

ESTRATEGIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL EN COLOMBIA

Elementos para la discusión

FERNÁN GONZÁLEZ | TANIA GUZMÁN | VÍCTOR BARRERA
(EDITORES)



ESTRATEGIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL EN COLOMBIA

Elementos para la discusión

FERNÁN GONZÁLEZ | TANIA GUZMÁN | VÍCTOR BARRERA
(EDITORES)



ESTRATEGIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL EN COLOMBIA

Elementos para la discusión

FERNÁN GONZÁLEZ | TANIA GUZMÁN | VÍCTOR BARRERA
(EDITORES)





**Estrategias para la construcción
de paz territorial en Colombia
Elementos para la discusión**

**Centro de Investigación y Educación Popular/
Programa por la Paz (CINEP/PPP)**

Director general

Luis Guillermo Guerrero Guevara

Subdirector

Sergio Coronado Delgado

*Coordinador del equipo Conflicto,
Estado y Desarrollo*

Víctor Barrera

Coordinador del proyecto Conflicto y Estado
Fernán E. González G.

Equipo de investigación

Fernán E. González G.

Tania Guzmán

Teófilo Vásquez

Javier Benavides

Víctor Barrera

Equipo de producción editorial

Coordinación editorial

Margareth Figueroa Garzón

Corrección de estilo

Fernán E. González G.

María Camila Monroy Simbaqueba

Diseño y diagramación

Impresol Ediciones

www.impresolediciones.com

Impresión

Impresol Ediciones

PBX. (1) 250 82 44

CINEP/ Programa por la Paz

Carrera 5 n.º 33B - 02

PBX: (57-1) 2456181

Bogotá, D.C., Colombia

www.cinep.org.co

Primera edición

Septiembre de 2015

ISBN: 978-958-644-198-8

Bogotá, D.C., Colombia

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

El contenido de esta publicación puede ser utilizado total o parcialmente siempre y cuando se cite como fuente al CINEP/ Programa por la Paz.

CONTENIDO

Introducción	9
Por Tania Guzmán, Teófilo Vásquez y Víctor Barrera	
I Pacificar los medios y civilizar los fines	14
Por Víctor Barrera	
1. Introducción	15
2. La política de los procesos de paz	16
2.1. ¿Por qué la política importa?	16
2.2. Los aspectos críticos: ¿qué priorizar?	20
3. El proceso de formación del Estado y los actores más relevantes	21
3.1. El dominio indirecto supone la presencia diferenciada del Estado	21
3.2. Las élites regionales y locales no son intrínsecamente violentas	25
3.3. Las Farc: ni despolitizadas ni hiperpolitizadas	27
4. Recomendaciones	31
4.1. En el corto plazo	32
4.2. En el mediano y largo plazo	37
II Dilemas del desarrollo. Los retos del crecimiento con distribución	42
Por Jorge Iván González y Martha Cardozo	
1. Introducción	43
2. El desarrollo económico en contextos de posconflicto	44
3. Desarrollo regional y función distributiva	46
4. ¿Se puede hablar de convergencia regional en Colombia?	49
5. Recomendaciones	53
5.1. Los gobiernos son determinantes para consolidar regiones	53
5.2. Las políticas distributivas son la clave	54
Referencias bibliográficas	57
III Sociedad civil y paz territorial. Aprendizaje social, movilización ciudadana y gobernabilidad local	60
Por Víctor Barrera	

1. Introducción	61
2. La sociedad civil en contextos de transición	62
2.1. La confianza lesionada	63
2.2. Las organizaciones de la sociedad civil son bastante diversas	64
3. Paces incompletas: la población civil en medio del conflicto armado	65
4. Las instituciones en las periferias rurales	67
4.1. Las veredas y las juntas de acción comunal (JAC)	68
4.2. El caso de La Macarena	69
5. Las brechas entre el Estado y la sociedad	72
¿Qué nos dice la movilización social?	73
6. Recomendaciones	79
6.1. En el corto plazo	80
6.2. En el mediano y largo plazo	82
Ajustes al régimen municipal frente a las atribuciones de las autoridades submunicipales	82
Referencias bibliográficas	81
 IV Recapitulación y conclusiones	 88
Por Fernán González y Tania Guzmán	

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Relación entre el promedio del índice de condiciones de vida (ICV) y el coeficiente de variación (CV) 2005	53
Figura 2. Evolución de las JAC en Colombia 1960-2008	70
Figura 3. Distribución JAC - 1993	71
Figura 4. Movilizaciones sociales - adversario 1975-2013	76
Figura 5. Motivos - Movilizaciones sociales adversario no estatal 1975-2013	77
Figura 6. Movilizaciones sociales - órganos ejecutores 1975-2013	77
Figura 7. Motivos - Movilizaciones sociales adversario estatal 1975-2013	79

Introducción

Tania Guzmán
Teófilo Vásquez
Víctor Barrera

INTRODUCCIÓN

ESTE DOCUMENTO BUSCA identificar desafíos y formular propuestas estratégicas que contribuyan a sentar las bases para la construcción de un país en paz. Los desafíos y recomendaciones aquí presentados son el resultado de poner en diálogo los acumulados investigativos del equipo de Violencia Política y Formación del Estado del Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP) y la visión del equipo sobre el proceso en curso para dar por terminado el conflicto armado, adelantado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

La noción de paz territorial propuesta por el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, dinamizó el debate público en torno al tema en la medida en que ha reconocido las diversas iniciativas que desde las regiones se han adelantado y confirmó la necesidad de asumir un enfoque diferenciado de acuerdo con la heterogeneidad espacial y temporal de la guerra, de sus afectaciones y de sus impactos.

En su versión oficial, la paz territorial se compone de tres elementos fundamentales. En primer lugar, *nuevas reglas de juego*, instituciones que garanticen los derechos de los colombianos en todo el territorio. En segundo lugar, *dinámica social y ciudadana*, esto es, la promoción de una amplia participación y movilización ciudadana teniendo como instancia de coordinación básica la puesta en marcha de consejos de planeación participativa de abajo hacia arriba. Y, en tercer lugar, *una nueva alianza entre el Estado y las comunidades* concebida a partir de una vía intermedia entre lo que se denomina “el modelo centralista del Estado” y “la lógica de la fragmentación” (Jaramillo, 2013).

Este documento tiene en cuenta esos tres componentes junto con algunos de los temas incluidos en los acuerdos hasta ahora pactados en la mesa de negociaciones de La Habana.

ACERCA DEL ENFOQUE

Los análisis y estrategias que se presentan en este documento tienen un claro sesgo por la esperanza tal y como lo formuló hace más de cuatro décadas Albert Hirschman (1971). Este sesgo se traduce en un distanciamiento de las miradas catastrofistas que muchas veces conducen a la inacción y al fatalismo.

Por esta razón, cada capítulo va más allá de señalar problemáticas y desafíos. Además de esto, se pone en cuestión algunos hábitos de pensamiento sobre las temáticas estudiadas y se busca caminos y oportunidades diferenciadas territorialmente que amplíen el campo de posibilidades de la paz en Colombia.

Problematizar hábitos de pensamiento que sobre el Estado, el conflicto armado, la sociedad civil o el sector rural han hecho carrera en la academia colombiana y el debate político es clave porque estos han influido en el diseño de políticas públicas, al ser reproducidos por los tomadores de decisiones y servir de guía para la acción e intervención de buena parte de la sociedad civil, las ONG y la cooperación internacional con resultados, en todo caso, no suficientemente contundentes y, algunas veces, discutibles.

Identificar oportunidades diferenciadas es útil porque ello reconoce la necesidad de tener en cuenta la dimensión subnacional y la interdependencia entre los diferentes niveles de intervención (nacional, regional y local, fundamentalmente).

Esta aproximación deriva en un conjunto de estrategias y acciones inscritas en una doble perspectiva: gradualismo y escala territorial.

El gradualismo se entiende como la necesidad de pensar soluciones “a plazos”, interconectadas pero dentro de un proceso cuyos esquemas de priorización están fundamentados en diagnósticos adecuados de las problemáticas objeto de intervención. Dado que los recursos y posibilidades son siempre limitados al momento de encarar las “grandes causas” de la guerra en Colombia, se trata de pensar en los encadenamientos de políticas que pueden generar cambios incrementales en horizontes temporales que en lo posible combinen el corto, el mediano y el largo plazo.

La escala territorial se entiende como el reconocimiento de que el territorio constituye el escenario fundamental para resolver los problemas prácticos

y más recurrentes en procesos de posconflicto¹. Por eso mismo, la comprensión de cómo son los territorios, cuál ha sido la presencia diferenciada del Estado en ellos y cómo estos se han insertado al Estado Nacional son elementos de la mayor importancia al momento de diseñar y ejecutar las intervenciones de política pública tendientes a implementar lo pactado entre el gobierno y la insurgencia para desencadenar procesos virtuosos de construcción de paz.

De acuerdo con lo expuesto, el esquema de análisis desarrollado propone: primero, pensar intervenciones graduales mediante la división en fases del proceso de construcción de una paz estable y duradera en Colombia y, segundo, cuál debe ser la escala adecuada de cada intervención. Las fases que se proponen son: la fase de implementación de lo pactado en La Habana en una perspectiva de corto plazo, seguida por la fase de posconflicto y construcción de paz territorial, que muchas veces va más allá de los temas de los acuerdos pues implica una visión de mediano y largo plazo. La escala involucra básicamente la diferenciación de las intervenciones según se trate de los niveles nacional, regional, municipal o submunicipal.

Al combinar el gradualismo con la escala territorial, la implementación de lo acordado en la mesa de La Habana debería empezar como una tarea de corto plazo² que, en términos de escala, debería concentrarse en aquellos territorios donde las Farc, además de haber tenido presencia, han sido capaces de construir órdenes contra-estatales. Mientras que la construcción de paz territorial o posconflicto debería ser una tarea de mediano y largo plazo³ que demandará tanto **acciones** en regiones o municipios priorizados por las partes que suscriben el acuerdo, como **consensos** a escala nacional que incluyan a regiones más integradas al Estado.

La intención es que esta visión dinámica logre incluir en el análisis a los actores relevantes y los temas estratégicos en una perspectiva espacio-temporal, de manera que las estrategias estén respaldadas por un cuerpo analítico robusto que facilite la identificación de hojas de ruta que, sobre la base de la reconciliación, disminuyan la amenaza de que el conflicto reviva y así abonen el camino de una paz estable y duradera.

1 Tales problemas se identifican y desarrollan en los capítulos 1, 2 y 3 de este documento.

2 Por corto plazo entendemos las acciones adelantadas durante los primeros dos años a partir de la firma del acuerdo.

3 Por mediano y largo plazo entendemos acciones que tendrían un umbral de implementación de 10 años.

LA ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El documento está organizado en cuatro capítulos. El primer, segundo y tercer capítulo desarrollan el enfoque antes descrito en tres aspectos que, se considera, plantean los principales retos, tanto para la implementación de lo pactado durante los primeros dos años luego de la firma del acuerdo como para la construcción de la paz territorial en un horizonte de diez años: la participación política y los diseños institucionales para la gestión político-administrativa del territorio (capítulo primero); el desarrollo económico de las regiones (capítulo segundo); y el papel de la sociedad civil en el proceso que se avecina (capítulo tercero).

El apartado final recapitula argumentos y propuestas sobre lo que se podría hacer para generar condiciones que faciliten tanto el éxito de la implementación de lo pactado puntualmente en La Habana, para no recaer en el conflicto, como la construcción de paz territorial en el posconflicto.

Se espera que esto ayude a identificar con mayor claridad qué papel podrían desempeñar los diferentes actores en el estimulante proceso, que se avecina, de reconstrucción del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hirschman, A. (1971). *A Bias for Hope*. New Haven: Yale University Press.

Jaramillo, S. (2013). *La Paz Territorial*. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 23 de marzo de 2013. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La_Paz_Territorial_version_final.pdf



Pacificar los medios y civilizar los fines

Víctor Barrera

» 1. INTRODUCCIÓN

UNA DE LAS continuidades históricas del país ha sido la compleja relación entre armas y política. Dicha continuidad antecede al conflicto armado que se busca resolver en La Habana y se explica por la configuración particular del Estado colombiano que, en el marco de su proceso de formación, ha sido incapaz de asegurar el monopolio de la violencia y, por lo tanto, de contener los usos privados de este recurso con fines políticos, especialmente en el ámbito local; en gran medida motivados por concepciones e imaginarios que imposibilitan que la resolución de los conflictos y desacuerdos se adecúen a un marco legal, pacífico y civilista.

En este sentido, el objetivo de proscribir la violencia como método de acción política que enmarca el conjunto de medidas convenidas entre el Gobierno Nacional y las Farc, a propósito de la discusión del punto dos de la agenda¹, representa una ruptura con una tradición histórica que se ha transformado y magnificado como resultado de la persistencia de la guerra. Este objetivo también plantea el reto de promover dinámicas de cambio graduales y realistas que permitan tanto el desarrollo normal de la actividad política en las regiones afectadas por el conflicto armado como la superación de las miradas polarizantes de la política, basadas en la contraposición entre amigos y enemigos absolutos, para pasar a una política basada en la confrontación entre adversarios relativos que pueden ir construyendo gradualmente salidas negociadas para los problemas de la sociedad.

¹ El punto dos de la Agenda contenida en el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera dice lo siguiente: Participación política: 1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación. 2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas. 3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

El presente capítulo ofrece un análisis sobre las posibilidades y las estrategias mínimas necesarias para asegurar dicho cambio. Para este propósito, se divide en cuatro secciones, además de esta introducción. En la sección que sigue, se revisa la literatura internacional especializada con un doble objetivo: (a) justificar por qué y cómo la política importa al momento de implementar acuerdos de paz; y, (b) identificar los problemas más recurrentes que implica la negociación política de la implementación de estos acuerdos. En la tercera sección, se plantean los aspectos centrales de la historia y naturaleza del proceso de formación estatal en Colombia con el ánimo de identificar cuál es el terreno concreto donde el país deberá atender las problemáticas señaladas en la sección previa. Además, se hace un análisis diferenciado de los principales actores que históricamente han recurrido al uso de las armas con fines políticos (elites locales y Farc), con el ánimo de desvirtuar algunos lugares comunes que se han construido alrededor de su naturaleza y comportamiento. Por último, en la cuarta sección, se sugieren recomendaciones que deberían tenerse en cuenta para resolver las dos problemáticas políticas que, de manera más recurrente, explican los fracasos en la implementación de otros acuerdos de paz.

2. LA POLÍTICA DE LOS PROCESOS DE PAZ

2.1. ¿POR QUÉ LA POLÍTICA IMPORTA?

Las negociaciones de paz no son únicamente la finalización de la guerra a través del diálogo; son también sucesos atípicos que abren ventanas de oportunidad en contextos en los que la persistencia del conflicto violento ha constreñido el espacio político y debilitado sus instituciones representativas (Srinivasan, 2012, p. 195). Lo anterior deriva en una puja política que se intensifica durante la fase de implementación, toda vez que es en esta etapa cuando los acuerdos terminan sujetos a la presión de aquellas fuerzas políticas que no habían estado involucradas directamente en la negociación y tratan o bien de sabotearlos o bien de transformarlos a su favor (Farrington, 2006; Lyons, 2002, p.17).

A pesar de esta realidad, existe una tendencia a despolitizar los procesos de paz y limitarlos a un lenguaje normativo orientado por medidas técnicas que apelan a la promoción del “buen gobierno” y el “fortalecimiento de las instituciones” sin ocuparse de las negociaciones, los juegos de poder y los agentes políticos que mol-

dean estos resultados en contextos de transición. Por esta razón, Stedman señala que los problemas en la implementación de los acuerdos surgen, precisamente, cuando se pasa del mundo de las “buenas prácticas” al mundo de lo políticamente posible (Stedman, 2003, p.3).

Por su parte, en una dirección similar, Barbara Walter ha insistido con vehemencia que, a la fecha, organizaciones como el Banco Mundial han invertido importantes recursos en el desarrollo económico, puesto que piensan que esta es la mejor forma de reducir los riesgos de que la guerra se reactive y se aplacen las soluciones relacionadas con factores políticos que, según demuestra esta autora, son determinantes para la estabilidad de los escenarios de postconflicto: “las guerras civiles se repiten con mayor probabilidad en países donde las elites no son monitoreadas por la sociedad, donde la sociedad no participa en la vida política y donde la información no es transparente” (Walter, 2014, p. 22).

Estos llamados de atención evidencian que, en la práctica, la política concreta es fundamental: los agentes de cambio, sus intereses y las restricciones que constriñen sus estrategias son determinantes para el alcance y el tipo de diseños institucionales que, posteriormente, van a estructurar las interacciones políticas en el período de postconflicto y la capacidad que estas tienen para limitar la apelación a la violencia como recurso para conseguir ventajas políticas.

Sin embargo, negociar políticamente la implementación de los acuerdos de paz no es fácil y sugiere un compromiso más realista sobre la necesidad de promover nuevas capacidades, instituciones y prácticas de manera paralela a un esfuerzo por deshabilitar, marginar o cooptar progresivamente aquellas que estructuraban las pautas de relacionamiento político del orden que se desea transformar en situaciones en las que, por obvias razones, quienes se benefician del *statu quo* son los principales opositores (Donais, 2009, p. 16).

Ahora bien, a partir de esta invitación al realismo, ¿cuáles son los aspectos más críticos que se deberían abordar en materia de reformas políticas de cara a una eventual transición de la guerra a la paz en el corto, el mediano y el largo plazo? Con base en las experiencias internacionales, el siguiente apartado responde a esta pregunta y prepara el terreno para la formulación de propuestas concretas para el caso colombiano.

2.2. LOS ASPECTOS CRÍTICOS: ¿QUÉ PRIORIZAR?

Consolidar el imperio de la ley en todo el territorio nacional, reconstruir la infraestructura estatal, fortalecer las capacidades de la administración local, asegurar un nuevo servicio civil, fortalecer las instituciones representativas, fomentar la participación política, reducir la corrupción, promover nuevos controles sociales a la gestión pública, fortalecer los partidos políticos, instaurar un nuevo sistema electoral y conformar un gobierno interino son apenas algunas de las medidas sugeridas por manuales y distintos estudios como condiciones necesarias, por lo menos en el ámbito político, para garantizar la estabilidad del posconflicto.

A pesar de esta multitud de tareas, existe un relativo consenso en la literatura internacional acerca de la necesidad de encarar los que se consideran los dos problemas más apremiantes que, de fracasar en su solución, pondrían en duda las reformas políticas ulteriores que se requieren en el mediano y largo plazo. El primero de ellos tiene que ver con la necesidad de atenuar el papel de los opositores del proceso de paz. El segundo se refiere a los pasos requeridos para lograr la desmilitarización de la política.

En lo que sigue, describiremos en qué consiste cada uno de estos desafíos, señalaremos algunos elementos ilustrativos de casos particulares e identificaremos las implicaciones que estos tendrían en el contexto colombiano.

A. Opositores violentos y no violentos

Según un estudio comparado coordinado por Stephen Stedman (2003), una de las principales razones que explican el fracaso de la implementación de acuerdos de paz tiene que ver con la incapacidad de desplegar estrategias adecuadas y oportunas para neutralizar a los opositores del proceso: individuos y/o grupos que, incluso en situaciones en las que las partes que firman el acuerdo han dado muestras de un verdadero compromiso con lo pactado, tratan de desarticular la incipiente coalición pro-paz por medios violentos o no violentos, en la medida que ven amenazados su poder, cosmovisión e intereses (Stedman, 1997; Farrington, 2006).

En este sentido, el desafío consiste en lo que los economistas denominan “compatibilidad de incentivos”. Esto es, la necesidad de concebir estrategias de acción

encaminadas a lograr la paz pero que, al mismo tiempo, estén alineadas con los intereses privados de actores críticos; en este caso, los opositores.

Estas estrategias se mueven en un continuo entre la coerción y la concesión según el tipo de opositor que se busca neutralizar². Existen al menos tres tipos de situaciones recurrentes. La primera es aquella en la que el proceso de paz enfrenta una oposición abierta y “dura” que, bajo una lógica del todo o nada, recurre a medios violentos de manera deliberada y persistente. La respuesta lógica del Gobierno es neutralizar su amenaza por medios coercitivos y, por lo general, se presenta en situaciones en las que los grupos armados se sientan en la mesa con el único objetivo de asegurar ventajas tácticas (fortalecerse militar y políticamente) y así poder continuar la guerra en una etapa posterior (por ejemplo, las Farc durante el gobierno de Andrés Pastrana, ETA en España, los Jemeres Rojos en Cambodia durante la firma de los Acuerdos de París en 1991).

La segunda situación se presenta cuando la oposición es “blanda”, es decir, cuyas preferencias respecto a la paz son susceptibles de ser negociadas, pero que no por ello renuncian al uso de la violencia. En estos casos, se requiere de una estrategia mixta (concesión y coerción) para inscribir sus acciones en patrones de interacción pacífica. El caso sudafricano ejemplifica esta situación. En el marco de la negociación que le puso fin al régimen de segregación racial, los miembros del gobierno desplegaron distintas actividades para conseguir el apoyo de uno de los opositores con mayor capacidad para desestabilizar al país: el fundador y presidente del Partido por la Libertad de Inkhata, Mangosuthu Buthelezi (Scher, 2010). La combinación de, por una parte, coerción para combatir sus boicots y dividir sus bases y, por la otra, concesiones tales como el compromiso de asumir el régimen federal dentro de la estructura del Estado posapartheid fue fundamental para moderar las posiciones y facilitar su inclusión en la mesa de negociación (Scher, 2010).

La tercera situación se presenta en condiciones en las que, pese a que el opositor renuncia al uso de la violencia, mantiene preferencias totales en contra de la negociación como medio elegido para conseguir la paz. Aunque aparentemente es el menos peligroso, este tipo de opositores tienen una mayor oportunidad de desestabilizar las negociaciones y dificultar la implementación de los acuerdos de paz, ya que tienen la capacidad de movilizar apoyos ciudadanos y de

2 En este punto seguimos la tipología de opositores de Stephen Stedman (1997) y las sugerencias que uno de sus críticos ofrece en su estudio pionero. (a) Opositores totales; (b) Opositores limitados; y (c) Opositores codiciosos.

revertir los avances logrados por vías democráticas. Precisamente esa suposición ha impedido que los negociadores desarrollen estrategias adecuadas para su cooptación en favor de la paz. El fracaso de los tres intentos de lograr acuerdos de paz en Irlanda del Norte analizados por Farrington (2006) ilustra esta situación.

