

Proyecto instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia

LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA

Mauricio García Villegas | Investigador principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

José Rafael Espinosa | Investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

Ante los desafíos de déficit de presencia estatal en el territorio o de captura del Estado por organizaciones armadas ilegales en cientos de municipios colombianos, el objetivo del proyecto Instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia, desarrollado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional, es brindar soporte técnico a un proceso de deliberación política para formular un proyecto de ley que cree una política pública de largo plazo y una institucionalidad estatal *ad hoc* dirigida a territorios en donde una o varias fuerzas ilegales se han disputado la soberanía estatal o la han capturado en su propio beneficio. En el marco de este proyecto, los análisis fueron elaborados durante el año 2012.



Foto: Nicolás Vargas Ramírez

Introducción*

¿Cuáles son los principales problemas de las instituciones municipales en Colombia? ¿Cuáles los municipios más débiles institucionalmente? En este documento tratamos de responder a estas preguntas, identificando las principales dimensiones o tipos de instituciones estatales en los municipios: una dimensión de gestión administrativa, una de justicia, una de protección y registro de la propiedad (catastro) y una de rendición de cuentas. Para cada una de ellas presentamos una descripción general del panorama institucional e identificamos cuáles son los municipios con desempeño institucional más débil.

Este texto es un documento preliminar de una investigación en proceso de elaboración cuya culminación será un libro que será publicado el primer semestre de 2013, ofrece insumos para un proyecto más grande, con una dimensión colectiva, que pretende hacer un diagnóstico de los principales problemas de los municipios y, a partir de ese diagnóstico, construir indicadores que permitan focalizar la acción diferenciada del Estado en territorios específicos del país. Este texto, por tanto, tiene la vocación de dialogar con los otros documentos que forman parte de un proyecto colectivo.

Está dividido en tres partes. La primera presenta el marco teórico que sirve de sustento al análisis institucional de la segunda, una sección en la que analizamos cada una de las dimensiones institucionales por separado, y formulamos una propuesta de focalización. Al final, en la tercera parte, a manera de conclusión, se resumen los resultados y las propuestas.

Marco teórico: instituciones, territorio y Estado

Esta sección está dividida en dos partes. La primera se ocupa de definir qué es lo que entendemos por instituciones y cuál es su importancia para el desarrollo. La segunda presenta un repaso general del proceso de formación de Estado en Europa con énfasis en la importancia de las instituciones en ese proceso¹.

Instituciones, desarrollo y democracia

INSTITUCIONES

El enfoque institucionalista de los últimos años ha tenido una gran acogida entre gobernantes y hacedores de políticas públicas en América Latina. El diseño institucional y la importación de arreglos institucionales foráneos que tuvieron éxito en otros países (sobre todo en los Estados Unidos) han adquirido una importancia particular. El problema con este enfoque es doble: primero, la falta de claridad sobre una definición de institución y, más precisamente, de capacidad institucional y, segundo, el hecho de concebir las instituciones como si fueran herramientas que operan en una realidad que les es externa (Portes y Rodríguez, 2011; Evans, 2007).

* Este documento es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no traduce necesariamente el pensamiento de Fescol e Idea Internacional.

¹ Este marco teórico reproduce parcialmente partes de los capítulos 1 y 2 del libro *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (García Villegas et al., 2011).

En cuanto a lo primero, la definición predominante de institución ha sido establecida por los economistas y supone que estas son un conjunto de factores muy diversos, que van desde los valores hasta las normas sociales, pasando por los derechos de propiedad, hasta las organizaciones sociales. Aquí adoptamos una definición más restringida y precisa. Para ello, partimos de lo propuesto por Alejandro Portes (Portes, 2005), quien sostiene que las instituciones son “conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional”. Para efectos de este artículo, sin embargo, solo nos limitaremos a las instituciones de tipo estatal, dejando de lado las instituciones sociales.

Es necesario aclarar además el concepto de capacidad institucional, problemático en la medida en que no especifica aquello respecto de lo cual se predica la capacidad. Mientras que en Europa se habla de un Estado fuerte en cuanto tiene la capacidad para llevar a cabo decisiones que penetran en el tejido social, en América Latina, cuando se habla de eso mismo, se alude sobre todo a la necesidad de mantener el orden público y la estabilidad institucional.

Para aclarar esta polisemia aquí nos remitimos a la distinción hecha por Michael Mann entre *poder infraestructural* y *poder despótico*². Cuando hablamos de un Estado fuerte, dice Mann, no distinguimos si esta fortaleza resulta del ejercicio de un poder despótico o de la capacidad para hacer efectivas las decisiones que toman quienes gobiernan. De allí, Mann distingue entre dos tipos de poder estatal. El primero, al cual denomina *poder despótico*, es la capacidad de las élites estatales para tomar decisiones sin negociarlas con grupos de la sociedad civil. El segundo, llamado *poder infraestructural*, es la capacidad del Estado para ejecutar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién las tome. Según Mann, “se requiere que el Estado posea infraestructuras que penetren de forma universal en la sociedad civil, que sirvan como medios para que las élites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos” (Mann, 1993: 24). Cuando aquí hablamos de capacidad institucional tenemos en mente el concepto de poder infraestructural.

En cuanto a lo segundo, la realidad social en la cual intervienen las instituciones no es, en cambio, una realidad que está por fuera de ellas mismas. Es más bien algo interconectado, relacionado con la institución³. A causa de este instrumentalismo –que ve la realidad como algo externo–, estas teorías no solo han difundido una confianza exagerada en las instituciones, en términos generales, sino que han supuesto que solo un tipo particular de ellas, de origen angloamericano, es el que funciona mejor. Peter Evans denomina a esta difusión de proyectos institucionales angloamericanos “monocultivo institucional” (*institutional monocropping*), con lo cual quiere decir que una

² Esta distinción se hace como una manera de perfeccionar la idea que tenía Weber de que cuando un poder tenía el monopolio del uso legítimo de la fuerza física, podía denominarse Estado (Mann, 1993: 55).

³ Por eso quizá la metáfora de la planta (una planta sembrada en un terreno específico, en una latitud, con un clima) represente mejor la manera como las instituciones operan que la metáfora de, digamos, el taladro. El trasplante de un árbol es tan delicado como el de una institución; no basta con abonar el terreno. Si no se dan condiciones similares a las que originalmente tenía ese árbol, simplemente no crece o no produce los frutos esperados.

difusión institucional homogénea en todas las sociedades es tan poco efectiva como cultivar el mismo tipo de plantas en todos los terrenos (Evans, 2004: 30)⁴.

Estas críticas al institucionalismo no deben llevar, sin embargo, a sostener que el asunto institucional carece de importancia. Un contextualismo que desconoce toda posibilidad de incidir en la realidad social mediante la introducción de cambios en las reglas de juego por medio de diseños institucionales es tan poco satisfactorio como un institucionalismo ciego frente a las variaciones contextuales. Las instituciones tienen, en principio, una capacidad de incidencia en la sociedad; pero esa capacidad para producir cambios está condicionada –en una relación de recíproca incidencia– por la existencia de estructuras profundas de tipo cultural, político o económico. No es que no sea posible cambiar la realidad por medio de reformas institucionales o jurídicas; es que esa es una tarea difícil que requiere, como lo explica Alejandro Portes, una conexión adecuada, efectiva, entre el diseño institucional y dichas estructuras profundas (Portes, 2006).

Las instituciones son importantes para lograr cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción, apaciguamiento de la violencia, etcétera. Sin embargo, su éxito en la consecución de esos propósitos no depende solo del diseño, sino también de las condiciones fácticas, de tipo social, político, económico, etcétera, en las que ellas operan. Esta afirmación supone una visión de las instituciones entendidas como factores que condicionan el comportamiento y los resultados económicos, sin por ello caer en la concepción, frecuente entre ciertos economistas, de las “instituciones como restricciones” (North, 1993), y más bien adhiriendo a una concepción de las instituciones “como constitutivas de los intereses y de las visiones del mundo de los actores económicos” (Evans, 2007: 219).

PROCESO CONSTRUCTIVO

De acuerdo con esta visión constructiva, las instituciones propias del Estado democrático fueron el resultado de la interacción entre ideas y experiencias. Su diseño no se consiguió de la noche a la mañana. Fue un proceso que tomó mucho tiempo, a

⁴ Alejandro Portes sostiene por su parte que ante la ausencia de un marco teórico fuerte, los institucionalistas se han contentado con exportar a los países del sur del mundo los modelos jurídicos y organizacionales anglosajones, sin el más mínimo cuidado o matiz, como si eso bastara para lograr el desarrollo (Portes, 2005). Pero esos injertos institucionales (*institutional grafting*), dice Portes, “[...] tienen lugar en un nivel muy superficial del problema y por lo tanto se enfrentan a la oposición potencial de dos conjuntos de fuerzas arraigadas en las estructuras profundas de las sociedades receptoras: aquellas fundadas en valores y aquellas fundadas en el poder”. Cuando las instituciones importadas operan en los niveles epidérmicos o visibles de la sociedad, sin posibilidad de afectar las realidades profundas o incluso intermedias, los resultados inesperados de esas instituciones no se hacen esperar, dice. Esto es lo que ha pasado en América Latina con proyectos aparentemente bien concebidos –a partir de instituciones que han tenido éxito en otros contextos–, de incontestable necesidad y sobre los cuales hay consenso, como por ejemplo la reforma agraria. Gerard Roland (Roland, 2004), por su parte, distingue entre “instituciones de movimiento lento” (*slow moving institutions*), tales como la cultura, e instituciones de movimiento rápido (*fast moving institution*), como las normas y los proyectos organizacionales. En su opinión, la razón por la cual los trasplantes de proyectos institucionales fracasan en buena parte de los países del tercer mundo es que ellos chocan con las instituciones de movimiento lento, tales como normas y estructuras de poder atrincheradas.

veces siglos, como en el caso de Inglaterra, para madurar y dar los resultados, siempre susceptibles de mejoría, que se conocen hoy en día en esos países. Ese fue un proceso complejo de ensayo y error en el cual no solo participaron pensadores del poder y del Estado (por lo general juristas y filósofos de la política), sino también actores sociales, políticos, gobernantes y ciudadanos. No solo fueron muchos los debates y las disputas teóricas, sino también las guerras y los conflictos sociales que sirvieron para lograr los consensos y los pactos que sustentaron la aplicación y eficacia de estas instituciones.

