

II. Gobierno y democracia

Régimen político y límites de la democracia en regiones afectadas por conflicto armado y cultivos ilícitos: el caso del Catatumbo¹

MIGUEL SERRANO LÓPEZ*

Artículo recibido: 23/01/2009

Evaluación par interno: 25/02/2009

Evaluación par externo: 22/02/2009

Resumen

Este artículo se basa en una investigación realizada en tres municipios de la región del Catatumbo (Norte de Santander, Colombia); analiza las disfunciones en el arreglo institucional, derivadas de la presencia de grupos armados ilegales activos y

¹ El presente artículo se basa en una investigación realizada en el marco del programa de Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo –CIDER– de la Universidad de los Andes. Dicha investigación, “Conflicto Armado y Cultivos Ilícitos: Efectos sobre el Desarrollo Humano en el Catatumbo”, calificada como Meritoria, fue publicada por la Universidad de los Andes en los Trabajos de Grado CIDER núm. 20. La investigación contó con el apoyo del Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA), de la Central Cooperativa de Servicios, CENCOOSER, del equipo de trabajo del Proyecto SIMCI II (UNODC), y del Consejo Noruego para Refugiados, –NRC– Colombia.

* Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo –CIDER–, Universidad de los Andes. Ha trabajado como asesor en varios proyectos de desarrollo en diferentes regiones del país; se desempeña como consultor en el área de planificación, seguimiento, evaluación y sistematización de proyectos y programas de diferentes entidades de cooperación en Colombia. Correo electrónico: miguelserrano2002@yahoo.com.

de cultivos ilícitos; señala las afectaciones que se presentan en el régimen político y en el ejercicio de la democracia; y plantea los problemas que deben afrontar los gobiernos locales para dar cumplimiento a su mandato.

El artículo propone que la acción del Estado en esta región se ve afectada por fuertes fallas de legitimidad, eficiencia y eficacia, las cuales generan limitaciones críticas a la gobernabilidad del territorio. Dichas fallas tienen que ver con la supresión del pacto social y con la inoperancia de la democracia en su versión mínima. Se concluye que en los municipios estudiados, las fallas de Estado disminuyen radicalmente los costos de transacción de los grupos armados ilegales para acceder al control del territorio y establecerse como agencias de protección en competencia con el Estado. Además, conducen al establecimiento de un círculo de afectación perverso en el que el aumento de los costos de inversión pública necesarios para la corrección de dichas fallas hace que a su vez disminuya el interés de los actores del ámbito político para solucionarlas, generando una trampa crónica de reducción de la gobernabilidad en la escala regional.

Palabras clave: *gobernabilidad, fallas de Estado, instituciones, conflicto armado, cultivos ilícitos.*

Political regime and democracy limitations in regions affected by Armed Conflict and Illicit Crops: Catatumbo case

Abstract

This article is based on research carried out in three municipalities of the Catatumbo (North Santander department, Colombia) region, and analyzes institutional arrangement dysfunctions that arise from active illegal armed groups and illicit crops, pointing out the effects on the political regime and the exercise of democracy and stating the problems that must be faced by local governments in order to perform their mandate.

The article suggests that Government action in this region has been affected by deep failures in legitimacy, efficiency, and effectiveness, which generated critical

limitations to governability in that territory. Such failures are related to the factual suppression of the social contract and to the ineffectiveness of a democracy in its least representation. It concludes that in the municipalities under examination, Government failures strongly reduce the settlement costs for illegal armed groups to access territory control and to establish as protection agents in competition with the State. They also lead towards the establishment of a vicious affectation cycle where the cost increase of the public investment required to correct such failures in turn reduces political actors' interest in solving them, thus creating a chronic trap that reduces governability in the regional level.

Key words: *Governability, Government failures, institutions, armed conflict, illicit crops.*

Introducción

En el Estado moderno el régimen político se encarna en un Estado de derecho que ejerce control soberano sobre el territorio a partir de un pacto social constitucional, siendo la democracia la modalidad elegida por los gobernantes. Para dar cumplimiento a su mandato, el Estado debe establecer una burocracia que se encargue de la ejecución de las preferencias de sus electores, así mismo, debe establecer un arreglo institucional que cumpla con funciones de regulación del mercado y de interacción entre los diferentes sectores y grupos sociales, sumado a la administración de justicia para el trámite pacífico de los conflictos. Para que el Estado pueda cumplir con este mandato, los ciudadanos aceptan, en la mayoría de los casos, que el Estado cuente con el monopolio legítimo de la fuerza a través de un ejército regular, aportando periódicamente una fracción de sus ingresos para su sostenimiento y el de la burocracia encargada de su administración. A partir de este sistema de relaciones, el Estado se constituye en un garante de los derechos de sus ciudadanos. Sin embargo, las condiciones anteriores no se cumplen de manera estricta en la totalidad del territorio colombiano.

En la región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander, al nororiente del país, se pueden constatar fuertes disfunciones en el modelo de Estado descrito. El propósito de este artículo consiste en analizar estas disfunciones, derivadas de la presencia de grupos armados ilegales activos y de cultivos ilícitos, señalando las afectaciones que se presentan tanto en el régimen político en su conjunto como en el ejercicio de la democracia, y planteando los problemas que deben afrontar los gobiernos locales para dar cumplimiento a su mandato.

El acercamiento a esta problemática se realiza desde las teorías del Estado y la democracia, teniendo como eje de articulación la nueva economía institucional, que considera en forma particular el comportamiento de los actores, los sistemas de incentivos socialmente establecidos, los costos de transacción y los procesos de cambio institucional. Estas herramientas conceptuales se utilizaron como base del análisis de tres casos, correspondientes a los municipios de Hacarí, El

Tarra y Teorama; las fuentes primarias de información las constituyen quince talleres con grupos focales y veinticinco entrevistas realizadas tanto a miembros de los gobiernos locales como a representantes de los diferentes subsistemas institucionales (salud, educación, ingreso), integrando también a grupos de pequeños productores campesinos de veintiocho veredas de estos tres municipios. El marco temporal de la investigación corresponde al período 1996-2007, aunque en algunos momentos es necesario considerar los procesos sociales de la década de los sesenta, cuando hacen su aparición los grupos armados ilegales en la región.

1. Estado y democracia: una aproximación

Jensen y Meckling (1976) plantean la teoría del Principal-Agente, según la cual el Principal es el propietario de la organización, mientras que el Agente es el delegado para su gobierno. Los Estados-nación contemporáneos, establecidos como sistemas democráticos representativos o delegativos, encarnan la condición de Agentes, al servir como ejecutores de las preferencias de sus electores (Evans, 1996) bajo la obediencia del principio de la mayoría.

De acuerdo con Nozick (1974: 117), puede hablarse de un “Estado mínimo”, cuyas funciones consisten en proveer protección y seguridad en el territorio, instituyéndose como la Agencia de Protección Dominante que encarna el monopolio de la fuerza y protege los derechos de sus electores. Esta condición explica que, desde la aproximación del Principal-Agente, el Estado se encargue tanto de eliminar o neutralizar a sus rivales en el territorio para así construir el Estado, como de eliminar o neutralizar a los enemigos de sus clientes en su función de protector. Las funciones anteriores encuentran su sustento en una tercera, que es predominante: la extracción de rentas de sus clientes a través de la tributación, para dar cumplimiento a las dos primeras (Tilly, 1985).

Por otra parte, Hernández (2006) propone que el Estado moderno es una organización caracterizada por cuatro elementos principales: 1. Presencia en la totalidad del territorio; 2. Centralización del poder y monopolio de la violencia; 3. Institución que encarna la Constitución

y las leyes; 4. Burocracia centralizada sometida a reglas formales. Sin embargo, las funciones del Estado van mucho más allá. La tabla 1 presenta la estructura de funciones del Estado catalogadas en tres ámbitos de prioridad, esto es, mínimas, intermedias y activas; establecidas en relación con dos propósitos generales de orden superior: la corrección de las fallas del mercado y el mejoramiento de la equidad (World Development Report, 1997).

Tabla 1. Funciones del Estado

	Para corregir fallas de mercado			Para mejorar la equidad
Funciones mínimas	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de bienes públicos • Defensa • Ley y orden 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de propiedad • Manejo macroeconómico • Salud pública 		<ul style="list-style-type: none"> • Programas contra la pobreza • Atención a desastres
Funciones intermedias	<ul style="list-style-type: none"> • Corrección de externalidades • Educación básica • Protección del ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de monopolios • Regulación de las utilidades • Política antimonopolio 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrección de información imperfecta • Seguros • Regulación financiera • Protección al consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de seguridad social • Pensiones redistributivas • Seguro de paro
Funciones activas	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de la actividad privada 			<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución de activos

Fuente: World Development Report, 1997: 27.

