



**Capacidad estatal subnacional y violencia en Colombia:
Un análisis de la reconfiguración del conflicto a nivel municipal, 2018-2022**

Nicolás Hernández Muñoz

Trabajo de Grado

**Maestría en Sociología
Facultad de Ciencias Sociales**

**Directora:
María José Álvarez Rivadulla**

**Bogotá, Colombia
Diciembre 2022**

Capacidad estatal subnacional y violencia en Colombia:
Un análisis de la reconfiguración del conflicto a nivel municipal, 2018-2022

Resumen:

El conflicto armado en Colombia se reconfiguró tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC en 2016, al pasar de una dinámica de conflicto nacional a una de focalización regional. Esta investigación busca entender cómo se relacionan los agravios como la pobreza, la desigualdad y la concentración de la propiedad de la tierra con la captura de rentas de recursos naturales en la perpetuación del conflicto colombiano entre 2018 y 2022. Para esto hago un análisis cuantitativo con una base de datos original sobre eventos de violencia, capacidad estatal subnacional y condiciones socioeconómicas municipales en Colombia. Se sugiere que la presencia de violencia municipal entre 2018 y 2022 se debe a una baja capacidad estatal subnacional que ha redundado en un anémico desempeño económico, en una precaria provisión de seguridad y servicios básicos y en una alta ilegitimidad del estado y la democracia. Estas condiciones han incentivado la presencia de grupos armados donde, además, existen rentas asociadas al narcotráfico que pueden ser capturadas y no dónde la concentración de la tierra es mayor, lo que muestra que las condiciones que dieron origen al conflicto pueden no explicar su prolongación. La confluencia entre una baja capacidad estatal, ilegitimidad de la democracia y narcotráfico está asociado a la presencia de violencia, lo que impide una construcción de paz efectiva. Se concluye sugiriendo que para construir paz territorial en Colombia se requiere incrementar la capacidad estatal municipal para disminuir agravios y mejorar la provisión de servicios básicos. Esto probablemente incrementará la legitimidad del estado, eliminará incentivos para cooptar rentas del narcotráfico y desactivará las condiciones que han permitido la persistencia del conflicto.

1. Introducción

Consolidar una paz estable en todo el territorio nacional ha sido un desafío elusivo en Colombia. Tras la firma del Acuerdo de Paz entre el estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016 se auguraba por fin una nueva etapa de paz en el país tras más de cincuenta años de confrontación armada. Sin embargo, el surgimiento de brotes de violencia en varias zonas del país ha hecho evidente que Colombia vive una etapa de reconfiguración del conflicto. Estas nuevas escaladas de violencia, que ya dejan miles de víctimas y desplazados, ha estado impulsada por confrontaciones entre el estado, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC, el Clan del Golfo y otros grupos armados residuales (El Tiempo 2022). La reconfiguración del conflicto en esta etapa de post acuerdo deja una pregunta urgente: ¿Qué factores están motivando la presencia de brotes de violencia en diferentes regiones de Colombia tras la desmovilización de las FARC en 2016?

El Acuerdo de Paz con las FARC en 2016 fue una renovada oportunidad para emprender la construcción de paz en Colombia. Este acuerdo se enmarcaba en el concepto de *paz territorial*, formalmente articulada por Sergio Jaramillo, el Alto Comisionado para la Paz en 2014. La paz territorial reconoce la distribución y experiencias desiguales de violencia en Colombia, y busca construir una paz positiva y redistributiva a través del reconocimiento, la participación y la capacitación de los grupos marginados, renovando sus relaciones con los diversos territorios, y permitiendo nuevas formas de desarrollo territorial “desde abajo” (Jaramillo 2014). Esto se refleja en los dos primeros puntos del Acuerdo de Paz con las FARC, en el primero se plantea la implementación de una reforma rural integral, para tratar el problema de pobreza y desigualdad en el acceso a la tierra, mientras que en el segundo busca abrir la participación política al consolidar el pluralismo y la representación de la diversidad de visiones e intereses en la sociedad colombiana. Esta perspectiva de paz territorial fue prominente durante el gobierno de Juan Manuel Santos, aunque buena parte de sus principios fueron replanteados una vez llegó al poder Iván Duque en conjunto con sectores opositores al acuerdo alcanzado con las FARC (Le Billon, Roa-García & López-Granada 2020).

El concepto de paz territorial se ha enfrentado desde la salida de las FARC a los desafíos impuestos por el cambio de gobierno y por la implementación en diferentes regiones. Aunque hay cierta esperanza de una “paz positiva” que incorpore transformaciones en los territorios y apropiación por parte de la población, las experiencias vividas en muchos territorios marginados en Colombia apuntan, por el contrario, al resurgimiento o la consolidación de territorios de despojo, explotación y violencia dentro de la dinámica más amplia de una “paz negativa” caracterizada por las amenazas, el miedo, el desplazamiento y la represión (Le Billon, Roa-García & López-Granada 2020). Esto se ha evidenciado en la captura y copamiento de territorios previamente ocupados por las FARC a manos del ELN, las disidencias de las FARC y los grupos armados residuales del paramilitarismo (como el Clan del Golfo), lo que ha conllevado a una intensificación de la violencia tras el Acuerdo de Paz en múltiples territorios históricamente afectados por la violencia. Esta reconfiguración de la violencia post-acuerdo ha mostrado que el conflicto pasó de tener un alcance nacional a uno de alcance regional y local, en la que disputas por recursos naturales como la coca y la minería, han hecho patente la dificultad de consolidar la paz territorial (Indepaz 2018). De hecho, esto parece confirmar la dificultad de consolidar

procesos de paz en sociedades en transición como Colombia, ya que al menos la mitad de los conflictos civiles vuelven a reiniciarse en periodos de post-acuerdo, en buena medida por una alta inestabilidad política que las elecciones democráticas no pueden subsanar y por una persistencia crónica de subdesarrollo y precariedad económica (Collier, Hoeffler & Söderbom 2008; Cederman & Vogt 2017). Este problema puede incrementarse en territorios donde la captura de rentas de recursos, como del narcotráfico y la minería, han permitido la subsistencia de los grupos armados y las poblaciones de esos territorios, lo que se ha vuelto un desafío en la construcción de paz territorial en Colombia, ya que el estado es incapaz de reestructurar la relación entre recursos y violencia en el período de post-acuerdo, lo que puede llevar a nuevas escaladas de violencia (Massé & Le Billon 2017; Le Billon, Roa-García & López-Granada 2020).

Existen diferentes posturas para tratar de explicar la persistencia de los conflictos armados. Se ha argumentado que la persistencia de violencia en países en transición de un conflicto como Colombia se da porque existe una serie de agravios asociados a una debilidad estatal crónica (entendida como la capacidad de proveer servicios básicos, bienestar y seguridad) que limita las posibilidades de pacificación y culminación de conflictos al mantener altas incidencias de pobreza y desigualdad (Call 2008). Las formas en que se ha tratado de medir esta capacidad estatal han variado desde la posibilidad de capturar tributos por parte de la sociedad, pasando por la provisión de servicios sociales básicos como la salud, la educación, la justicia y la seguridad, hasta la legitimidad que tiene el régimen y sus acciones dentro de la población que dice gobernar (Tilly 1985; O'Donnell 2004; Loveman 2005). El carácter multidimensional de la capacidad estatal ha buscado examinar las formas en que los estados han sido capaces de regular la vida social y su relación con la persistencia de la violencia (Giraudy 2012). Asimismo, se ha señalado que esta capacidad es desigual dentro de los estados, por lo que no se debe asumir que la persistencia de conflictos obedece a una capacidad uniforme dentro del nivel nacional, sino a desigualdades en la capacidad estatal a nivel subnacional (O'Donnell 1993; Snyder 2001; Hilgers & Macdonald 2017; Giraudy, Moncada & Snyder 2019).

A la persistencia de los conflictos por los agravios y la baja capacidad estatal (con variaciones a nivel subnacional), se suma la teoría de que los conflictos armados persisten por su relación con las rentas de recursos naturales (De Soysa 2000). Esta dinámica entre la persistencia de conflictos a la disputa por capturar recursos naturales se ha asociado con el contexto institucional, ya que

la debilidad o baja capacidad de los estados se ha vuelto una explicación recurrente del por qué los recursos naturales acaban vinculándose a la inestabilidad política y la corrupción (Collier & Hoeffler 2005). Collier (2000) propone que si a la baja capacidad estatal se suma la disponibilidad o posibilidad de cooptar rentas a partir de la depredación de recursos naturales (ya sean ilegales o legales), que permitan el sostenimiento de la insurgencia y que ofrezca un nivel de ingreso superior a las actividades económicas regulares, en un contexto de precariedad económica, se tiene una combinación propicia para el conflicto civil (Collier 2000; Fearon & Laitin 2001). Entonces los “agravios objetivos” como la alta pobreza y la desigualdad son factores insuficientes para explicar la persistencia de los conflictos, ya que a esto debe sumarse la posibilidad de capturar rentas económicas para que este contexto dé lugar a un conflicto armado (Collier 2000; Fearon & Laitin 2001; Ross 2004; Massé & Le Billon 2018).

Mi intención en esta investigación es analizar algunos factores que pueden explicar la presencia de violencia a nivel local (municipal) en Colombia entre 2018 y 2022 tras la desmovilización de las FARC. Las dinámicas del conflicto colombiano han sido explicadas tomando perspectivas de los agravios objetivos y la captura de rentas de recursos en un marco de baja capacidad estatal. El estado colombiano es usualmente definido como débil, lo que ha resultado en un terreno fértil para el conflicto armado (Agudelo 2016), ya que la institucionalidad ha sido incapaz de proveer bienestar y de superar problemas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión frente al acceso a la tierra y las brechas entre zonas urbanas y rurales lo que, a su vez, ha promovido que el campesinado recurra a los cultivos ilícitos como una fuente de ingresos para su subsistencia (Arjona 2016). Esto alimenta una relación circular entre debilidad estatal y conflicto, ya que las distorsiones institucionales resultantes de la incapacidad de atender estos problemas centrales han reducido la capacidad del estado (en diferentes niveles) para proporcionar servicios básicos y protección, para promover el desarrollo económico, para hacer cumplir las normas por parte de la población, para ejercer el monopolio de la fuerza, para frenar la corrupción y para superar el clientelismo (Leal & Dávila 1990; Pécaut 2001; González 2003; González & Rettberg 2010; Bejarano & Pizarro 2010). El contraste entre un sistema democrático estable pero incapaz de captar y resolver estos conflictos sociales centrales puede explicar la baja legitimidad de la democracia y el estado en Colombia (Rettberg 2019). Estas limitaciones estructurales del estado colombiano para integrar, regular y pacificar la sociedad se han asociado con un estado débil en

capacidad y carente de legitimidad, cuya presencia muchas veces, por acción y omisión, ha reforzado las desigualdades, la represión y la violencia (Oquist 1978, Bejarano & Segura 1996; González & Rettberg 2010; Ballvé 2017; Acero & Thompson 2022).

La dimensión subnacional también ha sido utilizada para explicar las divergencias regionales en las manifestaciones del conflicto colombiano a lo largo de los años. De hecho, González, Bolívar y Vásquez (2003), encontraron que el conflicto armado presenta variaciones relacionadas con factores macro (o nacionales), meso (o regionales) y micro (a nivel de municipios y localidades rurales). La presencia y el alcance diferenciado de las instituciones estatales en el territorio lleva a estos autores a concluir que un aspecto fundamental del caso colombiano es la existencia de manifestaciones del conflicto armado específicas para cada región, por lo que analizar unas dinámicas del conflicto a nivel nacional puede omitir o distorsionar las lógicas de violencia que se presentan en el nivel regional y local. Este punto adquiere una relevancia especial desde 2016 ya que, con la salida de las FARC, se dio una transición de una situación nacional de conflicto armado a una de confrontaciones regionales o focalizadas, determinadas por factores de los contextos locales, lo que ha cambiado las lógicas de la violencia (Indepaz 2018). Entonces, el conflicto no puede entenderse sino a partir de una dinámica local, es decir, subnacional, ya que no parece tener sentido atribuirle una misma dinámica homogénea a la violencia en el nivel nacional. Siguiendo las propuestas de debilidad y alcance desigual del estado colombiano como explicación y consecuencia del conflicto armado (Oquist 1978; O'Donnell 1993; Pécaut 2001; González 2003; Bejarano & Pizarro 2010; Agudelo 2016; Arjona 2016), espero enfatizar la importancia que tiene la capacidad estatal subnacional como un factor explicativo de la persistencia y configuración de la violencia en Colombia. Esta capacidad la entiendo, siguiendo a O'Donnell (2004), en tres dimensiones principales: la movilización de recursos fiscales, la provisión de servicios sociales básicos (educación, salud, seguridad y servicios públicos domiciliarios) y la legitimidad del estado y la democracia. Mi primera hipótesis es que una baja capacidad estatal subnacional en estas tres dimensiones, es decir, una baja capacidad para movilizar recursos, para proveer servicios sociales básicos y una alta ilegitimidad del estado y el sistema democrático, se debe asociar con una mayor persistencia de violencia a nivel municipal.

A las explicaciones sobre la capacidad estatal y el alcance desigual del estado colombiano para explicar la persistencia de la violencia, se han sumado las explicaciones que enfatizan una

dimensión económica del conflicto. Siguiendo algunos argumentos de Collier (2000), la posibilidad de conflicto civil surge donde hay un anémico crecimiento económico, alta pobreza y existe la posibilidad de preñar recursos naturales, lo que hace que haya un incentivo para cooptar estos recursos a través de una rebelión armada. Linz y Stepan (2001), complementan esta perspectiva planteando que la insurgencia tiende a surgir en estados con baja capacidad donde existe la posibilidad de cooptar rentas de un enclave que ofrezca grandes utilidades. El cultivo y producción de cocaína se puede ajustar a estas características ya que es una actividad económica primaria que puede producirse en un enclave y que produce altísimos rendimientos, al punto que puede sostener a grupos insurgentes (Rettberg et al. 2018). Siguiendo la propuesta de Rettberg et al. (2018), en la que identifican que el oro, el petróleo y el carbón pueden ser recursos que motivan o complementan por medio de sus rentas el accionar de grupos armados, mi segunda hipótesis es que la presencia de cultivos de coca indica que existe, tanto debilidad estatal, como rentas del narcotráfico, lo que puede ser una mezcla perfecta para la insurgencia armada y la persistencia del conflicto. Asimismo, espero probar si la presencia de rentas de minería aurífera y de explotación de hidrocarburos se asocia con una mayor intensidad de acciones violentas a nivel local. Esto porque pese a que se han encontrado vínculos entre la explotación de estos recursos y los grupos armados (Rettberg et al. 2018), también se ha argumentado que se pueden mantener estos vínculos con complicidad de actores estatales y con pocos o nulos eventos de violencia asociados a su explotación (Massé & Le Billon 2018).