B. La desmilitarización de la política

La segunda razón que en mayor proporción explica el fracaso de la implementación de los acuerdos de paz tiene que ver con fallas en el proceso de reintegración política de los excombatientes en el contexto más amplio de la necesidad de construir un sistema político que le dé un espacio razonable a todos los grupos, especialmente a aquellos que han sido sistemáticamente excluidos durante el transcurso de la guerra (Stedman, 2003, p. 668; Wallensteen, 2002, p. 133; Soderbergh, 2008, p. 134).

Al respecto, el desafío consiste en resolver adecuadamente la tensión inherente entre paz y democracia que supone pasar de las armas a la política durante la etapa de implementación de los acuerdos. Por una parte, las decisiones para lograr la paz pueden afectar negativamente las posibilidades de la consolidación de la democracia y, por lo tanto, poner en riesgo la estabilidad del nuevo orden político (Jarstad y Sisk, 2008). Las decisiones que se toman para facilitar la inclusión política de los excombatientes contempladas en marcos de justicia transicional pueden deslegitimar el acuerdo de paz y reducir la posibilidad de que otros grupos civiles, previamente excluidos, emerjan e influyan la agenda política del posconflicto. Así, los mecanismos contemplados para aliviar la situación de una distribución desigual de poder en aras de favorecer el compromiso de los grupos armados respecto a lo acordado y evitar que retomen las armas pueden enviar señales negativas e ir en detrimento de resultados genuinamente democráticos. Además, la naturaleza militante, jerárquica, sectaria y antidemocrática de muchos de los grupos rebeldes puede terminar por reproducir las estructuras y divisiones que alimentaron la guerra dando lugar a una suerte de “Clausewitz revertido” donde la “política se convierte en la continuación de la guerra por otros medios”, lo que minimiza las posibilidades de una mayor democratización (Soderbergh, 2008, p. 147).

Por otra parte, la apertura del sistema político y la generación de incentivos que inducen una mayor competencia y pluralismo pueden ser más populares en términos de la distribución de los “dividendos de la paz” pero resultan menos atractivas para el grupo armado, pues afecta sus probabilidades de éxito electoral; de modo que el retorno a las armas se mantiene como un riesgo latente. La dificultad

más evidente, en este tipo de casos, tiene que ver con las expectativas que tienen los grupos armados acerca de su eventual desempeño electoral.

3. EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO Y LOS ACTORES MÁS RELEVANTES

Las estrategias, acciones y reformas para atender a estas dos problemáticas se inscriben en un marco institucional que ofrece ventajas y restricciones tanto para quienes desean impulsar la paz como para aquellos que pueden llegar a considerarla inconveniente. En otras palabras, al igual que la guerra, la paz no discurre en un vacío institucional. En este sentido, una de las variables fundamentales de análisis tiene que ver con la naturaleza e historia previa del Estado y del régimen político que se busca democratizar.

En el caso colombiano, se trata de un tema que ha sido ampliamente trabajado por las ciencias sociales y continuamente tratado por formadores de opinión. A pesar de esto, no existe un consenso acerca de estos temas, sino que, más bien, han prevalecido ciertos lugares comunes acerca de distintos tópicos relacionados: las bajas cualidades morales de nuestros políticos, la debilidad de las instituciones estatales, el cuestionamiento de la voluntad de las Farc, etc.

En esta sección controvertiremos algunos de estos lugares comunes con el objetivo de facilitar una nueva interpretación y contribuir a minimizar las brechas entre lo normativamente deseable y lo realmente posible. El análisis se fundamenta en varios estudios previos del equipo Violencia Política y Estado del CINEP/PPP y recoge evidencia ilustrativa de los principales argumentos para una nueva concepción encaminada a re-pensar las estrategias para profundizar la democracia, particularmente en el nivel local, y a fortalecer las instituciones estatales desde una perspectiva interactiva y multiescalar, que reconozca las realidades locales concretas donde se pondrían en marcha los nuevos diseños, particularmente en territorios marcadamente periféricos y en aquellos con alguna integración, más bien parcial, al Estado.

3.1. EL DOMINIO INDIRECTO SUPONE LA PRESENCIA DIFERENCIADA DEL ESTADO

Una de las características fundamentales del sistema de gobierno implementado en el proceso histórico de formación del Estado en Colombia ha sido la delegación de sus funciones y responsabilidades a un conjunto de intermediarios regionales

y locales de muy diverso tipo que han gozado de un importante nivel de discrecionalidad para desarrollar sus actividades. La instauración de este *dominio indirecto* del Estado ha derivado en la consolidación de una inercia localista excesivamente fuerte, muchas veces violenta y con un claro sesgo anti-estatal, que de manera reiterada ha truncado las posibilidades de reforma política y generado condiciones que afectan el desarrollo democrático a nivel local, sin comprometer de manera seria la estabilidad de los procedimientos e instituciones democráticas del orden nacional.

Como resultado de esta situación, en el debate público se ha insistido sobre la baja probabilidad de éxito de la implementación de los acuerdos de paz de cara a la calidad de nuestros políticos y la inconveniencia intrínseca del dominio indirecto en tanto aumenta los riesgos de “captura” y de “subvertir” lo pactado en La Habana. Ante el recuerdo todavía reciente de fenómenos como la parapolítica y otros un poco más lejanos, como el Proceso 8.000 o el genocidio de la Unión Patriótica, este tipo de advertencias no son descabelladas sino que introducen una dosis aceptable y necesaria de escepticismo.

Sin embargo, la advertencia peca de una excesiva generalización que es altamente inconveniente, pues se inserta en el habitual complejo de “fracasomanía” frente a las posibilidades de reforma y limita las capacidades creativas para imaginar alternativas en las que la paz con democracia sea un resultado atractivo para aquel grupo de políticos que durante décadas han tenido a su disposición el recurso de la violencia para mantener sus posiciones de privilegio.

Además, considerar que la paz únicamente es viable cuando existan “buenos” políticos, instituciones formales fuertes y un dominio directo del Estado desvirtúa, precisamente, la naturaleza de las negociaciones y de las transiciones encaminadas a superar los legados de la guerra y corregir las problemáticas que le dieron lugar. Esto es, confundir los medios con los fines y, por lo tanto, desconocer el complejo interregno entre la implementación de los acuerdos y la construcción de una paz estable y duradera.

En este sentido, más que relegarlos o proscribirlos del proceso de transición de la guerra a la paz, el desafío consiste, primero, en reconocer la autoridad que emana de estos intermediarios y el potencial estabilizador de algunos arreglos informales que sustentan su poder; segundo, en aprovechar su enorme capacidad de adaptación al integrarlos de manera activa en el proceso; y, tercero, en inducir cambios incrementales en su comportamiento de modo que la consecución de fines a través de medios violentos sea insostenible en razón de los costos que implica para su supervivencia política. ¿Es esto posible?

La respuesta pasa por reconsiderar las implicaciones del dominio indirecto del Estado para sugerir una nueva lectura del dominio estatal en Colombia y recoger algunas experiencias que invitan a ampliar el horizonte reformista y que conduzcan a propuestas más adecuadas a las realidades regionales y locales del país.

Los diferentes análisis sobre las implicaciones del dominio indirecto del Estado en Colombia se han fundamentado en una idea que lo reduce a una ecuación del tipo “orden en el centro y caos en la periferia” (Robinson, 2013), de la cual se deriva, de manera lógica pero no por ello conveniente, la necesidad de civilizar los márgenes de la nación; esto es, la pretensión reiteradamente fallida de llevar el Estado a las regiones como única vía para generar mejores condiciones de gobernabilidad democrática (López, 2013).

Este tipo de aproximación no tiene en cuenta, como ha anotado Michael Mann (1997), que el Estado moderno se cristaliza en conjuntos diferenciados de instituciones según el particular y siempre cambiante equilibrio que logran el centro nacional, las regiones y las redes socioespaciales de poder. En este sentido, las regiones, incluso aquellas que podrían considerarse como periféricas, no son espacios vacíos, caóticos o ingobernables en los que se proyecta con o sin éxito el Estado central, sino que en ellas existe un orden previo basado en redes de poder local y sistemas de autoridad no necesariamente formalizados que negocian su integración y articulación a las instituciones centrales de muy diversas formas según los recursos que tienen a su disposición (recursos naturales valiosos, por ejemplo).

Desde esta perspectiva, los procesos de centralización política, más que la difusión de las prerrogativas legales e institucionales de un centro geográfico y político “moderno” en todo el territorio nacional, surgen de la posibilidad de construir una coalición estable de poderes regionales que las respalde y decida jugar de tiempo completo bajo las reglas básicas de la democracia. En el caso colombiano, la tradición histórica de fragmentación territorial del poder, la multiplicidad de intereses locales y la ausencia de una economía vigorosa que incentivara la consolidación de un mercado interno no han permitido que se genere este tipo de estabilidad en los pactos entre el centro y las regiones, de modo que los políticos nacionales han debido re-negociar estos acuerdos de cara a los diferentes ritmos y pautas en las que se han integrado las regiones del país y, por lo tanto, la manera diferencial en que se han proyectado los poderes locales y regionales al ámbito nacional (Uribe y Álvarez, 1987; Safford, 2004; González, 2006; Palacios, 2002; González, 2014).

Frente a esta realidad, resulta más adecuado caracterizar el dominio estatal en Colombia bajo la idea de “presencia diferenciada del Estado” (PDE), una de cuyas manifestaciones sería el dominio estatal indirecto, o sea la delegación del poder central del Estado en manos de los poderes realmente existentes en localidades y regiones, cuando no existen condiciones para centralizar el monopolio de la coerción y la justicia (Gellner, 1992, p. 22). Esta denominación se justifica, al menos, por tres razones relevantes para el tema que aquí tratamos (González, Bolívar y Vásquez, 2003; González, 2014).

- Permite trascender la mirada dicotómica que reduce el proceso de formación estatal en Colombia a un acuerdo funcional entre un centro “moderno” y una periferia “atrasada”. Al contrario, la categoría de PDE se sustenta en un marco analítico relacional que insiste en la naturaleza interactiva y multinivel de este proceso, esto es, asume las instituciones del Estado como el resultado de una negociación constante entre agentes con autoridad en distintas jurisdicciones territoriales e intereses divergentes en cuanto a lo que representa una mayor estatalización de la vida regional y local pero que, no por ello, condena a estas autoridades a prácticas consideradas premodernas, violentas y antidemocráticas.
- Captura el carácter multidimensional de la variación de los niveles de estatalidad: en el tiempo, entre regiones, entre los dominios funcionales de su acción (servicios sociales, provisión de bienes públicos, regulación del mercado, etc.) e, incluso, entre grupos sociales concretos (campesinos, indígenas, afros, etc.); variación que evidencia que el dominio indirecto es un fenómeno altamente heterogéneo y dependiente de la naturaleza de los intermediarios, los recursos de poder a su disposición y los elementos que están en juego en el intercambio.
- Inscribe los fenómenos de violencia que ha padecido el país durante su historia en el proceso gradual de formación estatal y, de este modo, los desliga de ciertas interpretaciones que han asociado el conflicto armado a la naturaleza fallida, colapsada o cooptada del Estado. Bajo esta mirada, se entiende que se trata de un Estado “en construcción” que ha ido integrando unos territorios y marginando otros de manera dinámica y, muchas veces, violenta (González, 2006; 2014).

Estas tres ventajas analíticas se traducen en una aproximación más pragmática y realista que invita a replantearse la pregunta sobre las condiciones concretas bajo las cuales las elites políticas locales podrían cooperar con los esfuerzos de construcción de paz con democracia en el marco de la inserción de nue-

vos jugadores a la arena política; entre ellos, un posible movimiento político de las Farc, una vez esta guerrilla decida renunciar de manera explícita al uso de las armas.

A continuación se presenta un análisis de los principales actores políticos involucrados en esta transición y de las posibilidades reales para que proscriban la violencia como mecanismo de acción política y contribuyan a los esfuerzos de construcción de paz y fortalecimiento estatal.

3. 2. LAS ÉLITES REGIONALES Y LOCALES NO SON INTRÍNSECAMENTE VIOLENTAS

Es evidente que muchos de los órdenes regionales y locales en el país se han fraguado al amparo de las armas, de mecanismos clientelistas o arreglos que no necesariamente son compatibles con los principios democráticos. En efecto, como anotó Francisco Gutiérrez en un reciente trabajo, es en el nivel local

donde los actores tienen tanto los incentivos como los recursos para actuar de manera violenta: los políticos locales tienen acceso a la fuerza y a la provisión de seguridad y pueden garantizar la impunidad [de modo que] las presiones desde la periferia en favor de la violencia y la represión son fuertes, y lo seguirán siendo hasta hoy (2014, p. 128).

A pesar de esta evidente situación, el análisis de las posibilidades de la paz implica reconocer estas realidades de facto y tratar de asegurar una transición hacia pautas de comportamiento civilistas, legales y democráticas.

Para este propósito, resulta pertinente discutir la idea según la cual las élites regionales y locales son intrínsecamente violentas y que el recurso a las armas es siempre el mecanismo más expedito para asegurar ventajas políticas; particularmente en contextos donde prima la informalidad. Este tipo de afirmación se puede controvertir, al menos, desde dos puntos de vista.

A. Informalidad no equivale a violencia

En primer lugar, como ya lo anotamos, este tipo de aseveraciones peca de una excesiva generalización. Los intermediarios políticos regionales y locales no son

homogéneos en cuanto a sus trayectorias, legitimidad, intereses, bases de poder y experiencias previas con el uso de la violencia.

Además, se parte de una equivalencia equivocada entre informalidad y violencia cuando se trata de una relación estrictamente circunstancial. Si bien algunas veces las redes clientelistas y los sistemas de subordinación asociados a éstas canalizaron el ejercicio de la violencia en algunas regiones del país, en muchas otras ocasiones han servido como contenedores de la misma. El caso descrito por Paul Oquist (1978) en su trabajo sobre el colapso parcial del Estado durante el período de la violencia de la década de 1950 es el ejemplo de esta situación. Interesadas en mantener la estabilidad política, las elites bipartidistas en regiones como la Costa Caribe lograron construir pactos de no agresión que, al tener ascendencia sobre sus subalternos, evitaron que la violencia escalara al mismo nivel que se experimentó en otros departamentos del país.

En consecuencia, la informalidad política genera patrones de predictibilidad en el comportamiento que, de ser alterados drásticamente, podrían generar efectos adversos.

B. Apelar a la violencia es costoso

En segundo lugar, el uso de la violencia implica costos para quienes la ejercen y, muchas veces, termina por sumergirlos en una espiral de desconfianza, traiciones e incumplimientos mutuos. Si uno observa el fenómeno de la parapolítica encuentra este tipo de situaciones una y otra vez. Evidentemente, el paramilitarismo resultó de muy diversas alianzas con los sectores políticos locales y regionales, entre otros propósitos, para persuadir o eliminar competidores reales y potenciales tanto legales como ilegales. Sin embargo, al mismo tiempo, estas alianzas fueron altamente inestables y precarias a tal punto que, en repetidas ocasiones, condujeron a represalias entre antiguos aliados.

Precisamente, la violencia en tanto recurso se dosifica y ejerce de acuerdo a consideraciones estratégicas. Y en esto, las élites locales del país han demostrado un importante nivel de adaptación y aprendizaje que, no por ello, las convierte en aliados naturales de la democracia y la paz, pero sí permite entrever un potencial de cambio significativo.

Incluso en condiciones altamente críticas, el desempeño electoral de la Unión Patriótica (UP) en Arauca y la adaptación progresiva de la respuesta de las elites liberales ejemplifica esta situación. En su estudio sobre las experiencias diferenciadas

de la represión en contra de las UP, Leah Ann Carroll (2011) muestra cómo, en el caso de Arauca, la fortaleza del movimiento campesino del piedemonte, la unificación de los distintas facciones de izquierda y su capacidad para formar coaliciones con un sector de las elites liberales de las zonas planas le permitió a los miembros de la Unión Patriótica soportar la primera ola de represión en su contra y acumular paulatinamente resultados electorales favorables que le permitieron acceder a las principales instancias de poder (alcaldías y gobernación). Ganancias políticas que, en un contexto en el que el boom petrolero redujo la influencia de los ganaderos y dotó a la región de una importante fuente de recursos públicos y de un poder de negociación frente al gobierno nacional, se tradujeron en la puesta en marcha de políticas sociales y de desarrollo en favor del campesinado. El resultado de esta evolución fue la emergencia de un pacto de paz que se gestó entre 1989 y 1992 con el sector liberal encabezado por Alfredo Latorre que durante mucho tiempo había monopolizado la actividad política en el departamento en la medida que la represión que había liderado en contra del nuevo movimiento político no tuvo los efectos esperados.

En síntesis, la violencia política ejercida por las élites locales, algunas de ellas con un pie en la legalidad y otro en la ilegalidad, no ha sido el resultado de un traumatismo social o un aspecto inherente a su comportamiento. Más bien, se inscribe en condiciones concretas y se ejerce o no según la probabilidad de conseguir ventajas. Sin duda, esto no la excluye como una opción dentro del repertorio de acción de estas elites en un eventual contexto de posacuerdo, pero sí replantea los términos del debate acerca de los cambios graduales necesarios que pueden incrementar sus costos y moderar las pautas de relacionamiento político, sobre todo, en contextos rurales donde si bien la presencia estatal tiende a ser precaria no por ello carece de una vida pública con potencial democratizador, según se argumenta en el capítulo III de este documento.

3.3. LAS FARC: NI DESPOLITIZADAS NI HIPERPOLITIZADAS

Entre los críticos del proceso de paz se han popularizado dos ideas acerca de la posibilidad de que las Farc participen en la política legal que merecen una mayor discusión. Mientras la primera idea alude a la despolitización del grupo armado, la segunda insiste en una suerte de hiperpolitización que pondría en riesgo la democracia del país.

Por una parte, los defensores de la tesis de la despolitización de las Farc sostienen que, dado su involucramiento en el negocio del narcotráfico, estas perdieron su horizonte político, pues, supuestamente, congregan en la actualidad a una multitud de

criminales motivados por incentivos estrictamente materiales. Esta idea subvalora la naturaleza política de esta guerrilla y asume que los diálogos que se desarrollan en La Habana no son otra cosa que la reedición de una táctica de esta guerrilla para fortalecerse militarmente, preparar una nueva ofensiva y mantener una estructura armada, con el único propósito de continuar depredando recursos valiosos.

Por otra parte, quienes defienden la tesis de la hiperpolitización consideran a las Farc como un grupo armado con una enorme capacidad para movilizar desde la clandestinidad a las que serían sus bases sociales, y aglutinar intereses afines a las orientaciones “castro-chavistas”. En este sentido, se trata de una apreciación que, contrario a la tesis anterior, sobrevalora la capacidad política de las Farc y considera que el actual proceso de paz es una ventana de oportunidad que pone en riesgo la estabilidad política del país.

En lo que sigue, tratamos de poner en cuestión ambas tesis y situar en su justo medio el debate sobre la naturaleza política de las Farc y sus capacidades reales para adaptarse a las reglas de juego democráticas para conseguir resultados favorables a sus intereses en un eventual escenario de posconflicto. Al hacerlo, se espera ofrecer un diagnóstico más adecuado que permita orientar estrategias que aseguren un tránsito más fluido de este grupo armado hacia la competencia política.

A. Recursos, guerra y política: una retroalimentación positiva

Frente a la tesis de la despolitización, este tipo de apreciación desconoce que, en el caso de las Farc, la economía ilegal no sustituyó sus fines políticos, sino que terminó por potenciarlos. Su involucramiento en la economía de la coca se hizo sobre una estructura organizacional cohesionada y jerarquizada en la que se combinaban disciplina moral, conocimientos previos relacionados con el acompañamiento a procesos de colonización campesina y adoctrinamiento ideológico desde las cúpulas hasta las bases en el que se excluía las retribuciones económicas a nivel individual. En estas circunstancias, el acceso a estos recursos fueron aprovechados para mejorar su desempeño militar, expandirse a nuevos territorios y construir nuevos vínculos con una base social emergente al convertirse en el agente regulador de una economía ilegal que ponía en desventaja al colono cocalero frente a los narcotraficantes (Gutiérrez, 2003; 2008, p. 229; Vásquez, 2012; Aguilera, 2014, p.154).

Así, más que un deterioro organizacional o su despolitización, esta nueva etapa le ofreció ventajas a las Farc para consolidarse como un agente regulador en ciertas regiones del país (lo que a lo largo de este documento se denomina órdenes con-

traestatales) y corrió paralela a un desarrollo programático que terminó por definir distintas estrategias de acción política por parte de este grupo armado, de acuerdo a los ciclos de paz y guerra que se sucedieron en las décadas de 1980 y 2000 y que, finalmente, condujeron a una paulatina radicalización de sus posiciones y una apuesta por la clandestinidad como resultado de la imposición de la facción más militarista dentro de las Farc (Vásquez, 2013).

Si bien la séptima conferencia de esta guerrilla (1982) constituyó un hito importante, toda vez que en ella, por primera vez, se hizo explícito su interés por participar en la política por la vía legal y democrática sin renunciar por completo a las armas, el fracaso de la salida negociada que se intentó durante los gobiernos de Belisario Betancur, Virgilio Barco y Cesar Gaviria, y el genocidio de la Unión Patriótica, terminaron por definir una nueva hoja de ruta para las décadas de 1990 y 2000.

Por una parte, ante la imposibilidad de participar en democracia, durante la década de 1990 el grupo guerrillero se reinventa como organización político-militar: rompe sus vínculos con el Partido Comunista Colombiano, asume de manera explícita un ideario Bolivariano y construye sus propias estructuras de apoyo (Unidades Solidarias) en el marco de la *Plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación*.

Por la otra, durante la primera década de 2000 la ruptura con el Partido Comunista Colombiano se formaliza a través de la creación del Movimiento Bolivariano y del Partido Comunista Clandestino; también se define una estrategia de influencia política en la que se asumen los procesos democráticos de elección como objetivos militares y se reafirma la idea de seguir avanzando políticamente por medio de la combinación de ofensiva militar, clandestinidad política y diálogo.

Al observar esta evolución es evidente que la variable del narcotráfico no agotó la apuesta política de las Farc y, más bien, esta evolucionó de acuerdo a otras variables como las discusiones al interior del grupo armado, el balance militar de la guerra y los sucesivos cierres y aperturas del sistema político en el marco de una estructura de comando y control vertical que le permitió a las Farc definir cuestiones críticas que comprometían su supervivencia de manera relativamente eficiente.

