguridad Democrática*², que a su vez ha contado con el apoyo de recursos provenientes de los fondos del *Plan Colombia*.

La *Política de Seguridad Democrática* hace parte del plan de gobierno del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Su principal objetivo era recuperar el control territorial de amplias zonas del país que estaban bajo el control de grupos armados ilegales. Para alcanzar dicho objetivo se llevó la presencia de la Fuerza Pública a cada uno

¹ La *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: "Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos", del Presidente Álvaro Uribe Vélez. Esta Política corresponde a la estrategia del Ministerio de Defensa para especificar hacia donde deben estar enfocados los esfuerzos de este sector (Ministerio de Defensa, 2007).

² La *Política de Seguridad Democrática* es la estrategia del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) cuyo objetivo era alcanzar la seguridad en todo el territorio nacional por medio de presencia de las Fuerzas Armadas Colombianas y de la Policía en todos los municipios del país. Esta Política se funda en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006): "Hacia un Estado Comunitario".

de los municipios del país. Al comienzo del segundo gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010), se estableció la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Esta estrategia surgió en el Ministerio de Defensa y su objetivo, dado que ya se había alcanzado el control territorial en amplias regiones del país, era mantener y consolidar la presencia del Estado en estos municipios y fortalecer los otros logros alcanzados. Ello implicaba no sólo recuperar el control sino también permanecer en la zona con una presencia integral de los diferentes niveles e instituciones estatales. Para definir la forma de actuar, se clasificaron las regiones según su nivel de violencia y del control territorial por parte del Estado. En las regiones con bajos niveles de violencia la estrategia consistió en aumentar la presencia de las instituciones; en las regiones que aún exhibían una alta densidad de cultivos ilícitos y presencia de los grupos armados al margen de la ley la estrategia fue la de empezar por recuperar el control territorial y luego aumentar la presencia de las demás instancias del Estado.

Bajo el principio de corresponsabilidad entre los diferentes niveles del Estado, la Fuerza Pública y la sociedad civil, se estableció un plan piloto de la nueva política de recuperación del control integral del territorio, el *Plan de Consolidación Integral de la Macarena* (PCIM), en la región de la Sierra de la Macarena ubicada en el departamento del Meta, a 300 kilómetros al suroriente de Bogotá, la capital del país. Para ello, se escogieron seis municipios que colindan con esta formación montañosa para implementar el programa. Esta zona ha representado una riqueza simbólica y estratégica para el grupo guerrillero *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC). Desde sus inicios, este grupo se ha ubicado en la región y ha tenido un dominio sobre la zona, lo cual le ha permitido convertirla en el núcleo de una de las principales rutas del narcotráfico y en un punto geográfico con alta densidad de cultivos ilícitos (ver Semana, 2006).

Dadas estas características de la zona, el Gobierno Nacional escogió esta región como programa piloto para implementar su política, la cual busca, a grandes rasgos, recuperar el control territorial, erradicar los cultivos ilícitos y fomentar el desarrollo económico sostenible basado en actividades lícitas. La implementación del *Plan* se da en tres etapas. La primera consiste en la llegada de las Fuerzas Militares y de la Policía para despejar la zona de los grupos al margen de la ley y prevenir ataques de estos grupos que impidan la

puesta en marcha de las siguientes etapas del programa. Cuando se culmina la primera etapa y se verifica que la zona ha sido recuperada en lo que tiene que ver con las condiciones de seguridad, se inician los programas para erradicar los cultivos ilícitos (principalmente de coca): programas para la erradicación forzosa (campañas de aspersión aérea y de erradicación manual de cultivos ilícitos) y programas de desarrollo alternativo para ofrecerle a las familias campesinas que se dedican a las actividades ilícitas opciones legales y diferentes para su sustento económico. Paso seguido, el aparato estatal, en todas sus instancias, ejerce presencia en la zona para consolidar la presencia del Estado en lo que tiene que ver con instituciones básicas como la provisión de justicia, programas de educación, y la provisión básica de servicios sanitarios y de salud. De las tres ramas del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se instalan oficinas de la Policía, fiscales, jueces, la Registraduría Nacional del Estado Civil y funcionarios de los programas de asistencia social, entre otros.

La estrategia tiene un gran potencial e importancia en la medida en que si los objetivos establecidos logran ser alcanzados en el mediano plazo, ésta tiene el potencial de convertirse en un punto de partida para rediseñar la lucha contra las drogas, no sólo 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.

Los estudios que hasta ahora han analizado la estrategia del PCIM y los resultados que se han alcanzado desde que fue implementado se han concentrado en hacer una descripción precisa sobre el Plan, exponer lo ocurrido en la zona antes y después de la instauración y hacer algunas recomendaciones. Por un lado, Deshazo et al. (2009) e Isacson y Poe (2009) hicieron visitas a la región intervenida para definir lo que está ocurriendo en la zona y los alcances que había tenido el programa hasta 2009. Adicionalmente, cada estudio describe con precisión el marco de funcionamiento de la estrategia, las organizaciones involucradas y las dinámicas de poder que existían en la zona antes y después de la implementación del PCIM; esto último en términos de la presencia de los grupos al margen de la ley y el papel del Estado. Ambos estudios presentan algunas recomendaciones para mejorar la manera como se ha implementado el programa y poder así alcanzar los objetivos trazados en términos de seguridad, presencia de cultivos ilícitos y establecimiento del aparato estatal.

Desde otro enfoque, Duncan y Reyes (2009) hacen una evaluación descriptiva de los resultados del PCIM, planteando los alcances y los retos, sin presentar cifras puntuales de lo que ha hecho el programa. El de Duncan y Reyes es un documento en el cual, además de exponer unas críticas al programa, se exponen algunas recomendaciones de política en línea con lo presentado en los otros dos estudios. La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) presenta las cifras de cultivos ilícitos en la zona y los esfuerzos para la erradicación de los mismos, que es una plataforma para revisar la evolución de uno de los principales objetivos del programa: reducir los cultivos ilícitos (UNODC (2009) y UNODC (2010)).

Por otra parte, algunas de las organizaciones involucradas en el funcionamiento y la financiación del PCIM han presentado documentos que buscan esclarecer los retos que enfrenta el programa y establecer el marco de acción para alcanzar los objetivos trazados. Por ejemplo, USAID (2009a) expone la evolución de algunos indicadores de seguridad, cultivos ilícitos, desplazamiento y presencia de grupos al margen de la ley en la zona de La Macarena hasta el 2007. Con base en estas cifras, presenta la perspectiva del programa a futuro en términos de la relación entre los organismos que participan en la ejecución del programa y el presupuesto que se destina para este. El director civil del PCIM, Álvaro Balcázar, en un documento de trabajo para el CCAI planteó los puntos débiles de la estrategia como base para mejorar la operación del programa (Balcázar, 2009). Más adelante, el CCAI (2010) hace una descripción del Plan Nacional de Consolidación, del cual hace parte el PCIM. Presenta los puntos centrales de esta estrategia y expone algunos resultados alcanzados por el Plan en cada región donde se ha implementado hasta el momento y algunos retos que tiene la estrategia para cada zona. Para el caso particular de La Macarena, expone los recursos invertidos, los proyectos que se están desarrollando y presenta algunas cifras de variables relacionadas con los resultados del programa: tasa de homicidios, cultivos ilícitos, cobertura de programas sociales, entre otros. Sin embargo, este estudio, aunque valioso en exponer la estrategia que se está desarrollando y hacer una descripción detallada de la estrategia y presentar algunas cifras, no exhibe la evolución de indicadores a lo largo de toda la década que permita ver el cambio y evolución de las principales variables objetivo antes y después de la implementación del programa.

El objetivo del presente estudio es proveer una serie amplia de indicadores sociales, económicos, de seguridad y de cultivos ilícitos que permitan hacer un monitoreo permanente al programa y sus resultados. En particular, este estudio, sin tener la intención de ser exhaustivo en cuanto a todos los indicadores que se deberían monitorear, si pretende llamar la atención de la comunidad sobre la importancia de medir, con indicadores objetivos, los resultados visibles y tangibles del programa. Tener en consideración la evolución de las variables que busca atacar el programa permite capturar los efectos de mediano y largo plazo que pueda tener esta estrategia en las regiones donde ha sido implementada. Teniendo en cuenta el poco tiempo que lleva de implementación el PCIM, se analizan sus principales resultados y retos, para luego hacer algunas recomendaciones que sirvan de base para la ejecución de estos programas en otras zonas de Colombia y en otros países que han tenido que enfrentar la producción y tráfico de drogas ilícitas y las consecuencias sociales, económicas y de seguridad asociadas con este fenómeno ilegal.

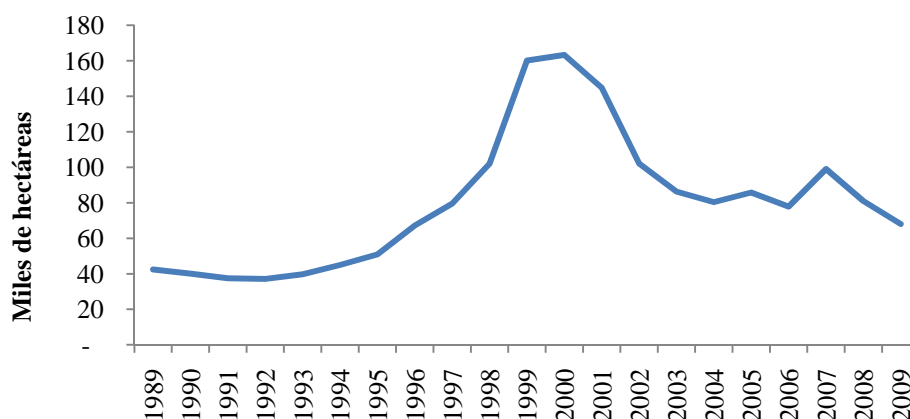
El documento consta de cuatro secciones, adicionales a esta introducción. En la segunda sección se presenta un breve recuento de la lucha contra las drogas en Colombia para establecer los antecedentes de la creación del PCIM. La tercera sección describe el programa en detalle, sus pilares primordiales y los principales actores involucrados en la implementación de este. La siguiente plantea algunos resultados y retos de este plan piloto. Por último, la quinta sección presenta unas conclusiones y recomendaciones para el futuro de la lucha contra las drogas en los países productores.

2. Antecedentes

La lucha contra las drogas ilícitas en Colombia ha tenido varios frentes y varias etapas. Por un lado, desde la década de los ochenta, el gobierno ha implementado una estrategia frontal contra los carteles de la droga (ver Arreaza et al. (2010) y Mejía (2010) para una descripción de lo que ha sido la lucha contra las drogas en Colombia). Por otra parte, en la lucha contra la producción de drogas ilícitas, desde 1985, se implementaron campañas de erradicación y programas de desarrollo alternativo (UNODC, 2010). El fortalecimiento de los carteles de la droga a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa

trajo consigo un aumento en el área cultivada en el país. Esto como respuesta estratégica de los narcotraficantes a los esfuerzos del Gobierno por evitar el ingreso de hoja de coca proveniente de Perú y Bolivia para la producción de cocaína que imponían mayores controles en las fronteras del país. La evolución de los cultivos de coca muestra que el área cultivada aumentó desde finales de la década de los noventa y comienzos del 2000 (Gráfica 1).

Gráfica 1
Área con cultivos de coca en Colombia
1989-2009



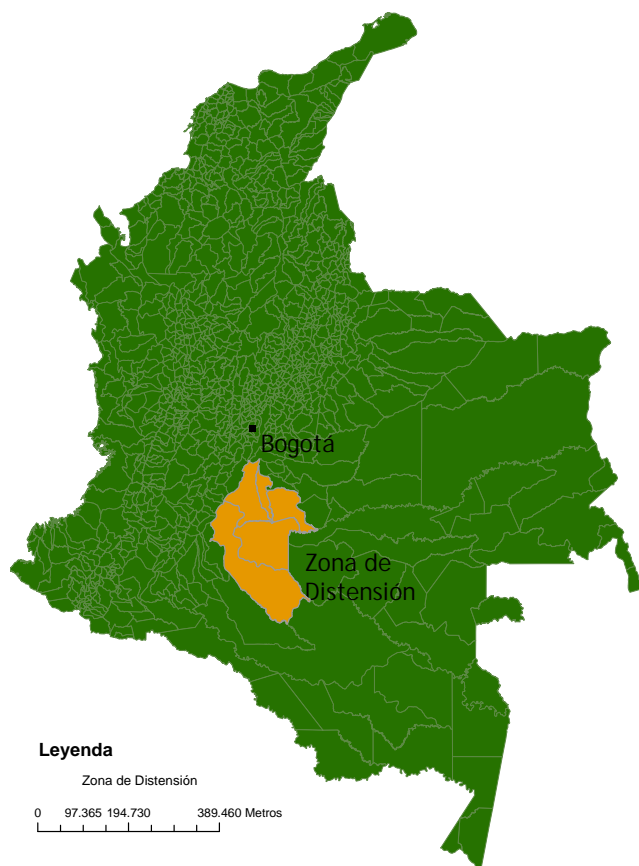
Fuente: Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, UNODC y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se instauraron las negociaciones para un Proceso de Paz con las FARC. Se creó la llamada *Zona de Distención*, que correspondía a una región del país bajo el mando de este grupo, en la cual no podían ingresar las Fuerzas Armadas del Estado colombiano. Dicha región estaba ubicada en el sur oriente del país, entre los departamentos de Meta y Caquetá, comprendiendo cuatro municipios del departamento del Meta en los cuales actualmente se implementa el *Plan de Consolidación Integral de la Macarena* (PCIM) (Mesetas, La Uribe, La Macarena y Vistahermosa) y un municipio del departamento del Caquetá (San Vicente del Caguán). En su conjunto, la zona desmilitarizada comprendía un área de 42,000 km², más grande que el territorio de Suiza (ver Mapa 1). Estas negociaciones comenzaron el 7 de enero de 1999 y finalizaron en febrero de 2002.³ Esta zona fue utilizada por las FARC como un resguardo para llevar a los

³ El presidente de turno dio por finalizados los diálogos y le dio a las FARC tres horas para salir luego de que estas secuestraran un avión de la aerolínea colombiana Avianca y tomaran prisionero al Presidente de la Comisión de Paz del Senado, Jorge Eduardo Gechem Turbay, el cual mantuvieron cautivo durante seis años. (El Tiempo, 2002).

secuestrados, cultivar drogas ilícitas, organizar las redes de tráfico de cocaína hacia el exterior y tener campos de entrenamiento, entre otros, con lo cual se fortaleció aún más este grupo guerrillero (Vicepresidencia de la República, 2004).

Mapa 1
Región de la Zona de Distensión 1998-2002



Fuente: Autores

En paralelo, en 1999 los gobiernos de Colombia y Estados Unidos crearon el llamado *Plan Colombia*, como una estrategia conjunta para la lucha contra las drogas ilícitas y las organizaciones armadas asociadas a la producción y tráfico de drogas ilícitas. Este *Plan* tenía como objetivo central atacar el narcotráfico con tres objetivos específicos: (i) reducir a la mitad los cultivos ilícitos en un plazo de seis años, (ii) promover la justicia social y económica, y (iii) fortalecer las instituciones (ver DNP, 2006 y Mejía, 2010). Los

principales mecanismos que se adoptaron para alcanzar el primero de estos objetivos fueron las campañas de erradicación forzosa de cultivos ilícitos y los programas de desarrollo alternativo para proporcionar a las familias dedicadas a los cultivos ilícitos la oportunidad de dedicarse a actividades lícitas. Las campañas de erradicación forzosa comprendían la aspersión aérea con herbicidas (glifosato) sobre los cultivos de coca y la conformación de los llamados *Grupos Móviles de Erradicación* (GME), los cuales comienzan con los programas de erradicación manual de cultivos de coca a partir del año 2005. El papel del gobierno de Estados Unidos consistía en prestar ayuda estratégica y el financiamiento parcial para la puesta en marcha de este *Plan*. Inicialmente, esta estrategia tendría una duración de cinco años desde su implementación. Sin embargo, en la práctica, el *Plan Colombia* se ha venido extendiendo desde 2006 con algunos refinamientos y ajustes parciales (y cambios en su nombre).

Con la llegada del gobierno de Álvaro Uribe al poder en 2002 se dio un cambio en la política de la lucha contra las drogas. El *Plan Colombia* seguía vigente, pero ya no sólo se hacía énfasis en combatir la producción de drogas ilícitas sino también en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Bajo la *Política de Seguridad Democrática*, el gobierno buscaba recuperar el control del territorio, a través de la presencia de las instituciones del Estado en todos los municipios del país. De este modo, se articularon las políticas de luchas anti-droga del *Plan Colombia* con la *Política de Seguridad Democrática*. En sus inicios, se dio prioridad a la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos, dejando rezagados los esfuerzos de los programas de desarrollo alternativo. Hasta ese momento, la estrategia de erradicación voluntaria y soporte a las familias estaba enmarcada por el programa *Plante*. Este programa entregaba recursos a las familias campesinas en zonas con presencia de cultivos ilícitos para incentivar la producción de lícitos. En 2003, se modifica este componente de la lucha contra las drogas y se crea el conjunto de *Programas de Desarrollo Alternativo*⁴ compuesto por *Familias Guardabosques* (PFGB) y *Proyectos Productivos* (PPP).⁵ A través del *Programa Familias Guardabosques*, se busca llegar a las familias que se encuentran en ecosistemas vulnerables con el fin de incentivarlas a que abandonen los cultivos ilícitos y se dediquen a actividades lícitas y a la protección del ecosistema. Por su parte, el programa

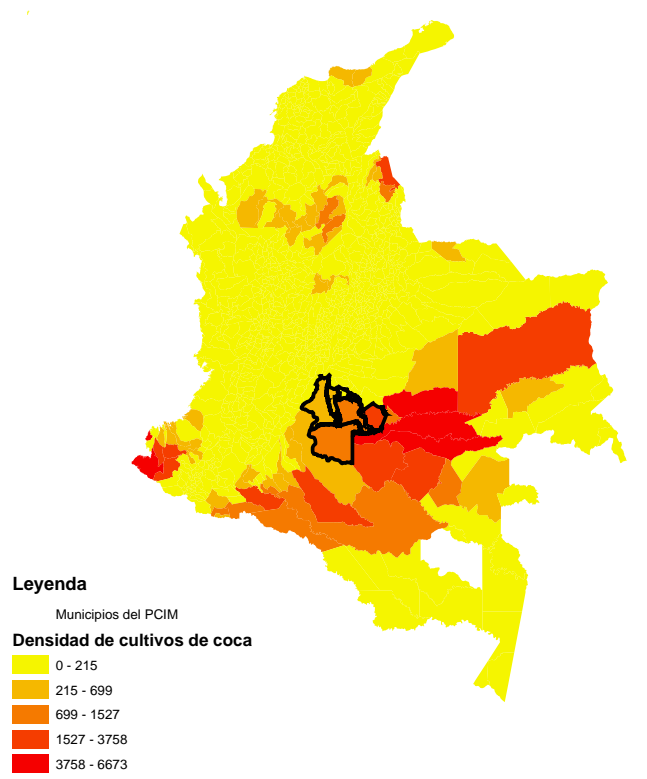
⁴ Los Programas de Desarrollo Alternativo fueron planteados en el documento CONPES 3218 de 2003.

⁵ Ver Cano (2002), Zorro (2010) y Vargas (2010) para una descripción y análisis detallados de los programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos en Colombia.

Proyectos Productivos entrega a las familias recursos y soporte técnico para que abandonen las actividades agrícolas ilícitas y se dediquen a actividades lícitas. Estos programas están a cargo de la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional* (Acción Social, en adelante), que llega a las diferentes regiones para entregar los subsidios y coordinar la ejecución y adecuada puesta en marcha de estos programas. Los recursos para financiar estos programas provienen tanto del presupuesto nacional como de ayuda internacional. Estados Unidos ejecuta sus recursos a través de la agencia para la ayuda internacional USAID y los gobiernos de Alemania y Holanda entregan recursos para estos programas directamente a Acción Social.

