

No. **105**

Abril del 2024

ISSN 2215 – 7816 (En línea)

# Documentos de Trabajo

*Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*

---

Capacidad estatal y conflicto armado:  
la implementación de los PDET  
desde la perspectiva de los  
habitantes de sus subregiones

Eric Mauricio Cotrina León

Serie Documentos de Trabajo 2024

Edición No. 105

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Abril del 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

**Autor**

Eric Mauricio Cotrina León

**Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

**Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Alejandra Rojas Forero

**Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Diego Iván Lucumí Cuesta

**Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Miguel Ángel Campos Guaqueta

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

# Capacidad estatal y conflicto armado: la implementación de los PDET desde la perspectiva de los habitantes de sus subregiones<sup>1</sup>

*Eric Mauricio Cotrina León<sup>2</sup>*

## Resumen

Tras una mejoría pasajera en las condiciones de seguridad en las regiones PDET en el periodo posterior a la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, los efectos humanitarios adversos ocasionados por el conflicto alcanzaron su pico máximo en el 2021 desde 2016. En ese marco, el presente artículo analiza la relación que se teje entre la apuesta por aumentar la capacidad estatal en municipios PDET y la persistencia del conflicto armado en dichos territorios. Argumento que el aumento de la capacidad estatal en el marco de la implementación de los PDET puede estar correlacionado con una menor persistencia del conflicto. Bajo este contexto, para comprobar dicha hipótesis, se da uso a un modelo de regresión lineal construido mediante los datos de una encuesta conducida por el PNUD y PRIO durante el 2021 en las 16 subregiones PDET. De tal modo, los resultados hacen clara una correlación negativa entre la administración de justicia por parte del Estado, la mayor presencia estatal y el autoreporte del conflicto armado. En ese escenario, se propone que dichas variables configuran un buen proxy de la capacidad del Estado para ejercer control, así como de la capacidad para gestionar el bienestar general mediante la institucionalización de bienes y servicios públicos. Asimismo, se exploran los posibles mecanismos situados tras dichos resultados.

**Palabras clave:** capacidad estatal, conflicto armado, construcción de paz, construcción de Estado, acuerdo de paz.

---

<sup>1</sup> Este artículo fue presentado como trabajo de grado de la Maestría en Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, en junio del 2023, bajo la dirección de Michael Lee Weintraub.

<sup>2</sup> Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magister en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: [e.cotrina@uniandes.edu.co](mailto:e.cotrina@uniandes.edu.co)

# State Capacity and Armed Conflict: Implementation of PDET from the Inhabitants Perspectives of these Subregions<sup>3</sup>

*By Eric Mauricio Cotrina León<sup>4</sup>*

## Abstract

After a temporary improvement in security conditions in the PDET regions in the period following the signing of the peace agreement, humanitarian impacts due to the conflict reached their highest peak in 2021 since 2016. This article analyzes the relationship that is established between the commitment to increase the state's capacity in PDET municipalities, and the persistence of armed conflict in these territories. I argue that the increase in state capacity within the framework of PDET implementation may be correlated with a reduced persistence of the conflict. To test this hypothesis, the study uses a linear regression model constructed from data obtained from a survey conducted by UNDP and PRIO in 2021 in the 16 PDET subregions. Thus, the results indicate a negative correlation between State justice administration, increased State presence, and self-reported armed conflict. The study proposes that these variables are a good proxy for the state's capacity to exert control, as well as its capacity to manage the general well-being through the institutionalization of public goods and services. Finally, the work explores the possible mechanisms behind these results.

**Keywords:** state capacity, armed conflict, peacebuilding, statebuilding, peace agreement.

---

<sup>3</sup> This article was submitted as a Master's thesis at Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo in June 2023, under the supervision of Michael Lee Weintraub.

<sup>4</sup> Political scientist from Universidad Nacional de Colombia and Master in Public Policy from Universidad de los Andes. Email: e.cotrina@uniandes.edu.c

# Contenido

1.	<b>Introducción</b> .....	4
2.	<b>Contexto</b> .....	8
2.1	<i>La precariedad del Estado colombiano y el conflicto armado</i> .....	8
2.2	<i>El escenario posacuerdo</i> .....	12
3.	<b>Marco teórico</b> .....	13
3.1	<i>Capacidad estatal, conflicto armado y construcción de paz</i> .....	13
3.1.1	<i>Factores de riesgo asociados al surgimiento de conflictos armados</i> .....	14
3.1.2	<i>Fortalecimiento de la capacidad estatal para disuadir el inicio de conflictos</i> .....	14
3.1.3	<i>Aumento de probabilidad de conflicto asociado al fortalecimiento de la capacidad estatal</i> .....	16
3.2	<i>Capacidad estatal en el posconflicto: una alternativa para solventar agravios históricos</i> .....	17
4.	<b>Programas de desarrollo con enfoque territorial</b> .....	21
5.	<b>Metodología</b> .....	24
5.1	<i>Base de datos</i> .....	24
5.2	<i>Estrategia empírica</i> .....	26
	<b>Tabla 1.</b> Estadísticas descriptivas .....	26
5.3	<i>Variable dependiente</i> .....	26
5.4	<i>Variables explicativas</i> .....	27
5.4.1	<i>Administración de justicia</i> .....	27
5.4.2	<i>Presencia estatal y obras comunitarias</i> .....	28
5.4.3	<i>Sobre la correlación entre variables</i> .....	30
5.5	<i>Limitaciones</i> .....	30
	<b>Figura 1.</b> Índice de consistencia en respuestas sobre el conflicto armado .....	32
6.	<b>Resultados</b> .....	32
	<b>Tabla 2.</b> Resultados del modelo de regresión .....	33
7.	<b>Discusión</b> .....	34
8.	<b>Conclusiones</b> .....	39
9.	<b>Bibliografía</b> .....	41
10.	<b>Anexo</b> .....	47
	<b>Tabla 3.</b> Resultados del modelo si NS/NR con relación a la administración de justicia es codificado como 1. ....	47

## 1. Introducción

El logro de los acuerdos de paz, producto de los procesos de negociación con los actores armados, no es suceso suficiente para asegurar el no retorno del conflicto. De hecho, la implementación de un acuerdo de paz involucra un proceso de alta complejidad que abarca a múltiples actores con los objetivos de evitar la recurrencia de la violencia y avanzar hacia la reconciliación, así como propiciar el desarrollo económico y el bienestar de las poblaciones fuertemente impactadas por la guerra.

En el contexto expuesto, el papel de los aparatos estatales es crucial. En las últimas décadas, la literatura señala la necesidad de construir Estados sólidos, o de fortalecer los existentes para alcanzar una paz sostenible en territorios signados por la guerra desatada entre actores nacionales (Paris, 2004; Call y Wyeth, 2008). De tal modo, los procesos de construcción de paz y de construcción de Estado aparecen estrechamente ligados.

En Colombia, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* determina:

el eje central de la paz es impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en múltiples regiones doblegadas hoy por el abandono, por la carencia de una función pública eficaz, y por los efectos del mismo conflicto armado interno (Gobierno de Colombia, 2016).

Aquellas regiones *doblegadas por el abandono* fueron priorizadas por haber sido especialmente afectadas por las consecuencias del conflicto armado, con la finalidad de desarrollar en ellas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En ese marco, los PDET son ejercicios de planeación participativa que tienen el objetivo de estabilizar y transformar los territorios más golpeados por la violencia armada. Dicho proceso de estabilización supone la articulación del nivel comunitario e institucional para lograr la implementación de obras de baja escala, lo cual aumenta la presencia del Estado y asegura la provisión de bienes y servicios públicos para disminuir la pobreza en dichos territorios (Fundación Plan, 2022). En ese sentido, el *Acuerdo Final* (2016) involucra el reconocimiento de que, para alcanzar la paz estable y duradera, es necesario fortalecer la capacidad del Estado a lo largo y ancho del territorio nacional.

Sin embargo, a pesar de esa apuesta estatal por la estabilización, las 16 subregiones PDET que agrupan 170 municipios de 19 departamentos, donde habitan 6,6 millones de personas, no han visto el cese definitivo del conflicto. De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (2022), “en 2021, la mayoría de los efectos derivados del conflicto armado y la violencia alcanzaron el nivel más alto de los últimos cinco años” (p. 3). Por otra parte, de acuerdo con una encuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y PRIO (2021), el porcentaje de habitantes de zonas PDET que reportaron que la situación de seguridad en su territorio era *mala* o *muy mala* era del 50,7 % en 2021. Además, el porcentaje de personas que reportaron cómo la situación se deterioró en los últimos 12 meses fue del 43 %. Mientras tanto, el 35 % de los encuestados reportó que el conflicto armado persiste en su territorio.

A su vez, un estudio de la Agencia de Renovación del Territorio (2020) hace un análisis del comportamiento de algunos delitos en regiones PDET, y los compara con regiones no PDET. De acuerdo con el texto, en el 2019 el desplazamiento forzado por cada 100 000 habitantes fue de 222,24 para municipios no PDET y de 1 352,63 para municipios PDET. Mientras tanto, la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes fue de 29,09 para municipios no PDET y de 58,72 para municipios PDET. Por otra parte, la tasa de extorsión por cada 100 000 habitantes fue de 19,30 para municipios no PDET y de 22,28 para municipios PDET (Agencia de Renovación del Territorio, 2020). Todas las diferencias señaladas son estadísticamente significativas, y no solo dan cuenta de la persistencia de los daños humanitarios ocasionados por el conflicto armado, sino que, además, tienen especial incidencia en aquellos municipios históricamente más golpeados por la guerra.

Adicionalmente, el sexto informe del instituto KROC (2022) plantea como uno de los principales retos en materia de seguridad del punto 3 del AF (fin del conflicto) el poder “garantizar la vida e integridad de las poblaciones objeto del Acuerdo Final ante el aumento en índices de afectaciones, presencia de actores armados ilegales y confrontaciones armadas en los territorios de especial interés en la implementación” (p. 141). De tal modo, a pesar de las múltiples disposiciones del acuerdo, enfocadas en el combate y desmantelamiento de estructuras criminales, en el marco del conflicto hubo 884 violaciones al DIH durante 2021, “de las cuales el 59 % correspondieron a homicidios, amenazas, privaciones arbitrarias de la

libertad, utilización de artefactos explosivos con efectos indiscriminados, tratos crueles, inhumanos o degradantes, vinculación de niñas, niños y adolescentes con actores armados y violencia sexual” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022).

De acuerdo con lo descrito, se puede afirmar que tanto los datos administrativos recolectados por organizaciones humanitarias y entidades verificadoras del acuerdo, como los datos recolectados a partir de la percepción de los pobladores de las regiones PDET, hacen notorio un evidente recrudescimiento del conflicto. Aquello se sostiene, aunque dicha situación haya mutado y no tenga las mismas características del periodo del preacuerdo.

En tal escenario, marcado por una crisis de seguridad y por enormes retos para la implementación del *Acuerdo Final*, resulta crucial comprender las percepciones y actitudes de los habitantes de las zonas más afectadas por el conflicto. Son ellos la principal población objetivo de la acción estatal organizada alrededor de la implementación. A su vez, la literatura académica, así como la producción de agencias donantes y la comunidad internacional, ponen en evidencia que los acuerdos políticos que apuntan a una transición hacia la paz que son más incluyentes, serán también más legítimos, efectivos, capaces de empoderar, estables y resilientes (Dudouet y Lunström, 2017).

Escuchar las actitudes y percepciones de estas poblaciones es crucial para el éxito de la implementación por varias razones. En primer lugar, entre una ciudadanía satisfecha con la labor del Estado, es menos probable la aparición de la acción violenta como una manera de adelantar exigencias (Call y Cousens, 2008). En segundo lugar, el éxito de los acuerdos depende en buena medida de su legitimidad, de modo que la inclusividad que involucra hace más probable la aceptación y el apoyo de la ciudadanía (Dudouet y Lunström, 2017). En ese marco, la inclusividad se relaciona tanto con la participación en la construcción de los acuerdos, como con la efectividad de las disposiciones de los acuerdos para beneficiar realmente a poblaciones históricamente marginadas; por consiguiente, la escucha de las poblaciones frente a la implementación puede ayudar a mejorar las políticas y disposiciones del acuerdo mediante la iteración (PNUD y PRIO, 2019). En tercer lugar, esta escucha permite empoderar a las comunidades históricamente marginadas, reconociéndolas en un plano que va más allá de su papel de víctimas, y los posiciona como actores con incidencia fuerte en la transición hacia la paz (Barreto, 2016).