B. Los obstáculos para adaptarse al juego político real

Sin embargo, precisamente lo que en el marco de la guerra le permitió a las Farc asegurar ventajas militares y aprovechar el acceso a nuevos recursos para poten-

ciar sus fines políticos y bases sociales sus principales obstáculos para realizar una transición a movimiento político y adaptarse al juego democrático en un eventual escenario de postconflicto. En este sentido, contrario a la tesis de la hiperpolitización, las Farc enfrentarían serias dificultades para traducir su capacidad militar y el relativo respaldo social que tienen en algunas regiones del país en el capital electoral necesario para sacar adelante sus propuestas políticas. Al menos dos legados resultarían problemáticos para este ejercicio de adaptación que, con respecto a las preferencias del electorado colombiano, implica trascender un ideario “castro-chavista”:

(a) El legado de las ideas: En primer lugar, la radicalización de sus posiciones y la adopción de una ideología de naturaleza “anti-sistema”, que ha promovido entre sus miembros visiones de las instituciones democráticas como una fachada oligárquica, y de la política real como simple clientelismo, oportunismo y corrupción, han tenido implicaciones profundas y duraderas en los niveles de confianza que reportan los excombatientes de esta guerrilla frente al sistema político y el Estado. Así lo evidencian Enzo Nussio y Ben Oppenheim (2013) en un par de trabajos. Según estos autores, el sometimiento a procesos de adoctrinamiento ideológico, si bien han contribuido al fortalecimiento de los vínculos intragrupal y la cohesión de los miembros de la guerrilla, afecta las posibilidades que los excombatientes tienen para establecer lazos con los miembros de otras organizaciones civiles y de su capacidad de relacionarse con las instituciones del Estado en contextos de desmovilización.

Esta evidencia es indicativa, entonces, de la necesidad tanto de reconocer la dimensión política y la relevancia de la ideología dentro de las Farc y, a su vez, imaginar diseños institucionales que atenúen los legados negativos que esto tendría durante el período de adaptación a unas nuevas reglas de juego que obligaría a los miembros de esta guerrilla a tramitar sus demandas en democracia; es decir, a construir coaliciones con otros grupos, a realizar concesiones y a manejar los niveles básicos de incertidumbre que supone la actividad política legal.

(b) El legado organizacional: En segundo lugar, si bien la naturaleza vertical de la estructura de comando y control de las Farc ha sido parte de su éxito militar y resulta fundamental al momento de generar certidumbre acerca del compromiso del grupo armado con el proceso de paz y de la posibilidad de que las decisiones en su favor sean acatadas por una porción significativa de sus miembros, dicha estructura comprometería, en un escenario de posconflicto, la posibilidad de aprovechar las nuevas oportunidades políticas y, eventualmente, podrían, inclu-

so, desatar desacuerdos internos que, en contextos donde prevalece el recurso disponible de la violencia, podría inducir un retorno a las armas.

En este sentido, dado que el juego democrático supondría una mayor apertura interna de un movimiento político resultado de la desmovilización de las Farc, el desafío radicaría en la capacidad de este grupo por transformar los incentivos colectivos y las estrategias de movilización, tanto de sus miembros activos (excombatientes en un escenario de posdesmovilización) como de las redes de apoyo social que han construido en algunas regiones durante más de cincuenta años de existencia.

Por una parte, en un escenario de posconflicto los mandos medios, que históricamente han tenido una relación más próxima con el territorio y la población, tendrían un mayor protagonismo dentro del nuevo movimiento político en términos de su capacidad para movilizar los apoyos y recursos necesarios de modo que, eventualmente, se podrían generar cambios más acelerados en la estructura de autoridad interna. Esto implicaría fortalecer los mecanismos de voz al interior de un grupo que, por obvias razones, no cuenta con una cultura organizacional que haya incentivado el disenso interno: el tiempo es un recurso valioso en la guerra y esta supone decisiones rápidas por parte de quienes conducen la organización armada.

En el segundo caso, las Farc se verían obligadas a ir más allá de sus plataformas políticas tradicionales y a compaginarse política y organizacionalmente con algunas de las nuevas expresiones que surjan o se consoliden como resultado de la apertura democrática, entre las que se prefiguran movimientos como Marcha Patriótica.

4. RECOMENDACIONES

El recorrido que hemos desarrollado hasta aquí nos ha permitido argumentar que, pese a que los acuerdos deberán implementarse en un contexto que está lejos de ser el más favorable dada la presencia de las dificultades derivadas de la presencia diferenciada del Estado en los territorios, existen potencialidades de cambio que podrían moderar las pautas negativas de relacionamiento político en el ámbito local e involucrar a los principales agentes que, históricamente, han recurrido a la violencia en los esfuerzos de construir paz con democracia.

Frente al panorama presentado, en esta última sección se plantean algunas propuestas en clave gradualista encaminadas a resolver los dos desafíos más recu-

rrentes que la implementación de los acuerdos debe enfrentar teniendo como horizonte de acción más amplio la posibilidad de generar las condiciones necesarias para que en Colombia la violencia deje de ser una estrategia viable para la consecución de resultados políticos.

Formulados a modo de interrogante, los desafíos que describimos en la primera parte de este capítulo se pueden replantear de la siguiente manera:

- Opositores: ¿Qué tipo de estrategias, mecanismos y reformas harían compatibles los esfuerzos de paz con los intereses privados de actores críticos (potenciales opositores)?
- Desmilitarizar la política: ¿Cómo resolver las tensiones entre paz y democracia típicas de escenarios de posacuerdo de modo que las concesiones políticas hechas al grupo armado no vayan en detrimento de los intereses de otros agentes potencialmente democratizadores?

4.1. EN EL CORTO PLAZO

A. Una estrategia de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) ajustada a la naturaleza organizacional de las Farc

El primer aspecto relativo a la posibilidad de transitar a un ejercicio político sin armas en Colombia es, sin duda, el de poner en marcha una estrategia de DDR adecuada a la historia organizacional de las Farc.

La lógica colectiva, el arraigo identitario y el origen abrumadoramente rural de los miembros de las Farc, sumado a la enorme desconfianza que se ha construido frente al Estado en razón de los trágicos fracasos de negociaciones previas y de la socialización de sus miembros con una ideología “anti-sistema”, haría necesaria una estrategia de DDR basada en al menos cuatro características:

- Prestar mayor atención a la generación de oportunidades (económicas, sociales y políticas) y a la oferta de seguridad física y jurídica adecuada dirigida a eventuales excombatientes que al conteo de armas entregadas. Evidentemente, el compromiso de las Farc con la paz debe reflejarse en actos concretos como la declaración de un cese al fuego definitivo y la dejación de armas. Sin embargo, es evidente que uno de los cuellos de botella del proceso será que,

muy probablemente, esta guerrilla no estará dispuesta a participar en ceremonias grandilocuentes similares a las que tuvieron lugar en el marco del proceso con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Además, es habitual que en este tipo de procesos los grupos armados mantengan una reserva frente a este tema por los dilemas de seguridad típicos que lo caracterizan. Así, una medida más realista sería la generación de oportunidades, tanto a nivel económico como político, orientadas hacia el ámbito rural y con un especial énfasis en los mandos medios de la guerrilla.

- Basarse en desmovilizaciones colectivas que mantengan la cohesión de los frentes del grupo armado. Aunque esto puede representar riesgos en la medida en que se mantiene activa una estructura que por décadas ha actuado por medios violentos, atendiendo a las características organizacionales de las Farc esto podría ser fundamental para no romper con una larga tradición de cohesión en la que sus miembros han conectado sus destinos individuales con el de la organización. De lo que se trata, entonces, es de potenciar su disposición colectiva en actividades comunitarias y civilistas concretas.
- Prestar una especial atención a los mandos medios. Se suele pensar que mientras los altos mandos de las Farc se movilizan por motivos políticos, sus mandos medios y combatientes de base lo hacen por razones económicas. Este tipo de aproximación conduciría a decisiones equivocadas en cuanto a lo que el Estado le ofrecería a los miembros de esta organización según su ubicación en la estructura de mando: concesiones políticas a sus comandantes y subsidios económicos y ofertas laborales a los mandos medios y combatientes rasos. Este tipo de aproximación niega la dimensión política que atraviesa a toda la organización. Por esta razón, resulta fundamental asegurar espacios de inclusión política diferenciadas para los mandos medios y combatientes rasos. Mientras que para los mandos medios se trataría de aprovechar su capacidad de liderazgo con fines democráticos, en el caso de los combatientes sería más adecuada una socialización encaminada a fortalecer sus capacidad de control y vigilancia para quienes se espera sean los responsables de gestionar los asuntos de su interés en un contexto democrático.
- Volcar la institucionalidad pertinente hacia el ámbito rural. Por la trayectoria y composición de las Farc, las veredas y corregimientos de algunos de los municipios donde han tenido una presencia histórica serían los espacios adecuados para la recepción de una cantidad significativa de combatientes.

Esto supone el reto de asegurar una oferta estatal que surja de un acuerdo entre el gobierno nacional, gobierno local y guerrilla que garantice las condiciones básicas para evitar una recaída en el conflicto: las oficinas de la Agencia Colombiana para la Reintegración, los miembros de los organismos internacionales de seguimiento y verificación, las fuerzas especiales de seguridad orientadas a proteger a los desmovilizados deben hacer presencia permanente en estos territorios y contar con mecanismos de interlocución expedita con el Estado central sobre los avances del proceso.

B. Impulsar laboratorios de democracia

Ante una posible dejación de armas por parte de las Farc, surge una pregunta fundamental: en qué momento podrían participar las Farc en los espacios institucionales de deliberación pública, en el entendido que la racionalidad de cualquier proceso de desmovilización incluye el intercambio de capacidad militar por beneficios políticos. Aquí, la secuencia es fundamental: ¿la participación política debe permitirse antes, durante o después de concluido el proceso de desmovilización?

La respuesta pasa por diferenciar espacios y mecanismos de participación. En este sentido, habría un enorme riesgo de fracaso para el involucramiento inmediato de un movimiento político que surja de las Farc en el actual contexto político y electoral. Por una parte, el sesgo ideológico, sus dificultades para leer la realidad política más allá de los territorios en los que han tenido presencia tradicional, y su persistente desprestigio entre la opinión pública hacen que las probabilidades iniciales de éxito en la arena electoral sean reducidas, lo cual podría hacer frágil su compromiso con la legalidad.

Por otra parte, la opción de reformar el sistema electoral para facilitar el ingreso de estas y otras fuerzas alternativas en el corto plazo, además de improbable (quienes se benefician del actual estado de cosas difícilmente cederán), sería inadecuada, pues aumentaría los márgenes de incertidumbre política en un contexto de transición en el cual esta es ya de por sí alta. ¿Cómo preparar el terreno?

Nuestra propuesta consiste en poner en marcha, en una etapa avanzada de la desmovilización en la que exista mayor certeza sobre la ubicación, número y necesidades de los excombatientes, lo que denominamos laboratorios de democracia: espacios de deliberación pública donde confluyan miembros de las Farc, sectores de la clase política local, gobierno nacional y miembros de la sociedad civil organizada del ámbito submunicipal con el ánimo de discutir y definir asuntos concretos

como la destinación de recursos de inversión especial otorgados por el gobierno nacional para las regiones más fuertemente afectadas por el conflicto o proponer nuevos modelos de gestión territorial que respondan de manera más eficiente a las necesidades de paz y desarrollo.

En principio, estos laboratorios deberían constituirse en municipios priorizados, pero deberían contar con una instancia intermedia que permitiera que las propuestas escalen hacia arriba y sean tenidas en cuenta en los espacios de decisión nacional. La confluencia territorial de estos municipios es indicativa del poder relativo de negociación que podrían lograr frente a los niveles departamental y nacional, de modo que estas instancias intermedias no carecerían de músculo político y podrían ir orientadas a facilitar la definición de las circunscripciones transitorias especiales de paz contempladas en el acuerdo sobre el punto dos de la agenda de La Habana.

Concebidos de esta forma, estos espacios representarían un potencial democratizador que facilitaría la adaptación paulatina de viejos y nuevos jugadores en la escena política. En primer lugar, se conciben como espacios donde los acuerdos que se construyan se harían sobre la base de recursos económicos y políticos ampliados, de modo que no alteraría drásticamente los equilibrios de poder vigentes en estos municipios. En segundo lugar, se podrían ajustar a los espacios de participación ya establecidos por la ley, tal y como lo proponen los acuerdos parciales que se han logrado en La Habana, de modo que su puesta en marcha no incurriría en los costos de promover nuevos diseños institucionales. En tercer lugar, serían mecanismos de inclusión que contribuirían a superar las desconfianzas mutuas y facilitarían una discusión más pragmática de los asuntos de interés público. Y, en cuarto lugar, permitirían que se generaran pautas democráticas de relacionamiento entre viejos y nuevos jugadores, especialmente en el ámbito local donde su proximidad ha terminado por convertirlos en una suerte de “enemigos íntimos”. Serían el espacio adecuado para que, por una parte, los jugadores ya establecidos en la arena política local reconocieran la legitimidad de los nuevos jugadores y, por la otra, que éstos últimos desarrollaran las habilidades políticas necesarias (negociación, formación de coaliciones, capacidades, etc.) que les facilite su posterior ingreso y desempeño en la arena electoral.

C. Construir consensos estratégicos

Como advertimos en este capítulo, una de las orientaciones básicas de la implementación de los acuerdos es no confundir los fines con los medios. En efecto, es poco realista considerar que en el corto plazo se puedan realizar todos los ajustes

para fortalecer las instituciones necesarias para profundizar la democracia, particularmente a nivel local. Mucho menos, que dichos ajustes puedan tener tasas de retorno inmediatas, es decir, que sus efectos concretos sean palpables en poco tiempo.

Por esta razón, una de las tareas fundamentales en los dos primeros años tiene que ver con la necesidad de construir consensos estratégicos, entendidos como la capacidad de construir una coalición propaz que incorpore una estructura de incentivos, materiales y simbólicos, encaminados a asegurar la puesta en marcha y la sostenibilidad de las reformas en el mediano y largo plazo en el marco del funcionamiento real de las instituciones del Estado colombiano (presencia diferenciada, déficits locales, clientelismo, corrupción, etc.).

Nótese que la diferenciación entre incentivos materiales y simbólicos en la construcción de este tipo de coalición alude a la necesidad de reconocer que la consecución de la paz involucra un proceso político que inevitablemente refiere tanto a un cálculo instrumental como a un compromiso normativo por parte de los actores que disponen de los recursos de poder para promover este tipo de cambio.

Esto implica hacer de la paz un objetivo rentable y deseable incluso para aquellos que por años han usado la violencia como medio para conseguir fines políticos, tanto desde la legalidad como desde la ilegalidad que, como sostuvimos, cuentan con una capacidad impresionante de adaptación.

En esta dirección, en los dos primeros años se debería avanzar en dos asuntos. En primer lugar, en la construcción de una narrativa que movilice apoyos políticos y sociales, resuelva los conflictos de significado alrededor de la paz y genere un sentimiento colectivo en su favor. Se trata de lograr posicionar el tema bajo unos marcos de referencia y una visión de cambio compartida que sea sensible a múltiples audiencias. Más que un ejercicio retórico en el sentido peyorativo del término, se trataría de la capacidad que tendrían quienes le apuestan a la paz de inducir cambios por medio de lo que William Riker denominó *herestesis*: el arte de la persuasión política con el ánimo de generar circunstancias de elección política favorables a través de la introducción de nuevos componentes de discusión o de un cambio de perspectiva sobre asuntos de interés público en los que no existe acuerdo (Riker, 1986; Shepsle, 2003).

En segundo lugar, a través del posicionamiento de intermediarios locales y regionales como interlocutores válidos y legítimos de acuerdo a un compromiso real con la paz. En este sentido, la implementación de los acuerdos de paz debería considerarse como una coyuntura crítica que permitiría, más que alterar de manera drástica el estilo de dominio estatal que históricamente ha prevalecido en el país, replantear sus términos frente a la posibilidad de estabilizar pactos de gobernabilidad entre el centro nacional y las regiones bajo principios democráticos que viabilicen y generen un ambiente favorable a la paz en los territorios, sin desconocer la política realmente existente. Lo anterior, en el entendido que el acatamiento y respeto de las reglas democráticas, particularmente en escenarios de posconflicto, emerge en sus propios términos y nunca está desligado de las prácticas personalistas y, algunas veces, particularistas propias de la dimensión informal (Mukhopadhyay, 2009, p. 21).

4.2. EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

Una vez las Farc hayan dejado las armas bajo un compromiso creíble con la paz, se hayan generado las condiciones mínimas de confianza entre viejos y nuevos jugadores políticos bajo recursos de poder ampliados y se cuente con una narrativa y visión de cambio compartida y aceptada por múltiples audiencias se podría iniciar una etapa de construcción de paz en la que se promuevan las reformas institucionales contempladas en el acuerdo del punto dos, muchas de las cuales se alinean con las visiones incrementales y gradualistas de cambio que han orientado nuestro análisis.

Sin embargo, aunque uno de los aspectos más novedosos del acuerdo parcial sobre participación política radica en la concepción de un enfoque progresivo de apertura democrática de “abajo hacia arriba”, no se hace mención alguna al tema de la descentralización.

A. Repensar el actual esquema de descentralización

El sesgo excesivamente municipalista del actual diseño sumado a la erosión del rol de correa de transmisión que representaba el bipartidismo en Colombia entre el centro y las regiones ha profundizado la desarticulación entre los ritmos de la política local y los de la política nacional y, en este sentido, acentuó el sesgo excesivamente localista del proceso de formación del Estado en Colombia. Una

situación que posibilitó la magnificación de la violencia política y la corrupción en el ámbito local.

En este sentido, el desafío en una etapa de construcción de paz consiste en asegurar una mayor transktividad entre los distintos niveles territoriales, lo cual supone lograr el doble objetivo de profundizar la descentralización bajo diseños que, al mismo tiempo, le den una mayor capacidad de vigilancia y monitoreo al Estado central.

En el primer aspecto, profundizar la descentralización, es indispensable concebir reformas especiales para los municipios encaminados a fortalecer la representación política de las periferias rurales en las instancias de decisión como el concejo. En este sentido, dado que en muchos municipios las elecciones se definen con los votos del casco urbano, quienes resultan elegidos no tienen incentivos para responder a las necesidades de la población ubicada en los corregimientos y veredas.

La propuesta iría entonces dirigida a generar una reforma del sistema político local que introdujera un principio de representación territorial en los concejos de modo que las veredas y corregimientos pudieran incidir en discusiones relacionadas con la destinación de las inversiones públicas o la actualización del cobro de impuestos que pudieran redundar en mayores beneficios para sus territorios.

En lo que se refiere al segundo aspecto, generar una mayor capacidad de monitoreo y vigilancia del Estado central frente a los asuntos locales, es evidente que la municipalización de la descentralización le representa costos enormes para realizar esta labor. En efecto, el diseño actual supone que, ante el desdibujamiento del departamento, el Estado central debe contar con las herramientas necesarias para realizar un seguimiento a lo que sucede en los más de 1.100 municipios que tiene el país. En este sentido, la recuperación del departamento en un contexto en el que se le asignen nuevas responsabilidades y recursos se contempla como una reforma necesaria que abarataría los costos de coordinación y seguimiento a las instancias subnacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, M. (2014). *Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica/Taurus.

- Carroll, A.L. (2011). *Violent Democratization. Social Movements, elites and politics in Colombia's rural war zones 1984-2008*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Donais, T. (2009). Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. En *Peace & Change*, 34(1), enero 2009, 3-26.
- Farrington, C. (2006). Non-violent Opposition to Peace Processes: Northern Ireland's Serial Spoilers. *UCD Geary Institute, Working Paper Series: UCD Dublin WP 5/2006*.
- Gellner, E. (1992). *El arado, la espada y el libro. Estructura de la historia humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González, F. (2006). Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia. En: *Revista Sociedad y Economía*, (17), diciembre, 2009, 185-214.
- _____. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz.
- González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz.
- Gutiérrez, F. (2003). Clausewitz vindicated? Economics and politics in the Colombian war. En: Kalyvas, S., Shapiro, I. y Masoud, T. (Ed.), *Order, Conflict, and Violence* (pp. 219-240). Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2008). Criminal Rebels? A discussion of civil war and criminality from the Colombian experience. *Working paper n.º 27*. Crisis States Programme Working papers, series n.º 1.
- _____. (2014). *El Orangután con Sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional/Debate.
- Jarstad, A. y Sisk, T. (2008). Introduction. En Autores (Ed.). *From War to Democracy. Dilemma of peacebuilding* (pp. 1-15). Cambridge: Cambridge University Press.

- López, C. (2013). Tras medio siglo de intentos por llevar el Estado a las regiones ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar? En *Revista Arcanos*, Fundación Nuevo Arco Iris, año 15, (18), pp. 20-45.
- Lyons, T. (2002). Postconflict Elections: War Termination, Democratization, and Demilitarizing Politics. *Working Paper n.º 20*. Institute for Conflict Analysis and Resolution George Mason University.
- Mann, M. (1997). *Las Fuentes del poder social. Tomo I. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*. Barcelona: Alianza editorial.
- Mukhopadhyay, D. (2009). Warlords As Bureaucrats: The Afghan Experience. *Carnegie Papers n.º 101*. Recuperado de http://carnegieendowment.org/files/warlords_as_bureaucrats.pdf
- Nussio, E. y Oppenheim, B. (2013). Trusting the Enemy: Confidence in the State Among Ex-Combatants. En *Social Science Research Network*. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=2246455>
- Oquist, P. (1978). *Violencia, Conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Banco Popular.
- Palacios, M. (2002). La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica. En *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia* (pp. 19-58). Bogotá: Editorial Norma.
- Riker, W. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Robinson, J. (2013). Colombia: Another 100 Years of Solitude? En *Current History*, 112, 43-48.
- Safford, F. (2004). País fragmentado: continuidad y cambio en la geografía económica de Colombia. En Safford, F. y Palacios, M. (Ed.), *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida* (pp. 15-28). Bogotá: Editorial Norma.
- Scher, D. (2010). Managing Spoilers at the Bargaining Table: Inkatha and the Talks to End Apartheid, 1990-1994. En *Innovation For Successful Societies paper*. Recuperado de http://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/Policy_Note_ID137.pdf

Shepsle, K. (2003). Losers in Politics (And How They Sometimes Become Winners): William Riker's Heresthetic. En *Perspectives on Politics*, 1(2), 307-315.