Colombia, como casi todos los países de América Latina, adoptó lo esencial de sus instituciones a principios del siglo diecinueve, y lo hizo a partir de modelos provenientes de Europa y de los Estados Unidos. Pero quienes importaron esas instituciones lo hicieron con premura, forzados por la necesidad de construir una nación a partir de las ruinas del imperio colonial, y bajo el supuesto de que podían ahorrarse el proceso de maduración contextual que esas instituciones tuvieron en los países de origen. Desde entonces, y ya llevamos más de dos siglos en esas, el diseño de nuestras instituciones carga con ese pecado original: la importación de modelos que no cuentan con la madurez contextual necesaria para que produzcan los resultados esperados. Para decirlo en pocas palabras, tenemos instituciones modernas que rigen en un país que no siempre es moderno.

Esta disparidad entre instituciones modernas y sociedad premoderna es particularmente evidente cuando se observa el país desde el punto de vista territorial o geográfico. En todas partes hay alcaldías, juzgados, concejos y personerías, pero no en todas ellas existe la realidad institucional que corresponde a lo previsto por esas instituciones. Dicho en otros términos, buena parte del territorio nacional carece de las condiciones fácticas necesarias –paz social, infraestructura, cultura ciudadana, capacidad burocrática, etcétera–, que permiten el arraigo y el funcionamiento de dichas instituciones. En muchos sitios hay alcaldes, pero no hay alcaldías, hay jueces pero no hay justicia, hay policía pero no hay seguridad. En estos contextos, las rutinas institucionales existen –se expiden decretos, se producen sentencias, se captura a los presuntos delincuentes, etcétera–, pero detrás de esas rutinas es muy poco lo que obedece a las instituciones previstas en el papel.

En buena parte de los municipios colombianos existe una disparidad muy grande entre, por un lado, las instituciones y, por el otro, las dinámicas institucionales. Pero quizá donde más profunda es esa disparidad es en los municipios afectados por el conflicto armado. Allí conviven instituciones modernas, como la descentralización política y administrativa, los jueces municipales, la democracia representativa, etcétera, pero todas esas instituciones, en la práctica, están sometidas a los poderes locales –terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etcétera– que imperan en dichos municipios y afectan seriamente la garantía de los derechos ciudadanos.

La adopción (apresurada) de instituciones modernas en contextos premodernos puede tener, sin embargo, una justificación; no se le puede pedir a un país joven, como Colombia, que reproduzca el proceso de construcción institucional que tuvo lugar en aquellos países en donde se originaron las instituciones que adoptó. Pero la justificación no es solo de naturaleza práctica o incluso económica, sino de orden político. No podemos construir el edificio institucional de manera escalonada, como lo hicieron otros países. Estamos obligados a construir todos los pisos del Estado social y democrático de derecho al mismo tiempo. Como dicen García Villegas y Uprimny:

...por difícil que sea, mientras seguimos trabajando para alcanzar la paz, esto es, mientras aún estamos simplemente poniendo los cimientos del edificio, debemos también perfeccionar los pisos superiores, esto es, impulsar la participación democrática y luchar por la justicia social. La esperanza es que la labor simultánea en los pisos superiores refuerce, en vez de que debilite, los precarios cimientos de la construcción. Esta idea nuevamente se opone a todas las leyes de la física pero se encuentra razonablemente fundada en ciertas experiencias históricas, que muestran que en nuestra época, las paces duraderas se construyen por medio de la profundización, y no de la restricción, de la democracia (García Villegas y Uprimny, 1999: 38).

Hay que evitar entonces las tentaciones autoritarias según las cuales, dadas nuestras condiciones de subdesarrollo económico, cultural e institucional, es indispensable, primero que todo, lograr el orden y la pacificación y, solo posteriormente, cuando estos propósitos se consigan, acoger la democracia y los derechos, tal como lo hicieron otros países.

Esta posición no solo es impracticable, además de política y éticamente inaceptable, sino que también es absurda, dado que nuestras condiciones no son, ni han sido, iguales a las condiciones de aquellos países. Así por ejemplo, es cierto que en Colombia todavía subsisten muchos rasgos propios del medioevo español –en la estructura de la tierra, en ciertas relaciones sociales, etcétera–, pero ellos conviven con situaciones modernas que dan lugar a realidades sociales únicas. Justamente por eso, por la mezcla entre lo moderno y lo premoderno que caracteriza nuestra realidad social, estamos enfrentados a encontrar una vía intermedia entre la copia simple y llana de esas instituciones y la reproducción de las condiciones fácticas –sociales, políticas, económicas– que hicieron posible la existencia de las mismas.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Aquí sostenemos que el fortalecimiento de las instituciones locales –por ejemplo, mediante el traslado de competencias administrativas, del aumento de recursos, de la promoción de la participación política– no produce los efectos esperados a menos que dicho fortalecimiento se consiga a la par con la consolidación de ciertas condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que permiten dicho fortalecimiento. Se trata entonces de un proceso simultáneo, no escalonado, en donde los objetivos –descentralización, pacificación, participación, desarrollo, etcétera– se construyen de manera conjunta por medio de la incidencia recíproca y virtuosa entre ellos.

Así por ejemplo, si de lo que se trata es de producir desarrollo económico, las instituciones son importantes pero son insuficientes, por sí solas, para lograr ese objetivo. Peter Evans ha mostrado cómo la mejor manera de lograr el desarrollo es mediante una visión que denomina *hibridista* y que combina el aumento de la capacidad burocrática, los impulsos al mercado y el fortalecimiento de la democracia deliberativa. El desarrollo depende “de la integración sinérgica de estos tres modos diferentes de control” (Evans, 2007: 166). Siguiendo a Evans, el desarrollo requiere no solo de racionalidad burocrática (tipo weberiano) sino también de lo que él denomina “autonomía inmersa” (*embedded autonomy*), es decir relaciones provechosas y virtuosas con el exterior, en particular con otros agentes y otras instituciones del campo en el que operan (Evans, 1995; Granovetter, 1985).

Con fundamento en esta visión de las instituciones como entornos sociales constitutivos de y constituidos por los contextos en los cuales operan, es posible sostener,

apoyados además en una amplia literatura sobre la materia (Tilly, 2005; Campbell, 2004; Evans, 2004; López-Alves, 2003; Mann, 1993; Portes, 2005; Sen, 2000), que la construcción institucional es un proceso complejo en el que participan elementos de distinto orden –institucionales, económicos, políticos, etcétera–, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. La obtención del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado. Ello implica el sometimiento de los actores armados que operan en el territorio municipal y la pacificación de las relaciones sociales entre la población civil (Weber, 1992). Implica también la creación de un sistema de protección –judicial o administrativo– de los ciudadanos contra las posibles acciones arbitrarias del gobierno o de los funcionarios públicos.
2. La consolidación de un aparato burocrático institucional que sea, por un lado, relativamente autónomo con respecto al sistema político y a las estructuras socioeconómicas que operan en el municipio y, por otro, que tenga la capacidad infraestructural para llevar a cabo los propósitos legales que se impone (Mann, 1993; Weber, 1992).
3. La implantación de un sistema de competencia política abierta entre los partidos o las facciones. Esto permite no solo que exista rotación y transparencia en el ejercicio del poder, sino también que el disenso tenga efectos políticos: una oposición fuerte no solo incide en la manera como se comporta y gobierna la élite que detenta el poder, sino también en el contenido del debate político, haciéndolo más ingenioso y constructivo (Dahl, 1975; Tilly, 2005).
4. El logro de unas condiciones mínimas de igualdad material entre la mayoría de los súbditos, de tal manera que se facilite la construcción de una cultura ciudadana⁵. Cuando se adoptan instituciones democráticas en entornos sociales caracterizados por una jerarquización social y económica muy fuerte, esas instituciones pueden permanecer vigentes durante largos periodos sin que afecten aquellas estructuras jerarquizadas. En estos casos, los actores sociales más poderosos tienen una gran capacidad para desviar o neutralizar estos objetivos sin afectar las formas propias de las instituciones adoptadas. Eso es lo que pasa en un país como Colombia y en buena parte del resto de América Latina⁶.
5. El desarrollo de un mercado dinámico que tenga no solo la capacidad para cohesionar socialmente a la población mediante incentivos económicos, sino que sea legal y, en ese sentido, fortalezca la imagen de que las instituciones favorecen ese mercado y esos intereses.

Estos elementos reflejan los tres grandes logros del constitucionalismo occidental, conseguidos de manera escalonada a través de los últimos cuatro siglos: la pacificación de la sociedad mediante la consolidación del Estado, la democratización del poder político, y la igualdad relativa de la sociedad civil por medio de los derechos sociales.

5 Al respecto véanse Sen (Sen, 1982, 1984, 2000), Michelman (Michelman, 1973), Nussbaum (Nussbaum, 1990), Rawls (Rawls, 1996), Sandel (Sandel, 2000), Taylor (Taylor, 1985).

6 Véanse Centeno y López-Alves (Centeno y López-Alves, 2001), O'Donnell (O'Donnell, 1998), López-Alves (López-Alves, 2003) y Romero (Romero, 1956).

Esta lista de elementos pone de presente no solo las interconexiones que existen entre lo institucional y lo social –por ejemplo, entre la ciudadanía y el poder infraestructural o entre la justicia y la ciudadanía–, sino también las que tienen lugar entre los mismos elementos institucionales –por ejemplo, entre el sistema judicial y el sistema electoral–. La importancia de dichas interrelaciones es un argumento contra las visiones instrumentales del derecho y las políticas públicas, y también contra las concepciones dicotómicas de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Así por ejemplo, según Tilly (2005), mientras mayor es la capacidad estatal para hacer efectivas sus decisiones, mayor es la probabilidad de que los reclamos ciudadanos se hagan directamente ante los actores gubernamentales y no ante los intermediarios. Por el contrario, a menor capacidad gubernamental no solo aumenta la proporción de reclamos que se traducen en competencias violentas o clientelistas entre los actores sociales, sino que también aumenta la posibilidad de que las acciones del gobierno consistan en actos violentos y predatorios. Algo parecido puede decirse con el sistema político. Mientras más democrático e incluyente es el sistema político, más institucionalizadas serán las protestas. Elecciones extensas y directas promueven la formación de identidades colectivas generales y comprehensivas.

La formación del Estado y el territorio

Lo que denominamos hoy en día *Estado moderno* es el resultado de un tipo particular de organización política que logró consolidarse en Europa a partir de una configuración social particular⁷. Pero su creación no se hizo de la noche a la mañana; por el contrario, como lo explica Charles Tilly, fue el resultado de un largo proceso de concentración y monopolización del poder que duró aproximadamente 800 años. La paulatina concentración del poder que fue dando lugar al Estado moderno estuvo impulsada por la guerra y por el cobro de los impuestos que se necesitaban para hacer la guerra⁸. La organización fiscal y el ejército fueron entonces fundamentales para que el Estado emergiera como un poder superior. Esta es la manera como Norbert Elias explica la concentración de poder en manos del Estado:

Los medios financieros que afluyen a este poder central sostienen el monopolio de la violencia; y el monopolio de la violencia sostiene el monopolio fiscal. Ambos son simultáneos; el monopolio financiero no es previo al militar y el militar no es previo al financiero, sino que se trata de dos caras de la misma organización monopolística (Elias, 1986: 345).