Para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de Colombia, se creó en 2003 el *Plan Patriota*, con una base militar en el departamento del Putumayo, ubicado al sur del país y que para ese entonces era la región con mayor densidad de cultivos ilícitos en Colombia (ver Mapa 2). Desde este punto se coordinaban las brigadas de fumigación aérea para la erradicación de cultivos ilícitos. Ante las críticas internacionales y los efectos colaterales que generaban las campañas de erradicación aérea en términos ambientales, destrucción de ecosistemas, entre otros, el Gobierno Nacional trató entonces de concentrar sus esfuerzos en las campañas de erradicación manual, especialmente en zonas vulnerables como parques naturales y reservas ambientales y, más adelante, en la frontera con Ecuador. En 2005, se crean las brigadas de los *Grupos Móviles de Erradicación* que consisten en grupos de militares, policías y civiles que van a las regiones con cultivos ilícitos y de difícil acceso para los programas de desarrollo alternativo para erradicar los arbustos de coca manualmente. Durante las primeras campañas en la región del sur del país, murieron varios miembros del Ejército y de la Policía como resultado de la explosión de minas anti-persona plantadas por grupos armados ilegales en los campos de coca, razón por la cual el gobierno decidió retornar a las campañas de aspersión aérea, pero sin abandonar los esfuerzos de erradicación manual en aquellas zonas en las que las condiciones de seguridad lo permitieran (Vargas, 2006).

Mapa 2
Densidad de cultivos ilícitos en Colombia, 2003



Fuente: Autores con base en información de SIMCI.

El *Plan Colombia* fue efectivo en reducir la violencia y recuperar el control territorial por parte del Estado, pero no lo fue tanto en reducir la producción de estupefacientes en Colombia, por lo menos hasta 2006 (DNP, 2006; GAO, 2008; Mejía y Restrepo, 2010; y Mejía, 2010).⁶ La producción de cocaína se mantuvo estable durante el periodo de implementación de este *Plan*, y sólo en 2008 se ha visto una caída importante en los principales indicadores de producción de cocaína.⁷

⁶ Sin embargo, los últimos datos disponibles (para 2008) muestran una caída importante en la producción potencial de cocaína en Colombia. Las razones de esta importante caída son varias. Entre otras, la intensificación de las campañas de erradicación ha hecho que la edad promedio de los cultivos de coca disminuya y esto los hace menos productivos. También, 2008 fue un año muy seco y esto pudo haber contribuido a cosechas menos productivas en términos del contenido de alcaloide de las plantas. Ver Mejía y Rico (2010) para un análisis detallado y la cuantificación del proceso de producción y tráfico de cocaína en Colombia.

⁷ Ver Mejía y Restrepo (2010) para un estudio detallado de la efectividad y los costos de la guerra contra las drogas bajo el *Plan Colombia*.

En cuanto al componente de programas de desarrollo alternativo, se ha observado que estos programas no estaban articulados y la desorganización en su implementación muchas veces hizo que estos no lograran cumplir los objetivos propuestos. USAID implementó los programas de desarrollo alternativo *Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible* (MIDAS) y *Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal* (ADAM) y el gobierno colombiano llevó a cabo los *Programas de Desarrollo Alternativo* (PFGB y PPP). Cada agencia operaba sus programas de manera desarticulada y sin mucha coordinación entre los diferentes actores involucrados. Además, el gobierno colombiano ejercía presencia en las regiones con todo su aparato de ayudas, entre las cuales se encuentran programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empleo en Acción, entre otros. Este conjunto de programas sociales y de desarrollo alternativo no era coordinado por un mismo centro, lo cual llevo a que en muchas regiones del país estos programas se traslaparan innecesariamente y en algunas otras no llegaba ninguno de los programas.

En 2004, con la idea de corregir algunas de las fallas detectadas del *Plan Colombia*, se creó el *Centro de Coordinación de Acción Integral* (CCAI), cuya principal función era la de articular los esfuerzos de los diferentes niveles del Estado para alcanzar el control territorial y promover la acción de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil. En sus inicios, la dirección de este centro estaba a cargo principalmente de miembros de las Fuerzas Armadas, debido a que su creación surgió del Ministerio de Defensa. Los demás miembros del Comité Directivo pertenecían a los otros ministerios que tenían que ver directa o indirectamente en la lucha anti-drogas. Más adelante, en 2005, se dividió el Comité Directivo en dos comités: un comité directivo y un comité operativo, con el objetivo de darle mayor participación a civiles dentro de la dirección del programa. Las oficinas del CCAI se instalaron en las regiones con mayor vulnerabilidad en términos de violencia y presencia de cultivos ilícitos, de acuerdo con la clasificación del mismo centro. En 2006, se implementó el mecanismo de padrinos de los centros de coordinación con el fin de asignar una persona encargada de las labores de coordinación en cada oficina regional. La región de La Macarena, donde actualmente se implementa el PCIM, fue una de las regiones seleccionadas en ese momento para la instauración de una oficina del CCAI.

Además, se puso en marcha en la región de la Macarena el *Plan Verde*, que consistía en la erradicación forzosa de cultivos ilícitos dándole prioridad a la erradicación manual (ver Vargas, 2006 y Semana, 2006 para una descripción detallada del *Plan Verde*). Durante estas brigadas, que realizaban los *Grupos Móviles de Erradicación*, varios miembros del grupo fueron asesinados por las minas que los grupos al margen de ley plantaban en la zona, lo cual llevó a que nuevamente se diera mayor prioridad a las campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos.⁸

Ese mismo año comenzó el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe (2006-2010) y se dio una transformación en la *Política de Seguridad Democrática* del primer periodo presidencial, cuyo objetivo era consolidar los resultados alcanzados. Para esto, se creó en el Ministerio de Defensa la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* con la idea de fortalecer los resultados alcanzados en términos de seguridad y recuperación del control territorial y continuar los esfuerzos para extender los logros a las demás regiones del país que no habían sido hasta ese momento intervenidas por los programas descritos anteriormente.

Esta política se convirtió en uno de los planes de acción que se plantearon en la nueva estrategia de la lucha contra las drogas, que inició en 2007. El gobierno colombiano a través de la Dirección de Defensa y Seguridad del Departamento de Planeación Nacional presentó el documento “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y la Promoción del Desarrollo Social (2007-2013)” (DNP, 2007), en el cual se replantea la lucha contra las drogas y se busca atraer mayores recursos de cooperación internacional en un momento en el que el gobierno de Estados Unidos estaba *ad portas* de terminar el *Plan Colombia*.⁹ En dicho documento, el gobierno colombiano presenta el financiamiento de esta estrategia únicamente con recursos propios. En ese momento, surge también el *Plan Colombia II* o el *Salto Estratégico*, que le dio continuidad al *Plan Colombia* pero con un cambio en el enfoque y los planes de acción. En primer lugar, se articulan los esfuerzos militares con los esfuerzos sociales de la guerra contra las drogas. Aunque se le da continuidad a las

⁸ Además de usar minas para atentar contra los erradicadores y la fuerza pública, los grupos al margen de la ley asociados a la producción de cocaína como las FARC y los paramilitares también crearon mecanismos explosivos artesanales, que se disparaban cuando el arbusto era arrancado del suelo, causándole heridas graves a muchos de los erradicadores y en algunas ocasiones su muerte.

⁹ En 2006 terminaba el *Plan Colombia*, después de la prórroga que se le dio en 2005.

campañas de aspersión aérea y a los Grupos Móviles de Erradicación, se coordinan los *Programas de Desarrollo Alternativo* y demás programas sociales del gobierno a las zonas donde se implementa el programa para incentivar a las familias campesinas a erradicar los cultivos ilícitos y sustituirlos por cultivos de uso lícito. Para alcanzar los objetivos, se trazaron dos planes de acción: (i) la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*; y (ii) la *Doctrina de Acción Integral* (DNP, 2007).

El plan de acción de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y la alineación de los esfuerzos militares, sociales y antinarcóticos se ajustaba a las condiciones de cada región donde los planes se iban a implementar. Para esto, se clasificaron las regiones de acuerdo con su nivel de violencia. En ese momento se definieron tres niveles y para cada uno una estrategia asociada. Estos niveles correspondían a fases de control estatal, y conforme avanzaba la implementación de la seguridad y presencia del Estado se pasaba a la siguiente fase para alcanzar un control integral en todo el territorio nacional. El primer grupo correspondía al control del territorio y se implementó en zonas con presencia activa de grupos al margen de la ley. En esta fase el esfuerzo del Estado era primordialmente militar y el objetivo era desarticular los grupos armados ilegales y consolidar el control territorial por parte del Estado. El segundo grupo era el de estabilización, que se planeaba alcanzar llevando la presencia de las diferentes instituciones estatales. El tercer y último grupo corresponde a la consolidación de la autoridad estatal y la presencia de las instituciones con un esfuerzo político y social (ver Gráfica 2).

Gráfica 2
Estrategia de Consolidación de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática



Fuente: Ministerio de Defensa (2007).

El segundo plan de acción de la estrategia para la lucha contra las drogas, la *Doctrina de Acción Integral (DAI)*, consistía en articular los esfuerzos del Estado con esfuerzos de la sociedad civil para obtener el control territorial y conseguir un efecto de largo plazo de los logros alcanzados que fuera sostenible. Esta doctrina fue establecida en la Directiva Presidencial 01 de 2009 bajo el nombre de *Plan de Acción Regional para la Consolidación*. Este mecanismo permitió avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* y logró fortalecer la alineación entre los esfuerzos militares, antinarcóticos y sociales. Esto es lo que se conoce como el *Salto Estratégico*, que funciona bajo el direccionamiento del *Centro de Coordinación y Acción Integral (CCAI)* encargado de coordinar a las autoridades nacionales con las territoriales (Presidencia de la República de Colombia, 2009). Bajo esta estrategia, se da continuidad a las campañas de erradicación forzosa (aérea y manual) y se consolidan las campañas de erradicación voluntaria a través de los *Programas de Desarrollo Alternativo de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos* (DNP, 2007). Fue dentro de este marco que se estableció como un plan piloto el *Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)*. Este Plan busca recuperar el control territorial por parte del Estado en la región de la Macarena, ubicada a 300 kilómetros al suroriente de Bogotá. Este Plan comenzó a implementarse en 2007, momento en el cual se instauró en el municipio de Vistahermosa el Centro de Fusión Integral, desde donde se coordinan todas las acciones para alcanzar los

objetivos trazados por el programa y donde se reciben las comisiones de trabajo que se reúnen en un edificio que donó el gobierno de Estados Unidos (Semana, 2009).

La región que cubre el PCIM fue escogida por el gran valor que representa para las FARC y por la alta densidad de cultivos ilícitos. Esta zona no sólo es representativa para este grupo por razones históricas, pues allí surgió el grupo en la década de los años cincuenta, sino también porque representa una riqueza en términos estratégicos, ya que se encuentra en el punto central del corredor de las drogas ilícitas que ha manejado las FARC durante las últimas décadas (USAID, 2009). Desde que comenzaron las operaciones del *Plan Patriota* en Putumayo, la Sierra de la Macarena se convirtió en un centro de operaciones de las acciones del Bloque Oriental de las FARC, al mando de importantes cabecillas de las FARC como Jorge Briceño alias “el Mono Jojoy” que han sido dados de baja en operaciones de gran escala de las Fuerzas Militares (Semana, 2006 y El Tiempo, 2010). Al momento de la intervención, la zona se encontraba bajo el control de diferentes frentes de las FARC: el 40 que operaba activamente en el municipio de La Uribe; el 26 en Mesetas; el 27 en Vistahermosa; el 1 y 7 en el municipio de la Macarena; y el frente 43 en Puerto Rico (Semana, 2006).

Debido a estas características se escogió esta zona para establecer el plan piloto de la estrategia de consolidación, que se describirá en detalle en la siguiente sección.

3. Descripción del programa

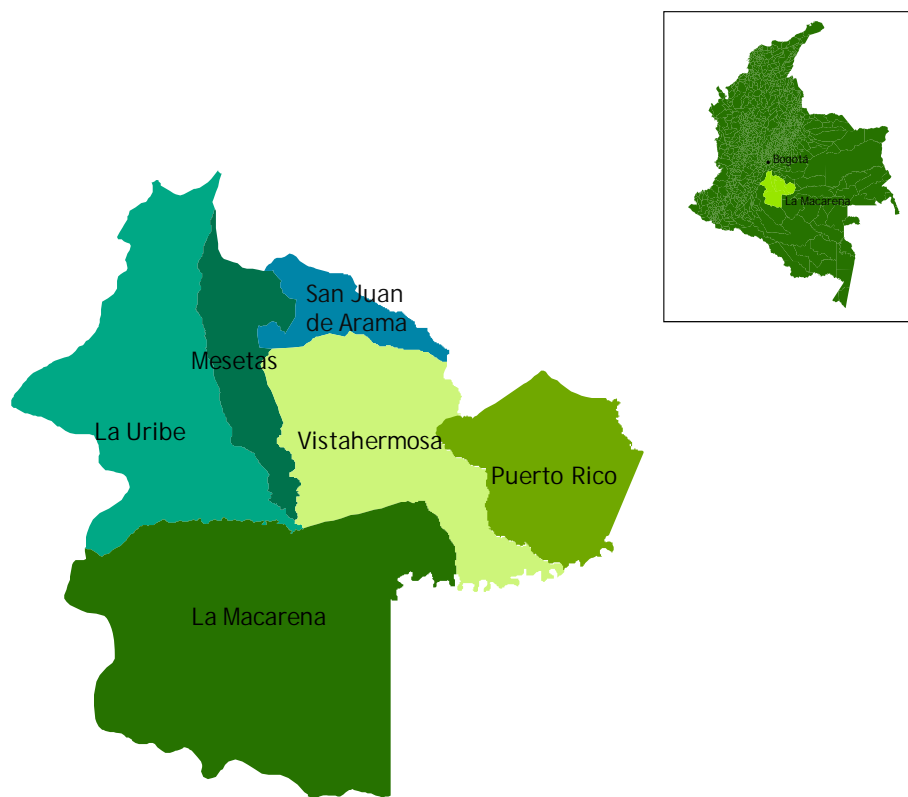
A partir de 2007, el gobierno colombiano implementó el *Plan de Consolidación Integral de la Macarena* (PCIM). Si bien se han implementado esfuerzos similares en Colombia y países como Afganistán, el programa de la zona de la Macarena es un caso novedoso (Reis, 2007).

Como se dijo antes, el PCIM se implementó en seis municipios del departamento del Meta: La Macarena, La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa. Este departamento está ubicado en el suroriente de Colombia (ver Mapa 3). El área total que cubren estos municipios es de 29,200 km.² Esta es una región con un alto valor ambiental,

pues está conformada por tres Parques Nacionales Naturales: La Macarena, Los Picachos y Tinigua. Además, varios ríos pasan por la región (Humea, Guataquí, Arai y Guarayuriba) y es un punto de encuentro de la región de la Amazonía y la región Andina del territorio colombiano. La economía del departamento del Meta se basa en actividades diversas como la agricultura, el comercio y la industria, además de algunas actividades petroleras y de extracción de gas.

La presencia de grupos al margen de la ley y los enfrentamientos entre guerrilla, paramilitares y la Fuerza Pública en la región han sido la norma. Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) cuando se instauró la *Zona de Distensión* en la región, la presencia del Estado fue mínima en la zona y las FARC ejercían una hegemonía casi total sobre muchas de las actividades económicas y sociales de la zona. Además, desde la década de los setenta, esta zona se caracterizó por una alta densidad de cultivos ilícitos y por ser un corredor estratégico para las actividades ilegales de las FARC (USAID, 2009).

Mapa 3
Región de cobertura del PCIM



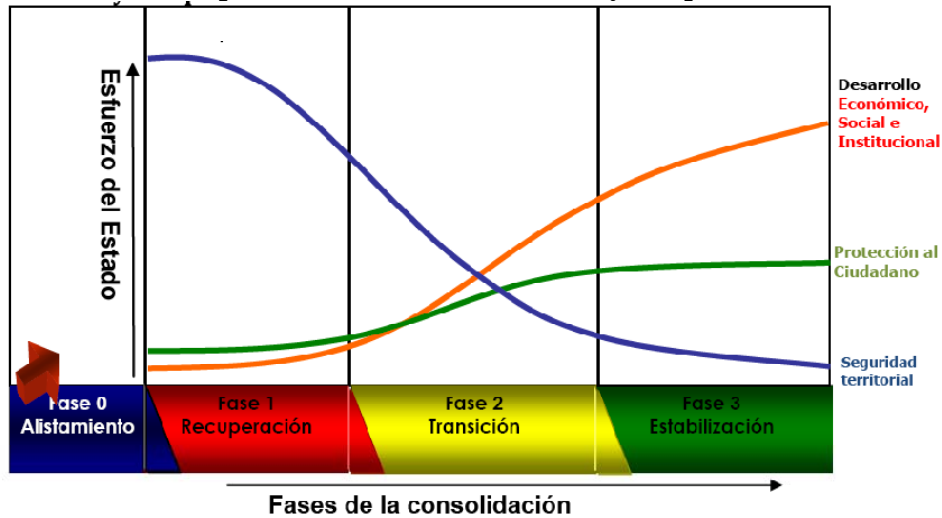
Fuente: Autores

El programa plantea como centro de su estrategia la consolidación del control territorial. Un documento reciente del Departamento Nacional de Planeación especifica cómo se debe implementar dicha estrategia. En particular, el documento indica que “se pondrá en marcha la Doctrina de Acción Integral (DAI) en las zonas donde persistan concentraciones de cultivos ilícitos y grupos terroristas, así como en aquellas donde se han dado desmovilizaciones de grupos de autodefensa. Por medio de DAI, se logrará articular y combinar el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado para responder de manera más eficiente y eficaz a las actuales amenazas de seguridad y sentar las bases para la estrategia de seguridad en el post-conflicto” (DNP, 2007 p.46). La estrategia requiere de un esfuerzo secuencial y coordinado del Ejército, la Policía y autoridades civiles con el fin de que, una vez termine la transición, la presencia del Estado sea permanente. Las instituciones encargadas de la coordinación del programa son: (i) la Agencia Presidencial para Acción Social y la Cooperación Internacional; (ii) el Centro de Coordinación de la Acción Integral-CCAI; (iii) la oficina de la agencia para la ayuda internacional de Estados Unidos *The Office of Transition Initiative* -OTI de USAID; y (iv) el Centro de Fusión, instalado en la cabecera municipal del municipio de Vistahermosa. Estas cuatro organizaciones trabajan de manera conjunta y coordinada para lograr la consolidación de la seguridad y la recuperación del control de la zona. La responsabilidad de Acción Social es llevar a la zona el conjunto de programas de atención a la población y los *Programas de Desarrollo Alternativo*. La función del CCAI, como su nombre lo indica, es coordinar las acciones de los diferentes niveles del Estado para alcanzar los objetivos del programa, que se explican más adelante. USAID brinda los programas de atención a su cargo y se constituye en un canal para la implementación de la estrategia en la zona y apoyo a las diferentes instituciones realizando un trabajo conjunto. Por último, el Centro de Fusión de la Macarena establece las directivas del programa de la zona y acoge los operarios del PCIM. Igualmente, de la mano con el CCAI, es un centro donde se coordinan las acciones integrales que se llevan a cabo en la zona. A pesar de una arquitectura institucional compleja, las labores de cada entidad con presencia en la zona son claras y existen los mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades para lograr que las políticas de cada una complementen y hagan más efectivas a las otras.

El objetivo fundamental del PCIM es lograr la presencia integral y permanente del Estado en la zona con el fin de prestar las condiciones necesarias para: (i) recuperar el control institucional del territorio y el restablecimiento de la seguridad; (ii) alcanzar la gobernabilidad local y la efectiva participación ciudadana; (iii) erradicar los cultivos ilícitos y desarrollar la economía lícita; (iv) recuperar los Parques Nacionales Naturales; y (v) lograr el acceso a la justicia y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos (CCAI, 2009).

La estrategia para alcanzar estos objetivos está enmarcada dentro del esquema de la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, intensificando la coordinación entre las entidades nacionales y locales del Estado. La acción de esta estrategia es secuencial en el tiempo y en los diferentes lugares del territorio de acuerdo a los niveles de seguridad y de presencia de cultivos ilícitos. La estrategia cubre tres fases que marcan la secuencia temporal y territorial del *Plan de Consolidación Integral* y determinan qué tipo de mecanismos se deben implementar. La primera etapa, anterior a la primera fase, se denomina de *Aislamiento*, y consiste en la instalación de los centros de coordinación regional y la formulación de los planes de acción para esa región. La primera fase, denominada de *Recuperación*, consiste, como su nombre lo indica, en recuperar el control de la seguridad en las zonas con presencia de los grupos al margen de la ley y poca participación de las instituciones del Estado. La segunda fase es de *Transición*, en la cual se pasa de un esfuerzo por controlar militarmente la zona a la instalación permanente de las instituciones del Estado. Un punto central de la estrategia es mejorar las condiciones de la población en indicadores objetivos y específicos tales como educación, salud y seguridad. Por último, la tercera fase es de *Estabilización*, en la cual se consolida la presencia integral y permanente de todos los niveles del Estado para garantizar condiciones sociales y económicas que generen mayor bienestar para la población y que sean auto sostenibles en el largo plazo. La Gráfica 3 presenta las diferentes fases del *Plan de Consolidación Integral* y la combinación de estrategias implementada en cada una de las etapas.