En condiciones ideales, estas funciones son cumplidas por una burocracia competente que genera coherencia corporativa, entendida como una estrecha relación entre las diferentes instancias y ámbitos del Estado (Evans, 1996). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los Estados no constituyen una unidad homogénea; por el contrario, existe una alta heterogeneidad en su estructura y en sus trayectorias de constitución (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006). Lo anterior permite comprender que se den variaciones importantes en los arreglos del sistema institucional Gobierno, así como en la eficacia y en la eficiencia con la cual los Estados cumplen con sus funciones. Cuando se presenta una situación en la que un Estado no cumple con alguna de las características básicas propuestas por Hernández, se habla de

un Estado no consolidado. El PNUD (2004), al hablar de la situación de América Latina, coincide con lo anterior al afirmar que en la región se ha presentado un proceso de debilitación del Estado que genera estatalidad truncada y fragilidad democrática.

Rodrik (2002) propone que la democracia debe considerarse como la meta-institución que sirve de soporte para la realización del capitalismo en el marco del Estado moderno. Sin embargo, debido a que los Estados no transitan una trayectoria de constitución homogénea, es pertinente tomar en cuenta que la democracia misma presenta variaciones en sus niveles de realización. En consonancia con lo anterior, Dahl (1999) sostiene que para caracterizar un sistema político como “democracia mínima” deben cumplirse de manera simultánea varias condiciones específicas, entre ellas: 1. Cargos públicos electos; 2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3. Libertad de expresión; 4. Fuentes alternativas de información; 5. Autonomía de las asociaciones; 6. Ciudadanía inclusiva. Estas condiciones establecen un marco de contraste claro para identificar el nivel de democracia existente en una localidad específica.

Dahl también sostiene que los diferentes arreglos democráticos tienen en común el hecho de fundamentarse en un pacto social constitucional, en el cual se definen las reglas del juego para la realización efectiva de la democracia. Aunque estos pactos pueden estar escritos o no estarlo, sus funciones básicas son definir los derechos fundamentales, establecer el principio de neutralidad del Estado, determinar las condiciones de representación y, adicionalmente, aportar el componente de legitimidad que se requiere para dar estabilidad a la democracia.

2. Aportes de la nueva economía institucional: mercado político e instituciones

Varios autores se han ocupado de proponer la lectura de las relaciones políticas como parte de un “mercado político” (Schumpeter, 1978; Macpherson, 1977 y 1981), en el cual el comportamiento de los actores puede analizarse desde una perspectiva económica, siendo los votantes, los políticos y los burócratas los principales actores. El

Estado se estudia como una organización económica que hoy en día tiene en la democracia el mecanismo más frecuente de identificación de las preferencias para la asignación del gasto público, toda vez que el efecto de la elección de los gobernantes es, entre otras cosas, la definición de las prioridades de inversión que se adelantarán con los recursos derivados de la tributación.

Las organizaciones económicas surgen como una forma de armonización de las relaciones de intercambio y un marco común para la disminución de los costos de transacción, entendidos como la “fricción” del intercambio; precisamente, el efecto de las instituciones económicas del capitalismo consiste en economizar dichos costos (Williamson, 1989). Esta “fricción” es una variable agregada de diversos componentes: costos de información, costos de Agencia, costos de evasión y oportunismo, costos derivados de la incertidumbre, costos de medir la calidad de los bienes y de la producción, costos de observancia de los derechos de propiedad, y costos de acatamiento y de detección de las violaciones (North, 1981, cit. por Parada, 2003). Douglas North, uno de los expositores más sobresalientes de la nueva economía institucional, propone que las instituciones pueden ser entendidas como las reglas de juego o limitaciones formales e informales que una sociedad adopta para reducir la incertidumbre, dar forma a la interacción humana y generar incentivos. Por otra parte, Williamson argumenta que la transacción es la unidad básica de análisis económico, en tanto constituye el hecho real de intercambio entre los actores. Ahora bien, esta transacción se fundamenta en la existencia de derechos de propiedad; sin estos, los actores no podrían realizar efectivamente el intercambio.

Los derechos de propiedad se asignan socialmente (Whitby, 1994) a través de un proceso por el cual el propietario se hace titular del consentimiento de sus pares, quienes le otorgan la facultad de actuar de determinadas maneras; a su vez, espera que la comunidad impida la interferencia de otros en sus acciones (Demsetz, 1967). Desde la perspectiva de Williamson, los derechos de propiedad se definen como el derecho a usar un activo, apropiarse de sus retornos y cambiar su forma y/o sustancia, bajo la asunción de que la propiedad

incluye el derecho de venta, es decir, la hace objeto de transacción (Demsetz, 1967).

Las transacciones se realizan si existen incentivos para el intercambio. Los incentivos se definen como el conjunto de recompensas, sanciones y restricciones, determinado por un grupo social con el fin de orientar o modificar el comportamiento de los actores. De este modo, pueden ser progresivos, cuando consiguen un resultado deseable desde el punto de vista de quien los establece (ganancia neta), y retrógrados, cuando producen un resultado contrario (pérdida neta). Algunos incentivos provocan efectos perversos, entendidos como la generación paralela de comportamientos y resultados indeseables.

En relación con el comportamiento de los actores que participan en una transacción, hay que tener en cuenta lo siguiente: primero, que su comportamiento debe considerarse como el de agentes económicos racionales –si bien con una racionalidad acotada–; segundo, que estos realizan otras transacciones simultáneas en otras condiciones contractuales, es decir, interviene en varios juegos a la vez. Lo anterior tiene consecuencias importantes tanto en los procesos de cambio institucional –pues la dependencia de trayectoria se ve alterada por la transferencia de experiencia de diferentes ámbitos o por la aplicación de “piezas” institucionales propias de otros procesos (Crouch & Farrell 2004; Campbell, 2004)– como en la transparencia de los contratos, en tanto se admite que los actores económicos se comportarán siguiendo el principio del oportunismo, entendido como la búsqueda del beneficio con astucia (Williamson, 1989), utilizando a su favor la información imperfecta e incompleta. Estas características también deben asignarse a los grupos armados ilegales, los cuales pueden aprovechar que el ingreso medio de su base de “contratación” (reclutamiento) genera una ventaja comparativa y competitiva, al permitirles manejar un bajo nivel de costos de personal (Collier, 2001).

Por lo anterior, y siguiendo a Jütting (2003), se considera pertinente incorporar en el análisis la valoración de la perspectiva de los actores y su orientación hacia la persistencia o el cambio institucional, así como la presencia simultánea de instituciones endógenas y exógenas, los

diferentes niveles de instituciones que se corresponden con horizontes temporales distintos, la importancia de las particularidades locales y las características de los bienes que son objeto de las transacciones.

3. Gobernabilidad y legitimidad

Para comprender de qué se trata la gobernabilidad y la legitimidad, debe partirse de una distinción entre Estado y Gobierno. El Estado es una institución permanente que genera el marco institucional de relaciones entre los actores y establece el sistema de incentivos para los ámbitos económico y social; el Gobierno es un ejecutor temporal que opera en el marco institucional del Estado, obedeciendo a la dinámica de las preferencias de los votantes. De este modo, la gobernabilidad y la legitimidad actúan en dos dimensiones distintas: en el ámbito del Estado, obedecen a una lógica de largo plazo; en el del Gobierno, a la vigencia del período electivo.

Hecha esta distinción, la gobernabilidad puede definirse como la capacidad de un Agente (Estado-Gobierno) para realizar sus planes y propuestas en el marco temporal de su vigencia en un escenario territorial determinado. Ahora bien, esta capacidad tiene su base en la existencia de un arreglo institucional en el cual se hallan inscritas una serie de organizaciones que configuran la “oferta” del Estado. La gobernabilidad puede ser afectada por tres factores principales: la legitimidad, la eficiencia y la eficacia. En la tabla 2 se consignan algunas de las características que deben cumplir los arreglos institucionales para generar incrementos de gobernabilidad.

Tabla 2. Características que deben cumplir los arreglos institucionales Estado y Gobierno para generar incrementos de gobernabilidad

Arreglo institucional → Factores de gobernabilidad ↓	Estado	Gobierno
Horizonte temporal de transformación (Williamson, 1971; Jütting, 2003)	Largo plazo (de 100 a 1000 años) Puede presentar alteraciones bruscas por procesos de sustitución por rebelión o revolución	Corto plazo (vigencia del período electivo)

Continúa

Arreglo institucional Factores de gobernabilidad	Estado	Gobierno
Legitimidad	El pacto social integra la voluntad de la mayoría en la definición del marco institucional (reglas del juego) que sirve de base para el establecimiento del sistema de justicia y los sistemas de regulación del mercado y de la interacción social	El proceso de elección de los gobernantes cumple con los requisitos de una democracia mínima en los términos propuestos por Dahl
Eficiencia	Asignación y ejecución de recursos (burocracia e inversión) de acuerdo con el volumen de tributación, orientado al cumplimiento de metas de avance creciente sobre los principios rectores acordados en el pacto social	Asignación y ejecución del gasto público de acuerdo con el volumen de ingresos en cumplimiento del plan de gobierno, partiendo de la selección de las ofertas menos onerosas que cumplan con los requisitos de cobertura y calidad previstos
Eficacia	Cumple con sus funciones mínimas (tabla 1) en el marco del pacto social vigente, y genera incrementos progresivos en los niveles de realización de los derechos de sus ciudadanos.	Ejecución efectiva de las obras, programas y proyectos incluidos en su plan de gobierno.