En un mundo dominado por la guerra, la seguridad es el bien máspreciado. Por eso los gobernantes ofrecían seguridad a cambio de lealtad y dinero. Ellos eran, dice Tilly, una especie de chantajistas: ofrecían protección contra ciertos males que ellos mismos

7 Sobre la formación del Estado europeo existe una amplísima literatura. Véanse, entre otros, Tilly (Tilly, 1985, 1992, 1995, 2005), Elias (Elias, 1982), Huntington (Huntington, 1968), Olson (Olson, 1982, 1993), Kennedy (Kennedy, 1987), Moore (Moore, 1996), Gellner (Abrams, 1988), Bourdeau (Bourdeau, 1970), Skocpol (Skocpol, 1979), Evans, Rueschemeyer y Skocpol (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 2005).

8 La dosis de impuestos y de coerción no siempre fue la misma en todos los países, explica Tilly. Allí donde predominaba el campesinado, el Estado impuso su dominio principalmente mediante la coerción sobre la población rural; allí donde prevalecían las grandes ciudades y la población urbana, en cambio, el Estado se impuso por medio de la tributación y la extracción de capital.

podrían de otra manera infligir o por lo menos permitir que se infligieran (1990). Pero se trataba de un chantaje que le dejaba a la población, o por lo menos a una parte de ella, cierto grado de negociación. La población no asistía de manera pasiva a las prácticas de coerción y explotación impuestas por el poder estatal. “Ningún monarca podía hacer la guerra sin asegurar el consentimiento de la gran mayoría de sus súbditos y la activa colaboración de algunos pocos con poder” (Tilly, 1990: 75). La primera prueba del poder negociador de la población tuvo lugar en Inglaterra cuando el rey Juan sin Tierra intentó obtener dinero de sus barones para hacer la guerra contra Francia. En esa ocasión los barones no solo se negaron a seguir al rey, sino que le hicieron firmar la célebre Carta Magna de 1215, en la cual se imponían condiciones estrictas para el cobro de impuestos. Siglos más tarde, la resistencia de los barones y de los *lores* encontraría alianzas importantes en las comunidades y en el pueblo raso de tal manera que podían poner en juego la estabilidad misma de la corona. Por eso los monarcas se vieron obligados a negociar e incluso a claudicar. Eso sucedió con las dos grandes revoluciones modernas europeas: la revolución gloriosa en Inglaterra (1688) y la revolución francesa (1789).

La participación del pueblo –más precisamente de una parte del pueblo– fue pues particularmente importante para superar la dominación indirecta del Estado, es decir, para eliminar a los intermediarios lo cual, a su turno, trajo consigo fuertes reivindicaciones populares a favor de la igualdad. La mayor igualdad conseguida a partir de estas protestas populares fue, según Michael Mann (2003), un elemento fundamental en la construcción de los Estados. Cierta homogeneidad social y cierta igualdad fueron indispensables para lograr Estados eficientes. Esto ocurrió con especial fuerza en la Francia de 1789. Allí se puso de manifiesto todo el odio que el pueblo tenía por los pequeños notables locales que ejercían el poder durante el antiguo régimen. Esos notables eran vistos como los pequeños tiranos que reproducían lo peor del poder monárquico. De ahí la propuesta de eliminar todo poder intermediario –en especial las corporaciones– entre los individuos y el poder central, plasmada en la célebre *Ley le Chapellier* de junio de 1791.

En una apretada síntesis, esta historia puede ser contada de la siguiente manera: en Europa, en el siglo dieciséis, el Estado se sobrepuso a las fuerzas sociales existentes –a los notables, a los señores, a los gamonales y demás actores sociales que detentaban el poder local– y así logró pacificar la sociedad y cerrar las fronteras, de tal manera que impidió la entrada y salida de los criminales; en los siglos diecisiete y dieciocho, la burguesía, en alianza con sectores populares, logró imponer una cierta democratización del Estado. Finalmente, entre finales del diecinueve y el siglo veinte, el Estado, presionado por los movimientos sociales, logró imponer cierta igualdad material entre las clases mediante el reconocimiento de los derechos sociales⁹.

Pero la consolidación del Estado en Europa no fue el resultado de una receta única seguida al unísono por todos los países. Hubo importantes diferencias en los procedimientos; no obstante, el resultado siempre fue el mismo: la concentración del poder militar y fiscal en manos de una organización centralizada que empezó a funcionar a partir de reglas propias que ningún grupo o clase social podía manejar a su antojo (Weber, 1978). Esta concentración del poder implicó, además, el cierre y control de las

⁹ Al respecto véanse Tilly (1990), Elias (1986, 1990), Moore (1996), Abrams (1988) y González et al. (González, Bolívar y Vásquez, 2003).

fronteras. Los Estados modernos se consolidaron, dice Norbert Elias, cuando lograron impedir que los delincuentes, los mercenarios y en general los enemigos de la sociedad y del Estado entraran y salieran a su antojo por las fronteras del país.

Por fuera de Europa la evolución del Estado ha sido no solo más corta sino menos lineal y constructiva; aquí, la consolidación de los monopolios fiscal y coercitivo ha debido enfrentar múltiples obstáculos, para no hablar de las dificultades que ha tenido la movilización popular. El modelo occidental de concentración de poder ha sido desafiado, y en ocasiones obstaculizado, por múltiples factores, entre los cuales, explica Tilly, se encuentran los siguientes:

[...] actores poderosos que se han resistido o distorsionado la transformación de las organizaciones oficiales; funcionarios que han usado el poder para sus propios fines; partidos políticos que se han convertido en bloques étnicos o en cadenas clientelistas; empresas estatales que han colapsado; líderes carismáticos que han suprimido el estilo occidental de las elecciones políticas, etcétera (1990: 194).

En el caso de Colombia, hubo tres factores adicionales que no favorecieron la concentración de poder y el fortalecimiento institucional indicados. Primero, la ausencia de grandes guerras internacionales. El ejército colombiano, como buena parte de los ejércitos latinoamericanos, se ha ocupado más de reprimir alzamientos internos que de defender la soberanía, lo cual ha traído como consecuencia, dada su participación en los conflictos internos, un cierto debilitamiento de la independencia política de la fuerza pública¹⁰. Segundo, la ausencia de regímenes populistas, como los que tuvieron lugar en Argentina o Brasil en la mitad del siglo veinte, y que lograron cierta participación de las clases subordinadas en el Estado, y con ello cierta legitimidad del poder político.

Tercero, el control y cierre de las fronteras no siempre ha sido efectivo, siendo un fenómeno que trasciende las fronteras colombianas. Hasta finales del siglo diecinueve en América Latina había porciones enormes del territorio que no estaban bajo el dominio estatal: los desiertos del norte de México, la cuenca amazónica, las costas de América central, las mesetas del interior del Brasil, la pampa argentina, los bosques del sur de Chile. Solo algunas partes de esos territorios se encuentran hoy conectadas y controladas por poderes estatales.

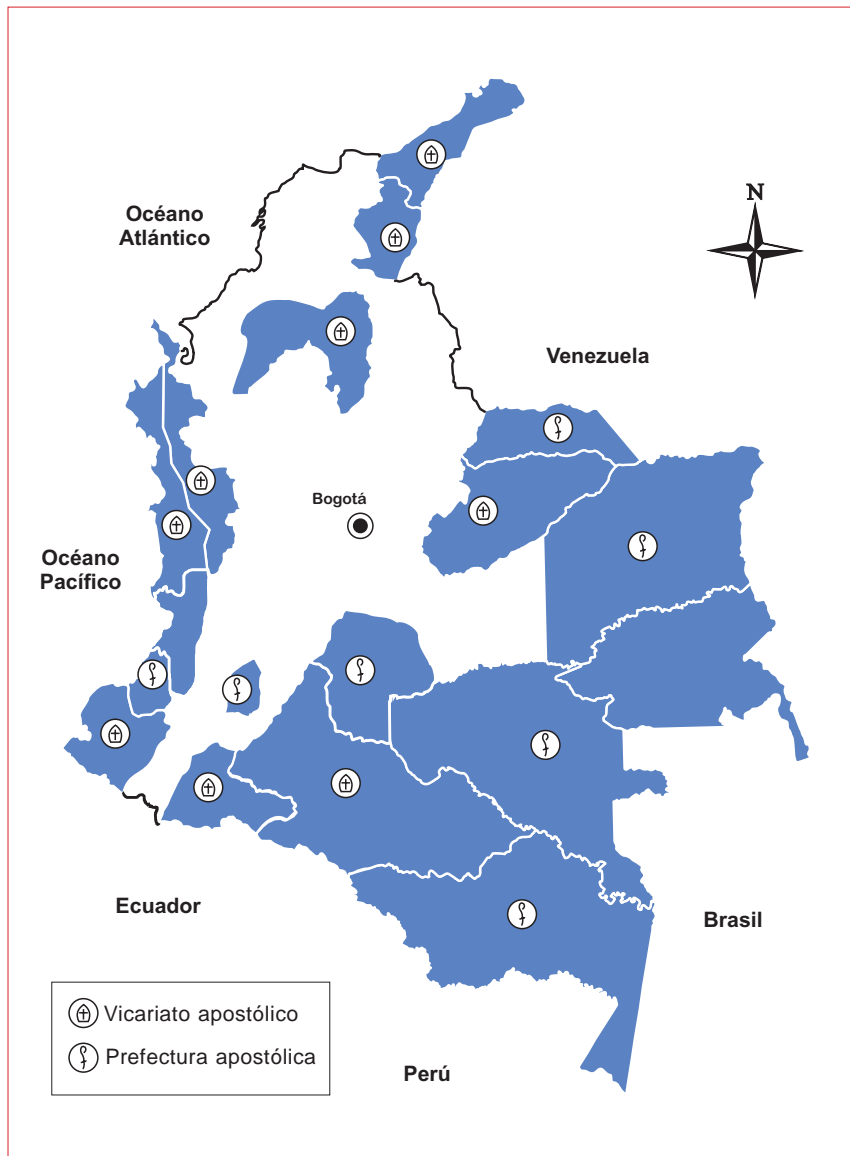
En Colombia siempre hubo –y sigue habiendo– territorios de refugio para individuos y poblaciones que no lograron acoplarse a la sociedad o que simplemente vivían tras la búsqueda de oportunidades para obtener rentas ilegales (Múnera, 2005). En estos territorios sin dios ni ley, tomaron fuerza grupos sociales autónomos que se resistían a someterse a las reglas de la sociedad convencional. Poblaciones indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, la alta Guajira y el Catatumbo; cimarrones en el Pacífico; mestizos en el Magdalena medio y la serranía de San Lucas (Serje, 2005), todos ellos vivieron –y muchos viven todavía– en un mundo regido por las reglas del contrabando y la piratería. Estos territorios, dice Margarita Serje, “fueron habitados por poblaciones de ‘libres de todos los colores’ y por diversos grupos de ‘arrochelados’, lo que los convirtió en objeto de una ambiciosa empresa de refundación adelantada por la administración borbónica a finales del siglo XVIII, que no logró a fondo su cometido” (Serje, 2005: 4).

