



**CEDE**

**DOCUMENTO CEDE 2002-17**  
**ISSN 1657-5334**  
**NOVIEMBRE DE 2002**

## **CONFLICTO Y FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES EN COLOMBIA**

**MAURICIO RUBIO\***

### **Resumen**

Se identifican los factores que influyen sobre la presencia de actores armados en los municipios y la manera como las finanzas públicas afectan tal presencia. Los ejercicios estadísticos muestran tres tipos de resultados. Unos que tienden a corroborar hipótesis corrientemente aceptadas en el país, otros que desafían ciertas creencias y por último algunas asociaciones curiosas. Dentro de los primeros, se destaca que los recursos de origen energético constituyen un factor crucial de atracción de la guerrilla y de los paramilitares y que el conflicto parece afectar tanto la capacidad de cobrar tributos locales como su composición. En contra de la sabiduría convencional, se encuentra que el actor armado con mayores vínculos con la esfera política es el narcotráfico: es el que muestra mayor capacidad de arrastre de las manifestaciones de la sociedad civil, el que tiene un efecto más corrosivo sobre las votaciones y el que deja mayores huellas en el gasto público municipal. Con relación a las llamadas *causas objetivas* del conflicto, los datos sugieren un determinante puramente demográfico: la juventud de la población; el efecto de las otras variables socioeconómicas es más difuso y ambiguo. Como resultados curiosos se encuentra que el indicador de presencia estatal que mejor explica la geografía del conflicto es la infraestructura de comunicaciones. El atraso y desorden administrativo de los gastos también aparece asociado con la influencia de actores armados. A nivel casi anecdótico, se encuentra que los ingresos por “rifas y apuestas” predicen bien la presencia de guerrilla y la existencia de una oficina de planeación municipal se asocia con la presencia de narcotráfico.

Clasificación Jel: K14, H7, R5

Palabras Claves: Colombia, finanzas publicas municipales, conflicto armado, violencia política, guerrilla, paramilitares, narcotráfico

---

\* Paz Pública – Universidad de los Andes. Universidad Carlos III de Madrid [merubio@eresmas.net](mailto:merubio@eresmas.net). Este trabajo fue realizado como parte de un proyecto financiado por la Fundación para la Promoción de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología del Banco de la República, con la colaboración de Daniel Vaughn, asistente de investigación.

## INTRODUCCION

“Aquí (Puerto Bello) el Estado es la guerrilla. Martín (Comandante del frente 48 de las FARC) dice que ésta no pone dinero de su bolsillo pero insta a la comunidad a pedirlo a la gobernación o a la alcaldía de Leguízamo. Administra justicia y dirime pleitos.”<sup>1</sup>

Difícilmente podría encontrarse una afirmación que resumiera mejor la perversa asociación que se ha dado en el país entre el conflicto armado y las finanzas públicas. En ciertas localidades, las organizaciones armadas no sólo han desafiado el monopolio de la coerción estatal sino que persiguen una extraña cohabitación para administrar los fondos públicos. La insistencia de los actores armados, así como de un buen número de comentaristas, en asimilar los secuestros y las extorsiones al pago de un impuesto, así como la ya consolidada *Ley 002* de las FARC<sup>2</sup> no dejan dudas sobre la tendencia a construir regímenes fiscales paralelos. El inusitado intento de, valga la redundancia, *legalizar* esta Ley<sup>3</sup>, así como el aparente éxito en materia de cobro<sup>4</sup> corroboran la noción de un creciente e incómodo vínculo entre el conflicto colombiano y las finanzas públicas.

Si bien los fiscos paralelos apenas se están gestando a nivel nacional, en el ámbito municipal parece haber ya unas relaciones bastante más consolidadas y complejas entre los grupos armados, las finanzas públicas y la actividad política local. La noción del *clientelismo armado*, por ejemplo, entendida bien como la apropiación forzosa de fondos públicos o bien como la capacidad de nombrar “funcionarios públicos y deducir un porcentaje de salarios y una cuota de contratos públicos”<sup>5</sup> y que fue acuñada en el país desde los años ochenta, parece no sólo una práctica extendida en el territorio nacional sino un término que ya trasciende las fronteras<sup>6</sup>.

En este trabajo se busca identificar los mecanismos a través de los cuales se está dando esta peculiar simbiosis entre los actores armados ilegales y los fondos públicos en los municipios colombianos. En particular, con

---

<sup>1</sup> “Los señores de la guerra”, *El Tiempo*, domingo 23 de septiembre de 2001, pp. 1-12

<sup>2</sup> Cuya parte resolutive vale la pena transcribir: “Artículo Primero.- Cobrar el impuesto para la paz a aquellas personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio sea superior al millón de dólares. Artículo Segundo.- A partir de la fecha, los cobijados por esta ley deben presentarse para cumplir esta obligación. Un segundo llamado, aumentará el monto del tributo. Artículo Tercero.- Quienes no atiendan este requerimiento serán retenidos. Su liberación dependerá del pago que se determine. Publíquese y cúmplase Pleno del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Con Bolívar por la paz y la soberanía nacional. Montañas de Colombia, marzo del 2000”.

<sup>3</sup> “Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) estudiarían suprimir los secuestros si el Gobierno legaliza la Ley 002, emitida por esa guerrilla el 25 de abril de 2000, que liga el pago de impuestos a las fortunas superiores al millón de dólares” *El País* Enero 23 de 2002

<sup>4</sup> “A un año de haber sido expedida la llamada ‘Ley 002’ de las Farc, se estima que la organización subversiva ha recaudado más de 250.000 millones en aplicación de la misma”. “La ‘Dian’ de las Farc”. *El Tiempo*, Marzo 25, 2001. El simple título de la nota periodística corrobora la afirmación anterior en el sentido que los medios de comunicación han contribuido a la legitimación de un fisco paralelo.

<sup>5</sup> Alfredo Rangel, “El poder local: objetivo actual de la guerrilla”, Trabajo presentado en el Seminario sobre Descentralización y Orden Público, Santa Fe de Bogotá, FCEOL/Millenioum, Julio de 1996

<sup>6</sup> “Además, mediante el control político de municipalidades y el “clientelismo armado”, su base territorial (la del ELN) se extendió al pasar de 170 municipalidades en 1985 a más de 600 en 1996. Serrano, Mónica (1998) “América Latina: La Nueva Agenda de Seguridad” *Foro Internacional* Enero-Marzo

procedimientos estadísticos sencillos, se tratan de detectar los rubros de las cuentas públicas municipales que ayudan a discriminar los municipios con *presencia* de organizaciones armadas de aquellos libres de tal influencia. No sobra aclarar que el trabajo es más un ejercicio inductivo y exploratorio que un esfuerzo por contrastar teorías ya sugeridas por la literatura. La hipótesis general es simplemente que deben existir *huellas* o *rastros* de las organizaciones armadas en la información de los fiscos municipales<sup>7</sup>.

El trabajo está dividido en dos grandes secciones. En la primera se hace una breve revisión de la literatura disponible en el país sobre la relación entre el conflicto y las finanzas públicas. En la segunda sección se presentan los ejercicios estadísticos con información a nivel municipal.

## **A - CONFLICTO Y FINANZAS PUBLICAS EN COLOMBIA**

Para Colombia, la literatura sobre la relación entre los actores armados, las finanzas públicas municipales y la administración de justicia muestra relativo consenso en torno a la idea de una creciente injerencia de los primeros sobre las segundas y, en general, sobre la política local. También parece haber acuerdo en señalar como un punto de quiebre definitivo de este desarrollo la puesta en marcha del proceso de descentralización, principalmente con la expedición de la Constitución de 1991<sup>8</sup>. Este proceso ha tenido como principales características la descentralización fiscal, administrativa y política, que otorgó mayor autonomía y capacidad de decisión a los municipios y las regiones. La Constitución ordena al gobierno central transferir un porcentaje de sus ingresos ya sea mediante la figura del Situado Fiscal (recursos destinados a inversión en educación y salud exclusivamente) o mediante la participación de los departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la Nación. La legislación que regula las transferencias es extensa y está en continua revisión y actualización<sup>9</sup>.

En el campo político y administrativo el cambio principal ha sido la elección popular de alcaldes y gobernadores. El indudable avance que en el ejercicio de la democracia local representó este cambio se ha visto ensombrecido por las presiones y amenazas de los grupos armados. Al respecto, los obstáculos existentes se pueden ilustrar con el hecho que desde la entrada en vigencia de su elección popular han sido asesinados cerca de 200 alcaldes y secuestrados más de 1000<sup>10</sup>.

En la década de los 90 se configuró una nueva dinámica nacional, cuyo eje principal de desarrollo es el municipio. Los grupos armados organizados han

---

<sup>7</sup> O, para ser más precisos, que algunos componentes de las cuentas municipales pueden asociarse con la presencia de actores armados. El trabajo es más un esfuerzo por analizar los factores asociados con el conflicto, y por detectar qué rubros de los ingresos y gastos pueden contribuir a explicar esa influencia que, visto en el otro sentido, un trabajo de finanzas públicas municipales en el cual se busca incluir, dentro del conjunto de variables independientes, el conflicto armado.

<sup>8</sup> Aunque el proceso de descentralización viene de tiempo atrás, los principales instrumentos utilizados son producto de la Constitución de 1991 y los decretos y leyes promulgados durante la década de los 90.

<sup>9</sup> Ver la página Web del DNP, <http://www.dnp.gov.co>, para una completa información al respecto.

<sup>10</sup> "200 alcaldes populares asesinados en 13 años", EL TIEMPO, sábado 20 de octubre de 2001, pp. 1-12

jugado un papel protagónico en esta nueva etapa, fortaleciéndose desde lo local y generando así un importante proceso de expansión <sup>11</sup>. El municipio colombiano es particularmente llamativo para los actores armados: planea y ejecuta el presupuesto local, financiado por el régimen de transferencias y por los ingresos propios; es el escenario de la política local y regional, pero carece de autonomía en el campo del orden público y de la administración de justicia. En otras palabras, el Estado colombiano descentralizó las funciones fiscales y político-administrativas, pero mantuvo centralizado el manejo del orden público y la justicia <sup>12</sup>.

La autonomía fiscal de los municipios los hace atractivos para la subversión como potencial fuente de financiamiento. La descentralización administrativa, en combinación con la clara fragilidad en materia de justicia y orden público, permite que los grupos armados ilegales se lucren de los ingresos municipales, mediante el denominado *clientelismo armado*, que “no es otra cosa que la apropiación privada de bienes públicos a través de la amenaza de las armas.”<sup>13</sup>

Es copiosa la evidencia testimonial sobre los grupos armados apropiándose de los recursos públicos. En varias oportunidades los mismos funcionarios del gobierno han hecho declaraciones públicas al respecto <sup>14</sup>. La falta de información sistemática ha sido el principal obstáculo para cuantificar exactamente el valor de los recursos públicos que tales organizaciones se han apropiado en los últimos años <sup>15</sup>.

<sup>11</sup> "Muy rápidamente comprendieron (los grupos guerrilleros) que a partir de esas reformas el municipio sería un renovado centro de gravedad determinante en la vida regional y que su propia influencia en las zonas rurales sería incompleta e insuficiente si no estaba reforzada y anclada por su injerencia en los centros urbanos, donde se concentran los recursos públicos y se realizan los procesos de toma de decisiones que afectan toda la órbita municipal. [...] Esto fue particularmente notorio en un movimiento como el ELN que prácticamente resurgió de sus cenizas alimentado por los grandes recursos financieros derivados de la extorsión a las empresas multinacionales vinculadas a las distintas fases de la industria petrolera, movimiento que entendió que buena parte de los recursos originados por el petróleo sería manejada por las administraciones municipales a través de la figura de las regalías ." Rangel (1997), pp. 54-55

<sup>12</sup> Como lo señala Correa (1997, pp.28 y 29 ), "[...] el orden público ha sido tarea primordial del nivel nacional, mientras que los departamentos y municipios han venido desempeñando un papel menor, con poca autonomía y bajo mucha amenaza ... Es importante destacar que las Fuerzas Militares acuden a un municipio cuando el alcalde lo requiere. El alcalde llama a los militares cuando la Policía Nacional es incapaz de hacerle frente a una alteración del orden público. [...] Ahora bien, cuando las Fuerzas Militares hayan sido llamadas, ellas asumen lo que se denomina el "control operacional", de suerte que sus decisiones priman incluso por encima de la voluntad de los alcaldes "

<sup>13</sup> Rangel (1997), pp. 56

<sup>14</sup> Por ejemplo, el informe acerca del desarrollo de la justicia regional, que el Ministerio de Justicia presentó al Congreso en 1995, señala que las FARC "obtienen cerca de \$295 mil millones al año, [...]; siendo una gran proporción de ésta, más del 50% obtenida a través de vínculos con el narcotráfico, y el resto, de actividades como la extorsión, el secuestro, la obtención de dinero oficiales desviados con amenazas y amedretamientos (sic) a funcionarios públicos, etc." República de Colombia, Ministerio de Justicia y Derecho (1995), pp. 19-20. Así mismo, en declaraciones recientes, el Ministro de Minas y Energía, "denunció que parte de las regalías que recibe el departamento de Arauca por la explotación de Caño Limón están sirviendo para financiar a la guerrilla" "*Regalías se van para la Guerrilla*", El Tiempo, miércoles 29 de agosto de 2001, pp. 1-11

<sup>15</sup> En buena parte de los casos las declaraciones de ex-guerrilleros constituyen la base de dicha estimación. A partir de los datos recopilados por La Rotta (1996), por ejemplo, se podría estimar que la contribución de los dineros oficiales a los ingresos de la guerrilla se sitúa —dependiendo de la fuente de la información que se utilice, oficial, gremial o los cálculos del autor— entre el 3.5% y el 9.7%. Parecería que la mayor participación —tanto en sus ingresos como en el total que se desvía— es la del ELN, algo que concuerda con la impresión de varios analistas. El mismo autor cita una serie de documentos y declaraciones hechas por un guerrillero reinsertado sobre posibles mecanismos para estos desvíos: "[...] en el Departamento de Nariño participé directamente en convenios con 10 Alcaldías e indirectamente con otras 5 para definir los apoyos económicos, logísticos, políticos, militares, etc (sic), que los Burgomaestres harían al 29 F.F. (frente FARC) y los beneficios que recibirían a cambio. Puedo suministrar la lista y los términos de los convenios. ... Las distintas modalidades de aporte que van desde contratos civiles de obra, de asesorías, dinero en efectivo, alimentos, intendencia, material bélico, etc. ... Los pactos con Senadores y representantes a la Cámara como (...) y (...), para que

Parece razonable suponer, de acuerdo con varios testimonios, que este tipo de financiación no se limita a un conjunto muy reducido de municipios <sup>16</sup>. El presidente de la Federación Colombiana de Municipios ha sugerido que cerca del 25% de los municipios del país están presionados a “compartir” los recursos locales <sup>17</sup>.

Así, la evidencia testimonial sugiere la existencia de virtuales cogobiernos entre las autoridades locales y los grupos armados. En algunos casos esta acción se limita a desviar recursos públicos en detrimento de la población; en otros, parece ser que se llevan a cabo labores administrativas en búsqueda del desarrollo municipal <sup>18</sup>. Este comportamiento no es exclusivo de la guerrilla; los grupos paramilitares y de autodefensa, que parecían ajenos a la política local, se han dado cuenta de la importancia que se deriva del poder local, incluso para el objetivo de detener la expansión territorial de los grupos guerrilleros <sup>19</sup>.

---

podrían hacer campaña en las montañas de Nariño, a cambio de concesiones económicas y políticas. ... La creación de movimiento de la cuenca del Patía, con el que el 29 F.F. pretendía que se elevara a documento COMPES (sic), un grupo de obras para los municipios (...) (...) que pasaban los 250 Mil Millones de pesos usando como cabeza de playa la asociación de Municipios de la (...) (...) (sigla), para las obras de mayor envergadura las hicieran (sic) los profesionales del 29 F.F., dando estos un 15 % de comisión al movimiento armado, para lo que se designó al Señor (...), como coordinador, siendo este señor el Presidente del Concejo Municipal de (...) y Secretario General de (...) Según mis cálculos en los próximos 3 AÑOS el 29 F.F. tendrá ingresos por pactos políticos aproximados de 2.000 millones de pesos contratados de 40 Alcaldías del Departamento de Nariño. " La Rotta (1996), pp. 190-191. En nota aparte el autor agrega que los puntos suspensivos, entre paréntesis, se usaron para proteger las identidades de las personas y organizaciones mencionadas en el documento. El trabajo describe varias de las modalidades que utilizan las FARC para desviar dineros oficiales: negociaciones directas con la alcaldía del municipio; transacciones que se hacen en efectivo o en especie, o concesiones de servicios. Los guerrilleros presionarían a las autoridades municipales, para ganarse licitaciones oficiales, u obtener un porcentaje del total de los recursos destinados para la obra. Así, se estaría ejerciendo un efecto negativo sobre la eficiencia en la asignación de los recursos municipales: "[...] los efectos en términos de la eficiencia y de la transparencia en el gasto público en los municipios influidos por la guerrilla no parecen ser los mejores. [...] De esta manera, la guerrilla misma se ha convertido en factor de corrupción y de ineficiencia de las administraciones locales que drena los recursos públicos hacia su utilización y aprovechamiento propios." Rangel (1997), pp. 57. En carta dirigida al Consejero para la Paz otro miembro de la guerrilla menciona algunas de las fuentes de los recursos drenados por la guerrilla :"[...] empresas particulares, entidades Estatales (PNR, FOSER, PLAN PACIFICO, FINANCIACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES, etc.), pero los más importantes provienen (sic) de las distintas Alcaldías Municipales de este Departamento." La Rotta (1996), pp. 348-350

<sup>16</sup> Una encuesta realizada por El Tiempo a una muestra aleatoria de 100 alcaldes del país, reveló que el 12% acepta haber sido contactado por la guerrilla. De estos, el 25% dijo que la guerrilla presionó decisiones administrativas y el 17% denunció el interés por los recursos del municipio "Paz: 500 'diálogos' clandestinos", EL TIEMPO, domingo 11 de noviembre de 2001, pp. 1-6. Una encuesta similar, realizada en 1993 a 220 alcaldes, arrojó un resultado similar: "[...] 13% de los gobernantes de los municipios colombianos están sujetos a presiones, amenazas, chantajes u otras formas de intimidación por parte de las organizaciones armadas ilegales ... Proyectando los datos de la encuesta se tendría que alrededor de (130) alcaldes no pueden gobernar sin "rendirle cuentas" a los actores organizados de la violencia país" "El país de los alcaldes", El Tiempo, 16 de enero de 1994. Tomado de: Echandía (1996), pp.70

<sup>17</sup> "Los Alcaldes del País están Solos", El Tiempo, martes 14 de septiembre de 1999, pp. 9A

<sup>18</sup> Gustavo Álvarez Gardeazabal, ex – gobernador del Valle, en declaraciones al periódico El Tiempo, plantea esta hipótesis: "Cuando fui alcalde descubrí que en Tulúa la guerrilla tenía dominio sobre 23 de los 26 corregimientos. Entonces me di cuenta de tres cosas: que ésta había reemplazado al Estado en esas áreas, que la ley me prohibía tener contacto con ella, y que ésta podría tener contacto con el alcalde a través de los campesinos. La guerrilla se comprometió a no agredir ni los puestos de policía, ni a los policías, ni a los campesinos. Las sugerencias que tuvieran como controladores de esas zonas podían tener eco en el gobierno a través de acciones gubernamentales, como obras. En ese momento fue visto como una violación a las normas. La Procuraduría hizo investigaciones (...) y no encontró nada. Yo creo que ese micromodelo puede ser usado sin uno perder ni la dignidad del gobernante, ni violar la ley." El Tiempo, noviembre 4 de 1997, pp. 8-A. Tomado de Castro (1998), pp. 32

<sup>19</sup> "La estrategia de las AUC (Autodefensas Unidas por Colombia) [...] persigue dos propósitos: 1) Contener la expansión Guerrillera y 2) Penetrar y disputar las áreas de asentamiento tradicional de la Guerrilla, en las cuales se concentran sus fuentes más estables de legitimación y financiación." Suárez (), pp. 10. Se han presentado casos como el del alcalde del municipio de Alto del Baudó (Chocó) que para poder posesionarse en 1998 se alió con un grupo paramilitar de la región "Posesión por la fuerza", El Mundo, 5 de enero de 1998, pp. 7. Un reportaje reciente realizado en el departamento del Putumayo describe cómo son las relaciones de poder en municipios y regiones con presencia armada. Los paramilitares, al igual que la guerrilla, jugarían el papel de autoridad fiscal, administrativa y judicial. "En La Hormiga hay alcalde,

A nivel internacional, el análisis empírico de los conflictos civiles, basado en muestras de sección transversal entre países, plantea movimientos de los actores armados hacia las regiones donde el potencial económico es mayor <sup>20</sup>. Estas características en alguna medida coinciden con el caso colombiano. Los movimientos territoriales de los grupos armados durante la década de los noventa se caracterizan por una clara expansión hacia “zonas de bonanzas económicas originadas por la explotación y transporte de petróleo, carbón, oro, banano y, recientemente, en las zonas cafeteras donde, hasta no hace mucho, era impensable su presencia” <sup>21</sup>.