Fuente: elaboración propia.

Es pertinente resaltar en la tabla 2 que la eficacia del Estado incluye, además de la seguridad personal, la garantía en la observancia de los derechos de propiedad (Eggertsson, 1991, cit. por Parada, 2003), la provisión de bienes públicos (Uribe, 2008) y el funcionamiento de un aparato de justicia (entendida desde la teoría económica como un bien público puro) que se encargue de tramitar los conflictos entre los ciudadanos.

Ahora bien, la eficacia y la eficiencia de los dos arreglos institucionales (Estado y Gobierno) pueden afectar a la legitimidad; así, bajos niveles de cualquiera de las dos constituyen un incumplimiento de las funciones del Agente en relación con sus electores (Principal). En este sentido, las fallas de eficiencia y eficacia durante un período

electivo constituyen un factor de disminución de gobernabilidad que se expresa en la migración de los votantes hacia otro oferente de gobierno (“votar con los pies”); cuando tales fallas son permanentes, afectan la legitimidad del Estado, poniendo en riesgo su potencial de gobernabilidad en el largo plazo. Esto ha sido definido por Bejarano y Pizarro (2002) como un proceso de “erosión de la democracia”; situación que se presenta en forma diferencial y heterogénea tanto en la escala nacional como en la local.

4. Rasgos distintivos de la región del Catatumbo

La región del Catatumbo está ubicada al norte del departamento de Norte de Santander, e integrada por diez municipios: El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, El Tarra, Tibú, La Playa, Hacarí, Sardinata y El Zulia (Vicepresidencia, 2006).² Cuenta con cerca de ciento setenta mil habitantes, distribuidos en una proporción rural:urbana de 70:30 (Dane, 2005). Todos los municipios que hacen parte de la región cuentan con una población inferior a los treinta y cinco mil habitantes, catalogados en las categorías 4 a 6.

La región enfrenta una fuerte limitación derivada de las fallas de conectividad vial. En efecto, la situación de las vías es deplorable, lo que provoca altos costos de desplazamiento y limita la movilidad de la población. La figura 1 presenta el mapa vial detallado para los tres municipios en los que se realizó la investigación; es evidente que menos del 10% de las vías intermunicipales están pavimentadas y que prácticamente todas las carreteras que conectan al sector rural con las cabeceras municipales se encuentran sin pavimentar. Las pendientes pronunciadas propias de la región hacen que esta situación sea todavía más crítica, sumado a que son muy frecuentes los deslizamientos y la obstrucción de las vías en los períodos de lluvias.

² No existe unidad de criterio respecto a los municipios incluidos en la región. Por ejemplo, en varios documentos oficiales la gobernación de Norte de Santander incluye solo cinco municipios: Tibú, El Tarra, Teorama, Convención y El Carmen. En este artículo se toma la delimitación regional adoptada por el Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, de la Vicepresidencia de la República.

Figura 1. Mapa vial detallado de la región del Catatumbo



Fuente: elaboración para este estudio con apoyo del proyecto SIMCI II (UNODC). Nótese que la línea gruesa corresponde a una carretera pavimentada. Se resaltan los municipios de El Tarra, Hacari y Teorama, correspondientes al área de estudio de esta investigación.

La economía regional está fundamentada en la producción agropecuaria en pequeña escala, en la extracción de hidrocarburos y en el comercio ilegal de gasolina. La producción agropecuaria se realiza principalmente en predios de pequeños productores campesinos quienes aplican tecnologías tradicionales que con frecuencia presentan bajos niveles de rentabilidad, aunque requieren poca inversión directa en insumos. Entre el abanico de productos agropecuarios se cuenta el cultivo de coca, entendido como un proceso agropecuario de transformación *in situ*, desde el procesamiento hasta la producción de pasta de coca. Los primeros cultivos de coca se registraron en 1994, con trescientas cincuenta hectáreas cultivadas (Gobernación de Norte de Santander, 2004a: 15), hasta alcanzar las quince mil hectáreas en 1999, descendiendo hasta quinientas hectáreas en 2006 y ascendiendo de nuevo hasta casi mil quinientas hectáreas en 2007 (UNODC, 2006). La utilidad económica producida por la coca es

en promedio 700% superior a la de las especies tradicionales más importantes (Serrano, 2008).

La extracción de hidrocarburos se inició con la Concesión Barco, a finales de la década de los treinta, y fue la responsable de la construcción de la única vía parcialmente pavimentada en la región, la cual va paralela al oleoducto Caño Limón-Coveñas. Ahora bien, aun cuando los volúmenes de extracción comenzaron a disminuir a finales de los años ochenta, la región cuenta todavía con siete bloques petroleros —cuatro de explotación y tres de exploración— y es considerada por Ecopetrol como un remanente exploratorio de alto potencial (Gobernación de Norte de Santander, 2004a: 12). Los municipios de la región se benefician de las regalías derivadas de la explotación, pero estos recursos no han sido suficientes para la construcción de vías de calidad ni para la expansión de los demás bienes públicos por parte del Estado.

El comercio ilegal de gasolina tiene dos fuentes principales: el robo por extracción directa de los oleoductos, que para el 2003 se estimaba en tres mil cuatrocientos barriles diarios aproximadamente (UPME, 2003: 94), y el contrabando de gasolina venezolana, con márgenes de utilidad superiores al 80% (Cárdenas, 2003: 4). De acuerdo con Ecopetrol, para el año 2006 el volumen del contrabando podría ser de cerca de dieciséis mil barriles diarios (Cárdenas, 2006). Estas cifras no corresponden exclusivamente a la región del Catatumbo, también incluyen a los departamentos de Arauca, Vichada y Guainía; no obstante, puede suponerse que una fracción importante se realiza en la región.

A nivel geopolítico, la región del Catatumbo se constituye en un punto clave tanto por su riqueza en hidrocarburos como por encontrarse en la zona fronteriza con Venezuela. Desde la perspectiva militar, esta región ha sido especialmente valorada, pues permite controlar el acceso de combatientes, armas y pertrechos para los diferentes grupos armados que han querido establecer un corredor de paso entre los llanos orientales y las zonas cordilleranas del interior (Loingsigh, 2007: 30).

En relación con la presencia de actores armados en el territorio, debe mencionarse que, además del Ejército Nacional, en la región están presentes cuatro estructuras militares de carácter regular: El ELN, las FARC, el EPL, y las AUC, estas últimas ya desmovilizadas, pero con remanentes que se han establecido en grupos de acción irregular con varias denominaciones.

Quienes se han ocupado de la problemática del conflicto armado en la región (CINEP-FUNPROCEP, 2000; Loingsigh, 2007; CODHES, 2003, 2004 y 2007; Lelièvre, C.; Moreno, G. & Ortiz, I., 2004; Vicepresidencia de la República, 2002, 2002a, 2006 y 2007; CODHES-ACNUR, 2001; Ortiz, A., 2004; UNHCR-ACNUR, 2007) coinciden en que en el Catatumbo pueden establecerse con claridad tres períodos de acción de actores armados ilegales. El período 1986-1998 se caracterizó por el predominio territorial del ELN, con un pico de sesenta acciones armadas directas en 1991. El período 1999-2002 corresponde al apogeo de las autodefensas, representado en el dominio del corredor establecido entre el nororiente antioqueño y el departamento de Arauca, con una base militar fuerte en el municipio de Tibú, particularmente en la zona de La Gabarra. Los principales grupos de paramilitares presentes en la región provenían de las Autodefensas del Sur del Cesar (AUSC), integradas después en el Bloque Norte con el Bloque Catatumbo al mando de Salvatore Mancuso, cuya sede estaba localizada precisamente en La Gabarra, donde se desarrollaron el frente La Gabarra y el bloque móvil Catatumbo. La magnitud de la presencia paramilitar se manifiesta en el hecho de que, solo en la región del Catatumbo en el 2004 se desmovilizaron 1425 integrantes (Vicepresidencia, 2006). Por último, a partir del año 2002 se incrementa la presencia de las FARC, al tiempo que disminuye la presencia de las autodefensas. Durante este período se han realizado acciones conjuntas entre las FARC y el ELN, apoyadas por la presencia de nueve frentes y columnas móviles de las FARC establecidas en el sur del departamento de Bolívar, y por la compañía Guadalupe Salcedo, de la misma organización, asentada en Arauca con cerca de quinientos hombres (Vicepresidencia, 2006). La presencia del EPL ha sido permanente, pero no ha alcanzado el nivel de acción de las FARC o del ELN.