Gráfica 3
Fases de recuperación del control territorial y composición del PCI



Fuente: CCAI, 2009

Los programas dirigidos a la población civil difieren en cada una de las etapas. En la primera fase, se presta atención humanitaria de emergencia a los habitantes de la zona, conforme las Fuerzas Armadas van recuperando el control territorial en la zona. A partir de la segunda fase, se implementan acciones para el ordenamiento de la propiedad, el desarrollo social y económico, la gobernabilidad, la justicia y la seguridad. Esclarecer el ordenamiento territorial por medio de la titulación de la tierra permite atacar un problema histórico estructural de los derechos de propiedad y asignación de baldíos, los cuales han sido una fuente de retroalimentación del conflicto armado en Colombia (CCAI, 2010). Con el fin de promover el desarrollo social y económico se pretende, por un lado, mejorar la situación de las regiones cubiertas por el PCI en educación, salud y seguridad, cuyos índices están por debajo de la media nacional y, por otro lado, mitigar los efectos económicos de la transición de actividades ilícitas a actividades lícitas. Para consolidar la gobernabilidad, se busca fortalecer a las instituciones del Estado y aumentar la participación ciudadana en el control de la gestión pública. Por último, en términos de la recuperación de la justicia y la seguridad, se busca proteger a los ciudadanos fortaleciendo la presencia del Estado para prevenir amenazas contra la población civil. En la siguiente sección se presentan algunos resultados relacionados con los diferentes objetivos que tiene esta estrategia.

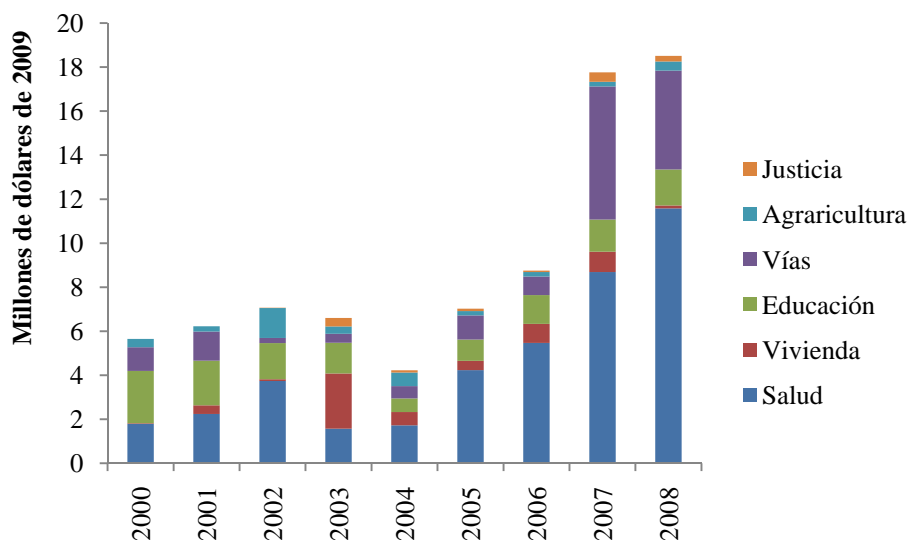
4. Algunos resultados preliminares del programa

El *Plan de Consolidación Integral de la Macarena* (PCIM) lleva menos de tres años de implementación y, por lo tanto, los resultados visibles se limitan a los efectos inmediatos que este haya podido tener en el corto tiempo que lleva de implementación. Dado que el PCIM es una estrategia de largo plazo con distintas etapas, aún no es posible identificar muchos impactos definitivos del programa. Sin embargo, se pueden analizar algunos efectos en lo que tiene que ver con la lucha contra las drogas (especialmente en la reducción de los cultivos ilícitos), las mejoras en las condiciones de seguridad y socioeconómicas, en particular el acceso a programas sociales, así como las mejoras en la dotación de infraestructura que muestra la zona intervenida por el programa. Para determinar qué tan grande ha sido la variación en los indicadores con la intervención del PCIM, algunos de los resultados se comparan con los resultados en municipios vecinos a la región de La Macarena. La forma como se determinaron los municipios para esta comparación está descrita en el Apéndice 1. Los seis municipios que se utilizan como grupo de referencia de municipios vecinos son: El Dorado, Mapiripán, Lejanías y Puerto Concordia en el departamento del Meta, Colombia en el departamento de Huila y Cartagena del Chairá en Caquetá. Estos municipios se escogieron por su cercanía a la zona intervenida y por su similitud en varias dimensiones cruciales antes de la implementación del programa que se describen en detalle en el Apéndice 1.

Para alcanzar estos logros, desde 2007 se han aumentado los recursos para inversión en los municipios cubiertos por el PCIM. Los desembolsos de las ejecuciones presupuestales destinados a inversión en los municipios de la región de La Macarena aumentaron en 79 por ciento entre 2006 y 2007, mientras que el aumento en el resto de municipios del departamento del Meta (incluyendo a Villavicencio) fue del 15 por ciento y en los municipios vecinos a los municipios de La Macarena, la inversión total se redujo en 19% entre 2006 y 2007. El mayor incremento en los municipios del PCIM se presentó principalmente en los componentes de inversión en vías, salud y justicia, con aumentos del 532, 40 y 462 por ciento, respectivamente. En contraste con este crecimiento, el componente de inversión al sector agrario se redujo en aproximadamente 8 por ciento para

estos mismos años. La Gráfica 4 presenta la evolución y composición de la inversión en los municipios objeto de ayuda del PCIM. Cabe anotar que las inversiones en salud representan el cerca del 49 por ciento de los recursos de inversión.

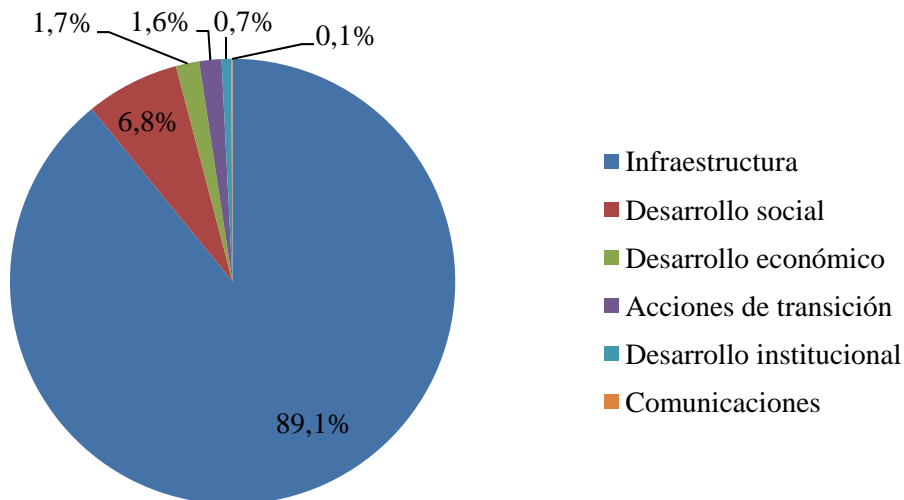
Gráfica 4
Inversión en los municipios del PCIM, 2000-2008



Fuente: Cálculos de los autores basados en información del Departamento Nacional de Planeación (2010).
Nota: La información de inversión corresponde a la suma de los recursos asignados en las ejecuciones presupuestales a los municipios de la zona de La Macarena.

Dentro de la composición de los rubros de inversión de los recursos específicos del PCIM ha predominado el componente de inversión en infraestructura. Para 2009, según UNODC (2010) el total de inversión en el PCIM ascendió a US\$ 107 millones, de los cuales el 89 por ciento se destinaron a infraestructura y el restante 11 por ciento a otros componentes para el desarrollo de la región (ver Gráfica 5). La pavimentación de la carretera que une a San Juan de Arama con La Uribe es una de las principales obras de infraestructura del PCIM (Semana, 2009). Esta carretera hace parte de la vía que comunica a los departamentos de Meta y Huila con el fin de conectar los llanos orientales con el centro del país, para luego dar salida al océano pacífico por el puerto de Buenaventura.

Gráfica 5
Composición de la inversión del PCIM, 2009



Fuente: Autores basados en información de UNODC (2010), que utiliza información del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República.

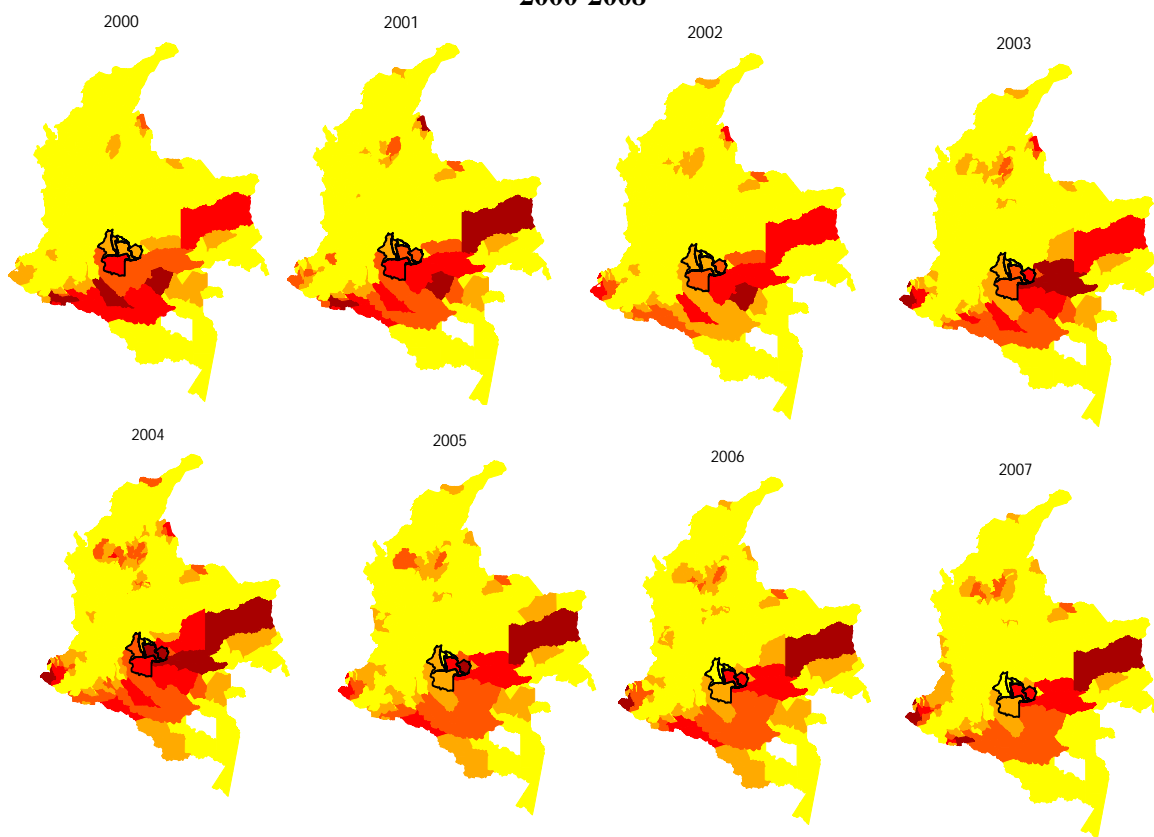
Estos recursos se han ido desembolsando en los diferentes municipios de la región de La Macarena para cumplir con los objetivos trazados por el PCIM. Del mismo modo que existen etapas en la estrategia de consolidación, los resultados se van alcanzando de forma secuencial. En primer lugar, los esfuerzos de la Fuerza Pública por recuperar el control territorial despejando la zona de grupos al margen de la ley y de cultivos ilícitos es el primer eslabón de proceso. En segunda instancia, la dotación de infraestructura y la implementación de programas sociales llegan a la zona una vez estén garantizadas unas condiciones mínimas de seguridad. Y, en tercer lugar, efectos socioeconómicos de largo plazo son el resultado de dichos esfuerzos cuando ya se ha consolidado la presencia integral del Estado. A continuación, se analizan los resultados alcanzados por el PICM en el orden mencionado.

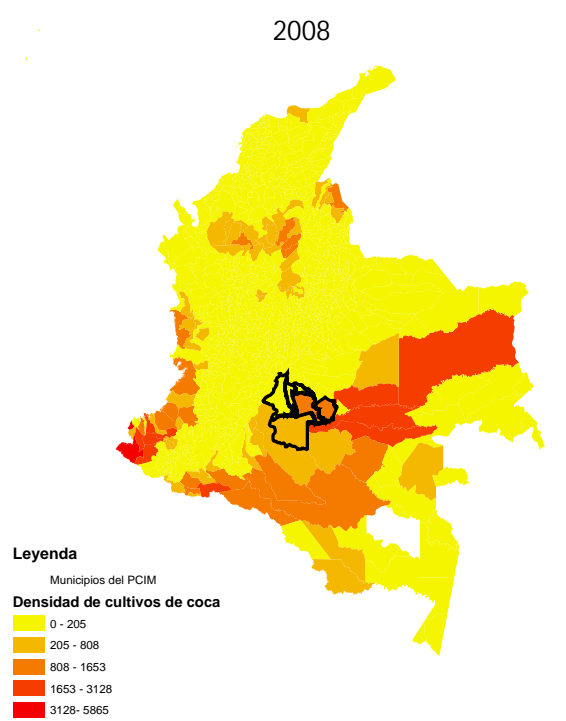
4.1 Resultados de corto plazo

En primer lugar, para alcanzar el objetivo de despejar el área de cultivos ilícitos se han desarrollado campañas de erradicación forzosa por medio de erradicación manual, efectuadas por los *Grupos Móviles de Erradicación*, y de aspersión aérea de las áreas

cultivadas con coca principalmente. El Mapa 4 presenta la densidad de cultivos de coca a nivel nacional resaltando a los municipios que conforman la región de La Macarena. A lo largo de la década del 2000 la zona fue reduciendo su densidad de cultivos ilícitos frente a otras regiones del país. Para 2008, que es el último registro disponible hasta la fecha, ya la región de La Macarena no presentaba la mayor densidad de cultivos de coca. La erradicación de cultivos en la zona se ha concentrado en los municipios de Puerto Rico y Vistahermosa, que a comienzos de 2007 reportaban la mayor densidad de cultivos de coca en la región de La Macarena.

Mapa 4
Densidad de cultivos de coca en la región de La Macarena dentro del panorama nacional 2000-2008



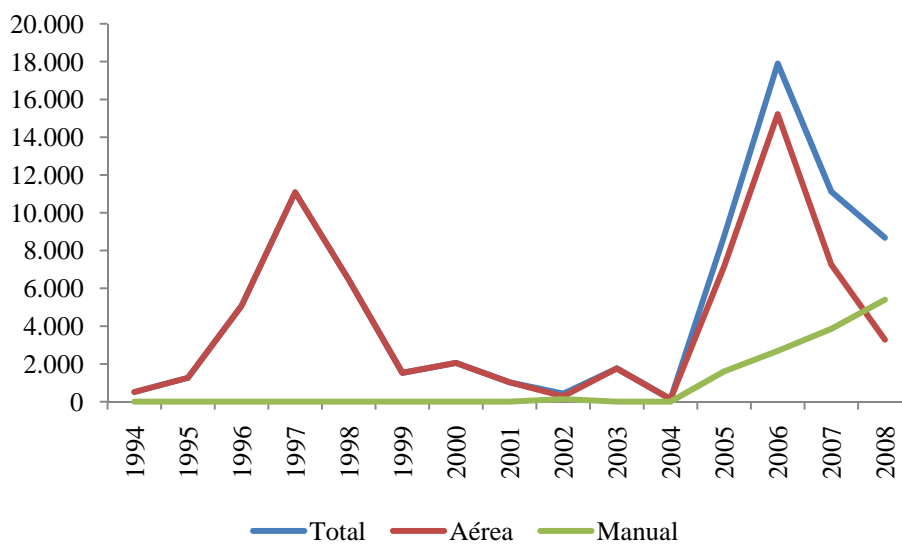


Fuente: autores con base en información de SIMCI

La Gráfica 6 muestra la evolución de las hectáreas erradicadas por la estrategia de erradicación forzosa (aérea o manual) en la zona de cobertura del programa. Durante los años anteriores al establecimiento de la *Zona de Distensión* aumentaron los esfuerzos de erradicación de cultivos ilícitos con la intensificación de las campañas de aspersión aérea. Esto fue un fenómeno que ocurrió a nivel nacional considerando que entre 1994 y 1998 aumentó el número de hectáreas erradicadas por aspersión. Estos esfuerzos se redujeron casi en su totalidad en el periodo de las negociaciones de paz (1998-2002). Una vez se cancelaron los diálogos de paz y se eliminó la *Zona de Distensión*, en febrero de 2002, se continuó con la aspersión de los cultivos de coca. En 2005, con la llegada del *Plan Verde* para la erradicación manual de los cultivos y la creación de los *Grupos Móviles de Erradicación* se modificó la estrategia de erradicación en la zona, dándole mayor prioridad al mecanismo manual. Este giro en la composición de los esfuerzos de erradicación es más claro con la llegada del PCIM en 2007, momento en el cual disminuye el número de hectáreas asperjadas y aumenta el número de hectáreas erradicadas manualmente. Este es un primer hecho que refleja el cambio en la estrategia de la lucha contra las drogas con el

PCIM: no se abandonan las campañas de aspersión, pero se sustituyen poco a poco por la erradicación manual de cultivos ilícitos. En 2008, el 62 por ciento de la erradicación de cultivos ilícitos en la región de La Macarena se alcanzó con erradicación manual, y el restante 38 por ciento con aspersión aérea. Mientras que en 2006, año previo a la implementación del PCIM, el 85 por ciento de la erradicación se hacía mediante la aspersión aérea de herbicidas y el 15 por ciento por medio manual. Esta transición ha sido menos marcada a nivel nacional. Para 2008, el número de hectáreas erradicadas manualmente correspondió al 53 por ciento y el restante 47 por ciento corresponde a aspersión aérea.

Gráfica 6
Erradicación de cultivos de coca en la zona de cobertura del PCIM, 1994-2008
 (Número de hectáreas erradicadas)

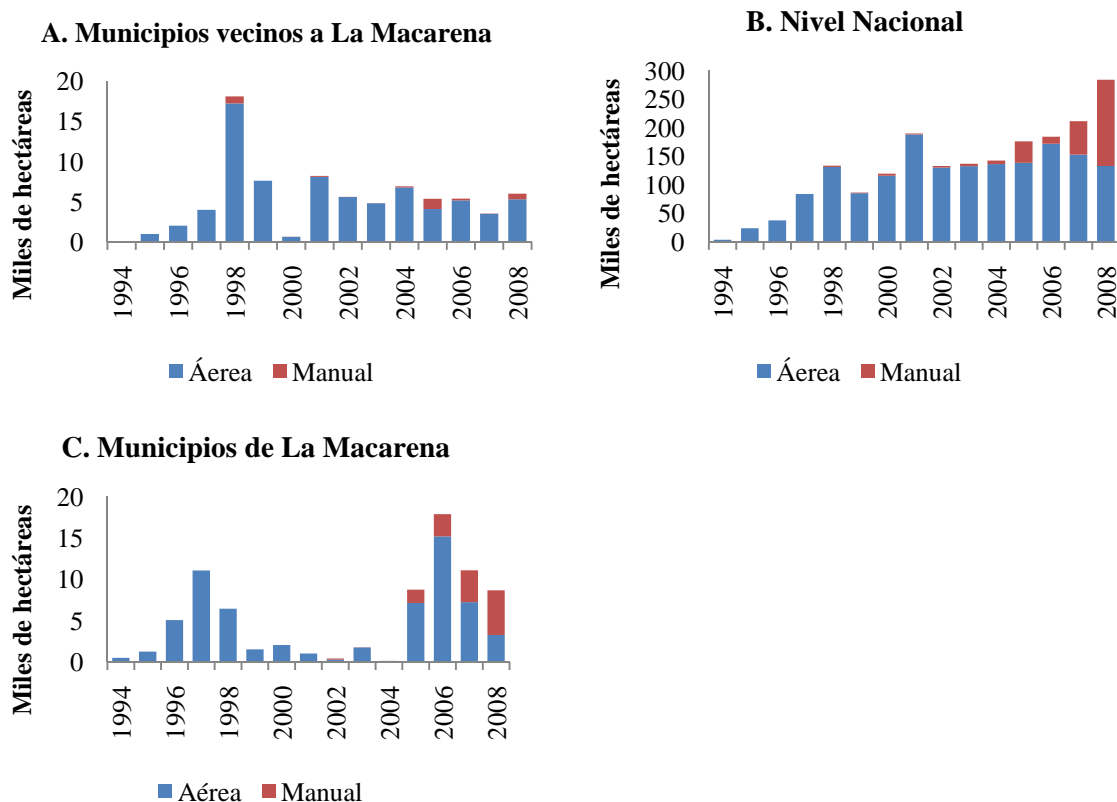


Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes (2010).