El otro lado del argumento, que comparten Collier (2000) y Linz y Stepan (2001) es que los agravios objetivos (como una alta desigualdad, exclusión política o tensiones interétnicas) no son suficientes para que surja un conflicto armado. En ambas propuestas se favorece el argumento de que la posibilidad de extraer rentas de enclaves económicos es un factor más determinante para el conflicto. El agravio objetivo más ampliamente señalado de ser causante del conflicto armado colombiano es la concentración en la propiedad de la tierra (Rettberg 2019), por lo que habría que analizar si este factor explica la persistencia de violencia a nivel municipal entre 2018 y 2022. Sin embargo, hay autores que argumentan que los agravios como la desigualdad en la propiedad de la tierra, pudieron explicar el origen del conflicto, pero no su extensión en el tiempo, siendo esto producto de la captura de rentas del narcotráfico (Sánchez & Chacón 2006). Silvia Otero (2022), en oposición a este argumento, muestra que la desigualdad en la propiedad

de la tierra aumenta la capacidad local del estado, y esta tiene forma de U invertida con la disputa territorial (es decir, que aumenta la disputa cuando hay capacidad estatal intermedia), lo que hace que la disputa local dependa de la capacidad estatal local. Mi tercera hipótesis es, entonces, que la presencia de violencia post-acuerdo en Colombia a nivel municipal puede responder más a la existencia de rentas del tráfico de cocaína y otros recursos que a la concentración de la propiedad de la tierra que le dio su origen. Sin embargo, y siguiendo la propuesta de Ali & Cederman (2022), habría que analizar el comportamiento de otras mediciones de agravios objetivos como pobreza y desigualdad en ingreso para entender cuáles de estos factores se asocian con una mayor incidencia de la violencia y cómo interactúan con la presencia de rentas de recursos naturales.

Para probar estas hipótesis planteo un modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de corte transversal utilizando como unidad de análisis el número de eventos violentos por cada cien mil habitantes a nivel municipal entre 2018 y 2022 y su relación con variables que miden capacidad y legitimidad estatal, precariedad económica, desigualdad y presencia de rentas económicas para mantener la insurgencia. Mi argumento es que la presencia de violencia subnacional en Colombia tras el Acuerdo de Paz de 2016 se asocia con una baja capacidad y carencia de legitimidad del estado y con una alta precariedad económica donde existen rentas para mantener la insurgencia, pero no con la concentración de la propiedad de la tierra. En términos de Mann (2007) y de Loveman (2005), los gobiernos subnacionales con un poder infraestructural y simbólico débil son en aquellos donde persiste la violencia, confirmando que en Colombia existe un poder infraestructural y simbólico desigual entre los diferentes niveles del estado (Soifer & vom Hau 2008), cuyos efectos son relevantes para explicar la persistencia de violencia a nivel local. El poder infraestructural y simbólico los mido como capacidad estatal y legitimidad, entendiendo que estos son factores multidimensionales mutuamente reforzantes que sirven para explicar los incentivos para capturar rentas y mantener una insurrección armada (Boudon 1996; Call 2008; Rettberg 2012). Entonces, este ensayo recoge ideas de la literatura sobre capacidad estatal, política subnacional y economía política de los conflictos armados para explicar la reconfiguración de violencia en Colombia tras la transición que ha surgido después de la firma del Acuerdo de Paz desde una perspectiva subnacional que tiene en cuenta factores de capacidad y legitimidad estatal vis-a-vis condiciones socioeconómicas locales. De esta forma, una construcción de paz territorial efectiva en sociedades como Colombia debería darse “desde

arriba” al fortalecer la capacidad institucional del estado y “desde abajo” a través del fortalecimiento de la legitimidad, permitiendo romper el vínculo cíclico entre precariedad económica, recursos y violencia, que han motivado la persistencia de violencia a nivel local.

Esta investigación se divide en seis partes. Tras la introducción se presenta el marco teórico y conceptual, seguido de la explicación y los antecedentes para el contexto colombiano. Luego se presenta la descripción del diseño de la investigación y el detalle de los datos utilizados en el modelo. Finalmente se muestran y analizan los resultados obtenidos con su respectiva discusión, y cierra con una conclusión general de la investigación y posibles agendas posteriores por explorar a partir de lo encontrado.

2. Marco teórico y conceptual

Economía política y conflicto armado

Las organizaciones armadas y criminales necesitan financiarse para poder mantener sus actividades bélicas en contra de estados o de otros grupos armados. Este financiamiento usualmente se deriva del saqueo y control de los recursos naturales en países en guerra, lo que está estrechamente relacionado con el impacto, duración y transformaciones de los conflictos armados (Collier & Hoeffler 2005; Ross 2004; Bannon & Collier 2003; Elbadawi & Sambanis 2002). En las últimas décadas la literatura ha examinado la relación entre recursos, conflicto armado y desarrollo, complementando estudios sobre las motivaciones políticas y culturales de los conflictos, enfatizando condiciones más pragmáticas para explicar el surgimiento y la permanencia de insurrecciones armadas. Collier (2000) propone las siguientes características económicas como los principales predictores de la emergencia y persistencia de conflictos civiles basada en recursos: una alta dependencia sobre la exportación de productos primarios, bajos ingresos en promedio (altos niveles de pobreza, un alto desempleo de hombres jóvenes, bajos niveles educativos) y un anémico crecimiento económico. Estos factores, que favorecen la formación de grupos armados paraestatales, el reclutamiento, y la violencia se encuentran asociados a estados débiles con una baja capacidad (Fearon & Laitin 2001; Engleheart 2009). Si a esto se suma la disponibilidad o posibilidad de cooptar rentas a partir de la depredación de recursos naturales (ya sean ilegales o legales), que permitan el sostenimiento de la insurgencia y que ofrezca un nivel de ingreso superior a las actividades económicas regulares, se tiene una

combinación económica propicia para el conflicto civil (Collier 2000; Fearon & Laitin 2001). Entonces los “agravios objetivos” como la alta pobreza y la desigualdad son factores que aumentan la probabilidad de conflicto, pero pueden ser insuficientes para explicar por sí mismos el surgimiento y prolongación de los conflictos, ya que a esto debe sumarse la posibilidad de capturar rentas de para que, en conjunto, este contexto dé lugar a un conflicto armado (Collier 2000; Fearon & Laitin 2001; Ross 2004; Ali & Cederman 2022). Es por esto por lo que esta literatura plantea que los conflictos no solo buscan crear una ruptura sistémica, sino que buscan crear un sistema alternativo de rentas, poder y protección, por lo que la interacción entre agravios objetivos y la posibilidad de captura de rentas de recursos naturales riqueza es el principal factor explicativo de los conflictos armados (Rettberg et al. 2020; Ali & Cederman 2022).

Esto puede explicar la noción de la “maldición de los recursos naturales”, ya que la riqueza natural en países pobres ha resultado en mayor inestabilidad y conflictividad, en vez de ser el motor que apalanque un desarrollo sostenido en países pobres (De Soysa 2000). Esta dinámica de los conflictos puede ser difícil de romper, incluso cuando se inician transiciones de paz, ya que la relación entre recursos naturales y violencia persiste incluso cuando ciertos actores abandonan las armas (Ross 2004; Elbadawi & Sambanis 2002). Uno de los factores explicativos más importantes para explicar la relación entre violencia y recursos es el contexto institucional. La debilidad de los estados se ha vuelto una explicación recurrente del por qué los recursos naturales acaban vinculándose a la inestabilidad política y la corrupción (Collier & Hoeffler 2005). La baja capacidad estatal, que puede ser a la vez causa y consecuencia de un conflicto armado, refuerza el saqueo de recursos y permite a los grupos armados ilegales disputarse la soberanía territorial a los estados, al mismo tiempo que impide que dichos recursos sean objeto de una planificación económica a largo plazo (Shapiro, Steele & Vargas 2018). La centralidad de las instituciones no implica necesariamente que todos los recursos altamente institucionalizados estén mejor protegidos de la guerra: algunos, como el petróleo y el oro, se benefician de sofisticadas infraestructuras jurídicas y comerciales internacionales y nacionales, pero a menudo se convierten en una fuente de ingresos para los grupos armados (Rettberg et al. 2020; Massé & Le Billon 2017; Ross 2004; Bannon & Collier 2003). Asimismo, una alta capacidad estatal puede estar asociada al mantenimiento de estructuras socioeconómicas de alta pobreza, bajo nivel de empleo, precaria previsión de servicios sociales y una alta desigualdad en el ingreso y en la

propiedad de la tierra, lo que admite que un diseño institucional que promueve estos agravios puede incentivar la persistencia de los conflictos (Otero 2022; Fearon & Laitin 2001).

La asociación entre recursos, conflicto y capacidad estatal han hecho que se analicen las condiciones institucionales que pueden prevenir los vínculos entre recursos y la persistencia de conflictos armados. Snyder (2006) sugiere que la relación entre los recursos sujetos a ser saqueados y las instituciones políticas no tiene por qué conducir al desorden siempre que los actores estatales (y no sólo los privados) se beneficien de la extracción de recursos (especialmente a través de los impuestos) e inviertan los ingresos así obtenidos en el fortalecimiento de la capacidad estatal. Esto es crucial especialmente en períodos de transición tras un conflicto armado. Asumiendo que la persistencia de los conflictos armados se debe a una decisión de continuar la confrontación violenta, si los estados realizan concesiones que alivien los agravios como la democratización o mayor participación política de los grupos envueltos en la confrontación, esto puede reducir las posibilidades de reincidencia armada (Cederman & Vogt 2017). Albertus y Kaplan (2013), en la misma línea, plantean que la implementación de políticas que reduzcan la desigualdad en Colombia, como la redistribución de tierras, se puede reducir en el largo plazo el accionar de guerrillas y otros grupos armados. Por el lado de los incentivos económicos, Collier y Hoeffler (2004) plantean que los conflictos pueden extenderse en el tiempo cuando la insurgencia es rentable a partir de la captura de recursos naturales en países altamente dependientes a estos recursos, encerrándolos en una trampa de conflictividad difícil de romper. Desde este punto de vista, la reanudación del conflicto es menos probable si la vuelta a la lucha resulta económicamente poco atractiva para los individuos. Concretamente, la pacificación posconflicto exige una rápida recuperación económica que cree empleo y, por tanto, aumente los costes de oportunidad para los posibles rebeldes, especialmente para los hombres jóvenes. De hecho, Collier, Hoeffler y Soderbom (2008) aportan pruebas de un efecto negativo del ingreso per cápita y el riesgo de recurrencia del conflicto, sin dejar de resaltar la importancia de romper el financiamiento por captura de rentas de recursos naturales.

Estas teorías tienen implicaciones importantes para un país como Colombia, en el que las dinámicas de conflicto se han modificado tras la dejación de armas por parte de las FARC (Indepaz 2018), en la búsqueda de una construcción de paz territorial (Jaramillo 2014). Esta concepción se aleja de la concepción liberal de construcción de paz que asume que la

implementación de elecciones democráticas y de una economía de mercado desde las instituciones estatales (“desde arriba”), basta para pacificar un territorio (Newman 2009). La perspectiva de paz territorial se enmarca en el “giro a lo local”, en el que la paz se construye desde las poblaciones y actores locales, enfocándose en la efectividad de los gobiernos subnacionales y la inclusión de acciones cotidianas desde lo local para construir paz efectivamente (Le Billon, Roa-García & López-Granada 2020). Call (2008), en esta misma línea, propone que para una construcción de paz efectiva en sociedades en transición es necesario incrementar y fortalecer la capacidad de los estados a todo nivel. Su argumento es que la paz solo puede ser alcanzada en tanto los diferentes niveles del estado en una sociedad en transición puedan proveer seguridad y servicios básicos (como salud y educación), administrar justicia, mantener un manejo fiscal responsable e implementar una política económica que propicie el desarrollo y la estabilidad. La construcción de capacidad estatal no solo cumple la labor de incrementar la provisión de seguridad y servicios, sino que esto está estrechamente ligado a la construcción de legitimidad del accionar estatal dentro de la población y a la apropiación local y de la institucionalidad desde lo subnacional (Call 2008; Rettberg 2012). Entonces, aparece que la cesación del conflicto debe integrar en un proceso simultáneo el fortalecimiento de la capacidad estatal y de su legitimidad.

Este ensayo busca entender qué factores ayudan a entender la reconfiguración del conflicto armado en Colombia desde 2016. Mi contribución al debate sobre la persistencia de conflicto en sociedades en transición es que este problema debe analizarse integrando factores de capacidad y legitimidad estatal vis-a-vis condiciones socioeconómicas a nivel subnacional. Esto permite examinar las condiciones estructurales e institucionales que reproducen la relación circular entre debilidad e ilegitimidad estatal, precariedad económica, captura de rentas y violencia que impide una resolución definitiva del conflicto armado desde el nivel local en Colombia. Es una perspectiva integral que busca la construcción de paz “desde arriba” al fortalecer la capacidad institucional del estado y “desde abajo” a través de la apropiación local y el fortalecimiento de la legitimidad, permitiendo romper el vínculo cíclico entre recursos y violencia, para una construcción de paz transformadora a nivel territorial que atienda las causas subyacentes de la guerra (Newman 2009). Ahora presento cómo se integra la capacidad estatal y la dimensión subnacional en mi argumento.

Estado y capacidad estatal

Charles Tilly (1985) argumenta que “la guerra hace estados”. Históricamente, la competencia entre grupos que ejercen algún tipo de poder coercitivo para controlar un territorio y su población para extraer rentas y recursos llevó a la consolidación del estado-nación moderno europeo. Estos estados son organizaciones centralizadas, relativamente diferenciadas, que reclaman el control de un territorio y su población, y que opera a partir de burócratas y oficiales que tienen el monopolio de la coerción y la extracción de rentas. Se podría decir entonces que la institucionalidad estatal moderna se compone de dos dimensiones, una coercitiva y otra administrativa. A partir de estas ideas, y siguiendo la definición de Guillermo O’Donnell (2004), se podría entender al estado como:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (p. 2).

O’Donnell (2004) procede entonces a enumerar tres dimensiones implicadas dentro de esa definición para determinar la fortaleza o debilidad de un estado. La primera es la eficacia del conjunto de burocracias que lo componen para cumplir sus metas y responsabilidades; la segunda, es su efectividad como un entramado de reglas legalmente sancionadas para penetrar y determinar numerosas relaciones sociales; y la tercera, es su credibilidad o legitimidad, que está basada en la capacidad del estado para ser reconocido como un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Voy a partir de estas tres dimensiones para definir los criterios básicos sobre capacidad estatal a ser analizados en esta investigación.