Se estima que durante el período 1999-2005 el desplazamiento forzado provocado por la situación de conflicto armado en la región afectó a cerca de cuarenta y dos mil personas (CODHES, 2004), mientras que la tasa de homicidios por cien mil habitantes (THCMH) aumentó de manera extraordinaria. El caso más extremo es el del municipio de Tibú, donde en el año 2001 dicha tasa llegó a ser cuatrocientos noventa y dos, seguido por El Tarra, con cuatrocientos sesenta y seis homicidios por cien mil habitantes (Vicepresidencia, 2002: 278).³

En cuanto al desempeño fiscal, los municipios del Catatumbo presentan niveles de autonomía muy bajos, alto grado de dependencia de transferencias y poca capacidad de ejecución presupuestal. En efecto, los ingresos propios son apenas del 6,1% en promedio y dependen de las transferencias en un 83%; más del 50% de los ingresos corrientes se dedican a funcionamiento, valor que en algunos casos supera el 80% (DNP, 2007). La cobertura en educación alcanza solo el 80%, con una calidad inferior al 26%⁴. La salud también muestra cifras desalentadoras, con 77% de cobertura y 54% de calidad⁵ (Gobernación de Santander, Secretaría de Planeación, 2004).

5. Régimen político y límites de la democracia en el Catatumbo

En este artículo se entiende por régimen político el conjunto de disposiciones que rigen el comportamiento de los actores en el ámbito político. En este sentido, se hace referencia al conjunto de instituciones –entendidas como reglas del juego y limitaciones formales e informales que **operan** en el escenario territorial regulando el comportamiento de los actores– así como a las organizaciones que

³ Como elemento de contraste, puede señalarse que en los últimos años la THCMH para Bogotá ha fluctuado entre diecisiete y veinte.

⁴ La calidad de la educación se valora a partir de tres variables: 1. Número de alumnos cuya calificación en el examen del ICFES fue medio, superior y muy superior; 2. Número de docentes con escalafón mayor a grado seis y/o grado dos del nuevo escalafón; 3. Inversión en educación menos nómina y subsidios.

⁵ La calidad de la salud se valora considerando las siguientes variables: 1. Número de niños vacunados (población menor o igual a un año con esquema completo de vacunación); 2. Inversión total proveniente de todas las fuentes destinados al PAI; 3. Cantidad de biológicos suministrados por el Ministerio de la Protección Social.

las encarnan y que cumplen con funciones específicas. En el cuerpo de texto de este artículo se insertan breves narraciones de sucesos relatados por las personas y grupos entrevistados, como ilustración de las situaciones que se han presentado en los municipios objeto de la investigación.

En este numeral se presenta una discusión sobre el régimen político y la democracia vigentes en la región del Catatumbo con base en la información recolectada en las entrevistas y en los talleres realizados con grupos focales de El Tarra, Hacarí y Teorama. Con el fin de aportar elementos que permitan comprender la situación en estos municipios, primero se exponen algunos elementos de la historia reciente de El Tarra, uno de los tres casos estudiados; después se describen las fallas de legitimidad del Estado, que constituyen el escenario de referencia, siguiendo con un análisis de las alteraciones que, de facto, se han producido sobre el pacto social que establece el arreglo constitucional colombiano; posteriormente, se muestran los límites de la democracia en esta región a partir de la definición propuesta por Dahl (1999); por último, se consignan los efectos de tales situaciones sobre el subsistema institucional Gobierno local. Debido a que una parte de la información recopilada puede significar riesgos a las personas que la aportaron, en la presentación de los casos que ilustran el análisis no se incluye ni el nombre ni la identificación de las fuentes.

5.1. Municipio de El Tarra: trayectoria reciente

La presencia guerrillera del ELN y de las FARC en el municipio de El Tarra data de la década de los setenta. Desde esos años, los funcionarios municipales y los representantes de las entidades del Gobierno central han visto restringido el acceso a sus zonas de control. En 1997 el ELN prohibió la realización de las elecciones municipales para alcaldía y concejo.

En abril del 2002 los paramilitares, provenientes de La Gabarra, entraron en el casco urbano de El Tarra. Sus acciones tanto en el sector urbano como en el rural generaron el desplazamiento de más de la mitad de la población, incluyendo a las promotoras de salud y a

los maestros de las escuelas rurales. Saquearon todas las propiedades rurales a las que tuvieron acceso, incluyendo ganado y enseres. Ase-sinaron a muchas personas de diferentes sectores (salud, educación, gobierno municipal, campesinos) y ejercieron el control del sector urbano durante un año. A pesar de que en el municipio había presencia policial, las personas del pueblo relatan que durante el primer año la policía no realizó ninguna acción para contrarrestar el control territorial paramilitar; además que, aparentemente, había pleno consentimiento para su presencia y acción. Los paramilitares instruyeron al alcalde del municipio acerca de qué podía y qué no podía hacer; este hecho provocó su desplazamiento hacia Cúcuta, viéndose obligado a nombrar un alcalde encargado. Ocho de los once concejales también fueron desplazados.

En lo que respecta al sector educativo, las escuelas fueron desvalijadas por completo y convertidas en campamentos de las tropas. La planta de profesores pasó de ciento veinte a veinte. Debe anotarse que los profesores —a excepción de los pocos que cuentan con nombramiento— la mayoría de las veces firman sus contratos entre abril y junio, es decir, entre dos y cuatro meses después de haber comenzado el período lectivo.

El Estado retomó el control del casco urbano durante el segundo año del control paramilitar, dando inicio al programa de soldados campesinos, el cual incrementó el pie de fuerza en el municipio. Controlado entonces por la fuerza pública, sobre el casco urbano se establecieron dos anillos de control: el primero paramilitar y el segundo de la guerrilla. La circulación entre las veredas y el pueblo era muy restringida; la gente prefería no salir, o si tenía que hacerlo, buscaban rutas alternas, a pie la mayoría de las veces, con el fin de evitar encuentros con cualquiera de los grupos. Durante este período los gobiernos locales despacharon desde afuera del municipio, y el valor de la propiedad cayó drásticamente. El control paramilitar se mantuvo hasta diciembre de 2004; sin embargo, permanecen remanentes no desmovilizados que constituyen grupos emergentes con diversas denominaciones.

Con la retirada de los paramilitares en 2005 vino el incremento de los ataques de las FARC, principalmente en las veredas. En ese momento, la gran mayoría de las fincas estaba abandonada, todos los cultivos perdidos y buena parte de las instalaciones destrozadas. El ejército aumentó su actividad en la zona, y con frecuencia utilizó los puestos de salud y las escuelas como campamento. Esto generó situaciones de alto riesgo para los estudiantes y los maestros, quienes fueron criticados por algunos mandos medios de la fuerza pública como auxiliares de la guerrilla cuando presentaron la solicitud de que esto no volviese a suceder.

En relación con las organizaciones locales, todas las juntas de acción comunal así como las demás organizaciones de productores presentes en el municipio se desintegraron. La Cooperativa COOMULTAR, que prestaba servicios de ahorro y crédito (pues en el municipio nunca ha habido un banco) quebró debido a las pérdidas generadas por los créditos que nos se pagaron y porque uno de los grupos guerrilleros presentes en el territorio robó su capital de reserva.

A finales del 2005 comenzó el proceso de reconstitución de las juntas de acción comunal, la creación de nuevas organizaciones de productores (organización de ganaderos, cacaojeros, restablecimiento de la cooperativa de caficultores, etc.) y la recuperación del valor de la propiedad. Apenas a mediados del 2006 se inició el proceso de retorno de algunas de las familias a sus propiedades. El servicio de salud en las veredas todavía no se ha recuperado, y no se cuenta con atención de promotoras; el personal del puesto de salud cambia cada seis meses, como ha ocurrido desde hace años, pues los profesionales llegan solo para cumplir con su compromiso académico de año rural, y por lo general se van cuando concluye este período.

Muchas escuelas están completamente desvalijadas, y la mayoría de los niños tienen que estudiar sentados en cajas de gaseosa o en ladrillos; los maestros están regresando, pero no a todas las veredas; adicionalmente, debido a que el número de habitantes se redujo por el desplazamiento, no se contratan profesores porque la cantidad de niños en el municipio es reducida.

Debido a las condiciones de orden público, durante los últimos diez años tanto los alcaldes como el Concejo municipal han tenido que despachar desde Ocaña o Cúcuta en forma intermitente, aunque pueden permanecer por algunos períodos de tiempo en el casco urbano, con frecuencia bajo protección policial. Las FARC permitieron las elecciones del 2007, sin que hubiese ninguna restricción explícita en relación con los partidos políticos que podían participar. En este caso, varios candidatos gestionaron el apoyo de diferentes partidos políticos, pero la contienda se concentró en el Polo Democrático y la Alianza Social Indígena.