Lo anterior se esclarece en la Gráfica 7, la cual presenta la evolución de la erradicación forzosa en los municipios vecinos a la región que cubre el PCIM (A), el total nacional (B) y en los municipios de La Macarena (C), diferenciando entre aérea y manual. A nivel nacional, la erradicación ha mantenido una tendencia creciente desde 1994 hasta 2008, con una sustitución paulatina de erradicación aérea a manual. Para el caso de los municipios vecinos a La Macarena, no se ha presentado esta tendencia creciente, sino por el contrario

el número de hectáreas erradicadas se ha mantenido en un nivel estable. En cuanto a la sustitución de erradicación aérea por manual, no se ha presentado en la región vecina a La Macarena como si se observa en los municipios cubiertos por el PCIM. Sin embargo, la aparición de la erradicación manual en La Macarena en 2002 está rezagada pues desde 1998 ya se desarrollaron campañas de erradicación manual tanto a nivel nacional como en los municipios vecinos.

Gráfica 7
Erradicación de cultivos de coca, 1994-2008
 (Número de hectáreas erradicadas)

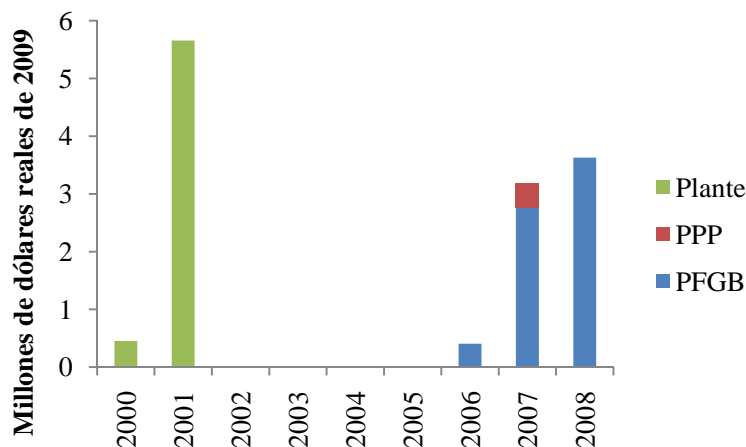


Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes (2010).

Nota: (*) Los municipios vecinos a La Macarena corresponden a: para el departamento de Meta: Puerto Lleras, Puerto Concordia, Mapiripán, Fuente de Oro, Lejanías, Granada, El Castillo, Cubarral, El Dorado y San Martín; para el departamento de Huila: Colombia, Baraya y Tello; para el departamento de Guaviare: San José del Guaviare y Calamar; y para el departamento de Caquetá: San Vicente del Caguán.

En la estrategia del PCIM, estas campañas de erradicación forzosa están articuladas con los programas de desarrollo alternativo para incentivar a las familias a abandonar voluntariamente la producción de sustancias ilícitas. La asignación de recursos para estos programas en la zona se presentó en dos momentos. Entre 2000 y 2003 se asignaron recursos del programa *Plante* en los municipios del área que actualmente hacen parte del PCIM. Este programa daba apoyo a las familias campesinas entregándoles ayuda técnica y recursos condicionados a que sustituyeran los cultivos ilícitos por cultivos de uso lícito. En 2003, cuando se transformó este programa en el conjunto de *Programas de Desarrollo Alternativo*, conformado por el *Programa de Familias Guardabosques* (PFGB) y el *Programa de Proyectos Productivos* (PPP), se dejaron de entregar recursos en estos municipios. Únicamente hasta 2006 para PFGB y en 2007 para PPP se implementaron de nuevo estos programas en la zona debido a la puesta en marcha del PCIM. Las asignaciones presupuestales al PFGB en la región de La Macarena se han dado en los municipios de Puerto Rico y Vistahermosa, que como se mencionó anteriormente fueron los dos puntos con mayor densidad de cultivos de coca en la zona (ver Mapa 4). Los recursos se ejecutaron desde 2006 y aumentaron hasta 2008 (ver Gráfica 8). El aumento en los recursos, de nuevo, refleja el cambio en la estrategia de la lucha contra las drogas, el cual le dio mayor importancia a los programas de desarrollo alternativo que a la erradicación forzosa. Sin embargo, cabe anotar que el monto de los recursos destinados para programas de desarrollo alternativo en 2008 es inferior al que se ejecutó en 2001 para el programa *Plante* en la región de La Macarena. En particular, para 2008 los recursos destinados equivalen al 75 por ciento de los recursos que se destinaban en 2001 en la zona. Cabe resaltar que los *Programas de Desarrollo Alternativo*, particularmente el *Programa de Familias Guardabosques*, trajeron una reducción de la violencia en las zonas donde se implementaron durante las primeras fases de ejecución del programa (Martínez, 2008).

Gráfica 8
Recursos de programas de desarrollo alternativo en La Macarena
2000-2008



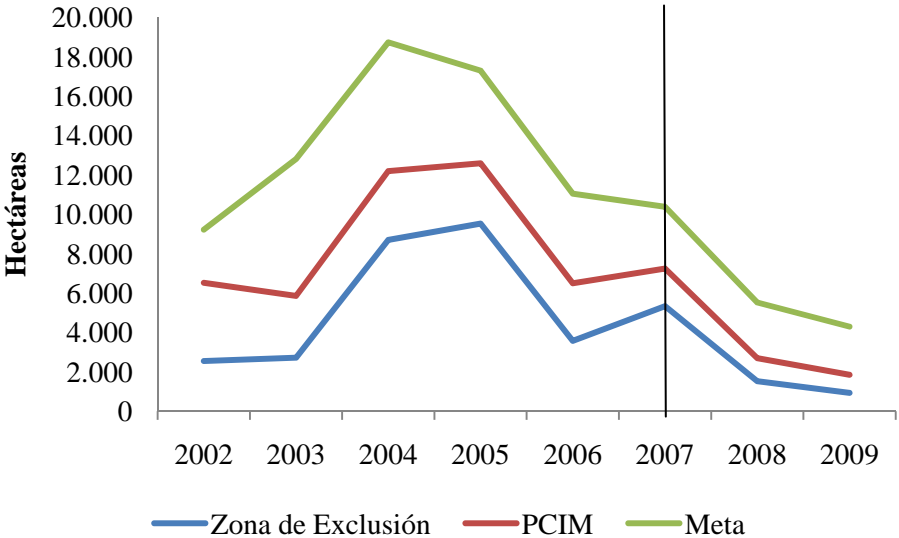
Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Acción Social (2009).

Los esfuerzos para reducir los cultivos ilícitos en la zona han estado acompañados de una disminución de las hectáreas cultivadas con coca. La Gráfica 9 muestra la evolución del total de cultivos de coca en el departamento del Meta y en la región de La Macarena, diferenciando la Zona de Exclusión, que corresponde a un área de 387,000 hectáreas, dentro de los municipios que cubre el PICM, donde no se realizan campañas de aspersión aérea para erradicar los cultivos (UNODC, 2009).¹⁰ La mayor reducción del área cultivada en los municipios del PICM tuvo lugar entre 2005 y 2006, la cual coincide con el mayor incremento en el número de hectáreas erradicadas en la zona. El comportamiento no es el mismo que el del departamento del Meta donde la reducción comenzó desde 2004 y desde ese mantuvo una tendencia decreciente. Entre 2006 y 2007 hubo un aumento leve en el número de hectáreas cultivadas en los municipios de La Macarena, que fue contrarrestado en 2007 con la llegada del PICM, cuando se volvió a invertir la tendencia, haciéndola de nuevo decreciente hasta los últimos datos disponibles para 2009. Aunque la principal reducción ocurrió en los años previos al PICM, se podría afirmar que la instauración del programa permitió consolidar la reducción de los cultivos ilícitos en la zona. Este comportamiento muestra que la nueva estrategia ha sido efectiva en reducir la producción de drogas ilícitas en la región. Sin embargo, no es claro a simple vista cual de los

¹⁰ Esta zona fue establecida para proteger los ecosistemas que allí se encuentran (UNODC, 2009).

componentes del programa ha tenido un mayor impacto en dicha disminución, aunque sí refleja que la coordinación entre las diferentes instancias y los diferentes programas ha permitido alcanzar uno de los principales objetivos trazados: la disminución de los cultivos de coca en la región.

Gráfica 9
Área con cultivos de coca en el departamento del Meta
2002-2009



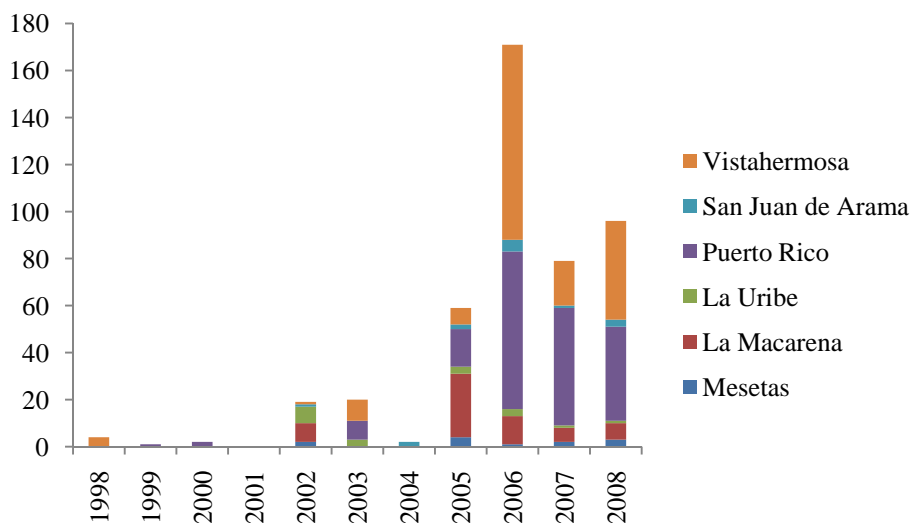
Fuente: UNODC (2010).
Nota: La Zona de Exclusión corresponde a una región dentro de la zona de La Macarena donde no se implementan campañas de aspersión aérea.

La disminución del área cultivada ha estado acompañada de una reducción de la productividad de los cultivos y de la producción potencial de cocaína. Mientras que el número de hectáreas cultivadas con coca en esta región pasó de 22,127 en 2005 a 2,782 en 2009 (pasando del 76 al 10 por ciento del total del área cubierta por el PCIM), UNODC (2010) reporta una caída en la productividad de los cultivos de coca en la zona de La Macarena, la cual pasó de 6.6 cosechas al año en 2005 a 5.4 cosechas en 2008. Además, la producción potencial de cocaína en la zona se redujo en 46 por ciento entre 2008 y 2009 pasando de 26 tm a 14 tm (UNODC, 2010 pp. 82).

Adicionalmente, la presencia del Estado en la región es un canal para combatir la producción de drogas ilícitas. Entre 1998 y 2008 se desmantelaron 453 laboratorios

utilizados para la producción de estupefacientes en la región. Durante la *Zona de Distensión* (1998-2002) no se llevaron a cabo desmantelamientos de laboratorios. Entre 2002 y 2003, años posteriores a la ruptura de las negociaciones de paz con las FARC, se destruyeron cerca de 20 laboratorios al año. En 2006, cuando se comenzó a despejar la zona para la puesta en marcha del PCIM, se destruyeron en total 171 laboratorios, el mayor número de desmantelamientos por año que se presentó durante todo el periodo. Vistahermosa, que es el municipio donde se ubica el Centro de Fusión del PCIM, ha enfrentado el mayor número de operativos de allanamiento y desmantelamiento de laboratorios (ver Gráfica 10). No es sorprendente que este municipio y Puerto Rico sean los dos lugares que presentan la mayor destrucción de laboratorios y centros de procesamiento de cocaína dado que son los de mayor densidad de cultivos ilícitos y, por ende, se facilita el acceso a la materia prima (hoja de coca) para producir cocaína.

Gráfica 10
Desmantelamiento de laboratorios de cocaína en la región de la Macarena
1998-2008

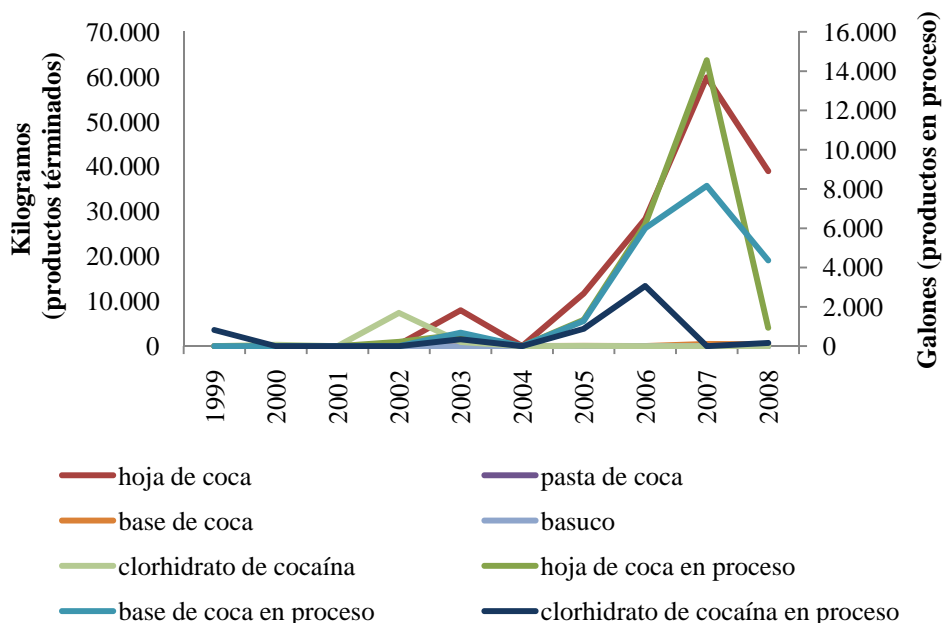


Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

El desmantelamiento de laboratorios y cristalizaderos estuvo acompañado de la incautación de la hoja de coca y sus derivados en la zona. La incautación de hoja de coca y hoja de coca en proceso exhibe la mayor participación dentro de las incautaciones al narcotráfico,

seguido de la base de coca en proceso. En 2007, se logró incautar el mayor número de kilogramos de hoja de coca, de galones de hoja de coca y base de coca en proceso, como se observa en la Gráfica 11.

Gráfica 11
Incautación de hoja de coca y sus derivados en la región de La Macarena 1999-2008



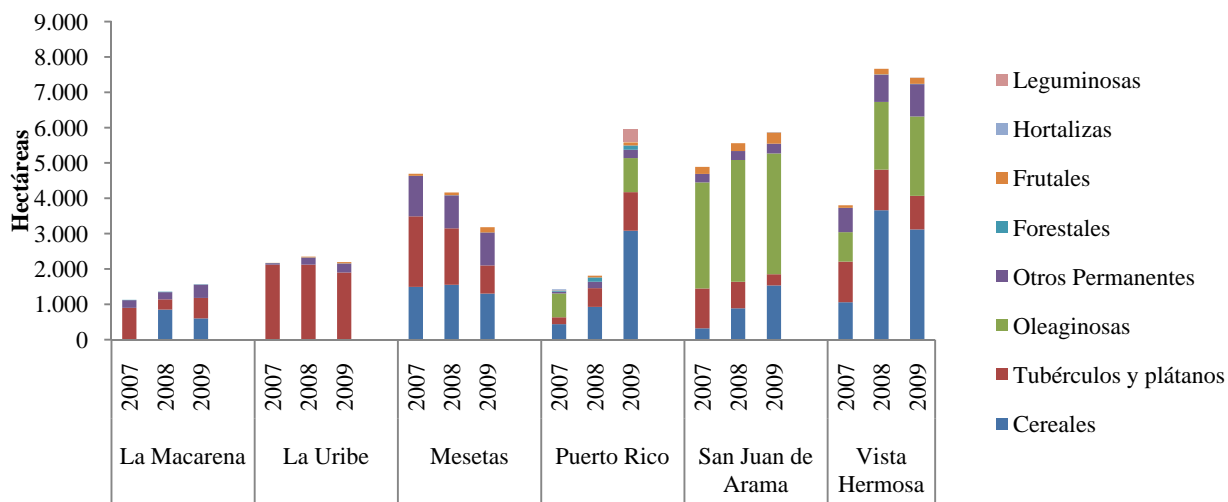
Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Observatorio de Drogas de Colombia.

En cuanto a los cultivos lícitos, que son la alternativa a los cultivos ilícitos, los municipios que cubre el PICM aumentaron el número de hectáreas sembradas y la producción agrícola entre 2007 y 2009. La Gráfica 12 presenta la evolución del área con cultivos lícitos en los seis municipios que componen la región de La Macarena (Panel A) y el total de la región (Panel B) por tipo de producto. En toda la zona hay diferencias en el comportamiento de los cultivos entre municipios. En el municipio de Mesetas se presentó una reducción en el área cultivada a lo largo del periodo, mientras que en los demás municipios hubo un incremento. En el agregado, hubo un aumento en el área cultivada entre 2007 y 2009 del 44 por ciento. En los municipios vecinos a La Macarena, el aumento en el área cultivada para el mismo periodo fue de aproximadamente 18 por ciento, y a nivel nacional fue de 9 por ciento. La composición de los cultivos agrícolas en los municipios de La Macarena se ha mantenido

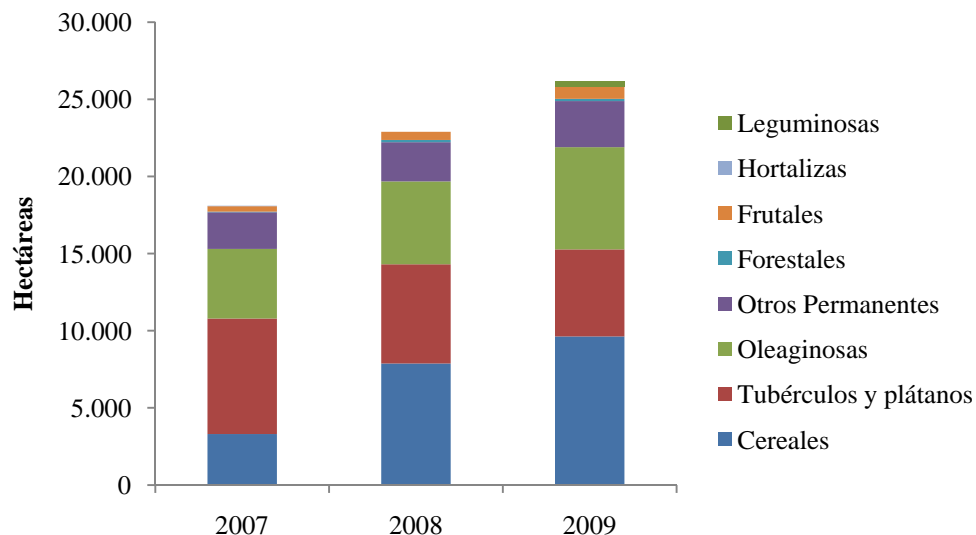
estable a lo largo de los tres años considerados. En los municipios cubiertos por el programa hay una predominancia de cultivos de cereales, tubérculos, plátanos y oleaginosas.