Por todo lo anterior, el presente artículo tiene el propósito de analizar, desde la perspectiva de los pobladores de las regiones PDET, distintas dimensiones de esa apuesta por construir Estado allí donde no hacía presencia, y fortalecer sus capacidades allí donde era débil. En concreto, se analizarán las relaciones que se tejen entre la capacidad estatal en el marco de la implementación de los PDET y la persistencia del conflicto armado. Con tal fin, se abordarán como variables independientes tres elementos proxy de la capacidad estatal: i) la *presencia sobre el territorio*, ii) la *administración de justicia* y iii) la *construcción de bienes comunitarios para proveer bienes y servicios públicos*, todo a partir de datos de percepción de los habitantes de los PDET. Por otro lado, la variable dependiente corresponderá al autoreporte de continuidad del conflicto armado en el territorio.

En este contexto, la literatura señala que el aporte del proceso de construcción estatal a los procesos de construcción de paz en países que están saliendo de conflictos, está asociado a la construcción de un marco o arena en el cual los grupos sociales pueden expresar sus preferencias, y resolver sus conflictos de forma no violenta (Call y Wyeth, 2008). De tal modo, aquello obedece a que hay mecanismos sustentables de provisión de seguridad y bienes públicos (sistemas de policía, sistemas de justicia y agencias de provisión de servicios), lo cual reduce los incentivos para buscar dichos mecanismos por fuera de los canales institucionales establecidos (Call y Wyeth, 2008). No obstante, a pesar de la existencia de una abundante literatura que indaga la relación dada entre procesos de construcción del Estado y la lucha armada en situaciones de posconflicto, la mayoría de la producción tiene un carácter normativo. En ese sentido, el presente artículo constituye un aporte a este campo de estudio en la medida en que expone evidencia empírica sobre la relación entre capacidad estatal y conflicto armado en el caso colombiano.

A su vez, los resultados dan cuenta de una correlación negativa entre las variables de administración de justicia, presencia estatal y autoreporte de conflicto armado. En efecto, aquello podría evidenciar que el fortalecimiento de la capacidad estatal puede ayudar a evitar la reaparición del conflicto. Sin embargo, la variable de construcción de obras comunitarias no tiene una relación significativa con el autoreporte del conflicto. Asimismo, más adelante se expone un análisis de los resultados y se exploran posibles mecanismos que pueden explicarlos.

El presente documento se divide entonces en ocho secciones. En la primera, se aborda una breve definición de la capacidad estatal, y un abordaje de algunos elementos históricos relacionados con el surgimiento del conflicto armado en Colombia, al igual que algunas características del conflicto en el periodo del posacuerdo. En la segunda sección, se expone el marco teórico que relaciona la capacidad estatal, el conflicto armado y la construcción de paz. Posteriormente, la tercera sección se ocupa de dar una breve definición de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y de exponer los argumentos y validar la tesis del artículo. En la cuarta sección, se expone el diseño metodológico del documento. Posteriormente, la quinta sección se dedica a exponer los resultados. Más adelante, la sexta sección se ocupa de la discusión de los resultados. Finalmente, la séptima sección expone las conclusiones.

## **2. Contexto**

### ***2.1 La precariedad del Estado colombiano y el conflicto armado***

En Colombia, desde la segunda mitad del siglo XX, surgió una amplia gama de organizaciones armadas que han buscado disputar el poder del Estado. No hay un consenso absoluto en la literatura sobre las causas del conflicto armado en el país, ni es posible ofrecer una explicación única del florecimiento de las múltiples organizaciones insurgentes que actúan sobre el territorio. Dados los alcances de este artículo, no es la intención del autor ofrecer una caracterización detallada de la guerra en Colombia. En cambio, se exponen algunos elementos que son entendidos, acorde con algunas perspectivas teóricas, como dinamizadores del conflicto entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Estado colombiano. Dichos elementos corresponden a la consolidación de un problema agrario y la presencia desigual del Estado en el territorio, al igual que su incapacidad para erigirse como el único actor encargado de la regulación de la vida social y de la gestión del bienestar general. La exposición de estos elementos es útil para comprender el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y su implementación, como un intento por construir y fortalecer la capacidad estatal para acabar con el conflicto armado en el territorio.

De tal modo, la capacidad estatal no es otra cosa que la medida en que los agentes estatales logran intervenir eficazmente en los recursos, las actividades y las conexiones

interpersonales que se dan en un territorio (Tilly, 2007). A su vez, dicha capacidad está estrechamente ligada a la efectividad con la que un Estado puede ejercer coerción, gestionar el bienestar general de la población, y construir legitimidad. Asimismo, de acuerdo con las concepciones más clásicas, el recurso del monopolio de la violencia legítima es un elemento crucial del poder del Estado, como acción de última instancia para hacerse obedecer (Weber, 2002). Aquello quiere decir que es la posibilidad de ejercer coerción lo que le permite imponer al Estado un orden sobre un territorio específico. No obstante, los Estados son mucho más que violencia legítima.

En términos funcionales, de acuerdo con O'Donnell (2004), los Estados tienen tres dimensiones. Se alude con ello a un conjunto de burocracias orientadas hacia la obtención de fines relacionados con el bienestar general; un sistema legal que regula una multiplicidad de relaciones sociales; y un foco de identidad colectiva para los habitantes del territorio (O'Donnell, 2004). No obstante, el autor aclara que dichas dimensiones no son condiciones esenciales, sino que corresponden a elementos atados al contexto histórico. Por consiguiente, son pretensiones que pueden o no concretarse y su éxito debe medirse empíricamente.

Es en estas tres dimensiones que el Estado colombiano ha manifestado históricamente una capacidad desigual, en la medida en que ha logrado ejercer estas funciones de forma más o menos exitosa en algunas partes de su territorio, pero en otras áreas ha sido precario. Dicha precariedad se ha manifestado en la imposibilidad de copar efectivamente todo el territorio; en la incapacidad para erigirse como mediador institucional en los conflictos de la esfera política, económica y social; y en la incapacidad de difundir eficazmente un imaginario nacional (Pécaut, 1989).

A la presencia desigual del Estado sobre el territorio han contribuido las características geográficas del país, que en los primeros momentos del periodo poscolonial aportaron a la consolidación de un poder fragmentado, con un centro incapaz de controlar los territorios más alejados. En tanto, en esos territorios se asentaron gamonales con poderes regionales/locales, que estuvieron vinculados durante el curso del siglo XX a los partidos tradicionales.

Adicionalmente, en el periodo republicano, la estructura colonial de la propiedad y sus arreglos posteriores han producido un proceso permanente de colonización campesina.

De igual modo, se ha propiciado la progresiva acumulación de terrenos en manos de grandes terratenientes, por la participación directa e indirecta del Estado colombiano. En efecto, este ha contribuido directamente a ello por medio de grandes concesiones de tierra, así como indirectamente por su permisividad ante la apropiación de baldíos de la nación por parte de grandes haciendas durante el siglo XX; aquello constituyó un cerco a la mediana y la pequeña propiedad que condujo a que se iniciaran procesos de colonización internos más allá de la frontera agrícola (Fajardo, 2014).

En tal medida, dichos procesos han sido espontáneos, aluvionales y anárquicos. Aquello ha obedecido a que en ellos “la organización de la convivencia social queda abandonada al libre juego de las personas y grupos sociales y donde la regulación estatal y la relación con la sociedad nacional solo opera de manera desigual” (González, Bolívar, & Vázquez, 2004, p. 260). En ausencia de regulación de la vida social y de un Estado que garantice la provisión de seguridad, se propició un ciclo repetitivo de *colonización-conflicto-migración-colonización*, en el que la apropiación violenta de la tierra fue una dinámica constante (Fajardo, 2014).

De tal modo, la presencia desigual del Estado sobre el territorio colombiano y la baja capacidad de sus cuerpos burocráticos especializados en muchas zonas apartadas generó progresivamente enormes brechas entre los centros urbanos y las zonas rurales. En efecto, los círculos de pobreza y desigualdad asentados en el mundo rural, el acceso desigual a la propiedad de la tierra, y la consolidación del problema agrario, constituyen la *estructura de oportunidad* en la que los actores armados optan, como producto de su voluntad política, por la acción colectiva violenta para alcanzar sus objetivos (González et al., 2004). Estos nuevos grupos armados se diferencian de aquellos propios de las luchas interpartidistas anteriores; grupos que no operan bajo una lógica de incorporación al poder, sino de *destrucción-sustitución del poder*: es decir, se proclaman a sí mismos como *revolucionarios* (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1995).

En ese marco, la baja capacidad estatal en zonas de colonización reciente para ejercer las funciones de regulación de la interacción social, así como de gestión del bienestar general, no supusieron la ausencia absoluta de un orden. Al contrario, dicho contexto abona y delimita

un terreno perfecto para que organizaciones armadas como las FARC-EP construyan verdaderos órdenes alternativos, donde se encargaban de funciones como las siguientes:

Dirimir tanto conflictos entre vecinos, como tensiones domésticas, controlar la delincuencia menor, distribuir terrenos baldíos, organizar la población en el territorio, definir derechos de posesión y explotación de los recursos, establecer cierto control de precios a los abastecimientos y a los salarios y organizar con los pobladores la realización de obras públicas de interés común, como caminos, puentes o escuelas (González et al., 2004, p. 200).

Es decir, en muchas zonas del país, determinadas organizaciones armadas empiezan a suplantar la función estatal, o a convivir de un modo más o menos conflictivo con ella. Al mismo tiempo, la ausencia o la precariedad del Estado en muchos territorios rurales se combina con la falta de desarrollo económico para propiciar el afloramiento de las economías ilícitas, pues los colonos campesinos encuentran en ella una salida a la indigencia y a la vida en condiciones precarias (Pécaut, 1989). A su vez, a partir de la década de los 80, múltiples organizaciones armadas como las FARC-EP encuentran en esta economía el motor fundamental para su fortalecimiento y expansión.

De tal manera, Colombia se ha sumergido en un círculo vicioso donde la presencia y la capacidad desigual del Estado en el territorio ha propiciado el surgimiento de actores armados y ha facilitado la escalada del conflicto, a la vez que la capacidad de la administración pública ha empeorado por la guerra, lo cual reduce la probabilidad de lograr un desarrollo homogéneo en el territorio nacional (Sanabria y Velásquez, 2021). En tal medida, se empiezan a configurar factores de exclusión social sobre el mundo rural, entendidos como riesgos que conllevan a que grupos o individuos vean negado su acceso a relaciones sociales; lo mismo atañe a recursos materiales e inmateriales socialmente valorados como fuentes de bienestar en un determinado momento histórico (Subirats, 2010, como se citó en Fundación Ideas para la Paz, s.f.).

En tanto, la posición geográfica, la pobreza, la guerra y la baja capacidad estatal en el territorio llevan a que los pobladores de la zona rural del país sean quienes sufren especialmente los embates del conflicto. Es por eso mismo que el *Acuerdo Final para la*

*Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016) define estas zonas como su foco de intervención prioritaria.

## **2.2 El escenario posacuerdo**

La firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* en el 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP propició un escenario de transformaciones en las características del conflicto colombiano. En ese contexto, la desmovilización de la guerrilla más antigua del continente condujo a un reajuste en la estructura de interacciones entre organizaciones armadas y criminales.

Dado que ya no hay un actor con la fortaleza armada para disputar sostenidamente posiciones estratégicas con el Estado colombiano, no se puede hablar de una guerra generalizada. Sin embargo, la salida de las tropas de las extintas FARC-EP de muchos territorios supuso un vacío de poder que ha propiciado la disputa por imponer control entre múltiples actores armados (PNUD y PRIO, 2021). En ese sentido, la situación ha sido descrita de este modo:

se pasó de un contexto de enfrentamientos entre grandes estructuras armadas a conflictos locales y focalizados, con dimensiones y características diferenciadas en cada territorio. Lo que, también, lleva a un escenario de mayor confrontación entre los grupos armados y menor enfrentamiento entre estos, la Fuerza Pública y el Estado. (Fundación Ideas para la Paz, 2022A, p. 9).