En 1996 se comenzó a sembrar coca en algunas veredas y su producción se expandió rápidamente en toda el área municipal. A partir de ese año el valor del jornal pasó de quince mil a treinta mil pesos, y en algunos sectores se pagaron hasta cuarenta mil pesos. Hoy en día, la siembra de coca es una fuente importante de ingreso agropecuario, aunque existen muchas veredas en las que no se cultiva. El comercio de la coca es controlado por las FARC y por los reductos de paramilitares no desmovilizados. Un efecto de la circulación de dinero proveniente del cultivo de la coca es el incremento del comercio, principalmente el establecimiento de billares, prostíbulos y venta de licores. Sumado a lo anterior, la tasa de deserción escolar es alta, derivada de la integración de jóvenes y niños a labores de cultivo remuneradas, principalmente de coca. Con mucha frecuencia los menores no se reintegran a las actividades académicas.

La fuerza pública restringe el paso de productos de primera necesidad (alimentos y medicinas) hacia el sector rural como mecanismo de control del aprovisionamiento de los grupos armados ilegales. La provisión de insumos agropecuarios también se ve limitada, esto con el fin de controlar la producción de coca; sin embargo, esta medida afecta directamente el potencial de competitividad de aquellos que producen cultivos lícitos. Finalmente, debe mencionarse que ante las autoridades judiciales cursan varios procesos de ejecución extrajudicial de campesinos del municipio adjudicada a miembros de la fuerza pública.

5.2. El problema de origen: fallas de eficacia y legitimidad del Estado

Con base en lo propuesto por Uribe (2008), en relación con que la tributación no se expresa en bienes públicos de acuerdo con las expectativas de los electores, es posible afirmar que en la región del Catatumbo se presentan varias fallas de legitimidad del Estado provenientes a su vez de fallas de eficacia sostenidas, cuya síntesis se muestra a continuación.

1. **La agencia de protección estatal no se ha consolidado en la región.** Después de treinta años de disputa del territorio, solo a partir del año 2002 la fuerza pública ha tenido presencia permanente en él, aunque su acción no ha conseguido neutralizar o eliminar la amenaza que constituyen los grupos armados, quienes mantienen el control de varias zonas de los municipios, si bien no puede establecerse con precisión qué proporción del territorio se encuentra bajo su control.
2. **Grado de conectividad vial muy bajo.** La situación deplorable de las carreteras incrementa considerablemente los costos de transacción, al tiempo que limita la capacidad de reacción de la fuerza pública frente a las amenazas de la seguridad; los servicios de salud y educación también se ven afectados por este problema, pues se incrementan sus costos de transacción, hasta el punto de que en varios casos dejan de prestarse. Por otra parte, el nivel técnico en las áreas de telefonía y acceso a Internet es muy bajo, aunque debe reseñarse que la telefonía celular ha incrementado su cobertura notablemente.
3. **Baja estabilidad del arreglo institucional.** Las fallas de consolidación de la agencia de protección han permitido que durante muchos años el arreglo institucional del gobierno local presente alteraciones bruscas, afectando su eficacia y limitando la construcción del marco de autoridad necesario para presentarse como agente legítimo; así mismo, a las organizaciones de cooperación en las áreas social y económica. Estas fallas se intensifican debido a que los actores del mercado político tienen más oportunidades de ocultar su propia ineficacia y de realizar acciones ilegales de apropiación indebida de recursos públicos o despilfarro.

4. **Fallas de coherencia corporativa.** Las fallas del proceso de descentralización han permitido que se establezcan escenarios territoriales que generan menos del 7% de los recursos que consumen y que cuentan con una capacidad de ejecución presupuestal limitada (52%). Estas dos situaciones constituyen una falla de integración horizontal en la que no solo hay un incremento de los costos de administración del territorio, por la replicación de unidades administrativas de baja eficiencia, sino también porque estos municipios carecen de mecanismos efectivos para incrementar sus rentas para mejorar la prestación de servicios sociales (educación y salud). Esto conduce a que los estándares de prestación de los servicios sean notablemente inferiores a los de los municipios con mayor nivel de formalización en la percepción de rentas.

Este conjunto de fallas en la gestión del territorio facilita la acción de los grupos armados ilegales, pues disminuyen notablemente sus costos de transacción para establecerse como agencias de protección en competencia con el Estado; además, aumenta el diferencial de productividad y de desarrollo tanto de los municipios como de la región con respecto al conjunto del país. En este sentido, las fallas históricas de eficacia del Estado dan origen a un círculo de afectación perverso, similar a una trampa de pobreza a escala regional, puesto que, al incrementarse los costos de inversión necesarios para corregirlas, disminuye el interés de los actores políticos en solucionarlas, pues encontrarán mayores réditos políticos en otros escenarios territoriales en los que no existen costos de transacción tan elevados, facilitando la agudización de la crisis de legitimidad en ese sector del territorio.

5.3. Afectaciones al régimen político: alteraciones en el pacto social

Atención a proceso de alimentos

Cerca de un año después de que los paramilitares controlaran el municipio de El Tarra, una señora, cansada del incumplimiento de su ex marido en la provisión de la cuota que le había asignado el juzgado, acudió a los paramilitares para encontrar una solución.

La señora vivía en el sector rural y tenía varios hijos; cuando su esposo se fue, dejándola como cabeza de hogar, ella tuvo que acudir a la comisaría

de familia de la cabecera municipal. Además, tuvo que entablar el proceso por alimentos y hacerle seguimiento durante más de un año, al final del cual el juzgado promiscuo de familia sentenció que su esposo estaba en la obligación de pasarle una suma mensual para ayudar al sostenimiento de sus hijos.

A pesar de la sentencia, el hombre le pasaba menos dinero, y no lo hacía con regularidad. Ella se quejó ante la Comisaría de Familia, donde le tomaron la queja y le dijeron que harían la averiguación a través de la Policía. La señora estaba en la obligación de presentarse periódicamente para averiguar qué había pasado con su caso.

Mientras esto ocurría, los paramilitares se tomaron el pueblo. La señora acudió a ellos para que le ayudaran. Los paramilitares ubicaron al señor, y le dijeron que tenía que pasarle el dinero que había sido acordado con la señora; en caso de que no lo hiciera, tendría que irse; si se quedaba y no le pasaba la plata, lo mataban.

El señor comenzó a cumplir cuidadosamente con las cuotas de sostenimiento que le había exigido el juzgado.

Si bien los municipios del Catatumbo hacen parte *del territorio* colombiano, las reglas del juego de la región presentan una notable diferencia con respecto al marco constitucional que rige en el resto del país. Al respecto, las principales alteraciones provocadas por el conflicto armado en la región pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. ***Las reglas del juego no son producto de un pacto social***, son impuestas por los actores armados, configurando un Estado local autoritario y hegemónico.
2. ***Hay rotación en la agencia de protección*** que ejerce el control territorial, con lo que el Estado pierde su condición dominante para el establecimiento de un aparato de justicia ajustado a su estructura y propósitos.
3. ***La justicia no se imparte a partir de un conjunto de reglas formales constituidas en leyes***, sino desde los principios de justicia propios del agente de protección que logra el control territorial.
4. ***La justicia se ejerce a través de tribunales militares ilegales*** en los que el agente acusador es el que al mismo tiempo dicta sentencia y la ejecuta.
5. ***Se han establecido la pena de muerte y el exilio como parte del sistema judicial no formal*** ejercido por las agencias de protección en rotación. Tanto los grupos guerrilleros como los

paramilitares utilizan la pena de muerte en forma indiscriminada y con bajos niveles de transparencia, esto impide que los civiles tengan acceso a la regla; por otra parte, la sobrevivencia de un civil durante el período de control guerrillero lo hace sospechoso a los ojos de los paramilitares y viceversa. Adicionalmente, las actuaciones ilegales de miembros del ejército sobre los civiles a través de ejecuciones extrajudiciales los equiparan a una nueva fuerza de ocupación que también tiene establecida la pena de muerte y el exilio entre las reglas del juego.

6. ***Existen fuertes restricciones a los mecanismos verticales de rendición de cuentas***, principalmente a través de la limitación de la oferta de partidos por la prohibición impuesta de alguno de los actores, o de la prohibición de las elecciones por parte de los grupos guerrilleros. De este modo, se limita la percepción de las preferencias de los electores y se resta legitimidad a los procesos de elección popular.

Los rasgos anteriores permiten sostener que en este sector del territorio nacional ha habido un bajo nivel de realización del Estado de derecho. Igualmente, que el Estado colombiano presenta un nivel muy bajo de consolidación en la región, proceso que ha sido truncado por actores que han conseguido suplantarlos temporalmente a través del control territorial y de la sustitución de la agencia de protección.

5.4. Límites de la democracia en el Catatumbo

Gobierno en ejercicio

En el municipio de El Tarra las elecciones municipales de 1997 fueron prohibidas por la guerrilla; el alcalde fue elegido con setenta y seis votos. El concejal Guillermo Triana fue asesinado por la subversión en 1999.