Gráfica 12
Área con cultivos lícitos en la región de La Macarena
2007-2009

(A) Por municipios



(B) Total

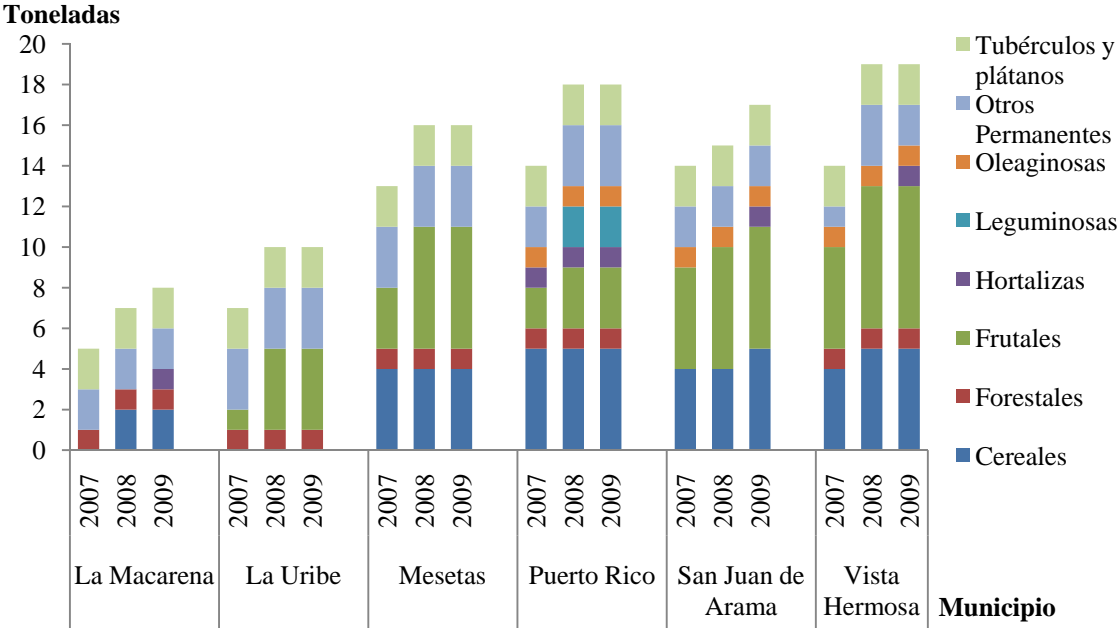


Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Nota: para los cultivos que son semestrales se tomó únicamente el área cultivada del semestre que más reporta cultivos.

A pesar de las diferencias entre municipios en el comportamiento del área cultivada, la producción medida en toneladas de productos aumentó en toda la región. La Gráfica 13 presenta la evolución de la producción agrícola en los municipios de La Macarena para el periodo entre 2007 y 2009, reflejando el crecimiento de la producción y, más importante aún, de la productividad.

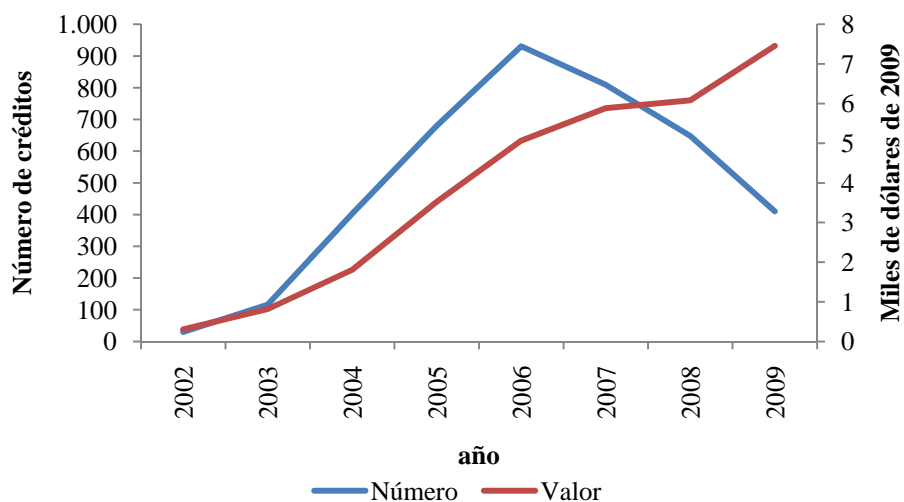
Gráfica 13
Producción agrícola en la región de La Macarena
2007-2009



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

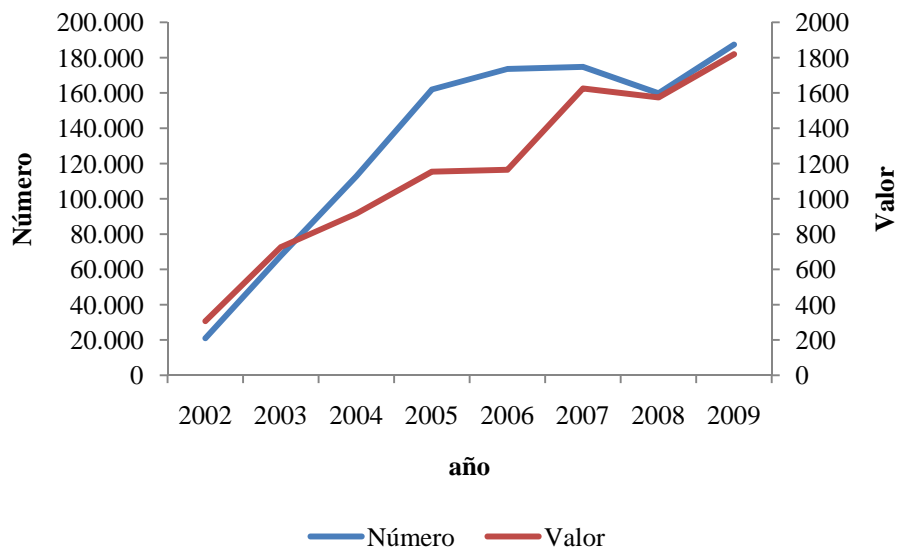
Desde que se empezó a implementar el PCIM el financiamiento por parte del Estado a productores agrícolas en la zona de La Macarena ha presentado una reducción en el número de créditos y un aumento en el valor de los mismos. En particular, el número de préstamos de Finagro otorgados a productores (grandes y pequeños) ha ido disminuyendo desde 2006, pero su valor real ha mantenido la tendencia creciente que se venía presentando desde 2002 (ver Gráfica 14). Este comportamiento va en contravía con lo que ha ocurrido con el valor y el número de créditos otorgados a nivel nacional, que han aumentado desde 2002 hasta 2009 (ver Gráfica 15).

Gráfica 14
Número y valor de créditos de Finagro a productores en la región de La Macarena
2002-2009



Fuente: Cálculo de los autores con base en información de Finagro.

Gráfica 15
Créditos de Finagro a productores agrícolas en Colombia
2002-2009

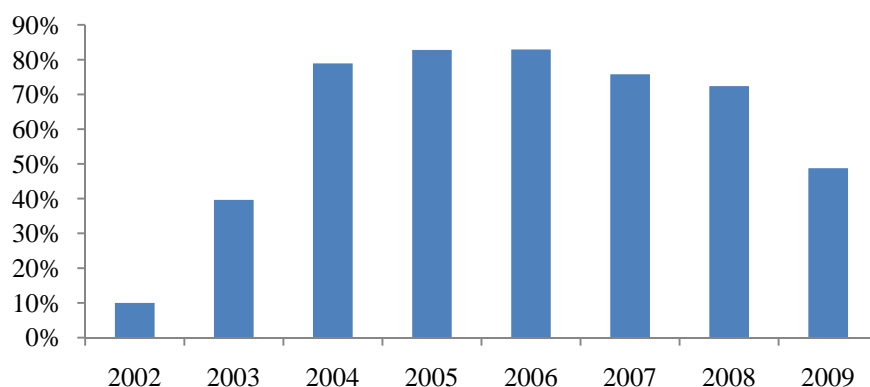


Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Finagro.

Cabe anotar que la participación de los créditos a pequeños productores como proporción del total de créditos otorgados en la región de La Macarena ha venido disminuyendo a lo

largo del tiempo (ver Gráfica 16). En esta zona el valor de los créditos a productores ha incrementado, pero el valor de los créditos otorgados a pequeños productores ha disminuido a la par con el número total de créditos.

Gráfica 16
Participación de los créditos a pequeños productores en el total en La Macarena
2002-2009



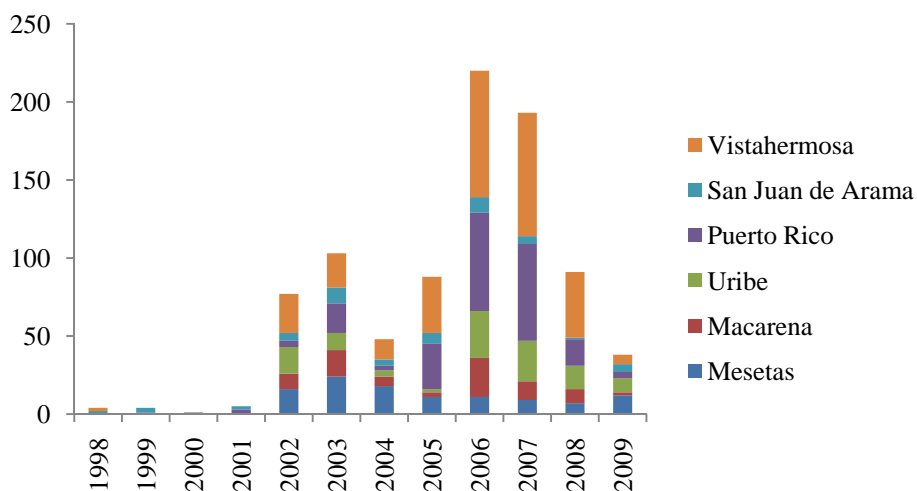
Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Finagro.

Cabe resaltar que los resultados anteriores pueden indicar que el tipo de cultivos que se está intentando incentivar en la región intervenida requieren de economías de escala para ser eficientes. Si es este el caso, no resulta cuestionable que los créditos para el impulso de actividades lícitas y fomento para la generación de empleos legales hayan sido otorgados a grandes productores, los cuales tienen la capacidad para operar a gran escala y generar e impulsar el empleo lícito en la región.

Es importante también analizar la recuperación del control territorial y el restablecimiento de la seguridad, objetivos primordiales del PCIM. Los enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y los grupos al margen de la ley, por iniciativa de la Fuerza Pública, registran un comportamiento creciente a lo largo de la década, con dos cambios importantes, como lo muestra la Gráfica 16. El primero fue un incremento cuando terminó la *Zona de Despeje* en 2002 y entraron las Fuerzas Armadas del Estado para recuperar el control territorial. Luego, en 2006, año previo a la llegada del PCIM, los enfrentamientos por iniciativa de la Fuerza Pública aumentaron de manera importante. Esto, más que reflejar una intensificación de la violencia en la región, representa la consolidación del

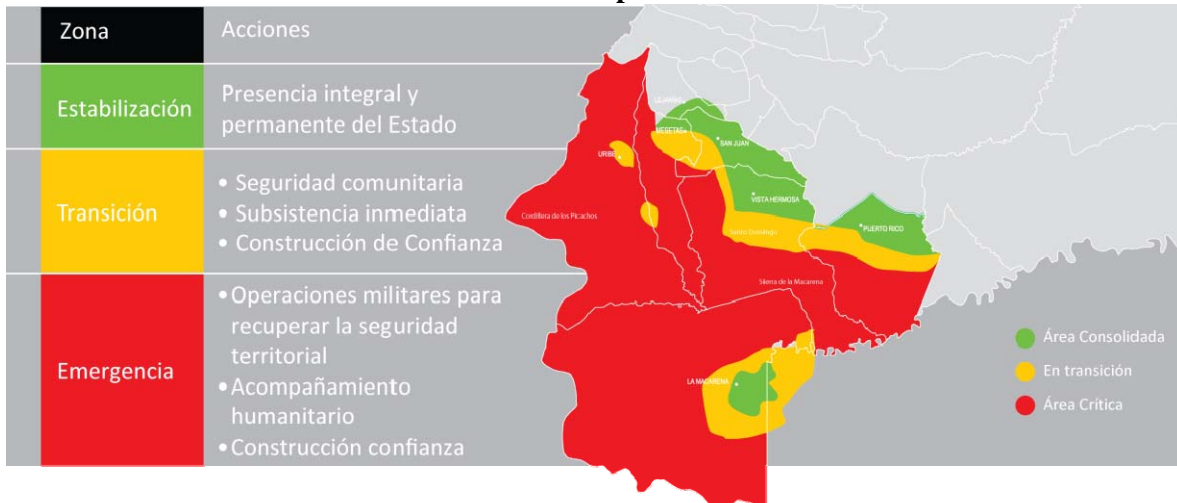
control territorial por parte de las Fuerzas Armadas. Dado que estos enfrentamientos son iniciativa de la Fuerza Pública, es un indicativo de un aumento de la presencia del Ejército y la Policía en la región de La Macarena. Mas importante aún, este argumento se ve reforzado por la fuerte caída en los enfrentamientos registrada entre 2007 y 2009. En particular, la Gráfica 17 indica que a pesar de que la violencia aumentó de manera importante en la fase de recuperación, con el paso del tiempo y conforme se fue consolidando la presencia del Estado, los niveles de violencia han ido disminuyendo de manera importante, al pasar de 220 enfrentamientos en el pico máximo en 2006 a menos de 40 enfrentamientos en el 2009. La mayor presencia se ha dado en los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico. La Gráfica 18 revela la fase en la cual se encuentra cada municipio cubierto por el PCIM según el reporte del CCAI (2010). Los municipios que se encuentran en la fase más avanzada en el proceso de consolidación (etapa de estabilización) son los de la zona nororiental de la región de La Macarena, que corresponden justamente a Vistahermosa y Puerto Rico.

Gráfica 17
Enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos al margen de la ley por iniciativa de la Fuerza Pública, 1998-2009



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

Gráfica 18
Fases de los municipios en el PCIM

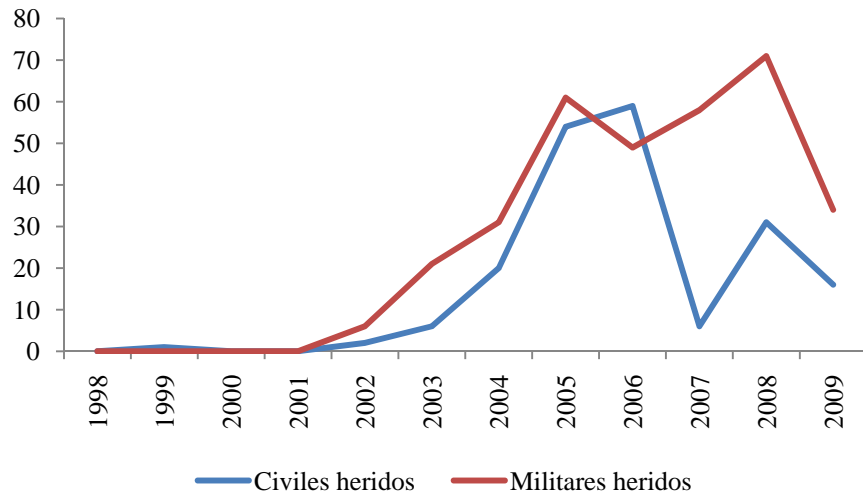


Fuente: CCAI (2010). Conceptos y avances. Ministerio de Defensa de la República de Colombia.

La consolidación en la región se ha ido dando desde la zona norte hacia la zona sur. Vista Hermosa, que es el municipio donde se estableció el Centro de Fusión y donde llegan las comisiones de trabajo, es donde más se ha alcanzado la recuperación del control territorial.

De manera paralela a la intensificación de los enfrentamientos entre los grupos al margen de la ley y la Fuerza Pública, el número de víctimas de minas anti-personas en la región se ha incrementado (Gráfica 19). Ello debido a que, antes de la llegada del PCIM, no había presencia de civiles ni Fuerza Pública en ciertos lugares de la región, mientras que sí predominaba la presencia de los grupos al margen de la ley, quienes instalaban las minas y conocían su ubicación. De este modo, el número de víctimas de minas es un reflejo de la presencia de las fuerzas del Estado y de civiles en regiones antes no pobladas por la población civil. Se puede observar que durante la *Zona de Distensión* (1998-2002) prácticamente no hubo víctimas de minas anti-persona. Luego, en 2005, se incrementó fuertemente, hecho que coincidió con la llegada del *Plan Verde* para la erradicación manual de cultivos en la zona. Dicho *Plan* fue suspendido debido al número de erradicadores muertos y heridos producto, en la gran mayoría de los casos, de la explosión de minas anti-persona mientras estos individuos cumplían con su labor de erradicación de cultivos ilícitos (Semana, 2006).

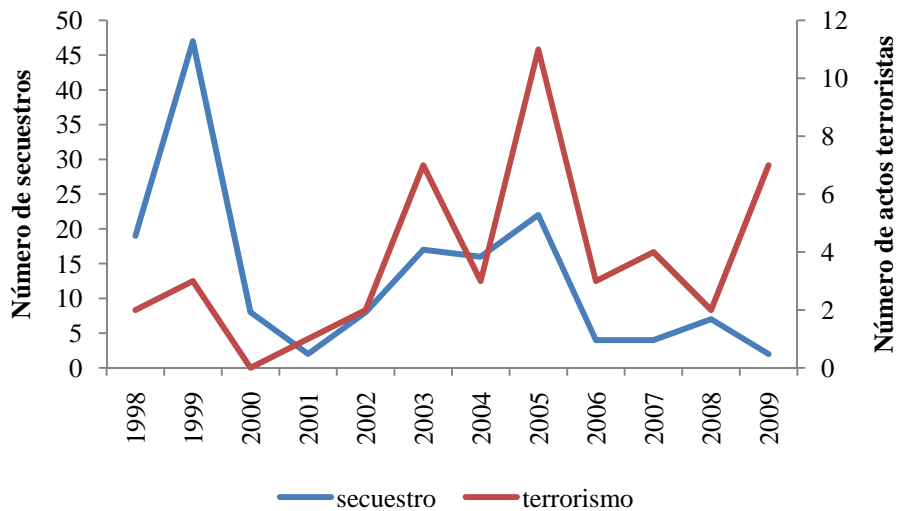
Gráfica19
Heridos por minas anti-personas en la región de La Macarena
1998-2009



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia.

La presencia de los grupos al margen de la ley en la zona puede medirse como los actos violentos que estos llevan a cabo. Los secuestros, por ejemplo, se redujeron entre 2005 y 2006, año previo a la llegada del PCIM, y han mantenido la tendencia decreciente hasta 2009. Esto, sin embargo, refleja una tendencia nacional. Con respecto al número de actos terroristas, también disminuyeron en 2006, pero aumentaron en el último año (ver Gráfica 20).

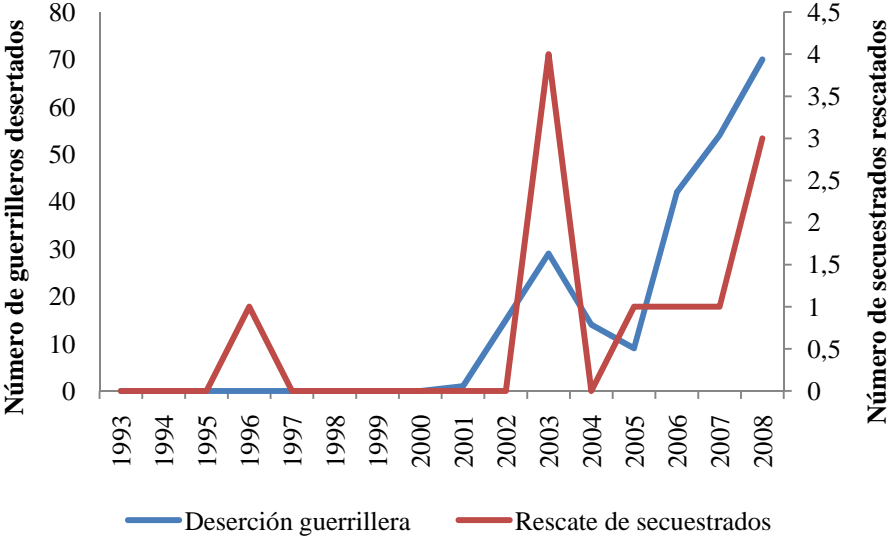
Gráfica 20
Actos violentos de los grupos al margen de la ley en La Macarena 1998-2009



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

La desertión guerrillera y el número de secuestrados rescatados ascendieron con la llegada del PCIM. La desertión guerrillera inició a partir de 2002 y alcanzó su nivel máximo en 2008. Por otro lado, el número de secuestrados rescatados llegó a cuatro rescates en 2003, seguido de tres rescates en 2008 (ver Gráfica 21).