El primer criterio se refiere a la eficacia de las burocracias estatales para cumplir sus metas y responsabilidades y el segundo a su efectividad como entramado de reglas legales para penetrar y determinar las relaciones sociales, es decir, su capacidad de regular la sociedad. Si volvemos al planteamiento de Tilly (1985), la principal tarea de las burocracias estatales es robustecerse en sus dos aspectos constitutivos, a saber, la coerción y la capacidad administrativa. Michael Mann

(2007) ahonda en estas dos dimensiones para distinguir entre dos tipos de poder estatal: despótico e infraestructural. El primero usualmente implica el poder del estado para imponer su voluntad *sobre* la sociedad civil (por medio de la fuerza u otro mecanismo coercitivo). La capacidad del Estado de ejercer poder *a través* de la sociedad, en una simbiosis entre sociedad civil, burocracias y élites estatales, para penetrar y coordinar la vida social es el poder infraestructural. En otras palabras, el poder infraestructural del estado es la capacidad institucional para ejercer el control e implementar políticas dentro del territorio que dice gobernar, coordinando y regulando las interacciones y la vida social (esto incluye desde la recolección de impuestos hasta la realización de censos). El marco conceptual de Mann tiene dos ventajas significativas, ya que destaca la dimensión espacial del estado y la naturaleza relacional de su poder. La capacidad de los estados para llevar a cabo sus proyectos está organizada territorialmente y está determinada de forma crucial por las redes organizativas que coordinan, controlan y construyen (Soifer & vom Hau 2008).

Una forma común de operacionalizar el poder infraestructural del estado es a través del concepto de capacidad estatal. Esta es la capacidad del estado para inducir comportamientos sobre la población y las organizaciones en los que no incurrirían en ausencia de su presencia regulatoria y administrativa. En el nivel macro, esto se refleja, por ejemplo, en la imposición uniforme del imperio de la ley, la provisión de bienes y servicios públicos (como acueductos, electricidad, educación, salud y obras de infraestructura y comunicación), efectividad militar y policial en la provisión de seguridad, y la habilidad de recaudar impuestos para hacer todo esto (Kurtz 2013). La variabilidad de la capacidad estatal ha servido como un factor determinante para explicar el éxito (o fracaso) de diversos estados para la consolidación de la democracia, la burocratización, la pacificación y control de violencia, la efectiva provisión de servicios públicos, y el crecimiento económico (Kurtz 2013; Giraudy 2012). Independientemente del tipo de régimen, la capacidad del Estado condiciona claramente la habilidad de las élites estatales y las burocracias para alcanzar sus objetivos políticos (Sullivan 2021). Un estado débil (es decir, que tienen una capacidad estatal baja) determina la presencia y persistencia de guerras civiles y conflictos domésticos (Fearon & Laitlin 2003) y de violaciones sistemáticas a los derechos humanos (tanto por actores estatales como no estatales) (Englehart 2009). Esta también suele ser una condición que explica el surgimiento de movimientos insurgentes y revolucionarios que buscan oponerse o transformar

el statu quo (Skocpol 1979; Goodwin 2001). Entonces, el poder infraestructural del estado se puede asociar con los dos primeros criterios de capacidad estatal propuestos por O'Donnell (2004), en tanto la eficacia burocrática y la efectividad para regular la vida social, pueden medirse en la capacidad del estado para proveer servicios sociales básicos y seguridad, establecer su soberanía por medio del imperio de la ley y captar rentas tributarias para cumplir con estas tareas.

El tercer criterio de capacidad estatal que propone O'Donnell es la credibilidad que tiene el estado para ser reconocido como un foco de identidad colectiva entre sus habitantes. Este último criterio puede precisarse a partir del argumento de Loveman (2005), que complementa la perspectiva del poder y la capacidad infraestructural integrándole la importancia del poder simbólico de los Estados. Este poder no es adicional o paralelo a otros tipos de poder (despótico e infraestructural) que identifica Mann (2007). En cambio, el poder simbólico es un *metapoder* que se acumula para los portadores de formas específicas de poder social en la medida en que su base particular de poder se reconoce como legítima. La autora, además, propone complementar la perspectiva de formación del estado de Mann (que es de arriba hacia abajo), con la formación del estado desde abajo hacia arriba en un proceso en el que los capilares de poder dentro del cuerpo social son integrados gradualmente al sistema central del estado. Es poco probable, además, que un estado cuyas instituciones reguladoras y coercitivas no se extiendan por la sociedad logre desarrollar el poder simbólico de ser visto como una fuerza casi natural en de la vida cotidiana de su población con la legitimidad para administrar y regular la vida social (Loveman 2005). Si un estado carece del poder simbólico de la legitimidad, se encontrará con resistencias de todo tipo en el ejercicio de su poder y en la implementación de sus políticas (Tilly 1985). Estos ejemplos demuestran el carácter multidimensional de la capacidad estatal, lo que resiste una taxonomía simple entre estados débiles y fuertes a partir de una única característica, sino que requiere la evaluación de múltiples factores en una gradación para poder caracterizarla y comprenderla (Giraudy 2012).

Política subnacional

Muchos estudiosos del estado y la democracia se han preocupado por la uniformidad del poder y las instituciones estatales. Juan Linz y Alfred Stepan (1996) plantean que una democracia moderna necesita una capacidad efectiva para comandar, regular y extraer. Esto implica que la

democracia no se puede consolidar donde el estado no puede llegar a través de la sociedad para imponer sus políticas. Guillermo O'Donnell (1993) explora de una forma más explícita el aspecto territorial del poder estatal y las limitaciones de la democracia. Su argumento, en esencia, es que la capacidad del estado para exigir lealtad a sus ciudadanos se basa en la eficacia de implementar la ley. O'Donnell sostiene que cuando el Estado es incapaz de establecer su autoridad legal en todo el territorio que se supone que representa aparecen zonas en las que la presencia del estado es meramente formal. Los ciudadanos que residen en las zonas "marrones" de baja presencia estatal (en contraposición a las "azules" o "verdes") pueden, en teoría, disfrutar de todos los derechos que ofrece un régimen democrático, pero a menudo se encuentran con que su voz no es escuchada y que su acceso al estado es limitado o, en la práctica, inexistente (por ejemplo, para acceder a la justicia o para que se les ofrezca seguridad). Es decir, en Colombia, al igual que otros estados latinoamericanos, existen zonas con un alto grado de presencia del estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, con presencia de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces en un marco de legalidad efectiva), zonas con un alto grado de penetración territorial y una presencia menor en términos funcionales y zonas con un nivel muy bajo o nulo en ambas dimensiones (O'Donnell, 1993).

Al examinar esta falta de uniformidad en el poder infraestructural y el control territorial de los estados que señala O'Donnell, se llama la atención sobre la variación subnacional en la capacidad del estado para ejercer control y regular la sociedad, evidenciando la importancia de hacer valoraciones subnacionales de la capacidad estatal además de las usuales comparaciones transnacionales (Snyder 2001). De hecho, investigaciones recientes han mostrado que la variación en el poder infraestructural y el control territorial del estado está asociado precisamente a variaciones en la capacidad de las unidades subnacionales más que a una dinámica uniforme a nivel nacional (Giraudy, Moncada & Snyder 2019). Cuando se ha tratado de entender las dinámicas de la violencia y los conflictos armados se ha tendido a enfatizar el nivel nacional de los países en guerra. Sin embargo, existe un creciente cuerpo de literatura que ha argumentado que existen fenómenos subnacionales que son ocultados o distorsionados cuando se analiza exclusivamente la dinámica nacional (Snyder 2001; Rettberg 2012; Hilgers & Macdonald 2017; Rettberg et al. 2020; Sullivan 2021). En las dinámicas de violencia en América Latina, donde existe una variedad de actores estatales y no estatales luchando por controlar los recursos, los

territorios y las poblaciones, se dan configuraciones únicas dentro de las arenas subnacionales (determinadas por legados históricos, estructuras socioeconómicas y la configuración institucional local) que dan como resultado patrones particulares de violencia que a menudo son notablemente diferentes de lo que muestran las estadísticas agregadas a nivel nacional (Hilgers & Macdonald 2017). Esto cobra especial relevancia durante procesos de construcción de paz como el que vive Colombia, en el que se debe enfatizar las condiciones subnacionales para resolver las configuraciones a nivel local que reproducen las dinámicas de conflicto para reformarlas o modificarlas (Le Billon, Roa-García, López-Granada 2020). Por lo tanto, cualquier variación subnacional en países en guerra, en términos de capacidad estatal, intensidad, formas de violencia y también los recursos que están vinculados a la guerra, proporciona un campo por explorar para la investigación académica como para la formulación de políticas públicas y de construcción de paz.

3. Antecedentes en Colombia

En esta sección presento la forma en que el marco teórico referente a la capacidad estatal, la política subnacional y la economía política de los conflictos ha sido utilizado para analizar el contexto colombiano.

Capacidad estatal y conflicto armado

El conflicto armado colombiano ha sido el conflicto civil más largo del hemisferio occidental. Los principales grupos insurgentes, las FARC y el ELN, fueron fundados en 1964. Otros grupos insurgentes como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), fueron fundados en 1967, 1974 y 1984 respectivamente. A estos se sumaron múltiples organizaciones paraestatales (como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fundadas en 1996) y diferentes organizaciones criminales a lo largo de los años. Todos estos grupos han sido responsables, de una u otra forma, de la pérdida de miles de vidas y de millones de eventos victimizantes que, en el marco del conflicto, han generado una tragedia humanitaria que ha tenido graves efectos sobre las instituciones del estado y sobre el desempeño económico del país (Rettberg et al. 2018).

El conflicto colombiano ha tenido varias particularidades. La primera, es que, si bien el conflicto no ha tenido un carácter secesionista, ni ha implicado demandas de autonomía local, ha mostrado

particularidades regionales en cuanto a su intensidad y a la composición de los actores enfrentados (Oquist 1978). La segunda es que los diferentes actores armados ilegales desarrollaron una importante dependencia económica de la producción y el tráfico de drogas ilegales y otros recursos mucho antes que en otros conflictos, lo que les permitió ser más independientes de la financiación de potencias extranjeras como la Unión Soviética o Estados Unidos. Como resultado, consiguieron reclutar soldados masivamente en el campo colombiano (muchos de ellos menores de edad) y terminaron desarrollando una importante capacidad ofensiva para enfrentarse al estado y a otros grupos armados (Rettberg et al. 2018). La tercera es que, en su curso, el conflicto colombiano ha tenido varias transformaciones. A los grupos insurgentes originales se sumaron otros que luego dejaron las armas, como el M-19, el EPL o el MAQL, que se desmovilizaron tras la proclamación de la Constitución de 1991. Los grupos paramilitares, que surgieron en la década del ochenta como grupos contrainsurgentes auspiciados por terratenientes y carteles del narcotráfico y que terminaron actuando con complicidad de varias agencias estatales, se desmovilizaron en 2005 tras una negociación de paz (Rettberg et al. 2018). Más recientemente, las FARC dejó las armas tras un proceso de negociación con el estado colombiano que culminó en 2016. Sin embargo, aún persiste el accionar armado del ELN, de las disidencias de las FARC y de reductos de grupos paramilitares (como el Clan del Golfo), que han tomado el control de varios de los mercados ilícitos que operan en las regiones del país, integrando en sus filas a los desertores de los procesos de desmovilización de todos los grupos y orientaciones ideológicas, mientras reclutan nuevos miembros, aprovechando la experiencia criminal adquirida durante el conflicto (Rettberg et al. 2018). Todas estas mutaciones dan cuenta del complejo proceso que ha tenido el conflicto colombiano y muestran la dificultad de consolidar la paz territorial, especialmente en el vínculo entre violencia y recursos dentro del marco institucional existente.

El estado colombiano, por su parte, ha jugado diferentes roles dentro del conflicto, oscilando entre indiferencia e incapacidad. De hecho, una de las causas más ampliamente señaladas del conflicto armado es la debilidad del estado colombiano (Agudelo 2016). Paul Oquist (1978) acuñó el término “colapso parcial” para definir al estado colombiano por la inoperancia de sus instituciones, la pérdida de su legitimidad, su apelación a prácticas terroristas, las contradicciones dentro del aparato armado e institucional y su ausencia en vastas regiones del país. Daniel Pécaut

(2001), en la misma línea de análisis entre el aparato estatal y las sociedades regionales, prefiere hablar de “precariedad del estado”, identificando también la incapacidad del estado para ejercer su autoridad en vastas regiones del país, pero enfatizando que esta precariedad es más evidente en la incapacidad del estado de consolidar su influencia dentro de la sociedad. Esto, argumenta Pécaut (2001), permitió la continuidad de la democracia al privar el apoyo a intervenciones militares o autoritarias, pero impidió la modernización estatal necesaria para la regulación de la vida económica y social, fomentó el clientelismo y permitió el surgimiento de una violencia multifacética que expresa la incapacidad del Estado para detentar el monopolio de la coerción legítima. Asimismo, Lawrence Boudon (1996) define la debilidad del estado colombiano a partir de su incapacidad para legitimarse como la única reserva de fuerza coercitiva y autoridad legal en todo el territorio nacional y su falta de autonomía frente a intereses sectoriales. Esto ha hecho que el estado colombiano sea visto como un mero instrumento de las élites para proteger sus intereses, lo que ha resultado en que sus actividades y políticas se entiendan como opresivas. Fernán González (2003), por su parte, abandona los conceptos de “colapso parcial” o “precario”, para definir al estado colombiano como un “estado en construcción”, en donde existen regiones del país en las que el estado no tiene el monopolio de la fuerza, y en las que persiste una lucha por el control territorial entre diferentes actores, incluyendo al estado, sin que ninguno sea claramente hegemónico. Estos predomios cambiantes hacen que los grupos armados entablen luchas territoriales dependiendo de la coyuntura, dejando a la población civil expuesta al fuego cruzado en medio de la disputa de “soberanías fluidas” que ejercen los diferentes actores del conflicto. Sin embargo, esta conflictividad interna puede resultar en un aumento de la capacidad estatal cuando el estado es débil en vez de su colapso (pese a que la guerra pueda afectar este incremento en la capacidad estatal) (González 2003; Rodríguez-Franco 2016).