Además, debido a que hubo frentes o estructuras más pequeñas que nunca ingresaron al mencionado proceso de paz, o a que decidieron salir de él, han surgido nuevos actores como grupos residuales de organizaciones más grandes, como los *Grupos Armados Post-FARC* (GAPF), que se agrupan principalmente en dos grandes disidencias: Gentil Duarte y Nueva Marquetalia (Fundación Paz y Reconciliación, 2022). Asimismo, la capacidad armada reducida de estos nuevos grupos frente a las extintas FARC-EP contrasta con su agresividad dado que, en la medida en que sus actuaciones dependen de la voluntad de jefes locales y no de una cadena de mando centralizada con estrategias político-militares, actúan como *ruedas sueltas*, y sus disputas con otros actores carecen de cualquier tipo de regulación (González y Espitia, 2018).

En ese nuevo contexto, más que una amenaza insurgente, el país enfrenta grupos multicrimen que buscan ejercer control territorial en zonas con poca presencia estatal, al tiempo que estos se enfocan en la obtención de rentas criminales de negocios como el contrabando, el narcotráfico, la minera ilegal, la extorsión y el tráfico de maderas (Ministerio de Defensa Nacional, 2023). A su vez, las particularidades del conflicto en cada región del país obedecen tanto a la economía política del territorio como al tipo de control territorial ejercido por los actores armados, lo cual se da en el marco de interacciones que implican alianzas, rupturas y coexistencias con otros grupos (Fundación Ideas para la Paz, 2022A).

De igual modo, la disminución de los enfrentamientos entre la fuerza pública y los grupos armados contrasta con el aumento sostenido de las afectaciones humanitarias; en 2021, la mayoría de los efectos derivados del conflicto armado y la violencia alcanzaron el nivel registrado más alto desde 2016 (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022). Además, las cifras más elevadas de delitos como el desplazamiento forzado, el homicidio y la extorsión en los municipios PDET ante los no PDET, pone en evidencia que el conflicto sigue afectando especialmente estos territorios (Agencia de Renovación del Territorio, 2020).

### **3. Marco teórico**

#### ***3.1 Capacidad estatal, conflicto armado y construcción de paz***

Para delinear el argumento central de este artículo, se expondrán los mecanismos mediante los cuales, de acuerdo con la teoría y la evidencia empírica, la capacidad estatal se relaciona con un aumento o una disminución de conflictos violentos. En ese sentido, es importante destacar que la evidencia expuesta se produce en dos campos del conocimiento los cuales, a pesar de tener similitudes temáticas, no abordan el mismo tipo de problema exactamente. Aquello obedece a que, mientras uno se enfoca en el surgimiento de los conflictos armados, el otro apunta a la recurrencia de estos.

De tal modo, en la primera parte de esta sección se abordará la teoría que vincula la capacidad estatal y los conflictos armados. En tanto, en la segunda parte se expondrá teoría relacionada con la prevención del resurgimiento del conflicto, y el posible papel del proceso de construcción del Estado en dichos contextos.

### *3.1.1 Factores de riesgo asociados al surgimiento de conflictos armados*

Hay un extenso campo de investigación científica dedicado a la comprensión de la relación dada entre la capacidad estatal y los conflictos armados. No obstante, la evidencia empírica producto de las investigaciones es ambigua. Aquello indica que este no es un tema cerrado; por tanto, la evidencia que se pueda recolectar del análisis de casos nacionales puede seguir nutriendo la discusión en torno a dicho asunto. Hay dos posiciones antagónicas en este campo que serán expuestas a continuación. Por una parte, se encuentran aquellas según las cuales aumentar la capacidad estatal puede disuadir el inicio de conflicto en un territorio. En tanto, del lado contrario, se sitúan aquellas según las cuales un proceso de fortalecimiento de capacidad estatal puede estar asociado con un mayor riesgo de conflictividad.

### *3.1.2 Fortalecimiento de la capacidad estatal para disuadir el inicio de conflictos*

En este escenario, algunos autores señalan que la baja capacidad estatal es una de las principales causas de los conflictos violentos que se desatan al interior de un país (Atzili, 2010; Fearon y Laitin, 2003; Hernández, 2022). Por tanto, aumentar la capacidad del Estado en sus territorios induce a la reducción del conflicto (Fjellede y De Soysa, 2009; Wig y Fors Tollefsen, 2016; Müller et al., 2020). Pero ¿cuáles son los mecanismos que inciden en unos y otros resultados?

Por un lado, algunos trabajos en este campo apuntan a explicar el modo como la capacidad del Estado para ejercer control y coerción sobre su población puede moldear las motivaciones para la rebelión. En ese sentido, Fearon y Laitin (2003) adelantaron un estudio pionero en el campo, y propusieron que la insurgencia y la guerra civil se ven favorecidas en países con baja capacidad financiera, administrativa y represiva de sus gobiernos centrales. Esto es así porque la debilidad de las fuerzas de policía, su incompetencia, la ausencia de prácticas contrainsurgentes sólidas y la pobreza hacen más factible y atractiva la posibilidad de rebelión.

En esa misma vía, Wig y Fors (2016) proponen que las instituciones locales moldean las estructuras de oportunidad que afectan los costos y beneficios de recurrir a la violencia. Por ello, mientras que tener distritos con cuerpos de policía e instituciones de justicia local sólidos y eficientes ayuda a aumentar los costos de la alternativa violenta, aquellos distritos



con una baja capacidad estatal disminuyen los costos y aumentan las motivaciones de la rebelión atadas a los posibles beneficios percibidos tras la acción violenta. Por tanto, para este grupo de autores es crucial aumentar la capacidad coercitiva del Estado para acrecentar los costos asociados a la posibilidad de que actores nacionales promuevan sus agendas a partir del uso de la violencia contra el Estado (Fjlelde y De Soysa, 2009).

Por otra parte, otras posiciones se enfocan más en la capacidad del Estado para gestionar el bienestar de su población y en la manera como esto modifica los potenciales beneficios que encuentran las poblaciones de algunos territorios al iniciar un enfrentamiento violento en contra del Estado.

En el sentido expuesto, la idea central es que las oportunidades para el conflicto surgen allí donde el Estado tiene menos control sobre los pobladores que los grupos de sus potenciales de contrincantes. De tal modo, aquello está atado en primer lugar a la presencia física del Estado en los territorios, pues allí donde aquel está ausente se posibilita el surgimiento de grupos de rebeldes y se facilita su movilización libre por el territorio. Al tiempo, existen mayores facilidades para que los rebeldes adquieran apoyo popular, recluten miembros entre la población civil y vayan asumiendo el papel de un “*Estado sustituto*” que cumple con labores de prestación de bienes y servicios a la comunidad; beneficios que no están asegurados debido a la misma ausencia del Estado (Müller et al., 2020). En ese sentido, apoyar la rebelión y tomar la vía armada son acciones asociadas con la posibilidad de percibir mayores beneficios que lo que se recibiría siendo leales al Estado.

Como alternativa al surgimiento del conflicto, adquiere suma relevancia la capacidad que tiene el Estado para erigirse como el actor reconocido como encargado de gestionar el bienestar general y la dotación de bienes públicos. Acorde con esa visión, el Estado debe buscar asegurar lealtad y cumplimiento del orden establecido mediante la cooptación de la oposición y la inversión en bienes públicos de calidad para la ciudadanía (Fjlelde y De Soysa, 2009). De tal modo, la idea es que es necesario fortalecer la noción de la conveniencia que lleva consigo el *contrato social* para la ciudadanía, aumentando los beneficios de ser leal al Estado (Levi, 2006).

Asimismo, según las perspectivas expuestas hasta ahora, varios factores juegan como posibilitadores y catalizadores del conflicto. Estos corresponden a la presencia débil o nula

del Estado sobre algunos territorios, lo cual conlleva altos niveles de pobreza, y bajos niveles de bienestar entre los pobladores. Dichas condiciones pueden ser expuestas por los rebeldes como una justificación para la opción armada que, en ausencia de una capacidad coercitiva sólida, puede empezar a fortalecerse, e ir ganando apoyo popular de forma progresiva. Por tanto, en cuanto atañe a esas perspectivas, tanto el fortalecimiento de la capacidad policiva y militar, como la capacitación y el mejoramiento de la eficiencia de los cuerpos burocráticos especializados del Estado son aspectos relevantes para disuadir el inicio de conflictos armados.

### *3.1.3 Aumento de probabilidad de conflicto asociado al fortalecimiento de la capacidad estatal*

Contrario a lo expuesto hasta ahora, algunas investigaciones señalan que aumentar la capacidad del Estado en sus territorios puede provocar el estallido de conflictos violentos (Koren y Sarbahi, 2017; Ying, 2021). Aunque los supuestos de tal línea argumentativa no distan mucho de la anterior, llegan a conclusiones distintas.

El principal supuesto es que los Estados, sobre todo aquellos con baja capacidad, no hacen presencia uniformemente sobre su territorio; por consiguiente, mientras hay espacios en donde los ciudadanos no pueden escapar al control del Estado, hay otros donde aquel está totalmente ausente (Koren y Sarbahi, 2017). Sin embargo, la ausencia del Estado no supone la inexistencia de un orden establecido. Por el contrario, es común que en dichos territorios se den fenómenos de gobernanza rebelde, de modo que determinados grupos de líderes locales armados cumplen el papel de proveer bienes públicos para la comunidad (Ying, 2021). Asimismo, instauran órdenes alternativos que regulan la interacción social entre los miembros de la comunidad (González et al., 2004). Por supuesto, los liderazgos de estos territorios obtienen un nivel de poder relativo sobre la comunidad, así como de una serie de beneficios los cuales se ven amenazados cuando el Estado intenta aumentar su control sobre dichos territorios.

En tal caso, conviene recordar que la formación de los Estados nacionales corresponde a un proceso violento en el cual la centralización del poder se da mediante el sometimiento militar de los posibles adversarios. Por ello, no es sorprendente que cuando los Estados intentan

entrar a territorios donde ya hay un poder local, estos reaccionen violentamente a la amenaza que representan las fuerzas militares, por ejemplo (Ying, 2021).

A su vez, otro mecanismo que vincula una mayor capacidad estatal con una mayor probabilidad de conflicto se asocia directamente con la búsqueda del control o la destrucción del aparato estatal. Aquello sucede cuando los grupos rebeldes avanzan estratégicamente hacia las zonas con más presencia Estatal y con mayor actividad económica, para disputar el control de estos territorios; y ello implicaría hacer la guerra allí donde el Estado tiene mayor capacidad (Koren y Sarbahi, 2017). Esta situación no es ajena al caso colombiano, donde las guerrillas se movilizaron desde sus zonas de fundación en territorios de colonización reciente, con presencia débil o nula del aparato estatal, hacia territorios con mayor dinamismo económico, con el objetivo de capturar rentas por medio de prácticas como la extorsión (González et al., 2004).

De acuerdo con esta perspectiva, ya que el Estado no copa de forma uniforme todos sus territorios, es viable, en suma, que en zonas periféricas se constituyan verdaderos órdenes alternativos dirigidos por actores rebeldes. A su vez, dichos actores se resistirán de forma violenta a la penetración estatal, dado que buscarán proteger el poder que ejercen sobre el territorio, así como los privilegios que puede representar la captura de rentas. En Colombia, tales son los casos de las asociadas a las economías ilícitas o al extractivismo.

### ***3.2 Capacidad estatal en el posconflicto: una alternativa para solventar agravios históricos***

En el marco expuesto, la evidencia recolectada sobre la recurrencia de los conflictos violentos llevó a la consolidación del concepto de la *trampa del conflicto*, lo cual indica que una vez en un Estado se desarrolla una guerra civil, este tiene significativamente mayores probabilidades de experimentar episodios adicionales de conflicto (Collier y Sambanis, 2002). Esto es comprobado por el hecho de que, de 103 países que vivieron una guerra entre 1945 y el 2007, el 57 % tuvo al menos un episodio adicional en el periodo posterior (Walter, 2010). De tal modo, lo así descrito ha motivado el estudio de las posibles causas de la recurrencia de las guerras civiles.

En este contexto, una de las posibles explicaciones dadas en la literatura académica y de políticas de desarrollo se relaciona con la persistencia de las condiciones que fueron en su momento catalizadoras del inicio del conflicto, las cuales no fueron resueltas cuando cesaron las hostilidades. De tal modo, tal perspectiva resulta atada a la conexión que hay entre violencia, desarrollo económico y bienestar. Aquel suele ser el marco interpretativo en el que distintas organizaciones de ayuda internacional dan soporte a su trabajo.