Un trabajo reciente plantea que la dinámica de expansión de la guerrilla tendría tres propósitos: 1) desdoblamiento de los frentes; 2) diversificación de las finanzas y 3) aumento de la influencia en el poder local <sup>22</sup>. La tensión que se vive en un amplio número de los municipios colombianos en épocas pre-electorales corrobora la idea de tales movimientos migratorios y de expansión <sup>23</sup>.

Cada vez es más claro que los actores del conflicto interfieren en la configuración de la política local: de manera activa cuando presentan candidatos propios y obligan a la renuncia de los demás contendientes, y pasiva cuando “permiten” que las elecciones se lleven a cabo pero ejercen presión armada durante el mandato del funcionario electo. Incluso, se ha llegado a plantear que se ejerce presión sobre las Asambleas departamentales para elevar determinadas poblaciones a la categoría de municipios y de esta forma absorber los recursos que la Nación les transfiere <sup>24</sup>.

---

estación de policía y el Ejército patrulla de día, pero la autoridad de los ‘paras’, como les dicen todos, es evidente. [...] Como dijo ‘Enrique’ (comandante Bloque Sur de las AUC), ‘somos el Estado ilegal donde el Estado no tiene presencia’. [...] Los ‘paras’ imponen sus reglas sociales. Que pueden ser “drásticas”. A un muchacho de Villa Garzón que pillaron robándose un pantalón le habrían dado ‘una planera en las patas y le echaron sal’ [...] Cobran “impuestos” al gramaje a campesinos coccaleros y compradores y al comercio.” *“Los señores de la guerra”*, El Tiempo, domingo 23 de septiembre de 2001, pp. 1-12

<sup>20</sup> En un artículo reciente basado en los datos de países que sufrieron guerras civiles en el período comprendido entre 1965-1999 se encuentra evidencia estadística a favor de la idea que “[...] las guerras civiles se producen donde hay organizaciones rebeldes financieramente viables” Collier (2000), pp. 30 El objetivo del estudio era conocer las características que determinan el riesgo de que un país entre en guerra civil; los resultados sugieren que un país altamente dependiente de las exportaciones de bienes primarios, con una población en crecimiento y poco educada y con una geografía diversa tiene un mayor riesgo de sufrir una guerra civil.

<sup>21</sup> Rangel (1997), pp. 56

<sup>22</sup> Estos objetivos se han desdoblado en estructuras y procesos en el seno de escenarios sociales con baja institucionalización en la resolución de conflictos y fragmentación en su tejido social por los efectos de las bonanzas legales e ilegales. La violencia generada busca desplazar a la violencia desorganizada como estrategia de legitimación de su posición de poder, al igual que la imposición de prácticas predatorias y parasitarias en la diversificación de finanzas como forma de reorganización del monopolio en el cobro del tributo.” Suárez (), pp. 10. El autor argumenta que estas características hacen parte de una primera dinámica de expansión, enmarcada en el período de 1987-1991. La segunda dinámica se habría presentado entre 1993 y 1997 protagonizada por los grupos de autodefensa.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en las elecciones locales de 1994 “(...) las presiones ejercidas sobre los candidatos se hicieron sentir en departamentos del sur-occidente del país, donde como en el caso de Nariño, la guerrilla ha registrado una fuerte incursión atraída por el auge de los cultivos ilícitos y por la ubicación estratégica para el tráfico de armas, municiones y explosivos.” Echandía (1996), pp. 71

<sup>24</sup> Rangel, 1997, pp. 57. Bolívar (1999b) ha señalado este cambio en el modus operandi de la guerrilla: “Lo que ha cambiado, según Gilberto Toro, representante de la Federación Colombiana de Municipios, es que mientras en 1997 los actores armados impedían y boicoteaban los comicios, en las elecciones del 2000 esos mismos actores, un poco más fortalecidos, se están asegurando de que sus distintos candidatos resulten electos.” Bolívar (1999b), pp. 8

Las distintas declaraciones están respaldadas por alguna evidencia sobre las amenazas a los procesos electorales locales <sup>25</sup>. Las acciones pasivas más recurrentes son el secuestro, asesinato y las amenazas a los aspirantes a cargos de elección popular y funcionarios electos <sup>26</sup>. Esta situación parece tan usual que el gobierno nacional decidió permitir el gobierno desde el exilio a los alcaldes amenazados <sup>27</sup>. La interferencia activa se presenta cuando los candidatos de la subversión resultan elegidos *democráticamente* <sup>28</sup>.

## **B – LO QUE MUESTRAN LOS DATOS MUNICIPALES**

Para analizar la compleja trama entre el conflicto armado y las finanzas públicas municipales se recurrió a un procedimiento en dos etapas. En la primera se buscó definir, para cada uno de los actores armados, una *ecuación básica* para explicar su presencia <sup>29</sup>. Mediante procedimientos estadísticos sencillos se encontraron, dentro de una gama relativamente amplia de indicadores demográficos, económicos, sociales, institucionales, políticos y judiciales, los que mejor contribuyen a discriminar los municipios bajo la influencia armada. En una segunda etapa se analizó cual era el efecto que, sobre la probabilidad de esa presencia, mostraban los distintos rubros de finanzas públicas municipales

<sup>30</sup>

## **1 - LAS CAUSAS OBJETIVAS DEL CONFLICTO**

Es difícil encontrar una explicación de la violencia y el conflicto que haya recibido un respaldo tan unánime en Colombia como la de sus llamadas *causas objetivas*

---

<sup>25</sup> "En las elecciones locales y regionales de hace dos años (1997), como se recuerda, más de medio centenar de candidatos fueron asesinados; 359 renunciaron a su aspiración política al igual que 1520 listas de concejales; en 26 municipios se aplazaron los comicios y en dos docenas de localidades se eligieron alcaldes con votaciones ínfimas, de entre uno y veinte votos." *"Alcaldes Hostigados"*, El País, Cali, domingo 3 de octubre de 1999, pp. 7A

<sup>26</sup> Según el presidente de la Federación Colombiana de Municipios "[...] 50 alcaldes están despachando hoy (octubre de 2001) a distancia desde las ciudades capitales." *"Podrán gobernar a distancia"*, EL TIEMPO, viernes 19 de octubre 2001, pp. 1-12

<sup>27</sup> Se puede señalar lo sucedido en cuatro municipios del departamento de Bolívar: "La situación de los alcaldes parece empeorar, pues ayer se conoció que cuatro alcaldes del sur de Bolívar anunciaron la renuncia a sus cargo después de que un batallón del Ejército perteneciente a la Quinta Brigada abandonó repentinamente la zona. Esta situación también generó el desplazamiento de unos 1500 campesinos de la zona. Los alcaldes de Arenal, Rioviejo, Morales y Regidor denunciaron que también cerca de 1000 funcionarios públicos dejarían sus puestos ante la amenaza que representa el vacío de autoridad que dejó la partida de la tropa." *"200 alcaldes populares asesinados en 13 años"*, EL TIEMPO, sábado 20 de octubre de 2001, pp. 1-12

<sup>28</sup> En su libro, "Jhony", ex - guerrillero de las FARC, da algunos indicios de esta participación activa en la política local. "En Diciembre de 1991 hicimos una fiesta en la vereda El Recreo, cerca de la quebrada La Lagartija. Al lugar llegó el activista del partido, Raúl Rengifo, quien después fue alcalde de la Uribe. El señor Rengifo llevó brandy para celebrar el año de Casa Verde, tomó trago, comió, gritó vivas a la revolución, al partido y a las FARC. Todos le decíamos "compa", compañero, o camarada Saúl. Ya borracho, expresó que su mayor deseo era poder portar un fusil de la revolución para acabar con la oligarquía, pero que el camarada Cano consideraba que Raúl era muy útil para la revolución desde la alcaldía de La Uribe, que tal vez después de terminar su período como alcalde ingresaría al movimiento armado ya que tenía entrenamiento militar para combatir." Jhony (1995), pp. 162

<sup>29</sup> Las variables dependientes utilizadas para estas ecuaciones son variables dummies o binarias que toman el valor 1 si en los municipios en los que se ha detectado presencia de el respectivo grupo y 0 en caso contrario. Para los años 1997 y 1998 la fuente es el ejército y para la guerrilla en periodos anteriores se tomaron de las bases de datos elaboradas por Camilo Echanda.

<sup>30</sup> No sobra hacer explícito que la econometría utilizada es bastante simple. En particular, no se abordó el problema de simultaneidad: es claro que, por ejemplo, uno de los determinantes de la presencia paramilitar en un municipio es la influencia de la guerrilla. Así, lo que se tiene es una especie de forma reducida y no un modelo estructural. Se puede señalar, sin embargo, que la introducción en las ecuaciones de guerrilla de la presencia paramilitar como variable independiente adicional no altera ninguno de los signos originales sino que simplemente reduce, y de manera leve, el nivel de significancia de algunos de ellos.

<sup>31</sup>. Intentar rebatirla parecería ser ya una causa perdida, objetivamente. Ha sido, de hecho, elemento esencial del diagnóstico oficial <sup>32</sup> y constituye la médula no sólo de varios procesos de paz sino, incluso, del plan de desarrollo del gobierno anterior. Se trata de un diagnóstico que comparten los políticos, los tecnócratas y los funcionarios judiciales. Es la explicación de los intelectuales, de los periodistas y de buena parte de la opinión pública. Coinciden en él la guerrilla, los narcotraficantes e incluso los grupos paramilitares. Ni siquiera los organismos de seguridad del estado presentan mayores objeciones al respecto. Es el diagnóstico nacional. Vale la pena por lo tanto empezar por las *causas objetivas* el ejercicio de detectar los factores determinantes de la presencia guerrillera, paramilitar y de narcotraficantes en el territorio nacional.

### 1.1 - CARACTERÍSTICAS SOCIALES DE LOS MUNICIPIOS

Puesto que en la teoría de las causas objetivas del conflicto con frecuencia se mezclan elementos que se refieren por una parte a la situación de desarrollo económico y social de las regiones y, por otro lado, a la posibilidad de afectar esas condiciones recurriendo a las acciones públicas es conveniente iniciar el análisis con el efecto de las principales variables económicas y sociales de las localidades sobre los indicadores disponibles del conflicto.

Cuando se utiliza un indicador de presencia continua de la guerrilla desde 1987 <sup>33</sup> se encuentra que son básicamente cuatro los factores, asociados con las llamadas *causas objetivas*, que contribuyen a discriminar los municipios con presencia continua de la guerrilla de aquellos que no han tenido tal influencia o que la han tenido de manera esporádica (Ecuación 1.1) <sup>34</sup>: la pobreza (nbi), un índice de desigualdad (Gini), el número de habitantes del municipio (Pob98) y la edad promedio de la población (edadp).

El primer aspecto que conviene destacar es el coeficiente *negativo* del indicador de la pobreza. Lo que se observa, en contra del diagnóstico más convencional, es que la pobreza de los municipios, medida por la proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas, NBI, no es un factor que contribuye a la presencia de los grupos guerrilleros. Por el contrario, estos han mostrado una preferencia por localizarse en los municipios menos pobres del país. Este

---

<sup>31</sup> La idea de que la pobreza, la desigualdad y, en general, las desfavorables condiciones sociales y económicas de la población, constituyen el caldo de cultivo de la violencia es sin duda una de las explicaciones más populares y aceptadas en el país.

<sup>32</sup> "El análisis de la estructura económica y social debe concentrarse en la superación de las causas objetivas de la violencia: la pobreza y la distribución desigual del ingreso" Plan "Política de Paz para el Cambio" Gobierno Nacional. Publicado en El Espectador, Enero 11 de 1999.

<sup>33</sup> Definido como una variable dicótoma que toma el valor 1 si en el municipio se ha percibido presencia de los insurgentes en todos y cada uno de los períodos para los cuales está disponible esa información 87-89,90-92, 93-94 y 97-98. A pesar de que no en todos los municipios que constituyen la actual zona de despeje hay registro, dentro de la información disponible, de presencia continua de la guerrilla desde 1987, se consideró conveniente incluirlos a todos en el conjunto de municipios que en el largo plazo han mostrado ser los "preferidos" de la guerrilla para ejercer su influencia.

<sup>34</sup> Los nombres extraños entre paréntesis corresponden al las variables en las ecuaciones estimadas mediante modelos logit y que se presentan en el Anexo. Se parte del supuesto que las condiciones sociales y económicas de los municipios son exógenas, o sea que no se ven alteradas por la presencia de los actores armados. El análisis del impacto social y económico de los grupos armados sobre tales condiciones no sólo se sale del alcance de este trabajo sino que es difícil de abordar con información a nivel municipal, que para la mayoría de los indicadores no está disponible sino para un sólo año.



resultado ha sido señalado en varios trabajos anteriores realizados en el país <sup>35</sup>. Cuantitativamente, el efecto estimado es tal que cada incremento de un punto en la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas implica una reducción del 5% en la probabilidad de presencia de la guerrilla.

El segundo comentario es que el índice de desigualdad tiene un efecto contrario al de la pobreza y tiende a *ratificar* el diagnóstico corriente sobre el conflicto en el país: la desigualdad contribuye a la presencia de la guerrilla en las localidades. Este resultado, a primera vista paradójico –la pobreza no estimula al conflicto pero la desigualdad sí- no hace más que corroborar lo que ya parece usual en los trabajos de sección transversal sobre determinantes de la violencia. A nivel internacional se han encontrado resultados en las mismas líneas <sup>36</sup>. Trabajos anteriores realizados para Colombia también señalan la existencia de esta extraña relación negativa entre violencia y pobreza y positiva con la desigualdad <sup>37</sup>. Vale la pena señalar las deficiencias teóricas de las explicaciones tradicionales –o de aproximaciones más recientes, como el llamado enfoque económico del crimen- para dar cuenta de este resultado.

El grado de urbanización del municipio, medido por su número de habitantes, también aparece como un factor de atracción de la guerrilla. Este resultado, que también ha sido sugerido por trabajos anteriores <sup>38</sup>, va en contra de la idea de movimientos guerrilleros fundamentalmente rurales y campesinos. Si bien en sus inicios los grupos insurgentes concentraron sus acciones en las áreas rurales y apartadas del país, ya desde finales de la década de los ochenta, y en forma consistente con la decisión explícita adoptada por la guerrilla de llevar el conflicto a las ciudades <sup>39</sup>, se percibe el grado de urbanización de los municipios como un elemento que favorece la influencia de la guerrilla <sup>40</sup>. En ese sentido, parece clara la atracción que han ofrecido para los insurgentes los lugares con mayor nivel de desarrollo <sup>41</sup>. De acuerdo con la magnitud estimada del coeficiente, cada aumento de 10 mil habitantes en la población del municipio se asocia con un incremento del 5% en la probabilidad de presencia de la guerrilla <sup>42</sup>.

---

<sup>35</sup> Ver por ejemplo, Echandía (1999) o Vélez (1999). Sarmiento (1998) también encuentra, con datos a nivel municipal una asociación negativa entre pobreza y violencia.

<sup>36</sup> Fajnzylber et al (1998, 1999)

<sup>37</sup> Sarmiento (1998)

<sup>38</sup> Echandía (1999)

<sup>39</sup> En la Séptima conferencia de las FARC, realizada en 1982 se planteó de manera explícita el objetivo de urbanizar el conflicto. Por su parte el segundo congreso del ELN, realizado en 1990, reconoce la debilidad que tienen en las ciudades y la necesidad de corregir esa situación. Ver Vélez (1999)

<sup>40</sup> Ver Rubio (1999). En las estimaciones realizadas por Vélez (1999) de manera separada para las FARC y el ELN se encuentra que en la capacidad del nivel de urbanización para explicar la presencia se habría dado un cambio de signo durante los ochenta. Este resultado es consistente con la idea de una decisión explícita de urbanizar un conflicto que en sus inicios fue esencialmente rural. Una posible interpretación para el coeficiente positivo del tamaño de la población tiene que ver con la alta asociación que se observa en Colombia entre el tamaño de las localidades y el ingreso promedio de sus habitantes. Ver en ese sentido, Cuellar (1997)

<sup>41</sup> Algo que también fue considerado de manera explícita en las asambleas de las FARC y los congresos del ELN.

<sup>42</sup> Podría pensarse, con relación al efecto del número de habitantes, que la relación no es monótona sino que existiría un efecto positivo en un rango y luego negativo, o sea algo así como un nivel intermedio de tamaño de localidad que hace máxima la probabilidad de presencia de la guerrilla. Si bien los datos sugieren la posibilidad de este efecto, los resultados no son estadísticamente muy significativos. Para contrastar esta hipótesis, se adiciona a la ecuación estimada el

Tal vez el resultado más llamativo con relación a las condiciones sociales, y el más sorprendente a la luz de las teorías tradicionales sobre el conflicto en el país, es que el elemento que en mayor medida contribuye a la explicación de la presencia de la guerrilla en un municipio es la edad promedio de sus habitantes. El impacto, que en términos estadísticos es el más significativo, no es despreciable por su magnitud: el incremento de un año en la edad promedio se asocia con una reducción cercana al 40% en la probabilidad de presencia de la guerrilla en un municipio. Este resultado, aunque bastante ajeno al debate nacional sobre el conflicto, no sorprende. Es la manifestación local de una de las pocas características prácticamente universales de violencia, en cualquiera de sus dimensiones: se trata de un asunto entre jóvenes. La recurrente preocupación sobre los métodos de reclutamiento de la guerrilla entre menores de edad no es sino la consecuencia natural de este resultado que señala que más que la pobreza, la desigualdad, o el grado de urbanización de las localidades, la guerrilla parece tener en cuenta para su presencia territorial la posibilidad de contar con canteras de jóvenes, incluso niños, susceptibles de ser reclutados <sup>43</sup>.

Es interesante observar que los resultados que se acaban de exponer son relativamente insensibles al indicador que se utilice de influencia de la guerrilla. Aunque la variable dependiente utilizada fue la presencia continua de la guerrilla desde 1987, si se cambia la forma de medir tal influencia <sup>44</sup> no se alteran de manera importante los resultados para las variables mencionadas.