Esto demuestra que la relación entre el problema de la capacidad estatal y el conflicto ha sido ambivalente y en varios puntos contradictoria. Independientemente de si se utiliza el término parcialmente colapsado, precario o en construcción, todos estos conceptos apuntan al mismo fenómeno de debilidad y poca legitimidad que ha padecido el estado colombiano. En la literatura, las manifestaciones de este problema se identifican en la construcción de una democracia restrictiva y sectaria, en la incapacidad para hacer una reforma rural, en la precaria provisión de servicios sociales, en bajos niveles de recaudación de impuestos, en la alta desigualdad, en el

pobre crecimiento económico, en el clientelismo, la corrupción y en la carencia de una identidad nacional (Leal & Dávila, 1990; Boudon 1996; Bejarano & Pizarro 2010; González & Rettberg 2010; Arjona 2016). Hay una parte de la literatura que plantea que estos problemas crónicos han resultado en amplias brechas socioeconómicas entre zonas urbanas y rurales, entre regiones y entre sectores poblacionales, creando vacíos para que élites locales y grupos armados se conviertan en estados de facto en muchas regiones, capturando rentas y recursos, cooptando las instituciones locales, y resistiendo la integración dentro de unos parámetros normativos nacionales (Bejarano & Pizarro 2010; Rettberg 2019). Esto ha propiciado una anomia generalizada que ha sido el terreno perfecto para el surgimiento de la violencia, la corrupción, el narcotráfico y otras actividades económicas ilegales. Estas últimas, como una opción para que el campesinado y sectores empobrecidos obtengan rentas económicas a pesar de las restricciones estatales y frente a una situación económica precaria (Orjuela 2000; Arjona 2016; Rettberg 2019). Así, la debilidad del estado y su ausencia en ciertas partes del territorio nacional ha permitido la expansión y consolidación de distintos grupos armados que han buscado su inserción política, económica y social por medio de la corrupción y la violencia, apoyándose en formas ilegales de acumulación de capital. Esto ha contribuido, a su vez, a la descomposición del estado y al socavamiento del ya precario orden social, en una relación cíclica y recíproca (Orjuela 2000).

Otros autores plantean que la relación causal es contraria. Es decir, plantean que el conflicto es el que ha debilitado al estado y no al revés, lo que implica que la debilidad estatal es producto del conflicto y no su causa. Shapiro, Steele y Vargas (2018), por ejemplo, argumentan que el conflicto interno ha generado que las élites locales y los grupos armados que tienen poder de facto en el territorio capturen las instituciones locales para obtener beneficios fiscales y en propiedades, lo que implica que estos actores capturan las instituciones para su propio beneficio, limitando o dificultando la construcción de capacidad estatal. Camilo Nieto-Matiz (2022), en la misma línea, termina argumentando que las alianzas entre terratenientes y paramilitares en ciertos municipios limita la posibilidad de establecer mecanismos fiscales sobre la propiedad de la tierra, así como que favorece mecanismos de violencia y fraude electoral en complicidad con actores estatales (Nieto-Matiz 2019), lo que en su conjunto debilita la capacidad estatal. Hay otros autores que han matizado la relación entre debilidad estatal y conflicto argumentando, por otro lado, que es la capacidad estatal intermedia la que logra predecir mayor incidencia de violencia

local y mayor cantidad de disputas territoriales entre actores armados (González, Bolívar & Vásquez 2003; Otero 2022). Otros más, en la línea de Tilly (1985), han argumentado que el conflicto ha creado incentivos para desarrollar la capacidad fiscal necesaria para hacer frente a los grupos armados que le rivalizan y que buscan tomarse el poder por la fuerza, especialmente por medio de la cooperación de las élites, que pueden abrirse a la posibilidad de proveer mayores recursos al estado sintiendo que este puede ser garante de sus intereses frente a la amenaza de los grupos armados (González 2003; Rodríguez-Franco 2016).

Todas estas perspectivas demuestran la ambivalencia en la relación entre capacidad estatal y conflicto armado en Colombia. Para efectos de este trabajo voy a asumir que la violencia a nivel local es producto de una baja capacidad y legitimidad estatal. Sin embargo, y como lo demuestra el debate, esta es de lejos la única forma de entender esta relación. De hecho, existe otro cuerpo de literatura que desconfiaba de la idea de la baja capacidad del estado colombiano, argumentando, más bien, que el estado ha producido esos mismos vacíos de institucionalidad y que interpreta esa ausencia como una forma en la que el estado se ha construido y ha entablado relación con los territorios y sus poblaciones, caracterizada por el extractivismo, la explotación y la represión (Serje 2012; Ballvé 2020; Acero & Thompson 2022). En esta forma de presencia particular es donde radica la falta de legitimidad del estado y su baja capacidad, redundando en violencia en su contra (Acero & Thompson 2022). Este matiz es importante porque puede demostrar que la baja capacidad estatal se da por la forma en la que el estado se relaciona con el territorio y la población y no por una incapacidad inherente para ejercer su autoridad.

La dimensión subnacional

Como ha sido mencionado por diferentes autores, ha existido una gran heterogeneidad dentro del estado colombiano en su capacidad y alcance a nivel nacional. En la variación territorial del poder y la capacidad del estado subyace a la aparición y persistencia de la insurgencia colombiana (Kline 1999). Dada esta debilidad histórica del Estado colombiano, no debería sorprender que uno de los medios de supervivencia elegidos por los ciudadanos marginados haya sido la creación y el apoyo a grupos guerrilleros, cuyo objetivo ha sido a menudo el derrocamiento del estado. Aunque este objetivo ya no sea viable, las guerrillas y otros grupos armados siguen prosperando en aquellas zonas "marrones" (en términos de O'Donnell (1993)), en las que la presencia del

estado es mínima. De hecho, diferentes grupos armados, especialmente las FARC y el ELN, han establecido organizaciones para-estatales en estas “zonas marrones”, proveyendo muchos bienes públicos desatendidos por el estado como la salud, la educación e incluso un incipiente y brutal sistema judicial (Boudon 1996). Esta provisión de servicios y bienes públicos básicos por parte de distintos actores armados da cuenta de las “soberanías fluidas” en disputa, siendo el estado un actor más que se entremezcla de forma difusa dentro de los entramados locales que ejercen el poder de hecho, sin tener el monopolio de la soberanía (González 2003; González, Bolívar & Vásquez 2003). En muchas zonas rurales de Colombia, pues, las guerrillas y otros grupos armados han sido el estado *de facto*, aunque el estado mantenga presencia *de jure* (Boudon 1996).

La falta de poder infraestructural robusto, entendido como la incapacidad del estado para regular la vida social en muchas zonas rurales del país, contrasta con la efectividad en la construcción del alcance infraestructural del estado en las grandes ciudades, y en particular en la capital, Bogotá (Soifer & vom Hau 2008). Esta asimetría en el alcance del estado da cuenta de un fortalecimiento selectivo del estado colombiano, que ha priorizado su fortaleza en determinados aspectos (como en su capacidad coercitiva y fiscal), relegando a otros aspectos (como su representatividad democrática y gestión pública) en un hondo estancamiento, que se refleja también en un fortalecimiento desigual en el alcance regional (Serje 2012; Bejarano & Segura 1996). Así, el contraste entre un estado que parece mejorar el rendimiento y la inclusión a nivel agregado, pero que revela unas debilidades focalizadas a nivel subnacional y sectorial (evidenciado en el contraste entre zonas urbanas y rurales), puede explicar la poca legitimidad del estado y la persistencia del conflicto especialmente en algunas regiones particulares (Rettberg 2019). De hecho, González, Bolívar y Vásquez (2003), encontraron que el conflicto armado presenta variaciones relacionadas con factores macro (o nacionales), meso (o regionales) y micro (a nivel de municipios y localidades rurales). La presencia y el alcance diferenciado de las instituciones estatales en el territorio lleva a estos autores a concluir que un aspecto fundamental del caso colombiano es la existencia de manifestaciones del conflicto armado específicas para cada región, por lo que analizar unas dinámicas del conflicto a nivel nacional puede omitir o distorsionar las lógicas de violencia que se presentan en el nivel regional y local. De esto se desprende que el estudio de la persistencia del conflicto en Colombia tiene que hacer un análisis a nivel subnacional, ya que es a este nivel donde puede entenderse cómo se entrelaza los distintos niveles

de la capacidad estatal, los actores armados y los recursos para configurar zonas de alcance desigual y donde se da la disputa violenta entre las soberanías de diferentes actores armados.

Economía política del conflicto

Colombia es un país que ha presentado una paradoja particular: la coexistencia de una estabilidad democrática y macroeconómica casi sin parangón en América Latina, con la persistencia de una violencia política y social también casi sin antecedentes en el subcontinente (Leal 1995). Este contraste se expresa en la metáfora del “orangután con sacoleva” que utiliza Francisco Gutiérrez (2014) para describir la democracia en Colombia, donde ha existido una continuidad de la institucionalidad sin virajes autoritarios y una profundización de la economía de mercado junto con una alta y permanente dosis de violencia y represión impulsada desde el estado. La realidad es que la democracia de Colombia es, y siempre ha sido, altamente disfuncional y de muy baja calidad, ya que ha estado plagada de problemas como la alta incidencia de clientelismo, de compra de votos y de violencia asociada al fraude electoral. Esto, por supuesto, ha afectado el desempeño económico y la capacidad estatal a diferentes niveles porque la institucionalidad ha terminado capturada por intereses particulares y sectoriales (Robinson 2016). De hecho, la democracia en Colombia no ha disminuido, a veces ha profundizado, las desigualdades regionales y entre clases sociales, así como las divisiones dentro de distintos niveles del estado, sin poder contener o resolver los brotes de violencia asociados a los conflictos rurales y al cultivo de coca (Leal & Dávila 1990). Esto refleja, para Leal (1995), que la debilidad del estado colombiano ha dado ventajas para el enriquecimiento de ciertos sectores, sin que la estabilidad macroeconómica se haya traducido en un bienestar económico generalizado, lo que ha presionado y erosionado la democracia colombiana sin que la institucionalidad haya podido canalizar la creciente y extendida convulsión social en el territorio.

La profundización de la democracia y la economía de mercado no han logrado evitar el conflicto civil en Colombia, pese a que se suele señalar que estas dos condiciones son básicas para la consolidación de paz (Newman 2009). Collier (2000) y Fearon y Laitin (2001) afirman que tener una economía de mercado puede no ser suficiente para impulsar el desarrollo, ya que existen estados con unas condiciones de alta fragilidad económica que los hacen terrenos propicios para el surgimiento del conflicto civil. Históricamente la economía colombiana ha sido altamente

dependiente de las exportaciones de bienes primarios como el café, los hidrocarburos, el oro, entre otros. Esta dependencia solo se ha profundizado con el paso de los años: para 2017 las exportaciones agrícolas y mineras representaban el 80% de las exportaciones, un 10% que para 1991 (OECD, 2019). James Robinson (2016) plantea, por otro lado, que la economía colombiana, pese a tener un crecimiento más o menos constante desde 1890 y una disminución sostenida de la pobreza desde 1970, ha tenido un desarrollo en extremo desigual entre regiones y entre clases sociales. Esto porque la debilidad en la capacidad estatal y la baja calidad de la democracia han concentrado la riqueza y la reducción de la pobreza en ciertas regiones (usualmente urbanas), dejando atrás a muchas otras (usualmente rurales) en las que persiste un bajo crecimiento económico y una alta incidencia de la pobreza. Entonces, la economía colombiana se caracteriza por una alta dependencia a la exportación de bienes primarios y un desarrollo desigual a nivel territorial, donde algunas zonas presentan una situación económica precaria y anémica con una democracia clientelista y capturada por intereses particulares, mientras otras tienen una economía emergente con instituciones democráticas medianamente funcionales (Robinson 2016).

Es por esto por lo que el pobre desempeño económico de algunas regiones de Colombia se ha asociado a una baja capacidad estatal subnacional y al surgimiento de brotes de violencia (Robinson 2016). Sin embargo, hay autores que sostienen que la persistencia de “agravios objetivos” como una alta incidencia de pobreza y desigualdad pueden estar asociados, por el contrario, con una alta capacidad estatal que se encarga de producir y reproducir estas estructuras socioeconómicas que terminan beneficiando a unos grupos o sectores elitarios sobre otros (Collier 2000; Fearon & Laitin 2001). En Colombia el “agravio objetivo” más ampliamente señalado como el catalizador del conflicto armado es la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, que ha ahondado la precariedad económica que viven muchas zonas rurales del país, y que usualmente se asocia a una baja capacidad estatal (Rettberg 2019). Sin embargo, Silvia Otero (2022) encontró que la concentración en la propiedad de la tierra a nivel municipal suele estar asociado a una capacidad estatal intermedia y a una mayor incidencia de violencia. Nieto-Matiz (2022), por su parte, argumenta que la alianza entre terratenientes y paramilitares ha servido para mantener la capacidad impositiva del estado baja, lo que ha terminado beneficiando a las élites terratenientes a costa de la debilidad estatal. Incluso, los

diferentes actores del conflicto y las élites regionales han aprovechado para capturar las instituciones fiscales del estado o para evitar que estas incrementen su capacidad de control y recaudo (Shapiro, Steele & Vargas 2018). Esto confirmaría la hipótesis de Collier (2000) y de Fearon y Laitin (2001), de que la capacidad estatal puede servir para mantener estructuras socioeconómicas desiguales y precarias, o que incluso se puede mantener baja precisamente para beneficiar a ciertos sectores por sobre otros o para ser cooptadas por diferentes actores armados (Shapiro, Steele & Vargas 2018). Esto, además, evidencia que una baja capacidad estatal instrumentalizada, sumadas a la posibilidad de capturar rentas económicas que ofrezcan un mecanismo de viable y sostenible de financiación a los grupos armados, puede configurar un contexto preciso para el conflicto civil (Collier 2000).

Para analizar las dinámicas de la violencia en Colombia es preciso entonces adoptar una perspectiva local y regional para examinar cómo la configuración particular entre las condiciones económicas y los recursos naturales que dominan las economías subnacionales se entrelazan con los actores armados (González, Bolívar & Vásquez 2003; Rettberg et al. 2018). Las características del proceso de producción y comercialización de los recursos a nivel regional inciden en las decisiones de los actores armados para ocupar o disputarse un territorio, así como la intensidad y las formas de violencia resultantes. Esto implica que el conflicto colombiano, pese a tener actores con aspiraciones nacionales, tienen expresiones regionales a partir de la relación entre violencia, condiciones socioeconómicas y recursos naturales que puede no tener una dinámica homogénea a nivel nacional, sino unas configuraciones particulares a nivel regional y local (Rettberg, Cárdenas & Ortiz-Riomalo 2017). Por ejemplo, existe un consenso generalizado sobre la participación de distintos actores armados en la producción de cocaína a nivel nacional al menos desde la década del ochenta, desde el cultivo de la hoja de coca y el cobro de “impuestos” a los pequeños agricultores, hasta el tráfico de cocaína en mercados internacionales (Rettberg et al. 2018). Pero, como lo muestra María Clara Torres (2011) en su análisis de la colonización del Putumayo, existen configuraciones regionales particulares a partir de la confluencia entre la capacidad estatal, la explotación de la coca, la minería y la aparición de actores armados, que se desdibujan al agregar este fenómeno a nivel nacional.