Asimismo, las teorías que proponen la existencia de agravios subyacentes al conflicto como explicaciones de la recurrencia de estos, se enfocan en el modo como estos constituyen estructuras de oportunidad para la rebelión (Walter, 2010). En efecto, se argumenta que la explicación de la decisión individual de (re)unirse a un grupo rebelde corresponde a los incentivos económicos y políticos, lo cual puede dar razón parcialmente a la recurrencia de las guerras civiles. En ese contexto, el primer factor se relaciona con una gran insatisfacción con la situación propia —propiciada por situaciones de pobreza y miseria—. Mientras tanto, el segundo factor se asocia con una ausencia de medios no violentos para cambiar esa situación insatisfactoria —o falta de voz— (Walter, 2004). Aunque por sí solos estos factores no sean suficientes para explicar la recurrencia de las guerras civiles, sí son elementos relevantes al momento de comprender tal fenómeno.

Ahora bien, como consecuencia de resultados poco alentadores en el largo plazo de varias misiones de paz dirigidas por la comunidad internacional durante la década de los 90, empezó a crecer en el campo académico y en las organizaciones multilaterales la idea de que los procesos de construcción de paz debían enlazarse con procesos de construcción de Estados capaces y sólidos.

En ese sentido, el argumento consiste en que la introducción muy veloz de elementos característicos de las democracias liberales —como la realización de elecciones y la economía de mercado— no conduce por sí sola a una paz sostenible. Por el contrario, aquello puede aumentar la probabilidad de una (re)escalada del conflicto, debido a que se crean retos, expectativas y demandas entre la población, mientras se convive con la ausencia de instituciones sólidas que puedan tramitarlas. En ese sentido, los países en conflicto o que están saliendo de él, se enmarcan en situaciones de fragilidad, entendidas como contextos con carencia de un proceso político efectivo que permita equilibrar las expectativas sociales

con las capacidades estatales (Menoncal, 2011). Lo así descrito puede propiciar situaciones de exclusión social sobre grupos poblacionales específicos, lo que, en situaciones de posconflicto puede funcionar como catalizador de recurrencia (Call, 2012). Por tal razón, empezó a crecer el reconocimiento de la necesidad de *institucionalizar para alcanzar la paz*; sobre todo, una sostenible en el tiempo (Paris, 2004).

En medio de ese tránsito, la construcción de paz cambió de horizonte, al pasar desde la *paz negativa* —entendida como la mera ausencia de conflicto— a enmarcarse en objetivos más maximalistas, como la transformación de la sociedad por medio del fortalecimiento de la seguridad humana, el acceso equitativo a los recursos y la resolución de las causas del conflicto (Menoncal, 2011).

En aquel marco que busca propiciar la inclusión social y solucionar los agravios subyacentes al conflicto, múltiples organizaciones de ayuda internacional encaminadas al desarrollo proponen que, en marcos de fragilidad, la prestación de bienes y servicios públicos por parte del Estado puede ayudar a incrementar su legitimidad y generar estabilidad nacional (DFID, 2011). Por supuesto, para asegurar la entrega sostenible de servicios, es necesario institucionalizarlos; es decir, dotarlos de un conjunto persistente de reglas que limiten la actividad, lo cual da forma a las expectativas, y prescribe roles para los actores involucrados en el proceso (Call y Wyeth, 2008). Por tales razones, en lugar de ocuparse directamente de ciertas tareas, las misiones de paz se enfocaron en construir Estados o de fortalecer sus capacidades para asegurar tal sostenibilidad, una vez las misiones de paz abandonaban el territorio.

Sin embargo, esa noción liberal de construcción del Estado fue fuertemente criticada al menos en dos sentidos. Por un lado, la crítica se enfocó en la forma como las misiones de construcción de paz y del Estado conducidas por organizaciones multilaterales legitimaban la intervención extranjera y la agenda militarista de algunas naciones (Bendaña, 2005). Por otra parte, se criticó la manera como las acciones adelantadas por las misiones de sostenimiento de la paz impulsaban un mandato liberal en el que la inclusión era limitada y se restringía a las consultas con las élites nacionales, sin tener en cuenta a actores subnacionales (Hoffman, 2009, Richmond, 2011, como se citó en Fundación Ideas para la Paz, s.f.).

De lo descrito se desprende la cada vez más recurrente demanda del diseño de procesos de construcción de paz y de Estado más incluyentes. Aquello supone entender estos procesos, no solo como la creación de capacidades técnicas y de eficiencia de las instituciones estatales, sino también como un proceso político dinámico de reconstrucción del contrato social para que este se vuelva más resiliente y sostenible en el tiempo, por medio de la creación de espacios de participación e interacción comprometida entre el Estado y la sociedad (Menoncal, 2011). De tal modo, el proceso de construcción del Estado debe estar enfocado en la formación de un proceso político mediante el cual los ciudadanos y el Estado puedan negociar mutuamente obligaciones, demandas y expectativas (Jones y Chardran, 2008).

En tal escenario, la *inclusión social* es definida como el proceso mediante el cual se mejoran las condiciones de vida de grupos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad ante el resto de la sociedad (por razones geográficas, raciales, de género, de clase social, etc.) (Fundación Ideas para la Paz, s.f.). En tal ámbito, los procesos de negociación de acuerdos de paz representan al mismo tiempo una oportunidad y un reto para los Estados. En suma, constituyen una oportunidad en la medida en que abren la puerta al diseño de acuerdos políticos más ampliamente incluyentes, en términos de la participación y de los resultados. A su vez, estos son un reto porque involucran la creación de grandes expectativas alrededor de la eficiencia del Estado en la ejecución de ciertas tareas, y en la prestación de bienes y servicios; labores de cuyo éxito depende en buena medida la sostenibilidad de la paz.

No obstante, es justamente por medio de la inclusión, tanto en términos de la participación como de los resultados de lo pactado, que se puede fundamentar una estrategia de prevención de recaída en el conflicto. Lo así descrito “permite comprender las reclamaciones y situaciones de exclusión alrededor del acceso al poder, recursos, servicios y seguridad” (Fundación Ideas para la Paz, s.f., p. 27). En ese escenario, el proceso de construcción del Estado o de fortalecimiento de sus capacidades le aporta a la construcción de paz en la medida en que sus sistemas de policía, justicia y provisión de bienes y servicios públicos, crean mecanismos sustentables de provisión de seguridad, así como de resolución de conflictos que gozan de legitimidad entre la población, por lo que, si el Estado funciona

como proveedor de bienes públicos, reduce la probabilidad de que estos se busquen por mecanismos no institucionales o violentos (Call y Cousens, 2008).

En Colombia, el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016) es un ejemplo de procesos de negociación que buscan llegar a acuerdos políticos más incluyentes. A su vez, como una de las disposiciones fundamentales de la reforma rural integral, los PDET corresponden a un caso importante de búsqueda de inclusión en términos de participación y resultados. Asimismo, se perfilan como una estrategia que busca resolver algunos de los aspectos determinantes del inicio y la persistencia del conflicto, para evitar así recaer en él. De tal modo, en la siguiente sección se abordará dicho tema con mayor profundidad, y se delinearé el argumento del presente artículo.

#### **4. Programas de desarrollo con enfoque territorial**

El gobierno colombiano y las extintas FARC-EP tenían posiciones contrarias con respecto al papel que desempeñaban la pobreza y la debilidad institucional en las zonas rurales con relación al conflicto armado. Para el Gobierno, estas condiciones propiciaron la persistencia de la violencia en el territorio, mientras que para las FARC-EP estas son las causas que explican el origen del conflicto armado. En todo caso, entre ambas partes hubo consenso sobre la necesidad de impulsar la presencia eficaz del Estado en todo el territorio, generar una transformación estructural del campo, acabar con la pobreza y la desigualdad, y cerrar las brechas existentes entre el campo y la ciudad (Gobierno de Colombia, 2016).

Dada la centralidad que el problema agrario ha tenido en el conflicto colombiano, y, asimismo, en el proceso de negociación entre el Gobierno y la insurgencia, el primer punto del acuerdo fue la Reforma Rural Integral (RRI). Dicho punto está compuesto por tres elementos relacionados de manera integral: el acceso y uso de la tierra, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (PNRRI). En ese contexto, el primer elemento apunta a la democratización de la propiedad de la tierra y la formalización de esta. Mientras tanto, el segundo y tercero atañen a la transformación estructural del campo, la erradicación de la pobreza rural y el cierre de brechas entre campo y ciudad. Aquello se da entonces por medio de la dotación de bienes públicos priorizados a partir de ejercicios de planeación participativa.

De igual modo, los territorios en donde se implementaron los PDET fueron priorizados a partir de cuatro criterios. A saber, *niveles de violencia, pobreza, ausencia estatal y presencia de cultivos ilícitos*. Así, se seleccionaron 170 municipios de 19 departamentos del país que fueron agrupados en 16 subregiones. En ese sentido, el proceso participativo se desarrolló durante el periodo del 2017 al 2019, y pasó por tres *niveles*. Tuvo su inicio en el nivel veredal, pasó al nivel municipal, y terminó en el nivel subregional. De tal modo, los planes se construyeron a partir de un proceso de deliberación colectiva en el que los asistentes discutieron sobre aquello que consideraban prioritario para el desarrollo de su comunidad. En ese marco, el producto de estos procesos deliberativos fue un *pacto* que funcionó como insumo para el siguiente nivel. Es decir, los pactos de los niveles veredales fueron el insumo de las discusiones en el nivel municipal, mientras que los pactos municipales constituyeron el insumo en el nivel subregional, hasta llegar a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

En ese marco, el proceso participativo arrojó como resultado un total de 32 808 iniciativas que se enmarcan en 8 pilares. Estos fueron el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo, la reactivación económica y la producción agropecuaria, la educación rural, la vivienda, el agua potable y saneamiento, la salud rural, el derecho a la alimentación, la reconciliación, la convivencia y la paz, la infraestructura y adecuación de tierras. Dichos pilares están entonces conectados con las disposiciones del acuerdo en los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral. Asimismo, los PDET tienen un horizonte temporal de implementación de 10 años, mientras que el *Acuerdo Final* (2016) propone que los PATR deben ser actualizados cada cinco años.

Dichas iniciativas representan la materialización de una forma novedosa de la imbricación entre los procesos de construcción del Estado y la construcción de paz, pues, como se ha mencionado, una de las principales críticas a los modelos liberales de construcción del Estado es que la inclusión de actores subnacionales era limitada y los acuerdos se restringían a una interacción con élites nacionales (Hoffman, 2009 y Richmond, 2011, como se citó en FIP, s.f.). Contrario a ello, el *Acuerdo Final* (2016) asumió en Colombia un enfoque territorial que, en palabras del comisionado de paz Sergio Jaramillo (2014), implica por un lado el reconocimiento de que el conflicto golpeó más a unos territorios que



a otros; y, por otro, que era necesario articular los esfuerzos y movilizar a la población de dichos territorios en torno a la paz, como actores y no como meros receptores.

En ese sentido, el *Acuerdo Final* (2016) busca que la implementación se enfoque especialmente en aquellos territorios y poblaciones que sufrieron mayoritariamente durante el desarrollo de la guerra. Además, apunta a construir o reforzar la interacción entre las instituciones del Estado y las poblaciones de estos territorios, por medio de mecanismos participativos de planeación. Al menos en el papel, lo anterior representa un esfuerzo por generar una inclusión de estas poblaciones al nivel de los procesos, pues son ellos quienes caracterizan mediante la deliberación aquello que consideran necesario en términos del desarrollo de sus territorios. Esto supone, además, incluirlos al nivel de los resultados, pues lo esperado es que la puesta en marcha de lo plasmado permita el mejoramiento de las condiciones de vida de dichas poblaciones, y una mejora de sus niveles de bienestar.

Por tanto, la paz territorial y los PDET —como uno de sus componentes— buscan construir institucionalidad a partir de una nueva lógica de relacionamiento entre Estado y comunidades. “Institucionalidad entendida no solo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar” (Jaramillo, 2014, p. 5). De tal modo, esta nueva interacción supone un cambio en la concepción con relación a las comunidades afectadas por el conflicto, al reconocerlas no solamente en su papel de víctimas, sino también como sujetos activos que pueden influir enormemente en los escenarios de transición hacia la paz (Barreto, 2016).

En ese sentido, mi hipótesis es que la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial ha contribuido a disminuir los niveles de persistencia del conflicto armado en los territorios donde se está adelantando, en la medida en que dicha herramienta ha propiciado un aumento de la capacidad estatal para ejercer control y gestionar el bienestar de las poblaciones rurales.