A la llegada de los paramilitares en abril de 2002, ocho de los once concejales tuvieron que abandonar el municipio bajo amenaza de muerte. Inicialmente, el Alcalde despachaba desde Bogotá, mientras que el Jefe de Planeación y el Secretario de Gobierno permanecieron en el municipio. Este último fue nombrado Alcalde Encargado, pero como desplazaron al Inspector de Policía, asumió también esta función. Estuvo en el cargo hasta diciembre del 2002, y abandonó el pueblo sin avisarle a nadie la noche en que se realizó el cambio de gobierno, para que no lo mataran. En el 2003, el ex alcalde José Elías Núñez fue asesinado por las autodefensas.

El 5 de octubre de 2006, cuando los paramilitares ya habían abandonado el municipio, llegó una amenaza de las FARC para los alcaldes de la región del Catatumbo. En esta se decía que todos debían renunciar por no haberse opuesto al proyecto de explotación de carbón y petróleo en la región; como resultado de esta amenaza ningún miembro del Gobierno volvió a actuar públicamente por un año, y un concejal se salvó de que lo mataran porque le mostró a los miembros de las FARC –que fueron hasta su casa a pedirle cuentas– la copia de la renuncia pública que habían presentado él y sus colegas oportunamente.

El último alcalde, Yurgen Rincón Quintero (2005-2007), despachaba desde Ocaña.

Siguiendo la propuesta de Dahl (1999) en relación con las características de la democracia, se podría sostener que en la región del Catatumbo no existe democracia, pues el gobierno efectivo del territorio no parte de un pacto social constitucional. Aunque existe un arreglo institucional derivado del sistema institucional Estado, constituido por el gobierno local legal, este presenta una fuerte inestabilidad debido a que con mucha frecuencia es suplantado por la agencia de protección que ejerce el control territorial.

Ahora bien, la supresión de las actuaciones del Estado colombiano en la región no es total ni permanente. A pesar de que el pacto social no rige en la región, el Estado central sigue aportando a través del sistema nacional de transferencias cerca del 83% de los recursos municipales, de los cuales, más de la mitad se destinan al sostenimiento de la burocracia local. Del mismo modo, los municipios mantienen en funcionamiento los dispositivos electorales y los equipos de gobierno (alcaldía y concejo municipal), aunque con notables restricciones.

Dejando de lado la inexistencia de un pacto social como fundamento de las reglas del juego para la elección del gobierno, Dahl propone seis características mínimas para que en un escenario social se pueda hablar de democracia. En la tabla 3 se consignan dichas características, también la valoración acerca de si se cumplen o no en los tres municipios de la región, a partir de las evidencias aportadas por actores del arreglo institucional gobierno en las entrevistas realizadas durante el desarrollo de este trabajo.

De los seis rasgos propuestos por Dahl, tres de ellos tienen cierto grado de cumplimiento en la región del Catatumbo; los restantes no se han cumplido durante buena parte de los últimos treinta años (tabla 3).

Tabla 3. Cumplimiento de características de democracia mínima en los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama (región del Catatumbo)

Características de democracia mínima	Cumple	Evidencias (situaciones en la región del Catatumbo constatadas en los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama)
Cargos públicos electos	Restringido	No ha habido interrupción en la secuencia de elección popular de alcaldes y concejeros municipales desde su establecimiento en 1987, a pesar de que en algunos casos las elecciones han contado con un caudal de votación muy bajo por prohibición de los grupos armados ilegales, y de que algunos concejeros y alcaldes han sido asesinados durante la vigencia de su gobierno
Elecciones libres, imparciales y frecuentes	No	Ha habido frecuentes restricciones en los procesos electorales. Por una parte, en algunos casos los grupos armados ilegales han prohibido abiertamente las elecciones y han generado obstáculos para su realización (minas en las rutas de acceso, carros bomba, asesinato de votantes); por otra, tanto los grupos insurgentes como los paramilitares han prohibido durante algunos períodos la participación de aquellos partidos políticos que consideran inaceptables
Libertad de expresión	No	Las personas no pueden expresar sus opiniones políticas. En el caso de los partidarios de la consolidación del Estado colombiano, han sido amenazados, desplazados o asesinados por grupos insurgentes; por su parte, los grupos paramilitares, no solo prohibieron la presencia de cualquier persona con ideas cercanas a la izquierda democrática, sino que establecieron un régimen de terror por asesinatos y masacres que cortó con todas las expresiones sociales locales

Continúa

Características de democracia mínima	Cumple	Evidencias (situaciones en la región del Catatumbo constatadas en los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama)
Fuentes alternativas de información	Restringido	Existen limitadas posibilidades de interacción de las personas con actores de otros escenarios sociales. Por ejemplo, los aspirantes a cargos públicos de elección popular solo pueden interactuar con partidos aceptados por la agencia de protección temporalmente dominante, en algunos casos bajo amenaza de muerte. En el escenario rural, la población campesina carece casi por completo de fuentes de información distintas a los actores de la agencia de protección
Autonomía de las asociaciones	Restringido	Las asociaciones no son plenamente autónomas. No solo existen fuertes restricciones de movilización, sino que los grupos armados han limitado la presencia o acción de algunas de ellas (grupos insurgentes) o han promovido su desintegración o exterminio (paramilitares)
Ciudadanía inclusiva	No	Los diferentes grupos armados han generado procesos de desplazamiento de acuerdo con su orientación política, haciendo efectivas las penas de exilio y/o muerte cuando la orientación de la persona no corresponde a la suya

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas y talleres con grupos focales en los municipios.

Por lo anterior, a pesar de que el sistema democrático constituye el método de identificación de las preferencias de la ciudadanía al nivel nacional, en la región del Catatumbo no está presente la vigencia de una democracia mínima. Por el contrario, existen varios regímenes en disputa, sin que ninguno se haya establecido como arreglo institucional dominante, ni siquiera en el ámbito de la consolidación de la agencia de protección y la prestación de servicios de justicia.

5.5. Efectos sobre el subsistema institucional Gobierno local

Interventoría a salón comunal rural

La alcaldía aprobó unos recursos para la construcción de un salón comunal en una de las veredas de la zona media del municipio. Debido a que se trataba de una obra de baja cuantía, el municipio realizó la negociación con un contratista del mismo municipio, quien se comprometió a llevar los materiales hasta el sitio de ejecución y construir el salón.

Ningún funcionario de la alcaldía municipal podía ir hasta el sitio de realización de la obra bajo amenaza de muerte por la guerrilla. Para ese entonces, el ejército controlaba el casco urbano del municipio; los paramilitares, las veredas periféricas, conformando un primer cinturón de control; las FARC, las veredas de la segunda zona periférica, en un segundo anillo de control. Las personas que pasaban de la zona bajo control paramilitar hacia arriba, eran secuestradas o asesinadas por las FARC porque se trataba de “soplones” de los paramilitares; las personas que bajaban a la zona media de control eran asesinadas por los paramilitares porque se trataba de “soplones” de la guerrilla.

El contratista, haciendo maromas, fue a realizar su obra; la alcaldía apoyó con el transporte de los materiales hasta el sitio de construcción, pero no pudo realizar ningún tipo de revisión o interventoría.

El alcalde de ese momento fue desplazado. Al volver de su desplazamiento, cuatro años después, lo abordó un señor de la vereda a reclamarle por el salón comunal. El ex alcalde le dijo que la obra se tenía que haber ejecutado porque la alcaldía asignó los recursos y contrató la obra. El señor de la vereda le contó que efectivamente habían llevado a la vereda unos materiales, pero que nunca se dijo que había recursos para la ejecución, y que con el paso del tiempo los materiales desaparecieron; al final, nunca se construyó el salón comunal.

Los efectos de la alteración efectiva del marco constitucional y las restricciones a la democracia sobre el subsistema institucional de Gobierno local se manifiestan en fallas de legitimidad, eficiencia y eficacia que afectan la gobernabilidad del subsistema de manera crítica. Las fallas de gobernabilidad se expresan como una reducción de la capacidad de ejecutar los programas y proyectos de la oferta de gobierno; las fallas de legitimidad se relacionan con la afectación de la condición de Agencia del Gobierno local y con la reducción en la provisión de bienes públicos. Las principales fallas de gobernabilidad derivadas de la alteración en el régimen político pueden sintetizarse en:

1. **Restricción de acceso al territorio**, tanto para los equipos de gobierno como para las instituciones del orden nacional o

descentralizadas que tienen la obligación de realizar programas y proyectos. Buena parte de las organizaciones estatales descentralizadas han reducido o eliminado sus programas en los municipios, principalmente en el sector rural.

2. ***Contracción del mercado de obras públicas***, debido a que las fallas de seguridad constituyen un incentivo negativo para los oferentes de propuestas, quienes no están interesados en ejecutar contratos bajo esas condiciones de riesgo.
3. ***Alteración del sistema colegiado de definición de prioridades para el gasto público*** por ingerencia de los grupos armados que detentan el control territorial, o afectación de su eficiencia cuando se ha producido desplazamiento del Gobierno local por amenazas.