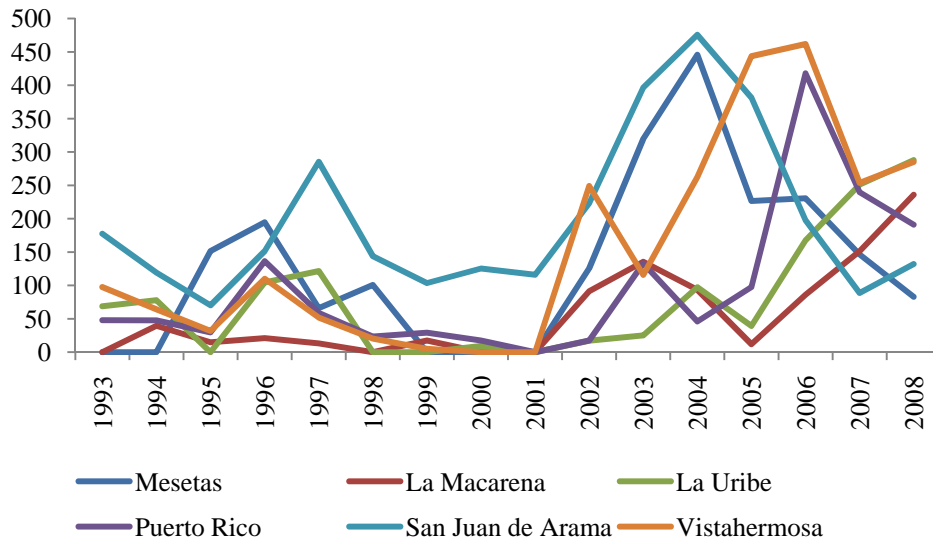
Gráfica 21
Deserción guerrillera y rescate de secuestrados en La Macarena
1993- 2008



Fuente: Vicepresidencia de la República de Colombia.

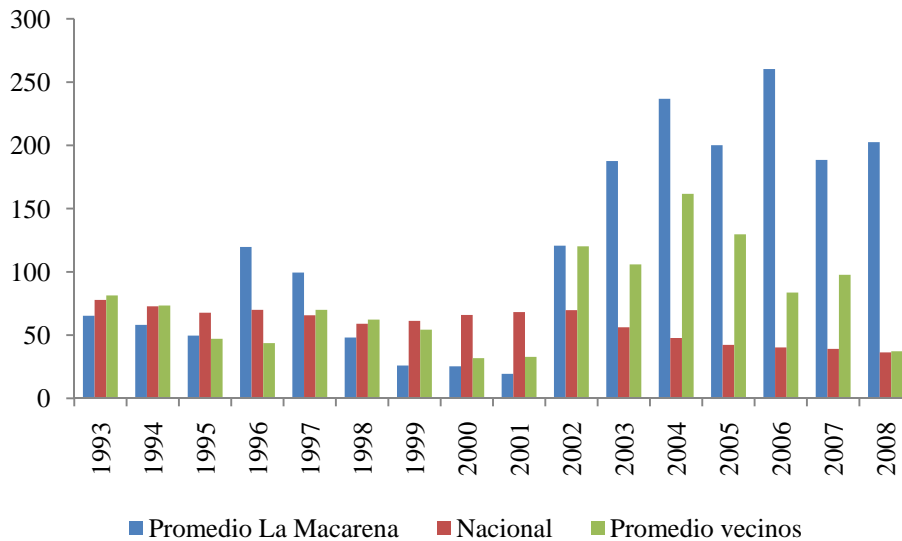
La Gráfica 22 muestra la tasa de homicidios en los municipios de La Macarena. Esta tasa aumentó a partir de 2001, pero la tendencia se revirtió desde 2007, con el inicio del PCIM. Ello indica que la llegada de la Fuerza Pública a la zona intervenida ha sido efectiva para controlar la violencia en la zona. En contraste con la situación a nivel nacional, la tasa de homicidios en la zona aún presenta niveles que son bastante elevados (Gráfica 23). Sin embargo, la reducción ha sido más marcada en esta región que a nivel nacional. Entre 2006 y 2007 la tasa de homicidios en La Macarena se redujo cerca de 27 por ciento frente a una disminución de cerca del dos por ciento a nivel nacional. Los municipios vecinos a los intervenidos por el PCIM presentaron una reducción menor, del 16 por ciento entre 2006 y 2007.

Gráfica 22
Tasa de homicidios en La Macarena
1993-2008



Fuente: Panel municipal del CEDE

Gráfica 23
Tasa de homicidio de La Macarena y a nivel Nacional
1993-2008

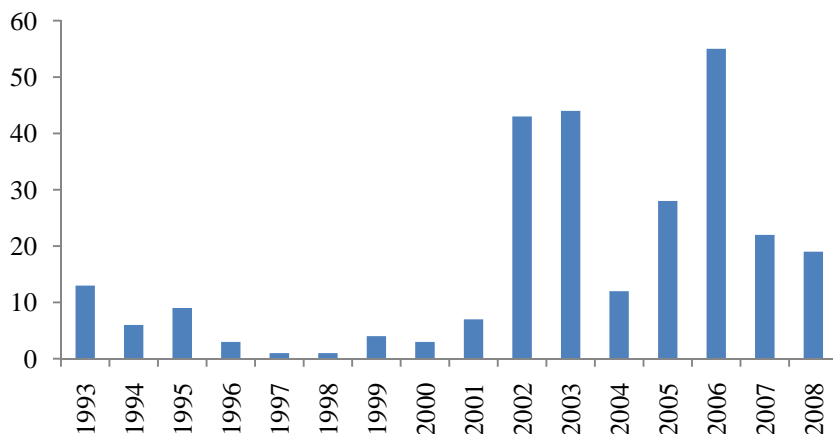


Fuente: Panel municipal del CEDE y Policía Nacional (2009).

La mejora en los indicadores de violencia ha estado acompañada de un mayor número de capturas por parte de la Policía. La Gráfica 24 expone la evolución de esta variable desde 1993 hasta 2008. Se observan dos picos del total de capturas en los municipios de La Macarena. El primero ocurre al final de la *Zona de Distención* en 2002 y el siguiente en

2006, año previo a la llegada del PCIM, momento en el cual la tasa de homicidios alcanzó el nivel más alto de las últimas dos décadas.

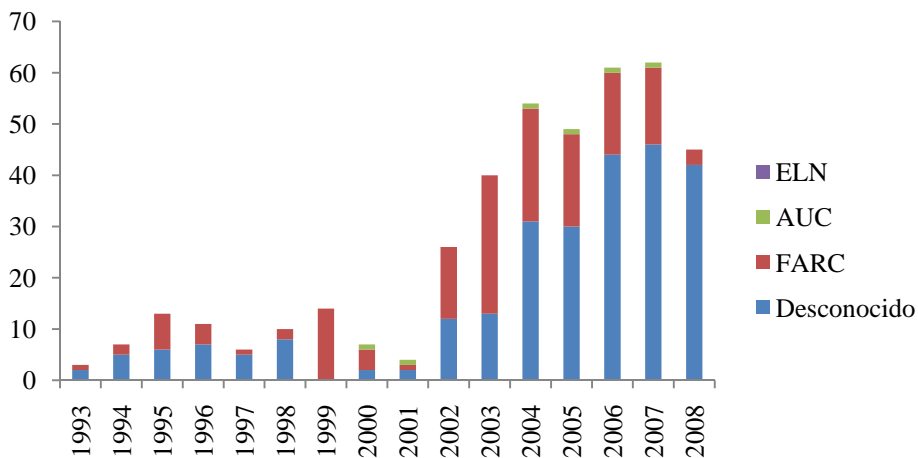
Gráfica 24
Capturas de la Policía en La Macarena
1993-2008



Fuente: Panel municipal CEDE.

Los ataques contra la población civil también disminuyeron en 2008, lo que contrasta con la tendencia creciente que se observó en la zona durante los años previos. El principal actor de estos ataques son autores desconocidos, seguidos por las FARC. Grupos como El ELN y las AUC han tenido poca presencia en la zona, lo cual se ve reflejado en la baja participación sobre el total de ataques (Gráfica 25).

Gráfica 25
Ataques contra la población civil
1993-2008

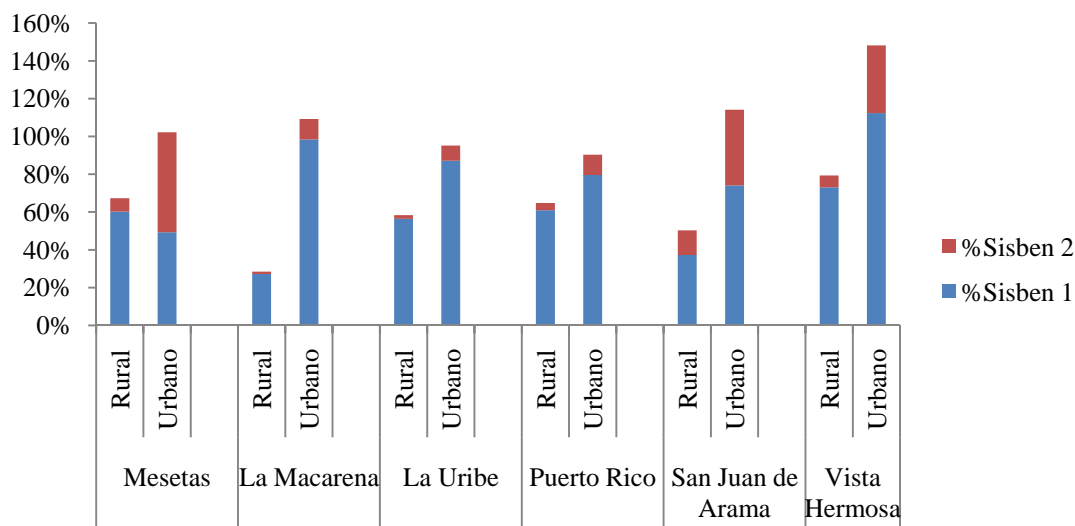


Fuente: Vicepresidencia de la República

4.2 Algunos resultados socioeconómicos del PCIM

La puesta en marcha de la oferta social del Estado es otro mecanismo implementado en el PCIM para alcanzar los objetivos trazados. Esta oferta está compuesta por los programas de desarrollo alternativo y los programas a cargo de la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional* para atender a la población más necesitada, tales como *Familias en Acción*, *Jóvenes en Acción* y *Empleo en Acción*, entre otros. El criterio de selección de las familias beneficiarias de dichos programas es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). La Gráfica 26 presenta el número de hogares encuestados por el Sisbén como proporción de la población total de los municipios de La Macarena entre 2004 y 2007, diferenciando entre el área rural y urbana. En el área urbana hay una mayor proporción de la población que se encuentra en los niveles 1 y 2 de Sisbén. En San Juan de Arama y Vista Hermosa hay inconsistencias en los reportes de hogares de niveles 1 y 2 de Sisbén, pues superan el 100 por ciento de la población (114 y 148 por ciento, respectivamente). Los altos registros de Sisbén 1 y 2 ponen en evidencia la necesidad de una alta cobertura de los programas sociales en la zona dado que este grupo de hogares son los potenciales beneficiarios.

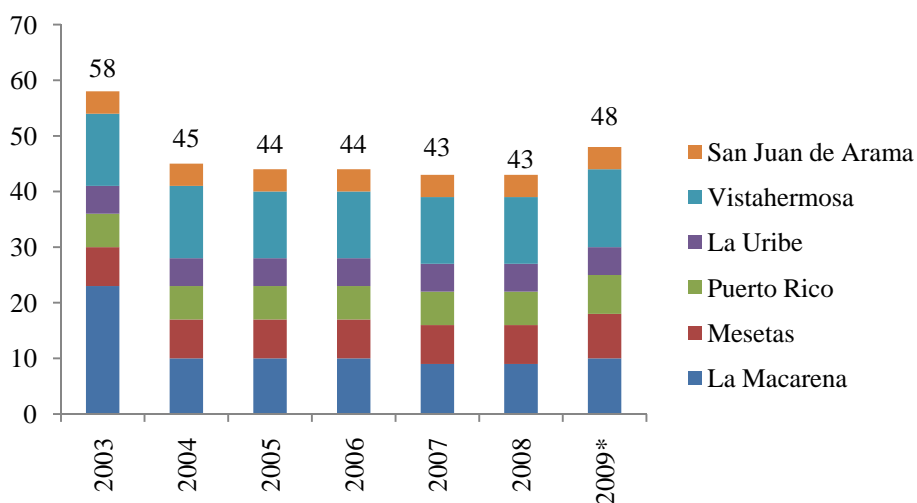
Gráfica 26
Hogares de niveles 1 y 2 del Sisbén en La Macarena
2004-2007



Fuente: Cálculo de los autores con base en información del Departamento Nacional de Planeación- DNP.

Otro de los objetivos trazados es mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias de la región de la Macarena en términos de educación, salud, desigualdad y propiedad de la tierra. Estos programas, en general, han mejorado con respecto a los años anteriores. Sin embargo, algunas de estas variables parecen seguir las tendencias nacionales más que un efecto particular del programa. Las inversiones en educación en la región conllevaron a la instalación de nuevos centros educativos para educación básica y media en Vistahermosa (2), La Macarena (1), Mesetas (1) y Puerto Rico (1), pasando de un total de 43 a 48 instituciones en la zona entre 2008 y 2009 (ver Gráfica 27). La reducción inicial entre 2003 y 2004 responde a que en 2003 se dio inicio a la fusión de centros educativos a nivel nacional. Sin embargo, la situación en 2009 no alcanzó los niveles de 2003. Este aumento estuvo acompañado de una recuperación en la matrícula en educación básica y media en 2009 con respecto a 2008, que en años anteriores exhibía una tendencia decreciente (ver Gráfica 28).

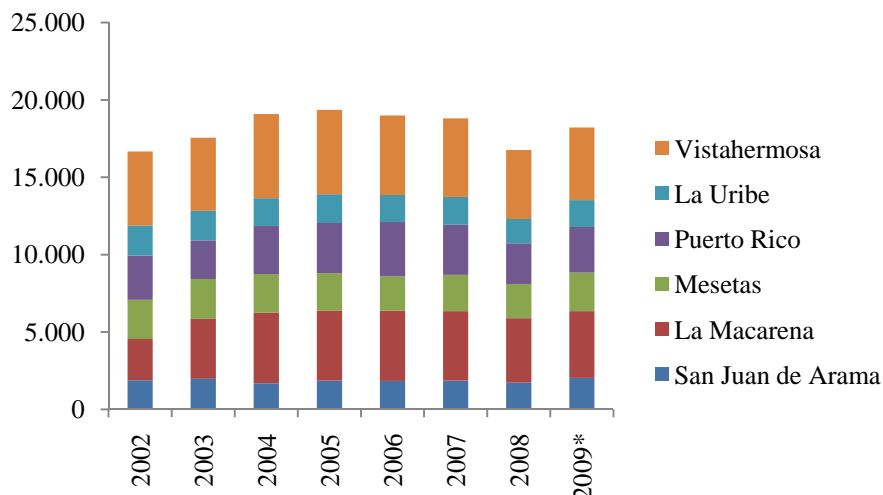
Gráfica 27
Establecimientos educativos (básica y media) en los municipios de la Macarena
2002-2009*



Fuente: Ministerio de Educación, 2010.

Nota: (*) la información para 2009 es preliminar.

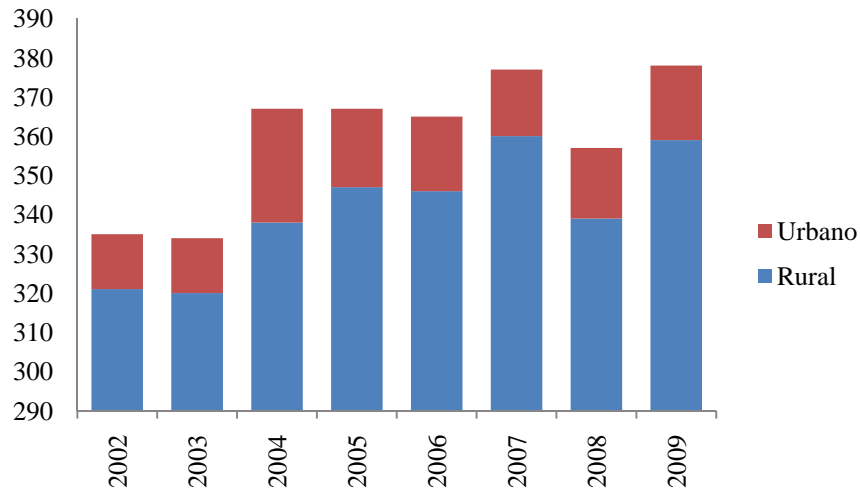
Gráfica 28
Matrícula total en educación básica y media
2002-2009



Fuente: Ministerio de Educación, 2010.
Nota: (*) la información para 2009 es preliminar.

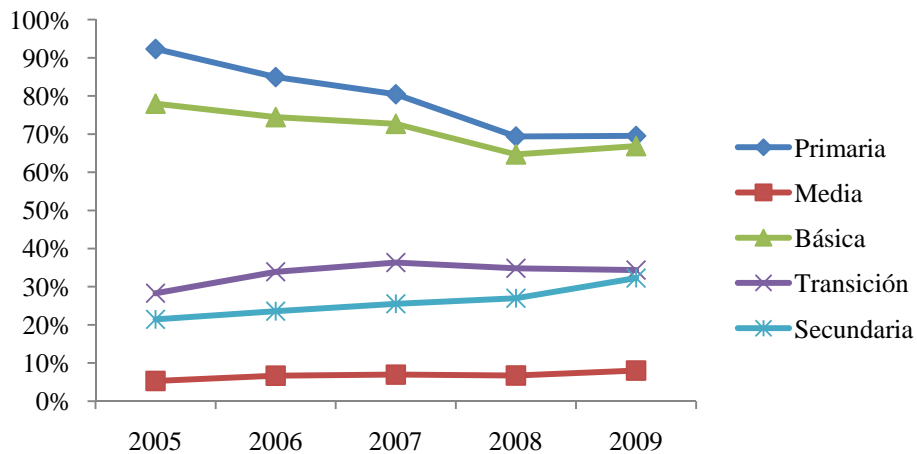
El número total de establecimiento educativos, sin restringir a educación básica y media, aumentó en la zona con la puesta en marcha del PCIM. En 2007, hubo un incremento en el número de establecimiento del tres por ciento entre 2006 y 2007. Sin embargo, el primer gran cambio en la instalación de centros educativos en la zona tuvo lugar en 2004, cuando aumentó un diez por ciento el número de establecimientos educativos. Esto ocurrió principalmente en el área urbana, mientras que el incremento en 2007 se concentró en las zonas rurales. En 2008, se redujo el número de establecimientos hasta alcanzar en 2009 el mismo nivel de 2007. Dichos establecimientos se concentran en un 95 por ciento en el área rural de los municipios (ver Gráfica 29). La tasa de cobertura neta, que indica qué tan efectivo ha sido el incremento en instalaciones para aumentar la asistencia, disminuyó para educación primaria y básica y aumentó para transición y secundaria (ver Gráfica 30).

Gráfica 29
Centros educativos por zona en la región de La Macarena
2002-2009



Fuente: Cálculo de los autores con base en información del Ministerio de Educación, 2010.

Gráfica 30
Tasa de cobertura neta por nivel educativo en La Macarena
2005-2009

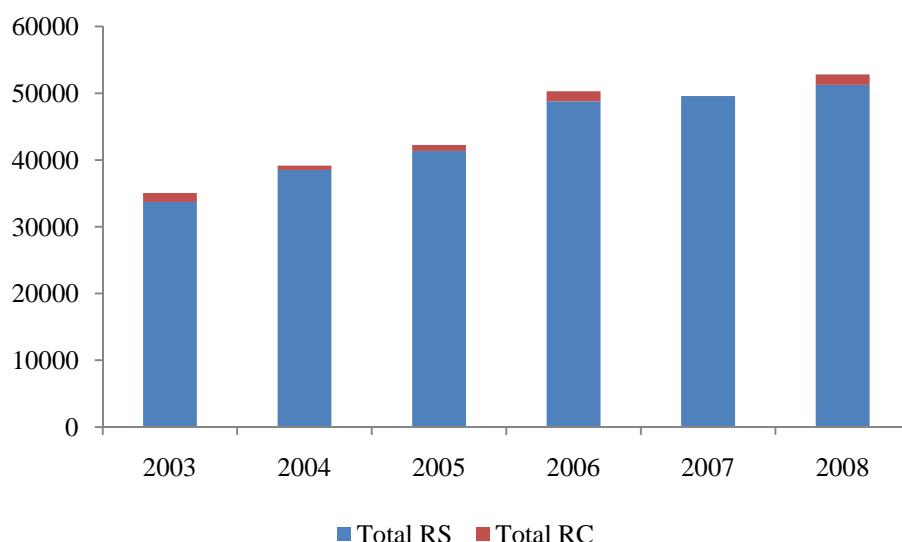


Fuente: Cálculo de los autores con base en información del Ministerio de Educación, 2010.