La explicación de la presencia de los grupos paramilitares en las localidades se puede emprender con los mismos elementos sociales y económicos utilizados para la guerrilla (Ecuación 1.2). El comentario general es que las tradicionales *causas objetivas* contribuyen aún menos a la explicación de la influencia regional de los grupos paramilitares que la de la guerrilla. Ni la pobreza, ni el tamaño de la población sirven para discriminar los municipios bajo influencia de los grupos paramilitares. El coeficiente de desigualdad de Gini, aunque conserva el mismo signo que para la guerrilla —a mayor desigualdad mayor probabilidad de presencia paramilitar— muestra un efecto no significativo. El indicador de la juventud de los habitantes de los municipios, aunque significativo, también muestra un menor impacto sobre la presencia del que se sugiere en la ecuación para la guerrilla. Cada año adicional de edad promedio de la población implica

---

cuadrado de la población. Si bien el coeficiente de esta nueva variable es negativo, lo que indicaría un efecto en forma de U invertida, se encuentra que no es estadísticamente significativo (valor z de -1.6)

<sup>43</sup> “Periodista, eso por allá es tan teso, que una noche, cuando los comandantes y camaradas dormían, usted paraba oreja y escuchaba lamentos. Era el llanto de los peladitos, mano. Los niños empezaban a llamar a la mamá. Las guerrilleras tenían que levantarse a consolarlos. Al otro día el camarada les pegaba unas vaciadas”. Declaraciones de Efrén en ‘Guerreros sin sombra’, testimonios de niños que participan en el conflicto armado colombiano El Tiempo, Abril 6 de 2002

<sup>44</sup> Se ensayaron las siguientes alternativas: los municipios que desde 1987 han estado libres de la influencia de la guerrilla, un índice de *intensidad* de la presencia de la guerrilla —se suma un punto al índice para cada período en el cual se haya detectado presencia de la guerrilla: un valor de 4, por ejemplo, indica que el municipio ha estado bajo la influencia por cuatro períodos, o los indicadores de presencia para distintos períodos.

una reducción del 9% en la probabilidad de presencia paramilitar en una localidad.

Como factores que ayudan a explicar la presencia de los grupos paramilitares sin mostrar un efecto estadísticamente significativo para la guerrilla se pueden mencionar dos. Uno, la edad en años no de los habitantes sino del municipio desde su fundación (edadm): a mayor antigüedad de las localidades menor probabilidad de influencia paramilitar <sup>45</sup>. Dos, otro factor puramente demográfico, como es la proporción de hombres en la población rural (phpr) <sup>46</sup>. No es posible acometer para los grupos paramilitares un ejercicio similar el realizado para la guerrilla y que consiste en cambiar el indicador de presencia para filtrar aquellas variables con un efecto menos robusto.

Por último, se puede analizar el efecto de las características demográficas, económicas y sociales de los municipios sobre la presencia territorial de los grupos de narcotraficantes. La presencia de este tipo de actores no es sensible a las condiciones de pobreza, ni de desigualdad, de los municipios. Por el contrario, dos elementos demográficos –el tamaño de la población y la edad promedio de los habitantes- aparecen de nuevo como factores que contribuyen a explicar la influencia del narcotráfico en una localidad. El efecto de la edad promedio de la población sobre la presencia de narcotraficantes es de una magnitud similar al que se da para los grupos paramilitares que, como se señaló, es inferior al observado para la guerrilla. A diferencia de los grupos paramilitares, y en forma similar a lo observado para la guerrilla, entre los grupos dedicados al tráfico de narcóticos no parece tener ningún efecto la composición por géneros de la población (Ecuación 1.3).

Tal vez el aspecto más digno de destacar de esta sección, es la solidez del efecto positivo que tiene la edad promedio de la población sobre los distintos indicadores de presencia de actores armados. Así, el “caldo de cultivo” más relevante para el conflicto mucho más que la pobreza –que aparece como repelente-, y en mayor medida que la desigualdad, es un indicador de juventud de la población.

---

<sup>45</sup> Aunque el efecto de esta variable es estadísticamente significativo, la magnitud del coeficiente no parece muy importante: cada siglo de antigüedad del municipio disminuye en un 20% la probabilidad de presencia de los grupos paramilitares. La lectura que se le puede dar a esta variable podría estar relacionada con factores de identidad cultural, mecanismos informales de control o, para recurrir a la jerga más moderna, a factores relacionados con el llamado capital social. Entre más reciente la fecha de fundación del municipio se puede pensar en una comunidad menos homogénea, con menores tradiciones y vínculos de distinto tipo entre sus habitantes que, de acuerdo con la ecuación, servirían para repeler a los grupos paramilitares.

<sup>46</sup> El efecto, estadísticamente significativo, es de una magnitud tal que cada punto de aumento en la participación masculina en la población incrementa en un 8% la probabilidad de presencia de los paramilitares en una localidad. Resulta peculiar el hecho que la presencia paramilitar se vea favorecida por una mayor fracción de la población en la cabecera municipal y, simultáneamente, sea sensible a la composición por sexos de la población rural. El efecto de la proporción de hombres en la población total es menos significativo que para la población rural, y la proporción de hombres en la cabecera no tiene un efecto significativamente distinto de cero. Una manera de interpretar ese resultado sería argumentando que la población urbana refleja un factor de demanda por los servicios de los grupos paramilitares, mientras que la proporción de hombres en el campo estaría incorporando un elemento de oferta, como es la posibilidad de suministrar tales servicios mediante el reclutamiento de jóvenes en el campo. Con este argumento resulta claro que para la variable que ha resultado ser crucial en la explicación de la presencia de actores armados en los municipios, la edad promedio de la población, también resultaría relevante la distinción entre áreas urbanas y rurales. Desafortunadamente no fue posible construir para este informe al tipo de indicador.

## 1.2 – INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Una extensión de la teoría de las causas objetivas del conflicto tiene que ver con la noción que en las regiones olvidadas y abandonadas por el Estado existen condiciones más favorables para que se consolide la presencia armada en esas localidades, bien sea porque entre los habitantes existe mayor propensión a colaborar o ingresar a tales grupos bien sea porque a estos últimos les resulta más fácil o atractivo ejercer su influencia en ese tipo de localidades. Una manera de corroborar esta hipótesis es mediante el uso de indicadores de infraestructura institucional de manera complementaria a las condiciones económicas y sociales de los municipios.

Cuando se considera el impacto de los diversos indicadores disponibles de infraestructura institucional (Tabla 1) <sup>47</sup>, se encuentra que los que tienen mayor capacidad para discriminar los sitios bajo influencia de la guerrilla son básicamente dos: el número de oficinas de comunicaciones (Telecom y Correos) (ogotc) y que el municipio se beneficie o no de los programas del PNR (omPNR). No es fácil determinar con claridad cual es el sentido de la asociación negativa que se observa entre la capacidad que existe en un municipio para comunicarse con el resto del país y la probabilidad de presencia continua de la guerrilla en esa localidad. Pueden considerarse varias alternativas para explicar tal relación<sup>48</sup>. Sea cual sea la causalidad de la asociación, este resultado parece bastante ajeno a la discusión habitual en el país, en la cual la concepción que prima de presencia estatal está más orientada a la de un Estado asistencial que a uno preocupado por suministrar servicios de telecomunicaciones y de integración con el resto del país.

El coeficiente de la variable indicativa del Plan Nacional de Rehabilitación es más fácil de interpretar y parece claro que el sentido de la causalidad se debe leer planteando que la presencia continua de la guerrilla en una localidad habría sido uno de los elementos que han afectado la decisión de favorecer esa localidad con recursos del PNR <sup>49</sup>.

El mismo ejercicio realizado para los grupos paramilitares arroja dos resultados que vale la pena comentar. El primero es que la mayoría de los indicadores

---

<sup>47</sup> En las Tablas del Anexo se presenta una lista de todas las variables que, en las distintas categorías, se utilizaron como potenciales factores explicativos de la presencia de grupos armados.

<sup>48</sup> La primera es que la facilidad de comunicaciones permite una respuesta más ágil por parte del aparato militar a la presión de los insurgentes. La segunda es que en los sitios con mayor suministro de servicios de comunicaciones existe previamente una mayor integración de sus habitantes con el resto del país y que lo que este coeficiente refleja –y así tiende a corroborarlo la correlación negativa con el número de oficinas de la Caja Agraria ver Tabla 1- es que los sitios más aislados del territorio nacional son los que ofrecen condiciones más favorables para la influencia de la guerrilla. Por último, puede pensarse en la causalidad en el sentido inverso: que los planes de ampliación de los servicios de comunicaciones se han visto afectados por la seguridad de las instalaciones y de los empleados. De cualquier manera, el efecto negativo es significativo, y el coeficiente estimado sugiere que cada oficina adicional (de Telecom o de Correos) por cada cien mil habitantes se asocia con una reducción de un poco más de 7% en la probabilidad de presencia de la guerrilla.

<sup>49</sup> Vale la pena señalar que estos dos indicadores de presencia estatal conservan tanto su signo como, en la mayoría de los casos, el poder explicativo en términos estadísticos cuando se utilizan los otros indicadores disponibles de presencia de la guerrilla. Además, su poder explicativo es mayor para los indicadores de presencia temprana de la guerrilla y menor para su influencia más reciente.

institucionales presentan individualmente una asociación estadísticamente más significativa que la observada para la guerrilla (Tabla 1). El segundo comentario es que al tener en cuenta de manera simultánea las distintas variables disponibles, aquellas dos que muestran un poder explicativo sobre la presencia paramilitar son las mismas que para la guerrilla: el número de oficinas de comunicaciones (Telecom y Correos) y el estar dentro del ámbito del PNR.

Para los grupos dedicados al narcotráfico el ejercicio equivalente también arroja tres resultados digno de mención. El primero es que, tal como ocurre con las condiciones económicas y sociales de los municipios, la presencia de narcotraficantes es la que se explica menos bien a partir de los indicadores institucionales (Tabla 1). El segundo es que el mismo indicador de posibilidad de comunicaciones ayuda a explicar la presencia de narcotráfico. Por último, que a diferencia de lo que ocurre con la guerrilla y los grupos paramilitares, el hecho de que un municipio sea beneficiario del PNR no contribuye a predecir la influencia del narcotráfico en esa localidad.

### **1.3 – CONFLICTO ARMADO Y PARTICIPACION POLITICA**

Una tercera variante de la teoría de las causas objetivas del conflicto en Colombia es la que plantea que este se alimenta de las deficiencias en los canales de participación política democrática y, en particular, de las dificultades para que la llamada protesta social se manifieste de manera espontánea y pacífica. Se postula con frecuencia que aquellas localidades en las cuales la participación política no se puede ejercer resultan más favorables para la presencia de la guerrilla. Para contrastar esta hipótesis se puede recurrir a la misma metodología consistente en detectar cuales son, dentro de los indicadores disponibles de participación política, aquellos que, de manera adicional a las condiciones demográficas, sociales o económicas, así como a las variables institucionales, contribuyen a explicar la presencia de los distintos grupos armados en los municipios.

Para la guerrilla, muestran cierto poder explicativo dos de las variables disponibles de participación política: el número de movimientos políticos rurales (por cada cien mil habitantes) (pmr9096), con un impacto positivo sobre la probabilidad de presencia de la guerrilla<sup>50</sup> y, por otro lado el número de asociaciones políticas de *propósitos varios* (papv) que también muestra una asociación positiva con la influencia de los grupos insurgentes.

Para los grupos paramilitares, la observación es que el impacto de las variables disponibles sobre participación política es por lo general menos significativo que para la guerrilla (Tabla 2). Una excepción a la anotación anterior se da para un indicador, positivamente asociado con la presencia de grupos paramilitares, y es el índice de *asociación y participación* (piap). En alguna medida este resultado va en contra de la noción, relativamente ingenua y ampliamente difundida en el

---

<sup>50</sup> Con la excepción de la presencia tardía, en 1997 y 1998 este efecto es relativamente inmune al indicador de presencia que se utilice.

país, que los grupos paramilitares están completamente desligados de los intereses políticos de la población local <sup>51</sup>.

Para la tercera categoría de actores armados, los grupos dedicados al narcotráfico, de manera sorprendente se encuentra que varios de los indicadores de participación política ayudan a explicar su presencia en las localidades con coeficientes más significativos que para la guerrilla y, con mayor razón, que para los paramilitares (Tabla 2). Además, esta asociación no se presenta con el signo que se esperaría en principio. En lo que podría ser una manifestación de un capital social perverso, se observa que varios de los indicadores de la capacidad de asociación en los municipios están *positivamente* relacionados con la presencia de narcotraficantes. Este resultado desafía las visiones tradicionales sobre el capital social, de acuerdo con las cuales este debería ser un elemento que repele las actividades ilegales, y no algo que las favorece. El número de varias asociaciones de la sociedad civil, en particular aquellas con propósitos culturales (papc), e incluso las de naturaleza explícitamente política (papp) muestran una correlación positiva, y estadísticamente significativa, con la presencia de los grupos dedicados al narcotráfico, relación que puede interpretarse de dos maneras. O bien, como para cualquier tipo de negocio, los narcotraficantes requieren instalarse en localidades donde existan unos niveles mínimos de coordinación de actividades y de capital social o bien, en el otro sentido, que en las localidades donde se instalan estos grupos actúan como organizadores, o promotores, o mecenas, de asociaciones civiles de diverso tipo.

Otro punto relevante para los grupos narcotraficantes es que, de manera más significativa que para los insurgentes, o para los paramilitares, su presencia está *negativamente* asociada con el ejercicio electoral de la política, en este caso con la participación en la elecciones para alcalde (pva92) <sup>52</sup>. Aunque para todos los actores armados se observa esta relación perversa entre su influencia y la participación en las contiendas electorales, en el caso de los narcotraficantes tal efecto aparece como algo bastante significativo <sup>53</sup>. Otro de los indicadores de participación política que aparece positivamente asociado con la presencia de

---

<sup>51</sup> Este coeficiente admitiría dos explicaciones complementarias: la primera, desde el punto de vista del suministro de los servicios privados de protección sería que en las localidades con mayor capacidad de asociación resulta más fácil reclutar contingentes para los grupos paramilitares. Esta explicación, la de una tropa paramilitar relativamente politizada no es consistente con los demás coeficientes en donde se relaciona la presencia de grupos paramilitares con los indicadores de participación política, ni con el resultado señalado atrás que sugiere que estos grupos reclutan principalmente entre la población joven y más específicamente dentro de la población rural. La otra explicación, por el lado de la *demanda* por los servicios de protección de estos grupos, indicaría que para que se dé presencia paramilitar en una localidad se requiere una capacidad mínima de organización y asociación entre los habitantes del municipio. Esta interpretación parece más razonable y consistente con los demás resultados.

<sup>52</sup> Puesto que están altamente correlacionadas ( $r=0.94$ ) para la ecuación básica se conserva la más reciente.

<sup>53</sup> No es fácil elaborar una explicación basada en una causalidad en el sentido que la débil participación electoral favorece la influencia de los grupos dedicados al narcotráfico. Parecería en principio más razonable la explicación en el sentido inverso: la presencia de los narcos, por ejemplo por la vía de su eventual efecto sobre la corrupción administrativa, tendería a deslegitimar los gobiernos locales y a alterar de manera significativa las actitudes hacia el voto. Sin embargo, y contemplando la posibilidad de una causalidad en el otro sentido, se puede señalar el hecho que el indicador disponible de presencia de narcotráfico es para el año 1997 mientras que los de participación electoral son para 1990 y 1992. Así, se podría argumentar que la relativa falta de legitimidad de los gobernantes locales –uno de cuyos síntomas sería la baja participación electoral– constituye un terreno fértil para la consolidación de los mercados ilegales.

grupos dedicados al narcotráfico es el número de protestas de distinto tipo ocurridas en el municipio (pmt9096).

El comentario general que surge de los ejercicios que se acaban de exponer es la precariedad de la noción, ampliamente difundida en el país, que sólo a uno de los actores armados – a la guerrilla- se le pueden, y se le deben, reconocer objetivos políticos. Los datos disponibles sugieren que para todos los grupos armados –guerrilla, paramilitares y narcotraficantes- se encuentra una asociación entre su influencia y los indicadores de participación política. Fuera de la innegable vocación de poder que todos estos grupos manifiestan de manera repetida, y que han demostrado mediante amenazas, corrupción o alianzas con la clase política, los dirigentes, o los funcionarios públicos locales, los datos sugieren vínculos con asociaciones u organizaciones de la llamada sociedad civil, o con indicadores de actividades o manifestaciones de tales asociaciones.

Lo que más sorprende de estos vínculos entre la actividad política de las comunidades y la presencia de actores armados es que (i) el signo de la relación es contrario al que postula la teoría de las causas objetivas y que (ii) globalmente, el nexo más estrecho y significativo entre las variables políticas y la actuación de los distintos actores armados se observa para los grupos dedicados al negocio del narcotráfico.

Con relación al primer punto, se observa que para los tres tipos de actores aparece una asociación *positiva* entre su presencia y alguno o varios de los indicadores disponibles de protesta social. Con estos resultados se estaría desvirtuando la noción idealizada, que parece adoptada como incontrovertible por ciertos analistas, de los grupos guerrilleros como la única alternativa viable para la expresión de las huelgas, las marchas políticas y los paros cívicos. Por el contrario, lo que se observa es que es precisamente en los sitios más activos en materia de protesta en dónde se da un terreno fértil para la presencia de *cualquiera* de los actores armados. Si se quisiera argumentar que eso ocurre porque la guerrilla es el elemento que en cierta medida libera a los habitantes de los municipios y permite que manifiesten su descontento, habría que aplicar el mismo razonamiento tanto a los grupos paramilitares como, aunque sorprenda, a los narcotraficantes. Para todos estos grupos, y no solamente para la guerrilla, se observa que su presencia está positivamente asociada con los indicadores de protesta social. Otra manera de explicar esta asociación sería que los actores armados encuentran un terreno más fértil para consolidar su presencia en aquellas localidades con una mayor vocación contestataria. Así, la influencia de la guerrilla, o de los demás grupos armados, más que la única alternativa al ejercicio no violento de la política aparecería como una continuación y extensión de la protesta para la cual habría una mayor vocación en ciertas localidades.

El segundo punto sobre el cual vale la pena insistir es que el grupo armado al cual se le reconoce una menor vocación política en el país, el de los

narcotraficantes, es precisamente aquel para el cual los datos sugieren vínculos más estrechos con los indicadores de participación política de las comunidades. En primer lugar, porque se trata del grupo para el cual dos de los indicadores disponibles de capital social –el número de asociaciones con propósitos culturales y el de organizaciones con carácter político- muestran una relación positiva, y estadísticamente significativa, con su influencia. Por otra parte, porque al igual que para la guerrilla, o los grupos paramilitares, aparece una asociación también positiva y significativa entre su presencia y el número de movimientos políticos: el narcotráfico parece actuar como catalizador de la protesta social, bien sea porque la facilita o promueve, bien sea porque encuentra conveniente instalarse en las localidades donde esta se da con mayor facilidad. Por último, y este no parece un punto menor, porque aparece como el grupo con mayor capacidad para corroer el ejercicio electoral.

#### **1.4 – CONFLICTO, VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD**

Uno de los temas más pertinentes, y sensibles, en el marco de las negociaciones con los insurgentes ha sido el de la relación entre la llamada delincuencia común y el conflicto armado. Al respecto existen dos posiciones opuestas. Están por un lado quienes aseguran que la guerrilla, o los otros grupos armados, conforman un elemento importante de control de las actividades criminales. Tal es la visión que han tratado de vender tanto los mismos alzados en armas como algunos analistas <sup>54</sup>. No faltan sin embargo quienes aportan evidencia en contra y argumentan que la presencia de organizaciones armadas es un factor determinante del deterioro en el orden social de las comunidades y por ende constituye un estímulo a la criminalidad <sup>55</sup>.

Desde la perspectiva de los actores armados, y utilizando las caricaturas disponibles en la literatura sobre la figura del mafioso que vende servicios privados de protección –que es muy útil para explicar las decisiones de cualquiera de los actores del conflicto colombiano- se ha señalado la existencia de un dilema que hace difícil predecir la naturaleza de la asociación con las actividades delictivas. Si, como se sugiere a veces, los grupos armados actúan como gobiernos de facto se puede esperar que muestren interés por garantizar un orden mínimo en sus territorios que permita algún tipo de actividad económica de la cual poder extraer tributos. Sin embargo, también es cierto que esa pacificación y control social estarían restándole demanda por sus servicios privados de protección.