Este mismo marco de análisis puede emplearse para hacer análisis subnacionales que permitan dar una mirada a la relación entre recursos naturales y conflicto armado más allá de la producción

y tráfico de cocaína. Rettberg et al. (2018) escogieron realizar el análisis de la relación entre recursos naturales legales que dominan ciertas economías regionales y las dinámicas de conflicto a nivel subnacional. De este modo, reafirman que la consideración de los recursos ilícitos por sí sola ofrece una imagen incompleta de la economía política que ha surgido al amparo del conflicto armado. Los autores concluyen que los recursos legales se pueden vincular con las dinámicas del conflicto de múltiples formas, unas veces como catalizadores o como complementos de la actividad de actores armados, y que incluso existen variaciones en las formas en que se asocian los recursos con la violencia a nivel regional. Este análisis termina mostrando que tres recursos legales: el carbón, el oro y el petróleo, pueden ser catalizadores del accionar de grupos armados para capturar rentas, aunque encuentran divergencias en la forma que estos vínculos se expresan en diferentes regiones del país. Massé y Le Billon (2017) plantean precisamente que la asociación entre conflicto y explotación aurífera probablemente van a intensificarse en la reconfiguración de la violencia tras la salida de las FARC por las disputas que deja el vacío de poder previamente ocupado por esta estructura armada. Entonces, la configuración entre capacidad estatal, condiciones socioeconómicas y rentas de la explotación de recursos naturales a nivel local y regional pueden explicar la persistencia de la violencia armada en Colombia o su ausencia.

Argumento

Para resumir, la incapacidad del estado colombiano para adjudicarse el monopolio coercitivo y administrativo del territorio nacional al eliminar a sus oponentes y al construir una solidez institucional ha resultado en un poder infraestructural anémico. Esto se expresa en una débil capacidad estatal y en una crisis crónica de legitimidad (Oquist 1978; Pécaut 2001; González 2003; Arjona 2016; Rettberg 2019), que ha resultado en el surgimiento de organizaciones paraestatales que compiten y disputan la soberanía y capacidad del estado para gobernar al considerarlo ilegítimo (Boudon 1996; González 2003). Estos grupos paraestatales han ejercido el poder coercitivo e infraestructural que el estado colombiano solo mantiene nominalmente sobre territorios especialmente precarizados (en las “zonas marrones”), reclutando y extrayendo rentas de actividades como el narcotráfico, la explotación aurífera y los hidrocarburos (Massé & Le Billon 2017; Rettberg et al. 2018). Esto hace patente la relación recíproca entre la debilidad del estado colombiano en términos de capacidad y legitimidad a nivel subnacional y la persistencia del conflicto armado en el país. Esto porque la incapacidad del estado para proveer

servicios básicos, imponer el imperio de la ley y fomentar reformas para ahondar la democracia y apalancar el desarrollo económico a nivel local, son catalizadores del conflicto, y estos brotes de violencia, a su vez, debilitan la capacidad y legitimidad estatal (Orjuela 2000; Rettberg 2019). Esta causalidad no es directa, ya que existe ambivalencia frente a la forma en que se relaciona el conflicto con la capacidad estatal, siendo que diferentes autores han planteado que el conflicto puede ser causante de la debilidad del estado (Nieto-Matiz 2022; Otero 2022), o que su falta de legitimidad y debilidad proceden de la relación extractiva y represiva que ha entablado el estado con los territorios y poblaciones marginadas en el país (Serje 2012; Acero & Thompson 2022).

Mi argumento es, entonces, que la presencia de violencia a nivel municipal tras la desmovilización de las FARC de 2016 es producto de una baja capacidad y legitimidad estatal en el marco de condiciones socioeconómicas precarias. Si a estas condiciones le sumamos la posibilidad de capturar rentas (legales o ilegales), se tiene una confluencia de factores que pueden explicar la concentración de violencia a nivel municipal entre 2018 y 2022. Estos brotes recientes de violencia, sin embargo, no pueden adjudicarse a la desigualdad en la propiedad de la tierra que dieron origen al conflicto armado, sino a nuevas dinámicas que atienden a la confluencia de la capacidad estatal, la precariedad económica y la posibilidad de capturar rentas en el nivel subnacional (Collier & Hoeffler 2004; Collier, Hoeffler & Soderbom 2008). De esta forma, esta investigación se sitúa en el debate reciente que busca analizar cómo se da la interacción entre la desigualdad y los agravios con las motivaciones de codicia y captura de riqueza para explicar el surgimiento y transformación de los conflictos civiles, en vez de asumir que estos factores son mutuamente excluyentes o que su relación permanece estática a medida que transcurre un conflicto (Cederman & Vogt 2017). Si la evidencia confirma este argumento, podrían priorizarse ciertos municipios para implementar políticas que mejoren la capacidad estatal subnacional para que esto, de forma simultánea, incremente la legitimidad del sistema democrático y permita la pacificación a nivel nacional (Boudon 1996). Sería una forma de entender la construcción de paz de forma integral, “desde arriba” al construir capacidad estatal, “desde abajo” incrementando la legitimidad de la democracia, mientras se mejoran las condiciones socioeconómicas para desincentivar la insurgencia y la captura de rentas por explotación de recursos que continúan financiando a diferentes grupos armados en el país y que mantienen la conflictividad en el nivel municipal (Call 2008; Le Billon, Roa-García & López-Granada 2020).

4. Diseño de investigación

Para probar esta hipótesis voy a utilizar una base de datos original de sobre eventos violentos, capacidad estatal, legitimidad de la democracia, presencia de rentas (legales o ilegales), y ciertas condiciones socioeconómicas de interés a nivel municipal en Colombia. Indepaz (2018) plantea que desde 2016 el conflicto pasó de tener una lógica de confrontación nacional a unas dinámicas de confrontación focalizadas en ciertas regiones y municipios. Para explicar la presencia de violencia a nivel municipal voy a plantear un modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de corte transversal¹ utilizando como variable dependiente el número de eventos violentos por cada cien mil habitantes a nivel municipal a partir del registro de la ACLED² entre 2018 y 2022 (existen registros desde enero de 2018). Como variables explicativas utilizo varios indicadores de los componentes de gestión y resultados de la Medición de Desempeño Municipal (MDM)³ para 2020 como un proxy de capacidad estatal. Para cuantificar la legitimidad de la democracia utilizo los datos de participación en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2018⁴ y el número de manifestaciones por cada cien mil habitantes entre 2018 y 2022 registrados por ACLED. Para estimar la presencia de rentas (legales e ilegales) a nivel municipal utilizo el número de hectáreas de coca sembrada⁵, los gramos de oro extraído y las regalías per cápita recibidas por hidrocarburos⁶ para 2020. Además, utilizo tres variables socioeconómicas que pueden explicar la violencia a nivel municipal⁷, el coeficiente de Gini para medir la desigualdad sobre la propiedad de la tierra⁸, el coeficiente de Gini para medir desigualdad en el ingreso⁹, y el índice de pobreza multidimensional (IPM)¹⁰.

¹ Se utiliza un análisis de corte transversal y no de panel ya que no se cuentan con datos o registros completos de las variables independientes para todos los municipios en cada año entre 2018 y 2022.

² Armed Conflict and Event Data (ACLED) es una ONG fundada por Clionadh Raleigh, una profesora de la Universidad de Sussex, actualmente establecida en Wisconsin que se encarga de recopilar información sobre diferentes tipos de actos de violencia política y de protesta registrados en todo el mundo.

³ Estimado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el 2020 (último año disponible).

⁴ Estimado por la Misión de Observación Electoral (MOE) para el 2018 (primera elección tras la desmovilización de las FARC).

⁵ Estimado por el Ministerio de Justicia y del Derecho para 2020.

⁶ Estimado por el Ministerio de Minas y Energía para 2020.

⁷ Datos del Panel Municipal recopilados por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (consultado el 15 de octubre de 2022). Datos disponibles en: <https://datoscede.uniandes.edu.co/es/catalogo-de-microdata>

⁸ Estimado para el 2012 (último año disponible).

⁹ Estimado para el 2005 (último año disponible).

¹⁰ Estimado para el 2018 (último año disponible) a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La Tabla 1 muestra las estadísticas descriptivas de todas las variables que serán utilizadas en el modelo, tanto la variable dependiente como las independientes. Como el interés de la investigación es explicar las condiciones que están relacionadas con la persistencia de violencia a nivel local entre 2018 y 2022, se va a utilizar como unidad de análisis los 1,101 municipios legalmente constituidos en el país. Como lo muestra la Tabla 1, no se tienen los datos completos de las variables seleccionadas para todos los municipios, por lo que el modelo sólo podrá contar con un número máximo de 963 observaciones (que corresponde al número de observaciones que tiene el Gini de terrenos, la variable con menor cantidad de datos). En esta sección se describen las variables que incluyo como parte de la base de datos original sobre eventos de violencia que cubre todos los municipios de Colombia y que utilizaré en el modelo para explicar la persistencia de violencia a nivel local entre 2018 y 2022.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas.

Estadísticas descriptivas					
Variable	Obs.	Media	Desv. Est.	Min.	Max.
Eventos violentos por 100 mil habitantes	1101	27.008	72.322	0	760.152
Resultados (MDM 2020)	1101	68.42	4.835	43.129	80.296
Gestión (MDM 2020)	1101	61.06	6.906	24.7	77.538
Participación elecciones presidencia (2018)	1100	.503	.094	.18	.75
Manifestaciones por 100 mil habitantes	1101	6.97	14.017	0	281.69
Hectáreas de coca (2020)	1101	129.613	829.628	0	19333.88
Producción aurífera en gramos (2020)	1101	44027.917	349930.88	0	5997094
Regalías per cápita (2020)	1101	154995.92	437432.52	0	6779938
Gini de terrenos (2012)	963	.718	.099	0	.982
IPM (2018)	1101	40.934	16.181	4.5	92.2
Gini de ingreso (2005)	1044	.455	.036	.25	.568
ZOMAC	1100	.312	.463	0	1

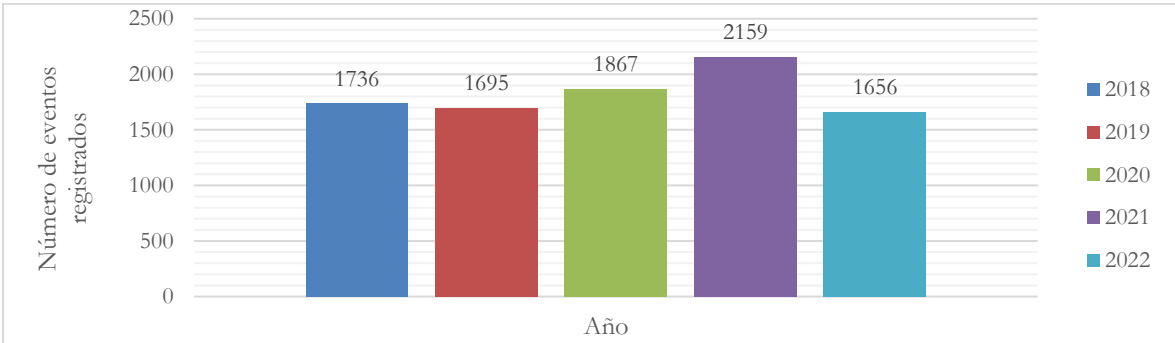
Fuente: Elaboración propia.

Variable dependiente

La variable dependiente del modelo es la cantidad de eventos violentos por cada cien mil habitantes a nivel municipal entre 2018 y 2022. Para especificar esta variable utilizo registro de eventos violentos registrados por ACLED desde el 1 de enero de 2018 (el día que se inician los registros de Colombia en esta base de datos) hasta el 7 de agosto de 2022 (el último día del mandato de Iván Duque). Se hace la agregación de eventos en estos años para medir en cuáles municipios se concentran los eventos violentos en el tiempo con mayor intensidad, evitando la variabilidad que puede tener la medición año a año. ACLED hace un registro de tres tipos de eventos generales: eventos violentos, demostraciones y acciones no violentas. Solo se utilizará el

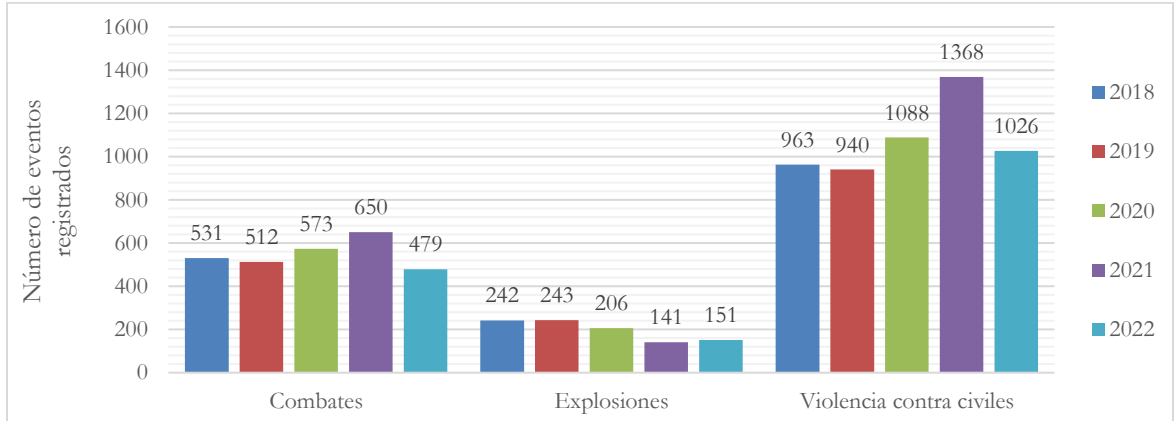
registro de eventos violentos, ya que esta es la variable de interés en la investigación. Los eventos categorizados como violentos por ACLED incluyen combates, explosiones y violencia contra civiles (cada uno de estos eventos tiene varios subtipos, para ver la codificación completa que utiliza ACLED ver Anexo 1). Entre el 1 de enero de 2018 y el 7 de agosto de 2022 se registraron 9,113 eventos violentos a nivel nacional, de los cuales 2,745 fueron combates (30.1%), 983 fueron explosiones (10.8%) y 5,385 fueron eventos de violencia contra civiles (59.1%), siendo este último el tipo de evento más recurrente durante el período. El Gráfico 1 presenta la evolución de los eventos violentos totales entre 2018 y 2022 mientras que el Gráfico 2 los presenta por tipo para el mismo período. La evolución de los eventos violentos revela que estos tuvieron una ocurrencia más o menos constante, con un leve incremento para 2021. Los datos también revelan que la violencia en Colombia sigue ejerciéndose especialmente contra los civiles, siendo más prevalente que los combates entre actores armados o las explosiones.

Gráfico 1. Eventos violentos en Colombia, 2018-2022



Fuente: Elaboración propia.