¹⁰ Al respecto véase Esquivel (2001).

Una ilustración de la importancia de los territorios allende el dominio estatal se encuentra en el mapa 1, de la iglesia católica sobre las misiones, donde se muestra la dimensión que tenían los llamados “territorios salvajes de la administración misional” a mediados del siglo veinte.

Aún hoy en día, Colombia es un país con fronteras no controladas, por las cuales entran y salen, casi a su antojo, los delincuentes y enemigos del Estado. Eso sucede en la frontera sur donde se encuentra la selva amazónica; en buena parte del oriente por la Orinoquia y también en buena parte del occidente conformado por una selva impenetrable. Una de las explicaciones de la prosperidad del narcotráfico en Colombia está en estas fronteras no controladas. El caso más impresionante es el del Chocó, un departamento ocupado por una de las selvas más densas y lluviosas del mundo y atravesado por ríos caudalosos que dan al mar Pacífico a lo largo de varios miles de kilómetros sin puertos ni vías de comunicación. Asimismo, fuera de una pequeña franja en Cúcuta y otra en Ipiales, el resto de las fronteras del oriente y del sur del país

Mapa 1. Territorios de la administración misional



Fuente: Serje (2005), tomado de Bonilla (1969).

son ‘tierra de nadie’, por la que circulan armas, cocaína y dinero ilegal a discreción¹¹. La territorialidad difusa hace imposible la soberanía del Estado sobre su territorio, y es una garantía para que los intermediarios operen en la frontera entre lo legal y lo ilegal, según sus conveniencias.

Análisis de las instituciones municipales en Colombia

Hasta este punto hemos visto qué entendemos por instituciones y por qué son importantes para el desarrollo y la formación del Estado en el territorio. En esta sección respondemos las preguntas centrales de este texto: ¿cuáles son los principales problemas de las instituciones municipales en Colombia? ¿Cuáles son los municipios más débiles institucionalmente?

A partir del marco teórico planteado en la sección anterior, y de la información disponible sobre las instituciones municipales, hemos identificado cuatro dimensiones del desempeño institucional: la gestión administrativa, la provisión de justicia, la protección de la propiedad (instituciones catastrales) y la rendición de cuentas. A continuación nos concentramos en cada una de ellas. Para cada una presentamos una definición de la dimensión, describimos el panorama institucional y proponemos una forma de agrupar los municipios para identificar aquellos más débiles institucionalmente.

Desempeño integral

Una primera dimensión del desempeño institucional de los municipios que hay que tener en cuenta es la dimensión “ejecutiva” del municipio. ¿Qué tan buenos son los municipios en la gestión diaria del aparato burocrático para cumplir las obligaciones que les asignan la Constitución y la ley? ¿Qué tan eficientes, eficaces y capaces son como aparatos de gestión administrativa? En esta sección tratamos de responder estas preguntas. Entendemos el municipio en su versión más restringida, más formalista; el municipio como una entidad jurídica de la rama ejecutiva del Estado, que tiene unas responsabilidades específicas de gestión administrativa asignadas por la Constitución y la ley¹².

11 Una manifestación del abandono colombiano de sus fronteras es el campamento guerrillero permanente en donde fue abatido el jefe de las Farc *Raúl Reyes*, ubicado en la frontera con Ecuador.

12 En esta sección entendemos el municipio como una división político-administrativa del Estado, una entidad jurídica perteneciente a la rama ejecutiva, a la que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Véase al respecto el artículo 311 y siguientes de la Constitución y la ley 136 de 1994. El artículo 3° de esta ley asigna las siguientes funciones a los municipios: “1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal. 3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. 4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades. 5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente

Para este propósito utilizaremos el índice de desempeño integral elaborado por el Departamento Nacional de Planeación desde el año 2005, que evalúa la gestión pública de los municipios y la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local (DNP, 2010b: 13)¹³. El índice divide el desempeño en cuatro componentes: la eficacia, definida como el Estado de avance en el cumplimiento de las metas de producto del plan de desarrollo¹⁴; la eficiencia, entendida como la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y la prestación de servicios básicos¹⁵; el cumplimiento de requisitos legales, específicamente de las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 y sus respectivos decretos reglamentarios¹⁶; y, finalmente, la gestión administrativa y fiscal, que comprende la capacidad administrativa y financiera de un municipio para materializar los objetivos y metas programados en el plan de desarrollo local¹⁷ (DNP, 2010b). Estos cuatro componentes se ponderan por igual y se suman, y así se construye una medición en donde 0 corresponde al desempeño más deficiente y 100 al más sobresaliente.

La tabla 1 muestra los cuatro componentes y los respectivos indicadores.

y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley. 6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley. 7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio. 8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario. 9. Las demás que le señale la Constitución y la ley”.

- 13** Este índice tiene sus orígenes en las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, que tratan sobre la descentralización, la ejecución de los recursos y la racionalización del gasto público. Eso explica que tenga un énfasis en la dimensión de gestión pública del municipio, y excluya otras dimensiones de las instituciones locales, como la justicia.
- 14** Se pondera el cumplimiento de las metas programadas en los sectores básicos: educación, salud y agua potable; y en otros sectores: deporte y recreación, cultura, servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado, vivienda, desarrollo agropecuario, promoción del desarrollo, transporte, medio ambiente, prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario.
- 15** Se calcula una medida de eficiencia global a partir de seis funciones de producción definidas para los sectores de educación, salud y agua potable, en los siguientes aspectos: matrícula educativa, calidad educativa, régimen subsidiado, plan ampliado de inmunizaciones, aprovechamiento, cobertura y continuidad del servicio y calidad del agua.
- 16** Estas normas definen la manera como los municipios y distritos deben incorporar y ejecutar los recursos del sistema general de participaciones que les son asignados en el Conpes social.
- 17** Este componente está dividido en dos indicadores. El primero, la capacidad administrativa, mide la “disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial”. Para medir esto se tiene en cuenta la estabilidad del personal directivo, la profesionalización de la planta, la disponibilidad de computadores, la automatización de procesos, y el cumplimiento de un modelo de control interno definido por el gobierno llamado “modelo de estándar de control interno”. El segundo indicador, de desempeño fiscal, evalúa el estado de las finanzas de los municipios, y está construido a partir de seis indicadores financieros: la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la magnitud de la deuda, la dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, la generación de recursos propios, la magnitud de inversión y la capacidad de ahorro (DNP, 2010a).

Tabla 1. Componentes e indicadores del índice de desempeño integral

Componente	Eficacia	Eficiencia	Cumplimiento requisitos legales	Gestión administrativa y fiscal
Indicadores	Porcentaje de avance del plan de desarrollo	Productos obtenidos vs. insumos utilizados en educación, salud y agua potable	Ley 715 de 2001	Capacidad administrativa
	Porcentaje de cumplimiento de las metas de producto	Mejoras potenciales en productos e insumos Análisis de productividades	Ley 1176 de 2007	Desempeño fiscal

Infortunadamente, la metodología de medición no ha sido estable a lo largo de los años. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), con razón, ha debido modificar algunos de los indicadores para responder a nuevas obligaciones legales o constitucionales (como el acto legislativo 04 de 2007 y las leyes que lo reglamentan) o para hacer más compatible el índice a dinámicas locales que la metodología original ignoraba. Esto implica que los datos no son comparables a lo largo del tiempo y entonces, por ejemplo, no se puede comparar el puntaje que obtuvo un municipio en 2006 con el que obtuvo en 2010. Sin embargo, es posible agregar los puntajes de los municipios para todos los años, y así obtener un promedio de los puntajes obtenidos durante el periodo. Es una especie de “licencia” que nos tomamos, pues aunque la medida ignora parcialmente los ajustes que hizo el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a lo largo de los años, agrupa la información e identifica no resultados anuales –muchas veces sensibles a fenómenos coyunturales o extraordinarios– sino un patrón de desempeño para los seis años de medición. Este es el indicador que vamos a utilizar: el promedio de puntajes de los municipios en las evaluaciones de desempeño integral realizadas por el DNP entre 2005 y 2010.

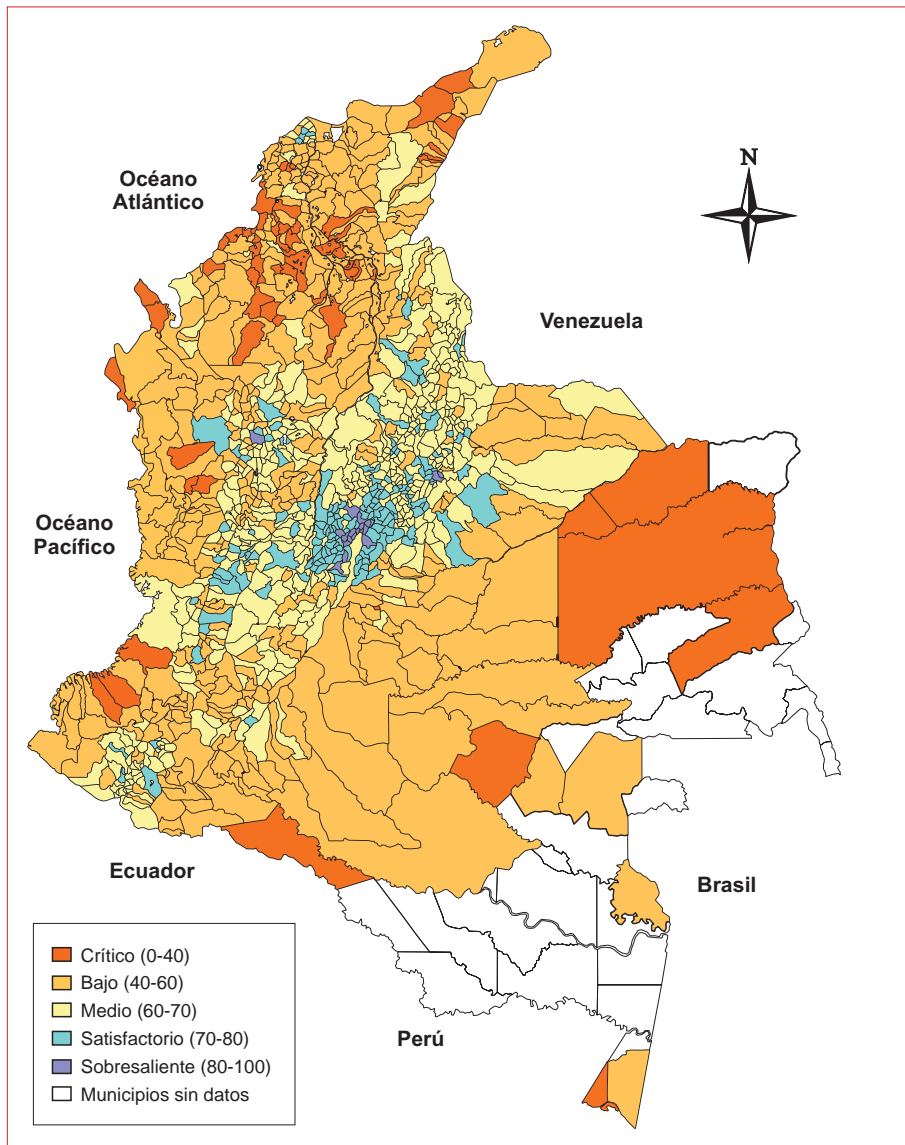
La tabla 2 muestra cómo están distribuidos los municipios en las categorías de desempeño construidas por el mismo DNP.