Por otra parte, la cobertura del Sistema de Seguridad Social en Salud se ha ampliado durante los últimos años en la zona. Esto parece ser resultado de una expansión en la cobertura nacional, pero aún así, cabe resaltar que entre 2003 y 2008 el número de afiliados tanto del Régimen Contributivo (RC) como del Régimen Subsidiado (RS) aumentó en

aproximadamente 50 por ciento (ver Gráfica 31). Mientras tanto, el crecimiento a nivel nacional fue cerca del 60 por ciento y en los municipios vecinos a La Macarena fue de aproximadamente 33 por ciento. El RC pasó de representar 1.65 por ciento del total de afiliados al tres por ciento del total de afiliados, lo cual refleja un leve aumento en la formalidad del empleo en la zona dado que la contribución al sistema de salud lo realizan las personas con un empleo formal.

Gráfica 31
Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud en La Macarena
2002-2008



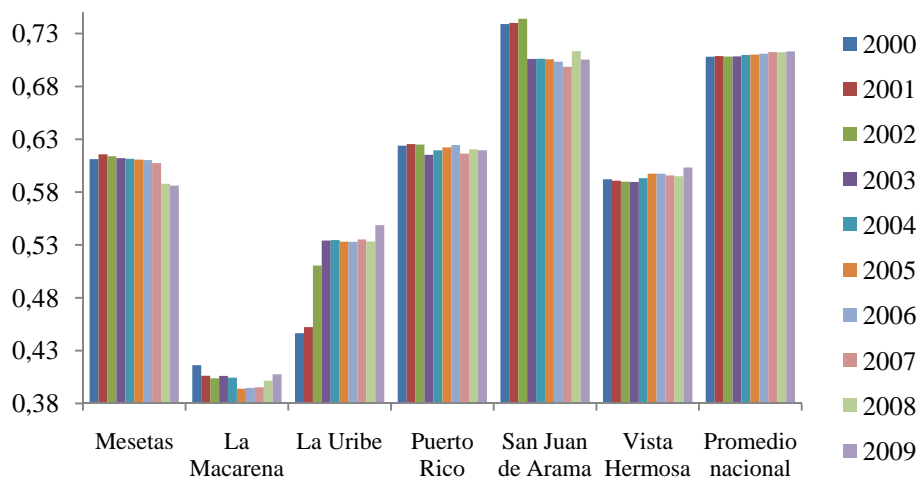
Fuente: Ministerio de la Protección Social

4.3 Algunos resultados de largo plazo

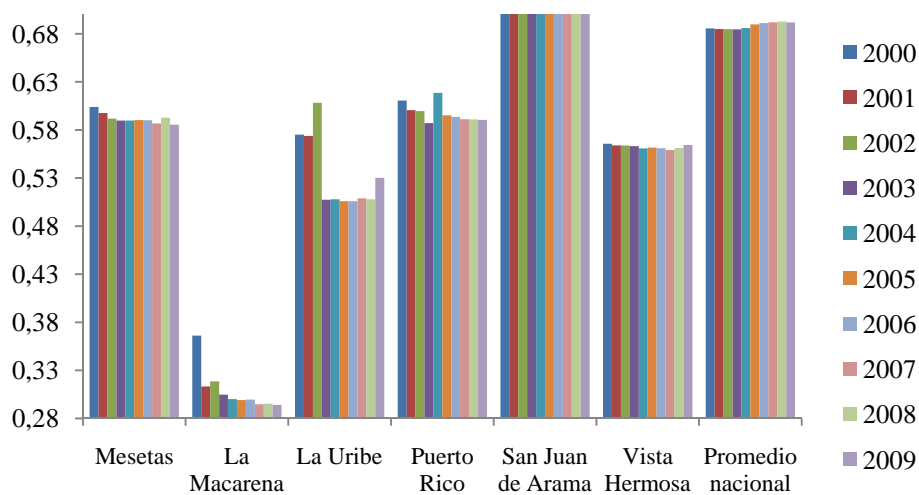
Con respecto a la desigualdad en la región, un punto sustancial es la desigualdad de la tierra. En los municipios que cubre el PCIM, el Gini de propietarios de tierras ha disminuido levemente a lo largo de la década de 2000, menos en el caso de La Uribe que exhibe un incremento en la desigualdad. El segundo indicador de desigualdad de la tierra, el Gini de terreno, ha disminuido levemente en la mayoría de municipios, menos en La Uribe donde se observa, de nuevo, un aumento en los niveles de desigualdad en la tenencia de la

tierra (ver Gráfica 32)¹¹. La situación de los municipios de La Macarena en términos de desigualdad es más favorable que en el promedio nacional.

Gráfica 32
Gini de propietario (A) y Gini de terreno (B)
2000-2009
(A)



(B)

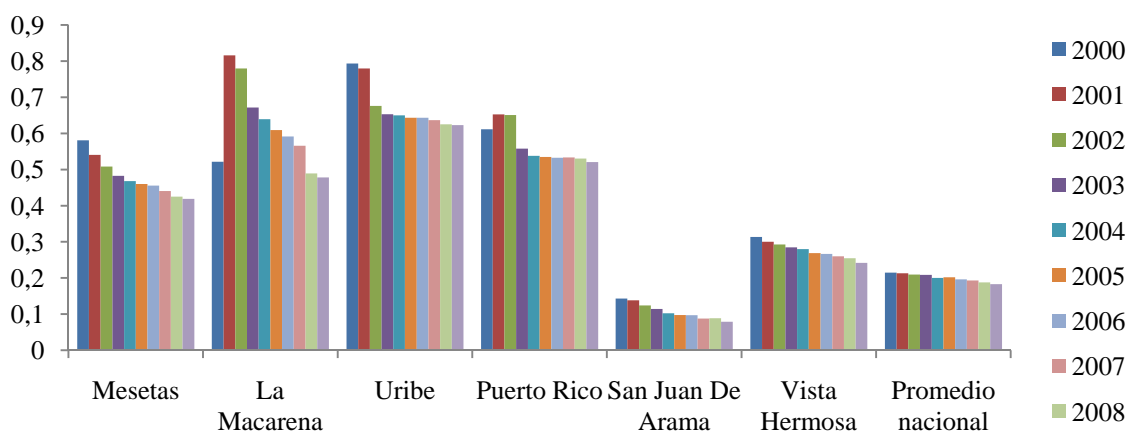


Fuente: IGAC

¹¹ La construcción de los Gini se basó en dos aproximaciones: predial (tierras) y propietarios. El análisis de predios se llevó a cabo con los registros tradicionales, en los cuales cada registro catastral corresponde a un predio. Dichos registros contienen información sobre el área del terreno y el avalúo de cada registro. El tamaño de los predios contenido en el registro catastral se usó para calcular el Gini de tierras, que es el indicador de concentración calculado usualmente para Colombia-

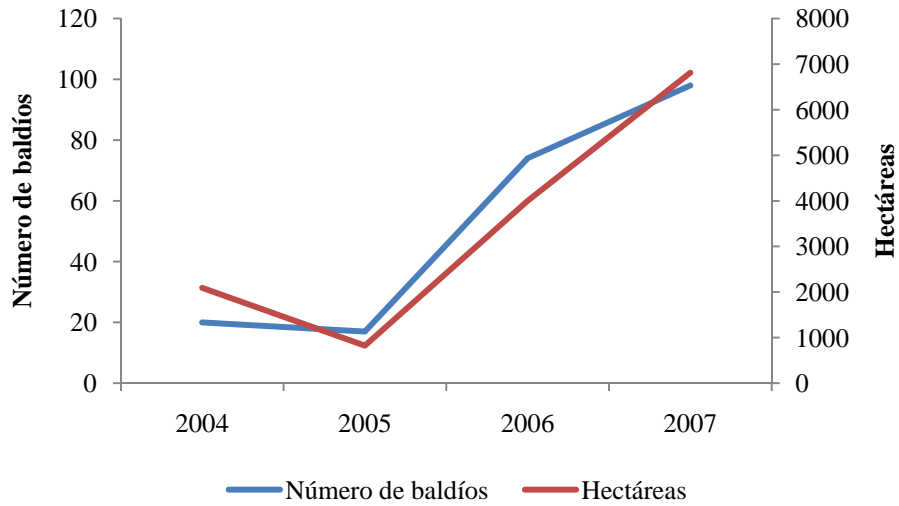
Otro factor importante es la titulación de los predios. El índice de informalidad de la tierra, es decir la proporción de predios sin un título formal de propiedad, ha disminuido desde 2000 hasta 2009 en los seis municipios de la Macarena (ver Gráfica 33). Aunque el nivel de desigualdad de la tierra en general en la zona de La Macarena es mayor que el promedio nacional, la reducción que se presentó en esta región es mayor a la que ha tenido lugar en el país. Esta reducción refleja que se han ido entregando derechos de propiedad en la zona, cumpliendo con uno de los objetivos del PCIM. Esto se explica con la adjudicación de baldíos a colonos en la región, que va en línea con la reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra. El número de baldíos asignados ascendió de manera pronunciada al pasar de 20 en 2004 a 100 en 2007. Entre 2004 y 2007, se asignaron 13,725 hectáreas que equivalen al 47 por ciento del territorio bajo el programa del PCIM (ver Gráfica 34).

Gráfica 33
Índice de informalidad de la tierra en los municipios de La Macarena y a nivel nacional 2000-2009



Fuente: IGAC

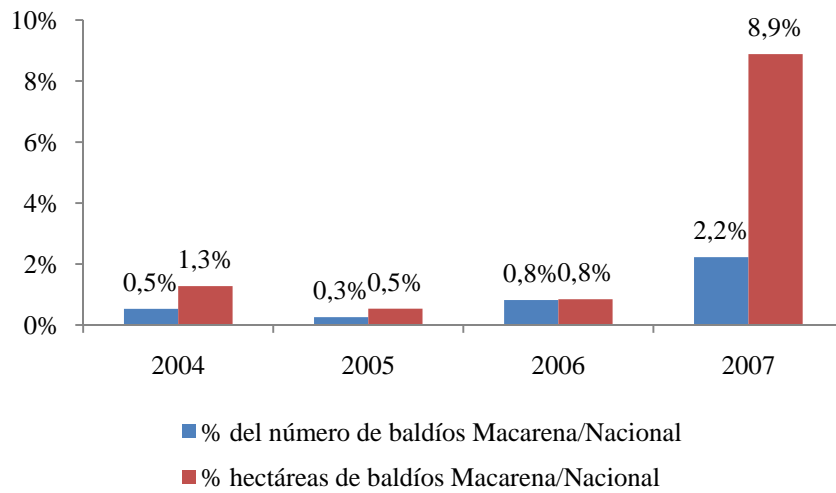
Gráfica 34
Adjudicación de tierras: titulación de baldíos a colonos en La Macarena
2004-2007



Fuente: INCODER

Si bien en el resto del país también se asignaron baldíos, el aumento en la región de la Macarena fue bastante más pronunciado que en el resto del territorio. Ello implicó que el número de hectáreas adjudicadas por año pasara de representar cerca del 0.8 por ciento del total nacional a aproximadamente el 8.9 por ciento del total, y el número de baldío también aumentó su participación del 0.8 por ciento al 2.2 por ciento (ver Gráfica 35).

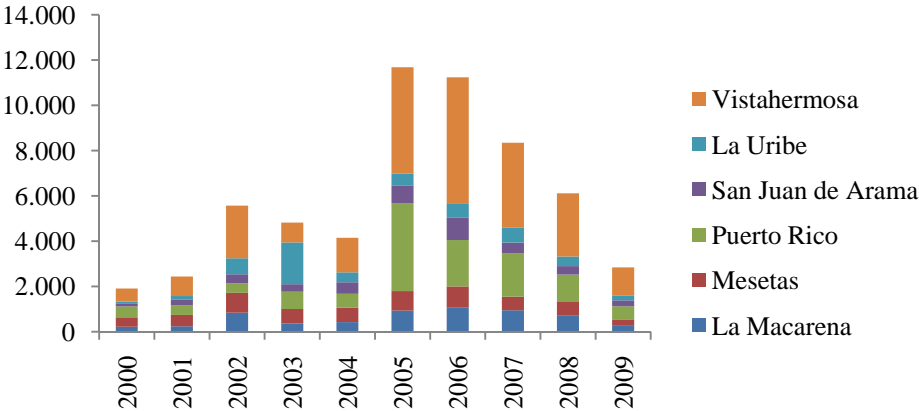
Gráfica 35
Participación de la titulación de baldíos a colonos en La Macarena sobre el total nacional 2004-2007



Fuente: Cálculos de los autores basados en información del INCODER

Otro objetivo a revisar, en términos de resultados alcanzados, es el acceso a la justicia y protección efectiva del Derecho Internacional Humanitario (DIH). El desplazamiento forzoso es un fenómeno de violación del DIH recurrente en la zona. El PCIM ha permitido disminuir el número de personas expulsadas de la zona por desplazamiento forzoso desde 2006, logrando alcanzar en 2009 niveles cercanos a los que presentaba en 2001 (ver Gráfica 36). En particular, el desplazamiento forzoso en la zona intervenida se redujo en un 74 por ciento entre 2006 (el momento justo antes de la implementación del PCIM) y 2009.

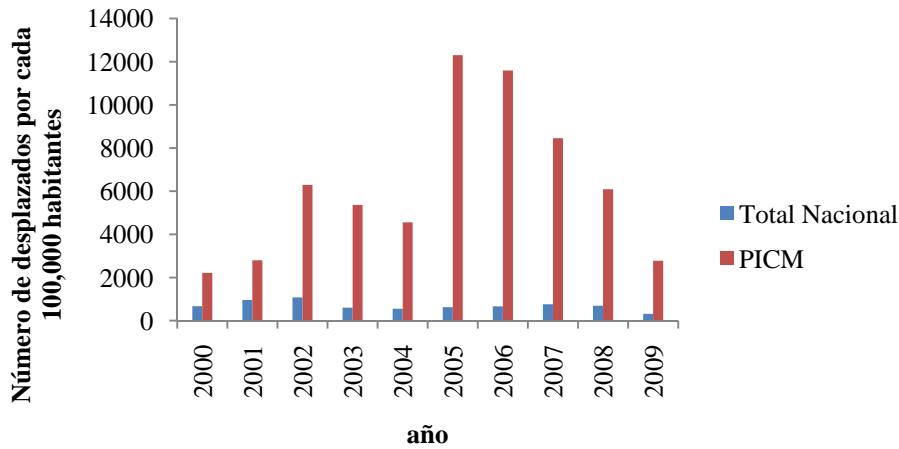
Gráfica 36
Desplazamiento forzoso (por expulsión) en La Macarena
2000–2009



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República (2010).

Cabe anotar, sin embargo, que aún queda mucho por hacer en este campo. A pesar de la marcada disminución en los indicadores de desplazamiento forzoso, los niveles continúan siendo altos. En particular, según las estadísticas en 2009 fueron desplazadas 2,841 personas, lo cual equivale a una tasa de desplazamiento de 2,778 por cada 100,000 habitantes, bastante más alta que en la mayoría de los municipios del país, que presentó una tasa de intensidad del desplazamiento cercana a 316 (Gráfica 37).

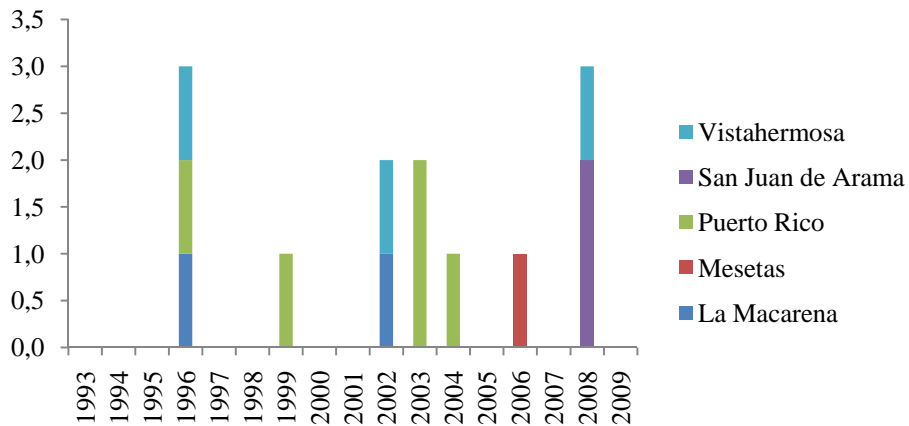
Gráfica 37
Índice de intensidad del desplazamiento nacional y en La Macarena
2000-2009



Fuente: Cálculos de los autores con base en información de la Vicepresidencia de la República de Colombia.

Los resultados en protección de Derechos Humanos no son tan positivos cuando se analiza el número de masacres que ocurrieron en la zona. En 2008 hubo 3 masacres en la zona: una en el municipio de Vistahermosa y dos en San Juan de Arama. Estos fueron hechos específicos que no marcan ninguna tendencia, sino que, por el contrario, en 2007 y 2009 no hubo ninguna masacre. Sin embargo, años previos al PCIM hubo mayor frecuencia de masacres por año en la zona (Gráfica 38).

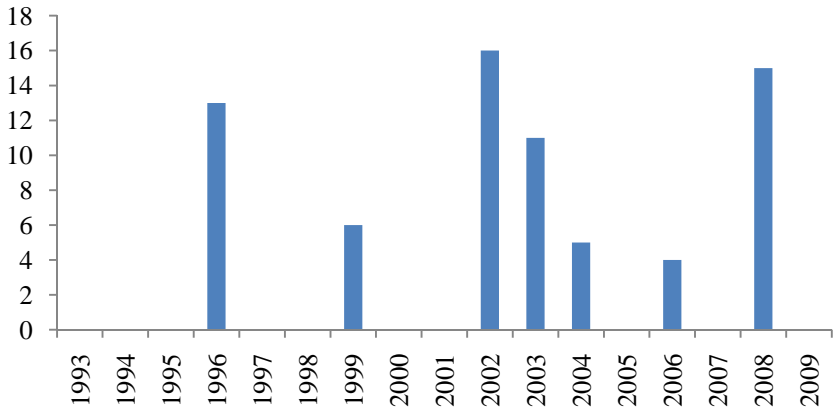
Gráfica 38
Masacres en los municipios de La Macarena
1993-2009



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República (2010).

El número de víctimas de las masacres que tuvieron lugar en los municipios de La Macarena es superior a 10 víctimas por año en 1996, 2002, 2003 y 2008 (ver Gráfica 39). Particularmente en 2008, el número de víctimas fue 15 en total.

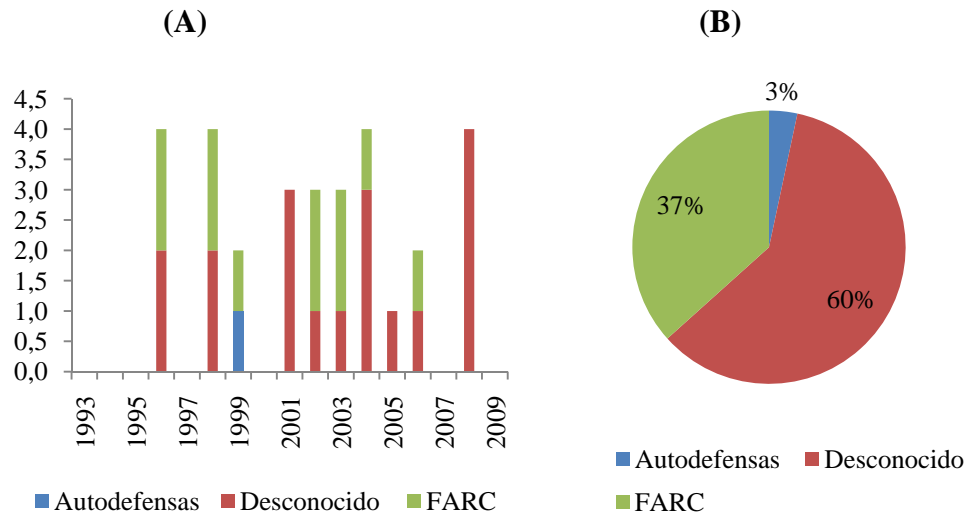
Gráfica 39
Número de víctimas de masacres en la región de La Macarena
1993-2009



Fuente: Cálculos de los autores basados en información de la Vicepresidencia de la República de Colombia.

Las masacres que tuvieron lugar en la Macarena fueron realizadas principalmente por actores desconocidos, seguidos por las FARC (Gráfica 40, Panel A). Del total de masacres durante el periodo comprendido entre 1993 y 2009, actores desconocidos, las FARC y las autodefensas efectuaron el 60, 37 y 3 por ciento de las masacres respectivamente (Gráfica 40, Panel B).