En línea con los argumentos expuestos en la literatura, los PDET pueden ser percibidos como una apuesta por aumentar la capacidad estatal para reducir el conflicto armado mediante varios mecanismos. Por un lado, si bien la propuesta de paz territorial hace énfasis en la necesidad de percibir la presencia institucional de forma más amplia e integral, en un

contexto que va más allá de la fuerza pública, su idea de integración territorial implica también un aumento de la capacidad para ejercer control sobre el territorio, debido a una mayor accesibilidad, facilitada por el mejoramiento en materia de infraestructura vial, así como a una mayor presencia institucional. De tal modo, dicha mayor accesibilidad y penetración institucional puede afectar la estructura de oportunidad de la opción violenta, aumentando los posibles costos de la rebelión como consecuencia del fortalecimiento de la capacidad coercitiva del Estado (Müller et al., 2020).

Por otra parte, los PDET pueden ser percibidos también como una estrategia de fortalecimiento del contrato social, en la medida en que el ejercicio de planeación participativa representa la apertura de espacios interactivos comprometidos; alternativas que buscan una nueva alianza entre las comunidades y el Estado, para construir institucionalidad y generar bienestar (Jaramillo, 2014). Si ese bienestar es en efecto creado mediante un mayor gasto público, el mejoramiento de infraestructura y la entrega de bienes y servicios, esto implica aumentar los beneficios de mantener una lealtad al Estado (Levi, 2006). En el mismo grado, es posible aumentar la base social de apoyo del poder estatal, al tiempo que se disminuyen los potenciales beneficios de apoyar posibles contrincantes u opositores (Fjellede y De Soysa, 2009).

De igual modo, se reducen los incentivos para adelantar demandas afuera de los canales institucionales, o mediante mecanismos violentos, lo cual se da en la medida en que se crea un marco en el que se pueden expresar preferencias y resolver conflictos de manera no violenta (Call y Wyeth, 2008). Es decir, se puede afirmar que los PDET tienen como propósito solucionar agravios históricos y articular elementos dinamizadores de la recurrencia de los conflictos como, por ejemplo, la insatisfacción individual, causada por situaciones de pobreza y miseria, así como por la ausencia de medios no violentos que permitan cambiar esta situación (Walter, 2004).

## **5. Metodología**

### ***5.1 Base de datos***

La base de datos a implementar en el presente proyecto contiene la información de la encuesta de monitoreo de actitudes, percepciones y apoyo al proceso de paz con las extintas FARC en

Colombia. En ese marco, los datos se recolectaron con base en una encuesta tipo panel la cual se adelantó en las 16 subregiones PDET del 2019 al 2021. En la primera ola participaron 12 052 personas, mientras que en la segunda se vieron involucradas 11 864 personas. Además, dos terceras partes de los individuos de la muestra participaron en ambas olas. En ese sentido, la encuesta es representativa para cada una de las regiones PDET y se realizó a través de un muestreo aleatorio. A su vez, los participantes eran mayores de edad que residen en la cabecera municipal o los centros poblados de 73 de los 170 municipios que conforman los PDET. En ese marco, el instrumento incluyó 6 módulos que indagan i) Datos demográficos, ii) Confianza y participación política, iii) Acuerdos de paz y su implementación, iv) Conflicto armado, v) Justicia transicional y vi) Actitudes ante la situación de la comunidad. De tal modo, para esta investigación, se hará uso de los datos de la segunda ola de la encuesta, realizada en el 2021.

Como se ha mencionado, en la literatura académica ha tomado fuerza la idea de que los enfoques de construcción de paz liberales son insuficientes, por lo que los esfuerzos nacionales e internacionales para aumentar la capacidad estatal y construir paz deben ser dirigidos hacia la construcción de instituciones y políticas más ampliamente incluyentes, que tengan en cuenta la voz de grupos que han sido históricamente excluidos de la participación (como las minorías étnicas y las mujeres) (Menoncal, 2011). De tal modo, se propone un cambio de concepción con relación a las comunidades afectadas por el conflicto, al reconocerlas no solamente en su papel de víctimas, sino también como sujetos activos que pueden influir enormemente en los escenarios de transición hacia la paz (Barreto, 2016).

Esta idea orienta el ejercicio participativo de los PDET, al poner en el centro de la planeación las necesidades y expectativas de las comunidades de las regiones más afectadas por el conflicto. Dado que son ellas la principal población objetivo de la implementación, es crucial escuchar sus voces, pues de ello depende, en buena medida, la legitimidad del Estado y de sus intervenciones en el territorio (PNUD y PRIO, 2019). Al mismo tiempo, mediante la escucha, se pueden incorporar mejoras en las políticas con base en las necesidades y perspectivas de los pobladores de los PDET (PNUD y PRIO, 2019). Por tales razones, el diseño metodológico de esta investigación se basa en los datos alusivos a las percepciones y actitudes de los habitantes de las 16 subregiones PDET.

## 5.2 Estrategia empírica

En el marco expuesto, con miras a validar la hipótesis de trabajo evidenciada, se utilizará el método de mínimos cuadrados ordinarios. De tal modo, se construirá un modelo que tiene como variable dependiente el autoreporte del conflicto armado en el territorio. Además, las variables explicativas del modelo corresponderán a la construcción de bienes públicos, la presencia estatal percibida, y la administración de justicia por parte del Estado. En ese contexto, el objetivo es capturar la relación de distintas dimensiones de la capacidad estatal con el fenómeno del conflicto armado en las regiones PDET. Además, se incluirá una serie de controles individuales por sexo, edad, nivel educativo y estatus de ocupación, así como un control que indaga si el individuo vive en una cabecera municipal o en un centro poblado. Finalmente, para absorber la heterogeneidad dada entre municipios, se incluye un control de efectos fijos municipales.

**Tabla 1.** Estadísticas descriptivas

<b>Variable</b>	<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Dev.</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
Conflicto armado	11 777	0,35	0,47	0	1
Justicia estatal	11 777	0,64	0,47	0	1
Presencia estatal	11 777	0,17	0,38	0	1
Sexo	11 777	0,38	0,48	0	1
Edad	11 777	0,57	1,56	1	6
Escolaridad	11 777	2,76	1,78	1	7
Trabaja	11 777	0,39	0,48	0	1
Estudia	11 777	0,02	0,14	0	1
Trabajo doméstico	11 777	0,43	0,49	0	1
Zona	11 777	1,32	0,46	0	1

Fuente: elaboración propia

## 5.3 Variable dependiente

Uno de los principales objetivos de la implementación de los PDET es lograr la estabilización de estos territorios, históricamente signados por la guerra (Fundación Plan, 2022). Es decir, la apuesta por cerrar la brecha entre esos territorios y las ciudades apunta al cese de los enfrentamientos violentos que han azotado a dichas comunidades por décadas, así como a solventar las causas estructurales que condujeron a que en dichos territorios germinara la guerra.

A pesar de lo anterior, el 2021 fue el año con mayor número de afectaciones humanitarias en Colombia relacionadas con el conflicto armado (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022). Por consiguiente, el autoreporte de la presencia de conflicto armado será

la variable dependiente de la investigación. La presencia del conflicto armado en el territorio fue medida por medio de una variable dicotómica que toma el valor de 1 si un individuo reportó que el conflicto armado persiste en su territorio, y 0 si no.

#### *5.4 Variables explicativas*

Para aproximarse a la capacidad del Estado en las regiones PDET y su posible relación con la presencia del conflicto armado, se tendrán en cuenta tres variables explicativas. Con ello, se alude a la *administración de justicia*, la *presencia estatal* y la *ejecución de obras comunitarias*. Dichas variables fueron elegidas porque permiten aproximarse a aquellas dos tareas primordiales que fueron expuestas con anterioridad: *coerción*, y *gestión de bienes y servicios públicos*.

##### *5.4.1 Administración de justicia*

En el contexto abordado, múltiples autores que estudian la relación que hay entre la capacidad estatal y el conflicto armado se enfocan en los efectos de la capacidad de ejercer coerción y control, pues esta permitiría evitar el fortalecimiento de posibles adversarios en territorios donde el Estado no hace presencia (Atzili, 2010; Ying, 2021; Wig y Foros, 2016). De tal modo, dicha capacidad de control estaría determinada en primera instancia por la presencia efectiva del Estado sobre el territorio. En sus diseños, los autores usan a su vez distintos proxys para medir la presencia estatal, como la accesibilidad a los territorios atada a la calidad de la infraestructura de transporte (Müller et al., 2020), las distancias que hay entre ciertas regiones y la capital (Ying, 2021), o incluso el nivel de luminosidad nocturna, que indicaría la construcción de infraestructura pública, y por tanto la presencia estatal (Koren y Sarbahi, 2017).

De acuerdo con tal línea argumentativa, el presente escrito sostiene que el reconocimiento del Estado, como el actor encargado de administrar justicia en el territorio, es una buena medida de la capacidad estatal de ejercer control y coerción porque, para que esta sea efectuada, se deben cumplir al menos dos requisitos. En primer lugar, es necesaria la presencia de una serie de cuerpos burocráticos especializados del Estado en el territorio. En segundo lugar, es necesaria la fortaleza de esos cuerpos especializados para hacer acatar el ordenamiento jurídico que regula las relaciones sobre el territorio. Por supuesto, aquello

no quiere decir que el reconocimiento de la justicia estatal suponga el éxito absoluto en el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia, sino que, incluso en contextos donde esta atribución es disputada, el Estado tiene la capacidad de ejercer control, aunque este sea parcial.

A su vez, la variable de la administración de justicia se construye a partir de una pregunta de la encuesta que indaga sobre el responsable de impartir justicia en el territorio dentro de los últimos 12 meses. Esta es una variable dicotómica que asume el valor de 1 cuando un individuo reporta que los encargados de impartir justicia son las autoridades estatales, y 0 cuando son otros actores. A su vez, los valores de esta pregunta que correspondían a *no sabe/no responde*, fueron convertidos a 0. Eso obedeció a que se asumió que, en el contexto del conflicto armado, esas respuestas pueden estar asociadas al temor por la presencia y el control de algún grupo armado sobre el territorio. Sin embargo, se busca tener seguridad de que esta decisión sobre los datos no genere cambios drásticos en los resultados del modelo. En consecuencia, en la sección de anexos se incluyen los resultados cuando las respuestas *no sabe / no responde* son codificadas con el valor de 1.

Asimismo, es importante destacar que, en el 2021, solo el 18,72 % de los encuestados reportó que, antes de la firma del acuerdo de paz, el Estado era el responsable de impartir justicia en el territorio. Mientras tanto, en ese mismo año, el 64 % de los encuestados notificó que durante los últimos 12 meses el Estado era el encargado de dicha labor (PNUD y PRIO, 2021). Aquello indica que, al menos en términos de percepciones, hubo un aumento notorio de la capacidad del Estado para ejercer control sobre los municipios PDET, desde que se empezó a implementar el acuerdo de paz.

#### 5.4.2 *Presencia estatal y obras comunitarias*

En este marco, las otras dos variables del diseño le apuntan a una aproximación a la otra cara de la capacidad estatal que se ha abordado en este trabajo. Esta corresponde a la efectividad con la que un conjunto de burocracias especializadas, con tareas asignadas legalmente, logran satisfacer el interés general mediante la dotación de bienes y servicios públicos (O'Donnell, 2004). Dicha dimensión de la capacidad estatal es crucial, pues el acatamiento de las políticas

y directrices del Estado depende en buena medida de la *casi-voluntad*<sup>5</sup> de los ciudadanos, la cual es al tiempo impulsada por aquello que ellos reciben del Estado en retorno por su lealtad (Levi, 2006).

En la literatura revisada, se han tomado dos caminos para medir la eficacia del Estado en cuanto atañe a la dotación de bienes y servicios públicos. De acuerdo con ello, la primera alternativa ha sido tomar el puntaje de índices orientados a medir la eficacia en la gestión pública y la calidad de las instituciones de entes territoriales (Wig y Foros, 2016; Hernández, 2022). En dichos índices se incluyen puntuaciones asociadas a la provisión de servicios públicos, así como a la transparencia de las entidades, su capacidad fiscal y la ejecución presupuestal. Mientras tanto, la segunda alternativa ha sido una medición del gasto estatal como porcentaje del PIB (Fjellede y De Soysa, 2009). En ambos casos, se busca definir una medida de la gestión de lo público.