Tabla 2. Municipios por niveles de promedio de desempeño

Nivel	No. de municipios	% de municipios
Crítico (<40)	60	5,5
Bajo (≥ 40 y < 60)	419	38,2
Medio (≥ 60 y < 70)	428	39
Satisfactorio (≥ 70 y < 80)	176	16
Sobresaliente (≥ 80)	15	1,4
Total	1.098	100

Como muestra la tabla, la mayor parte de los municipios (77,2 por ciento) está en las categorías bajo y medio. Ciento setenta y seis tuvieron un desempeño promedio satisfactorio, mientras que en solo 15 fue sobresaliente. El 5,5 por ciento de los municipios, 60, tuvo un promedio de desempeño crítico. El mapa 2 muestra cómo están distribuidas estas categorías de desempeño promedio a lo largo del territorio.

Mapa 2. Promedio de puntajes en el índice de desempeño integral, 2005-2010



Fuente: DNP.

El mapa muestra un patrón de distribución del buen desempeño institucional que, como se verá a lo largo del capítulo y se ha probado en otros textos, en términos generales se repite en las diferentes mediciones de las instituciones en el territorio (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2011). El desempeño satisfactorio y sobresaliente se tiende a concentrar en el centro del país, especialmente en Cundinamarca, y en algunos municipios de Boyacá, Santander, Valle del Cauca y del Eje Cafetero. Pasto en el sur y algunos municipios de Atlántico en el norte son excepciones de buen desempeño en sus respectivas regiones, caracterizadas por un desempeño crítico y bajo.

Detengámonos un momento en los municipios con desempeño crítico. Estos se concentran en tres regiones, que en general tienen un desempeño muy deficiente: en una primera región, al oriente del país, están algunos municipios de Vichada (Cumaribo, Santa Rosalía, La Primavera), Guainía (Puerto Inírida, la capital) y Guaviare (Miraflores). A su alrededor no hay municipios con desempeño satisfactorio y sobresaliente, apenas algunos pocos con desempeño medio; de resto, todos los vecinos tienen un desempeño bajo.

La segunda región corresponde a la franja de la costa Pacífica, donde la regla general también es el desempeño bajo y crítico. Solo algunos municipios tienen un desempeño medio. En esta zona se ubican Medio Atrato, Lloró, Atrato y Juradó en Chocó, y en el sur López y Guapi en Cauca. Un poco más al sur, ya no en el Pacífico, sino en la frontera con Ecuador, se encuentra Puerto Leguízamo, con un desempeño crítico.

Esta segunda región empata con la tercera en el norte, y es la que agrupa la mayor cantidad de municipios con desempeño promedio crítico. Va desde el Urabá (Unguía y Acaandí en Chocó) y sigue por Córdoba, Sucre y Bolívar, y termina en Magdalena y Cesar. Doce de 28 municipios de Córdoba tienen un desempeño promedio crítico, y el resto lo tienen bajo¹⁸. Algo similar ocurre en Bolívar y Sucre. Diez de los 45 municipios de Bolívar tienen un desempeño crítico y sólo uno tiene un desempeño medio. Los otros 34 municipios tienen un desempeño bajo. En 14 de Sucre es crítico, 11 lo tienen bajo y solo uno tuvo un desempeño promedio medio. A esto se suman otros municipios un poco más al norte, que también tienen desempeño crítico: San Zenón y Santa Ana en Magdalena, y seis de los municipios de La Guajira, sobre todo del sur: Barrancas, El Molino, La Jagua del Pilar, Manaure, Riohacha y Urumita.

El panorama de la región Caribe es bastante negativo: allí se encuentran 44 de los 60 municipios de todo el país que tienen desempeño promedio crítico¹⁹ y en toda la región solo hay cuatro con desempeño satisfactorio (Baranoa, Galapa, Malambo y Usiacurí en Atlántico). No hay uno solo sobresaliente.

Esta idea que muestra el mapa también se comprueba al relacionar este promedio de desempeño con la "ruralidad" de los municipios. Tomamos como base el índice de ruralidad calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el *Informe de desarrollo humano 2011*, que mide la ruralidad de los municipios a partir de la densidad de la población y de la distancia frente a ciudades de más de 100.000 habitantes²⁰. El resultado es una correlación negativa significativa: entre más rurales son los municipios, menor promedio de desempeño integral tienen²¹.

De esta sección se pueden concluir al menos dos cosas. Primero, el índice de desempeño integral elaborado por el DNP es una herramienta adecuada para medir una dimensión del desempeño institucional de los municipios: el municipio como un aparato formal de gestión administrativa. Aquí no se tiene en cuenta qué tan democrático es el municipio, qué tanta justicia hay o si sus funcionarios son corruptos o no; se limita a medir cuál es su capacidad burocrática y qué tan eficaz y eficiente es en la producción de unos determinados resultados. Segundo, es posible agregar los resultados que los municipios han obtenido durante los seis años que se ha medido el índice, y al hacerlo se tiene un buen panorama de cuáles son las subregiones de bajo desempeño institucional. Los 60 municipios con desempeño crítico no solo hablan de sí mismos, sino de las regiones a las que pertenecen y que tienen, en general, un promedio bajo de desempeño.

18 No estamos teniendo en cuenta a San José de Ure y Tuchín, ya que fueron creados recientemente y no hay datos suficientes sobre ellos.

19 Por región Caribe entendemos los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Cesar y La Guajira.

20 Para más información sobre la manera como se calculó este índice, ver PNUD (2011: 413).

21 El índice de correlación de Pearson es de -0,377, significativo al nivel 0,001.

Instituciones de justicia

El índice de desempeño integral del DNP es una buena herramienta para medir el desempeño de los municipios como aparatos de gestión administrativa. Sin embargo, si queremos medir de una forma más integral el desempeño de la oferta institucional de los municipios, tenemos que incluir en nuestro análisis otras variables que den cuenta de otras dimensiones que van más allá de la gestión administrativa. La justicia es una de esas dimensiones. ¿Qué tan buena es la oferta de justicia en un municipio? Esta es la pregunta que intentamos responder en esta sección.

Estudiar el desempeño de la justicia local es importante por varias razones. Primera, porque la justicia es una parte central del Estado y del poder político, y un factor importante de la definición y solución de los conflictos sociales e institucionales. A esto se le suma la creciente judicialización de la protección de los derechos de las personas, que ha venido de la mano de la Constitución de 1991 y de la introducción de la acción de tutela.

Segunda, estudiar cómo funciona la justicia localmente es importante porque se ha probado que en Colombia existe una relación entre la justicia y los niveles de violencia y criminalidad. Así lo ha mostrado una amplia literatura, que ha criticado la idea un tanto simplista de que la violencia se origina en la pobreza, en la falta de apertura política del régimen o en la existencia de una supuesta cultura belicosa de los colombianos. Estos estudios críticos señalan que la debilidad de la respuesta institucional de la justicia es un incentivo para el crimen (Gaviria, 2000; Montenegro, Posada y Piraquive, 2000; Echeverri y Partow, 1998; Sánchez, 2006). Mauricio Rubio, por ejemplo, sostiene que la falta de una justicia penal eficiente y capaz de disuadir a los delincuentes es la causa de la extraordinaria reproducción del crimen que tuvo lugar en Colombia a finales del siglo veinte (Rubio, 1996, 1999). Desde una perspectiva interdisciplinaria, una investigación más reciente complementa esta literatura, y muestra que en los lugares en donde hay mayor violencia de los grupos armados hay también una menor provisión de justicia (García Villegas, 2008).

Tercera, por las dos razones anteriores, el fortalecimiento de la justicia debe ser una prioridad del Estado para garantizar la protección de los derechos y para reducir la criminalidad y la violencia. Estudiar en detalle cómo opera la justicia localmente permite entonces tener información fundamental para diseñar políticas públicas que conduzcan a su fortalecimiento en el territorio.

En este texto medimos el desempeño de las instituciones de justicia a partir del nivel de eficacia del sistema penal, entendido como la relación entre el número de condenas por homicidios y el número total de homicidios ingresados al sistema (noticia *crimínis*). En otras palabras, medimos qué tantas condenas por homicidio se producen respecto del total de los homicidios conocidos. Nos concentramos en el sistema penal porque, además de ofrecer información estadística más completa y confiable, es el que, de acuerdo con literatura reciente, tiene una mayor relación con la fortaleza institucional del Estado en zonas de conflicto (García Villegas, 2008). Optamos por limitarnos a los homicidios, puesto que estos delitos son, por un lado, de los más graves, y, por el otro, los que presentan menor subregistro: es más difícil que un homicidio pase desapercibido a que lo haga una estafa, por ejemplo²².

²² Es importante tener en cuenta que aquí medimos el nivel de eficacia en la condena de homicidios que tienen lugar en un municipio determinado. Pero esto no necesariamente significa que

Del total de municipios se excluyeron aquellos para los que no se tenía información y aquellos que, de acuerdo con la información, no tenían ingresos por homicidios. Por razones de disponibilidad y calidad de la información, nos limitamos exclusivamente a los procesos penales surtidos bajo el sistema penal acusatorio (ley 906 de 2004). Para cada municipio, agregamos la información existente relacionada con ese sistema, y es a partir de la información de cada uno que se analiza la eficacia²³.