La relación entre los actores armados y el crimen es fundamental para el análisis puesto que, de manera indirecta, da luces acerca de los verdaderos objetivos de tales grupos. Sin necesidad de adentrarse en el difícil tema de las intenciones, la

---

<sup>54</sup> Recientemente las FARC se han preocupado por informar a la prensa que en los cinco municipios bajo su control a partir de la orden de despeje sólo se ha presentado una muerte violenta “En toda la zona del despeje ha habido un solo hecho violento con muerte en los últimos dos meses; es decir, en el tiempo que llevan los soldados y la fuerza pública alejados de estos parajes, cuando antes la criminalidad, y no sólo guerrillera, era la correspondiente a los altísimos índices de todo el país”. M-A Bastenier (1999) “Negociaciones de paz en Colombia. Entrevista con Andrés Pastrana” El País, Enero 7 de 1999.

<sup>55</sup> Ver por ejemplo los trabajos de Camilo Echandía o, para Medellín, los de la Corporación Región.



clientela de los guerreros es un buen indicador de sus motivaciones de fondo. Es claro que la protección que tales grupos brindan se puede orientar a los ciudadanos, al sector productivo e incluso a los delincuentes, para quienes el problema de la inseguridad, la vigilancia de los acuerdos y la protección de la propiedad ilegal es muy pertinente. Se ha argumentado <sup>56</sup> con relación a los mafiosos, que su horizonte de tiempo es determinante en la decisión de a quien se debe proteger. Si el futuro se muestra incierto se tiende a favorecer a los criminales en detrimento de las víctimas, se maximizará el ingreso corriente, y la protección pronto se tornará en simple extorsión, concentrándose en la que se ofrece contra ellos mismos. A su vez, los consumidores se mostrarán reacios a comprar los servicios de grupos deteriorados que se verán entonces inclinados a utilizar formas más enérgicas de promoción de sus servicios. Por el contrario, si el guerrero contempla un largo horizonte de tiempo para su grupo estará menos dispuestos a hostigar a sus clientes y tenderá a proteger a la población de los criminales. Estarán más dispuestos a pagar por verdadera protección.

El principal problema que se enfrenta para analizar de manera sistemática la relación de las organizaciones armadas con la delincuencia es que tales organizaciones pueden afectar las dos magnitudes en que se descomponen las cifras delictivas: los niveles de criminalidad y la proporción de los delitos que llega a conocimiento de las autoridades, y a las estadísticas oficiales <sup>57</sup>. A esto se suma como dificultad el hecho de que sobre la llamada criminalidad real no existe más información que la que se deriva de las encuestas de victimización, realizadas tan sólo en las principales ciudades del país. Por esta razón, el análisis debe emprenderse con uno de los pocos incidentes criminales sobre los cuales existe información directa –y no a través del sistema judicial- a nivel de municipios: los homicidios. También se puede utilizar alguna información disponible a nivel municipal sobre la incidencia del secuestro. Otra dimensión de las actividades ilegales que se puede analizar es la de los cultivos de droga. Por último se hará, a pesar de todas las limitaciones inherentes a esta información, un análisis a partir de las estadísticas judiciales utilizando como indicador de la criminalidad las cifras de investigaciones preliminares.

#### **1.4.1 – VIOLENCIA HOMICIDA Y SECUESTRO**

La relación entre la violencia homicida y el crimen organizado ha sido ampliamente reconocida en la literatura <sup>58</sup>. Se ha considerado <sup>59</sup> que la violencia es un insumo importante de las actividades relacionadas con el crimen organizado, por cuatro razones: (1) es el elemento básico en la resolución de conflictos y se usa como garantía para el cumplimiento de los acuerdos, (2) se utiliza como barrera a la entrada de eventuales competidores, (3) es un

---

<sup>56</sup> Gambetta (1993) pag 33

<sup>57</sup> Más difícil aún es llegar a conclusiones sólidas si se tiene en cuenta que, como se ha encontrado, la presencia de actores armados afecta la confiabilidad misma de las cifras que remiten los juzgados y unidades de Fiscalía al sistema estadístico nacional.

<sup>58</sup> El trabajo clásico para el análisis de la violencia como un insumo de las diversas actividades de las mafias es Gambetta (1993).

<sup>59</sup> Ver por ejemplo Thoumi (1994)

mecanismo de protección de la propiedad obtenida ilegalmente y (4) se puede usar contra las autoridades para alterar las reglas del juego.

Cuando se analiza el efecto de los indicadores disponibles de violencia sobre la presencia continua de la guerrilla, se observa que la tasa de homicidio promedio 1990-1998 muestra un efecto positivo pero no muy significativo. Por el contrario, tanto el crecimiento en el número de homicidios (hblog) como el índice de secuestros (vsecu) muestran un poder explicativo sobre el indicador de presencia de la guerrilla<sup>60</sup>.

Para los grupos paramilitares, es impresionante la asociación que se observa con cada una de las variables disponibles sobre violencia homicida<sup>61</sup> (Tabla 3). Cuando se analiza el efecto conjunto de tales indicadores, muestran un alto poder explicativo sobre la influencia paramilitar tanto la dinámica de la violencia durante los noventa (que haya aumentado se asocia con una menor probabilidad de presencia) como, sobre todo, sus niveles (th9098). El indicador de alto índice de secuestros también muestra un signo positivo y altamente significativo.

Para la presencia de narcotráfico en los municipios también se observa una asociación más estrecha que para la guerrilla con los distintos indicadores de violencia. La relación con la incidencia del secuestro es menos significativa de la que se observa para los otros dos grupos. Al analizar el efecto conjunto de los indicadores de violencia se observa una asociación negativa y significativa con el crecimiento del número de homicidios .

En síntesis, los ejercicios realizados para analizar la relación entre la presencia de grupos armados y los indicadores de violencia extrema –homicidios y secuestro- tienden a desvirtuar la noción de que el accionar de estos grupos es independiente de la criminalidad en las localidades. Tanto los altos niveles de violencia homicida como de secuestro se asocian con una mayor probabilidad de presencia de estos grupos. Para matizar la interpretación de este resultado, vale la pena señalar que, por otra parte, la presencia de tales grupos se asocia con un menor incremento de la violencia<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Si se cambia el indicador de presencia de la guerrilla las características de la asociación con la violencia homicida y la influencia de los insurgentes es más nítida. A diferencia de los indicadores sociales, el efecto de la tasa de homicidios sobre la presencia reciente es más significativo que sobre la presencia a principios de los noventa. Para el indicador de no presencia de la guerrilla, se observa que una tasa de homicidios baja es un elemento que contribuye a discriminar aquellos municipios que se han visto siempre libres de presencia guerrillera.

<sup>61</sup> En efecto, cada uno de los indicadores construidos a partir de los datos de homicidios municipales entre 1990 y 1998, así como los relativos al secuestro, muestran una capacidad significativa para contribuir a la explicación del patrón regional de influencia de los grupos paramilitares.

<sup>62</sup> Hay dos maneras de interpretar este resultado, a primera vista contradictorio, que la presencia de los actores se asocia con mayores niveles de violencia y, simultáneamente, con menores aumentos de la misma. La primera es que los sitios que presentan condiciones favorables para la presencia de los actores armados ya eran violentos a principios de la década de los noventa y que, en un ambiente global de descenso de la violencia como el que se observó en el país desde principios de la década pasada, el crecimiento de una violencia inicialmente alta es necesariamente limitado. Con mayor razón cuando, como ocurrió durante los noventa, la violencia homicida en Colombia tendió a esparcirse, a desconcentrarse y a hacerse menos heterogénea entre las regiones. La segunda interpretación, complementaria de la anterior, es que la influencia de los actores armados en los municipios es tal que se logran controlar los crecimientos explosivos de la violencia, pero que este control relativo sólo se logra en niveles altos de muertes violentas.

De cualquier manera, un elemento digno de mención es que la relación del conflicto con la violencia tiene un perfil similar para los tres actores relevantes. Además, y de manera consistente con los testimonios sobre la evolución del conflicto durante los noventa, los ejercicios estadísticos muestran que, entre los tres actores armados, los paramilitares son los que presentan vínculos más estrechos con la violencia homicida mientras que la guerrilla aparece como el grupo más identificado con el secuestro.

#### **1.4.2 - PRODUCCION DE DROGA**

La consideración de variables relativas a la producción de cocaína o amapola <sup>63</sup> no contribuye a la explicación de la presencia continua de la guerrilla en los municipios <sup>64</sup>. Para los grupos paramilitares, los indicadores de cultivos ilícitos tampoco contribuyen significativamente, y de manera adicional al efecto de las variables consideradas hasta este punto, a la explicación de su presencia en los municipios.

#### **1.4.3 – OTROS DELITOS**

Como ya se señaló, el principal obstáculo para analizar la relación entre la presencia de actores armados y las diferentes manifestaciones delictivas es la carencia de información sobre la verdadera incidencia de estas últimas. Ni siquiera se dispone en el país, para la mayor parte de los delitos, de las cifras de denuncias a nivel municipal. Como única opción disponible para realizar este tipo de análisis se cuenta con las cifras judiciales de investigaciones preliminares, que en principio deberían ser similares a las de denuncias pero que, conviene reiterarlo, no reflejan la llamada criminalidad real sino la proporción que llega a conocimiento de las autoridades.

Al analizar el efecto de las diferentes categorías de conductas delictivas consideradas en la lista de investigaciones preliminares por títulos del código se encuentra que dos categorías de incidentes contribuyen a la explicación de la presencia de la guerrilla en los municipios, en ambos con una asociación positiva con la presencia (Tabla 4). Para una de ellas, el número de investigaciones por atentados contra el orden público, la explicación es completamente evidente. Para la segunda, por el contrario, la relación

---

<sup>63</sup> Se dispone de variables dicótomas que toman el valor 1 si en el municipio hay cultivos de cada tipo de producto y 0 en caso contrario.

<sup>64</sup> Son dos las circunstancias que permiten explicar este resultado, que va en contra vía de la idea de unos movimientos insurgentes que en buena parte se financian con los tributos obtenidos por la protección de los cultivos ilegales. La primera sería que la alianza entre la guerrilla y los productores de drogas se consolidó reciente, y el indicador utilizado de presencia de la guerrilla se refiere a la presencia continua desde finales de los años ochenta. La segunda circunstancia es que existen diferencias entre los distintos grupos guerrilleros en términos de su disposición a suministrar protección a los cultivadores de coca, siendo esta una característica de las FARC no compartida por el ELN. De hecho, cuando se utilizan los indicadores de presencia para cada uno de estos grupos de manera separada, información disponible para 1997, y se trata de explicar tal presencia a partir del mismo conjunto de variables utilizadas hasta ahora, se encuentra que para las FARC, la existencia de cultivos de cocaína es uno de los factores que en mayor medida ayudan a discriminar los municipios bajo su influencia. El efecto no sólo es estadísticamente significativo sino de una magnitud importante: que existan cultivos de coca en un municipio multiplica por cerca de tres la probabilidad de presencia de las FARC en ese municipio en el año 97. Para el ELN, por el contrario, tanto la presencia de cultivos de coca como de amapola disminuye la probabilidad de presencia de tal grupo en los municipios. El efecto no sólo es significativo sino de un tamaño nada despreciable: la presencia de cultivos ilícitos reduce en más del 80% la probabilidad de presencia del ELN en una localidad

encontrada es bastante difícil de racionalizar: se trata del número de investigaciones por delitos contra la familia <sup>65</sup>.

Para los grupos paramilitares, una variable explicativa que resulta significativa es la suma de los ataques a la justicia y al orden público (crJOP). Para la explicación de la presencia de grupos dedicados al narcotráfico, ninguno de los indicadores de comisión de delitos resulta estadísticamente significativo.

### **1.5 – DESEMPEÑO DE LA JUSTICIA PENAL**

Tal vez una de las asociaciones más analizadas por la llamada economía del crimen, tanto a nivel teórico como empírico, es aquella entre la incidencia de las conductas criminales y la actuación de la justicia penal. La hipótesis de la disuasión, de acuerdo con la cual el sistema penal de justicia sirve para imponer costos a las conductas contrarias a la ley, costos que en principio pueden afectar tal tipo de decisión, es a su vez un tema de abierto debate con ciertas ramas de la criminología dentro de las cuales se postula que la justicia penal es –o debe ser- algo más que un sistema simplemente represivo.

Desde sus inicios, que se remontan a las reflexiones de César Beccaria relanzadas por Gary Becker en los años sesenta, la economía del crimen se ha preocupado por dos parámetros básicos del funcionamiento del sistema penal de justicia: la probabilidad de detener a los infractores y la magnitud de las penas impuestas. Puesto que, para un análisis como el que se ha venido realizando, una sección transversal para los municipios dentro del territorio nacional, los parámetros relativos a la intensidad de las penas contempladas en el código penal son en principio constantes, las posibles diferencias en la capacidad sancionadora del Estado deben buscarse en el primero de los parámetros, o sea la capacidad de identificar, detener y sancionar a los infractores.

La corroboración empírica de la hipótesis de la disuasión en el caso de la presencia de actores armados en los municipios se enfrenta con varias dificultades. La primera es que para lo que se puede pensar es la principal herramienta de que dispone el Estado para repeler esa presencia, la capacidad de respuesta militar, no se cuenta con un indicador cuantitativo, ni siquiera aproximado. La segunda es que, a nivel de las herramientas judiciales, no es claro cuales son las que se utilizan, o se deberían utilizar, para disuadir tal presencia <sup>66</sup>. La tercera dificultad, tanto teórica como práctica tiene que ver con el hecho que en ciertas localidades existen suficientes razones para pensar que

---

<sup>65</sup> Sin embargo, si se cambia el indicador utilizado como variable dependiente, los delitos contra la familia sólo aparecen positivamente asociados con la presencia temprana de la guerrilla. Por esta razón, que se suma a la de no poder ofrecer una explicación razonable para la asociación encontrada, parece razonable no incorporar esta variable en la ecuación a la cual se adicionan solamente las investigaciones preliminares por atentados contra el orden público (Ecuación 1.4.3.2).

<sup>66</sup> Ni siquiera se puede saber con certeza si el Estado colombiano ha estado siempre dispuesto a utilizar mecanismos judiciales para enfrentar o controlar la influencia de los actores armados en el territorio nacional. El hecho reciente que, en el marco de unas negociaciones de paz, bajo el amparo de normas legales se haya autorizado, y virtualmente legitimado el control político, militar e incluso judicial de ciertos municipios por parte de la guerrilla refleja bastante bien esta dificultad. Manifestaciones de otro género, como la aparente falta de "voluntad política" que ha existido para promover ciertos tipos de procesos penales apuntan en la misma dirección.

las decisiones judiciales están completamente bajo el control de los actores armados analizados.

Dentro del limitado conjunto de indicadores de desempeño que se pueden construir a partir de la información judicial está la proporción entre investigaciones preliminares y sumarios por homicidio (jppsph)<sup>67</sup>, o sea la fracción de los casos de homicidio que llegan a la justicia y que conducen a la apertura de un sumario. Esta variable muestra un poder explicativo, estadísticamente significativo, sobre la presencia de los tres grupos armados. En todos los casos, además, la asociación entre el desempeño de la justicia penal en materia de homicidios, y la presencia de actores armados, es negativa. No sobra recordar que en el caso colombiano, la interpretación de este resultado admite muy bien la posibilidad de una causalidad en ambas vías: un mal desempeño de la investigación criminal de los homicidios favorece la consolidación de actores armados en una localidad o, en el otro sentido, la presencia de grupos violentos organizados hace más difícil la labor de los fiscales de investigar y aclarar las muertes violentas.

Para la guerrilla, la introducción de este indicador altera de manera considerable el coeficiente del nivel de violencia (la tasa promedio de homicidios 1990-1998) lo que en buena medida sugiere una asociación entre la violencia homicida guerrillera y el desempeño de la justicia penal en su labor de investigar las muertes violentas.

Para los grupos paramilitares, el mismo indicador ayuda a la explicación de su presencia sin que en este caso se altere de manera considerable el coeficiente de las otras variables. Para los grupos de narcotraficantes, el indicador de desempeño en la investigación criminal de los homicidios muestra no sólo un efecto significativo sino que, al igual que con la guerrilla, reduce el alcance explicativo de otras variables relacionadas con la violencia y la criminalidad.

## **2 – CONFLICTO Y FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES**<sup>68</sup>

Dada la naturaleza inductiva de la metodología adoptada, y puesto que el trabajo está más orientado a investigar el conflicto colombiano que a ofrecer un análisis detallado sobre los determinantes de las finanzas públicas municipales, para estudiar el efecto del primero sobre las segundas se adoptó un procedimiento indirecto. Así, en lugar de elaborar, para cada uno de los diferentes rubros de los ingresos y gastos públicos municipales, un modelo detallado de sus factores

---

<sup>67</sup> Para la construcción de esta variable, cuyo valor máximo se limitó al 100% -o sea que en los municipios en los cuales el número de sumarios por homicidio es superior al número de preliminares se considera que el indicador de desempeño alcanza su valor máximo, se utilizaron los promedios observados entre 1992 y 1997.

<sup>68</sup> Ejercicios preliminares analizando las relaciones entre la presencia de actores armados y los datos de finanzas públicas municipales sugirieron una débil asociación con los grandes rubros agregados y, por el contrario, ciertos vínculos estrechos con componentes específicos tanto de los ingresos como de los gastos. Por otra parte, la capacidad de ciertos rubros de las finanzas municipales para explicar la presencia de actores armados no parece ser uniforme entre los distintos grupos. Por esta razón, y dado que para los paramilitares y narcotraficantes no se dispone de indicadores de presencia sino para finales de la década de los noventa, se decidió recurrir a la base de datos de finanzas públicas municipales del DNP en detrimento de la levantada por el Banco de la República, que tan sólo está disponible hasta 1995. Por distintas razones se consideró conveniente utilizar los datos correspondientes al último año, 1998.

determinantes -algo que se sale del alcance del trabajo propuesto- para luego analizar en qué medida el conflicto altera esos ingresos o gastos, se procedió a la inversa: a partir de los determinantes de la presencia de los actores relevantes del conflicto se buscó detectar aquellos componentes de las finanzas públicas que de alguna manera ayudan a explicar esa presencia.

## **2.1 – INGRESOS FISCALES**

### **2.1.1 – INGRESOS Y GUERRILLA**

Para examinar el efecto de los ingresos fiscales municipales sobre los indicadores disponibles de presencia de actores armados en los municipios colombianos el paso inicial consiste en observar si los diferentes rubros de tales ingresos -en términos per cápita y de manera complementaria con las variables consideradas hasta este punto- contribuyen a discriminar los municipios con presencia de tales actores de aquellos libres de esa influencia.

Cuando a la ecuación básica de presencia guerrillera en un municipio se adiciona como variable el monto total de los ingresos fiscales municipales, en términos per cápita, no se observa un efecto significativamente distinto de cero. Tampoco aparecen coeficientes estadísticamente significativos al desagregar los ingresos en corrientes, recursos de capital e ingresos de establecimientos públicos. De manera muy débil, se observa que los ingresos corrientes se asocian de manera positiva con la presencia de la guerrilla mientras que los recursos de capital y los ingresos de establecimientos públicos muestran un impacto negativo, aunque poco significativo, sobre la presencia continua de la guerrilla.

Al separar los ingresos corrientes entre tributarios, no tributarios y transferencias se aclara un poco el débil efecto del conjunto de los ingresos corrientes, puesto que se observa que los distintos componentes no tienen un efecto con el mismo signo sobre la probabilidad de presencia de la guerrilla<sup>69</sup>.

No es claro cual es el efecto que, en principio, cabe esperar de los montos recaudados por ingresos tributarios sobre la presencia de guerrilla pues se puede pensar en relaciones en ambos sentidos<sup>70</sup>. Tampoco resulta inmediato adelantar una hipótesis para la posible asociación entre los ingresos no tributarios y la presencia de guerrilla. Una versión extrema de la idea del

---

<sup>69</sup> Mientras los ingresos tributarios y no tributarios se muestran negativamente asociados con la presencia de la guerrilla, las transferencias muestran el efecto contrario y parecen actuar como un elemento de atracción. De todas maneras, las variables siguen siendo estadísticamente poco significativas.