Srinivasan, S. (2012). The Politics of Negotiating Peace in Sudan. En Curtis, D. y Gwinyayi, D. (Ed.), *Peacebuilding, Power and Politics in Africa* (pp. 195- 211). Ohio: Ohio University Press.

Soderbergh, M. (2008). When rebels change their stripes: armed insurgents in post-war politics. En Jarstad, A. y Sisk, T. (Ed.), *From War to Democracy. Dilemma of peacebuilding* (pp. 134-156). Cambridge: Cambridge University Press.

Stedman, S. (2003). Introduction. En Stedman, S., Rothchild, D. y Cousens, E. (Ed.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Reinner Publishers.

Stedman, S. (1997). Spoiler problems in peace process. En *International Security*, 22 (2), 6-53.

Uribe, M.T. y Álvarez, J. (1987). Los obstáculos al proceso de constitución de la nación. En: Uribe, M. y Álvarez, J. (Ed.), *Poderes y regiones: Problemas en la constitución de la Nación colombiana 1810-1850* (pp. 17-101.). Medellín: Universidad de Antioquia.

Vásquez, T. (2012). Recursos, política, territorios y conflicto armado. En Vásquez, T., Vargas, A. y Restrepo, J. (Ed.), *Una Vieja Guerra en un Nuevo Contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia* (pp. 367-428). Bogotá: Editorial Javeriana/Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz.

_____. (2013). Entre las armas y la política: Aproximación a las visiones subjetivas de las FARC en el proceso de paz. En *Revista Cien Días*, 78, 24- 29.

Wallensteen, P. (2002). *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*. London: Sage Publications.

Walter, B. (2014). Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War. En *Journal of Conflict Resolution*. Recuperado de <http://jcr.sagepub.com/content/early/2014/03/30/0022002714528006>



Dilemas del desarrollo. Los retos del crecimiento con distribución¹

Jorge Iván González
Martha Cardozo

1. INTRODUCCIÓN

ESTE CAPÍTULO PONE de presente algunos desafíos claves para impulsar el crecimiento económico del país y el desarrollo humano de sus habitantes ante la eventualidad de la terminación del conflicto armado. Aquí se parte de la base de que las brechas de desarrollo entre regiones y el ritmo de disminución más lento que ha mostrado la pobreza rural con respecto a la urbana son los dos problemas socio-económicos centrales que el país deberá enfrentar como parte de los esfuerzos de reconstrucción que seguirán a la firma de un acuerdo de paz. Por ello, la importancia de promover el desarrollo económico a partir del ámbito regional y de enfatizar la función distributiva del ciclo económico; estos son los ejes en torno a los cuales giran las reflexiones y recomendaciones que aquí se presentan. El capítulo está organizado en cuatro partes adicionales a esta introducción. En la segunda se resumen los principales aspectos que hablan de la relación entre posconflicto y crecimiento económico, así como de las dimensiones espaciales de la desigualdad. En la tercera se explica el enfoque teórico abordado a partir de los planteamientos de Bernard Lonergan sobre circuitos económicos y función distributiva. En el apartado cuatro se problematiza la noción de región y se pone a prueba la existencia o no de convergencia regional en Colombia, interpelando las afirmaciones bastante generalizadas de que este es un país de regiones. Y en la parte final, se plantean reflexiones y recomendaciones sobre lo que se considera posible hacer para enfrentar el reto de disminuir las brechas de desarrollo humano claramente existentes entre las regiones.

1 Con el apoyo de Tania Guzmán y Víctor Barrera.

2. EL DESARROLLO ECONÓMICO EN CONTEXTOS DE POSCONFLICTO

Un grueso volumen de la literatura internacional ha insistido en los beneficios económicos de la paz. Se trata de una apreciación compartida por tomadores de decisión y académicos quienes estiman que la terminación de los conflictos armados se traduciría inmediatamente en un crecimiento económico sostenido y vigoroso, básicamente porque libera recursos, facilita la priorización del gasto social sobre el militar y permite el desarrollo del potencial productivo que ha estado limitado por las restricciones que impone la violencia. Un resultado inmediato de la paz es la posibilidad de utilizar parte de los recursos que ahora se destinan a la guerra para la financiación de programas sociales.

La evidencia comparada muestra que la relación entre terminación del conflicto y crecimiento económico podría ser más circunstancial que sistemática. De acuerdo con el análisis que hacen de 146 casos de conflicto armado interno en 94 países entre 1960-2010, investigadores del Fondo Monetario Internacional encontraron que el PIB per cápita difícilmente creció en promedio un 1,5 % durante los cinco años posteriores a la finalización del conflicto y que, de acuerdo con la muestra en la que fundamentan sus conclusiones, existe una enorme variación entre los países en un rango que va de un -10 % en Liberia, a un aumento del 20 % en Bosnia Herzegovina (Cevik y Rahmati, 2013).

Por su parte, las conclusiones del análisis de Paul Collier y Anke Hoeffler (2004) evidencian una tendencia similar. De acuerdo con el estudio que hacen sobre el desempeño del crecimiento económico en 62 países que transitaron al posconflicto entre 1974 y 1997, identificaron que si bien en los primeros años se presenta una recuperación económica por encima del desempeño histórico de cada país, dicho aumento es circunstancial y pocas veces logra sostenerse en el tiempo, dado que en gran parte se fundamenta en las ayudas brindadas por el sistema internacional.

Estos hallazgos permiten plantear el punto de que si bien los argumentos sobre los beneficios económicos de la paz juegan un papel persuasivo clave en la etapa de negociación, es importante considerar que tales beneficios pueden no sostenerse durante la etapa de implementación de acuerdos y construcción de paz y, más importante aún, que no hay garantía de que, existiendo, sean distribuidos con equidad.

Lo anterior lleva a un asunto crucial: el despegue económico de los países que transitan hacia el postconflicto no puede darse por descontado, sino que debe ser el resultado del diseño de nuevas estrategias de desarrollo orientadas a atender sus múltiples desigualdades. En el caso colombiano, las desigualdades que ameritarán atención prioritaria son las regionales y las urbano-rurales. Por tanto, es estratégico poner en la agenda de los arquitectos y de los aliados de la paz negociada, el reto de crear las condiciones para un despegue económico con orientación distributiva.

La desigualdad regional hace referencia a las brechas en términos de ingresos, riqueza y desarrollo humano que se presentan entre las regiones de un mismo país. Aunque ignorada por gran parte de los estudios sobre la relación entre desigualdad, guerra civil y paz, la dimensión espacial de la desigualdad tiene profundas implicaciones en el origen y desenlace de los conflictos armados y, por lo tanto, constituye un factor clave para reducir el riesgo de reactivación de nuevos fenómenos violentos.

Según la evidencia ofrecida por los trabajos de Frances Stewart (2002; 2008), la concentración de las desigualdades espaciales y la falta de participación del Estado en asegurar una mayor equidad regional ofrecen un conjunto de oportunidades para que empresarios de la coerción movilicen apoyos sociales sobre la base de agravios que agrupan otras muchas condiciones de desigualdad (social, cultural, política, etc.).

En una dirección similar, Buhaug, et al.(2011) sostienen que los conflictos armados surgen en las regiones que reportan una mayor divergencia en términos de ingresos respecto al promedio del Estado al que pertenecen. Básicamente porque en estos lugares existen las oportunidades y los incentivos para iniciar nuevos ciclos de violencia.

Más pertinente aún para el caso colombiano, las desigualdades espaciales, por lo general, toman la forma de distancias en términos de desarrollo entre los ámbitos urbano y rural. Distancias que se profundizan aún más en razón de los conflictos armados debido a que el origen y el desenlace de estos, mayoritariamente, obedecen a las relaciones y dinámicas de cambio agrario (Cramer y Richards, 2011, p. 278); de modo que es en el ámbito rural donde tienen lugar gran parte de los mecanismos causales que explican el origen de las guerras (Kalyvas, 2007, p. 424).

Por lo tanto, son las poblaciones rurales las que sufren los principales efectos de los conflictos armados, de modo que las precarias condiciones que dieron lugar a

estos se profundizan con el paso del tiempo y persisten las condiciones de inseguridad que aquellos generan. Lo anterior se evidencia en múltiples dimensiones: los derechos fundamentales de los pobladores rurales son vulnerados; ocurren desplazamientos forzados y quienes permanecen se ven obligados a adoptar estrategias precarias de subsistencia; surgen o se agudizan los déficits en la presencia de las instituciones estatales; y sobreviene la provisión subóptima de servicios y bienes públicos (vías, salud, educación, etc.).

Ante este tipo de evidencia, la promoción de un desarrollo regional que atienda a criterios de redistribución debe considerarse una medida fundamental, no solo para una recuperación económica que se traduzca en mejores tasas de crecimiento del país, sino para generar mayores condiciones de equidad regional y urbano-rural en un contexto de implementación de acuerdos y de construcción de paz.

3. DESARROLLO REGIONAL Y FUNCIÓN DISTRIBUTIVA

Entre todos los enfoques posibles sobre región², aquí se opta por una aproximación que incorpora: (a) los aportes de la geografía económica, (b) la dinámica endógena de los procesos de aglomeración, (c) la forma de integración entre las dinámicas regionales y las nacionales y, (d) el espacio de participación económica y su expresión política. Al combinar los elementos anteriores se puede afirmar que la región está constituida por un espacio geográfico donde los procesos de aglomeración originan cambios alrededor de un polo de atracción (convergencia y divergencia). Se busca entonces analizar si existen o no centralidades y si hay procesos de acercamiento en las condiciones de vida (convergencia) entre las regiones.

La localización espacial es fundamental para entender las oportunidades de los municipios y las regiones. La nueva geografía económica le da relevancia al ordenamiento espacial y a las relaciones de las personas en el lugar donde se congregan, es a esto a lo que se llama *procesos de aglomeración*. Lo que pretende analizar la geografía económica es cómo tales procesos de aglomeración generan transformaciones con respecto al polo de atracción de una región, es decir, si hay o no convergencia regional.

Habrá convergencia cuando a lo largo del tiempo la calidad de vida de los hogares de los distintos municipios vinculados a un polo de atracción va mejorando sin

que ninguno se quede rezagado. Por el contrario, habrá divergencia si las brechas de calidad de vida se amplían con el transcurso del tiempo.

Se parte del planteamiento que el desarrollo es la ampliación del espacio de las capacidades y, por ello, es importante discernir la forma como la región puede lograr tales propósitos (Sen, 1985, p. 81). Al enfoque de las capacidades subyace una noción de libertad positiva. A medida que el conjunto de capacidades crece, las personas tienen un margen más amplio de acción. El concepto tiene sentido práctico cuando se mira desde el lado de la posibilidad efectiva de adquirir titularidades o propiedades sobre bienes y servicios (posesión de patrimonios, títulos, educación, trabajo, etc.). El bienestar es posible y no es cierto que haya que hacer sacrificios en el momento actual para lograr el bienestar futuro, pues Colombia tiene los recursos necesarios para generar dinámicas regionales endógenas virtuosas. Para que este proceso sea exitoso, el país necesita reconocer la importancia de las regiones y de las interacciones campo-ciudad.

A esta idea se agrega la dimensión espacial por las implicaciones y efectos que genera el desarrollo en el territorio, más allá de los límites político-administrativos. Desde este otro punto de vista interesa comprender la manera como las transformaciones económicas de una sociedad repercuten en la ordenación del territorio. Se requiere pensar el territorio teniendo en cuenta los avances de las actividades productivas, las infraestructuras viales, de comunicaciones y transportes, los flujos de personas y mercancías, los cambios poblacionales, las interacciones rurales y urbanas, los aspectos ambientales y el conflicto y la violencia. La geografía económica pone en evidencia las externalidades positivas y negativas que se desprenden de dichos cambios.

El enfoque de circuitos económicos y políticas distributivas que orienta el análisis presentado aquí se basa en los planteamientos de Bernard Lonergan (1983). El circuito económico representa de manera dinámica el funcionamiento de la producción, la distribución y el consumo de los bienes y servicios. Al pasar de un ciclo al otro el estándar de vida aumenta si las políticas distributivas (balance neto entre impuestos y subsidios) crean condiciones para que los excedentes (la inversión) se dediquen a la producción de los bienes de consumo que hacen parte de la canasta de los más pobres.

Las decisiones distributivas deben garantizar que la relación permanente entre la producción y el consumo sea simétrica. Desde la producción se deben ofrecer los bienes que puedan ser adquiridos por la mayoría de la población.

En los circuitos se diferencia el ciclo básico, que es el de las mercancías que están relacionadas con las necesidades fundamentales de las personas, y el ciclo excedentario, que incluye la inversión y las máquinas. De acuerdo con Lonergan, las máquinas se deben utilizar para ofrecerles a todas las personas los bienes básicos que en cada momento del tiempo se consideran indispensables. Por ejemplo, una vez que todas las personas tengan alimentos, vivienda, vestido, educación primaria, salud, etc., se pasaría a un nivel superior en el que las familias tendrían acceso a televisión, internet, ventiladores, educación secundaria y técnica, etc. Después se elevaría el estándar de vida a un tercer nivel en el que las familias tendrían acceso a televisión a color, celulares, educación universitaria, etc.

Estas reflexiones ilustran la forma como puede ir mejorando el estándar de vida de la población. En cada momento, la inversión se debe focalizar en la oferta de los bienes que requieren la mayoría de las personas. Según este planteamiento no sería conveniente, por ejemplo, que las máquinas se utilicen para producir automóviles de lujo, cuando un número importante de familias no tienen vivienda. Las decisiones de inversión se regulan a través de la función distributiva.

En su análisis de la función distributiva, Lonergan no incluye directamente la variable espacial. Pero en el caso colombiano la función distributiva obliga, necesariamente, a tener en cuenta los límites de la división administrativa del país (departamentos y municipios). El énfasis que se hace en la función distributiva permite mostrar la necesidad de que los municipios, como parte de sus atribuciones de regulación, tengan control sobre la tributación (impuestos), ya que es la única manera de que las comunidades se apropien de los excedentes generados en su propio territorio. Es conveniente que las decisiones tributarias estén armonizadas y que los impuestos de los gobiernos nacional y local vayan en la misma dirección. No es bueno, por ejemplo, que la Nación haga una reforma tributaria que favorezca a los ricos, mientras que los gobiernos locales están luchando por mejorar la distribución del ingreso.

El margen de maniobra de los gobiernos locales, aunque es mucho menor que el del nivel central, sigue siendo bastante significativo para lograr la distribución de recursos entre el ciclo básico y el excedentario. Los municipios administran dos impuestos que tienen enormes potencialidades: el predial y el de industria y comercio (ICA). Gracias a estos tributos, los municipios pueden conjugar el espacio con los circuitos económicos. Los prediales tienen que ver con la localización y el suelo. Y el impuesto de industria y comercio afecta la actividad económica. Las ciudades pueden orientar a través de los impuestos el ordenamiento urbano y las prioridades de la industria y el comercio.

El planteamiento de que en cada ronda del circuito se deben mejorar los estándares de vida de la población, supone también que haya procesos de convergencia y que los avances en la calidad de vida sean compartidos por la mayoría de la población. El lado opuesto a estos razonamientos se da cuando el crecimiento no crea condiciones favorables a la convergencia y el modelo de desarrollo no contribuye a mejorar el estándar de vida.

Finalmente, para que haya convergencia regional, es decir para que disminuyan las brechas entre regiones, se requiere dos condiciones: que haya una tendencia hacia la igualdad en las condiciones de vida y que se presente centralidad fiscal, lo cual supone que los gobiernos municipales sean eficaces en la recaudación de impuestos. En todo este planteamiento es claro que el objetivo final del crecimiento y de la política económica debe ser el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y el cierre de brechas.

4. ¿SE PUEDE HABLAR DE CONVERGENCIA REGIONAL EN COLOMBIA?

La nueva geografía económica destaca la relevancia que tiene el espacio en la localización de las actividades productivas, en el intercambio y en la consolidación de las redes y de las alianzas (formales e informales). En términos prácticos, el desarrollo regional es un proceso de cambio estructural que está directamente relacionado con la disponibilidad de infraestructuras de transporte y comunicaciones. En la medida en que las relaciones espaciales se consoliden, las economías de escala se potencian. En Colombia el desarrollo regional debe tener como punto de referencia la evolución de las ciudades, que actúan como fuerzas centrípetas. Las ciudades potencializan el mercado. La aglomeración favorece la consolidación de la demanda y estimula los rendimientos crecientes de las empresas. Pero al mismo tiempo que se presentan procesos convergentes, también se presentan dinámicas centrífugas, que favorecen la divergencia (Krugman, 1992). La principal fuerza centrífuga es el precio del suelo urbano. Es más barato vivir lejos de la centralidad. La comprensión de estas tensiones obliga a considerar seriamente la dimensión espacial desde su ángulo más general, que es la geografía económica. Estas fuerzas de atracción y de rechazo se pueden representar como interacciones alrededor de un centro con cierto poder gravitacional.

Las regiones se consolidan cuando existe un centro de atracción hacia el que convergen los municipios cercanos. La relación entre Buenaventura y Cali es un buen ejemplo

de la falta de convergencia. Mientras en Cali mejora la calidad de vida, en Buenaventura se deteriora, a pesar de ser el mayor puerto del país y de estar muy cerca de Cali. El punto crucial es que el crecimiento económico basado en la expansión de la economía extractiva del petróleo y la minería, o en el desarrollo del sector financiero y del comercio, usualmente no se refleja en el mayor bienestar de los hogares.

La convergencia se debe analizar a la luz de la calidad de vida de los hogares antes que de indicadores típicos como el PIB o los índices de productividad. ¿Pero cómo saber si hay convergencia regional en nuestro país? Para poder captar la evolución de la calidad de vida de los hogares, es necesario ir más allá de los indicadores tradicionales, que debido a su carácter excesivamente agregado no permiten acercarse a las condiciones de vida de las familias e individuos y, a veces, ni siquiera al de las regiones y subregiones del país. Los resultados de algunos estudios de caso hechos por el equipo de Violencia Política y Formación del Estado del CINEP/PPP y la experiencia de los programas regionales de desarrollo y paz, han puesto en evidencia las condiciones de desigualdad que se presentan en el desarrollo entre y dentro de las regiones. También muestran las dificultades que se presentan en algunas regiones para impulsar procesos de desarrollo local (endógenos) que favorezcan la equidad y que superen el carácter de enclave de algunas de sus economías (petróleo, puertos, carbón, esmeraldas, etc.).

Con el ánimo de superar los indicadores convencionales, aquí se propone un Índice de Condiciones de Vida de los Municipios (ICV), inspirado en el índice de pobreza multidimensional (IPM), desarrollado por profesores de Oxford (Alkire y Foster, 2008), el cual ya ha sido incorporado para el análisis y la planeación en Colombia por el Departamento Nacional de Planeación desde hace casi cuatro años. Lo que se espera es que los municipios de mayor tamaño halen a los más pequeños. Y el proceso será exitoso si entre unos y otros va disminuyendo la brecha en las condiciones de vida.

Lo que se busca con la convergencia es que el desarrollo de cada región esté articulado a la ciudad que tenga la mayor posibilidad de actuar como polo de atracción. Desde el punto de vista de la política económica, se deben estimular los procedimientos que favorezcan la consolidación de todos los flujos posibles entre la ciudad central y el resto de municipios.

La existencia de un centro y de una región no significa que haya convergencia porque, como se mencionó antes, para ello se requiere el cumplimiento de dos condiciones: la tendencia a la igualdad y la centralidad fiscal. La tendencia a la igualdad requiere que la atracción de las fuerzas centrípetas lleve a la reducción de las brechas en las variables que se consideren significativas. La centralidad fiscal

es la condición básica de la función distributiva de Lonergan. Sin unidad fiscal no es factible distribuir los excedentes de tal manera que la dinámica de la producción de bienes básicos sea compatible con el ritmo de producción de los bienes de capital. La centralidad fiscal es compatible con traslajos entre los espacios geográficos de la jurisdicción tributaria y de los circuitos económicos.

Para analizar el tema se preparó un estudio de convergencia que identificó los cambios presentados en ciertas variables de interés, con el fin de determinar si con el paso del tiempo las brechas entre la calidad de vida de los hogares de los municipios que hacían parte de cinco zonas del país, consideradas tradicionalmente como regiones, se han ido cerrando. Las regiones seleccionadas para el análisis comparativo fueron los Montes de María (MMA), el Magdalena Medio (MME), el Oriente Antioqueño (OA), el Catatumbo (CAT) y el Piedemonte Llanero (PIEDM).

Siguiendo el planteamiento hecho, interesaba observar si podía hablarse o no de convergencia entre los municipios de cada región en términos de condiciones de vida y *bien-estar*. En el sentido matemático, la convergencia se expresa como la tendencia que muestran los datos hacia un límite específico.