Por su parte, las fallas de legitimidad más sobresalientes tienen que ver con:

1. ***Los Gobiernos locales pierden la condición de Agencia***, toda vez que los procesos de elección popular ven reducido drásticamente el caudal de votación. De este modo, el proceso de descentralización falla en su propósito de profundizar el sistema de identificación de preferencias.
2. ***Vacíos de gobierno*** durante los períodos en los cuales los gobernantes locales son expulsados o asesinados.
3. ***Sustitución de la Agencia estatal que provee seguridad y justicia*** por un grupo armado ilegal, lo que modifica las condiciones generales de seguridad y constituye la supresión de las funciones primordiales del Estado.
4. ***Reducción o eliminación de las contrapartes gremiales y sectoriales*** que permiten la canalización de preferencias del electorado, por la eliminación o constricción de las organizaciones sociales existentes, desde las juntas de acción comunal hasta las asociaciones y cooperativas de productores.
5. ***Reducción del grado de ejecución presupuestal*** y de la efectividad de las inversiones, debido a que los equipos de gobierno no pueden ejercer funciones de control de ejecución de los contratos. Igualmente, son eliminadas las opciones de control social

de la inversión y acción pública a través de veedurías y comités con composición ciudadana, facilitándose la corrupción bajo el pretexto del conflicto.

Este conjunto de fallas, tanto de gobernabilidad como de legitimidad de los Gobiernos locales, unido a la inestabilidad del régimen de gobierno y a las fallas de legitimidad del Estado que anteceden a la situación de conflicto en la región, provocan un efecto negativo sobre dos ámbitos institucionales de una jerarquía superior: por una parte, provocan la pérdida de credibilidad de la población en las instituciones formales relacionadas con las “reglas del juego”; por otra, contribuyen a generar en ella una serie de tradiciones, costumbres y normas sociales que, en lo local, afectan la estructura de la sociedad y su comportamiento.

Esta situación es particularmente importante si se considera que, como lo propone Williamson (1971), este tipo de instituciones de carácter no formal que conforman las tradiciones y la cultura tienen un horizonte de transformación muy lento. Desde otra perspectiva, Vargas & Uribe (2004) proponen que la presencia insuficiente del Estado en varias zonas del territorio relajan las restricciones sociales, generando una “brecha de ilegalidad” que facilita la economía de la droga. En el caso de la región del Catatumbo, tal brecha se ha extendido hasta dar forma a la cultura legal y política, apoyada en el hecho de que por lo menos una generación completa de sus habitantes no ha podido confiar en su Estado, y los niños nacidos en ella han aprendido que no habitan en un país regido por el derecho.

6. Discusión: hacia una trampa crónica de reducción de la gobernabilidad

El conjunto de afectaciones presentadas en este artículo muestra un escenario en el cual existe una fuerte restricción de las posibilidades de realización del Estado de derecho en la región del Catatumbo, pues la seguridad personal y las opciones de los actores sociales se reducen de manera crítica. Por otra parte, los avances enfocados en alcanzar el proceso de descentralización a nivel del mejoramiento en la identificación de las preferencias se ven reducidos casi totalmente por la caída

de los niveles de gobernabilidad del territorio. Adicionalmente, las opciones de desarrollo del mercado disminuyen, si se considera la afirmación de Rodrik (2002) en torno a que la democracia debe considerarse como la meta-institución que sirve de soporte para la realización del capitalismo moderno.

La situación anterior se agrava al considerar que la Agencia Estado encuentra dos incentivos negativos para corregir las fallas de seguridad, gobernabilidad y descentralización mencionadas arriba: en primer lugar, su corrección implica incurrir en altos costos de transacción, por el bajo nivel de conectividad vial y por el riesgo para la seguridad personal de los ejecutores, que requeriría de una fuerte presencia militar de carácter permanente en el territorio; en segundo lugar, por los bajos réditos políticos que ofrece en comparación con la aplicación de los recursos públicos en territorios densamente poblados, generando una trampa que induce a la reducción crónica de la gobernabilidad para el conjunto de la región.

En efecto, debe partirse del hecho de que en los sistemas democráticos los gobernantes se ven obligados a orientar los recursos públicos hacia aquellos sectores poblacionales en los que generen mayores réditos al nivel de votación, lo que hoy en día corresponde a los escenarios urbanos grandes y medianos; considerando la proporción actual rural-urbana del país (30:70), debe esperarse que este comportamiento no se modifique en el corto plazo. De este modo, los escenarios rurales presentarán niveles de eficacia del Estado progresivamente más bajos que darán lugar a un proceso de erosión de la legitimidad, lo que facilitará no solo la ampliación de la brecha de ilegalidad, sino también las respuestas positivas de los pobladores en relación con la acción beligerante frente a un Estado carente de legitimidad, al tiempo que profundizarán los procesos de migración hacia los centros urbanos, con lo que se concentrará aún más la aplicación de los recursos en las ciudades. En estas circunstancias, el poder de los grupos armados ilegales en estos escenarios provocará un conjunto de daños a los sistemas político y económico del Estado que serán tratados temporalmente por el Gobierno a través de acciones

de corto plazo con el fin de disminuir los niveles de afectación de los intereses de sus clientes (los votantes de centros urbanos).

Conclusiones

En los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama se presentan alteraciones importantes en el régimen político que tienen su origen en fallas de legitimidad del Estado. Estas fallas disminuyen sustancialmente los costos de transacción de los grupos armados ilegales para acceder al control del territorio y establecerse como agencias de protección en competencia con el Estado, y conducen al establecimiento de un círculo de afectación perverso en el que el aumento de los costos de inversión pública requeridos para la corrección de dichas fallas disminuye, sumado al poco interés de los actores del ámbito político para solucionarlas, generando una trampa crónica de reducción de la gobernabilidad en la escala regional.

Con base en los argumentos presentados en relación con las alteraciones que los actores armados ilegales han generado en el régimen político de los tres municipios bajo estudio, se concluye que en estos no ha habido una realización efectiva del Estado de derecho, que presenta un bajo nivel de consolidación. En efecto, puede proponerse que existe una “legalidad informal” en la cual las reglas del juego no se establecen a partir de un pacto social, y en la que el actor armado que suplanta a la agencia de protección estatal cumple con funciones ejecutivas, normativas y judiciales.

De manera similar, el examen de las condiciones en las cuales se llevan a cabo los procesos de identificación de preferencias y elección de los gobernantes en los tres municipios, permite concluir que estos no satisfacen el criterio de democracia mínima. Los actores armados ilegales que han suplantado a la agencia de protección estatal son los responsables de la introducción de fuertes restricciones a los procesos de debate político y a los derechos de las personas y organizaciones; así mismo, la rotación de la agencia de protección dominante al nivel local establece un escenario de baja seguridad personal que limita la expresión libre de las preferencias, pues los actores

armados ilegales incluyen el asesinato y el desplazamiento forzado de sus opositores como parte del sistema no-formal de justicia.

Las alteraciones del régimen político y de realización de la democracia, unidas a las condiciones de inseguridad derivadas del control parcial del territorio por agencias de protección no estatales, traen como resultado una disminución importante de la gobernabilidad y la legitimidad del subsistema Gobierno local. La restricción del acceso al territorio, la contracción del mercado de obras públicas y la alteración del sistema colegiado de definición de prioridades para el gasto público constituyen el eje de la reducción de la gobernabilidad. Como resultado de estas fallas, sumado a las restricciones efectivas de la democracia en el nivel local, estos Gobiernos pierden su condición de Agencia de protección y desarrollo, y además ven reducida su capacidad de ejecución presupuestal y la eficiencia del gasto, con lo que se deteriora su legitimidad como proveedor de bienes públicos ante los electores.

Bibliografía

- Bejarano, Ana M. & Pizarro, Eduardo, “From “Restricted” to “Besieged” – The changing Nature of the limits to democracy in Colombia”, en: Frances Hagopian y Scott Mainwaring (Eds.), *The Third Wave of democratization in Latin America*, Cambridge, UP, 2002.
- Campbell, John, “Challenges for institutional theory: A response to Crouch, Streeck and Whitley”, en: *Socio Economic Review – Discussion Forum Institutional Change and Globalization, Rationality and Society*, vol. 16, núm. 1, 2004, pp. 30-41.
- Cárdenas, D., “La frontera sí importa”, en: *Carta Petrolera*, núm. 115, noviembre de 2006. ECOPETROL. Disponible en: <<http://www.em-baven.org.co/documents/RESUMEN%20DE%20PRENSA%20COLOMBIANA%20NOVIEMBRE%202002-2006.pdf>>
- Cárdenas, J., *Contrabando y diferencial de precios de la gasolina en la frontera Colombo-Venezolana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003. Disponible en: <<http://www.fce.unal.edu.co/oce/eventos/pdf/d32.pdf>>
- CINEP-FUNPROCEP, *La paz en Colombia, aportes desde la región: conversatorios sobre el nororiente*. Colección Papeles de Paz, Bogotá, CINEP, 2000.