<sup>70</sup> Por un lado, es razonable plantear que los municipios con mayor capacidad de pagar tributos por parte de la población pueden resultar más atractivos para los insurgentes pues equivalen a una mayor capacidad de obtener recursos por contribuciones, o por medios coercitivos como el boleteo, la extorsión o el secuestro. En alguna medida, este efecto se estaría ya captando a través de los coeficientes de las variables relativas a las condiciones económicas de la población, tales como los indicadores de necesidades básicas insatisfechas o el índice de desigualdad de gini. Los municipios más pobres resultan más atractivos para la guerrilla mientras que, por el contrario, la mayor desigualdad aparece positivamente asociada con la presencia armada. Un alto índice de desigualdad de gini puede ser interpretado como indicador de la existencia de una pequeña proporción de la población con recursos superiores al promedio y susceptible de ser sometido a contribuciones, boleteo o extorsión. Por otra parte, un mayor recaudo de ingresos tributarios, dado un nivel de ingresos, puede tomarse como síntoma de una autoridad estatal mejor consolidada, lo que en principio podría disminuir la probabilidad de presencia de la guerrilla.

clientelismo armado implicaría que los grupos insurgentes tienen capacidad para alterar la asignación global de recursos no tributarios en los municipios. Los datos disponibles no sugieren que esto sea así. Por el contrario, se observa que la probabilidad de presencia continua de la guerrilla es estadísticamente más independiente de los recursos no tributarios de los municipios que de las transferencias o de los ingresos tributarios.

Para los ingresos por transferencias si parece razonable postular que, en principio, se debe dar una asociación positiva puesto que este tipo de flujos pueden actuar como un estímulo a la presencia de la guerrilla. Aunque tal es el signo que se obtiene en la ecuación estimada, su efecto no es estadísticamente significativo.

Al desagregar aún más los ingresos municipales entre sus distintos componentes, para la casi totalidad de los rubros no se alcanzan a obtener coeficientes que contribuyan a explicar la presencia continua de la guerrilla en un municipio (Tabla 5). Únicamente se observa un efecto positivo y estadísticamente significativo con los recaudos por concepto de “rifas y apuestas” sin que, desafortunadamente, parezca evidente una explicación razonable para este resultado. También se observa algún poder de discriminación en el monto per cápita de “transferencias por situado fiscal”, que aparece *negativamente* asociado con la presencia de la guerrilla <sup>71</sup>. Por último, y con una mayor significancia estadística se observa una asociación, esta vez positiva, entre la presencia de la guerrilla y las transferencias del Fondo Nacional de Regalías <sup>72</sup>.

Al considerar el efecto conjunto de los tres indicadores que, aisladamente, muestran un poder explicativo sobre la presencia de la guerrilla se observa que se mantiene esa capacidad de discriminación, e incluso se refuerza. No sólo se conservan los mismos signos sino que se tornan aún más significativos que en las estimaciones individuales (Ecuación 2.1). En particular, el rubro de ingresos por concepto de “rifas y apuestas” se hace tan significativo, y su efecto aparece de tal magnitud (cada mil pesos por habitante por ese concepto incrementa en más de cinco la probabilidad de presencia de la guerrilla), que bien vale la pena aventurar una explicación. A nivel de simple conjetura, pues no existe otro tipo de evidencia al respecto –como si hay, por ejemplo, anécdotas en ese sentido para los narcotraficantes- se puede pensar en las rifas y apuestas como un mecanismo de blanqueo de capitales por parte de la guerrilla.

---

<sup>71</sup> De hecho, la diferencia en los recursos por este rubro entre los municipios con presencia continua de la guerrilla y aquellos libre de tal influencia son del orden del 25% en términos per cápita.

<sup>72</sup> Por otra parte, algunos indicadores de ingresos de capital –como los recursos de crédito del fondo nacional de regalías, del presupuesto nacional o de Fonade, o los de crédito externo- que parecerían tener la capacidad de predecir la no presencia de guerrilla muestran la particularidad de estar presentes en un número muy reducido de municipios, que coinciden con el conjunto dentro del cual no se ha detectado presencia continua de la guerrilla. De acuerdo con los datos de Planeación Nacional, tan sólo tres municipios reciben recursos del Fondo nacional de Regalías, siete reciben créditos del presupuesto nacional y 20 de Fonade. A su vez, sólo 11 de los municipios tienen acceso a recursos de crédito externo.

La explicación para el coeficiente positivo de los ingresos por transferencias del Fondo Nacional de Regalías es bastante directa y simplemente refleja la circunstancia, relativamente bien documentada para el país, y consistente con alguna evidencia internacional, de los movimientos insurgentes atraídos por las localidades ricas en recursos naturales susceptibles de ser sometidos a tributos forzosos o extorsión.

La explicación para el coeficiente *negativo*, y estadísticamente significativo, de las transferencias por concepto del situado fiscal es mucho menos evidente, y en principio iría en contra vía de la idea, también difundida en el país, sobre la capacidad de la guerrilla para afectar las asignaciones de recursos públicos que se hacen desde la administración central <sup>73</sup>.

Una segunda vía para analizar la relación entre la presencia de los grupos armados y los ingresos fiscales es mediante la introducción de variables dicótomas asociadas con algunos de los rubros de ingresos fiscales –para señalar si existen o no tal tipo de recursos- en lugar de los montos per cápita de tales rubros. Cuando se hace este ejercicio para la guerrilla, se observa que algunos componentes de los ingresos, expresados de esta forma –si existen tales recursos o no- muestran capacidad para explicar la presencia de la guerrilla en un municipio. En particular, aparece una asociación positiva, y estadísticamente significativa, con la existencia de dos tipos de ingresos: los de impuesto al transporte por oleoducto y gasoducto (ITOG) y, por otro lado, los recursos de crédito del sistema financiero nacional (crSFN). El efecto, que como ya se dijo es estadísticamente significativo, no es de una magnitud despreciable: el hecho que se trate de un municipio que capte ingresos del oleoducto o gasoducto multiplica por más de ocho la probabilidad de presencia guerrillera en un municipio, mientras que el acceso del fisco municipal al crédito del sistema financiero nacional –como ya se dijo, de manera independiente del monto de tales recursos- aumenta tal probabilidad en un 400%.

Es conveniente reiterar que el efecto de estos dos últimos tipos de ingresos a los municipios como elemento que incentiva la presencia de la guerrilla es significativo sólo cuando se considera como algo dicotómico, que existe o no. Es la disponibilidad de ciertos recursos, y no su monto, lo que afecta de manera significativa la probabilidad de influencia de la guerrilla en una localidad. No es difícil racionalizar este resultado: desde el punto de vista de ciertos recursos fiscales no parecen relevantes, a la hora de las decisiones sobre presencia en una localidad, los cálculos demasiado minuciosos sino simplemente que se pueda contar o no con la existencia de esos recursos <sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Puesto que para los otros grupos armados también se encuentra la asociación negativa y significativa con los recursos de este origen y en Rubio (2002) se muestra que existe una relación, también negativa y también significativa con la tasa de homicidios, este extraño resultado merece mayor discusión e investigación posterior para poder explicarlo.

<sup>74</sup> En este punto conviene destacar que la introducción en la ecuación de presencia de la guerrilla de las variables relativas a los ingresos fiscales municipales altera el poder explicativo de dos variables: el índice de necesidades básicas insatisfechas y, por otro lado, la dinámica de la violencia. Este resultado sugiere, como cabría esperar, que existe una relación entre los recursos fiscales, en particular las transferencias, y los indicadores de pobreza. Sobre la otra asociación, entre los recursos fiscales y la dinámica de la violencia es poco lo que, a nivel de explicación, se puede



### 2.1.2 – INGRESOS FISCALES Y GRUPOS PARAMILITARES

El ejercicio equivalente para los grupos paramilitares arroja, a nivel de los grandes agregados de los ingresos municipales, resultados similares a los de la guerrilla. Ni los ingresos totales per cápita, ni su descomposición entre ingresos corrientes, recursos de capital e ingresos de empresas públicas, ni la desagregación de los primeros entre ingresos tributarios, no tributarios y transferencias muestran coeficientes que sean significativamente distintos de cero. Además, y también en forma similar a lo que ocurre para la guerrilla, se encuentra una asociación negativa con los dos primeros y positiva con las transferencias aunque, como ya se señaló, este efecto no es estadísticamente significativo.

Al desagregar aún más los ingresos, para los grupos paramilitares se observa que, a diferencia de la guerrilla, ninguno de los rubros de los ingresos corrientes contribuye a discriminar los municipios bajo su influencia.

La consideración de las variables dicótomas asociadas con algunos rubros de los ingresos al fisco municipal arroja, al igual que para la guerrilla, resultados significativos para la variable asociada con la existencia o no de oleoductos o gasoductos en la zona pero no significativos en el caso del acceso al crédito del sistema financiero nacional. Además, la magnitud del efecto para la primera de estas variables es muy inferior a la encontrada para la guerrilla.

Para los grupos paramilitares, si bien los montos de los dos principales componentes de los ingresos tributarios -el impuesto predial y el de industria y comercio- no contribuyen a la explicación de su influencia, la composición de esos ingresos tributarios, y en particular la participación del impuesto de industria y comercio en el total sí ayuda a discriminar los municipios bajo influencia de los grupos paramilitares<sup>75</sup>. De esta manera, para los grupos paramilitares, las asociaciones más estrechas entre su presencia y los ingresos fiscales municipales son con los impuestos por transporte de energéticos -que existan o no, con una asociación positiva- y, por otro lado, con la participación del impuesto de industria y comercio en el total de ingresos tributarios (pic). La explicación para el primero de estos resultados es bastante directa<sup>76</sup>. La

---

adelantar en este punto. De cualquier manera, para la adopción de la nueva ecuación de presencia guerrillera parece conveniente excluir de la ecuación tan sólo la que hace referencia a la dinámica de la violencia puesto que se conserva el indicador sobre sus niveles. Por el contrario, dada la importancia del fenómeno de la pobreza en el debate sobre el conflicto en Colombia, vale la pena conservar como variable el indicador de NBI.

<sup>75</sup> Para la construcción de la variable incluida en la ecuación -la participación del impuesto de industria y comercio en el total de ingresos tributarios- y con el fin de no perder un buen número de observaciones relativas a los municipios que no reportaron tal tipo de ingresos, y para los cuales por la tanto la nueva variable no puede calcularse se supuso que su valor era igual a cero. Este supuesto de asimilar los municipios que no reportan ingresos tributarios a aquellos en los cuales la participación de impuesto de industria y comercio es despreciable no parece muy arriesgado teniendo en cuenta la baja participación promedio de este impuesto, el hecho que más del 3% de los municipios que reportan ingresos tributarios reportan recaudos nulos por este concepto y que para el 12% de los municipios la proporción es inferior al 2%, para el 17,8% es menor del 3%.

<sup>76</sup> Bien sea porque, siendo este también un elemento de atracción de la guerrilla, implica mayor demanda de servicios de protección contra la guerrilla o, porque, al igual que para los insurgentes, la mayor disponibilidad de recursos energéticos constituye una buena fuente de financiación para las actividades armadas. El segundo resultado, el efecto de la

asociación *negativa* que se observa entre la importancia del impuesto de industria y comercio como fuente de ingresos fiscales en los municipios y la probabilidad de presencia paramilitar es un elemento interesante que se puede interpretar de varias maneras <sup>77</sup>. De cualquier manera, los datos sugieren que esta asociación negativa no es lineal ni monótona <sup>78</sup>.

El hecho que, a diferencia de la guerrilla, la presencia de paramilitares esté asociada con la estructura tributaria de los municipios puede interpretarse como un signo indicativo de la mayor dependencia de tales grupos de las fuentes locales, y privadas, de recursos para su financiación. Así, se podría señalar que los grupos paramilitares aparecen, en alguna medida, como algo menos organizado y coordinado a nivel nacional puesto que su presencia estaría menos sustentada en transferencias de recursos internas al grupo entre las distintas regiones del país.

### 2.1.3 – INGRESOS FISCALES Y NARCOTRAFICO

El análisis del efecto de los grandes agregados de los ingresos fiscales municipales sobre la presencia de los grupos dedicados al narcotráfico arroja resultados similares a los encontrados con los otros dos grupos, en el sentido de una relativa independencia entre los primeros y la segunda. Como pequeña diferencia se puede señalar un vínculo negativo más estrecho, sin llegar a ser estadísticamente significativo, con los ingresos tributarios.

Al desagregar los ingresos tributarios para considerar su efecto aislado sobre la presencia de narcotráfico de manera complementaria al conjunto de variables

---

estructura tributaria de los municipios y sobre la probabilidad de presencia de los grupos paramilitares requiere de un análisis más detallado.

<sup>77</sup> La primera sería que el impuesto de industria y comercio, que se aplica a las ventas anuales de los negocios establecidos en el municipio, es esencialmente un impuesto al flujo de ingresos locales mientras que el predial, que depende del valor de los bienes inmuebles es fundamentalmente un impuesto al acervo de riqueza. De esta manera, la asociación negativa ya señalada entre la fracción de los ingresos provenientes del primer tributo y la influencia paramilitar podría interpretarse como una preferencia de estos grupos por aquellas localidades en donde, por decirlo de alguna manera, es más relevante la riqueza que el ingreso. Esta explicación es consistente con un escenario bajo el cual una función importante de los paramilitares es la protección privada contra las amenazas de secuestro cuya incidencia, se puede plantear, está más asociada al acervo de riqueza en una localidad que al flujo de ingresos. Por otra parte, esta explicación iría en contra vía de la noción, también razonable, que en los municipios con mayor liquidez –derivada de una estructura económica más desarrollada– es más fácil establecer tributos que en aquellos con mayor impuesto a la riqueza. La segunda interpretación es que el impuesto predial es fundamentalmente un impuesto a los ciudadanos mientras que el de industria y comercio es, como su nombre lo indica, un impuesto a las empresas. Bajo la lógica de la extracción de tributos, cabría esperar que los paramilitares tiendan a situarse en los municipios en donde hay mayor actividad empresarial, algo contrario al resultado obtenido. La contradicción se resuelve sin embargo si se tiene en cuenta que las actividades agrícolas y ganaderas no pagan impuesto de industria y comercio. Así, lo que el resultado sugiere es que las localidades en las cuales las actividades agropecuarias son predominantes constituyen un elemento de atracción de los grupos paramilitares.

<sup>78</sup> Para analizar el perfil de la relación, se construyeron una serie de variables dicótomas del tipo *pici* donde *i* varía entre 10% y 90% y *pici* toma el valor uno si la fracción de los ingresos tributarios provenientes de industria y comercio es superior a *i* y cero en caso contrario. Así, por ejemplo, *pici10* toma el valor uno para aquellos municipios en los cuales la participación del impuesto de industria y comercio es superior al 10% y cero en caso contrario. Con cada una de estas variables se estimó la asociación (con un modelo *logit*) con la presencia de los grupos paramilitares, de manera conjunta con las demás variables consideradas hasta este punto. Los resultados de estos ejercicios corroboran la observación de no linealidad de la relación. En particular los datos sugieren que existe un umbral para la participación del impuesto de industria y comercio –alrededor del 40%– por debajo del cual se mantiene la asociación negativa con la influencia de tales grupos pero por encima del cual la relación cambia de signo sino que se torna creciente. Por ejemplo, si se considera una variable dicótoma para identificar aquellos municipios en los cuales la participación del impuesto de industria y comercio es superior al 70% se obtiene que, en esos municipios, la probabilidad de presencia de grupos paramilitares es 40% superior a la que se da en los demás.

consideradas hasta este punto, aparecen con una asociación negativa y estadísticamente significativa las sobretasas tanto al impuesto predial para la CAR como al combustible automotor. Por el contrario el impuesto por “estampilla pro-electrificación” aparece con un coeficiente positivo y estadísticamente significativo. Ninguno de los ingresos no tributarios muestra algún tipo de poder explicativo sobre la presencia de narcotraficantes. En cuanto a las transferencias, y de manera más marcada que para la guerrilla o los grupos paramilitares, los datos arrojan una asociación negativa, y altamente significativa, entre la presencia de narcotráfico en las localidades y las transferencias relacionadas con la Ley 60 del 93, y en particular con las del situado fiscal. Cuando se analiza el efecto conjunto de estas variables sobre la presencia de narcotráfico, conservan un poder explicativo la sobretasa al combustible automotor (itsca98) y las transferencias por situado fiscal (itrsf98), ambas con un coeficiente negativo<sup>79</sup>.

A diferencia de los grupos paramilitares, la estructura tributaria de los municipios no parece ejercer ningún tipo de influencia sobre la presencia del narcotráfico<sup>80</sup>.

En síntesis, por el lado de los ingresos fiscales de los municipios como elemento que afecta la dinámica regional del conflicto se pueden hacer varias observaciones. La primera es que los grupos armados no parecen tomar sus decisiones territoriales basados en el volumen global de los recursos fiscales municipales, corrientes o de capital. Ni los ingresos tributarios, ni los ingresos no tributarios, expresados en términos per cápita, parecen tener capacidad para alterar de manera significativa las estrategias de expansión de tales grupos. A pesar de lo anterior, las transferencias sí ejercen poder de atracción sobre la guerrilla, y ciertos rubros de ingresos muy específicos, también parecen estar afectando la geografía del conflicto. El componente de los ingresos tributarios locales que muestra mayor de capacidad de predicción sobre la presencia, sobre todo de la guerrilla, es que existan o no recursos del “impuesto al transporte por oleoductos y gasoductos”. Otros rubros de los ingresos también muestran unas curiosas asociaciones, estadísticamente significativas, que parece prudente interpretar como una consecuencia del accionar de los grupos, más que como causas de su presencia. En particular, se deben mencionar los ingresos por “rifas y apuestas” que se asocian de manera fuertemente positiva con la

---

<sup>79</sup> Con relación a la primera de estas variables, y descartando la causalidad desde la sobretasa hacia la presencia de tales grupos –que requeriría una explicación del género que los narcotraficantes escogen para sus actividades aquellos sitios en los cuales su negocio, o la operación de su parque automotor, se beneficia de una menor sobretasa a la gasolina- parece más razonable plantear una explicación en el sentido inverso. Se puede pensar, por ejemplo, que en los sitios bajo influencia del narcotráfico se ejerce “lobby” tendiente a impedir el cobro de sobretasas sobre uno de los insumos a tal actividad. El hecho que la variable dicótoma asociada con este rubro de los ingresos –que exista o no ese tipo de recurso y por lo tanto la sobretasa- se asocie negativamente con la presencia de narcotráfico tiende a favorecer esta explicación. También se puede pensar que en los sitios en donde hay actividades de narcotráfico se consumen combustibles provenientes de otras regiones, y con características de informalidad o ilegalidad.

<sup>80</sup> En ese contexto, lo que sorprende es la falta de asociación pensando en la causalidad en el sentido inverso. En principio, y dados los recursos que se mueven alrededor de las actividades de procesamiento y comercio de la droga, se podría pensar que la presencia de narcotráfico en una localidad podría tener un impacto positivo sobre la actividad económica y, por esa vía, incrementar el recaudo por concepto de industria y comercio, o alterar su participación en el total de los ingresos. Los datos no sugieren ningún efecto de este tipo, lo que permite pensar que la mayor parte de la actividad comercial asociada al narcotráfico es de tipo informal y no repercute en los recaudos tributarios.

presencia guerrillera y la sobre tasa a los combustibles que muestra una correlación negativa con el narcotráfico.

La segunda observación es que la guerrilla, en mayor medida que los grupos paramilitares, parece tener en cuenta ciertos flujos de recursos –tanto públicos de transferencias como de crédito del sistema financiero- externos a los municipios.

La tercera es que los datos sugieren de manera indirecta que la guerrilla, en menor medida que los paras, parece contar con una mayor capacidad para captar recursos en un lugar y transferirlos a otro para sostener sus frentes.