En esa misma vía, el presente artículo usa dos variables que dan cuenta de la forma como el Estado ha intentado penetrar el territorio por medio de la implementación de los PDET, en un plano que va más allá de la presencia militar. De tal modo, la primera variable indaga sobre la construcción de obras comunitarias, como puentes, escuelas, carreteras, o casetas comunales, etc. Dicha variable se construye con base en una pregunta que indaga si un individuo percibe que durante los últimos doce meses se ha visto un aumento de la construcción de obras comunitarias en su territorio.

Mientras tanto, la segunda variable indaga por presencia estatal, excluyendo a las fuerzas militares, a la vez que se entiende dicha presencia como aquella que impacta la educación, la salud y la infraestructura. Esta se construye por medio de una pregunta que indaga si un individuo ha visto mayor presencia del Estado desde que se firmó el acuerdo de paz; es decir, desde el 2016. Para esta variable, los valores asociados a las respuestas *no sabe/no responde* fueron codificados como 0, pues argumento que los individuos que responden *no sabe/no responde* sobre cambios en un fenómeno que se da en su territorio, dan

---

<sup>5</sup> La *casi voluntad* supone que hay una relación entre la voluntad de cooperar respaldada por la coerción (Levi, 2006). Dicha perspectiva permite superar la noción unidimensional con relación a la capacidad estatal basada solo en la coerción, y otorga gran relevancia al desempeño del Estado en la gestión del bienestar general.

cuenta implícitamente de que no lo han percibido. En esa medida, las respuestas pueden ser codificadas como un *no*.

#### 5.4.3 *Sobre la correlación entre variables*

Con el fin de tener seguridad de que las variables independientes del modelo no estén midiendo el mismo fenómeno, se verificó el coeficiente de correlación de Pearson entre las tres variables. Mientras que la administración de justicia alcanza un valor de 0,02 con la variable de obras comunitarias y 0,03 con la variable de presencia estatal, las de presencia estatal tienen una correlación de 0,2. Como se mencionó en la anterior sección, estas variables miden la capacidad estatal de administrar el bienestar general a partir de cuerpos burocráticos especializados. Sin embargo, mientras la presencia estatal pregunta por una temporalidad amplia —que data desde la firma del acuerdo de paz—, la otra se enfoca en los doce meses inmediatamente anteriores a la realización de la encuesta. Asimismo, aunque los coeficientes de correlación no son muy altos, las variables serán incluidas tanto de forma independiente como de forma conjunta en el modelo, para evitar un problema de multicolinealidad, y para percibir posibles cambios en los resultados asociados a la correlación entre las variables explicativas.

#### 5.5 *Limitaciones*

Dado que el principal insumo para construir las variables de esta investigación son los datos de una encuesta de actitudes y percepciones, esto implica una exposición a potenciales sesgos; fundamentalmente, los de deseabilidad social y de recuerdo. Asimismo, involucran una posible contradicción entre las respuestas de los habitantes de un mismo territorio. Dichas cuestiones son abordadas a continuación.

En primer lugar, el sesgo de *deseabilidad social* es concebido como una tendencia en la respuesta que tiene el propósito de proyectar una imagen positiva de uno mismo (Edwards, 1957, como se citó en Domínguez et al., 2012). Aquello supondría que, motivados por el deseo de verse bien ante los encuestadores, los encuestados podrían responder *lo que se supone que se espera*; es decir, aquello que es más deseable en términos sociales. Lo así expuesto podría involucrar un sesgo en la encuesta, por ejemplo, si los individuos reportaran menores niveles de conflicto armado. De igual modo, si respondieran de forma más

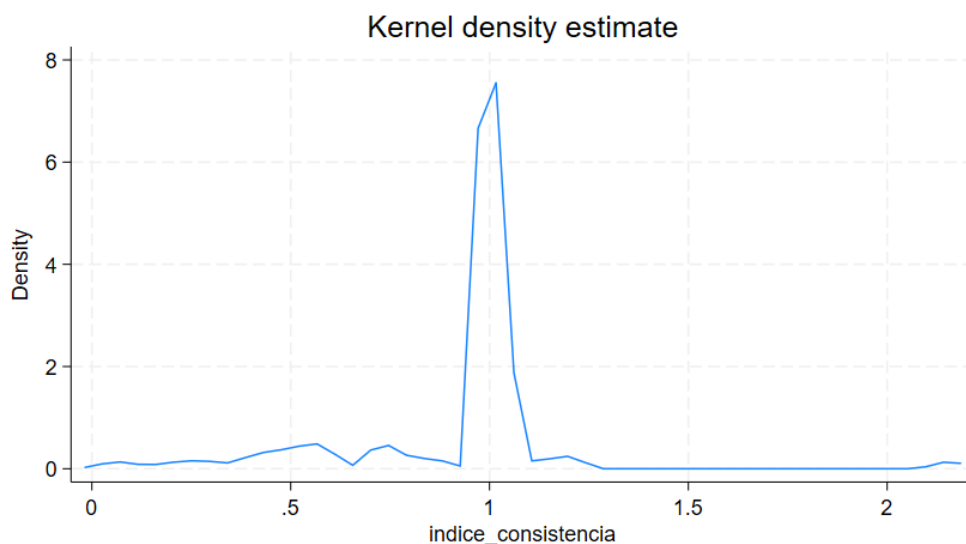


afirmativa cuando se trata de las preguntas relacionadas con la capacidad estatal en sus territorios.

En segundo lugar, debe señalarse que algunas variables se construyen con base en preguntas, las cuales indagan por los hechos con un cierto horizonte temporal; algunas, por los últimos doce meses, u otras por el periodo que se extiende desde que se firmó el *Acuerdo Final* (2016) hasta 2021. De tal modo, la *memoria* que los individuos organizan en torno a esos hechos también puede involucrar algún tipo de sesgo. En esa medida, algunos de los reportes podrían no corresponder del todo a la realidad de los fenómenos por los que se indaga, dado que estos dependen de la memoria de los individuos. Sin embargo, ya que la mayoría de las preguntas indagan por lo que atañe a un corto plazo, es probable que aquello no represente una amenaza muy grande para los resultados de la investigación.

En tercer lugar, una de las limitaciones potenciales de medir el conflicto armado con base en percepciones es la dispersión que puede haber en los datos en cuanto a la manera como personas de una misma comunidad reportan persistencia o ausencia del conflicto armado. Por ello, en consonancia con Weintraub y Steele (2022), se construyó un índice con la finalidad de medir la consistencia entre las respuestas individuales y las comunitarias. Básicamente, si en una de las cabeceras municipales donde hay cincuenta personas, una de ellas responde que el conflicto no persiste mientras que el resto responde que sí, el valor del índice para el individuo cuya respuesta no corresponde con la mayoritaria sería de  $1/50$ . Mientras tanto, para el resto de los individuos sería 1. De ese modo, los resultados del índice son expuestos en la figura 1, y ponen evidencia un alto nivel de densidad alrededor del 1, lo cual indica consistencia entre las respuestas individuales y las comunitarias.

**Figura 1.** Índice de consistencia en respuestas sobre el conflicto armado



**Fuente:** elaboración propia

Adicionalmente, debido a que el estudio no se realiza mediante un diseño experimental, no es posible tener certeza de la causalidad en la relación de las variables propuestas. En esa medida, se propone como una hipótesis una dirección causal en la relación dada entre las variables.

## **6. Resultados**

La tabla 2 muestra los resultados principales del modelo de regresión. Cabe señalar que las variables fueron incluidas primero de forma independiente. Por consiguiente, se muestra, en primer lugar, la relación que hay entre la justicia estatal y el conflicto armado (columna 1). En segundo lugar, se representa la que hay entre la presencia estatal y el conflicto armado (columna 2). En tercer lugar, se muestra la relación dada entre obras comunitarias y conflicto armado (columna 3). En cuarto lugar, se incluyen las tres variables juntas (columna 4).

En primer lugar, se puede observar en la columna 1 que la pendiente de regresión de la justicia estatal (0,06) pone en evidencia que aquellos individuos que reportan que en su territorio el Estado es el encargado de administrar justicia tienen un 16,9 % menos probabilidades de reportar que el conflicto armado persiste. Tal resultado es estadísticamente significativo al 99 % de confianza.

En segundo lugar, en la columna 2, se puede observar que la pendiente de regresión de presencia estatal (0,01) da cuenta de lo que sucede con aquellos individuos que reportan mayor presencia institucional en su territorio desde que se firmó el *Acuerdo Final* (2016). Estos tienen un 5 % menos probabilidades de reportar persistencia del conflicto armado en su territorio. Dicho resultado es estadísticamente significativo al 90 % de confianza. No obstante, la variable pierde significancia cuando es incluida junto con las otras dos variables explicativas, lo que tal vez puede ser explicado por el grado de correlación con la variable de obras comunitarias.

En tercer lugar, aquellos individuos que reportan haber visto construcción de obras comunitarias en su territorio en los últimos 12 meses tienen 0,7 % menos probabilidades de reportar la persistencia del conflicto armado en su territorio. No obstante, esta diferencia no es estadísticamente significativa en niveles de confianza convencionales.

De tal modo, los resultados ponen en evidencia que la administración de justicia por parte del Estado y la presencia estatal, en menor medida, son factores relevantes para explicar el autoreporte sobre la persistencia de conflicto armado en el territorio. Sin embargo, dichas métricas también indican que la construcción de obras comunitarias parece no tener relación con el reporte de presencia o ausencia del conflicto en el territorio.

**Tabla 2.** Resultados del modelo de regresión

	(1)	(2)	(3)	(5)
VARIABLES	Conflicto armado	Conflicto armado	Conflicto armado	Conflicto armado
Justicia estatal	-0,0690*** (0,00871)			-0,0685*** (0,00873)
Presencia estatal		-0,0183* (0,00984)		-0,0155 (0,00999)
Obras comunitarias			-0,00266 (0,00824)	0,00288 (0,00836)
Controles individuales	☒	☒	☒	☒
Efectos fijos municipales	☒	☒	☒	☒
Constante	0,406*** (0,0524)	0,361*** (0,0522)	0,359*** (0,0523)	0,407*** (0,0525)
Observaciones	11,777	11,777	11,777	11,777
R-cuadrado	0,345	0,342	0,341	0,345

Fuente: elaboración propia

## 7. Discusión

¿Por qué el reporte de administración de justicia por parte del Estado puede estar asociado con una disminución del autoreporte del conflicto armado en los territorios? Una primera explicación potencial puede relacionarse con la modificación de las características del conflicto armado a partir de la desmovilización de las antiguas FARC-EP, y su salida de algunos territorios, o la mutación de su presencia. Según la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el nuevo contexto está caracterizado por una transformación de la lógica de los enfrentamientos, lo cual supone mayor confrontación entre grupos armados que entre grupos armados y el Estado (2021).

Si, como se ha propuesto anteriormente, la administración de justicia por parte del Estado requiere previamente como supuesto i) la presencia sobre el territorio con varios grupos de cuerpos burocráticos especializados y ii) la fortaleza de dichos cuerpos para hacer acatar el ordenamiento jurídico, esto supondría que en dichos territorios el Estado logró fortalecer en algún grado una mayor capacidad de coerción y control desde que se empezó a implementar el acuerdo de paz. Esa mayor capacidad de coerción podría explicar el repliegue en zonas de difícil acceso que emprendieron los actores armados a raíz de un incremento en el accionar de la base de la fuerza pública en 2020 (Fundación Ideas para la Paz, 2022B).

En ese sentido, el aumento en la capacidad de control sobre algunos territorios conduciría a los actores armados a optar estratégicamente por una movilización hacia otras zonas del país donde la fuerza pública tiene menos posibilidades de acción, o a disminuir sus acciones bélicas en esos lugares. Aquello estaría alineado entonces con los postulados de la literatura sobre el inicio de los conflictos armados, que propone que los grupos rebeldes prosperan allí donde hay menos control del Estado y mayor posibilidad de libre movilización sobre el territorio (Müller et al., 2020).

Además, los grupos armados transformaron sus objetivos estratégicos, y, en lugar de la pretensión de disputar el poder a nivel nacional, se han enfocado en el establecimiento de órdenes paralelos en el nivel local, e incluso el microlocal (Fundación Ideas para la Paz, 2022B). Por esas razones, podrían evitar acciones beligerantes en zonas de mayor control estatal, pues, como se ha visto, esto se da como resultado de decisiones estratégicas tomadas en el marco de una búsqueda decidida de la *toma/sustitución del poder*, bien sea de toda la

nación o de una región, y aquello corresponde a un proceso que supondría hacer la guerra allí donde el Estado tiene mayor capacidad (Koren y Sarbahi, 2017). Asimismo, tal disminución de las acciones bélicas en las zonas con mayor control puede estar tras la relación negativa entre administración de justicia por parte del Estado y el autoreporte del conflicto armado.