Para enfrentar la dispersión de los datos, construimos categorías a partir de la media y de distancias respecto de la media en unidades de desviaciones estándar²⁴. Esta medida tiene la ventaja de utilizar como criterio para la agrupación el mismo estándar de eficacia de jueces en los municipios del país. En la tabla 3 se muestra cómo están distribuidos los municipios en las diferentes categorías que creamos para agruparlos.

Tabla 3. Niveles de eficacia del sistema en los municipios

Niveles de eficacia	Número de municipios	% de municipios
Muy baja	91	8,3
Baja	210	19,1
Media	363	33,1
Alta	301	27,4
Muy alta	48	4,4
Sin información/ingresos	85	7,7
Total	1.098	100

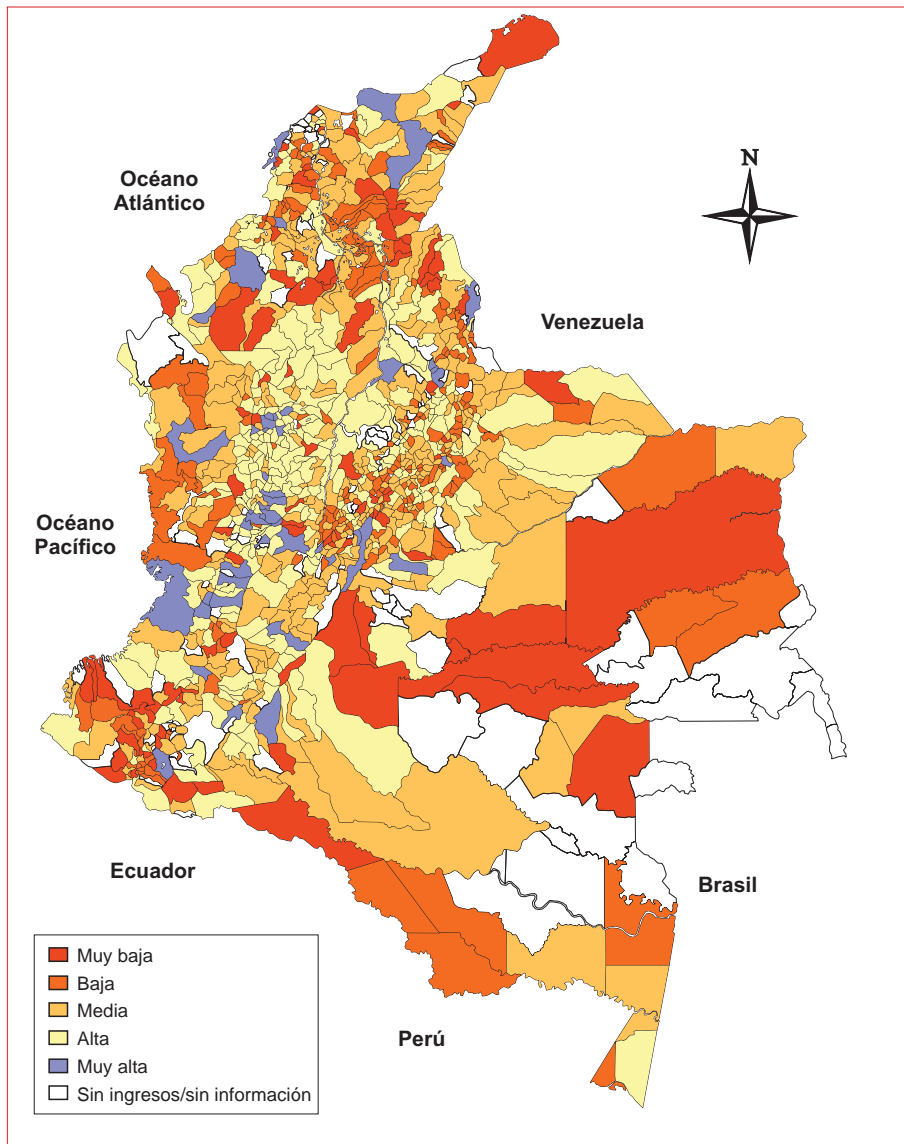
Como se puede ver, 91 municipios, el 8,3 por ciento del total, tienen una eficacia “muy baja”, mientras que 210 la tienen “baja”. Es en estos dos grupos, especialmente en el primero, en donde se podría priorizar la acción del Estado. Estos mismos resultados se pueden ver geográficamente en el mapa 3.

Lo primero que llama la atención del mapa es que buena parte de los municipios con eficacia “muy alta” corresponde a capitales de departamento, que son a la vez las principales ciudades del país: del total de 49 municipios con eficacia “muy alta”, 21 son capitales²⁵. El panorama de los municipios con eficacia muy alta lo completan otros, que si bien no son capitales de departamento, son ciudades pequeñas y tienen

el proceso penal haya tenido lugar en ese municipio. Debido a la gravedad de los homicidios, la competencia para juzgarlos en primera instancia es asignada por la ley a los jueces del circuito y no a los jueces municipales. Y no en todos los municipios hay jueces del circuito. Las fiscalías encargadas de actuar ante los jueces del circuito no son las locales sino las seccionales, que aunque no necesariamente tienen operaciones fijas en cada municipio, sí tienen competencia en todo el territorio. A pesar de que se pueden apoyar en las locales, son las seccionales las que llevan el caso ante los jueces.

- 23** Esto nos permite controlar el hecho de que el sistema penal acusatorio haya entrado en vigencia gradualmente a lo largo del territorio. Es irrelevante si el sistema entró en vigencia en Cali años después de que lo hiciera en Manizales, pues cada municipio se analiza a partir de su ingreso al sistema.
- 24** Para una explicación más detallada sobre cómo se construyeron los rangos, véase el anexo 1.
- 25** Estos municipios son: Medellín, Armenia, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Florencia, Popayán, Valledupar, Montería, Quibdó, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Pereira, Cúcuta, Bucaramanga, Sincelejo, Ibagué y Cali.

Mapa 3. Eficacia de la justicia penal en los municipios (condenas/ingresos homicidios)



Fuente: Fiscalía General de la Nación.

un amplio despliegue institucional: Buga, Tuluá, Dosquebradas, Palmira, Barbosa, Barrancabermeja, Bello, Buenaventura, entre otros.

Como muestra el mapa, las zonas con baja y muy baja eficacia de la justicia penal tienden a coincidir con las mismas tres zonas de las que hablamos en la sección anterior sobre desempeño integral. La primera es la franja del Pacífico, que va desde el norte del Pacífico hasta el sur, en la frontera con Ecuador, llegando incluso a Putumayo y al costado occidental de Caquetá. Aquí no solo hay una gran cantidad de municipios con eficacia muy baja, sino que están rodeados por municipios con desempeño bajo. Las pocas excepciones de eficacia muy alta corresponden a las capitales de departamento (Cali, Quibdó, Pasto y Popayán) y a otros pocos municipios relativamente grandes, como Buga, Tuluá, Buenaventura, Yumbo y Palmira en el Valle del Cauca.

La segunda zona corresponde al suroriente del país. Aquí se encuentran los municipios con desempeño muy bajo de los departamentos de Guaviare (San José del Guaviare), Vichada (Cumaribo), Meta (Mapiripán, La Macarena, Mesetas, Uribe) y Vaupés (Mitú). Como en el caso anterior, estos con eficacia muy baja tienden a estar rodeados de otros con eficacia baja, pero con un elemento adicional. Aquí las capitales de departamento no se destacan; de hecho, como en el caso de Vaupés y de Guaviare, las capitales también tienen una eficacia muy baja. Además, es llamativo que municipios que hacen parte de la Zona de Consolidación de La Macarena (La Macarena, Mesetas, Uribe), y que han recibido una atención particular del Estado central, cuenten también con indicadores muy bajos.

La tercera zona corresponde al corredor del Caribe, del que también hablamos en la sección anterior. Esta atraviesa el país, de occidente a oriente, empezando en el Urabá chocoano (Unguía), pasando por Córdoba (Tierralta, Puerto Libertador, Pueblo Nuevo, Ayapel, San Andrés de Sotavento), Sucre (Coveñas, Majagual, Guaranda), Bolívar (San Juan Nepomuceno, Turbaná, Santa Rosa, Calamar, Santa Rosa del Sur), Atlántico (Candelaria, Ponedera, Santa Lucía, Tubará, Usiacurí), Magdalena (El Retén, Ariguani), Cesar (El Paso, Chimichagua, Pailitas, Pelaya) y empata con el Catatumbo, en Norte de Santander (Teorama, El Tarra, San Calixto, Hacarí). Algunos municipios de Atlántico (Puerto Colombia y Santo Tomás) y de La Guajira (Hatonuevo y Uribia) completan el panorama de municipios con desempeño "muy bajo"; ellos están rodeados por otros numerosos con desempeño bajo y medio, y solo por algunos pocos con desempeño "muy alto", que corresponden a las capitales de departamento: Montería, Sincelejo, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Valledupar.

Llama la atención que en esta medición muy pocos municipios de Antioquia tengan bajos indicadores: Campamento, San Andrés de Cuerquia, Caicedo, Ebéjico y San Francisco. Lo que probablemente se debe, como lo muestra la investigación cualitativa de *Jueces sin Estado*, a una tradición de fortaleza del sistema de justicia en Antioquia, explicada principalmente por el impacto positivo que tienen las facultades de derecho en Medellín, las cuales ofrecen mejor formación profesional que en buena parte del resto del territorio nacional con la excepción de Bogotá²⁶.

Como en el caso del desempeño integral, la eficacia del sistema penal sigue también un patrón de ruralidad. Hay una correlación negativa significativa entre la ruralidad y la eficacia del sistema: a medida que los municipios son más rurales, la eficacia del sistema penal es menor²⁷. Existe así mismo una asociación estadística, en este caso positiva, entre el desempeño integral promedio y la presencia de jueces: los municipios con mayor eficacia del sistema penal tienden igualmente a tener un mayor desempeño integral promedio²⁸.

Esta sección ofrece insumos útiles para construir indicadores o criterios de intervención del Estado central en zonas institucionalmente débiles. Primero, es necesario incorpo-

²⁶ Los jueces que trabajan en los municipios más apartados, con mayor incidencia del conflicto y con menor capacidad institucional, suelen ser jueces jóvenes, con poca experiencia y sin estudios de posgrado (García, 2008), lo que hace que la formación profesional sea muy relevante para su desempeño. Al respecto ver el estudio *Los abogados en Colombia* (García Villegas, 2011).

²⁷ El coeficiente de Pearson es -0,272, significativo al nivel 0,01.