## **2.2 – RIQUEZA, ACTIVIDAD ECONOMICA Y TRIBUTOS**

De los ingresos tributarios municipales llama la atención no solamente su alta varianza sino también la débil asociación que se observa entre los recaudos – per cápita- por impuesto predial y por industria y comercio <sup>81</sup>. La correlación simple entre ambos tipos de impuestos es tan sólo de 0.41. Puesto que el predial es fundamentalmente un impuesto a la riqueza, mientras que el de industria y comercio es un tributo a la actividad económica, que se basa en las ventas brutas de los negocios no agropecuarios, si se supone que las tasas de tributación son similares en todo el territorio nacional y los recaudos reflejan la estructura económica de los municipios lo que los datos sugieren es que no existe una relación tan estrecha como cabría esperar entre la riqueza y la actividad económica en las localidades.

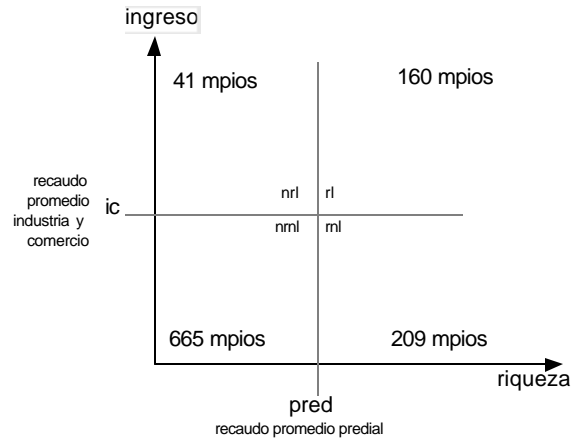
Se pueden agrupar los municipios en cuatro grandes categorías, dependiendo de su situación sobre estos dos ejes. Si se define un cuadrante cuyo origen se sitúa en el recaudo promedio tanto de predial como de industria y comercio se podrían establecer cuatro tipos de municipios:

- los pobres e ilíquidos (No Ricos No Líquidos nrnl) para los cuales ambos tipos de recaudo se sitúan por debajo del promedio observado para el país
- los ricos e ilíquidos rnl, en los cuales el predial está por encima del promedio nacional mientras el de industria y comercio está debajo.
- los pobres pero líquidos (nr) que están en una situación opuesta al caso anterior
- los ricos y líquidos rl en los cuales ambos tipos de recaudo son superiores a la media nacional.

En la gráfica se resume la información sobre el número de municipios en cada una de las categorías que se acaban de definir.

---

<sup>81</sup> Se eliminaron de la muestra 6 municipios con recaudos anormalmente altos por concepto de estos impuestos, cuyo valor máximo se limitó a 150 mil (\$ del 98 por habitante) para industria y comercio y 90 mil (\$98) para el predial. Se eliminaron los municipios 76892 85010 y 85010 por exceder estos valores en industria y comercio y los municipios 25488, 25612 y 50680 por estar por encima del tope en predial.



Al tener en cuenta estas categorías para explicar la presencia de actores armados en los municipios, se observa que para la guerrilla, y en forma adicional al efecto ya señalado de los indicadores de pobreza y desigualdad, el hecho de que un municipio sea atrasado en materia de recaudo tanto por predial como por industria y comercio ayuda a la explicación de su presencia en un municipio.

No es inmediata la racionalización de este resultado. De manera adicional al efecto de los indicadores de pobreza (que tienden a repeler la presencia de la guerrilla) y a los de desigualdad (que por el contrario la atraen), el atraso relativo de un municipio para recaudar impuestos contribuye a discriminar los municipios bajo influencia de la guerrilla. El efecto no sólo es estadísticamente significativo sino de una magnitud importante: el hecho de que un municipio pertenezca al conjunto de las localidades con recaudos por predial e industria y comercio inferiores a la media nacional multiplica por cerca de cinco la probabilidad de presencia de la guerrilla. Una posible interpretación es que los recaudos por impuesto predial y de industria y comercio no sólo reflejan la estructura económica del municipio sino que además dependen de la capacidad local de fijar las tasas de tributación, algo que sí se puede considerar asociado con la presencia de la guerrilla. Así, lo que estos datos sugieren es que la guerrilla o bien tiende a situarse en aquellos municipios con una baja capacidad de recaudo o, en el otro sentido, que su presencia tiene un efecto corrosivo sobre esa capacidad.

Para los grupos paramilitares la categoría de municipios que aparece como más relevante para explicar su presencia, con la que muestra una asociación negativa, es la de aquellos situados por encima de la tributación promedio en materia de impuesto predial y por debajo de la de industria y comercio, o sea los que se podrían considerar municipios ricos pero no líquidos (nrl). Aunque en términos estadísticos el coeficiente es menos significativo que para la guerrilla, este resultado sugeriría que los grupos paramilitares tienden a evitar los sitios en donde son altos los impuestos a la propiedad o, en el otro sentido, que es el

recaudo de este tipo de impuesto el que en mayor medida tiende a deteriorarse con su presencia <sup>82</sup>.

Para los narcotraficantes, el grupo de municipios que mejor ayuda a explicar su presencia -o mejor su ausencia puesto que la asociación es negativa- es el de aquellos con recaudos superiores al promedio nacional, tanto para el impuesto predial como de industria y comercio. En otros términos, los datos sugieren que la influencia del narcotráfico en una localidad es sinónimo de mala capacidad de recaudo tributario. La magnitud del efecto es importante: el pertenecer al grupo de municipios con recaudo superior al promedio tanto en predial como en industria y comercio está asociado con una reducción en la probabilidad de presencia de narcotráfico del orden del 60%.

En síntesis, a pesar de las limitaciones de la información, sobre todo por el hecho de que las cifras disponibles no permiten diferenciar el nivel de riqueza o de ingreso de la capacidad de recaudo, los datos sí parecen sugerir cierta incompatibilidad entre la presencia de actores armados y la salud tributaria de las localidades. Desde un punto de vista teórico esta observación es bastante lógica: la capacidad de cobrar tributos es simplemente la otra cara de la moneda del monopolio de la coerción. Si este monopolio está puesto en entredicho la consecuencia inmediata es una merma en la facultad de extraer tributos.

## **2.3 - GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y PRESENCIA ARMADA**

### **2.3.1 - GASTO Y GUERRILLA**

El gasto público de funcionamiento por habitante –definido por la ejecución total o sea los pagos a 31 de Diciembre más las cuentas por pagar más las reservas constituidas- en los municipios presenta una enorme varianza <sup>83</sup>. Aunque la guerrilla parecería a primera vista estar asociada con un *menor* gasto público –el gasto promedio en los municipios bajo su influencia es 15% inferior- este efecto no es estadísticamente significativo. Cuando se tienen en cuenta los demás factores que ayudan a explicar tal presencia la relación entre gasto público y presencia de los insurgentes se torna positiva, pero de todas maneras el efecto sigue siendo muy poco significativo. Ninguno de los distintos componentes agregados del gasto (servicios personales, gastos generales y transferencias) muestra un efecto capaz de discriminar los municipios con presencia de guerrilla (Tabla 6).

En términos de la composición de los gastos, y en particular de la participación de los gastos generales en el total, para los cuales cabe pensar que existe un mayor nivel de discrecionalidad que para los pagos por servicios personales,

---

<sup>82</sup> Aunque de manera leve, los datos sugieren que los grupos paramilitares tenderían a evitar estos municipios para localizarse en aquellos con bajos impuestos a la propiedad y altos impuestos a la actividad económica.

<sup>83</sup> Entre las 916 localidades que en el año de 1998 reportaron sus gastos, el monto por habitante varía entre menos de dos mil (\$ de 1998 por habitante) y más de 530 mil. Un sólo municipio (el 25086) es el que presenta un gasto per cápita superior a 500 mil, y en 37 municipios se gastaron más de 100 mil pesos por habitante. Es conveniente anotar que estos municipios con un alto gasto per cápita no necesariamente corresponden a las grandes ciudades del país. Por el contrario, el gasto por habitante parece independiente del tamaño de la población de los municipios. Entre los municipios con un gasto inferior a 100 mil, la mayoría se sitúa entre los 20 y 40 mil pesos por habitante.

también se observan grandes diferencias entre los municipios <sup>84</sup>. Esta primera descomposición del gasto tampoco contribuye a discriminar los municipios con presencia de la guerrilla.

Un segundo criterio para desagregar el gasto es la manera como se ejecuta. Por ejemplo, puede considerarse relevante la relación entre las apropiaciones iniciales y los gastos finalmente ejecutados. Si se analiza la distribución por municipios de la relación entre las primeras y los segundos se observa de nuevo una gran varianza. Aunque para el grueso de los municipios existe una alta correspondencia entre apropiaciones y ejecución final, en un 18% de las localidades se dan participaciones que se alejan bastante de la media observada para esta variable. Un aspecto que se puede destacar es que la distribución de esta variable (relación entre apropiaciones iniciales y gasto ejecutado) está más acotada en aquellos municipios con presencia de la guerrilla. En ninguna de las localidades bajo influencia de la guerrilla se da el fenómeno de una apropiación inicial muy baja con relación a lo que se termina gastando. En el otro sentido, en ninguno de los municipios en donde la relación entre apropiación inicial y ejecución final es inferior al 70% hay presencia de la guerrilla. Sin embargo no parece en este caso tratarse de una relación causal entre uno y otro fenómeno sino una simple coincidencia, que se manifiesta por el hecho que el porcentaje de municipios en donde esta baja relación se observa es bastante reducido <sup>85</sup>.

La última opción para desagregar el gasto de funcionamiento es teniendo en cuenta las cerca de 20 diferentes oficinas municipales hacia las cuales puede dirigirse. Al construir estas categorías de gasto, se encuentra que, para la guerrilla, son dos los componentes que aparecen asociados, de manera negativa y estadísticamente significativa, con su presencia <sup>86</sup> (Tabla 7). El primero es el que se canaliza hacia la “oficina de control interno” y el segundo el que se hace a través de la “Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria” (UMATA).

La asociación negativa que se observa entre el gasto municipal que se hace a través de estas dos oficinas y la presencia de la guerrilla merece varias observaciones. La primera es que el efecto del gasto de la oficina de control interno no sólo es estadísticamente significativo sino, siendo negativo, de una magnitud apreciable. En efecto, cada incremento de mil pesos por habitante en este tipo de gastos aparece asociado con una reducción en la probabilidad de presencia de la guerrilla –manteniendo los demás factores constantes- que podría superar el 90%. Algo similar ocurre con el gasto destinado a la UMATA:

---

<sup>84</sup> Aunque para el grueso de las localidades los gastos generales fluctúan entre el 20% y el 40% del total, en un porcentaje importante de los municipios tal fracción es inferior al 20% y, en el otro extremo, no son escasos los municipios (63) en donde la cifra supera el 60%. En dos de estos los gastos generales alcanzan a constituir más del 80% del total de gastos.

<sup>85</sup> Para contrastar esta observación se analizó la relación entre ambas variables –presencia de la guerrilla y proporción de apropiaciones están por debajo de un cierto nivel- ensayando varios umbrales (60%, 70%, 80% y 90%) para este último parámetro. Aunque por debajo de 75% hay perfecta coincidencia entre los municipios con esta fracción de apropiaciones y presencia de la guerrilla, al mover el parámetro hacia valores superiores no se observa asociación con el indicador de influencia de la guerrilla.

<sup>86</sup> Y en conjunto con los demás elementos determinantes de la presencia considerados hasta este punto.

cada mil pesos por habitante destinados a esa oficina se asocian con una reducción de la presencia de la guerrilla cercana al 60%.

La relación negativa entre estos dos tipos de gasto municipal y la presencia de la guerrilla aparece tan sólida que no depende de la manera como se especifique la variable relacionada con tales gastos. Tanto si se expresa en pesos per cápita, o como proporción del gasto total, o si se incluye en la ecuación una variable dicótoma asociada con la existencia de ese tipo de gasto –y por lo tanto con que exista o no en el municipio una oficina de control interno y/o una UMATA- se encuentra siempre una relación negativa, y estadísticamente significativa, con la presencia de la guerrilla. El punto más peculiar de esta asociación, es que si bien la naturaleza de una y otra oficina son radicalmente distintas –la UMATA es fundamentalmente una instancia de asesoría, consultoría, capacitación y aplicación de métodos para hacer más eficientes las explotaciones agrícolas, pecuarias y piscícolas<sup>87</sup> mientras que la oficina de control interno tiene esencialmente objetivos de auditoría externa<sup>88</sup>, control fiscal y supresión de prácticas de corrupción- parecerían tener un elemento subyacente común, que sería precisamente el que muestra una asociación negativa con la presencia de la guerrilla<sup>89</sup>. Incluso cuando se utilizan las variables dicótomos derivadas de la existencia o no de ese tipo de gasto en un municipio lo que se obtiene como resultado no deja de ser interesante: la variable que en mayor medida aparece asociada positivamente con la presencia

---

<sup>87</sup> Cuyas funciones legales son: 1. Planear, dirigir y organizar los programas agrícolas, agropecuarios piscícolas, forestales del municipio. 2. Recibir las inscripciones de los beneficiarios y verificar que estos cumplan los requisitos. 3. Determinar las necesidades prioritarias del sistema de producción para el municipio. 4. Asesorar a la administración municipal en la preparación del programa agropecuario en concordancia con el plan de desarrollo municipal y el plan zonal. 5. Elaborar los proyectos agrícolas, agropecuarios, piscícolas y forestales y hacerles seguimiento a cada uno de ellos. 6. Desarrollar los proyectos de transferencia de tecnología para los beneficiarios. 7. Presentar los proyectos e informes al SINTAP. 8. Coordinar y vigilar el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. 9. Desarrollar los proyectos de transferencia de tecnología para los beneficiarios mediante estrategias grupales que permitan la difusión y aplicación de las recomendaciones tecnológicas apropiadas a los planes de comunicación de acuerdo con las prioridades del programa agropecuario municipal. 10. Participar en la programación de eventos de capacitación, actualización e intercambio tecnológicos que se programen en el municipio, por parte de las diferentes entidades Departamentales, nacionales y organizaciones no gubernamentales. 11. Vigilar las actividades de producción y explotación de los recursos piscícolas y acuícolas para que estos se adelanten conforme a la Ley. 12. Vigilar la explotación maderera y velar por el mantenimiento de los bosques, informando a las autoridades competentes cuando se presenten anomalías en dichas actividades. 13. Adelantar campañas de reforestación y forestación en el municipio. 14. Recibir las quejas de la comunidad por deterioro del Medio Ambiente, que se puedan presentar como consecuencia de las diferentes actividades que se adelanten en el municipio. 15. Coordinar campañas de vacunación de las diferentes especies para erradicar y prevenir las enfermedades infectocontagiosas que amenacen la actividad pecuaria al municipio. 16. Coordinar campañas tendientes a erradicar y prevenir las plagas en los cultivos.

<sup>88</sup> Cuyos objetivos son: 1. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control interno. 2. Verificar que el sistema de control interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando. 3. Verificar que los controles definidos para el proceso y actividades de la organización se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función.

<sup>89</sup> En efecto, varios de los indicadores que se pueden construir mezclando el efecto de estos dos tipos de gastos tienen como característica el mostrar un efecto común cuya asociación con la presencia de la guerrilla es más significativa que la que se observa al considerarlos de manera separada. Si, por ejemplo, se suman los gastos per cápita que se destinan a la oficina de control interno y a la UMATA el efecto de esta nueva variable es más significativo que el de cualquiera de ellas tomada individualmente. Lo mismo ocurre cuando se suman las respectivas participaciones de cada oficina en el gasto total.



de la guerrilla es que no exista en el municipio ni oficina de control interno ni una oficina de UMATA (umaNociN)<sup>90</sup>.

Vale la pena un esfuerzo por interpretar el sentido de esta variable pues, como ya se dijo, no existe en principio una razón para mezclar elementos asociados al gasto de una oficina dedicada al apoyo del sector agropecuario con los de otra oficina orientada a lograr mayor transparencia en el manejo del fisco municipal. Una primera manera de interpretar esa variable es dándole un sentido de indicador de aislamiento de las administraciones municipales. En forma paralela a la asociación negativa que se observa entre la presencia de la guerrilla y la existencia de oficinas de correos y Telecom en los municipios, que en su momento se interpretó como la capacidad que tienen los habitantes para mantener una comunicación fluida con el resto del país, el hecho de que existan o no instancias municipales como la UMATA o la oficina de control interno podría interpretarse como el paso que marca la diferencia entre una administración municipal cerrada y aislada del resto del país o de los demás niveles del sector público y otra en la cual existen ya mayores vínculos con el exterior, que se manifiestan bien sea a través de la asesoría técnica para el sector agropecuario bien sea a través de la supervisión de las prácticas fiscales. Se podría por ejemplo pensar que, en forma independiente de su función última, la existencia de una u otra oficina representan la llegada al municipio de una mejor tecnología para la administración pública. En últimas, lo que parece sugerir esta variable es que se trata de un nuevo indicador de retraso y, sobre todo aislamiento, de los municipios, algo que no necesariamente equivale a pobreza, o desigualdad. En efecto, dos de las variables consideradas hasta este punto –los recaudos en predial e industria y comercio inferiores al promedio nacional y el número de oficinas de Telecom y correos- aparecen estrechamente asociados con este nuevo indicador de aislamiento de la administración municipal que, a su vez, aparece independiente de los índices de pobreza y desigualdad, o del grado de urbanización del municipio.

El segundo punto que vale la pena discutir es el del sentido de la causalidad, que se puede plantear en ambas vías, para esta asociación entre la no existencia de ciertas oficinas municipales y la presencia de la guerrilla. Aunque, en un ambiente ávido de medidas no violentas para la solución del conflicto sería en extremo atractivo sugerir que la oficina de control interno o la UMATA en un municipio tienen un alto poder de disuasión sobre la presencia de la guerrilla y que bastaría con modernizar la administración municipal a través de la asesoría técnica o las buenas prácticas fiscales parece más razonable pensar en una causalidad en el sentido inverso y plantear que los grupos insurgentes parecen jugar algún papel en el establecimiento de ciertos despachos, a prácticas

---

<sup>90</sup> Es conveniente destacar que la inclusión de esta variable, que en últimas parece como una nueva dimensión del retraso y aislamiento de ciertos municipios, alcanza a alterar los coeficientes de dos de las variables anteriores: el indicador de nbi, y el utilizado para señalar si el municipio pertenece al conjunto de "no ricos y no líquidos" o sea aquellos en los cuales el recaudo de predial y de industria y comercio son inferiores al promedio nacional.

administrativas, en los municipios <sup>91</sup>. Así, lo que estos datos sugieren es que la guerrilla aparece como un agente del atraso técnico y administrativo de las localidades.

Una segunda lectura para este indicador tiene que ver con la idea de supervisión y control del gasto público municipal. En ese sentido otro posible indicador de atraso en la gestión fiscal -la proporción del gasto municipal que se hace a través de la secretaría de hacienda (hacp1)- también muestra una asociación positiva, y estadísticamente significativa, con la presencia guerrillera. Es razonable plantear que una mayor importancia relativa de la secretaría de hacienda en el total de erogaciones por funcionamiento en un municipio refleja falta de especialización de tareas y, en alguna medida, precariedad institucional en el manejo de las finanzas locales <sup>92</sup>. Además, el gasto que se hace a través de la secretaría de hacienda y el de la oficina de control interno no son del todo independientes. Y si bien la correlación lineal entre una y otra variable es muy baja, lo que se observa es que la mayor importancia de la oficina de control interno parece ir acompañada de ciertos topes a la participación de la secretaría de hacienda en el total de gastos. Así, la participación de la tesorería municipal en el total de gastos del municipio podría tomarse como un indicador de precariedad, e incluso desorden, en el manejo de las finanzas municipales mientras que por el contrario, la importancia de la oficina de control interno estaría asociada, como su nombre lo indica, con una mejor supervisión del manejo de los gastos de funcionamiento. Así, lo que sugieren los resultados es que la presencia de la guerrilla parece verse favorecida con el desorden y la falta de control en los gastos de funcionamiento de las administraciones municipales. Conviene anotar que la inclusión de esta variable en la ecuación alcanza a alterar el coeficiente de la variable relativa a la precariedad en el recaudo de impuesto predial y de industria y comercio. Este resultado, y el hecho que la fracción del gasto que se hace a través de la secretaría de hacienda contribuya a explicar la capacidad de recaudación local de tributos, corrobora el planteamiento que ese indicador, que tiene la ventaja de ser muy sencillo de construir, sirve para aproximarse a una dimensión de la calidad institucional del municipio.