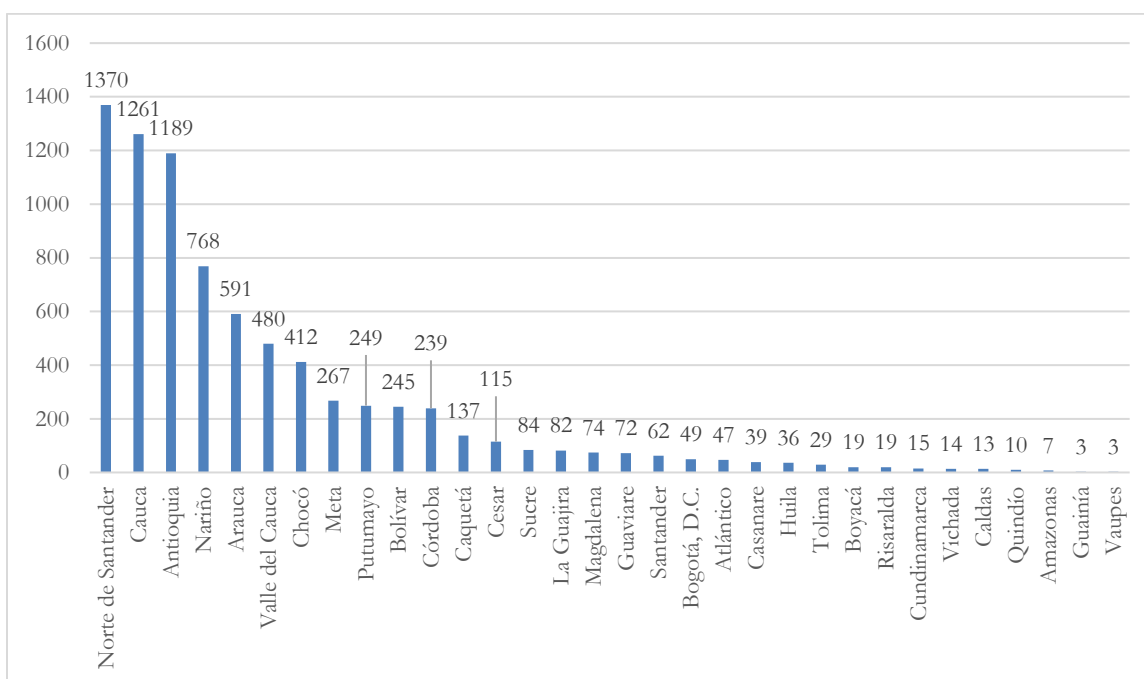
Gráfico 2. Tipos de eventos violentos en Colombia, 2018-2022



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 3 presenta la distribución de eventos violentos totales por departamento. Los datos revelan que los eventos violentos se concentran especialmente en ciertos departamentos del país. Los diez departamentos con la mayor cantidad de eventos violentos en el período estudiado tuvieron 6,832 eventos de los 8,000 eventos que tienen registro geográfico¹¹, lo que implica que diez departamentos concentran el 85.4% de los eventos violentos entre 2018 y 2022. En cambio, los diez departamentos con menor cantidad de eventos violentos tuvieron 132 eventos, tan solo el 1.65% de los eventos violentos entre 2018 y 2022. Esta concentración geográfica de los eventos violentos también se evidencia en el nivel municipal, ya que los cien municipios con mayor cantidad de eventos violentos concentran el 74% de los registros (5,920 eventos). Esto confirma la focalización regional y local de la violencia en Colombia en este período.

Gráfico 3. Eventos violentos totales por departamento, 2018-2022



Fuente: Elaboración propia.

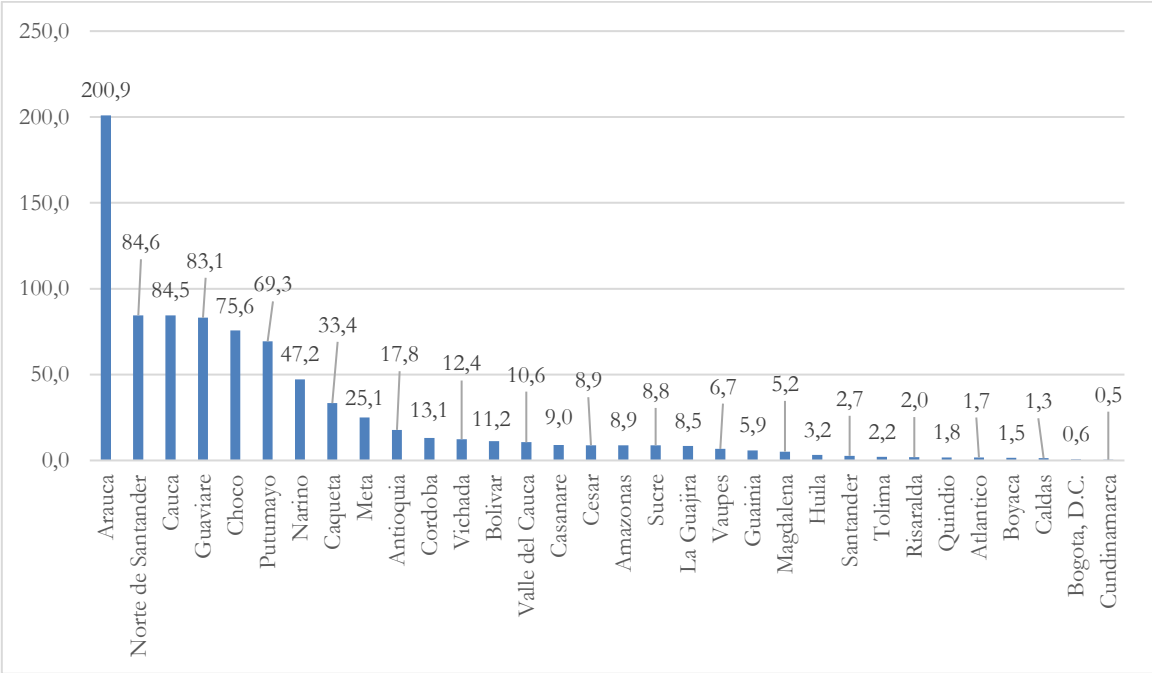
La divergencia regional se amplía si se examina la cantidad de eventos violentos que ocurren con respecto al tamaño de la población en cada departamento y municipio. El Gráfico 4 muestra la cantidad de eventos violentos por cada cien mil habitantes¹² para cada uno de los departamentos

¹¹ De los 9,113 eventos totales que registró la ACLED, 8,000 tienen registro geográfico.

¹² Los datos poblacionales de referencia son los estimados por el DANE en el censo de 2018.

entre 2018 y 2022. Los datos muestran que la tasa de eventos violentos por cada cien mil habitantes en Arauca, Norte de Santander, Cauca, Guaviare, Chocó, Putumayo y Nariño son mucho más altas que las tasas del resto de departamentos. Para evidenciar este contraste regional basta con mencionar que el departamento con la tasa más alta de eventos por cada cien mil habitantes es Arauca con 200.9, mientras que Cundinamarca, el departamento con la menor tasa, tuvo 0.5 eventos violentos por cada cien mil habitantes. Cuando se revisa el mismo indicador a nivel municipal, se encuentra que hubo 520 municipios que no registraron ningún evento violento, mientras que nueve municipios tuvieron más de 500 eventos violentos por cada cien mil habitantes: Hacarí (760.1), Fortul (628.4), Argelia (627.3), Tibú (589.7), Teorama (580.5), Corinto (553.7), San Calixto (541.2) y Convención (509.12).

Gráfico 4. Eventos violentos por cada 100 mil habitantes, 2018-2022



Fuente: Elaboración propia.

Para capturar la incidencia de la violencia a nivel local, entonces, usaré el número de eventos violentos por cada cien mil habitantes para cada uno de los municipios del país. Esta tasa de eventos violentos es la variable dependiente del modelo, que espero poder explicar a partir de una serie de variables sobre capacidad estatal, legitimidad de la democracia, presencia de rentas legales e ilegales, y condiciones socioeconómicas a nivel municipal.

Variables independientes

Mi hipótesis es que una menor capacidad estatal subnacional, en este caso a nivel municipal, se asocia con mayor incidencia de eventos violentos por cada cien mil habitantes. Para caracterizar la capacidad estatal usaré la Medición de Desempeño Municipal (MDM) calculada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para 2020 (último año disponible). La MDM evalúa el desempeño de los municipios a través de dos componentes: el primero es el de resultados, que mide la eficiencia en la provisión de servicios públicos¹³, educación¹⁴, salud¹⁵ y seguridad y convivencia¹⁶; el segundo es el de gestión pública, que mide la eficiencia en la gestión administrativa y fiscal¹⁷, la ejecución presupuestal¹⁸, la transparencia¹⁹ y el ordenamiento territorial²⁰. Para el modelo se mantiene el índice de resultados completo y se toman los dos primeros indicadores del de gestión (al ser los más relevantes), ya que la capacidad de proveer servicios sociales básicos como salud y educación, de imponer el imperio de la ley, de gestionar recursos tributarios y de ejecutarlos en obras públicas han sido utilizados para medir capacidad estatal (Nieto-Matiz 2022; Kurtz 2013; Giraudy 2012; Call 2008; O'Donnell 2004; Linz & Stepan 2001; Tilly 1985). La ventaja de la MDM es que integra una perspectiva multidimensional de la capacidad estatal municipal a partir de dos componentes que miden varios indicadores que han sido utilizados en la literatura para medir la capacidad de los estados. De esta forma, se supera una taxonomía simple entre débil y fuerte a partir de una única característica (Giraudy 2012), para tener dos componentes en una escala de 1 a 100 que permite hacer una gradación comparativa entre los diferentes municipios en una escala continua que mide la capacidad estatal.

¹³ Medido a través de cuatro indicadores: cobertura de energía eléctrica rural, penetración de la banda ancha y cobertura en acueducto y alcantarillado.

¹⁴ Medido a través de cuatro indicadores: la cobertura neta en transición, en educación media y el puntaje promedio en la prueba Saber 11 para matemáticas y literatura.

¹⁵ Medido a través de tres indicadores: cobertura en salud, cobertura en vacunación pentavalente y la tasa de mortalidad infantil.

¹⁶ Medido a través de tres indicadores: tasa de hurtos, tasa de homicidios y tasa de casos de violencia intrafamiliar por cada 10,000 habitantes. Estos indicadores distan de la medición de conflicto usada por ACLED.

¹⁷ Medido a través de tres indicadores: ingreso tributario y no tributario per cápita (sin ingresos por ordenamiento territorial), ingreso tributario por instrumentos de ordenamiento territorial per cápita y el porcentaje de inversión financiada con recursos propios.

¹⁸ Medido a través de cuatro indicadores: el porcentaje de ejecución de recursos propios, por el sistema general de participaciones (SGP), de otras fuentes y el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR).

¹⁹ Medido a través de tres indicadores: organización de la información, rendición de cuentas y atención al ciudadano.

²⁰ Medido a través de dos indicadores: tasa efectiva de recaudo y el porcentaje de uso de instrumentos de ordenamiento territorial.

El siguiente factor explicativo es la legitimidad de la democracia. Su inclusión surge del argumento de Loveman (2005), que complementa la perspectiva del poder infraestructural y la capacidad estatal al integrar la importancia del poder simbólico de los estados. Este poder no es adicional o paralelo a otros tipos de poder social (militar, económico, ideológico, político), sino que es un metapoder que se acumula para los portadores de alguna forma de poder social en la medida en que su poder se reconoce como legítimo. La autora, además, propone complementar la perspectiva de formación del estado de arriba hacia abajo, con la formación del estado desde abajo hacia arriba en un proceso en el que los capilares de poder dentro del cuerpo social son integrados gradualmente al sistema central del Estado. Esta variable busca medir la forma en que legitimidad de la democracia es un proceso subnacional que suele estar vinculado a considerar que el estado opera en la defensa del bien común y no de intereses particulares y exclusivos (Boudon 1996). Además, el estado es visto en zonas de alta conflictividad como un actor cuya presencia es represiva y violenta más que conciliatoria, lo que termina afectando su capacidad de gobernabilidad (Acero & Thompson 2022). Para medir la legitimidad de la democracia a nivel municipal utilizo dos variables: la primera es la participación en la primera vuelta en las elecciones presidenciales para 2018 (primeras elecciones tras la desmovilización de las FARC), ya que una baja participación electoral se percibe a menudo como una señal de creciente insatisfacción o falta de representatividad del régimen democrático (Cześniak 2006). La segunda variable que voy a utilizar es la cantidad de manifestaciones (ya sean protestas pacíficas o disturbios) por cada cien mil habitantes que se presentaron entre el 1 de enero de 2018 y el 7 de agosto de 2022, según el registro de ACLED, ya que las manifestaciones son eventos de política contenciosa que pueden ser una evidencia de la insatisfacción con un régimen determinado, y que pueden demostrar insatisfacción en regímenes donde persiste el conflicto civil (Tilly & Tarrow 2015; Ali & Cederman). A partir de esto, se podría esperar que una menor satisfacción con la democracia colombiana a nivel municipal, medida como una baja participación en las elecciones y una alta movilización social, demuestra una menor legitimidad del estado y el sistema democrático y se debe asociar con una mayor persistencia de violencia.

Siguiendo algunos argumentos de Collier (2000), la posibilidad de conflicto civil surge donde hay un anémico crecimiento económico, alta pobreza y existe la posibilidad de preñar recursos naturales, lo que hace que haya un incentivo para cooptar estos recursos a través de una rebelión

armada. Linz y Stepan (2001), complementan esta perspectiva planteando que la insurgencia tiene a surgir en estados con baja capacidad donde existe la posibilidad de cooptar rentas de un enclave que ofrezca grandes utilidades. El cultivo y producción de cocaína se puede ajustar a estas características ya que es una actividad económica primaria que puede producirse en un enclave y que produce altísimos rendimientos, al punto que puede sostener a grupos insurgentes (Rettberg et al. 2018). Entonces, para calcular si esto tiene algún efecto en las dinámicas municipales de conflicto, agrego como variable explicativa la cantidad de hectáreas de coca sembrada que tenía cada municipio según la estimación hecha por el Ministerio de Justicia y el Derecho para 2020 (último año disponible). Siguiendo la propuesta de Rettberg et al. (2018), en la que identifican que el oro, el petróleo y el carbón pueden ser recursos que motivan o complementan por medio de sus rentas el accionar de grupos armados, incluyo la producción aurífera (en gramos) para 2020 según las estimaciones de la Agencia Nacional de Minería (ANM). Además, también incluyo las regalías per cápita para cada municipio estimadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos para 2020 (último año disponible), ya que el 97.3% de las regalías repartidas a los municipios para ese año corresponden a la explotación de petróleo (73.8%), gas (9.3%) y carbón (14.2%) (DNP 2021). La presencia de cultivos de coca indica que existe tanto debilidad estatal como rentas del narcotráfico, lo que puede ser una mezcla perfecta para la insurgencia armada y la persistencia del conflicto. Asimismo, espero probar si la presencia de minería aurífera y de explotación de hidrocarburos se asocia con una mayor intensidad de acciones violentas a nivel municipal.