²⁸ El coeficiente de Pearson es 0,111, significativo al nivel 0,01.

rar en el análisis de focalización una dimensión relacionada con el aparato de justicia, aparato fundamental no solo como una instancia de resolución de conflictos entre los ciudadanos y las instituciones, sino por la relación inversa que hay entre justicia y violencia (Rubio, 1999; García Villegas, 2008). Segundo, las categorías que construimos permiten agrupar los municipios a partir de un estándar de eficacia del sistema penal que no es definido externamente, a partir de estándares internacionales, por ejemplo, sino a partir de la eficacia real del sistema en el país. Tercero, como en el caso del desempeño integral, estas categorías muestran que la distribución de la eficacia de la justicia en el país sigue unos patrones geográficos, que además se relacionan con otros rasgos del municipio, como su ruralidad o su desempeño integral. Esto facilita, por un lado, la comprensión sobre las posibles causas de estas debilidades institucionales y, por otro, el diseño de estrategias de fortalecimiento institucional con enfoques regionales.

Instituciones registrales: desactualización del catastro

Un tercer indicador de la fortaleza institucional de un municipio se refiere al desempeño de las instituciones catastrales, instituciones que tienen un papel importante en la realidad local debido a que, mediante el registro de predios, de sus tamaños y de sus dueños, son las encargadas de regular las relaciones jurídicas con la propiedad. Y la propiedad, como señala el PNUD en el *Informe de desarrollo humano* para Colombia de 2011 (PNUD, 2011), es fundamental para la conservación de la vida y el progreso personal. En Colombia, la concentración histórica de la propiedad rural se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo humano.

Esta sección parte de esa preocupación y presenta un panorama general del desempeño de las instituciones registrales locales, en las que es posible identificar dos grandes problemas. Primero, en Colombia existen grandes limitaciones en la información sobre la tenencia y la propiedad de la tierra. No existe información cierta y completa sobre el grado de formalidad e informalidad de los derechos de la propiedad rural, y la información disponible sobre la situación real de esos derechos es escasa. No se conoce en detalle quiénes son los dueños de las tierras, cómo las usan, dónde están, cuál es la calidad de las tierras utilizadas, cómo evolucionan los precios y qué los determina. Tampoco se sabe cuáles tierras están abandonadas y mal usadas, cuál es la legalidad de los títulos o cuáles han sido despojadas (PNUD, 2011: 181).

Como ha señalado el PNUD, esto se debe principalmente a que el Estado no cuenta con un sistema articulado de administración de la propiedad, que recolecte información básica para analizar con exactitud sus problemáticas y poder así diseñar políticas públicas adecuadas.

La cantidad y la calidad de la información sobre derechos de propiedad en el país dependen en gran parte de la fortaleza de las instituciones registrales locales. Como veremos, estos niveles de fortaleza son bastante dispares a lo largo del territorio.

Pero la debilidad de esas instituciones no solo se ha traducido en fallas en la información. El segundo problema de estas instituciones, estrechamente relacionado con el anterior, es la captura histórica de las oficinas locales por parte de élites legales e ilegales, fenómenos de captura que han sido funcionales a dinámicas de concentración de la tierra y de despojo, y han servido como una especie de bisagra entre el conflicto agrario y el armado. Como se ha demostrado en los últimos años, gran parte del des-

pojo de tierras no se ha dado de espaldas a las oficinas de catastro, sino por medio de ellas, con el apoyo y la connivencia de los funcionarios (Reyes, 2009). Es inevitable recordar en este punto la terrible declaración de *Pitirri*, un ex paramilitar que ha servido como testigo en procesos judiciales contra varios parapolíticos: “Unos íbamos *matando*, otros íban *comprando* y otros íban *legalizando*”, confesó este delincuente.

Debido a que no existe información confiable y sistemática sobre estos fenómenos de captura de las oficinas locales, aquí nos limitamos al problema de la información catastral, sin perder de vista el problema de la captura institucional. Aprovechamos esas diferencias en la información catastral entre los distintos territorios para tener una idea del desempeño de las instituciones registrales locales. Partimos del supuesto de que allí donde la información es deficiente, esas instituciones tienen un bajo desempeño. Este supuesto no es necesariamente cierto (puede haber una actualización que esconda la ilegalidad de las tierras) pero como tendencia general es un indicador, que analizado en conjunto con otros, sirve para apreciar la capacidad institucional y su relación con la violencia. Detengámonos un momento en esta aclaración.

De acuerdo con Andrea Velásquez (2008), el nivel de formalidad de los derechos de propiedad de un municipio incide negativamente en el grado de violencia ejercido por las Farc. Según Velásquez, la solidez institucional de las oficinas de catastro, definida a partir de mayores niveles de formalidad en los derechos de propiedad, desincentiva la acción armada de las Farc²⁹. Pero no sucede lo mismo para otros actores armados, como el ELN o las autodefensas, que tienen estrategias militares diferentes. Como lo han mostrado investigaciones y revelaciones recientes, para *Pitirri* y sus aliados esta solidez institucional no fue un problema sino una ventana de oportunidad. Pudieron capturar las instituciones de registro y formalizar y legalizar el despojo.

En resumen, no estamos midiendo el nivel de captura institucional, sino el nivel de eficacia de las oficinas locales de catastro. Esta es una clara limitación de este proyecto, que se debe principalmente a la falta de información sistemática sobre captura institucional para todos los municipios del país (Garay et al., 2008; García Villegas y Revelo, 2010). Sin embargo, para no perder de vista el fenómeno de captura y tratar de incorporarlo en el análisis, también proponemos contrastar esta medida de eficacia en el catastro con medidas de eficacia que se ocupen de otras dimensiones de la gestión municipal. Así, si un municipio es ineficaz en todas las dimensiones de la gestión municipal, salvo en la gestión catastral, habría razones para sospechar de la existencia de un fenómeno de captura y valdría la pena examinar con mayor detalle su funcionamiento.

Esto nos lleva a defender una mirada más compleja en el estudio del funcionamiento de las instituciones de los municipios y a proponer, como lo han defendido numerosos investigadores, el fortalecimiento de las instituciones de catastro, no solo haciéndolas más eficientes y eficaces, sino también evitando su captura y ampliando la formalización y la titulación de tierras (Ibáñez y Moya, 2005; Reyes, 2009).

El indicador que utilizamos para medir la cantidad y la calidad de la información catastral en los municipios es el nivel de actualización del catastro rural. Este es un proceso medi-

²⁹ Algo similar sostienen García, Arenas y Hernández, cuando muestran que la fortaleza institucional de los municipios ha servido como moderador del impacto del control guerrillero en la concentración de la tierra (García, Arenas y Hernández, 2011).

ante el cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en alianza con los municipios, actualiza cada cinco años los avalúos catastrales de todos los predios del país. Sin embargo, este proceso de actualización tiene atrasos significativos. Solo 47,8 por ciento de los municipios tiene un catastro actualizado, y 7,7 por ciento ni siquiera tiene información registral³⁰. A eso se le suma el hecho de que en muchos casos la desactualización es de más de 10 años y de que no se limita a algunas pocas zonas del país: es un problema nacional que está presente en todos los departamentos. Esta desactualización implica no solo que no hay información actualizada disponible para tomar decisiones de política pública, sino que los municipios reciben menos recursos por concepto de impuestos, puesto que es a partir de estos avalúos que se cobra el impuesto predial.

A partir de la información suministrada por la Subdirección de Catastro del Igac, con corte en el año 2009, es posible dividir los municipios en cinco grupos, que van desde los que tienen un catastro actualizado, es decir los que lo actualizaron durante los cinco años anteriores a 2009, hasta los que ni siquiera tienen información catastral (véase la tabla 4).

Tabla 4. Municipios por niveles de desactualización del catastro

Niveles de desactualización	No. de municipios	% de municipios
Actualizado	528	47,8
5-10 años de desactualización	172	15,6
10-15 años de desactualización	193	17,5
15-20 años de desactualización	126	11,4
Sin información catastral	85	7,7
Total	1.104	100

Fuente: Igac-Subdirección de Catastro.

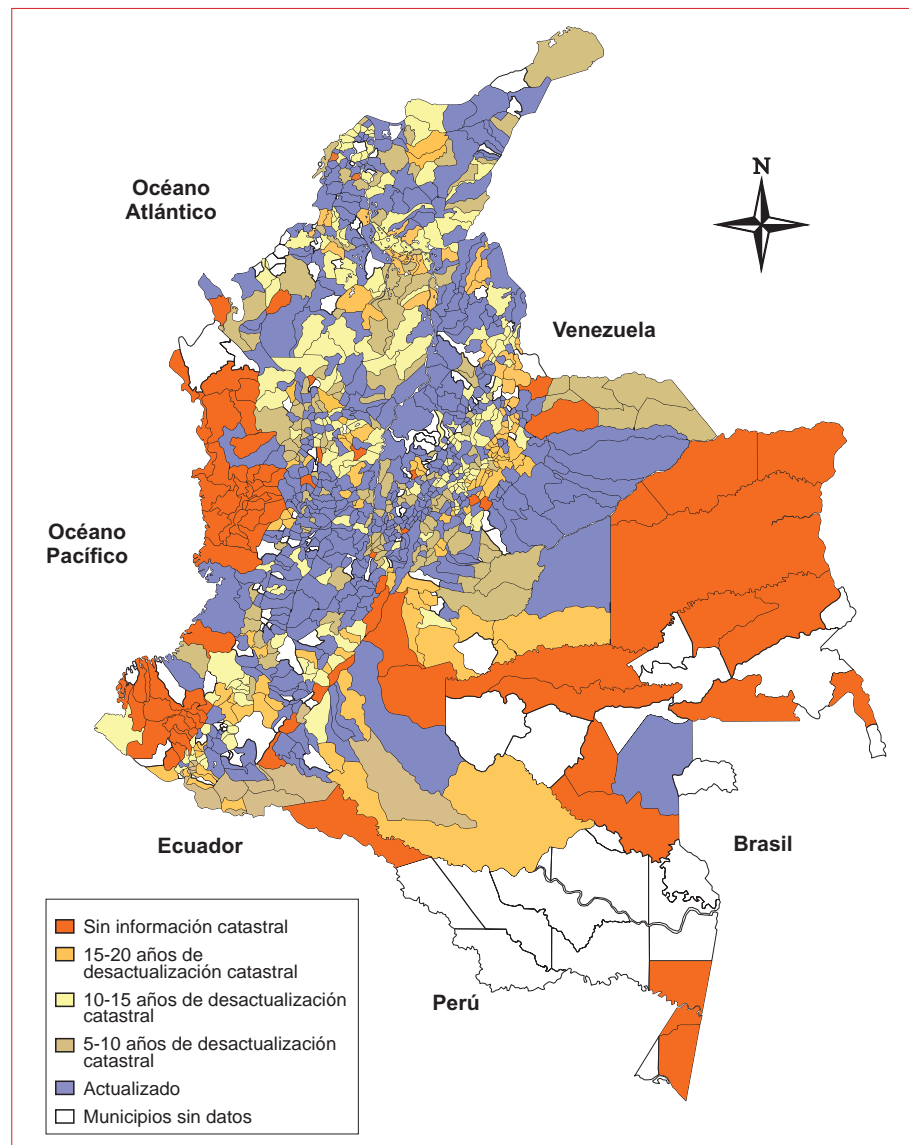
Como muestra la tabla, sólo 47,8 por ciento de los municipios tiene su catastro actualizado. El 17,5 por ciento no lo ha actualizado durante 10 y 15 años, mientras que el 11,4 por ciento no lo ha hecho durante más de 15 años. El 7,7 por ciento ni siquiera cuenta con información catastral.