FIGURA 1. Relación entre el promedio del índice de condiciones de vida (ICV) y el coeficiente de variación (CV) 2005

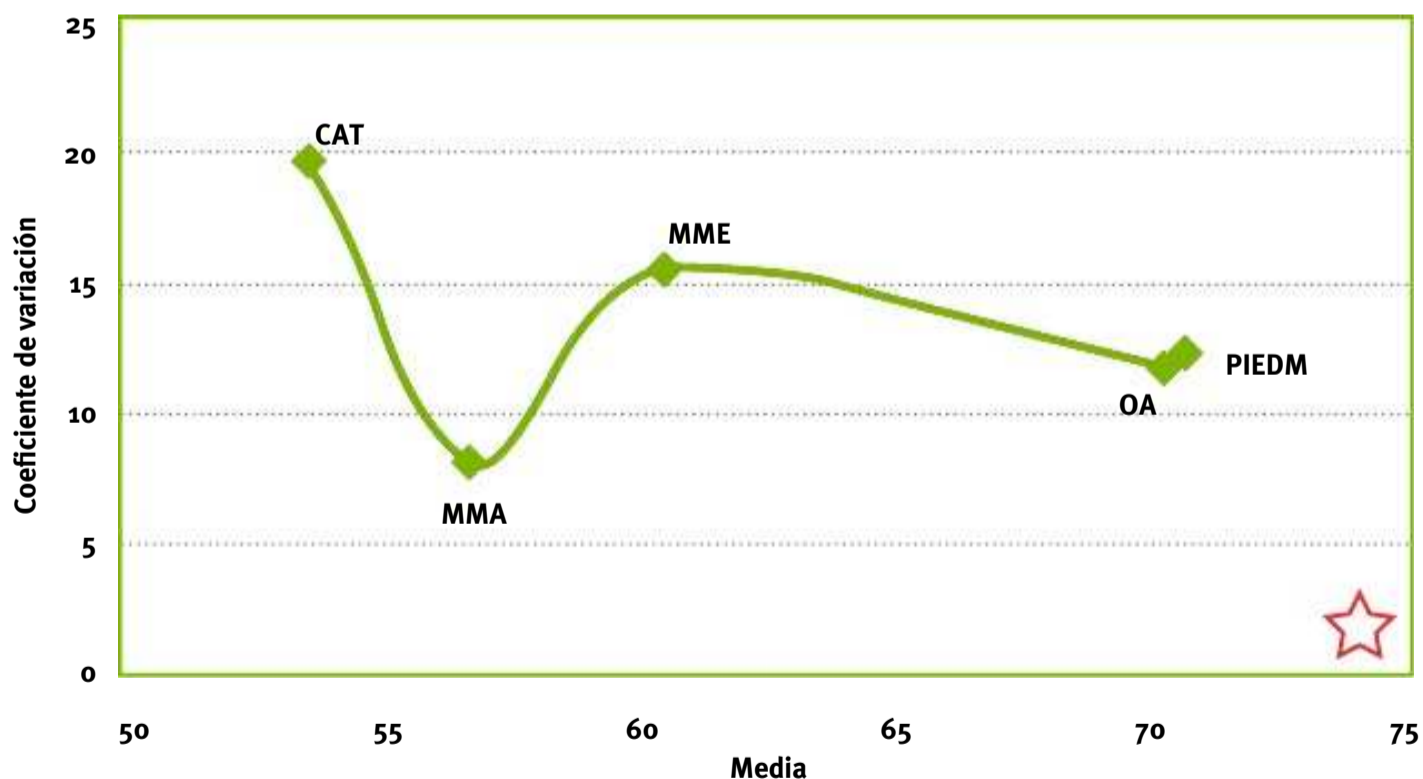


Figura 1. El eje horizontal representa el promedio del ICV; el eje vertical corresponde al CV.
Fuente: cálculos CID-Odecofi.

a convergencia entre municipios se estimó teniendo como referencia el índice de condiciones de vida de los municipios (ICV) para los años 1993 y 2005. Se evaluó la situación socioeconómica

del hogar y se estimó la convergencia entre los municipios de cada región. Hay convergencia cuando el ICV del conjunto de municipios está mejorando. En otras palabras, es deseable que los municipios que tienen un ICV bajo lo mejoren más rápidamente que los municipios que comienzan con un ICV relativamente alto.

Desde el punto de vista estadístico, se calculó la convergencia a partir del coeficiente de variación (CV), teniendo como referente el ICV. Un coeficiente de variación bajo significa que la brecha entre los municipios de la región es pequeña. Un CV alto quiere decir que la brecha entre los municipios es grande. El ideal sería que las condiciones de vida aumenten (un ICV alto) y que la diferencia entre municipios disminuya (un CV bajo). Este punto ideal lo representamos con una estrella roja, ubicada en la parte inferior derecha de la Figura 1. El eje horizontal representa el valor del ICV, y el vertical el del CV. Los valores más altos del ICV corresponden al Piedemonte Llanero y al Oriente Antioqueño. El puntaje, que es cercano a 70, resulta inferior al promedio nacional (78,7).

Aunque las condiciones de vida del país han prosperado, persisten dos dudas dramáticas. La primera es el ritmo y la segunda es la divergencia regional. La convergencia lenta en el ICV no compensa otros procesos económicos y sociales que llevan a la divergencia. En los Montes de María se observa el CV más bajo, así que la diferencia entre sus municipios es relativamente pequeña. La bondad de este resultado se empaña con el reducido ICV. La situación de los Montes de María muestra que la mayor homogeneidad de los municipios no siempre es una buena noticia. Es, por decirlo de alguna manera, una convergencia negativa. Los municipios se acercan entre sí, pero hacia situaciones de mala calidad de vida. La convergencia en niveles bajos del estándar de vida, como la de los Montes de María, no es deseable porque el acercamiento es hacia un nivel bajo. Se debe buscar que la cercanía entre los municipios vaya a la par con un mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El Catatumbo tiene las peores condiciones (elevado CV y bajo ICV). La zona está mal porque la divergencia entre los municipios es alta y, además, porque el nivel de condiciones de vida es bajo y se sitúa muy lejos del promedio nacional. En 2005 el ICV del Catatumbo era de 53, mientras que el nacional llegaba a 78,7. Ninguna de las zonas se ubica en la situación ideal de la Figura 1 (el sitio donde está la estrella roja, en la parte inferior derecha).

No sobra insistir en que el ICV es una medida distinta del ingreso. Algunos municipios, como los petroleros y mineros, tienen ingresos elevados que no se manifiestan en mejores condiciones de vida. La violencia y la desigualdad son dos de los

factores que obstaculizan la conversión del ingreso en ICV. Pero también existen otras causas como el desarrollo institucional, la infraestructura, etc. El afán por la apropiación privada de rentas puede expresarse como concentración del ingreso y, quizás, como violencia. Desde esta perspectiva, la violencia sería consecuencia de la abundancia de recursos en medio de una soberanía fragmentada.

En Colombia los procesos regionales no son convergentes. De las cinco zonas analizadas, únicamente habría región convergente en el caso del altiplano del Oriente Antioqueño. En las condiciones actuales, ni los Montes de María, ni el Magdalena Medio, ni el Catatumbo, ni el Piedemonte Llanero tienen posibilidades de consolidarse como regiones. No existen, entonces, mecanismos endógenos que permitan que el excedente creado allí se convierta en bien-estar. En las regiones del Piedemonte Llanero y del Magdalena Medio se presentan situaciones típicas de las economías de enclave. Una conclusión es clara: las regalías no se han sembrado. Y, peor todavía, no se están creando las condiciones para que, efectivamente, el excedente mejore de manera significativa las condiciones de vida de los pobladores.

El análisis estadístico realizado muestra que el modelo extractivo, típico de una economía de enclave (Magdalena Medio y Piedemonte Llanero), ofrece resultados muy distintos de los que se derivan de economías más industrializadas como las del valle de San Nicolás del oriente antioqueño. En este caso la actividad económica es más compatible con el bien-estar de la población. La industria crea empleo e ingreso que no se derivan de las economías extractivas. Y mientras que la incidencia por NBI de los municipios donde hay predominancia de la producción minero-energética es alta, en el oriente antioqueño el porcentaje de pobreza es muy inferior al promedio nacional.

5. RECOMENDACIONES

5.1. LOS GOBIERNOS SON DETERMINANTES PARA CONSOLIDAR REGIONES

Los procesos regionales no dependen de las ventajas comparativas. No son las condiciones naturales las que determinan la existencia o consolidación de las regiones, sino la forma como la política pública se articula con los procesos locales y propone alternativas.

Las políticas públicas pueden favorecer el surgimiento de centralidades y mejorar la convergencia. El llamado de atención que se deriva de la anterior constatación

apunta hacia tres propósitos. El primero es la necesidad de reconocer la realidad de los flujos de mercancías, personas, bienes, etc., entre un polo de atracción y los municipios vecinos como elemento esencial para hablar o no de regiones. El segundo es la urgencia de preguntarse por las posibilidades de modificar tales flujos. Y el tercero es la obligación de los gobiernos de considerar el ciclo económico en sus decisiones. La afirmación es que los gobiernos (nacional y local) pueden incidir en los flujos y modificar las tendencias de tal manera que apunten hacia la convergencia. Los gobiernos pueden y tienen mucho por hacer para consolidar regiones que converjan y contribuir así a cerrar las brechas de desarrollo.

El desconocimiento de los flujos y de las economías de aglomeración han llevado a pensar de manera ingenua que zonas como el Magdalena Medio o los Montes de María son regiones. Y este error de diagnóstico ha tenido consecuencias negativas en la prospectiva sobre la dinámica regional. Algunos enfoques de desarrollo le dan mucha relevancia a la posibilidad de construir regiones y ello ha llevado a que se hagan supuestos normativos que no han tenido en cuenta la realidad de municipios dispersos y sin interacciones endógenas.

Es necesario advertir sobre el problema estructural que existe en algunas zonas que no tienen las condiciones mínimas para que puedan ser consideradas como una región, en el sentido que aquí se ha señalado, y que, por ello, no logran superar el círculo vicioso en el que están inmersas. En cambio, la situación de los municipios del altiplano del oriente antioqueño muestra que es factible mejorar las condiciones de vida de la población y que, efectivamente, existen dinámicas regionales que favorecen estos procesos. La subregión del altiplano cumple las dos condiciones que hemos mencionado como favorables: existen polos de atracción y, además, hay convergencia. Si la atracción está acompañada de convergencia, la región avanza hacia procesos positivos en términos de condiciones de vida.

5.2. LAS POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS SON LA CLAVE

La propuesta consiste en poner en el centro de las orientaciones de la política pública a la función distributiva y la interacción entre bienes básicos de consumo y excedentarios de inversión. Este enfoque propone una visión de desarrollo que va mejorando de manera progresiva el estándar de vida de las personas. Así la inversión de las empresas y las actividades del mundo de los negocios deben estar al servicio del bienestar de las personas.

El mejoramiento del estándar de vida exige que los gobiernos (locales y nacional) regulen permanentemente la distribución del excedente. La distribución equilibra los flujos monetarios y de bienes, y evita que los excedentes se destinen a la producción de bienes de lujo. La distribución adecuada de la riqueza favorece el mercado y la competencia. Sin capacidad de pago el mercado no funciona. La distribución es funcional al mercado y es una condición necesaria para que los excedentes puedan llegar a las personas que los necesitan.

La política tributaria es la mejor manera de repartir el excedente. Los instrumentos fiscales asociados al gasto también pueden mejorar la distribución, pero sus impactos suelen ser menores. Son los tributos los que permiten la apropiación social del excedente.

Las políticas tributarias (impuestos) están amarradas a unos límites espaciales. El análisis de los esquemas distributivos debe contemplar la diferencia entre los niveles de gobierno. En Colombia el ordenamiento tributario tiene tres instancias: nacional, departamental y municipal. La Nación tiene la posibilidad de afectar la distribución del ingreso y de la riqueza entre todos los miembros de la sociedad³. El margen de acción de los gobiernos locales es menor pero significativo.

La función distributiva puede analizarse a partir de la óptica municipal, que es más cercana a la región, o con una mirada más global, correspondiente a instancias nacionales. Sin negar que la tarea distributiva corresponde principalmente al gobierno central, es pertinente indagar por la forma como los gobiernos locales pueden incidir en la distribución. Esta aproximación a la tributación local se ubica bien en nuestra percepción de región. Sería ideal que la administración local pudiera captar un porcentaje importante del excedente. Si la jurisdicción fiscal coincide con los circuitos económicos, la distribución puede cumplir más fácilmente sus propósitos de libre decisión y autonomía.

A medida que la sociedad contemporánea se torna más compleja, es menos probable que haya coincidencia entre la dimensión espacial de la fiscalidad (entidad territorial o municipalidades) y la de los circuitos. Cuando hay traslajos entre estos límites espaciales se presentan dificultades con la función distributiva. Por ejemplo, Ecopetrol paga impuesto de renta al gobierno nacional, pero el impuesto predial y el de industria y comercio en los municipios. Estos traslajos

3 En los países del norte la distribución se hace, fundamentalmente, por la vía impositiva. En Colombia la política distributiva ha privilegiado el lado del gasto (González, 1996).

que son inevitables no desvirtúan la potencialidad de los impuestos locales, sobre todo el predial.

En los municipios, el predial y el ICA permiten la apropiación social del excedente. Desde el nivel nacional hay otras formas de distribuir la riqueza (el impuesto a la renta, el IVA, las regalías, etc.). La apropiación del excedente por parte de la unidad territorial permitiría lograr dos objetivos. El primero es la adecuada distribución de los recursos entre el ciclo básico y el excedente. En otras palabras, el excedente no debe destinarse a la producción de bienes de consumo suntuarios, sino a la elaboración de bienes básicos. La segunda tarea de la función distributiva es garantizar el escalamiento progresivo del estándar de vida.

Los resultados de otros estudios regionales muestran que los circuitos fácilmente salen del municipio e incluso de la región. Los flujos escapan a la cobertura de la fiscalidad municipal. Los circuitos de bienes superan las fronteras municipales y también escapan a las regiones. Cuando el circuito sobrepasa los límites geográficos de la jurisdicción fiscal, la tarea discrecional en materia distributiva se complica.

El énfasis que se hace en el municipio lleva a mirar las eventuales regiones como la agregación de municipios. Y como la existencia de la región exige que haya un polo de atracción, el municipio que actúa como centralidad tendrá ingresos propios superiores a los del resto.

Los impuestos municipales como mecanismo de generación y apropiación social de excedentes tienen la ventaja adicional de que conjugan el espacio y los circuitos económicos. Por un lado, el espacio, la localización y el suelo son captados a través de los tributos prediales y, por otro, la dinámica económica es capturada por la vía del impuesto de industria, comercio y avisos (ICA).

Los resultados sobre las bondades del esfuerzo fiscal son contundentes: cuanto mayor sea la participación de los ingresos propios en los ingresos corrientes, mejores son las condiciones de vida de la población, el desarrollo de la infraestructura, etc. Los municipios que generan recursos propios están en mejor situación que las localidades que no logran hacerlo. Esta constatación se observó en las cinco zonas estudiadas. Los ingresos propios favorecen la inclusión, la productividad y la institucionalidad. Del diagnóstico de las zonas comparadas para este documento se deriva una conclusión clara: es indispensable mejorar los ingresos municipales de tal forma que el gobierno local tenga una mayor discrecionalidad distributiva.

Si los municipios lograran aumentar el predial podrían captar parte del excedente generado en la región para mejorar las condiciones de vida de su población. En el área rural el impuesto predial es el que tiene mayor potencialidad⁴. El último Informe Nacional de Desarrollo Humano, *Colombia Rural Razones para la Esperanza* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011), vuelve a insistir en la necesidad de elevar los tributos al suelo. Tal y como se ha discutido en La Habana, una de las tareas prioritarias debe ser la modernización del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la actualización de los catastros, especialmente los rurales, pues hay municipios del país que llevan más de 20 años sin ser actualizados. Sin embargo, los obstáculos políticos puestos al cobro del impuesto predial son enormes, especialmente porque los concejos municipales pequeños no tienen el poder suficiente para exigir el cobro a los grandes poseedores de tierra que viven en su territorio.

En el capítulo I se enfatizó en la importancia y los retos de la construcción de coaliciones propaz, mientras que en este capítulo el llamado de atención apuntó hacia la relevancia de promover un desarrollo económico capaz de cerrar brechas regionales mediante gobiernos activos y políticas públicas con enfoque distributivo. Hasta aquí el mensaje central es que el consenso político y el desarrollo humano (entendido como ampliación del bien-estar), son condiciones necesarias pero no suficientes para disminuir los riesgos de recaer en el conflicto, o para sentar las bases de una paz duradera en los territorios. Aún hace falta considerar el papel fundamental de la sociedad civil, tema que será objeto del capítulo siguiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alkire, S. y Foster, J. (2008). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. En *Ophi Working Paper Series*, 7. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative.

Buhaug, H., et al. (2011). It's the Local Economy, Stupid! Geographic Wealth Dispersion and Conflict Outbreak Location. En *Journal of Conflict Resolution* 55(5), 814–840. Recuperado de <http://jcr.sagepub.com/content/55/5/814.abstract>

Cevik, S. y Rahmati, M. (2013). Breaking the Curse of Sisyphus: An Empirical Analysis of Post-Conflict Economic Transitions. En *International Monetary*

4 Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 2008; PNUD, 2003, p. 351), el recaudo efectivo del predial rural en el país apenas llega al 2,4 por mil, cuando podría ser del 15 por mil.

Fund WP/13/2 IMF Working Paper. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40213.0>

Collier, P. y Hoeffler, A. (2004). Aid, Policies and Growth in Post-Conflict Societies. En *World Bank Group, Policy research working papers*. Recuperado de <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2902>

Cramer, C. y Richards, P. (2011). Violence and War in Agrarian Perspective. En *Journal of Agrarian Change*, 1 (11), 277–297.

González, J. (1996). La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia. En *Cuadernos de Economía*, 15 (25), 69- 84.

Kalyvas, S. (2007). Civil Wars. En Stokes, S. y Boix, C. (Ed.), *Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press.

Krugman, P. (1992). A Dynamic Spatial Model. En *NBER Working Paper N.º 4219*, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Lonergan, B. (1983). Macroeconomic Dynamic: An Essay in Circulation Analysis, en Lawrence, Frederick. En Byrne, P. y Hefling, C. (Ed.), *Collected Works of Bernard Lonergan*, 15. Toronto: Lonergan Research Institute/University of Toronto Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003.) *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano*. Bogotá: Autor.

_____. (2008). *Informe Regional de Desarrollo Humano: 2008. Bogotá, Una apuesta por Colombia*. Recuperado de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=a-co20082--&x=18684>

_____. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. Bogotá: Autor.

Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. New York: Oxford University Press.

Stewart, F. (2002). Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of. Development. *Queen Elizabeth House Working Paper Series 81*. University of Oxford.

_____. (2008). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Recuperado de <http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/10.1057/9780230582729>



Sociedad civil y paz
territorial. Aprendizaje
social, movilización
ciudadana y
governabilidad local

Víctor Barrera

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo ofrece un análisis sobre las posibilidades y principales desafíos que representa el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la implementación de los acuerdos y la construcción de paz territorial. Se sostiene que, si bien las comunidades en algunas regiones del país han logrado gestionar iniciativas de paz en medio del conflicto armado y, por lo tanto, acumular un capital social significativo y desarrollar instituciones y normas endógenas que contribuirían a la reconstrucción del estado local y la consecución de resultados prosociales en un eventual posconflicto, persiste un enorme desafío en términos de la construcción de confianza respecto a las instituciones del Estado y del sistema político que, de no atenderse, comprometería la posibilidad de lograr un nuevo pacto entre Estado y sociedad en los términos que supone una paz territorial.

En este sentido, el principal mensaje que se propone transmitir es que si bien la existencia de destrezas y habilidades a nivel de las bases sociales son un componente estratégico para asegurar una adecuada implementación de los acuerdos y potenciar la construcción de paz, esto no se logra de manera automática de modo que el Gobierno debe ser cuidadoso acerca de los diseños, roles y el margen de maniobra en los que considera que las organizaciones sociales pueden desarrollar sus actividades en el posconflicto. Se insiste, pues, en que resulta fundamental partir de que las capacidades infraestructurales de las organizaciones sociales no se encuentran distribuidas uniformemente en el territorio y que ahí donde estas existen la apuesta debe ser la de asegurar mecanismos de corresponsabilidad y cogestión, y no la instrumentalización de dichas organizaciones por parte del Estado.

Para desarrollar este mensaje y proponer estrategias de acción que conduzcan a un nuevo pacto entre Estado y sociedad de cara a la construcción de paz, el capítulo se divide en cuatro secciones además de la introducción. En la sección que sigue, se discute la idea según la cual se asume a la sociedad civil como “una fuerza universal para el bien” y se precisa que, al contrario, uno de los principales problemas que se enfrentan en escenarios de posconflicto tiene que ver con legados del conflicto en términos de una sociedad civil dividida y atravesada por la desconfianza.

En la tercera sección, con el fin de discutir el hábito de pensamiento que asume a los civiles como agentes pasivos frente al contexto violento que los rodea, reconocemos su capacidad de agencia e insistimos que sus aprendizajes sociales y acumulados que merecen ser desplegados en el posconflicto. En la cuarta sección, sostenemos que la fortaleza de las Juntas de Acción Comunal, especialmente en aquellos municipios que registran una mayor precariedad estatal, se constituye en el eslabón básico para promover mejores condiciones de gobernabilidad local y facilitar la representación de intereses rurales.

Posteriormente, en la quinta sección, se advierten dos déficits que pondrían en riesgo el aprovechamiento de este potencial comunitario y se ilustran sus consecuencias alrededor de un breve análisis de la movilización ciudadana como síntoma del desencuentro entre las prioridades del Estado y los reclamos de la población en un contexto que obliga a acompasar los ritmos de la construcción de paz con las dinámicas de una sociedad en movimiento. Para finalizar, se formulan algunas recomendaciones y estrategias de acción para avanzar en la dirección señalada.

2. LA SOCIEDAD CIVIL EN CONTEXTOS DE TRANSICIÓN

En las últimas décadas el papel de la sociedad civil en el marco de las negociaciones y construcción de paz alrededor del mundo ha adquirido un inusitado interés por parte de académicos, tomadores de decisión y donantes internacionales (Paffenholz y Spurk, 2006; World Bank, 2007). Entendida en su sentido más simple como el conjunto de organizaciones y grupos voluntarios que no han sido creados por el Estado, se ha considerado que la sociedad civil es la respuesta a varios de los problemas que enfrentan los países que se embarcan en una transición de la guerra a la paz. El involucramiento de estas organizaciones legitima el proceso de negociación e implementación y genera una mayor estabilidad que los pactos

exclusivos entre élites toda vez que, por lo general, estos carecen de mecanismos de refuerzo para garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, muchas de estas orientaciones se han fundamentado en una definición normativa que idealiza a la sociedad civil al considerarla como la depositaria natural de buenas prácticas y de las posibilidades para una democratización genuina y pacífica (Pouligny, 2005; Donais, 2009), desconociendo que, en la práctica, si bien muchas de estas asociaciones rechazan la violencia, las fuertes lealtades que vinculan a sus miembros pueden socavar sus fuentes de cooperación intergrupala, ya que promueven un mayor antagonismo hacia fuera (Belloni, 2008, p. 183; Colletta y Cullen, 2000).

Así, como anota John Keane, “todas las formas conocidas de sociedad civil están plagadas de fuentes endógenas de incivilidad” (citado en Belloni, 2008, p. 135). Situación que se agrava durante los conflictos armados en la medida que se generan nuevas divisiones sociales particularmente en el ámbito local alrededor de múltiples dimensiones (familiares, partidistas, intergeneraciones, de clase, etc.) que inciden en la reproducción de ciclos de violencia (Wood, 2010) y alteran los códigos de conducta y la cultura política de comunidades e individuos (Pouligny, 2005, p. 496). En este sentido, uno de los legados de la guerra está relacionado con las distorsiones de la “fábrica social” (Widner, 2004; Posner, 2004).