Por otra parte, el panorama ante la relación de la presencia estatal y la construcción de obras comunitarias con el autoreporte de conflicto armado es menos alentador. Aquello responde a que, mientras la primera variable supone una pequeña variación en el autoreporte de conflicto, la segunda no parece ser significativa. ¿Qué podría explicar estos resultados?

La hipótesis de la teoría de la construcción del Estado y la construcción de paz es que los Estados pueden ayudar a crear mecanismos sustentables de provisión de bienes y servicios públicos, así como de seguridad y de justicia, lo que permite prevenir la recaída en el conflicto en la medida en que las poblaciones pueden tramitar sus demandas y expectativas en la vía institucional, en lugar de usar mecanismos violentos (Call y Wyeth, 2008). Sin embargo, el proceso para construir la capacidad estatal suficiente para institucionalizar esa dotación de bienes y servicios públicos está lejos de ser rápido o libre de desafíos.

Por ello, una potencial explicación a que la mayor presencia estatal —materializada en salud, educación e infraestructura, como lo indaga la pregunta de la encuesta— muestre una correlación negativa con el autoreporte del conflicto, mientras que la construcción de obras comunitarias —puentes, escuelas, carreteras, casetas comunales, etc.— parece no tener una relación significativa, puede estar atado al horizonte temporal de las variables.

El último informe del instituto KROC (2022) evidencia que no hay una distribución proporcional de obras y proyectos PDET a nivel subregional. Aquello supone que, al promediar por el número de municipios que integran la subregión, unas de estas tienen más proyectos en marcha o culminados que otras. Como se ha explicado, la primera variable indaga entonces por mayor presencia estatal desde la firma del *Acuerdo Final de Paz* (2016), mientras que la segunda indaga por construcción de bienes en los últimos doce meses.

En ese sentido, podría darse que en los territorios donde el Estado ha hecho mayor presencia, más allá de la fuerza pública, con el inicio —y en algunos casos la culminación— de proyectos desde que comenzó la implementación, esto haya ayudado a asentar el control

territorial y a constituir una mejoría —aunque sea leve— de las condiciones que dinamizaban el conflicto. Mientras tanto, en la medida en que la percepción de construcción de bienes comunitarios obedece a un pasado más reciente, la presencia institucional podría darse aún en condiciones muy incipientes, que no supondrían todavía un gran aumento en la capacidad estatal para gestionar el bienestar de las poblaciones en dichos territorios.

Además, la presencia estatal más sostenida desde el inicio de la implementación podría suponer un cambio en la percepción del conflicto armado en los individuos. De tal modo, aquello se daría aun cuando esta no necesariamente suponga que el Estado ha conseguido expulsar de forma efectiva a los actores armados del territorio. Si esa mayor percepción de presencia institucional —asociada a cambios en asuntos como las condiciones de salud, educación o justicia, entre otros— se suma a la reducción de las acciones bélicas, los individuos podrían reportar menor persistencia del conflicto armado.

Asimismo, más allá de los mecanismos mediante los cuales se podría explicar la correlación negativa entre mayor presencia estatal y autoreporte de conflicto armado, vale la pena pensar por qué el grado de posible incidencia de una variable sobre otra es pequeño, como es el caso de la presencia estatal, y no significativo, en el caso de la variable de las obras comunitarias. Para ello, otras preguntas de la encuesta que ha sido el principal insumo para construir este artículo pueden aportar elementos para el análisis.

Al ser consultados por los cambios en la calidad de la educación en los últimos seis meses, el 13,6 % de los encuestados reportó en 2019 que esa situación había empeorado. Mientras tanto, el 71 % reportó que se mantenía igual, y solo el 12,4 % señaló que había mejorado. Posteriormente, en el 2021, el 44,7 % reportó que la calidad de la educación había empeorado, y el 49,3 % reportó que se había mantenido igual, y solo 4,2 % reportó que había mejorado (PNUD y PRIO, 2021). Es decir, del 2019 al 2021 hubo un deterioro evidente en el reporte de la calidad de la educación en los municipios PDET, lo cual contrasta con el hecho de que el pilar de la educación rural y primera infancia es el que tiene mayor cantidad de iniciativas activas por medio de proyectos en marcha o terminados (CINEP y CERAC, 2022).

Por otro lado, al ser consultados por cambios en la calidad de la salud en los últimos seis meses, el 41 % respondió en 2019 que esta había empeorado; el 52,3 %, que se mantenía igual, y el 5,3 %, que había mejorado (PNUD y PRIO, 2021). En 2021, el 44 % de los

encuestados reportó que la salud había empeorado; el 49 %, que se había mantenido igual, y el 5 % señaló que había mejorado (PNUD y PRIO, 2021). En tal caso, aunque no se evidencia un gran deterioro en la calidad de la salud, tampoco hay una mejoría notable en lo que respecta a ese aspecto.

De ese modo, las anteriores cifras dan cuenta de que la apuesta por aumentar la calidad en la prestación de algunos servicios en los territorios PDET ha tenido resultados muy limitados, al menos hasta el 2021. En ese sentido, en lugar de concluir que aumentar la capacidad estatal en la gestión del bienestar general no tiene grandes efectos sobre el conflicto armado, es necesario cuestionar la aparente desconexión dada entre el avance en las rutas de implementación de los PDET, y el grado de percepción de cambios entre la población sobre las dimensiones que pretenden modificarse en los territorios con base en las iniciativas y los proyectos que componen los ocho pilares. De tal modo, la desconexión aparente entre los avances en la implementación y las percepciones de cambios en la calidad de algunos servicios podría responder a que en la realidad los proyectos adelantados no están generando cambios perceptibles<sup>6</sup>. O bien, alternativa o simultáneamente, podría corresponder a un descontento generalizado con la forma como se adelantan los proyectos después del periodo de planeación participativa. En ese sentido, vale la pena reflexionar sobre la forma como se ha adelantado el proceso de implementación de los PDET.

Como se ha expuesto anteriormente, han cobrado relevancia distintas críticas hacia los proyectos de construcción de Estados o de fortalecimiento de sus capacidades en contextos de construcción de paz; particularmente, en los últimos años. Sobre todo aquellos que son conducidos con una fuerte intervención extranjera, pues han llevado a que se demanden procesos cada vez más incluyentes con los actores locales, y con poblaciones históricamente excluidas de la participación política. En ese sentido, los procesos de construcción del Estado deben ser comprendidos en un marco que va más allá de la creación de capacidades técnicas y eficiencia, como un proceso de reconstrucción del contrato social (Menocal, 2011). De tal modo, en este se crean espacios en los que el Estado y el ciudadano negocian mutuamente obligaciones, demandas y expectativas (Jones y Chardan, 2008).

---

<sup>6</sup> En este punto es pertinente señalar que la pandemia por Covid-19 y las medidas tomadas para evitar su expansión pudieron impactar el ritmo de la implementación (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

En ese sentido, el enfoque de paz territorial en Colombia reconoce justamente la importancia de fortalecer la relación dada entre las instituciones del Estado y la sociedad civil, que se ha visto lacerada tanto por el conflicto armado, como por la desconfianza que ha producido en las comunidades el incumplimiento sistemático de las instituciones sobre múltiples promesas de bienestar. En ese sentido, la paz territorial propone que para construir confianza es necesario que las comunidades sean actores y no simples receptores, por lo que es necesario la discusión en la esfera pública que permita la deliberación sobre propósitos comunes, al tiempo que permita recuperar las reglas básicas de respeto y cooperación entre Estado y comunidades (Jaramillo, 2014).

En ese sentido, aunque pueden elevarse múltiples críticas a este, debe valorarse adecuadamente el proceso de planeación que tuvo lugar entre el 2017 y el 2019, en el que participaron más de 200 000 personas que habitan los municipios priorizados para los PDET y se identificaron 32 808 iniciativas (ART, 2022). Este fue un precedente histórico para el país en términos de la inclusión —al menos en términos de los procesos— de comunidades históricamente marginadas. Aquel ejercicio inicial fue visto entonces con buenos ojos por los habitantes de las zonas más golpeadas por el conflicto, y generó grandes expectativas con relación a ese punto de la reforma rural. De ello da cuenta el hecho de que el 60 % de los encuestados en municipios PDET durante el 2021, reportara que considera que la implementación de los PDET transformará la realidad de sus territorios (PNUD y PRIO, 2021).

No obstante, luego de ese primer momento, deben observarse los pasos posteriores mediante los cuales las iniciativas han sido priorizadas en la construcción de las hojas de ruta de cada subregión y han sido materializadas en proyectos. Estos han estado marcados por una demanda generalizada por la apertura de los espacios de discusión y decisión; lo cual, desde la perspectiva de múltiples organizaciones sociales, impide la consolidación del proceso en los territorios y mina su legitimidad (KROC, 2022). Al respecto, comunidades de la subregión de Urabá y Chocó, manifiestan que parece haber un desconocimiento de la institucionalidad local del enfoque territorial y participativo de los PDET, pues no han tenido acceso a espacios en donde se decide la priorización de las iniciativas, de modo que en ocasiones los resultados simplemente se comunican sin tener en cuenta a las comunidades (CINEP y CERAC, 2022).



Aquel tránsito de un momento que transcurre en un escenario más participativo hacia uno más cerrado en el marco institucional puede obedecer al enfoque, centrado en lo técnico, que el gobierno de Iván Duque incorporó para la materialización de los Planes de Acción para la Transformación Regional en las hojas de ruta. Aunque dichas hojas de ruta logran dotar de un sentido de realidad a las iniciativas, lo cual es útil para definir su viabilidad, debe considerarse que el lenguaje altamente técnico usado en ellas, la extensión de los documentos y la ausencia —en algunas subregiones— de comunicación amplia sobre la existencia de la herramienta, han incidido en el desconocimiento o la incomprensión de los actores locales sobre dichos documentos (Fundación Ideas para la Paz, 2022A).

Entre tanto, aunque la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento de Planeación Nacional (DNP) tienen el portal Central PDET y SINERGIA, donde se puede encontrar información sobre el avance de los proyectos que materializan las iniciativas, el instituto KROC advierte que ambas herramientas son limitadas para dar cuenta del estado de las 32 808 iniciativas, debido a que no hay asociación entre los proyectos en marcha y las iniciativas, o no hay información financiera de interventoría o ejecutoria (KROC, 2022).

Dicha ausencia de información clara con respecto a las particularidades financieras de los proyectos, se suma a los escándalos en el manejo de recursos del OCAD Paz, que presuntamente implican el pago de coimas a congresistas y funcionarios de Contraloría y DNP para conseguir la aprobación de proyectos atados a la implementación de los PDET (Prieto, 2022). Estos hechos minan la legitimidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

## **8. Conclusiones**

En el marco expuesto, los procesos de construcción de Estado o de fortalecimiento de sus capacidades muestran estar atados cada vez más a escenarios de construcción de paz y salida de conflictos violentos. De acuerdo con ello, las capacidades estatales de ejercer coerción y control, y de gestionar el bienestar general mediante la institucionalización de la prestación de bienes y servicios públicos pueden estar correlacionadas tanto con el inicio de conflictos violentos, como con la recurrencia de estos. A su vez, la literatura académica sobre construcción de paz propone que la construcción de capacidad estatal puede ayudar a evitar

que los conflictos se reanuden, pero la mayoría de la producción tiene un carácter normativo, o se enfoca en estudios comparados o análisis de casos.

En el presente artículo, se buscó comprobar de forma empírica el tipo de relación que se teje entre dos dimensiones de la capacidad estatal y la persistencia del conflicto armado, desde la perspectiva de los habitantes de las regiones de Colombia que han sido históricamente más afectados por la guerra, y que fueron priorizadas para desarrollar en sus territorios Programas de Desarrollo Territorial. En ese sentido, los resultados evidencian una correlación negativa entre la administración de justicia por parte del Estado —propuesta como un proxy de aumento de la capacidad de control del Estado— y el autoreporte del conflicto armado. Asimismo, hacen notoria una correlación negativa que, aunque se da en menor medida, se da entre la presencia estatal —propuesta como un proxy de la capacidad de gestionar el bienestar general— y el autoreporte de conflicto armado. Mientras tanto, no se observó una relación estadísticamente significativa entre la construcción de obras comunitarias y el autoreporte del conflicto. Aquello podría ser explicado por el corto horizonte temporal de la variable, que indaga por los doce meses inmediatamente anteriores.