El otro lado del argumento, que comparten Collier (2000) y Linz y Stepan (2001) es que los agravios objetivos (como una alta desigualdad o exclusión política) pueden ser condiciones insuficientes para explicar la presencia de conflicto. En ambas propuestas se favorece el argumento de que la posibilidad de extraer rentas de enclaves económicos es un factor determinante para explicar brotes de violencia. El agravio objetivo más ampliamente señalado de ser causante del conflicto armado colombiano es la concentración en la propiedad de la tierra (Rettberg 2019), por lo que habría que analizar si este factor explica la presencia de violencia a nivel municipal entre 2018 y 2022. Para probar este lado del argumento, incluyo también en el modelo como variable explicativa el coeficiente de Gini para medir la desigualdad en la propiedad de la tierra a nivel municipal para 2012 (último año disponible) según el registro del panel de

datos municipal del Centro de Estudios para el Desarrollo (CEDE) de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Sin embargo, mi hipótesis es que la reconfiguración reciente de la violencia y la persistencia del conflicto en Colombia en tiempos recientes puede responder más a la existencia de rentas del tráfico de cocaína y otros recursos que a los agravios objetivos de concentración de la propiedad de la tierra que le dieron su origen.

A esta primera variable para medir agravios objetivos, incluyo otras dos como complemento: la incidencia de la pobreza medida a partir del índice de pobreza multidimensional (IPM) para 2018 (último año disponible) y el coeficiente de Gini para medir la desigualdad en el ingreso para 2005 (último año disponible) según las estimaciones del DANE. Mi planteamiento es que, si bien la concentración de la tierra puede no explicar la persistencia de violencia entre 2018 y 2022, las condiciones de precariedad económica generalizada dentro de la población a nivel municipal sí puede explicar este fenómeno. Por último, y como una variable de control, incluyo una variable dummy que mide si el municipio es catalogado como una de las 344 zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC). Se esperaría que la violencia en el período fuera más prevalente en municipios donde históricamente ha existido una mayor intensidad de la violencia armada.

5. Resultados y análisis

Voy a probar mi hipótesis general utilizando dos modelos de regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de corte transversal utilizando como variable dependiente el número de eventos violentos por cada cien mil habitantes a nivel municipal. Las variables explicativas son la capacidad estatal, medida a través de los dos componentes de resultados y gestión (tomando para esta dos indicadores: la eficiencia en la gestión administrativa y fiscal y la ejecución presupuestal) de la MDM para 2020, la legitimidad de la democracia, medida a partir de la participación en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 y por medio del número de movilizaciones por cada cien mil habitantes entre 2018 y 2022, la presencia de rentas legales e ilegales, medida por la cantidad de hectáreas de coca sembrada, la cantidad de oro minada (en gramos) y las regalías recibidas por la explotación de hidrocarburos para 2020, y la existencia de agravios objetivos, medida por medio del coeficiente de Gini para medir la concentración de la propiedad de la tierra y el ingreso, así como por medio del índice de pobreza multidimensional (IPM), por último, mido si el conflicto se concentra en los municipios ZOMAC como control. La Tabla 2 muestra los resultados obtenidos en los modelos de

regresión, en el primero se incluyen todas las variables explicativas planteadas y se excluye la variable de control, mientras que en el segundo se incluyen todas las variables explicativas en conjunto con la variable de control (la variable categórica dummy que muestra si el municipio es catalogado como ZOMAC). Ambos modelos cuentan con un total de 906 observaciones correspondientes a los municipios del país que cuentan con información completa para todas las variables del modelo.

Tabla 2. Resultados del modelo de regresión por MCO.

VARIABLES	(1) Eventos violentos por 100 mil habitantes	(2) Eventos violentos por 100 mil habitantes
Resultados (MDM 2020)	-11.44*** (1.427)	-9.828*** (1.430)
Gestión (MDM 2020)	7.984*** (1.082)	6.892*** (1.081)
Participación elecciones presidencia (2018)	-68.09** (30.47)	-54.15* (30.05)
Manifestaciones por 100 mil habitantes	0.425*** (0.127)	0.387*** (0.125)
Hectáreas de coca (2020)	0.0295*** (0.00223)	0.0279*** (0.00221)
Producción aurífera en gramos (2020)	-1.71e-05 (1.35e-05)	-1.47e-05 (1.33e-05)
Regalías per cápita (2020)	3.87e-06 (4.90e-06)	7.23e-07 (4.84e-06)
Gini de terrenos (2012)	-55.10** (21.39)	-50.57** (21.04)
IPM (2018)	0.802*** (0.192)	0.677*** (0.190)
Gini de ingreso (2005)	180.0*** (67.11)	115.1* (66.93)
ZOMAC		26.18*** (4.585)
Constante	273.1*** (62.22)	246.8*** (61.33)
Observaciones	906	906
R-cuadrado	0.344	0.367

Errores estándar en paréntesis
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

El primer modelo tiene un R-cuadrado de 0.344, lo que implica que explica un 34.4% de la variación en eventos violentos por cada cien mil habitantes a nivel municipal. La evidencia del

modelo confirma que la capacidad estatal es un factor importante para explicar la persistencia de violencia a nivel municipal, pero no de la misma forma en los dos componentes utilizados para medirla. El componente de resultados, que mide la efectividad en la provisión de servicios públicos, educación, salud y seguridad, es significativo al 1% con un signo negativo, lo que implica que por cada punto de aumento en el componente de resultados se reduce en promedio en 11.4 la cantidad de eventos violentos por cada cien mil habitantes a nivel municipal. El componente de gestión también es significativo al 1% pero, en cambio, tiene un signo positivo, lo que confirma los hallazgos previos sobre la concentración de la violencia local, en la que se encuentra que este factor o no es relevante o se encuentra asociado a una mayor presencia de violencia (Henaó, Montoya & Velásquez 2015). El signo obtenido en este componente es interesante porque puede apuntar a un problema ya señalado que menciona que los actores armados buscan capturar rentas fiscales de los municipios por medio del “clientelismo armado”, por lo que la violencia se tendería a concentrar en municipios que tienen alguna capacidad de movilizar recursos fiscales (Rubio 2002). Esto puede darse porque el conflicto armado permite que grupos con poder *de facto* capturen las instituciones y la capacidad de los estados como un botín, especialmente en aquellos municipios con capacidad intermedia (Shapiro, Steele & Vargas 2018; Otero 2022). Entonces, se encuentra que la capacidad estatal no es uniforme para explicar el fenómeno de la persistencia de violencia a nivel local, ya que la capacidad de movilizar recursos fiscales puede estar asociado a una mayor presencia de violencia, mientras que la capacidad de proveer servicios sociales básicos está ligado a una disminución de este fenómeno. La ambivalencia en los resultados de capacidad estatal implica que no basta con movilizar recursos, sino en hacer que esto se traduzca en una provisión efectiva de servicios sociales para disminuir efectivamente la incidencia de violencia.

La legitimidad de la democracia también resulta un factor importante para explicar la persistencia de violencia a nivel local. La participación en la primera vuelta de las elecciones de 2018 es una variable significativa al 5% con un signo negativo, lo que implica que por cada punto porcentual en que incrementa la participación en las elecciones locales se reduce en promedio en 7.21 la persistencia de violencia municipal por cada cien mil habitantes. Las manifestaciones también resultan significativas, pero al 1% y con signo positivo, lo que implica que una mayor cantidad de protestas por cada cien mil habitantes está asociado a un incremento de 0.425 eventos

violentos por cada cien mil habitantes. Estas dos variables, que muestran la insatisfacción con el régimen democrático, terminan corroborando la hipótesis de que tener menor legitimidad de la democracia está estrechamente relacionado con una persistencia de la violencia a nivel local, como lo predicen los postulados de Loveman (2005) y O'Donnel (2004). La legitimidad del estado colombiano, como parecen sugerir diversos autores, termina siendo fundamental para explicar las condiciones que pueden propiciar brotes de violencia armada en contra del estado, al que pueden terminar viendo como un ente represor y explotador dentro de los territorios (Acero & Thompson 2022; Ballvé 2020; Serje 2012). Este es un primer resultado importante: en los municipios con mayor capacidad fiscal, pero con menor capacidad de proveer servicios básicos, y donde es mayor la carencia de legitimidad del estado es donde se focaliza la violencia reciente entre 2018 y 2022. Es decir, existe una ambivalencia en la forma en que se asocia capacidad estatal y presencia de conflicto armado en Colombia en los últimos años.

En cuanto a la presencia de rentas legales e ilegales, se encuentra, que la presencia de cultivos de coca es significativa al 1% y con un signo positivo, indicando que por cada 1,000 hectáreas de coca sembrada incrementan en 29.5 los eventos de violencia por cada cien mil habitantes. La minería aurífera no es significativa pero su signo es negativo, lo que muestra que a nivel agregado este recurso está asociado con una menor incidencia de violencia, lo que podría explicarse por la necesidad técnica y de capital que requiere la extracción del mineral, lo que puede no darse en municipios con alta incidencia de violencia (Rettberg, Cárdenas & Ortiz-Riomalo 2017). Esto también puede darse, como plantea Massé y Le Billon (2017), porque los nexos entre la explotación aurífera y el conflicto en años recientes ha disminuido sus expresiones violentas, precisamente para evitar la confrontación directa con el estado. Las regalías per cápita, obtenidas en su mayoría por la explotación de petróleo, gas y carbón, no son significativas, aunque tienen un signo positivo, como era de esperarse. Los resultados comprueban que la presencia de rentas de la coca está estrechamente asociada con la persistencia de violencia a nivel municipal, mientras que, en el agregado a nivel municipal, no se encuentra la misma relevancia de la explotación aurífera y de hidrocarburos. Esto puede darse porque en el nivel agregado que exige el análisis estadístico no se encuentra correlación entre la explotación aurífera y de hidrocarburos con la violencia, sin embargo, habría que hacer un examen concreto de diferentes

casos para identificar cómo se expresa la relación entre violencia y recursos a nivel local y regional, tal y como lo proponen Rettberg et al. (2018).

Los resultados también muestran que el coeficiente de Gini para medir la desigualdad en la propiedad de la tierra es relevante al 5% pero tiene un signo negativo. Concretamente, un incremento de 0.1 en el coeficiente de Gini se asocia con una reducción de 5.51 eventos de violencia por cada cien mil habitantes. Se encuentra también que el coeficiente de Gini para medir desigualdad en el ingreso es significativo al 5% y la pobreza medida por el IPM es relevante al 1% y tienen signo positivo. Un aumento de 0.1 en la concentración del ingreso está asociado con un incremento de 18 eventos de violencia, mientras que un aumento de un punto en la incidencia del IPM aumenta en 0.80 los eventos de violencia. Este resultado es interesante porque la desigualdad en la propiedad de la tierra, la incapacidad del estado para llevar a cabo una reforma agraria y el “problema rural” han sido constantemente mencionados como un factor principal y catalizador del conflicto armado en Colombia (Rettberg 2019; Arjona 2016), pero, a partir del modelo, este no parece ser un factor explicativo en la persistencia del conflicto desde 2016, sino en su disminución. Esto puede deberse a que la concentración de la tierra, si bien pudo haber iniciado el conflicto civil desde la década del sesenta, no es el que explica la persistencia, reconfiguración y focalización del conflicto en los últimos años, como plantean algunos autores sobre la persistencia de conflictos civiles en sociedades en transición (Collier & Hoeffler 2004; Collier, Hoeffler & Soderbom 2008). Este resultado, además, parecen contrariar los hallazgos de Otero (2022) en los que se asocia la concentración en la propiedad de la tierra con una capacidad estatal intermedia a nivel local y con una mayor incidencia de la violencia. En cambio, la precariedad económica, expresada en una alta pobreza y desigualdad en el ingreso (pero no en la propiedad de la tierra) sí explican la persistencia de la violencia a nivel municipal.

Estos resultados, en conjunto con la significancia de la presencia de cultivos de coca, parecen confirmar el argumento de Collier (2000) y Linz y Stepan (2001) cuando plantean que el conflicto civil se sostiene cuando existe la posibilidad de cooptar rentas de un enclave de explotación de recursos naturales que ofrece grandes utilidades. En el caso colombiano, esta economía de enclave ha sido la cocaína, y se evidencia que la presencia de cultivos de coca (que está asociado a la presencia de rentas asociadas a su cadena de producción y comercialización) explican la incidencia y persistencia municipal de la violencia. Esto se explica, siguiendo a Linz y

Stepans (2001), por una baja capacidad estatal y un pobre desempeño económico (que puede medirse como una alta incidencia de la pobreza y la desigualdad) en el nivel subnacional. La concentración en la propiedad de la tierra tiende a darse en municipios con capacidad estatal intermedia y donde hay menores índices de violencia (Otero 2022). Por el otro lado, la precariedad económica generalizada sí explica la persistencia de violencia. Este es el segundo resultado importante del estudio: el panorama sobre los agravios objetivos es complejo, ya que la concentración de tierra no explica la persistencia de la violencia entre 2018 y 2022, pero la precariedad económica medida como pobreza y desigualdad de ingreso si lo hace. Esto revelaría una dinámica cambiante en la forma en que se relacionan los agravios objetivos con la presencia de violencia. Si a estos factores se suman la presencia de rentas del narcotráfico podría dar un contexto preciso para la existencia de violencia a nivel local. No obstante, hay que tener en cuenta que la presencia de la coca puede complementarse con otras rentas dentro de la configuración particular entre agravios objetivos, recursos y violencia a nivel local y regional, que ameritan un análisis cualitativo más profundo.

Finalmente, el segundo modelo confirma que la violencia se concentra en los municipios donde ha habido mayor intensidad del conflicto. Esto porque se muestra que el R-cuadrado aumenta a 0.367, lo que indica que la inclusión de la variable de control ZOMAC tiene un poder explicativo importante. Esta variable categórica dummy es significativa a 1% e indica que en promedio los municipios clasificados como ZOMAC tienen 26.18 más eventos de violencia por cada cien mil habitantes. En este segundo modelo la mayoría de los resultados se mantienen, aunque la participación en elecciones y el Gini de desigualdad de ingresos reducen su significancia al 10%, lo que muestra que la persistencia de violencia en municipios donde históricamente se ha concentrado este fenómeno puede tener una mayor incidencia explicativa que otras variables estructurales. El hecho de que los municipios ZOMAC sean puntos de focalización de los nuevos brotes de violencia es una muestra, además, de que el proceso de desmovilización de estructuras armadas como las FARC no asegura una construcción de paz efectiva en estos territorios. La persistencia de violencia en estos municipios, asociada a una baja capacidad estatal en la provisión de servicios básicos, a una baja legitimidad y a la presencia de rentas de la coca, parece confirmar la teoría de Call (2008) cuando plantea que la construcción de paz debe darse desde “arriba” al construir capacidad estatal en conjunto con una construcción de capacidad

“desde abajo” en un proceso intrínsecamente ligado a la legitimidad del estado. Este proceso debe darse en paralelo para una construcción de paz perdurable. Entonces, en Colombia debe darse un fortalecimiento de la capacidad estatal subnacional para aumentar también, de forma conjunta, la legitimidad de la democracia. Esto probablemente va a resultar en una disminución de la incidencia de la pobreza y la desigualdad en el ingreso, lo que desincentivaría la captura de rentas ilegales del narcotráfico, que ha permitido el sostenimiento de la insurgencia armada en el tiempo. De esta forma, el incremento en la capacidad estatal municipal, entendida como la efectiva provisión de servicios básicos y en una menor precariedad económica, sumada a una mayor legitimidad de la democracia, podría disminuir la violencia y construir paz de una forma efectiva en el nivel local (Boudon 1996).