Precisamente, es esta naturaleza ambigua de la sociedad civil la que genera un doble dilema para los países que deciden realizar negociaciones de paz y gestionar la implementación de los acuerdos suscritos.

2.1. LA CONFIANZA LESIONADA

En primer lugar, implica reconstruir la confianza entre las comunidades así como de estas respecto al Estado. Si bien es cierto que las experiencias de violencia no necesariamente anulan a las comunidades y, antes bien, pueden desencadenar comportamientos virtuosos una vez ha cesado la violencia a gran escala como ha sucedido tanto en algunas regiones de Colombia (Méndez, 2014) como en otros países como Uganda (Blattman, 2009), México (Rojo, 2014) y Sierra Leona (Bellows y Miguel, 2006), persisten dificultades para restablecer el contrato entre el Estado y la sociedad y generar lazos de cooperación entre comunidades que, en razón del conflicto, han terminado asociadas a bandos contrarios.

En efecto, la influencia de los grupos armados ilegales en gobiernos locales y los desmanes de la Fuerza Pública en algunos contextos de guerra afectan la legitimidad de estas organizaciones frente a la población civil (Wood, 2010). Además, las guerras civiles generan dinámicas que la literatura especializada denomina “altruismo parroquial”: situaciones en las que se generan lazos de cohesión social al interior de grupos que difícilmente pueden tender puentes con otros colectivos que han padecido experiencias de violencia similares (Choi y Bowles, 2007).

Lo anterior implica riesgos significativos en la medida que la persistencia de profundas divisiones al interior de las sociedades en tránsito al postconflicto y la imposibilidad de asegurar un conjunto de instituciones políticas y sociales legítimas y efectivas, facilita la movilización de viejos agravios a pequeña escala que pueden conducir a un nuevo ciclo violento.

2.2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SON BASTANTE DIVERSAS

En segundo lugar, en contextos de posconflicto, la sociedad civil se constituye en un campo en disputa donde diferentes organizaciones promueven agendas muy variadas y luchan por configurarse como sus verdaderos representantes. Más que ser un aspecto negativo, esto requiere reconocer que la sociedad civil es altamente diversa y su inclusión en la etapa de implementación responde a un proceso intrínsecamente político.

Según Belloni (2008), tres tipos de organizaciones suelen estar presentes detrás de la denominación genérica de “sociedad civil”. En primer lugar, se encuentran aquellas organizaciones que defienden y promueven una política incluyente y que enfatizan la necesidad de negociar y cooperar en aras de construir consensos. Son agrupaciones que se acercan a la versión positiva de la sociedad civil, más proclives a establecer lo que Ashutosh Varshney denomina “sistemas institucionalizados de paz”: compromisos intercomunales que moderan las tensiones y previenen la reactivación de la violencia (2002, p. 46).

En segundo lugar, organizaciones que, ante las fallas institucionales del Estado, aprovechan las estructuras de oportunidad de la guerra o el vacío de poder que algunas veces suscita su culminación para agenciar comportamientos inciviles: mafias, pandillas, etc. Se trata de agrupaciones que representan más el “lado oscuro” de la sociedad civil (Levi, 1996).

Por último, en tercer lugar, se encuentran aquellas organizaciones que, si bien operan en la legalidad, promueven valores excluyentes y socializan normas que no son compatibles con los principios democráticos. Suelen ser organizaciones que heredan las líneas divisorias que estructuraron y reprodujeron la violencia asociada al conflicto armado.

3. PACES INCOMPLETAS: LA POBLACIÓN CIVIL EN MEDIO DEL CONFLICTO ARMADO

Comprender cómo es la sociedad civil y cuáles sus capacidades, niveles de organización y posibles contribuciones a la reconstrucción del país desde el ámbito local es un proceso que varía de acuerdo a múltiples factores. Sin embargo, en contextos violentos, un factor fundamental es la forma en que las organizaciones sociales y las comunidades en que estas se inscriben han logrado resistir o adaptarse a la presión de los grupos armados.

En el caso colombiano, al igual que en otros países que han padecido guerras civiles, la población ha logrado desarrollar una serie de iniciativas que pueden calificarse de “paces incompletas”: acciones puntuales o procesos sociales de mayor envergadura en medio del conflicto que si bien no han desactivado por completo las dinámicas de violencia han logrado minimizar sus costos humanos, moldear el comportamiento de los grupos armados y promover condiciones que buscan transformar algunos de los factores estructurales que han alimentado la confrontación. Acciones que a pesar de que han variado en su magnitud, sostenibilidad y éxito, pueden desencadenar, en términos de Albert Hirschman, un proceso más amplio de “almacenamiento de energía social”¹ (1986 que puede reactivarse en el posconflicto con nuevos fines, de modo que se pueda aprovechar su potencial democratizador).

Este tipo de acciones y procesos, esto es, la posibilidad de estas “paces incompletas”, desafían el supuesto compartido por algunos analistas y tomadores de decisión según el cual los civiles están condenados a ser convidados de piedra en medio de la guerra, víctimas pasivas de los atropellos de los grupos armados. Por el contrario, distintos trabajos tanto en Colombia como en otras experiencias

1 Como anota David Barton Bray, la noción hirschmaniana de “energía social” se sitúa entre los conceptos de capital humano (conocimiento) y de capital social (redes interpersonales de cooperación) y fue empleada por él a partir de la observación de que el fracaso no siempre derivaba en el abandono de la acción colectiva. En cambio, los participantes a menudo aprendían de los errores cometidos en el pasado y volvían a intentarlo más adelante, quedando “almacenada” mientras tanto su energía social para nuevos ciclos de participación y movilización.

internacionales han insistido en que aun cuando los grupos armados han logrado estabilizar sus dominios sobre un territorio y una población, esta última conserva un margen de maniobra para influir en la estructuración del orden armado o cuenta con la capacidad para tomar decisiones en contextos de incertidumbre (Arias e Ibáñez, 2014; Uribe, 2006; Kaplan, 2013a, 2013b; Arjona, 2009, 2014, 2014b; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011).

En este sentido, como anota Ana Arjona (2014b), durante el desenlace del conflicto armado en Colombia las comunidades han logrado agenciar resistencias, algunas de ellas de orden parcial y otras de orden más integral. En el primer caso, porque la oposición parcial es un aspecto común por parte de cualquier comunidad que enfrenta este tipo de dominio. En el segundo, porque en algunas comunidades la calidad de las instituciones locales previas a la llegada del actor armado y el nivel de intrusión que ha pretendido este sobre los dominios civiles ha motivado una respuesta colectiva que desafía de manera pública y abierta a la autoridad que los violentos buscaban ostentar.

Ahora bien, ¿cuáles son las fuentes de estas instituciones que Arjona considera de alta calidad y que facilitan la acción colectiva en condiciones de alto riesgo? Y, ¿qué nos dice esta evidencia acerca del modelo de cooperación necesario entre Estado y comunidades en un eventual escenario de posconflicto?

En cuanto a la primera pregunta, Arjona (2014b) insiste en que, en las comunidades que ella ha estudiado, las instituciones de alta calidad han sido el resultado de organizaciones campesinas, autoridades tradicionales y religiosas e incluso esquemas *sui generis* para la organización de la vida local: líderes carismáticos que logran organizar a sus comunidades alrededor de un conjunto de principios que la gente apoya.

Lo que nos muestra Arjona, entonces, es la materia prima con la que debería iniciarse un trabajo de construcción de paz desde la base en contextos de precariedad estatal. En este sentido, su trabajo, al igual que el de otros analistas de realidades similares, invita a concebir un nuevo modelo de cooperación entre Estado y comunidades en el que progresivamente se pase de orientarse por un enfoque basado en necesidades hacia uno que enfatiza en el fortalecimiento de capacidades ya existentes.

Para avanzar en esta propuesta, en el siguiente apartado, desde una perspectiva que identifica nuevas potencialidades de cara a los principales desafíos de la implementación y construcción de paz, se aporta evidencia sobre el origen, evolución y relevancia

de la organización comunitaria en el nivel veredal en Colombia y se ilustran sus fortalezas a partir de un estudio de caso: el municipio de La Macarena.

4. LAS INSTITUCIONES EN LAS PERIFERIAS RURALES

Uno de los aspectos más críticos de la implementación de los acuerdos tiene que ver con la debilidad de las instituciones estatales en el nivel local, especialmente en los municipios más rurales; una situación que, en la línea argumentativa de presencia diferenciada del Estado que desarrollamos en el capítulo I, ha estado íntimamente relacionada con los fenómenos de violencia que ha padecido históricamente el país.

De acuerdo con un reciente estudio de Mauricio García Villegas y José Rafael Espinosa (2014), existen 229 municipios que, según el índice de desempeño institucional que calculan, se encuentran en un estado crítico con la particularidad de que el fenómeno responde a una dinámica de aglomeración territorial que es indicativa de que no se trata de un hecho aleatorio en el espacio. En consecuencia, en el país no existe una institucionalidad estatal adecuada para responder a las necesidades de un 14 % de colombianos ubicados en el 62 % del territorio nacional (2014, p. 104).

Sin embargo, este déficit institucional estatal en el ámbito local no implica un vacío de autoridad o la ingobernabilidad de estos municipios. Tampoco la imposición automática de la regulación de los grupos armados. Por el contrario, algunos de nuestros estudios (Rincón, 2013; Vásquez, 2014) al igual que el de otros investigadores (Arjona, 2008, 2014a, 2014b; Gáfaró, Justino e Ibáñez, 2014) han demostrado una gran riqueza de organizaciones comunitarias de diversa índole con un grado insospechado de autonomía frente a los actores armados y un deseo manifiesto de articularse a la dinámica del Estado y la sociedad mayor.

Sin pretender agotar el debate, en lo que sigue se sostiene que la vida pública local no se limita al casco urbano del municipio. Gran parte del potencial democratizador reside en lo que denominamos, retomando el trabajo de Jonathan Fox (2007) sobre México, un “cuarto nivel de gobierno territorial” que ha sido el espacio natural en Colombia, tanto de la guerra como de las dinámicas organizativas de las comunidades.

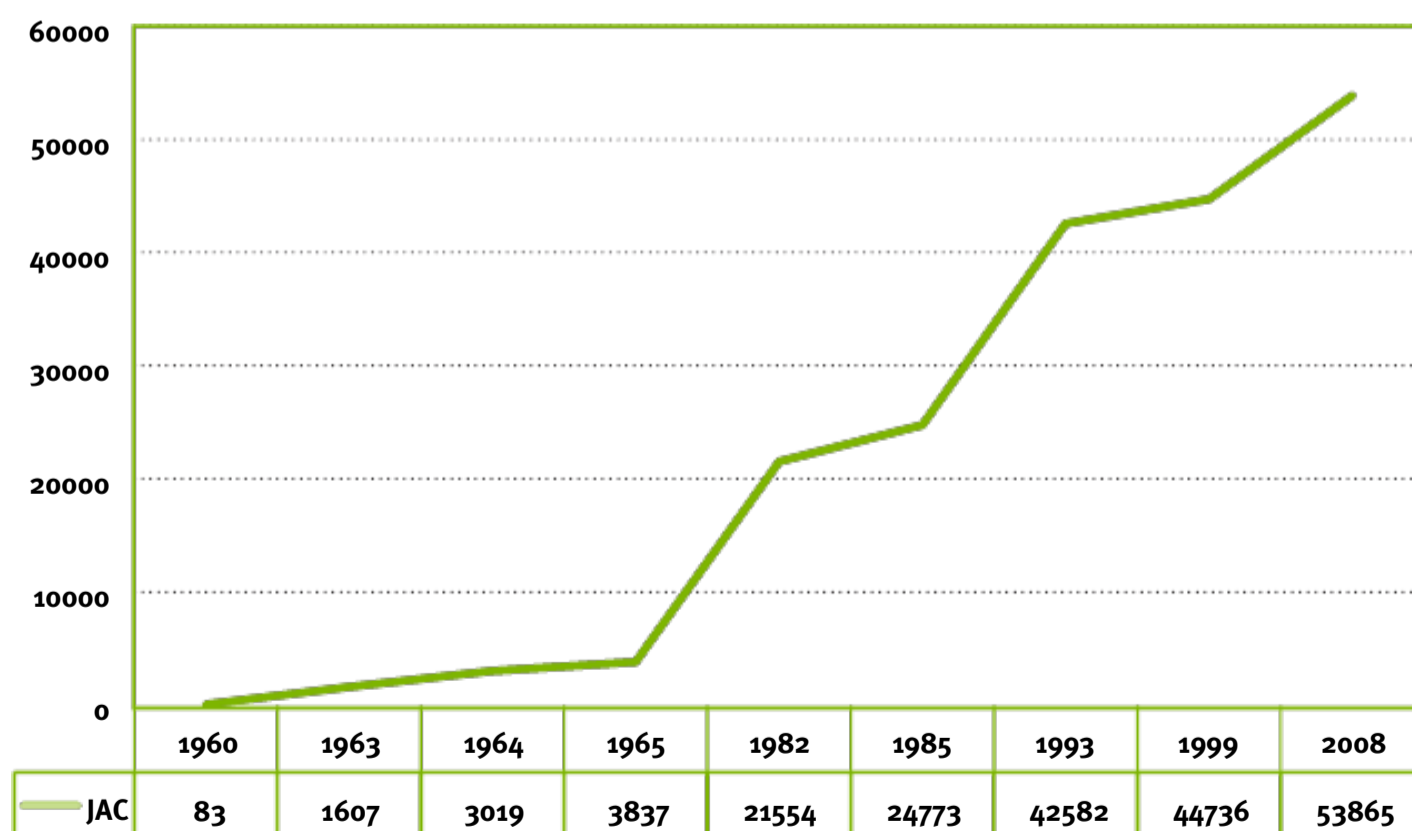
Así, por debajo de la escala municipal, a nivel de corregimientos y veredas, hay más autonomía comunitaria frente a los grupos armados, más potencial democrático y más capacidad organizativa e institucional de la que los discursos convencionales sobre las regiones periféricas suelen reconocer.

4.1. LAS VEREDAS Y LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL (JAC)

El país cuenta con un marco normativo y una experiencia relevante en lo relacionado con la participación y organización comunitaria a nivel de barrios (en el ámbito urbano) y veredas (en el ámbito rural). De acuerdo con el análisis de Luís Emiro Valencia, entre la promulgación de la ley 19 de 1958 que institucionalizó este tipo de participación hasta la ley 743 de 2002 y los decretos reglamentarios 2350 de 2003 y 890 de 2008, el inventario de normas se acerca a 70 disposiciones de variado carácter que han imprimido transformaciones significativas en lo relacionado con el alcance de este tipo de iniciativas y las agencias estatales encargadas de su promoción, fortalecimiento y vigilancia (Valencia, 2010, p. 205).

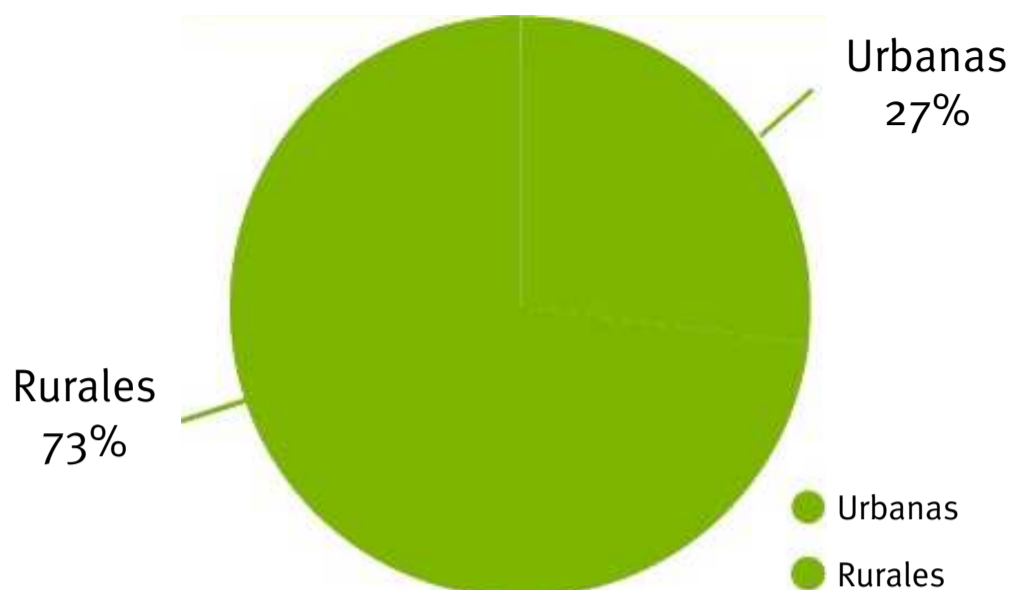
En la práctica, esta amplia normatividad se ha traducido en un crecimiento sostenido del número de juntas de acción comunal, particularmente en el ámbito rural. Aunque no existen datos actualizados o series de tiempo que permitan observar su crecimiento anual, las cifras disponibles evidencian esta tendencia. Como se muestra en la Figura 2, mientras en los albores de la promoción estatal de la acción comunal existían 83 JAC en el país, para 2008 se contaban 53.865. Por su parte, en lo que a su distribución se refiere, de acuerdo al censo calificado de juntas de acción comunal realizado en 1993, el 73 % de las JAC eran rurales, mientras que el 27 % restante correspondían al ámbito urbano (Figura 3).

FIGURA 2. Evolución de las JAC en Colombia 1960-2008



Fuente: Valencia (2010)

FIGURA 3. Distribución JAC - 1993



Fuente: Dirección General de Integración y Desarrollo Comunitario (1993)

Si bien la evolución de la acción comunal en el país no ha estado exenta de la presión de los políticos locales por insertarlas en las lógicas clientelistas (Gutiérrez, 2007a, 2007b; Leal y Dávila, 1990, p. 217; Borrero, 1989 Velásquez y González, 2003, p. 27), su desempeño ha sido diferenciado de acuerdo a las condiciones concretas en las cuales las comunidades se han apropiado de las disposiciones legales que regulan la creación y funcionamiento de las JAC (Jaramillo, 2009, p. 56)². Esto implica reconocer que como contrapeso a la precariedad de las instituciones estatales, estas instancias se han convertido en la forma de organización más estable en el ámbito rural y adquirido ciertas particularidades y autonomía de acuerdo a las necesidades de los pobladores rurales.

4.2. EL CASO DE LA MACARENA³

El municipio de La Macarena, uno de los 229 casos críticos en materia de institucionalidad estatal identificados en el trabajo de García y Espinosa (2014), ejemplifica los alcances, la autonomía y las múltiples funciones que han asumido las instituciones de regulación comunitaria a nivel veredal. En efecto, la precariedad del

² Según Rocío Londoño, “la constatación de este hecho exige una interpretación distinta de aquella tan común en los analistas y algunos dirigentes de los movimientos sociales, que solo ha visto a las juntas comunales como aparatos de control estatal y organismos reproductores del clientelismo bipartidista” (1997, p. 50).

³ El material que alimenta esta sección se basa en la investigación realizada por John Jairo Rincón (2013) sobre el municipio de La Macarena en el marco del proyecto “El problema agrario, el desarrollo político y el conflicto armado en Colombia”, desarrollado por el equipo Estado y Conflicto del CINEP/PPP con el apoyo del Departamento de Prosperidad Social y la Unión Europea. Le agradecemos a él la autorización para citar parte de su trabajo que se encuentra en proceso de ser publicado.

Estado local y la incapacidad del Estado nacional para ejercer soberanía sobre una población mayoritariamente rural y dispersa en un extenso territorio atravesado por la violencia y la ilegalidad, contrasta con la capacidad y autonomía organizativa de las comunidades campesinas.

Actualmente, en este municipio existen 139 juntas de acción comunal legalmente reconocidas: 8, en el casco urbano y las 131 restantes, en el ámbito rural. Aunque no todas las veredas cuentan con una junta de acción comunal (en total el municipio se divide en 189 veredas) y allí donde estas existen se evidencian diferencias significativas en lo que se refiere a capacidad y legitimidad. Lo que merece destacarse es que, precisamente como resultado de la vulnerabilidad de las poblaciones campesinas y la incapacidad del estado local para responder adecuadamente a sus necesidades, las instituciones de regulación comunitaria han adoptado una serie de atribuciones y funciones de gran envergadura.

A. Asignación de derechos de propiedad sobre la tierra

Una de las funciones fundamentales que desarrollan las juntas de acción comunal en La Macarena es la de asignar los derechos de propiedad sobre la tierra y regular las transacciones comerciales entre campesinos; un aspecto fundamental en una zona donde la frontera agraria permanece abierta y existen altos niveles de incertidumbre al respecto.

En algunas veredas, las JAC expiden documentos de carta-venta en los que se detallan los aspectos fundamentales de la transacción: linderos, valor, personas intervinientes, compromisos financieros pendientes, compra de mejoras, etc. Se trata de un documento que, aunque informal, se fundamenta en la autoridad y legitimidad de la Junta de modo que incentiva un mercado emergente de tierras e, incluso, tiene validez en el casco urbano: es reconocida en las notarías y permite el acceso a créditos del Banco Agrario.

B. Recaudo de impuestos y provisión de bienes públicos

Otro de los dominios funcionales de las juntas de acción comunal tiene que ver con el recaudo de impuestos y la destinación de estos recursos para la construcción de obras públicas que benefician a toda la comunidad. Se trata de un sistema desconcentrado a nivel veredal, estructurado políticamente según los lineamientos de la organización comunal y basado en los principios de autogestión y vigilancia en el que se acuerda el pago periódico de una serie de

cuotas con el ánimo de solucionar algunas problemáticas compartidas, lo cual ha dado lugar a ciclos virtuosos de tributación que tiene lugar hasta el nivel del centro poblado.

En veredas como San Juan de Lozada, para el caso de vías terciarias se crean fondos especiales de financiación para la construcción de trochas y el mantenimiento de la malla vial. Para la construcción de escuelas, se contempla el cobro de un impuesto que emula al de industria y comercio cuyos montos deben ser pagados por vendedores ambulantes los días de mercado.

C. Resolución de conflictos y códigos de convivencia ciudadana

Por último, muchas juntas de acción comunal de las zonas rurales de la Macarena han desarrollado un conjunto de mecanismos de resolución de conflictos (comités de conciliación) sobre la base de códigos de convivencia ciudadana que los pobladores reconocen y acatan. Estos comités son los encargados, muchas veces antes que recurrir a las Farc en los lugares donde estas tienen presencia, de resolver múltiples asuntos: conflictos por linderos, negocios de menor cuantía, daños en bienes muebles e inmuebles, separaciones conyugales, deudas, irrespeto entre vecinos, uso y acceso a recursos ambientales y a espacios de uso común.