### **2.3.2 – GASTO CORRIENTE Y GRUPOS PARAMILITARES**

Para los grupos paramilitares, al contrario que para la guerrilla, aparece una leve asociación negativa entre su presencia y el nivel de gasto público municipal, en particular con la ejecución total por concepto de servicios personales. Aunque el vínculo es más estrecho que el que se observa con la guerrilla, el efecto no es

---

<sup>91</sup> Un argumento a favor de esta interpretación tiene que ver simplemente con las diferencias temporales entre los indicadores de presencia y los relativos a la existencia de estas oficinas, y en particular a la de control interno, cuya base legal y reglamentación, toda posterior a la Constitución del 91 es bastante reciente. E incluye las Leyes 42, 80 y 87 de 1993; el decreto reglamentario 1826 del 94; las leyes 190 y 200 del 1995; y el Decreto No 280 del 1996, "por el cual se crea el consejo asesor del gobierno nacional en materia del Control Interno en las entidades del orden nacional y territorial".

<sup>92</sup> Mientras para casi la mitad de las localidades la oficina de hacienda representa menos del 25% de las erogaciones, no es despreciable el número de municipios en los cuales los gastos hechos a través de la secretaría de hacienda superan las tres cuartas partes de lo que se gasta.

altamente significativo en términos estadísticos. Fuera de esta muy leve asociación negativa entre la nómina de los municipios y la presencia de paramilitares, los grandes rubros de los gastos corrientes no contribuyen a la explicación de esta dimensión del conflicto. Los gastos generales y la transferencias muestran también una asociación negativa con la presencia paramilitar pero en forma aún menos significativa que los servicios personales.

La desagregación de los gastos de acuerdo con los despachos hacia los cuales se dirigen, a diferencia de lo señalado para la guerrilla, no contribuye a la discriminación de las localidades bajo la influencia del paramilitarismo. La anterior afirmación es válida tanto para los montos de los distintos rubros de los gastos como para su composición. Las variables construidas a partir de los indicadores de gasto y que, para la guerrilla, contribuyen a discriminar los municipios bajo su influencia –que exista o no oficina de control o UMATA y, por otro lado, la proporción de los gastos que se hace a través de la secretaría de hacienda- no muestran una asociación significativa con los grupos paramilitares.

En buena medida, estos resultados corroboran lo encontrado a partir del análisis con los ingresos en el sentido que los grupos paramilitares -salvo por la existencia del impuesto al transporte de energéticos que funciona como mecanismo de atracción- aparecen más desvinculados que la guerrilla de las finanzas municipales. Esta observación, a su vez, es consistente con la menor evidencia testimonial sobre el fenómeno del “clientelismo armado” ejercido por grupos paramilitares por lo menos en la época en que se recogieron las estadísticas.

### **2.3.3 – GASTO CORRIENTE Y NARCOTRAFICO**

Aunque de manera leve, la presencia en las localidades de los grupos dedicados al narcotráfico aparece positivamente relacionada con el gasto corriente per cápita. Sin embargo, cuando se desagregan los gastos por las oficinas a las cuales se dirigen aparecen varias correspondencias que vale la pena destacar. En forma bastante más marcada que para cualquiera de los coeficientes encontrados para la guerrilla se encuentra una relación, positiva y muy significativa, del narcotráfico con el gasto per cápita en los siguientes despachos municipales: el consejo municipal, la oficina de planeación y la secretaría de gobierno (Tabla 7). Cuando se incluyen los tres tipos de gastos en la ecuación el coeficiente del gasto de la oficina de planeación mantiene su poder explicativo, pero el de los otros dos resulta menos significativo. Lo anterior no sorprende, puesto que ambas variables están relacionadas, no sólo en términos puramente estadísticos sino en cuanto a su naturaleza, dado que ambas tienen que ver con instancias municipales dedicadas a la actividad política. De hecho, si se suman estos dos componentes y se incluye como una nueva variable lo que se podría denominar el gasto *político* de los municipios (cmpsgo) se encuentra una relación estrecha con el narcotráfico en las localidades. Es interesante que sea este tipo de actor armado, que con frecuencia se considera motivado exclusivamente por sus intereses económicos y relativamente alejado de la

actividad política y proselitista, aquel cuya presencia aparezca asociada con los rubros que mejor se pueden relacionar con el ejercicio de la política en los municipios. Este resultado tiende a corroborar lo encontrado con los indicadores disponibles de actividad política –movimientos de protesta, asociaciones, votación para alcalde- que parecen más estrechamente asociados con la presencia de narcos que con la de los otros dos actores armados.

Para la interpretación de este coeficiente sería poco convincente plantear una causalidad en el sentido que los mayores gastos locales en política actúan como un imán que atrae a los narcotraficantes a los municipios. Más razonable es plantear -en forma paralela a lo que se sugirió para la relación entre estos y los indicadores de capital social y de manera consistente con la evidencia testimonial al respecto- que los narcotraficantes actúan como factores lubricantes, e incluso “mecenases”, de las actividades proselitistas en las localidades.

El otro componente de los gastos en la ecuación de presencia del narcotráfico, el de los de la oficina de planeación, que también aparece con un coeficiente con signo positivo, y estadísticamente significativo, no es menos interesante de analizar. El efecto es tan claro que incluso la variable dicotoma asociada con que haya o no este tipo de erogación (ofpSN) o, en otros términos, que exista o no una oficina de planeación municipal, tiene un poder explicativo sobre la presencia de narcotráfico, e incluso más estrecho que el de la variable expresada en montos. Además, al incluir esta nueva variable –que haya o no oficina de planeación municipal- se mejora el poder explicativo de los gastos en actividad política.

¿Como explicar esta asociación que se observa entre la necesidad que tienen los municipios de planear sus gastos e inversiones y la presencia del narcotráfico? Una primera opción sería postular la existencia de un mínimo de infraestructura física para el desarrollo de las actividades de narcotráfico. Así, la inexistencia de una oficina de planeación en un municipio sería un síntoma de que no se alcanzan esos estándares requeridos, lo que a su turno afectaría las decisiones de localización geográfica de los narcos. En el otro sentido de la causalidad, puede pensarse que los recursos que se mueven alrededor del narcotráfico generan mayor demanda por cierto tipo de inversión en infraestructura –por ejemplo de servicios públicos, o de transporte- lo que, a su vez, impone a los municipios la necesidad de planear esas inversiones. El hecho que la presencia de narcotráfico no parezca tener un impacto perceptible sobre los ingresos tributarios de los municipios no implica que esos recursos por fuera del flujo tributario no ejerzan una presión sobre los gastos de inversión en infraestructura: un negocio o una vivienda que se construyen en un municipio implican mayor demanda por vías, acueducto o alcantarillado en forma que no depende del origen de los recursos con que se construyeron.

## 2.4 – INVERSION PUBLICA Y PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS

A diferencia de los gastos de funcionamiento cuyo monto total per cápita no muestra relación con la influencia de los grupos armados en los municipios, el total de los pagos por concepto de inversión –también en términos per cápita– aparece positivamente asociado con la presencia de la guerrilla, siendo el efecto estadísticamente significativo. En cuanto a la magnitud del coeficiente, se encuentra que un incremento de 10 mil (pesos de 1998 por habitante) en los gastos de inversión en un municipio se asocia con un 5% más en la probabilidad de presencia de estos grupos.

Esta relación positiva de la inversión con la presencia de la guerrilla, estadísticamente significativa para el monto total, no se observa de manera individual con casi ninguno de los componentes de dicha inversión (Tabla 8) <sup>93</sup>. En otros términos, la presencia de la guerrilla parece asociarse con los montos altos de recursos de inversión en forma independiente del sector al cual van dirigidos tales recursos <sup>94</sup>. El último punto que vale la pena señalar de este ejercicio para la guerrilla es que la inversión ayuda más a predecir la no presencia de la guerrilla que su influencia <sup>95</sup>. Así, parecería que la baja inversión tiene mayor capacidad para predecir que no habrá presencia de lo que la alta inversión sirve para pronosticar la presencia.

No es posible precisar cual es el sentido de causalidad para esta asociación pues en principio se pueden ofrecer argumentos tanto a favor de la idea de que el mayor gasto incentiva la presencia de la guerrilla, para arbitrarlos, tal como postula la tesis del clientelismo armado como, en sentido inverso, por la noción que las zonas conflictivas del país, y en particular aquellas bajo la influencia de los grupos guerrilleros, han podido verse favorecidas por mayores flujos de inversión pública. En últimas puede pensarse que ambos efectos se refuerzan.

La presencia de la guerrilla también parece ser sensible a la composición del gasto de inversión. En particular, la participación de la construcción y mantenimiento de vías en el total (tcmvp1) y lo destinado a electrificación rural (telep1), muestran un efecto estadísticamente significativo siendo el del primero positivo y el del segundo indicador negativo. Una manera de interpretar el coeficiente positivo de la fracción de los gastos de inversión que se dedica a construcción y mantenimiento de obras públicas—un rubro importante dentro de

---

<sup>93</sup> Con la excepción de la inversión en "construcción y mantenimiento de vías", que muestra una asociación positiva con la presencia de la guerrilla y, por otro lado, los recursos destinados a electrificación, para los cuales se observa una relación, esta vez negativa, con la influencia insurgente, los demás rubros de la inversión pública en los municipios no ayudan a explicar la presencia de la guerrilla en un municipio. De hecho, a primera vista no parecería haber ningún tipo de efecto, ya que la inversión promedio en los municipios bajo influencia de la guerrilla es prácticamente idéntica a la que se observa en las localidades libres de tal influencia, y un análisis univariado sugeriría que la inversión no ayuda a discriminar uno y otro tipo de municipio.

<sup>94</sup> También vale la pena destacar el hecho que esta asociación positiva entre la inversión y la insurgencia sólo se hace evidente, y resulta ser estadísticamente significativa, cuando se considera de manera simultánea con los demás factores que ayudan a explicar la presencia de la guerrilla en un municipio. De hecho, a primera vista no parecería haber ningún tipo de efecto, ya que la inversión promedio en los municipios bajo influencia de la guerrilla es prácticamente idéntica a la que se observa en las localidades libres de tal influencia, y un análisis univariado sugeriría que la inversión no ayuda a discriminar uno y otro tipo de municipio.

<sup>95</sup> Con el modelo estimado es bastante mayor el número de veces en que se determina el valor cero de la variable dependiente (no presencia) que el valor unitario correspondiente a la presencia.

los gastos de inversión, que muestra un promedio superior al 10% y alcanza en algunos municipios una cifra cercana al 50%- es recurriendo a la noción del clientelismo armado. Sería a través de las obras públicas por donde en mayor medida se manifiesta este poder de la guerrilla de afectar los recursos de inversión en las localidades. La otra lectura para este coeficiente, también plausible, es que la administración favorece las obras públicas como vía para dirigir inversión hacia las zonas en conflicto o más específicamente aquellas bajo la influencia de la guerrilla. De cualquier manera el efecto no es despreciable: cada punto de la inversión dedicado a las obras públicas en un municipio se asocia con un cambio en la probabilidad de presencia de la guerrilla cercano al 6%.

El coeficiente negativo de la inversión eléctrica parecería razonable asociarlo con los frecuentes atentados a las torres y redes eléctricas por parte de la guerrilla, que habrían llevado a que su presencia en una localidad se convierta en un factor capaz de alterar las decisiones sobre tal tipo de inversión. La causalidad en el otro sentido –que la guerrilla tiene en cuenta para sus decisiones la importancia relativa que se le asigne en un municipio a la electrificación, y que mayor inversión en ese sector disuade su presencia- no resulta muy convincente.

A diferencia de lo observado para la guerrilla, ni la inversión pública total por habitante, ni los diferentes rubros que la componen ayudan a explicar el patrón de influencia territorial de los grupos paramilitares. Sin embargo, se observa que uno de los componentes de ese gasto, el que se dedica al “desarrollo institucional” (tdip1) está asociado positivamente con tal influencia. No es fácil sugerir una explicación para esta relación diferente de una nueva versión del clientelismo armado paramilitar que, en lugar de las obras públicas, tiende a favorecer la inversión en “desarrollo institucional”. Tampoco se puede evitar señalar lo paradójico de este resultado: que una de las más serias amenazas a la institucionalidad en el país, el fenómeno del paramilitarismo, se sienta atraído y se nutra, por los municipios que dedican una mayor fracción de su presupuesto al rubro que en principio debería orientarse al fortalecimiento de las instituciones. Se trata de un rubro con poco peso en la inversión total, con una participación promedio inferior al 2% pero cuyo valor máximo en algunos municipios puede alcanzar el 16%. Los datos señalan que cada punto de la inversión dedicado a ese rubro de “desarrollo institucional” se asocia con un cambio en la probabilidad de presencia paramilitar del orden del 12%, algo que no parece despreciable.

El tercero de los grupos armados, el del narcotráfico, presenta vínculos bastante peculiares con los gastos de inversión pública en los municipios. En primer lugar, y a diferencia de la guerrilla, no aparece una asociación estadísticamente significativa con el monto total invertido por habitante. A pesar de lo anterior, ciertos rubros de la inversión muestran, de manera individual, una relación positiva y estadísticamente significativa con el narcotráfico: la inversión en “educación física, recreación, deporte y cultura”, aquella en “equipamiento

municipal” y por último la que se hace en programas de electrificación. Por otra parte, y aunque el coeficiente no es muy significativo, es el único de los actores armados para el cual aparece una asociación negativa con los gastos en el sector justicia (Tabla 8).

Cuando se analiza el efecto simultáneo de estos tres componentes de la inversión, y por efecto de la multicolinealidad, los respectivos coeficientes dejan de ser significativos. Sin embargo, si se suman estos tres rubros, pensando en cierto tipo de inversión en “infraestructura no básica”<sup>96</sup>, como por ejemplo una cancha de fútbol<sup>97</sup>, se encuentra una asociación muy significativa, más que la de los componentes aislados. Parece más que razonable interpretar este resultado con una causalidad desde la presencia de narcotráfico hacia mayores gastos de inversión en infraestructura no básica, en lugar de plantear una explicación basada en que las localidades con buen equipamiento municipal, y con vocación por el deporte, resultan atractivas para esta actividad ilegal. Parece más clara la evidencia testimonial a favor de la primera interpretación. Además, este resultado en buena medida corrobora puntos señalados anteriormente en el sentido que los narcotraficantes actuarían como promotores o mecenas de cierto tipo de actividades específicas relacionadas con el ocio, el deporte e incluso la cultura.

## BIBLIOGRAFÍA

Bolívar, Ingrid J. (1997), “*La Hora de las Urnas*”, Bogotá: *Revista Cien Días del CINEP*, Vol. 9, No. 38, (Jul-Sept)

----- (1999a), “*La Normalidad del Engaño*”, Bogotá: *Revista Cien Días del CINEP*, Vol. 10, No. 44, (Abr-Jul)

----- (1999b), “*Descentralizar el Conflicto*”, Bogotá: *Revista Cien Días del CINEP*, Vol. 10, No. 45, (Jul-Nov)

Castro, Jaime (1998), “*Descentralizar para Pacificar*”, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.

Collier, Paul (2000), “*Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*”: Banco Mundial, disponible en internet.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos-OEA (2000), “Informe Anual 2000, Cap. IV, Colombia”, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/indice.htm>

---

<sup>96</sup> Puesto que no incluye inversión en agua potable y saneamiento básico, ni en construcción y mantenimiento de vías.

<sup>97</sup> Que no sólo encaja bien dentro de los tres tipos de gastos –deporte, equipamiento municipal y electrificación– sino que por otro lado es consistente con los testimonios sobre el tipo de inversiones que se favorecen en las localidades bajo influencia del narcotráfico

Corporación Excelencia en la Justicia, “*Informe Anual de la Justicia 2000*”, publicado en: *Justicia y Desarrollo: Debates*, Año III, No. 14, noviembre 2000.

Correa, Néstor Raúl (1997), “Nexos descentralización – Orden público”, publicado en *Descentralización y Orden Público*, Bogotá: Fescol y Milenio

Echandía, Camilo (1996), “Principales Tendencias en la Evolución Reciente de la Guerrilla y la Violencia en Colombia”, Presidencia de la República. Consejería para la Paz. Observatorio de la Violencia

Echandía, Camilo (1999), *El Conflicto Armado y las Manifestaciones de Violencia en las Regiones de Colombia*. Bogotá: Biblioteca para la Paz. Presidencia, Observatorio de la Violencia

Jhony (1995), “En el Infierno. *Una guerrilla que se devora a sí misma* ” Bogotá, Ediciones de Hugo Mantilla.

La Rotta M., Jesús (1996), “Las Finanzas de la Subversión Colombiana: una forma de explotar a la nación”, Bogotá: Los Últimos Patriotas.

Naciones Unidas, Consejo Social y Económico (1998), Comisión de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados. Informe de la Misión a Colombia”, disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.1998.39.Add.2.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.1998.39.Add.2.Sp?Opendocument)

Rangel, Alfredo (1997), “El poder local: objetivo actual de la guerrilla”, publicado en *Descentralización y Orden Público*, Bogotá: Fescol y Milenio

República de Colombia, Ministerio de Justicia y Derecho (1995), “Crimen Organizado y Justicia: *informe al Congreso de la República sobre la génesis y desarrollo de la justicia regional en Colombia*”, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Rubio, Mauricio (2002) “Conflicto Armado y Justicia Penal” - Informe Final de Investigación Presentado a la Fundación para la Promoción de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología - Banco de la República

Suárez, Andrés Fernando (), “*Configuraciones Y Dinámicas De La Violencia Organizada En Colombia 1987 – 1997* “, Bogotá: Revista Colombiana de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.