No se puede afirmar que haya causalidad en la relación dada entre las variables. Sin embargo, los resultados podrían indicar que en medio de un panorama de deterioro generalizado de las condiciones de seguridad en los municipios PDET y el aumento de las afectaciones humanitarias causadas por el conflicto, el incremento del control territorial del Estado en zonas de antiguo control de las extintas FARC-EP podría estar relacionado con una menor percepción de persistencia del conflicto armado por parte de las comunidades. Aunque esto no necesariamente supone que el Estado lograra expulsar a los actores armados de dichos territorios, la modificación de sus estrategias y una disminución de su accionar bélico en zonas de mayor control estatal serían un rédito positivo en el marco de un conflicto que se ha transformado.

Además, si dicho aumento de la capacidad de control se complementa con un incremento de la presencia institucional manifestado en mejoras en áreas como la infraestructura, la educación y la salud, aquello también podría ayudar a evitar la recurrencia del conflicto. Sin embargo, los resultados relacionados con la capacidad estatal de gestionar el bienestar general, orientados a solucionar agravios históricos y a resolver algunos de los

elementos dinamizadores del conflicto en el país, evidencian que es necesario ver con mayor detenimiento la forma como se están implementando los proyectos que materializan las iniciativas PDET.

Como se ha expuesto, la implementación está pensada para un horizonte temporal de diez años. En consecuencia, vale la pena seguir investigando los posibles efectos de la implementación de los PDET sobre el conflicto armado, sobre todo teniendo en cuenta que la pandemia pudo haber retrasado seriamente el avance de las obras y los proyectos. En esa medida, posibles investigaciones futuras podrían tratar de desagregar los datos tanto en el nivel de los pilares —pensando que la implementación de algunos pilares puede tener mayores efectos sobre el conflicto que otros— y sobre el nivel de avance —dado que seguramente los proyectos terminados tendrán mayor impacto que aquellos con ruta iniciada, pero sin mayor materialización—.

Finalmente, además de la construcción de capacidad estatal, los PDET representan la posibilidad de construir un contrato social más resiliente, en la medida en que estos proponen una forma novedosa de interacción entre Estado y sociedad civil. Dicho vínculo busca incluir, tanto en el nivel de los procesos como en el nivel de los resultados, a comunidades que se han visto históricamente marginadas con relación a medios materiales e inmateriales para la obtención de bienestar. Por ello resulta tan relevante retomar el enfoque participativo y territorial de los PDET, dándole un segundo aire mediante la apertura de nuevos espacios de deliberación colectiva, donde se pueda evaluar lo hecho hasta ahora, se reciban las críticas e inconformidades de la población objetivo y se itere a partir de esas experiencias. Además, también es crucial fortalecer las fuentes de información que permiten hacer monitoreo y seguimiento a los proyectos que materializan las iniciativas, pues la veeduría ciudadana es también fundamental para la participación crítica y puede ayudar a aumentar los niveles de legitimidad de la implementación.

## **9. Bibliografía**

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). *Seguridad en los municipios PDET*. Presidencia de la República.<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/documentos/seguridad-en-los-municipios-pdet/>

- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Informe de seguimiento a la implementación de los PDET. Bogotá: Agencia de Renovación del Territorio.
- Atzili, B. (2010). State Weakness and “Vacuum of Power” in Lebanon. *Studies in Conflict and Terrorism*, 33(8), 757-782. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2010.494172>
- Barreto, M. (2016). Laboratorios de Paz. territorios de violencia (s): abriendo caminos para la paz positiva en Colombia. Bogotá: Fundación Universitaria de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. [https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field\\_attached\\_file/pdf-\\_laboratorios\\_de\\_paz\\_web-16.pdf](https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_laboratorios_de_paz_web-16.pdf)
- Bendaña, A. (2005). From Peacebuilding to State building: One step forward two steps back. *Development*, 48 (3), 5-15. <https://ideas.repec.org/a/pal/develop/v48y2005i3p5-15.html>
- Call, C. (2012). *Why peace fails: The causes and prevention of civil war recurrence*. Georgetown University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt2tt300>
- Call, C., & Cousens, E. (2008). Ending wars and building peace. *International Studies Perspectives*, 9(1), 1-21. <http://www.jstor.org/stable/44218526>
- Call, C., & Wyeth, V. (2008). *Building States to Build Peace*. Lynne Rienner.
- CINEP & CERAC. (2022). Duodécimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Bogotá: CINEP - CERAC.
- Collier, P., & Sambanis, N. (2002, octubre). Understanding civil war: a new agenda. (World Bank Working Paper 28129). <http://documents.worldbank.org/curated/en/234741468762014934/Understanding-civil-war-a-new-agenda>
- Comisión de estudios sobre la violencia. (1995). *Colombia: Violencia y democracia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2022). *Retos Humanitarios: Escuchar las voces de las víctimas*. Comité Internacional de la Cruz Roja. [https://www.icrc.org/es/download/file/239431/retos\\_humanitarios\\_cicr\\_colombia\\_2022.pdf](https://www.icrc.org/es/download/file/239431/retos_humanitarios_cicr_colombia_2022.pdf)
- DFID. (2011). *State-Building, Peace-Building and Service Delivery in Fragile and Conflict-Affected States: Literature Review*. DFID. <https://reliefweb.int/report/world/state-building-peace-building-and-service-delivery-fragile-and-conflict-affected-states>

- Dominguez, A., Aguilera, S., Acosta, T., Navarro, G., & Ruiz, Z. (2012). La deseabilidad social Revalorada: más que una distorsión, una necesidad . *Psychological Research Records*, 808-825.
- Dudouet, V., & Lunström, S. (2017). *Transiciones políticas para el posconflicto: De procesos participativos a resultados incluyentes en materia de construcción de Estado y gobernanza?* CINEP / Programa por la Paz. <https://berghof-foundation.org/library/transiciones-pol%C3%ADticas-para-el-posconflicto-de-procesos-participativos-a-resultados-incluyentes-en-materia-de-construcci%C3%B3n-de-estado-y-gobernanza>
- Fajardo, D. (2014). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Universidad Externado. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33442.pdf>
- Fearon, J., & Laitin, D. (2003). Ethnicity, Insurgency and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1), 75-90. <https://www.jstor.org/stable/3118222>
- Fjlelde, H., & De Soysa, I. (2009). Coercion, co-optation, cooperation? State Capacity and the Risk of Civil War, 1961-2004. *Conflict Management and Peace Science*, 26(1), 5-25. <https://www.jstor.org/stable/26275118>
- Fundación Ideas para la Paz. (s.f.). *¿Qué sabemos de la inclusión y su relación con la construcción de paz?* Fundación Ideas para la Paz. <https://storage.ideaspaz.org/documents/que-sabemos-de-inclusion.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz. (2022A, junio 1). El dilema de los PDET: ¿Cómo construir sobre lo construido sin seguir en lo mismo? *Fundación Ideas para la Paz*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-06/el-dilema-de-los-pdet-como-construir-sobre-lo-construido-sin-seguir-en-lo-mismo#:~:text=Los%20Programas%20de%20Desarrollo%20con,dando%20resultados%20y%20se%20sienten>
- Fundación Ideas para la Paz. (2022B, mayo 14). Ni paz ni guerra. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. *Fundación Ideas para la Paz*. Obtenido de <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-05/informe-ni-paz-ni-guerra-inseguridad-y-violencia-en-el-gobierno-duque>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2022). Grupos Armados PosFarc (GAPF): una nueva espiral de

violencia en Colombia. Bogotá: PARES.

Fundación Plan. (2022, noviembre 19). Plan internacional. Por la niñez de Colombia. *Fundación Plan*. <https://www.plan.org.co/proyectos/programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet/#:~:text=Los%20Programas%20de%20Desarrollo%20con,marco%20de%20la%20Reforma%20Rural>

González, C., González, L., & Espitia, C. (2018). *Cauca y Nariño. Crisis de seguridad en el posacuerdo*. Indepaz. <https://indepaz.org.co/portfolio/8636/>

González, F., Bolívar, I., & Vázquez, T. (2004). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP.

Hernández, N. (2022). *Capacidad estatal subnacional y violencia en Colombia*. Uniandes. <http://hdl.handle.net/1992/64885>

Jaramillo, S. (2014). *La paz territorial*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

Jones, B., & Chardran, R. (2008). *From Fragility to Resilience: Concepts and Dilemmas of Statebuilding in Fragile States*. OECD. <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/41100930.pdf>

Koren, O., & Sarbahi, A. (2017). State Capacity, Insurgency and Civil War: A disaggregated analysis. *International Studies Quarterly*, 62(2), 274-288. <https://doi.org/10.1093/isq/sqx076>

KROC. (2022). *Cinco años después de la firma del acuerdo final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Instituto KROC de Estudios Internacionales para la Paz. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

Levi, M. (2006). Why We Need a New Theory. *Perspectives on Politics*, 4(1), 5-19. <https://doi.org/10.1017/S1537592706060038>

Menoncal, A. (2011). State Building for Peace: a New Paradigm for International Engagement in Post-conflict Fragile States? *Third World Quarterly*, 31(10), 1715-1736. <https://doi.org/10.1080/01436597.2011.610567>

Gobierno de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Obtenido de

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)

Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana. Garantías para la vida y la paz*. Ministerio de Defensa Nacional.

Müller, K., Hunziker, P., & Cederman, L. (2020). Roads to Rule, Roads to Rebel: Relational State capacity and Conflict in África. *Journal of Conflict Resolution*, 65(2-3), 563-590. <https://doi.org/10.1177/0022002720963674>

O'Donnell, G. (2004). *Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Universidad de Notredam.

Paris, R. (2004). *At wars end. Build peace after civil conflict*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790836>

Pécaut, D. (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988* (2ª ed.). Siglo Veintiuno.

PNUD, & PRIO. (2019). *Luces y sombras de la implementación del acuerdo de paz en Colombia*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publications/luces-y-sombras-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-actitudes-y-percepciones-en-los-territorios-pdet>

PNUD, & PRIO. (2021). *Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publications/escuchar-la-paz-dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion-del-acuerdo-final>

Prieto, J. (26 de Julio de 2022). El escándalo de ocad paz: en qué consiste, qué evidencia hay y qué huecos tiene. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>

Sanabria, P., & Velasquez, M. (2021). Public Administration, Institutional Capacity and Internal Conflict in Colombia: An Intertwined Relationship. En Nemeç, J., & Reddy P. S. (eds.), *Public Administration in Conflict affected Countries* (pp. 347-368). Springer Nature. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-74966-8\\_16](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-74966-8_16)

Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University.

Walter, B. (2004). Does Conflict Beget Conflict? Explaining recurring civil war. *Journal of Peace Research*, 41(3), 371-388. <https://doi.org/10.1177/0022343304043775>

- Walter, B. (2010). *Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace*. World Development Report. <http://hdl.handle.net/10986/9069>
- Webber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Weintraub, M., & Steele, A. (2022). Rebel governance and political participation. WIDER Working Paper Series.
- Wig, T., & Foros Tollefsen, A. (2016). Local institutional quality and conflict violence in Africa. *Political Geography*, 53, 30-42. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2016.01.003>
- Ying, L. (2021). How State Presence Leads to Civil Conflict. *SAGE Journals*, 65(2-3), 506-533. <https://doi.org/10.1177/0022002720957063>



## 10. Anexo

**Tabla 3.** Resultados del modelo si *NS/NR* con relación a la administración de justicia es codificado como 1.

Variables	(1)	(2)
	Conflicto armado	Conflicto armado
Justicia estatal	-0,0679*** (0,00940)	-0,0675*** (0,00940)
Presencia estatal		-0,0165* (0,00999)
Obras comunitarias		0,00195 (0,00836)
	(0,0634)	(0,0634)
Constante	0,409*** (0,0526)	0,410*** (0,0526)
Observaciones	11,777	11,777
R-cuadrado	0,344	0,345

**Fuente:** elaboración propia

Como se puede evidenciar, la decisión de codificar los *no sabe / no responde* de la variable de administración de justicia como 0, no producen un cambio drástico en los resultados presentados. A su vez, la tabla 3 da cuenta de que, cuando estos valores son codificados como 1, los resultados son muy similares.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

[gobierno.uniandes.edu.co](http://gobierno.uniandes.edu.co)

     | GobiernoUAndes