A pesar de la importancia que han tenido las juntas de acción comunal en varias de las veredas y núcleos poblados de la zona rural de La Macarena, los pobladores rurales no han logrado traducir esta capacidad organizacional en mejores condiciones de representación política. Como registra John Jairo Rincón en su trabajo, gran parte de la población rural no se siente representada en el concejo y el ejecutivo municipal e, incluso, denuncian que suelen ser excluidos de la distribución del presupuesto, pues son estigmatizados como colaboradores de la guerrilla. Una situación que, finalmente, deriva en una típica sobre-representación del casco urbano en los cuerpos colegiados en detrimento de la representación de las zonas rurales que no logran sumar apoyos electorales pues, como en el municipio de La Macarena, la población se encuentra dispersa en un extenso territorio.

La situación resulta problemática en tanto que, al carecer de este tipo de vínculos con la cabecera municipal, muchos de estos experimentos de “democracia por proximidad” a nivel veredal no logran conectarse con dinámicas y procesos políticos formales de mayor escala (digamos ya no veredal sino muni-

cial) que son, finalmente, los que permiten tramitar respuestas institucionales adecuadas a aquellas problemáticas que las juntas de acción comunal no están en capacidad de resolver. Aunque existen instancias de segundo y tercer nivel que agregan juntas de acción comunal de distintas veredas en su empeño por “escalar hacia arriba” sus iniciativas, este proceso resulta limitado y no encuentra vasos comunicantes con muchas de las arenas políticas de decisión. Esto se ilustra nítidamente en algunos de los hallazgos del censo de juntas de acción comunal realizado en 1993. Específicamente en el bajo reporte de respuestas afirmativas sobre la elección de algunos de los afiliados en alcaldías o concejos, la acogida de iniciativas de las juntas en los concejos municipales o la participación de sus miembros como delgados en diferentes instancias de participación ciudadana (las juntas municipales de empresas de servicios públicos, de educación o en consejos verdes) (Dirección General de Integración y Desarrollo Comunitario, 1993).

Esta suerte de “vínculo perdido” constituye, sin duda, el eslabón primario de una larga cadena de descontentos locales que han alimentado una parte importante de la creciente movilización social de años recientes.

5. LAS BRECHAS ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Como se reportó en un informe del CINEP/PPP (2014a), la iniciación y desarrollo de los diálogos de paz en La Habana ha tenido como correlato un aumento significativo de la manifestación pública de múltiples conflictos sociales que han escalado del ámbito local al nacional, lo que ha desencadenado hechos esporádicos de violencia como el enfrentamiento entre los participantes en las protestas y las autoridades, y el aumento de la vulnerabilidad de los líderes sociales que han terminado siendo objeto de violaciones sistemáticas de los derechos humanos (CINEP/PPP, 2014b).

Este panorama anticipa uno de los principales desafíos que enfrentaría un país que, como el nuestro, se abocaría a una transición de la guerra a la paz: la ausencia de una estrategia adecuada de prevención, gestión y resolución pacífica y democrática de conflictos, particularmente en el ámbito local que ha sido, finalmente, el eslabón primario tanto de la reproducción de la violencia asociada al conflicto armado como el espacio desde el que se gestan grandes descontentos que, algunas veces, terminan teniendo resonancia nacional.

Ausencia que de no ser atendida implicaría, en lo fundamental, que gran parte del potencial comunitario, mencionado previamente, no logre traducirse en ganancias ciudadanas de mayor envergadura y los esfuerzos de construcción de paz no puedan articularse con las dinámicas de la sociedad en su conjunto, con sus reclamos y demandas más básicas.

Observar, aunque brevemente, algunos patrones históricos de la movilización social en Colombia permite una mejor comprensión de la brecha que persiste entre el Estado (sus prioridades y su capacidad institucional en los tres niveles territoriales) y la sociedad (sus reclamos y demandas de bienestar) y deja entrever posibles vías para situar una eventual implementación de los acuerdos en el contexto de una sociedad en movimiento.

¿QUÉ NOS DICE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL?

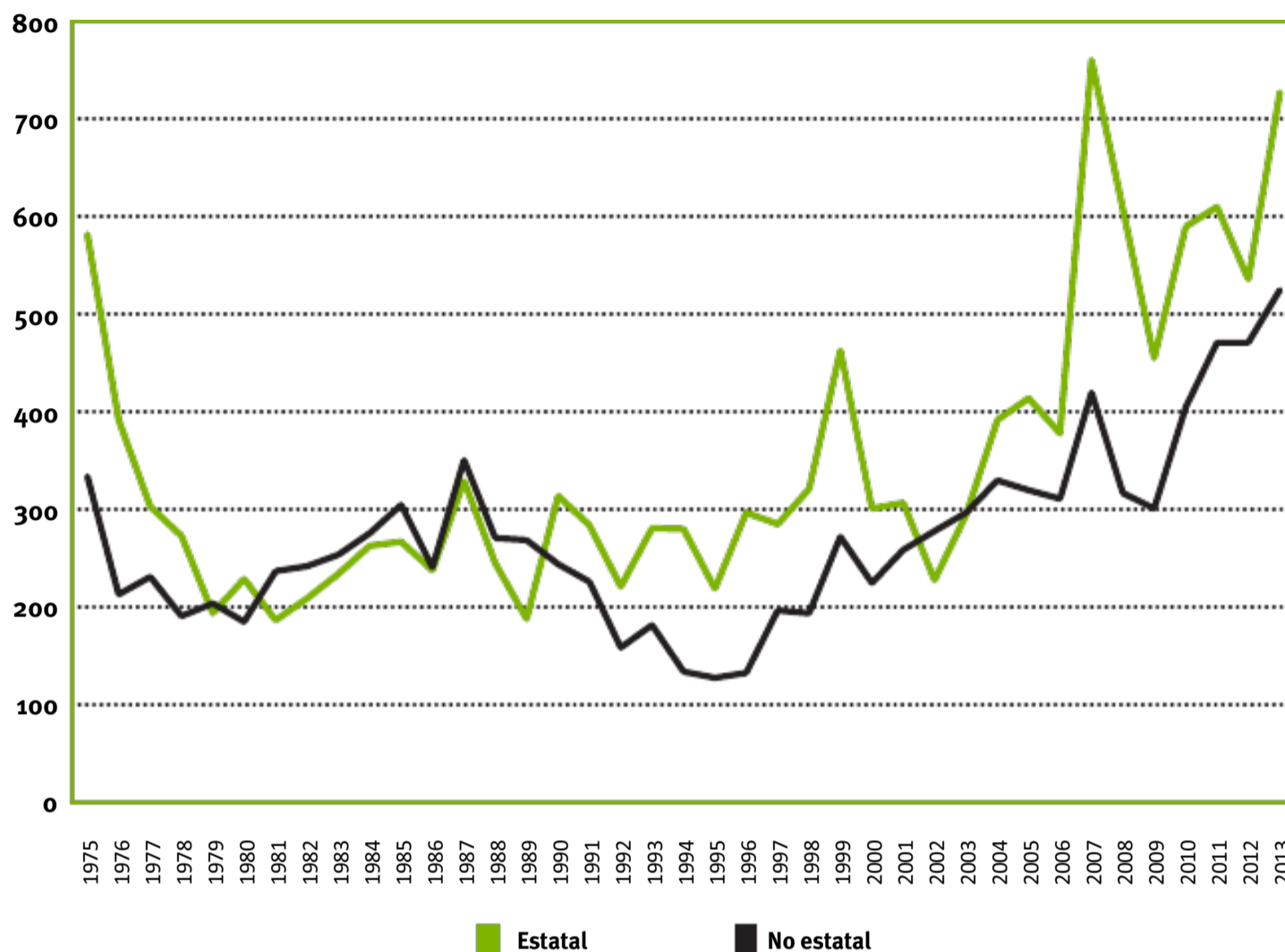
Aunque las motivaciones, el alcance y el nivel de organización detrás de la movilización social reportan una variación importante, esta es indicativa de dos problemáticas recurrentes, que hace un buen tiempo demostró Marcela Velasco con precisión. Por una parte, el deterioro de las capacidades ciudadanas para acceder a recursos políticos y económicos que les permitan influenciar en las políticas públicas. Por la otra, la pérdida de capacidades del Estado para canalizar las protestas y asegurar el bienestar y los derechos de las personas (Velasco, 2006).

De cara a estas problemáticas, resulta relevante destacar, al menos, dos elementos entre los muchos que nos dicen las movilizaciones sociales en el país.

A. No toda la movilización es contra el Estado pero inevitablemente lo involucra

En primer lugar, es importante tener en cuenta que no toda la movilización social en el país ha tenido como adversario al Estado. Del total de los hechos de movilización registrados por la base de datos del CINEP/PPP para el período que va de 1975 a 2013, estas representan el 60 %, mientras que el 40 % restante ha estado dirigido a organizaciones no estatales, entre las que se destacan empresas privadas, grupos armados y actores internacionales (Figura 4).

FIGURA 4. Movilizaciones sociales - adversario 1975-2013



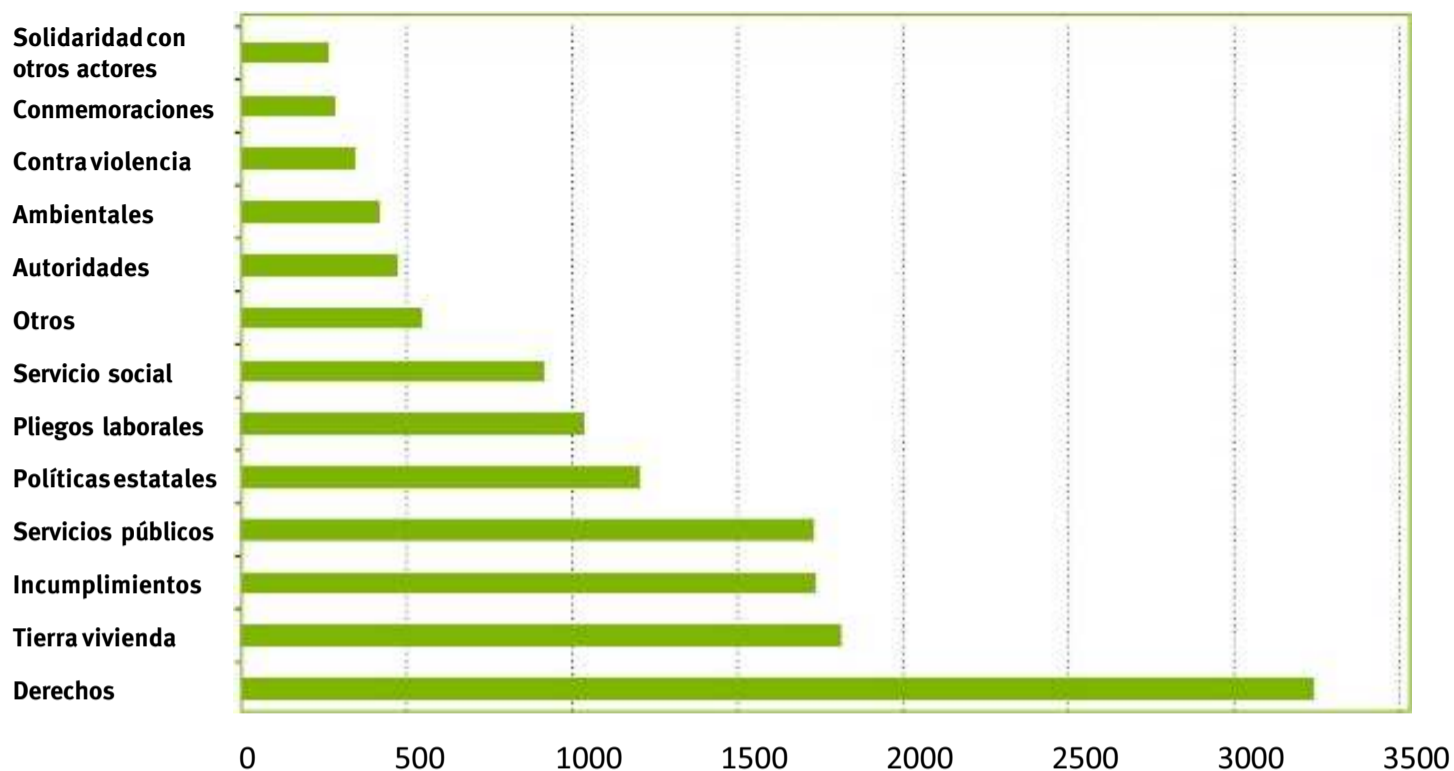
Fuente: Base de datos de Luchas Sociales-CINEP/PPP

Sin embargo, esto no implica que en aquellas movilizaciones en las que el Estado no ha sido el objeto directo de los reclamos este no tenga una responsabilidad frente a los ciudadanos movilizados. Una porción significativa de los motivos que enmarcaron estas movilizaciones aluden (Figura 5), precisamente, al reclamo de derechos (particularmente el de la vida), servicios sociales y condiciones de trabajo; áreas en las que se espera que el Estado hubiera actuado bajo una lógica garantista, incluso cuando estos conflictos aluden a dinámicas más relacionadas con el mercado y el ámbito privado (Figura 5).

B. Los ejecutivos nacional y subnacionales: objeto de los reclamos pero sin capacidad de respuesta

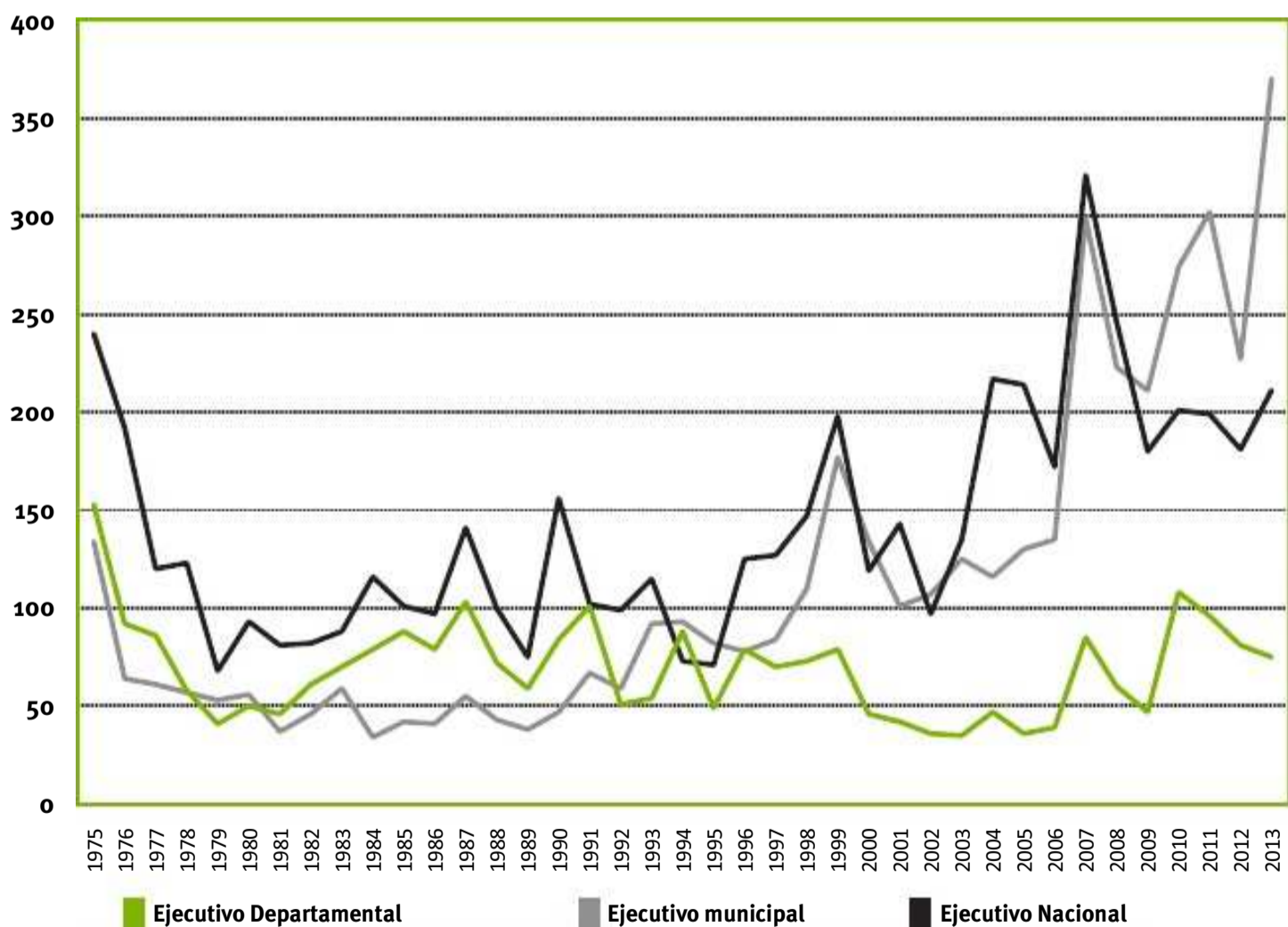
Ahora bien, si se observa únicamente la movilización que ha tenido al Estado como adversario se evidencia que la gran mayoría de ellas (el 79 % de las 20.799 movilizaciones registradas), han estado dirigidas a los ejecutivos en sus distintos niveles territoriales con una especial tendencia al alza, al menos desde 2006, en el caso de las alcaldías (Figura 6).

FIGURA 5. Motivos - Movilizaciones sociales adversario no estatal 1975-2013



Fuente: Base de datos de Luchas Sociales-CINEP/PPP

FIGURA 6. Movilizaciones sociales - órganos ejecutores 1975-2013

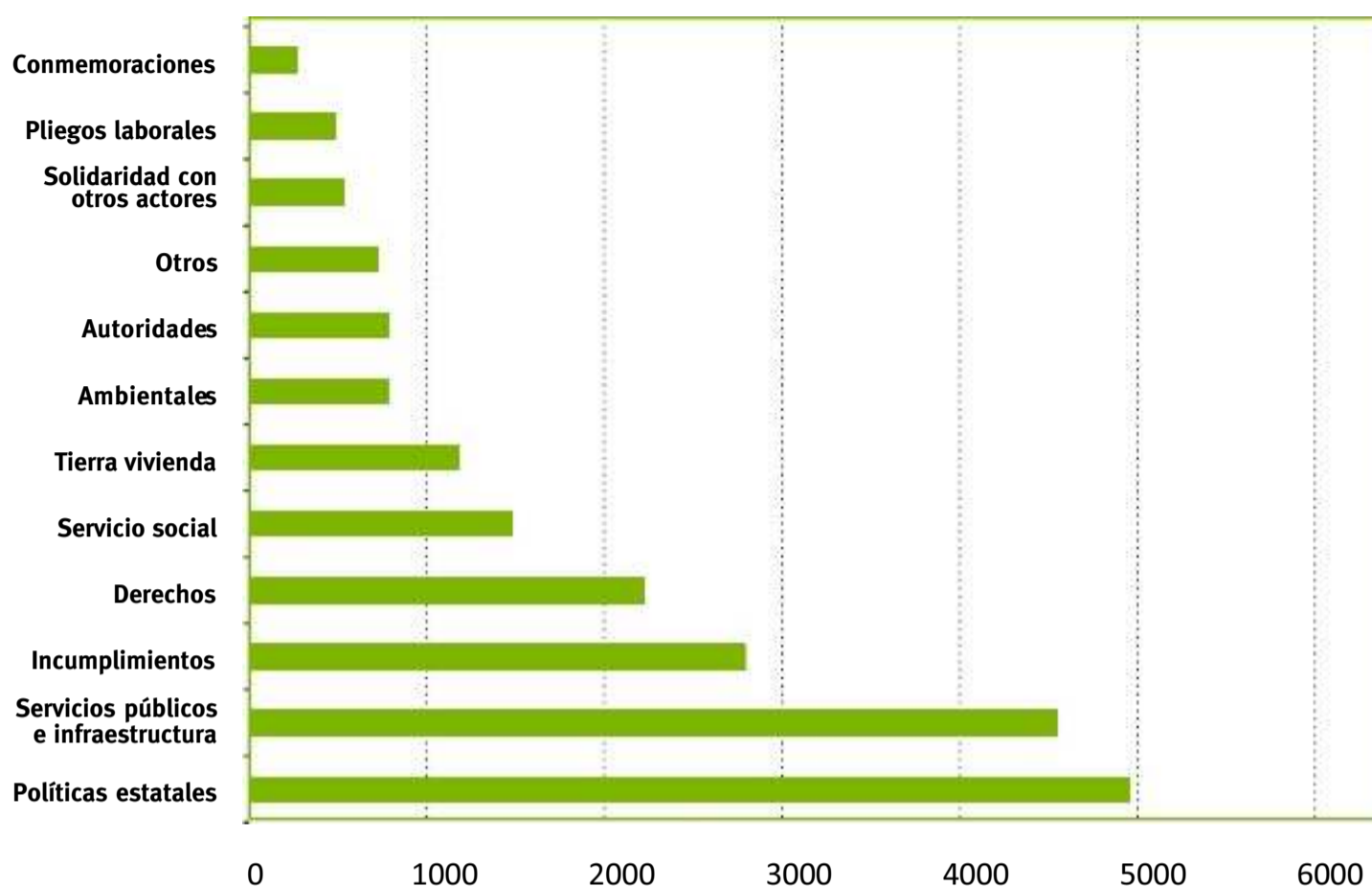


Fuente: Base de datos de Luchas Sociales-CINEP/PPP

Dicha alza refleja que las comunidades le reclaman al estado local atención a sus problemáticas y no necesariamente apelan al Estado nacional de manera automática. Se esperaría, entonces, que ahí pudiera contarse con las herramientas, incentivos y capacidades institucionales para atender dichos reclamos.

Sin embargo, la incapacidad o desinterés del gobierno municipal de responder adecuadamente y canalizar la protesta social deriva en una dinámica de radicalización de la movilización social: al ser ignoradas, desatendidas o deliberadamente desmanteladas, bien sea por las fuerzas del orden o por pactos ocasionales que no se cumplen, el malestar de la población aumenta y, lo que en principio podía ser un conjunto de reclamos particulares o respuestas locales a dinámicas nacionales, termina muchas veces articulándose alrededor de macromotivos de mayor impacto y en un escalamiento de la movilización que recurre a las vías de hecho para llamar la atención del Estado central.