## ECUACIONES GUERRILLA

nombre	Variable
pg8798	presencia guerrillera continua 1987-1998
nbi	índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
Gini	Coefficiente de desigualdad de Gini
Pob98	Población en 1998
edadp	Edad promedio de la Población
ogotc	Nº de oficinas de Telecom y Correo (pcmh*)
omPNR	Municipio beneficiario PNR (si o no)
pnr9096	Nº movimientos rurales entre 1990 y 1996 (pcmh)
papv	Nº Asociaciones con propósitos varios pcmh
hblog	Tasa de crecimiento homicidios entre 1990 y 1998
vsecu	Municipios con alto índice de secuestro (si o no)
crOP	Atentados contra el Orden Público pcmh
jpppsph	Proporción de sumarios/preliminares homicidios
itra98	Ingresos Tributarios por Rifas y Apuestas (\$198 por habitante)
itrsf98	Ingresos Transferencias Situado Fiscal
itfmr98	Ingresos Transferencias Fondo Nacional de Regalías
ITOG	Impuesto por Transporte Oleoducto y Gasoducto (si o no)
crSFN	Créditos Sistema Financiero Nacional (si o no)
nrnl	Municipios Bajo predial bajo Industria y Comercio
umaNociN	Municipios sin oficina control interno ni UMATA
hacp1	Proporción de Gastos a través Secretaría Hacienda
tin	Total gastos de Inversión
telep1	Proporción de Inversión en Electrificación
tcmvp1	Proporción Inversión en construcción y mant vías
* pcmh	por cada cien mil habitantes

## ECUACIONES PARAS

edadm	Edad del municipio desde su fundación
phpr	Proporción de hombres en la población rural
edadp	edad promedio de la población
ogotc	Nº de oficinas de Telecom y Correo (pcmh*)
omPNR	Municipio beneficiario PNR (si o no)
hblog	Tasa de crecimiento homicidios entre 1990 y 1998
th9098	Tasa de homicidios pcmh (promedio 1990-1998)
vsecu	Municipios con alto índice de secuestro (si o no)
crJOP	Atentados contra la Justicia y el Orden Público pcmh
jppsph	Proporción de sumarios/preliminares homicidios
ITOG	Impuesto por Transporte Oleoducto y Gasoducto (si o no)
ml	Municipios alto predial bajo Industria y Comercio
pic	Proporción industria y comercio en ingresos tributarios
tdip1	Proporción de gasto en Desarrollo Institucional

## ECUACIONES NARCOS

Pob98	Población en 1998
edadp	edad promedio de la población
ogotc	Nº de oficinas de Telecom y Correo (pcmh*)
papc	Nº Asociaciones con propósito cultural
papp	Nº Asociaciones con propósito político
pmt9096	Nº total movimientos políticos 1990-1996
pva92	Votación para alcalde en 1992
hblog	Tasa de crecimiento homicidios entre 1990 y 1998
jppsph	Proporción de sumarios/preliminares homicidios
itsca98	Ingresos sobre tasa combustible automotor
itrsf98	Ingresos Transferencias Situado Fiscal
rl	Municipios con alto predial y alto industria y comercio
ofpSN	Existe o no Oficina de Planeación en el municipio
cmpsgo2	Gasto en Consejo Mpal y Secretaría de Gobierno
tinfb	Proporción Inversión en Infraestructura No Básica

TABLA 1 - EFECTO VARIABLES INSTITUCIONALES  
 SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS  
 valores z de (logit)

	Variable	Guerrilla	Paras	Narcos
ogfp	org gobierno funcionarios publicos	1.48	0.18	-1.19
ogep	org gobierno estaciones policia	-1.56	-1.53	0.14
ogj	org gobierno juzgados	-0.25	-1.58	0.36
ogn	org gobierno notarias	0.71	-0.62	1.94
ogot	org gobierno oficinas telecom	-3.26	-4.71	-1.96
ogoc	org gobierno oficinas correo	-3.43	-4.30	-2.80
ogotc	org gobierno of telecom y correo	-3.46	-4.57	-2.43
ogoca	org gobierno oficinas caja agraria	-2.97	-4.18	-2.46
ogm	org gobierno maestros	-0.05	-2.40	-0.74
oglp	org gobierno librerías públicas	-1.51	-2.10	-1.85
ogb	org gobierno bomberos	-0.68	1.36	0.89
ogc	org gobierno carceles	-1.91	-2.09	-0.57
ogoi	org gobierno oficinas impuestos	-1.07	-1.65	-1.45
ogh	org gobierno hospitales	0.14	-0.17	0.19
ogpa	org gobierno primeros auxilios	-2.30	-2.72	-0.67
ongb	org no gub bancos	-0.49	-0.32	0.83
ongcav	org no gub corp ahorro y vivienda	0.69	0.65	0.89
ongic	org no gub iglesias católicas	-2.74	-3.66	-2.39
onginc	org no gub iglesias no católicas	1.28	-0.16	1.35
ongcc	org no gub centros culturales	-0.72	-1.03	0.62
omPNR	municipios PNR	2.54	3.14	0.37
	Todos los indicadores pcmh (población 95)			

TABLA 2 - EFECTO VARIABLES PARTICIPACION POLITICA  
 SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS  
 valores z de (logit)

Variable		Guerrilla	Paras	Narcos
pmr9096	político mov rurales 1990-1996	4.35	1.71	2.30
pam	Político Asociaciones Mixtas	2.26	-0.92	-1.00
pasc	Político Asociaciones Sociedad Civil	0.37	-0.05	3.15
pac	Político Asociaciones Caridad	-1.77	-1.85	-0.53
pape	Político Asoci Propósito Económico	2.65	-0.10	-1.08
paps	Político Asoc Propósito Social	-1.76	-1.34	0.03
papc	Político Asoc Propósito Cultural	1.22	0.69	2.24
papv	Político Asoc Propósitos Varios	3.00	1.17	-0.16
papp	Político Asoc Propósito Político	2.00	0.51	3.46
piap	Político Índice de Asoc y Part	0.65	2.69	-0.44
pmu9096	político mov urbanos 1990-1996	-0.52	1.07	1.89
pmh9096	político huelgas 1990 - 1996	1.71	1.95	1.67
pmt9096	político movs totales 1990-1996	2.94	2.33	2.98
pva90	Político votos para alcalde 1990	-1.12	-1.62	-3.76
pva92	Político votos para alcalde 1992	-1.48	-1.20	-3.41
	asociaciones y movimientos pcmh votos pcmh 1990 y 1992			

TABLA 3 - EFECTO INDICADORES VIOLENCIA HOMICIDA  
 SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS  
 valores z de (logit)

Variable		Guerrilla	Paras	Narcos
hblin	coeficiente recta regresion $H = a + b \text{ año}$ (valor b / h	-1.46	-3.28	-2.11
hblog	coeficiente regresion $\log(H) = a + b \text{ año}$	-2.30	-5.60	-3.48
hper	persistencia. Índice correlacion $H_t H_{t-1}$ (91 98 y 90 98)	-0.60	4.12	1.16
hcorr	correlación del # de homicidios del mpio total país	0.22	2.70	2.04
hdsm	relación desv standar h9098 sobre media 9098	0.00	-3.81	-2.98
th98	tasa de homicidios en 1998 (por cien mil habitantes)	0.66	2.61	0.50
th9098	tasa de homicidios promedio 1990- 1998 (pcmh)	2.62	7.71	2.83
vsecu	municipios con alto índice de secuestro (si o no)	3.71	3.73	2.24
vsecup	preliminares por atentados a la libertad pcmh	1.99	3.21	-0.15
hcdlin	homicidios crecen o decrecen lineal	1.09	-4.06	-1.31
hcdlog	homicidios crecen o decrecen log	-0.64	-3.95	-2.13

TABLA 4 - EFECTO INDICADORES CRIMINALIDAD (PRELIMINARES)  
 SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS  
 valores z de (logit)

	Variable	Guerrilla	Paras	Narcos
jpipt	justicia penal inv preliminares Total	0.99	0.13	1.24
jpip1	Contra la propiedad	1.00	-0.44	0.47
jpip2	Contra la vida	0.31	0.99	1.83
jpip3	Sexuales	0.10	-0.42	1.18
jpip4	Contra la libertad	1.25	1.80	-0.92
jpip5	Contra el Estado	0.23	1.32	0.71
jpip6	Contra la familia	2.31	-1.32	-1.68
jpip7	Contra la Justicia	0.86	2.00	0.49
jpip8	Contra la Seguridad Interior	0.21	0.36	0.47
jpip9	Contra el orden público	2.22	2.32	0.50
jpip10	Contra la confianza pública	0.74	1.94	2.16
ipip11	Otros delitos	0.44	-1.10	1.81

TABLA 5 - EFECTO INGRESOS FISCALES MUNICIPALES  
SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS

valores z de (logit)	Guerrilla	Paras	Narcos
it98 TOTAL INGRESOS	0.31	-1.37	-0.40
icte98 A. INGRESOS CORRIENTES	0.72	-1.28	-0.15
itx98 1. INGRESOS TRIBUTARIOS	-0.56	-1.68	-1.14
itpred98 1.1. Predial unificado	-0.71	-1.48	-2.01
itspc98 1.2. Sobretasa predial para la CAR	0.58	-0.55	-1.25
itic98 1.3. Industria y comercio	-0.25	-1.50	-0.01
itat98 1.4. Avisos y tableros	0.09	-0.47	0.57
itct98 1.5. Circulación y tránsito	-0.21	0.00	-0.63
itep98 1.6. Espectáculos públicos	-0.06	-0.36	-0.27
itjp98 1.7. Casinos y juegos permitidos	-0.34	-1.45	0.60
itdgm98 1.8. Degüello de ganado menor	-1.00	0.61	-1.69
itra98 1.9. Rifas y apuestas	2.21	-0.06	0.91
itvsc98 1.10. Ventas por el sistema de clubes	-0.202	-0.286	-0.454
itam98 1.11. Apuestas mutuas	-0.41	1.152	-1.338
itepe98 1.12. Estampilla pro-electrificación	0.497	-0.031	2.09
itemr98 1.13. Extracción de material de rio	-0.528	-0.39	-0.021
itdu98 1.14. Delineación urbana	-0.976	-1.666	-1.909
itus98 1.15. Usos del subsuelo	-0.124	1.327	-0.744
itsca98 1.16. Sobretasa al combustible automotor	-1.338	-0.893	-2.675
itcv98 1.17. Contribución de valorización	-0.39	-0.252	-0.941
itcdm98 1.18. Contribución de desarrollo municipal	0.072	0.213	0.876
itovp98 1.19. Ocupación de vías, plazas y lugares públicos	-0.057	-0.977	-0.462
itrmp98 1.20. Registro de patentes, marcas y herretes	-0.36	-1.717	-0.503
itipm98 1.21. Impuesto de pesas y medidas	-1.278	-0.526	-0.067
int98 2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-0.206	-1.501	-0.107
inttt98 2.1. Tasas y tarifas	-0.731	-0.873	-0.414
intms98 2.2. Multas y sanciones	-0.684	-1.304	-0.557
inttd98 2.3. Aportes y transferencias departamentales	-0.154	-0.499	-0.388
intiog98 2.4. Imp.al transporte por oleoductos v gasoductos	0.233	1.451	0.276
inttse98 2.5. Traslación del sector elÚctrico	-0.877	-1.465	0.009
intoi98 2.6. Otros ingresos no tributarios	0.511	-1.008	0.104
itrn98 3. TRANSFERENCIAS DEL NIVEL NACIONAL	1.087	-0.514	0.234
itrl6098 3.1. Transferencias de Ley 60 de 1993	0.428	-2.05	-1.776
itrpl98 3.1.1. Participación ICN, libre destinación	0.856	-1.607	-1.442
itrpf98 3.1.2. Participación ICN, forzosa inversión	0.809	-1.343	-0.646
itrsf98 3.1.3. Situado fiscal (municipios certificados)	-1.732	-1.857	-2.477
itron98 3.2. Otras tranferencias del nivel nacional	1.158	1.499	1.472
itrr98 3.2.1. Regalías	0.792	1.841	1.153
itrc98 3.2.2. Cofinanciación	0.378	0.836	1.897
itrfr98 3.2.3. Fondo Nacional de Regalías	1.964	-1.138	1.088
itroen98 3.2.4. Otros aportes entidades nacionales	0.803	-0.434	-0.485
ik98 B. RECURSOS DE CAPITAL	-0.338	-1.382	-0.654
ikc98 1. Crédito	1.092	-0.179	-0.119
ikci98 1.1. Crédito interno	1.311	-0.08	-0.059
ikci198 1.1.1. Findeter	0.242	-0.192	0.001
ikci298 1.1.2. Fondo desarrollo departamental	0.833	-1.35	-0.776
ikci398 1.1.3. Fondo Nacional de regalías	*	-0.265	-0.264
ikci498 1.1.4. Presupuesto Nacional	*	-0.415	1.009
ikci598 1.1.5. Fonade	*	-0.743	-0.815
ikci698 1.1.6. Sistema financiero nacional	1.545	0.952	-0.647
ikce98 1.2. Crédito externo	*	-0.627	-0.271
ikbdp98 2. Bonos de deuda pública	0.629	-0.314	-0.582
ikrb98 3. Recursos del balance	-0.605	-0.194	-1.213
ikrof98 4. Rendimientos de operaciones financieras	-0.335	-0.391	-0.614
ikefp98 5. Excedentes financieros Est.Públicos, EIC y SE	-0.18	-0.954	-0.406
ikva98 6. Venta de activos	-0.705	-1.23	0.601
ikor98 7. Otros recursos de capital	0.164	-1.76	0.933
iep98 C. INGRESOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	-0.652	0.09	-0.915
ieprp98 1. Recursos propios	-0.844	-0.263	-1.684
ieprk98 2. Recursos de capital	-0.024	0.414	0.549

\* ikci398=0 predicts failure perfectly

TABLA 6 - EFECTO GASTOS MUNICIPALES  
SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS

valores z de (logit)		Guerrilla	Paras	Narcos
	Variable			
etsp	Ejecución Total Servicios Personales	0.86	-1.70	1.58
etgg	Ejecución Total gastos generales	-0.52	-1.00	0.88
ettr	Ejecución Total Transferencias	0.29	-0.40	0.79
ett	Ejecución Total TOTAL	0.35	-1.59	1.54
etpgg	ET - % de gastos generales en Total	-0.73	-0.11	1.61
ett1	ett poniendo cero en missing data	0.78	-1.16	1.40
etpsp	ET - % de servicios personales en Total	0.66	0.00	-1.54
ait	apropiación inicial total	0.58	-0.96	1.42
pdt	pagos a diciembre total	0.67	-1.29	1.43
cpt	cuentas por pagar Total	0.66	0.45	1.43
rct	reservas constituidasTotal	0.354	-0.7	-0.962
pait	proporción de apropiación inicial	-0.494	1.347	1.14

TABLA 7 - EFECTO GASTOS DE FUNCIONAMIENTO  
SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS

	Valores z de (logit)	Guerrilla	Paras	Narcos
	Variable			
TGF	TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	0.98	-0.92	1.60
CMP	1. CONCEJO MUNICIPAL	0.03	-0.20	2.34
PMP	2. PERSONERIA MUNICIPAL	0.94	-1.27	-0.10
COMP	3. CONTRALORIA MUNICIPAL	0.24	-0.32	0.73
ALM	4. ALCALDIA MUNICIPAL (DESPACHO ALCALDE)	-0.21	-0.87	0.19
OFP	5. OFICINA DE PLANEACION	1.16	-1.93	3.33
SEG	6. SECRETARIA GENERAL	0.68	-0.19	1.59
SGO	7. SECRETARIA DE GOBIERNO	-0.65	-0.74	3.05
HAC	8. SECRETARIA DE HACIENDA (TESORERIA)	1.12	-0.59	0.71
SOP	9. SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	1.83	0.73	0.03
UMATA	10. UMATA	-2.01	-1.76	0.94
EDU	11. SECRETARIA DE EDUCACION	-0.92	0.05	-0.42
SAL	12. SECRETARIA DE SALUD	-0.245	-1.213	-1.029
MAMB	13. SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE	-0.538	0.449	-0.195
STT	14. SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE	-0.149	1.468	-0.815
SPUB	15. SECRETARIA DE SERVICIOS PUBLICOS	0.221	-0.795	0.644
DCOM	16. SECRETARIA DE DESARROLLO COMUNITAR	-1.308	0.304	1.136
OCI	17. OFICINA DE CONTROL INTERNO	-2.113	-0.221	0.964
	000 \$ per cápita			

TABLA 7bis - EFECTO COMPOSICION (%) GASTOS DE FUNCIONAMIENTO  
SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS

Valores z de (logit)	Guerrilla	Paras	Narcos
Variable			
CMP 1. CONCEJO MUNICIPAL	-0.95	0.92	0.49
PMP 2. PERSONERIA MUNICIPAL	0.50	0.17	-1.80
COMP 3. CONTRALORIA MUNICIPAL	-0.13	-0.05	0.03
ALM 4. ALCALDIA MUNICIPAL (DESPACHO ALCALDE)	-0.39	-0.52	-0.07
OFFP 5. OFICINA DE PLANEACION	0.61	-1.07	1.96
SEG 6. SECRETARIA GENERAL	1.95	1.36	-0.31
SGO 7. SECRETARIA DE GOBIERNO	-1.04	-0.15	2.44
HAC 8. SECRETARIA DE HACIENDA (TESORERIA)	2.24	0.23	-0.98
SOP 9. SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	0.54	1.01	-0.07
UMATA 10. UMATA	-2.27	-0.88	-0.25
EDU 11. SECRETARIA DE EDUCACION	-1.29	0.34	-0.39
SAL 12. SECRETARIA DE SALUD	-0.632	0.707	-1.883
MAMB 13. SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE	-0.72	0.906	0.653
STT 14. SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE	-0.509	1.553	-0.391
SPUB 15. SECRETARIA DE SERVICIOS PUBLICOS	0.488	-0.795	0.439
DCOM 16. SECRETARIA DE DESARROLLO COMUNITARIO	-1.406	0.493	0.846
OCI 17. OFICINA DE CONTROL INTERNO	-2.333	0.562	1.387
PARTICIPACION EN TOTAL			
cmprsqo gasto consejo municipal más secretaría de gobierno			



TABLA 8 - EFECTO GASTOS DE INVERSION  
SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS

	Variable	valores z de (logit)	Guerrilla	Paras	Narcos
TINV	TOTAL INVERSION		3.25	0.33	0.52
TEDU	1. TOTAL EDUCACION		1.27	-0.97	1.10
TSAL	2. TOTAL SALUD		1.85	-0.62	0.46
TAPS	3. TOTAL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO		1.09	0.20	0.22
TERD	4. TOTAL EDU.FISICA, RECREACION, DEPORTE Y CULTURA		0.80	1.26	2.51
TVIV	5. TOTAL VIVIENDA		0.22	1.28	0.03
TCMV	6. TOTAL CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE VIAS		2.16	0.66	0.27
TEM	7. TOTAL EQUIPAMIENTO MUNICIPAL		1.15	-1.16	1.92
TELE	8. TOTAL ELECTRIFICACION		-1.93	0.88	2.33
TSSP	9. TOTAL SUBSIDIOS ACCESO SERV.PUBLIC.DOMICILIARIOS		-1.02	-0.48	0.30
TAGR	10. TOTAL SECTOR AGRARIO		0.73	0.44	0.15
TVUL	11. TOTAL BIENESTAR SOCIAL A GRUPOS VULNERABLES		-1.51	-0.49	-0.16
TJUS	12. TOTAL JUSTICIA		0.268	0.409	-1.815
TPC	13. TOTAL PROTECCION DEL CIUDADANO		-0.569	0.9	1.103
TPAD	14. TOTAL PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES		-0.561	-0.236	1.274
TDI	15. TOTAL DESARROLLO INSTITUCIONAL		0.34	1.622	0.296
TDC	16. TOTAL DESARROLLO COMUNITARIO		0.914	0.388	-0.215
SPL	17. SECTOR PLANEACION		1.018	0.061	-1.024
	<b>Miles de \$ por habitante</b>				
tinfnb	Inversión en infraestructura no básica (terd+tem+tele)				

TABLA 8bis - EFECTO COMPOSICION (%) GASTOS DE INVERSION  
SOBRE PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS

Variable	valores z de (logit)	Guerrilla	Paras	Narcos
TEDU 1. TOTAL EDUCACION		-1.79	-0.80	0.15
TSAL 2. TOTAL SALUD		-0.39	0.18	-0.39
TAPS 3. TOTAL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO		-0.46	-0.01	-0.10
TERD 4. TOTAL EDU.FISICA, RECREACION, DEPORTE Y CULTURA		-0.17	1.81	1.48
TVIV 5. TOTAL VIVIENDA		-0.67	0.65	-0.08
TCMV 6. TOTAL CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE VIAS		1.64	0.01	-0.09
TEM 7. TOTAL EQUIPAMIENTO MUNICIPAL		1.47	-0.61	1.86
TELE 8. TOTAL ELECTRIFICACION		-2.54	0.60	2.56
TSSP 9. TOTAL SUBSIDIOS ACCESO SERV.PUBLIC.DOMICILIARIOS		-1.03	-0.52	0.43
TAGR 10. TOTAL SECTOR AGRARIO		-0.32	0.03	-0.26
TVUL 11. TOTAL BIENESTAR SOCIAL A GRUPOS VULNERABLES		-1.35	0.03	0.16
TJUS 12. TOTAL JUSTICIA		-0.17	0.089	-1.865
TPC 13. TOTAL PROTECCION DEL CIUDADANO		-0.927	1.381	1.241
TPAD 14. TOTAL PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES		-0.619	0.104	0.957
TDI 15. TOTAL DESARROLLO INSTITUCIONAL		-0.937	2.205	-0.006
TDC 16. TOTAL DESARROLLO COMUNITARIO		0.666	0.549	-0.824
SPL 17. SECTOR PLANEACION		0.446	0.473	-1.182
<b>Participación en el total</b>				