- CODHES-COMPROMISO, *Caracterización sociodemográfica de la población en situación de desplazamiento – Área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, Bucaramanga*, CODHES, 2006.
- CODHES, *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Compilación de los boletines de CODHES, abril 1999-noviembre 2001. Bogotá, CODHES, 2003.
- CODHES, “Tendencias del conflicto armado y de la crisis humanitaria en zonas de frontera”, en: *Boletín CODHES Informa*, núm. 54, junio-agosto de 2004.
- CODHES, “Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y los derechos humanos en Colombia”, *Serie Documentos CODHES*, núm. 3, Bogotá, 2005.
- CODHES, *En el borde el conflicto: guerra y desplazamiento en las fronteras*, Bogotá, CODHES, 2007.
- Collier, Paul, “Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas”, trad. Carlos José Restrepo, en: *Revista El Malpensante*, núm. 30, 2001.
- Crouch, Colin & Farrell, Henry, “Breaking the path of institutional development? Alternatives to the New Determinism”, en: *Socio Economic Review – Discussion Forum Institutional Change and Globalization, Rationality and Society*, vol. 16, núm. 1, 2004, pp. 5-43.
- Crouch, Colin, “How to do post-determinist institutional analysis”, en: *Socio Economic Review – Discussion Forum Institutional Change and Globalization, Rationality and Society*, vol. 16, núm. 1, 2007, pp. 1-11.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto & Panfichi, Aldo, *Para otra lectura de la disputa por la construcción de la Democracia en América Latina – Introducción*, México, FCE, 2006, pp. 15-99.
- Dahl, R., *La democracia: una guía para los ciudadanos*, s.l., Taurus, 1999.
- DANE, *Censo Nacional de Población 2005*. Disponible en: www.dane.gov.co.
- Demsetz, Harold, “Towards a Theory of Property Rights”, en: *The American Economic Review*, vol. 57, núm. 2, 1967, pp. 347-359.
- DNP, *Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2002-2003*. Bogotá, DNP, 2004.
- DNP, *Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos*. Bogotá, DNP, 2005.
- DNP, *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2005 y comparativo 2004*. Bogotá, DNP, 2005. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/>

PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Evaluacion_Seg-
uimiento_Descentralizacion/Desempeño%20Fiscal%202005%20
-DNP-%20web.pdf>

DNP, *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2006 y Comparativo 2005*.
Bogotá, DNP, 2007.

Eggertsson, Thráinn, *Economic Behavior and Institutions*, New York, Cambridge
University Press, 1991.

Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, en: *Desar-
rollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 35 núm. 140, 1996,
pp. 529-562.

Gobernación de Santander-Secretaría de Planeación, *Evaluación del desempeño
fiscal 2003*, 2004. Disponible en: <www.nortedesantander.gov.co>

Gobernación de Santander-Secretaría de Planeación, *Una mirada al Catatumbo
– Trabajando Unidos*, 2004a. Disponible en: <www.nortedesantander.gov.co/nortedesantander.gov.co/nortedesantander/home_1/rec/arc_4425.pdf>

Greif, Avner, “Historical and Comparative Institutional Analysis”, en: *The
American Economic Review*, vol. 88, núm. 2, 1988, pp. 80-84.

Hernández, A., *Curso sobre Democracia y Políticas Públicas*, Especialización en
Planificación del Desarrollo Regional, Notas de clase, 2006.

Jensen, M. y Mecling, W., “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency
Costs and Ownership Structure”, en: *Journal of Financial Economics
(JFE)*, vol. 3, núm. 4, 1976.

Jütting, J., *Institutions and development: A critical review*. OECD, Working Paper
No. 210, 2003, 41 pp.

Lelièvre, C.; Moreno, G. & Ortiz, I., *Haciendo memoria y dejando rastros:
encuentros con mujeres excombatientes del Nororiente de Colombia*, Bogotá,
Fundación Mujer y Futuro, 2004.

Loingsigh, G., *Catatumbo: un reto por la verdad*, Bogotá, CISCA-SEMBRAR,
2007.

Macpherson, C.B., *Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Oxford, Oxford
University Press, 1977.

Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial,
1981.

Naciones Unidas, *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al
desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Madrid, Naciones
Unidas, 2005.

- North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974. (Edición española por el Fondo de Cultura Económica, México, 1988).
- Ortiz, A., *Desarrollo local en zonas de conflicto ¿Un camino para la reconciliación?*, 2004. pp. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/cuadernoPNUDMPS5b.pdf>
- Parada, Jairo, “Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: Semejanzas y diferencias”, en: *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 8, 2003, pp. 92-116.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Bogotá, PNUD, Aguilar-Taurus-Alfaguara, 2004.
- Richani, Nazih, “Systems of violence: The political economy of war and peace in Lebanon and Colombia”, en: *Violence and the State*, vol. I, 2004.
- Rodrik, Dany, *Institutions for high quality Growth: What they are and how to acquire them?* IMF Conference, Washington, 1999.
- Rodrik, Dany, *After Neoliberalism, What?*, 2002. Disponible en: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik7>>
- Schumpeter, Joseph, *Two Concepts of Democracy*, Quinton A. Ed. Political Philosophy, Oxford, Oxford University Press, 1978.
- Serrano, M. (ed.), *Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado – Hacia la construcción de un Índice de Realización de Derechos*, Bogotá, Project Counselling Service, 2007.
- Serrano, M. (ed.), *Conflicto armado y cultivos ilícitos: efectos sobre el desarrollo humano en el Catatumbo*, trabajos de grado CIDER, núm. 20, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009
- Tilly, Charles, “War making and State making as organized crime”, en: Peter Evans, Rueschemeyer y Skocpol (Ed.), *Bringing the State Back*, Cambridge, UP, 1985.
- UNHCR-ACNUR, *Balance de la política pública para la atención integral al Desplazamiento Forzado en Colombia – enero 2004 a abril 2007*, Bogotá, ACNUR, 2007.
- UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Cultivos de coca – estadísticas municipales Censo 2004*, Bogotá, Proyecto SIMCI II, UNODC, 2004.

- UNODC, *Cultivos ilícitos de coca – estadísticas municipales Censo 31 de diciembre de 2005*, Bogotá, Proyecto SIMCI II, UNODC, 2005.
- UNODC, *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2005*, Bogotá, UNODC, 2006.
- UNODC, *Características agropecuarias de los cultivos de coca en Colombia*. Bogotá, UNODC, 2006b.
- UNODC, *Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2006*, Bogotá, UNODC, 2007.
- UNODC, *Cultivos de Coca – Estadísticas Municipales Censo 2006*, Bogotá, Proyecto SIMCI II, UNODC, 2007b.
- UNODC, *Colombia: monitoreo de cultivos de coca*, Bogotá, Proyecto SIMCI II, UNODC, 2008.
- UPME, (Unidad de Planeación Minero energética del Ministerio de Minas y Energía – Colombia), *Plan Energético Nacional*, 2003. Disponible en: <<http://www.upme.gov.co/Docs/Plan%20Energetico%20Nacional/5.%20Energia%20en%20Colombia%202003-2020/planenergetico-26.pdf>>
- Uribe, Mauricio, *Economía moderna para construir una sociedad bien ordenada*, Bogotá, FESCOL-GTZ, en prensa.
- Vargas, R. & Uribe, M., “Desarrollo y gobernabilidad en regiones con conflicto armado y dependencia de la economía ilegal de las drogas”, en: FESCOL-FS, *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*, Bogotá, FESCOL 2004.
- Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Colombia, conflicto armado, regiones, Derechos Humanos y DIH 1998-2002*, Bogotá, 2002.
- Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Diagnóstico departamental Norte de Santander*, Bogotá, 2002a. Disponible en: <<http://www.derechoshumanos.gov.co/modules.php?name=informacion&file=article&sid=766>>
- Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo*, Bogotá, 2006.
- Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Panorama actual del Norte de Santander*. Bogotá, 2007. Disponible en: <[Desafíos, Bogotá \(Colombia\), \(20\): 111-148, semestre I de 2009](http://www.derechos-</p></div><div data-bbox=)

humanos.gov.co/observatorio/04_publicaciones/04_03_regiones/norte_santander/nsantander.pdf>

Whitby, Martin, « Costes de transacción y derechos de propiedad: las variables críticas del análisis de la política ambiental » en: *Rev. Estudios Agrosociales*, núm. 168, 1994, pp. 49-68.

Williamson, O., “The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations”, en: *American Economic Review*, vol. LXI, núm. 2, 1971, pp. 112-123.

Williamson, O., *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Williamson, O., *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discret Structural Alternatives*, en: *Administrative Science Quaterly*, vol. 36, 1991, pp. 269-296.

World Development Report (1997). *The evolving role of the State*, 1997. Disponible en: <http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/english/wdr97con.htm>.