Gráfica 40
Número de masacres en La Macarena por tipo de actor (A) y su participación (B)
1993-2009



Fuente: Cálculos de los autores con base en información de la Vicepresidencia de la República de Colombia.

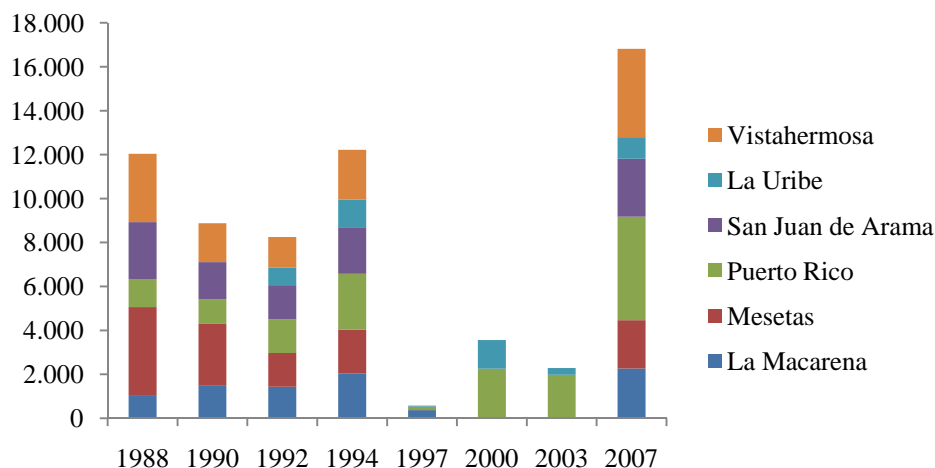
En términos de acceso a la justicia, a finales de 2009 todos los municipios de la Macarena contaban con la presencia de al menos un juez y en Vistahermosa contaba con una sede de la Fiscalía. (El Tiempo, 2009).¹²

Por último, en cuanto al objetivo de lograr gobernabilidad local y una efectiva participación ciudadana, la votación de la población en las elecciones ha aumentado a lo largo de los últimos años. Aunque este hecho no es directamente atribuible al PCIM, pues el último registro es anterior a su puesta en marcha (2007), se observa una mejora progresiva que permite alcanzar más fácilmente el objetivo. En las elecciones para alcaldes en 2007 se registró el más alto número de votos desde las elecciones de 1988 (ver Gráfica 41). Esto refleja mayor participación ciudadana y, a la vez, una mayor legitimidad de los alcaldes de los municipios.

Gráfica 41

¹² El Tiempo (2009). Regreso del Estado a La Macarena, zona clave para las Farc, es el desafío del Plan Consolidación. Diciembre 14 de 2009. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-6796945.html

**Número de votos en las elecciones de alcaldes
1988-2007**



Fuente: Cálculo de los autores con base en información de la Registraduría Nacional de Colombia

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Los resultados presentados en este estudio muestran que desde la implementación del *Plan de Consolidación Integral de la Macarena* en los municipios que colindan con la Sierra de la Macarena se ha presentado una reducción en el área de cultivos ilícitos importante. Esto se ha alcanzado con una sustitución de esfuerzos de erradicación aérea por manual y un aumento en los recursos para *Programas de Desarrollo Alternativo*. Estos cultivos han sido sustituidos por cultivos lícitos, pues ha habido un aumento en el número de hectáreas de cultivos legales en la región. El financiamiento a estos cultivos lícitos ha aumentado en valor real mas no en número de créditos entregados, sumado a que la participación a créditos a pequeños productores ha disminuido.

En cuanto a la recuperación del control territorial por parte del Estado, ha disminuido la tasa de homicidios en la zona de forma más acelerada que en el resto del territorio nacional. Además, los secuestros y los enfrentamientos entre los grupos al margen de la ley y la

fuerza pública han disminuido. Esto acompañado de un aumento de guerrilleros que han desertado y del número de secuestrados que han sido rescatados.

En cuanto a condiciones socioeconómicas, han mejorado algunos indicadores sociales como la desigualdad de la tierra, y la cobertura de educación y salud. Adicionalmente, ha mejorado el acceso a la justicia por la llegada de jueces a la zona, sumado a una mayor protección a los derechos humanos. Sin embargo, quedan aún retos importantes en este campo. La inversión, principalmente en infraestructura, ha aumentado, lo cual implica mayor conectividad de la zona con otras regiones del país, mejorando así el acceso a mercados para los productos lícitos, mejores instalaciones educativas y para atención en salud.

Hasta el momento se han obtenido resultados de corto plazo pero el PCIM es un programa de largo plazo y como tal debe manejarse y evaluarse. Esto representa varios retos para el programa. Primero, dado que la zona de La Macarena no tenía presencia del Estado ni asistencia a la población antes de la implementación del programa, la consolidación de la presencia del Estado en el territorio genera resultados inmediatos y visibles, pero es importante mantenerlos en el tiempo. Segundo, el programa, al estar concentrado en una sola región, puede desplazar los problemas que tenía antes de la intervención a zonas vecinas u otras partes del territorio colombiano. En los indicadores presentados, en los cuales se presentan los resultados para los seis municipios vecinos a La Macarena, se destaca que la mejora en los municipios ha sido mayor a la de estos municipios. Por lo tanto, medidas como estas deben buscar tener una cobertura amplia y asegurarse que se eliminen las causas estructurales que los originaron. Adicionalmente, otras evaluaciones deben monitorear lo que sucedió en municipios colindantes luego de la implementación del PCIM en la zona de La Macarena.

5.2 Recomendaciones

Los estudios que existen hasta el momento sobre el PCIM han presentado algunas recomendaciones a tener en consideración. En términos de presencia de las instituciones del Estado y la relación con la comunidad se destaca que la importancia de la presencia de

instituciones civiles y un mayor liderazgo de estas dentro del PCIM, es un punto en común de los estudios (Isacson y Poe (2009), Bálcazar (2009) y DeShazo et al. (2009)). Las Fuerzas Militares hasta el momento han cumplido funciones adicionales a las de generar seguridad en la zona, que deberían estar a cargo de civiles. Adicionalmente, es recomendable un mayor involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones y reducir las represiones a la comunidad por haber estado vinculada con la guerrilla. (Isacson y Poe, 2009).

En cuanto a la implementación de la estrategia, los tiempos de instauración de los programas para alcanzar la seguridad en la zona son muy largos. Por otro lado, falta flexibilidad para las agencias civiles que trabajan en la zona pues hay muchos procesos burocráticos a seguir (Balcázar, 2009) y hay retos en la coordinación de las instituciones que hacen parte de la implementación del programa (DeShazo et al., 2009).

Para la reducción de los cultivos ilícitos es necesario presentar alternativas a cultivos ilícitos previo a su erradicación, teniendo en cuenta que la presencia de cultivos ilícitos dificulta la generación de incentivos necesarios para la generación de actividades lícitas en la zona (Isacson y Poe (2009), Bálcazar (2009) y DeShazo et al. (2009)). Para poder alcanzar una sustitución definitiva de cultivos ilícitos y que el PCIM tenga éxito, es importante hacer esfuerzos en la titulación de la tierra (Isacson y Poe (2009) y Duncan y Reyes (2009)). Esto último de la mano con fortalecer los esfuerzos en educación y salud y el sistema judicial (DeShazo et al., 2009).

A partir de los resultados expuestos en este estudio, hay algunas recomendaciones adicionales a considerar. Los avances en salud y educación, aunque han mostrado un aumento paulatino en cobertura, requieren de mayores esfuerzos por parte del Estado. La desigualdad de la tierra ha disminuido, pero como bien lo resaltan los otros estudios, los esfuerzos en la titulación de los terrenos debe ser un punto central para alcanzar la reducción de los cultivos ilícitos. Adicionalmente, debe ampliarse la presencia de entidades judiciales en todos los municipios de la región. En cuanto a la sustitución de cultivos ilícitos por cultivos lícitos, un punto a tener en consideración es el financiamiento a pequeños productores, que han sido desplazados por el número de crédito a grandes productores.

6. Bibliografía

1. Arreaza, C., García, D. y Tickner, A.B. (2010). Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. A publicarse en el libro *Drogas Ilícitas en Colombia*, Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (editores), Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
2. Balcázar, A. (2009). Lecciones Aprendidas del PCIM. *Documento de Trabajo*. Centro de Coordinación de Acción Integral. Bogotá, Colombia. Febrero de 2009.
3. Cano, C. G. (2002). Reinventando el Desarrollo Alternativo. Colección Punto de Vista, Corporación Colombiana Internacional. Bogotá, Colombia.
4. Center for International Policy (2009). Integrated Action. Mayo 26 de 2009. Disponible en: <http://www.cipcol.org/?p=873>
5. Centro de Coordinación de Acción Integral - CCAI (2009). Plan Nacional de Consolidación. Presidencia de la República. Bogotá, Colombia.
6. Centro de Coordinación de Acción Integral (2010). Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación. Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte_Eject_PNC_2010_Vf.pdf
7. Departamento Nacional de Planeación - DNP (2002). Plan Nacional de Desarrollo para un Estado Comunitario: 2002-2006. Bogotá, Colombia.
8. Departamento Nacional de Planeación - DNP (2003). Conpes 3218. Marzo 3 de 2003. Bogotá, Colombia.
9. Departamento Nacional de Planeación - DNP (2006). Balance Plan Colombia: 1999-2005. Bogotá, Colombia.
10. Departamento Nacional de Planeación - DNP (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, Colombia.
11. Departamento Nacional de Planeación - DNP (2007). Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013). Dirección de Justicia y Seguridad. Bogotá, Colombia. Febrero.
12. DeShazo, P., McLean, P. y Mendelson, J (2009). Colombia's Plan de Consolidación Integral de la Macarena, an Assessment. Center for Strategic and International Studies (CSIS) Americas Program. Washington, Estados Unidos. Junio.

13. Duncan, G. y Reyes, A. (2009). Policy Paper: Plan de Consolidación de la Macarena. Septiembre de 2009. Disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/Policy_Paper_Duncan_Reyes.pdf
14. El Nuevo Herald (2009). EEUU replicará en Afganistán estrategias de Plan Colombia. Mayo 5 de 2009. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/414/story/397161.html>
15. El Tiempo (2002). Fin a la Zona de Distensión. Febrero 21 de 2002. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1364550>
16. El Tiempo (2010). Muere el Mono Jojoy.
17. Forero, J. (2009). Colombian Farmers Get Broad Incentives to Forgo Coca Crops. The Washington Post Foreign Service (Washington: Mayo 22 de 2009). Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/21/AR2009052104318.html?referrer=emailarticle>
18. Government Accountability Office - GAO (2008). PLAN COLOMBIA Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. Octubre.
19. Marcella, G. (2009). Democratic Governance and the Rule of Law: Lessons from Colombia. December 2009
20. Martinez, C. (2008). Impacto del Programa Familias Guardabosques sobre la Criminalidad. Working paper 2008-26, CEDE. Departamento de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. Mayo.
21. Mejía, D. y Restrepo, P. (2010). The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia. Documento CEDE # 19, 2010. Universidad de los Andes.
22. Mejía, D. (2010). Evaluating *Plan Colombia*. En: *Innocent Bystander: Developing Countries and the War in Drugs* (capítulo 4), Norman Loayza y Phil Keefer (editores.). Banco Mundial publicado por McMillan/Palgrave.
23. Mejía, D. y Rico, D. (2010). La dimensión del problema de la droga en Colombia: producción, tráfico y flujos de recursos en Colombia. A publicarse en el libro *Drogas Ilícitas en Colombia*, Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (editores), Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

24. Ministerio de Defensa (2007). Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. República de Colombia. Documento Oficial. Bogotá, Colombia.
25. Ministerio de Defensa (2009). Consolidación de la Seguridad Democrática.: un esfuerzo con decisión y resultados. República de Colombia. Bogotá, Colombia.
26. Isacson, A. y Poe, A. (2009). After Plan Colombia, Evaluating “Integrated Action” the next phase of U.S. assistance. Center for International Policy. Noviembre.
27. ONDCP (2005). Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes. CRS Report for Congress. Noviembre de 2005.
28. Presidencia de la República (2009). Directiva Presidencial No.1. Marzo 20 de 2009.
29. Policía Nacional (2009). Revista de Criminalidad. Bogotá, Colombia.
30. Reis, B. (2007). Cooperación para el control social y poblacional. El concepto de la cooperación civil-militar en el caso colombiano. Grupo Sur. Noviembre 19 de 2007. Disponible en : <http://www.gruposur.eu.org/El-concepto-de-la-cooperacion.html>
31. Semana (2006). Plan Patriota. Revista Semana. Colombia, Febrero 5 de 2006. Disponible en : <http://www.semana.com/noticias-on-line/plan-patriota/92574.aspx>
32. Semana (2009). La Macarena se consolida. Revista Semana. Colombia, Mayo 23 de 2009). Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/macarena-consolida/124302.aspx>
33. UNODC (2008). Encuentro Nacional del Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos (PCI). Informe Ejecutivo.
34. UNODC (2009). Monitoreo de cultivos de coca, Colombia. Bogotá, Colombia. Junio.
35. UNODC (2010). Monitoreo de cultivos de coca, Colombia. Bogotá, Colombia. Junio.
36. UNODC (2005). Alternative Development: A Global Thematic Evaluation. Final Synthesis Report.
37. USAID (2008). USAID/OTI Colombia Field Report October - December 2008. Disponible en: http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/rpt1208.html

38. USAID (2009). Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reduction Components. Abril de 2009.
39. Vargas, R. (2006). The Sierra de la Macarena, Drugs and Armed Conflict in Colombia. Tansnational Institut. Drug Policy Briefing N° 19. Septiembre 2006.
40. Vargas, R. (2010). Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia. DIAL - Diálogo Inter-Agencial en Colombia, Bogotá – Colombia.
41. Vicepresidencia de la República de Colombia (2004). Panorama actual de los municipios que conformaron la Zona de Distensión. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Disponible en:
[http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2004.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/OC_HA-64D2RY-govcol-col-28jan.pdf/\\$File/govcol-col-28jan.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2004.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/OC_HA-64D2RY-govcol-col-28jan.pdf/$File/govcol-col-28jan.pdf)
42. Zorro, C (2010). Políticas de desarrollo alternativo en Colombia. A publicarse en el libro *Drogas Ilícitas en Colombia*, Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (editores), Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

7. Apéndices

Apéndice 1: Método de selección de municipios vecinos a La Macarena

Para seleccionar el grupo de seis municipios vecinos a La Macarena que se utilizan como punto de referencia para analizar los resultados alcanzados por el PCIM, se tomó una muestra de 26 municipios cercanos a La Macarena. Se construyeron todas las combinaciones de seis municipios posibles dentro de los 26 y a cada conjunto se le calculó el promedio para cuatro variables observables en 2002: los ingresos tributarios por industria y comercio corrientes, la tasa de homicidios, el número de hectáreas con cultivos de coca y el Gini de tierras. El Cuadro A1 presenta los valores observados para estas variables para los municipios que fueron considerados.

Cuadro A1. Variables consideradas de los municipios vecinos a La Macarena y promedio de La Macarena, 2002

	Ingresos tributarios de industria y comercio	Tasa de homicidios	Hectáreas de coca	Gini de terreno
Caquetá				
Cartagena del Chairá	103.92	10.83	3989	0.39708
El Doncello	117.34	348.15	3	0.51266
Puerto Rico	43.02	161.06	246	0.47177
San Vicente del Caguán	238.48	140.92	606	0.52199
Solano	16.43	72.50	1067	0.41412
Huila				
Aipe	434.61	17.15	0	0.74775
Baraya	57.96	165.07	0	0.77223
Colombia	3.81	318.23	0	0.79903
Tello	29.62	65.69	0	0.83668
Villa Vieja	69.75	67.59	0	0.84265
Meta				
Acacías	824.88	93.23	0	0.7719
Castilla La Nueva	366.63	78.76	0	0.69573
El Castillo	5.50	89.53	0	0.5248
El Dorado	3.22	307.60	0	0.52005
Fuente de Oro	17.18	46.66	0	0.62473
Granada	244.16	107.20	0	0.65168

Guamal	70.41	137.13	0	0.67527
Mapiripán	10.86	48.50	2141	0.66007
Lejanías	19.28	29.14	0	0.54734
Puerto Concordia	11.71	6.87	299	0.6653
Puerto López	224.59	46.72	0	0.73553
Puerto Lleras	6.53	118.03	102	0.69579
San Carlos de Guaroa	679.23	18.20	0	0.66781
San Martín	136.86	120.69	3	0.85057
Guaviare				
San José Del Guaviare	530.66	157.92	4019	0.49698
Calamar	0.00	145.87	4297	0.37219
Promedio de La Macarena				
La Macarena	25.03	120.68	1088	0.56503

Fuente: Panel municipal del CEDE

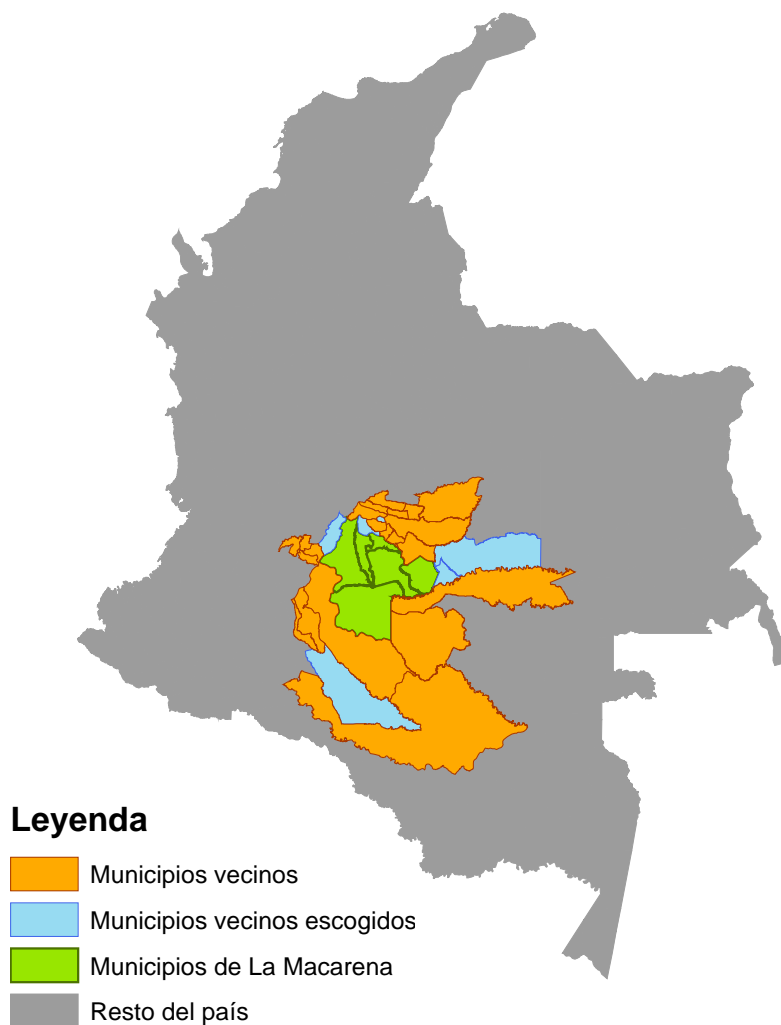
Luego se comparó el promedio de cada variable para cada grupo de municipios con los promedios de La Macarena, tomando la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Promedio de municipios vecinos} - \text{Promedio de La Macarena}}{\text{Promedio de La Macarena}}$$

Sumando los diferenciales de los promedios para cada variable, se eligió la combinación de municipios vecinos que tuviera en valor mínimo, es decir el que más se pareciera a La Macarena. El resultado que se obtuvo presentó una diferencia de 9% con respecto a los promedios de La Macarena. El conjunto de municipios vecinos seleccionados para la comparación fue: Cartagena del Chairá en Caquetá, Colombia en el Huila, El Dorado, Mapiripán, Lejanías y Puerto Concordia en Meta.

Se eligió como año de referencia 2002, dado que a partir de 2003 ya se implementaba la Política de Seguridad Democrática que, como se explica a lo largo del texto, esta de alguna manera relacionada con la Política de Consolidación Nacional. El Mapa A1 presenta los 20 municipios que se consideraron y no fueron seleccionados, los seis municipios que fueron seleccionados y los seis municipios de La Macarena.

Mapa A1
Municipios vecinos a La Macarena



Fuente: Autores