Parte de esta dinámica se percibe en el repertorio de la movilización en contra del Estado. Si bien motivos como políticas estatales (principalmente en las áreas económica y social) y servicios públicos e infraestructura (bienes públicos como educación, vías, agua) son los principales aspectos que las comunidades esgrimen en estas movilizaciones, las razones relacionadas con el incumplimiento (la tercera más relevante), abarcan el 13 % del universo de casos. Esto tiene serias implicaciones. Dichos motivos hablan del descontento e impacto que tienen las decisiones del Estado en el bienestar de su población, de un déficit de provisión de bienes públicos y, sobre todo, de un serio deterioro de los niveles de confianza de la sociedad frente a un Estado que, simplemente, no cumple lo que promete cuando trata de resolver conflictos sociales a través de negociaciones (Figura 7).

FIGURA 7. Motivos - Movilizaciones sociales adversario estatal 1975-2013

Fuente: Base de datos de Luchas Sociales-CINEP/PPP

6. RECOMENDACIONES

Con base en una revisión de la literatura y de experiencias internacionales, este capítulo asumió una visión realista de las organizaciones de la sociedad civil que parte del reconocimiento de su diversidad e identificó dos problemas recurrentes que deben ser atendidos en el marco de la estrategia de involucrarlas en los esfuerzos de construcción de paz.

- Reconstruir la confianza entre comunidades y de éstas respecto al Estado.
- Elegir las iniciativas básicas adecuadas que permitan la promoción de valores democráticos en perspectiva de paz.

Frente al contexto colombiano, se recalcó la necesidad de reconocer el acumulado de experiencias de resistencia y acción creativa de los civiles en contextos violentos y se argumentó por qué las juntas de acción comunal expresan las instancias organizativas idóneas desde las cuales se deben iniciar los eslabonamientos básicos de la construcción de paz y Estado de “abajo hacia arriba”, teniendo en cuenta el espacio submunicipal, particularmente corregimientos

y veredas, como la unidad territorial básica desde la cual iniciar este tipo de ejercicios.

También, se advirtió que el debido aprovechamiento de este potencial comunitario pasa por la necesidad de generar vínculos entre la vida social de las veredas con las instancias formales de decisión política, prioritariamente, del municipio y de concebir una estrategia adecuada de gestión y resolución democrática de conflictos sociales. Con base en la información registrada en la base de datos de luchas sociales del CINEP/PPP, se evidenciaron algunas de las características de la movilización social en Colombia, como la constatación de los dos déficits recién señalados y de la enorme brecha que existe, y tiende a aumentar, entre el Estado y la sociedad.

Sobre la base de estos elementos de diagnóstico, en esta última sección proponemos reformas y estrategias de acción encaminadas a resolver los problemas de confianza y selección de aliados de la sociedad civil en el marco de un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y la sociedad en perspectiva de paz territorial.

6.1. EN EL CORTO PLAZO

A. Un sistema de información sobre las organizaciones sociales en el territorio

El Estado requiere con urgencia diseñar un sistema de información que reúna y reemplace los muchos intentos segmentados (por sectores o por regiones usualmente), de mapeo de la diversidad de organizaciones de la sociedad civil que gestionan proyectos y participan en procesos de construcción de paz, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional y demás temáticas de interés para el posconflicto. Este tipo de sistema debería organizarse bajo criterios participativos y, en lo posible, ser administrado por una entidad pública de orden nacional con la idoneidad y conocimiento técnico adecuados [Departamento Nacional de Planeación (DNP) o Departamento de Prosperidad Social (DPS) por ejemplo]. Dicho sistema debería arrojar, como mínimo, información de la trayectoria de las diferentes organizaciones, el capital humano del que disponen y el potencial de vinculación con otras asociaciones similares.

En el mismo sentido, resulta fundamental actualizar el censo de las juntas de acción comunal del país que incluya una valoración de sus capacidades para gestionar asuntos de interés colectivo para las comunidades locales. El último censo realizado por el Estado es de 1993.

Este tipo de instrumento reportaría grandes beneficios para el Estado y la sociedad civil organizada. Por un lado, racionalizaría la asignación de algunos de los recursos que eventualmente la comunidad internacional done al país para la implementación de los acuerdos de paz y el posconflicto. Por otro, permitiría ajustar la oferta institucional del Estado no solo a las necesidades sino sobre todo a las capacidades instaladas de muchas organizaciones a lo largo y ancho del territorio.

B. Un sistema de alertas tempranas de las conflictividades sociales y una apropiación real de una cultura de diálogo democrático

El Estado colombiano no cuenta con las capacidades, mecanismos e incentivos necesarios para atender y gestionar democráticamente las movilizaciones sociales que surgen del descontento de la población ni tampoco para resolver los conflictos sociales que las alimentan. Este déficit termina por convertirse en respuestas coyunturales orientadas bajo una lógica de administración de crisis, la mayoría de las veces amparándose en la reputación de personalidades de la vida pública y no en canales institucionales que permitan viabilizar un diálogo sostenido.

Esta es una situación preocupante si se tiene en cuenta que una de las grandes apuestas de la construcción de paz territorial es la de nutrirse de una movilización ciudadana vigorosa y genuinamente democrática.

Aunque el país estrena una nueva ley de participación ciudadana, esta resulta insuficiente pues no ataca algunos de los problemas básicos que explican la ineficacia de muchos de estos mecanismos: (i) su subordinación frente a la democracia representativa; (ii) la ausencia de estrategias pedagógicas que le aclaren a la ciudadanía un panorama normativo que sigue siendo muy enredado; y, (iii) la persistencia del supuesto según el cual el uso de estos mecanismos carecen de costos para la ciudadanía (Velásquez y González, 2003; Gutiérrez, 2007b).

Ahora bien, ¿qué hacer en el corto plazo? Más allá de promulgar una nueva ley o crear todo un nuevo entramado institucional que sería una tarea para el mediano y largo plazo, en lo inmediato se pueden adelantar, al menos, dos medidas complementarias. En primer lugar, un sistema de alertas tempranas que permita identificar oportunamente las conflictividades sociales antes de que estas escalen en cuanto a magnitud y alcance. Es importante tener en cuenta que las grandes movilizaciones sociales no surgen espontáneamente sino que se alimentan de

pequeños descontentos, problemas a pequeña escala pendientes por resolver y demandas desatendidas que producen una insatisfacción entre la ciudadanía que, por lo general, envía señales a los políticos y funcionarios de que algo anda mal y puede empeorar. La idea es que este sistema de alertas tempranas tenga la capacidad de leer estas señales y preparar una respuesta adecuada.

En segundo lugar, una formación adecuada de los funcionarios públicos y autoridades oficiales encargadas de atender y solucionar estos conflictos en áreas como transformación positiva de conflictos y capacidades de diálogo democrático. Aunque pareciera una obviedad, contar con manuales de diálogo y rutas de atención y respuesta adecuadas que hayan sido apropiadas por quienes están en la responsabilidad pública de hacerlo constituye uno de los cimientos básicos para fomentar una mayor confianza entre ciudadanos y Estado y apuntalar cambios institucionales y culturales de mayor envergadura en relación con esta problemática.

6.2. EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

Ajustes al régimen municipal frente a las atribuciones de las autoridades submunicipales

Como anota Roberto Belloni, “la mejor forma para fortalecer a la sociedad civil en las transiciones de la guerra a la paz con democracia es el fortalecimiento del Estado a través de la promoción de instituciones sociales y políticas eficientes” (2008, p. 208). La cita tiene relevancia en la medida que sugiere la necesidad de superar aquellos marcos cognitivos que suelen considerar la interacción entre Estado y sociedad civil en términos de suma cero o aquellas dicotomías que ubican a uno u otro en los extremos de un continuo entre “buenos” y “malos”.

Junto con la reforma del sistema político local que se planteó en el capítulo I, resultaría conveniente introducir algunos ajustes al actual régimen municipal, el que si bien fue objeto de reformas interesantes en 2012 mediante la ley 1551, tiene aún vacíos en lo que se refiere a la definición, selección y atribuciones de las autoridades administrativas del orden submunicipal que efectivamente vinculen la gestión del gobierno a las veredas y corregimientos.

Para finalizar, opacada durante mucho tiempo, la unidad territorial de la vereda, como vimos en este capítulo, constituye la formación poblacional primaria del mundo rural y, por lo tanto, un espacio privilegiado para gestionar un eventual

proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de las Farc en los términos propuestos en el capítulo I.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, M. e Ibáñez, A. (2014). Conflicto Armado en Colombia y Producción Agrícola: ¿aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto? En: Arias, M., Camacho, A., Ibáñez, A., Mejía, D. y Rodríguez, C. (Comp.), *Costos Económicos y Sociales del Conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Arjona, A. (2008). Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas. En González, F. (Ed.), *Hacia la Reconstrucción del País. Territorio, desarrollo y política en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado* (pp. 105-165). Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz/ODECOFI/Colciencias.

_____. (2009). One National War, Multiple Local Orders: An Inquiry into the Unit of Analysis of War and Post-war Interventions. En Bergsmo, M. y Kalmanovitz (Ed.), *Law in Peace Negotiations*. Oslo: Torkel Opsahl Academic Publisher.

_____. (2014a). Wartime Institutions: A Research Agenda. En *Journal of Conflict Resolution*, 58, (8), 1360-1389.

_____. (2014b). Civilian Resistance to Rebel Governance. En *HiCN Working Paper 170*. Brighton: HiCN Households in Conflict Network

Barton, D. (s.f.). Lo que los grandes pensadores del desarrollo soslayan: 40 años de adelanto colectivo. En *Fundación Interamericana*. Recuperado de <http://www.iaf.gov/index.aspx?page=642>

Blattman, C. (2009). From Violence to Voting: War and Political Participation in Uganda. En *American Political Science Review*, 103 (2), 231- 247.

Belloni, R. (2008). Civil society in war-to-democracy transitions. En Jarstad, A. y Sisk, T. (Ed.), *From War to Democracy. Dilemma of peacebuilding* (pp. 182- 209). Cambridge: Cambridge University Press,

- Bellows, J y Miguel, E. (2006). War and Institutions: New Evidence from Sierra Leone. En *American Economic Review*, 96 (2), 394-399.
- Borrero, C. (1989). Acción comunal y política estatal ¿Un matrimonio indisoluble? En *Documento ocasional n.º 57*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz.
- Choi, K.J. y Bowles, S. (2007). The Coevolution of Parochial Altruism and War. En: *Science*, 318 (5850), 636-640.
- Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz. (2014a) *Luchas Sociales En Colombia 2013. Informe Especial*. Bogotá: Autor.
- _____. (2014b). *Informe 2013: Situación DDHH y DIH en Colombia*. CINEP/Programa por la paz. Recuperado de http://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_mayo2013_final
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2011). *El orden desarmado La resistencia de la Asociación de Trabajadores Campesinos de Carare*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Colleta, N. y Cullen. (2000). The Nexus Between Violent Conflict, Social Capital And Social Cohesion: case studies from Cambodia And Rwanda. En *Social Capital Initiative Working Paper N.º 23*. Washington: The World Bank/Social Development Family/Environmentally and Socially/Sustainable Development Network.
- Dirección General de Integración y Desarrollo Comunitario. (1993). *Censo Nacional calificado de Juntas de Acción Comunal*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.
- Donais, T. (2009). Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. En *Peace & Change*, 34 (1), 3-26.
- Fox, J. (2007). Rural democratization and decentralization at the state/society interface. What Counts as “local” government in the Mexican countryside? En *Journal of Peasant Studies.*, 34 (3-4), 527-559.
- Gáfarro, M., Justino, P. e Ibáñez, A. (2014). “Collective Actions and Armed Groups Presence in Colombia. En *Documentos CEDE*, (2014 - 28). Bogotá: Universidad de Los Andes.

- García, M. y Espinosa, J. (2014). El Derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid Institucional en Colombia. En *DeJusticia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Gutiérrez, F. (2007a). *Lo que el Viento se Llevó. Partidos Políticos y Democracia en Colombia 1958-2003*. Bogotá: Editorial Norma.
- _____. (2007b). *Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.
- Hirschman, A. (1986). *El avance en colectividad: Experimentos populares en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jaramillo, O. (2009). *El Ejercicio Del Poder En Las Juntas De Acción Comunal Rurales: El Caso Del Municipio De Sonsón, Antioquia*. (Tesis de maestría en Desarrollo Rural). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Kaplan, O. (2013a). Protecting Civilians in Civil War: The Institution of the ATCC in Colombia. En *Journal of Peace Research*, 50(3), 351–367.
- Kaplan, O. (2013b). Nudging Armed Groups: How Civilians Transmit Norms of Protection. En *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(3), 62.
- Londoño, R. (1997). Los sindicatos y las juntas de acción comunal en Colombia. En *América Latina Hoy*, (17), 87-102.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Tercer Mundo.
- Levi, M. (1996). Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work. En *Politics & Society*, 45-55.
- Méndez, N. (2014). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. *Serie Documentos de Trabajo N.º 10*. Bogotá: Universidad de los Andes/Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Paffenholz y Spurk. (2006). Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding. En *Social Development papers* (paper N.º 36). Washington: The World Bank.

- Posner, D. (2004). *Civil Society and the Reconstruction of Failed States*. En Rotberg, R. (Ed.), *When States Fail: Causes and Consequences* (237-255). Princeton: Princeton University Press.
- Pouligny, B. (2005). *Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies*. En *Security Dialogue, Special Section: Post-Conflict Peacebuilding: Security, Welfare and representation*, 36(4), 496-510.
- Rincón, J. (2013). *Poblamiento y estructuración socio espacial del Municipio de La Macarena, Meta. 1950 – 2012*. Manuscrito inédito.
- Rojo, R. (2014). *Activism Born of Suffering: Crime Victimization and Prosocial Behavior in Mexico*. En E. Peño Nieto (Presidencia) *Seminario sobre Seguridad, Ciudadanía y Violencia en América Latina*, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Torres, M. (2011). *Estado y Coca en la Frontera Colombiana*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz.
- Uribe, M.T. (2006). *Notas preliminares sobre resistencias de la sociedad Civil en contexto de guerras y transacciones*. En *Revista de Estudios Políticos*, (29), 63-78.
- Valencia, L.E. (2010). *Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la acción comunal en Colombia*. En *Administración & Desarrollo*, 38(52), 201-210.
- Varshney, A. (2002). *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven: Yale University Press.
- Vásquez, T. (2014). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010*. Manuscrito inédito.
- Velasco, M. (2006). *Cambio Institucional y Protesta Social En Colombia 1964-2000: análisis de series de tiempo*. En *Colombia Internacional* (63), 70-87.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Widner, J. (2004). Building Effective Trust in the Aftermath of Severe Conflict. En Rotberg, R. (Ed.), *When States Fail: Causes and Consequences* (pp. 223- 236). Princeton: Princeton University Press.

Wood, E. (2010). Los procesos sociales de la guerra civil: la transformación de redes sociales en tiempos de guerra. En *Revista Análisis Político*, 23 (68).

World Bank. (2007). *Civil Society and Peacebuilding Potential, Limitations and Critical Factors*. (Network Report N.º 36445-GLB.). Social Development/Department Sustainable Development.

IV.

Recapitulación y conclusiones

Fernán González
Tania Guzmán

CONSTRUIR UN PAÍS en paz para todos los colombianos es el desafío de esta generación. El proceso iniciado hace algo más de dos años en La Habana entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Farc abrió un espectro amplio e interesante de expectativas y esperanzas que con el pasar de los meses se han decantado en argumentos y estrategias de acción. Hay mucho en juego y quizás, por lo mismo, la explosión de documentos que intentan comprender lo que está ocurriendo y lo que vendrá ha sido enorme, afortunadamente pluralista, aunque no siempre de gran profundidad.

Los acumulados investigativos en torno a la violencia y la construcción del Estado, la experiencia de trabajo con comunidades severamente afectadas por el conflicto y la tradición de compromiso con los valores de la democracia y la paz constituyen la justificación que animó al equipo del CINEP/PPP a asumir la responsabilidad de expresar su voz en este momento para decir: la paz se construye según los ritmos diferenciados de las regiones, con los actores políticos y sociales realmente existentes, y revaluando hábitos de pensamiento fuertemente arraigados entre tomadores de decisión y académicos.

Con ese telón de fondo, el capítulo I abordó el tema de la participación política y los diseños institucionales para la gestión político-administrativa del territorio, siguiendo una idea simple pero poderosa: el tránsito de las armas a la política implica promover dinámicas de cambio graduales y realistas que deben tener en cuenta los intereses de los actores relevantes involucrados, tanto como la forma diferenciada en que cada región se ha integrado al Estado. Es decir, hay que considerar la subjetividad de los actores y los contextos institucionales en concreto.

De allí se derivaron tres afirmaciones que marcan distancia con concepciones ampliamente extendidas sobre el por qué y el cómo de nuestro conflicto: las élites regionales y locales no son intrínsecamente violentas, las Farc no son una organización despolitizada aunque tampoco hiperpolitizada, y en Colombia, más que dominio indirecto, lo que ha habido es presencia diferenciada del Estado en los territorios; esta se expresa en la delegación del poder estatal en los grupos de poder existentes de hecho en regiones y localidades, característica de lo que Tilly consideraría dominio indirecto del Estado. Esta delegación se daría cuando, en términos de Ernest Gellner, no están dadas las condiciones para lograr una plena centralización.

Este capítulo identificó los dos problemas políticos que mayoritariamente explican los fracasos en la implementación de acuerdos de paz previos: de una parte, las acciones de los opositores violentos y no violentos del proceso, y, por la otra, las fallas en la reintegración política de los excombatientes.

Por ello, las recomendaciones en el corto plazo buscan responder a las necesidades de los actores directamente afectados con la firma de un acuerdo, valga decir, los combatientes de las Farc y los opositores del proceso. El diseño e implementación de una estrategia específica de Desarme, Desmovilización y Reintegración ajustada a las características de las Farc como organización de las subjetividades y socialización política de sus combatientes; el impulso de laboratorios plurales de democracia en regiones en las que se prevén los mayores impactos de la desmovilización sobre la competencia electoral; y la ampliación de las coaliciones propaz para dar sostenibilidad a la implementación de los acuerdos propiamente dichos, se orientan en tal sentido.

De otra parte, repensar el esquema actual de descentralización de manera que se garantice la presencia de representantes de las zonas rurales de los escenarios de deliberación política de los municipios y, al mismo tiempo, se mejoren los controles ejercidos desde el centro mediante el fortalecimiento del papel de los departamentos: son recomendaciones pensadas en una perspectiva de largo plazo y dirigidas hacia la adaptación del contexto institucional.

El capítulo II abordó un asunto crucial para la legitimidad y sostenibilidad del proceso: el despegue económico del país sin conflicto armado. El análisis comparado indica que no hay garantía de que habrá crecimiento económico ni de que habiéndolo este tendría una orientación redistributiva, a menos que haya una interven-

ción decidida del gobierno y políticas públicas claramente intencionadas en esa dirección. De hecho, se explicó que es deseable empezar desde ya a sentar las bases para un crecimiento con bien-estar que contribuya a un propósito medular: cerrar las brechas de desarrollo humano entre regiones, con énfasis en las desigualdades urbano-rurales.

Contrario a lo afirmado por un amplio sector de la academia que habla de regiones per se, aquí se planteó que estas solo existen y se consolidan en términos económicos si hay un polo de atracción en torno del cual los municipios cercanos converjan. Un llamado a reconocer la realidad o no de flujos de bienes, personas, mercancías etc., entre un centro dinamizador y el resto de municipios cercanos pone de presente la necesidad de abandonar visiones normativas que ven dinámicas y crecimiento regional en donde no los hay.

El capítulo incluye una valiosa propuesta metodológica para responder a la pregunta por si hay o no regiones en el país, de cara a la lógica económica, y si estas convergen; es decir, si a lo largo del tiempo la calidad de vida de los hogares de los distintos municipios vinculados a un polo de atracción van mejorando sin que ninguno se quede rezagado. Apenas una de cinco zonas analizadas puede considerarse como una región en la que hay convergencia. Por lo tanto, hay mucho por hacer y el gobierno tiene el margen para ello, en aras de favorecer el surgimiento de centralidades, mejorar la convergencia y, por esa vía, avanzar hacia el cierre de las brechas de bienestar y desarrollo.

La democratización política y el crecimiento con redistribución estarían incompletos sin la intervención de la sociedad civil organizada. El capítulo III asume el tema a partir de la reflexión sobre el capital social y la gobernabilidad local. El eje es cómo construir la paz de la mano de las organizaciones de la sociedad civil realmente existentes. Ello implica renunciar a la visión romántica de la sociedad civil que la asume como encarnación de valores democráticos y pluralistas y como alternativa purificadora frente al mundo de pasiones e intereses que caracterizaría a la política.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel crucial en los contextos de transición pero, por lo mismo, es preciso reconocer que son diversas, que han tenido unas trayectorias y aprendizajes particulares durante el conflicto mismo y, por ende, cualquier estrategia de incorporación a la implementación de los acuerdos, o a la construcción de la paz, tiene un contenido profundamente político.

El problema que hay que superar es la confianza lesionada entre comunidades y entre estas y el Estado. Para ello, se propuso reconocer el acumulado de experiencias de construcción de instituciones informales en las periferias rurales en las cuales las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel protagónico. El ejemplo más comúnmente señalado, pero que aquí se analizó con un amplio nivel de detalle, es el de las juntas de acción comunal.

A partir de allí se proponen, por un lado, mecanismos para reconocer y canalizar las capacidades y potencialidades de las organizaciones de la sociedad civil en los territorios; por el otro, ajustes específicos al régimen municipal con énfasis en las atribuciones y competencias, hoy prácticamente inexistentes, de las autoridades administrativas submunicipales que sienten las bases para una relación más fluida e incluyente entre los ciudadanos que habitan áreas rurales y quienes gobiernan desde las cabeceras municipales y grandes centros urbanos.

La tarea apenas empieza y esta es una de las contribuciones que el Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz pone al servicio de la nación. Esperamos que contribuya a la discusión y, sobre todo, a la construcción de amplios consensos en favor de la paz que tanto necesitan los colombianos.

**ESTRATEGIAS PARA
LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ
TERRITORIAL EN COLOMBIA**
Elementos para la discusión

FERNÁN GONZÁLEZ | TANIA GUZMÁN | VÍCTOR BARRERA
(EDITORES)