6. Conclusión

En este ensayo he analizado la relación entre la capacidad estatal subnacional, la legitimidad de la democracia, las rentas económicas y los agravios objetivos para explicar la persistencia y reconfiguración local del conflicto en Colombia después de la salida del as FARC en 2016. Los resultados encontrados demuestran que la capacidad estatal en la provisión de servicios básicos, la baja legitimidad, la presencia de rentas del cultivo de la coca, y la alta incidencia de la pobreza y la desigualdad en el ingreso pueden explicar la persistencia de violencia a nivel municipal entre 2018 y 2022. Por el contrario, la capacidad estatal entendida como la capacidad de movilizar recursos fiscales y la concentración de la propiedad de la tierra parecen estar asociados a una disminución de eventos violentos en este período. Futuras investigaciones deberán seguir ahondando en la desagregación de los diferentes elementos dentro de la capacidad estatal para poder entender los efectos que diferentes componentes tienen sobre el conflicto, así como en el análisis de diferentes “agravios objetivos” como la desigualdad en la propiedad de la tierra, de ingresos y la incidencia de la pobreza para entender cómo se relacionan con el conflicto armado y si estos diferentes factores explicativos cambian en su relación con la violencia en el tiempo. De esta forma, y siguiendo la propuesta de Ali y Cederman (2022), se podría explorar cómo se vinculan los agravios con la captura de rentas de recursos en escenarios institucionales concretos para entender cómo confluyen diferentes factores para generar manifestaciones particulares de conflicto o para explicar su ausencia, entendiendo que no puede asumirse uno de estos factores exclusivamente para tener una explicación completa. Además, podría ser interesante examinar la

dimensión espacial del conflicto para entender cómo los eventos que suceden en un municipio afectan o determinan las dinámicas de violencia en territorios circundantes, ya que parece que la concentración en un territorio afecta las dinámicas de violencia en los territorios circundantes (Cederman & Vogt 2017; González, Bolívar & Vásquez 2003). Finalmente, se debe seguir complementando el análisis cuantitativo agregado en el nivel nacional con investigaciones cualitativas que permitan examinar la relación particular que se presenta entre agravios objetivos, recursos y violencia al nivel local y regional.

A pesar de las limitaciones dentro la investigación por su metodología cuantitativa, hay dos contribuciones principales que vale la pena resaltar: primero, se demuestra que la baja capacidad en la provisión de servicios sociales y legitimidad estatal a nivel municipal son factores que explican por qué el conflicto se concentra particularmente en algunos municipios y no en otros. Segundo, resalta que los agravios económicos objetivos que pudieron dar origen al conflicto, como la desigualdad en la propiedad de la tierra, no sirven para explicar la reconfiguración reciente de la violencia, aunque otros como la alta incidencia de la pobreza y la desigualdad en el ingreso sí pueden explicarlo. A estas condiciones se suma la presencia de enclaves de tráfico de cocaína que permiten extraer rentas y financiar la insurgencia de actores armados paraestatales para explicar la presencia de violencia municipal tras la desmovilización de las FARC en 2016. Esto alimenta una relación circular entre debilidad institucional, ilegitimidad de la democracia, narcotráfico y conflicto que impide una construcción de paz territorial efectiva. Lo que se hace imperativo entonces es construir capacidad estatal en el nivel subnacional, para mejorar el desempeño económico y la provisión de seguridad y servicios básicos. Esto probablemente incrementará la legitimidad estatal, disminuirá los incentivos económicos y políticos que promueven la captura de rentas del narcotráfico, y desarmará la base que ha permitido la persistencia de la violencia y su reciente configuración en conflictos focalizados a nivel territorial. De esta forma, y siguiendo la propuesta de Call (2008), Colombia podría hacer una construcción de paz a dos niveles: “desde arriba” al construir capacidad estatal subnacional en aquellos territorios donde se focaliza la violencia, y “desde abajo” impregnando de legitimidad al estado y la democracia promoviendo la apropiación local. De esta forma Colombia podría encaminarse a construir una paz territorial resiliente, generalizada y perdurable en el tiempo.

7. Bibliografía:

- Acero, Camilo & Thompson, Frances. 2022. 'Everything peasants do is illegal': Colombian coca growers' everyday experiences of law enforcement and its impacts on state legitimacy. *Third World Quarterly*, 43(11): 2674-2692.
- ACLED. 2021. *Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) Codebook*. ACLED; University of Texas.
- Agudelo, Juan Diego. 2016. La debilidad estatal como causa de origen del conflicto armado colombiano. Un estudio conceptual e historiográfico a partir del informe de la *Comisión histórica del conflicto armado y sus víctimas*. Medellín: *Versiones 2º época*, No. 10: 37-59.
- Albertus, Michael & Kaplan, Oliver. 2013. Land Reform as a Counterinsurgency Policy. *Journal of Conflict Resolution*, 57 (2): 198-231.
- Ali, Hamid & Cederman, Lars-Erik. 2022. *Natural Resources, Inequality and Conflict*. Palgrave MacMillan.
- Arjona, Ana. 2016. *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ballvé, Teo. 2020. *The Frontier Effect: State Formation and Violence in Colombia*. Cornell University Press.
- Bannon, Ian & Collier, Paul. 2003. Natural resources and conflict: What we can do. En: Bannon, Ian & Collier, Paul (eds.). *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, 1-16. Washington DC: The World Bank.
- Bejarano, Ana María & Pizarro, Eduardo. 2010. Colombia: El colapso parcial del Estado y la emergencia de los 'protestados'. En: Orjuela, Luis (comp.). *El Estado en Colombia*, 381-412. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bejarano, Ana María & Segura, Renata. 1996. El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. *Revista Controversia*. Bogotá: Cinep.
- Boudon, Lawrence. 1996. The role of the state in the Colombian peace process. *Journal of Latin American Studies* 28: 279-97
- Call, Charles. 2008. *Building States to Build Peace*. Boulder: Lynne Reiner Publishers.
- Cederman, Lars-Erik & Vogt, Manuel. 2017. Dynamics and Logics of Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 61(9): 1-25.
- Collier, Paul. 2000. *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*. Development Research Group, World Bank.
- Collier, Paul & Hoeffler, Anke. 2005. Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4): 625-633.
- Collier, Paul; Hoeffler, Anke & Söderbom, Måns. 2008. Post-Conflict Risks. *Journal of Peace Research*, 45(4): 461-478.

- Cześnik, Mikolaj. 2006. Voter Turnout and Democratic Legitimacy in Central Eastern Europe. *Polish Sociological Review*, 156: 449-470.
- De Soysa, Indra. 2000. The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity? En: Berdal, Mats & Malone, David (eds.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, 113-136. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- DNP. 2021. *Informe de comportamiento del recaudo, Sistema General de Regalías 2019-2020*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- El Tiempo. 2022. La escalada de violencia amenaza la campaña política. *El Tiempo*, Redacción Nación. Enero 31, 2022. <<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/elecciones-colombia-2022-violencia-amenaza-presidenciales-y-legislativas-648361>>
- Elbadawi, Ibrahim & Sambanis, Nicholas. 2002. How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 46(3): 307-334.
- Englehart, Neil A. 2009. State Capacity, State Failure, and Human Rights. *Journal of Peace Research* 46 (2): 163–80.
- Fearon, James & Laitin, David. 2003. Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review* 97: 75–90.
- Giraudy, Agustina. 2012. Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3): 599–611.
- Giraudy, Agustina; Moncada, Eduardo & Snyder, Richard. 2019. Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. En: Snyder, Richard; Moncada, Eduardo, Giraudy, Agustina (eds.). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press: 3–54.
- Goodwin, Jeff. 2001. *No other way out: states and revolutionary movements, 1945–1991*. New York: Cambridge University Press.
- González, Fernán. 2003. ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del estado en Colombia?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, 58: 124-158.
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid & Vásquez, Teófilo. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- González, Fernán & Rettberg, Angelika. 2010. Pensando la fragilidad estatal en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, No. 37: 181-184.
- Gutiérrez, Francisco. 2014. *El orangután con sacoleva: cien años de represión y democracia en Colombia, 1910-2010*. Bogotá: Debate.
- Hilgers, Tina & Macdonald, Laura (eds.). 2017. *Violence in Latin America and the Caribbean: Subnational Structures, Institutions, and Clientelistic Networks*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Indepaz. 2018. Conflictos Armados Focalizados, Informe sobre grupos armados ilegales en Colombia 2017-2018. *Punto de encuentro*, No. 74.
- Jaramillo, Sergio. 2014. *La paz territorial*. Universidad de Harvard.
- Kline, Harvey. 1999. *State building and conflict resolution in Colombia 1986–1994*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. New York: Cambridge University Press.
- Le Billon, Philippe; Roa-García, María Cecilia & López-Granados, Angélica. 2020. Territorial peace and gold mining in Colombia: local peacebuilding, bottom-up development, and the defense of territories. *Conflict, Security & Development*, 20(3): 303-333.
- Leal, Francisco & Dávila, Andrés. 1990. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Leal, Francisco. 1995. Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica. En: Leal, Francisco. *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá: Tercer Mundo editores, IEPRI – Universidad Nacional – Bogotá.
- Linz, Juan & Stepan, Alfred. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loveman, Mara. 2005. The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power. *American Journal of Sociology*, 110, no. 6: 1651-1683.
- Mann, Michael. 2007. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: Acuña, Carlos H. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura del Gabinete de Ministros: 55-77.
- Massé, Frédéric & Le Billon, Phillippe. 2018. Gold mining in Colombia, post-war crime, and the peace agreement with the FARC. *Third World Thematics*, 3(1): 116-134.
- Newman, Edward. 2009. ‘Liberal’ peacebuilding debates. Newman, Edward; Paris, Roland; Richmond, Oliver (eds.). *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: UN Press: 26-53.
- Nieto-Matiz, Camilo. 2019. Democracy in the Countryside: the Rural Sources of Violence against Voters in Colombia. *Journal of Peace Research*, 56(1): 264-278.
- Nieto-Matiz, Camilo. 2022. Land and state capacity during civil wars: how land-based coalitions undermine property taxation in Colombia. *Journal of Conflict Resolution*.
- O’Donnell, Guillermo. 1993. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33, No. 130: 163-184.
- O’Donnell, Guillermo. 2004. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea, diez tesis para discusión*. Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América Latina,” propiciado por

la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD). Universidad de Notre Dame.

OECD. 2019. *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*. Paris: OECD Development Pathways, OECD Publishing.

Oquist, Paul. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.

Orjuela, Luis Javier. 2000. La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49-50: 103-116.

Otero, Silvia. 2022. ¿En dónde combaten los actores armados? Desigualdad de tierras y capacidad estatal en el conflicto armado colombiano. *Desafíos*, 34(1).

Pécaut, Daniel. 2001. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Editorial Planeta.

Rettberg, Angelika. 2012. Construcción de paz en Colombia: contexto y balance. Rettberg, Angelika (ed.), *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes: 3-50.

Rettberg, Angelika. 2019. Peace-Making Amidst an Unfinished Social Contract: The Case of Colombia. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13(3): 84-100.

Rettberg, Angelika; Cárdenas, Juan Camilo; Ortiz-Riomalo, Juan Felipe. 2017. Mismo recurso, diferentes conflictos: Un análisis de la relación entre oro, conflicto y criminalidad en seis departamentos colombianos. Universidad de los Andes, *Documentos CEDE*, 64.

Rettberg, Angelika; Leiteritz, Ralf; Nasi, Carlo; Prieto, Juan Diego. 2018. ¿Diferentes recursos, conflictos diferentes? *La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Robinson, James. 2016. La miseria en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, No. 76: 9-88.

Rodríguez-Franco, Diana. 2016. Internal Wars, Taxation, and State Building. *American Sociological Review*, 81(1), 190–213.

Ross, Michael. 2004. What do we know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3): 337-356.

Rubio, Mauricio. 2002. Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Economía *Documento CEDE*, 17.

Sánchez, Fabio & Chacón, Mario. 2006. Conflicto, Estado y descentralización: Del progreso social a la disputa armada por el control local. En: Gutierrez, Francisco & Wills, María Emma (Eds.). *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*. IEPRI – Editorial Norma: 196-236.

Serje, Margarita. 2012. El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las “zonas de frontera” en Colombia. *Cahiers des Amériques Latines*, 71: 95-117.

Shapiro, Rafael; Steele, Jacob & Vargas, Juan. 2018. Endogenous Taxation in Ongoing Internal Conflict: The Case of Colombia. *American Political Science Review*, 112(4): 996–1015.

Skocpol, Theda. 1979. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Snyder Richard. 2001. Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 93–110.

Snyder, Richard. 2006. Does Lootable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework. *Comparative Political Studies*, 39(8): 943-968.

Soifer, Hillel & vom Hau, Matthias. 2008. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43 (3–4): 219–30.

Sullivan, Heather. 2021. Subnational State Capacity and the Repression of Protest: Evidence from Mexico. *Political Research Quarterly*, 74 (3), pp. 587-598.

Tilly, Charles. 1985. War Making and State Making as Organized Crime. Skocpol, Theda; Evans, Peter & Rueschemeyer, Dietrich. *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press: 169–186.

Tilly, Charles & Tarrow, Sidney. 2015. *Contentious Politics*. New York: Oxford University Press.

Torres, María Clara. 2011. *Estado y coca en la frontera colombiana: el caso del Putumayo*. Bogotá: Cinep; Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional (ODECOFI).

8. Anexos:

Anexo 1: Codificación de eventos de la ACLED

General	Event Type	Sub-Event Type
Violent events	Battles	Armed clash
		Government regains territory
		Non-state actor overtakes territory
	Explosions/Remote violence	Chemical weapon
		Air/drone strike
		Suicide bomb
		Shelling/artillery/missile attack
		Remote explosive/landmine/IED
		Grenade
		Sexual violence
	Violence against civilians	Attack
Abduction/forced disappearance		
Peaceful protest		
Demonstrations	Protests	Protest with intervention
		Excessive force against protesters
	Riots	Violent demonstration
		Mob violence
Non-violent actions	Strategic developments	Agreement
		Arrests
		Change to group/activity
		Disrupted weapons use
		Headquarters or base established
		Looting/property destruction
		Non-violent transfer of territory
		Other

Fuente: ACLED. 2021. *Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) Codebook*.