Esta categorización es adecuada para agrupar los municipios debido a que cada uno de los rangos corresponde a periodos de tiempo de la obligación de actualizar. Así, los municipios que no han actualizado su catastro entre 5-10 años han incumplido una vez la obligación, los de 10-15 años dos veces y los de 15-20 años tres. Además, se creó una categoría aparte que corresponde a los municipios que no cuentan con información catastral, ni siquiera desactualizada. Creemos que estas categorías son útiles no solo para tener una idea general de las instituciones registrales, sino también para definir acciones focalizadas en los municipios y criterios de priorización en la intervención. Específicamente, creemos que la acción del Estado se debe priorizar en aquellos municipios: 1) sin información catastral: 85; y 2) con una desactualización mayor a 15 años: 126³¹. El mapa 4 muestra cómo está distribuida la desactualización catastral a lo largo del territorio.

30 Estas cifras difieren ligeramente de las presentadas en el *Informe de desarrollo humano* del PNUD. Aquí tomamos la información directamente de la Subdirección de Catastro del Igac.

31 Para ver un listado de los municipios que cumplen estas condiciones, ver el Anexo 2.

Mapa 4. Nivel de desactualización del catastro rural, 2009



Fuente: Igac.

El patrón que muestra el mapa sigue la tendencia que presentamos en las secciones anteriores. Los municipios del centro del país y de algunas zonas específicas de las costas Atlántica y Pacífica cuentan con el catastro actualizado. A medida que nos alejamos del centro del país, los catastros rurales tienden a estar más desactualizados. Sin embargo, algunos municipios de Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, Cesar y La Guajira llaman la atención, porque a pesar de tener bajos indicadores de desempeño integral o de justicia, cuentan con el catastro actualizado. Esto se puede deber al fenómeno de captura institucional, anotado antes, por parte de los grupos armados, especialmente por paramilitares, que lograron aprovechar las instituciones locales para usarlas a su antojo. Es razonable entonces que en algunas de estas zonas el catastro haya sido actualizado en los últimos años, pues esto es funcional a la legalización del despojo que se dio recientemente. También se destaca Antioquia, que a pesar de tener una cierta tradición de fortaleza institucional, cuenta con muy pocos municipios con el catastro actualizado. Es posible que esto se deba a que Antioquia optó desde hace varios años por administrar el catastro de manera descentralizada e independiente del Igac.

Esta distribución es interesante por tres razones adicionales. Primera, porque hay una correlación significativa positiva entre el nivel de desactualización del catastro y la “ruralidad” de los municipios. Es decir, a medida que aumenta la ruralidad de los municipios, aumenta también su nivel de desactualización del catastro, definido a partir de las categorías presentadas anteriormente³². Aquí tomamos el índice calculado por el PNUD para el *Informe de desarrollo humano* 2011, que mide la ruralidad de los municipios a partir de la densidad de la población y de la distancia frente a ciudades de más de 100.000 habitantes³³.

Segunda, existe también una relación entre el nivel de desactualización del catastro y el promedio de desempeño integral de los últimos cinco años de los municipios³⁴. En este caso la correlación es negativa: a medida que aumenta el promedio de desempeño de los últimos cinco años, baja el nivel de desactualización³⁵. Esto refuerza nuestro supuesto de que existe un vínculo entre el desempeño de las instituciones, medido específicamente a partir del índice de desempeño integral, y el nivel de desactualización del catastro³⁶.

Este hallazgo sobre la correlación entre desactualización del catastro y otras formas de medir el desempeño institucional de los municipios no es nuevo; en el más reciente *Informe de desarrollo humano*, por ejemplo, el PNUD la planteó de una forma más teórica y más amplia. Allí se identifican razones históricas, presupuestales y políticas que explicarían esta desactualización catastral. Razones históricas, como no haber concebido desde su creación al catastro como un instrumento estratégico y de información para el desarrollo; presupuestales de los municipios, como la falta de recursos para cofinanciar con el Igac un proceso bastante costoso; o políticas, como la falta de independencia de las administraciones locales frente a grandes terratenientes, acostumbrados a no pagar impuestos o a hacerlo sobre avalúos y tarifas bajas. Como es evidente, todas estas razones –aquí citamos sólo algunas de las mencionadas en el *Informe*– están atravesadas por un componente institucional, que hace alusión a la falta de capacidad del Estado para planificar, para contar con los recursos necesarios para ejecutar acciones de gestión o para imponerse sobre las élites locales interesadas en utilizar el aparato estatal en beneficio propio.

Los resultados presentados aquí son útiles por varias razones. Primero, porque en general comprueban relaciones teóricas que en principio nos parecían intuitivas pero que no suelen ir acompañadas de un respaldo empírico. Segundo, porque muestran que

-
- 32** En este caso el coeficiente de correlación Spearman es 0,230, significativa al nivel 0,01.
- 33** Para más información sobre la manera como se calculó este índice, véase PNUD (2011: 413).
- 34** Este promedio corresponde al de los puntajes obtenidos por los municipios en el índice de desempeño municipal durante los seis años de la evaluación. Se tuvieron en cuenta los municipios que habían sido evaluados al menos cuatro veces.
- 35** El coeficiente de correlación de Spearman es -0,178, significativo al nivel 0,01.
- 36** Llama la atención que la correlación entre desactualización catastral y eficacia del sistema judicial sea positiva (coeficiente 0,67, significativa al nivel 0,05). Esto se podría deber al fenómeno de captura institucional al que nos hemos referido. Los municipios con catastro actualizado no necesariamente son los municipios más fuertes en términos de eficacia del sistema judicial, pues la actualización puede ser un síntoma de captura institucional y de otro tipo de debilidad institucional. Como se muestra más adelante, este hallazgo nos permite sugerir un criterio adicional de “sospecha”.

potenciales criterios de focalización, como niveles de ruralidad, de desactualización de catastro, o puntajes en el desempeño integral, no son excluyentes, pues es probable que municipios más rurales tengan menores puntajes en el desempeño integral y cuenten con un catastro desactualizado o sin información. Los hallazgos también muestran, tercero, que se pueden adoptar enfoques regionales, en la medida en que existen patrones geográficos relativamente claros en materia de desactualización catastral. La descripción presentada aquí permite agrupar los municipios e identificar aquellos grupos y acciones que deben ser priorizadas. Si bien es imperativo que los catastros de todo el país sean actualizados al menos cada cinco años, la acción del Estado debe ser priorizada en los municipios más rezagados, es decir en aquellos con una desactualización mayor a 15 años o sin información catastral.

De esta sección también se puede obtener un criterio adicional, que es más útil para “prender las alarmas” que para definir directamente la focalización o la intervención del Estado central en el municipio. Si un municipio tiene su catastro actualizado, y al mismo tiempo obtiene bajos indicadores en otras dimensiones del desempeño, hay razones de peso para “sospechar”, pues ese podría ser un síntoma de captura institucional funcional al despojo de tierras y se ameritaría estudiarlo con mayor detalle y, en dado caso, la intervención del Estado central. Específicamente, consideramos que la actualización catastral debería contrastarse con el índice de desempeño integral, pues la actividad registral se asimila a la dimensión administrativa y de gestión que mide el índice de desempeño integral. Por esa razón, es razonable, como lo muestra la correlación que presentamos anteriormente, que un municipio con bajo desempeño integral cuente también con un catastro desactualizado. Debido a las sospechas y los antecedentes de captura institucional, valdría la pena entonces examinar con mayor detalle aquellos municipios con un desempeño integral promedio crítico, pero con un catastro actualizado, pues esto podría significar que la debilidad institucional estructural del municipio fue aprovechada por grupos ilegales para capturar las instituciones de registro y legalizar el despojo³⁷.

La actualización del catastro debe ser una prioridad en el fortalecimiento institucional de los municipios por varias razones. Primera, porque la desactualización es un factor de inequidad en el pago de tributos en la sociedad, pues termina favoreciendo a los grandes propietarios quienes, en un esquema progresivo y justo, deberían pagar más impuestos. Segunda, porque la desactualización del catastro se traduce en que los municipios recauden menos tributos, y por lo tanto cuenten con menos recursos propios y dependan más de las transferencias del Estado central. El recaudo propio no solo los hace más autónomos, sino que, como lo ha mostrado la evidencia internacional, más prudentes y eficientes en el manejo de los recursos que ellos mismos recaudan frente a los que reciben por transferencias (Bird, 2003; Zapata, 2010). Tercera, como ha sostenido el PNUD, la desactualización catastral es uno de los factores técnicos e institucionales que contribuye a la desigualdad y muy alta concentración de

37 Al hacer el ejercicio de identificar los municipios con catastro actualizado y con desempeño integral promedio crítico, encontramos que coinciden con aquellas zonas en las que se ha presentado despojo de tierras. Los municipios se concentran en los departamentos de Bolívar (El Carmen de Bolívar, Regidor, San Estanislao, Soplaviento), Cauca (Guapi), Córdoba (Ciénaga de Oro, Momil, Planeta Rica, San Antero, San Bernardo del Viento), Chocó (Acandí), La Guajira (Riohacha, El Molino, La Jagua del Pilar, Urumita), Sucre (Coveñas, Los Palmitos, San Benito Abad, San Onofre, San Luis de Sincé).

la tenencia de la tierra en Colombia (PNUD, 2011). Cuarta, el hecho de que el Estado local no tenga información sobre los predios que están en el municipio es un obstáculo enorme para que ese Estado pueda imponerse como un ente regulador, por encima de los gamonales y terratenientes. Dicho de otra manera, esa información básica representa una condición necesaria para el ejercicio de la soberanía institucional local.

Rendición de cuentas

Una cuarta dimensión del desempeño institucional de los municipios tiene que ver con su capacidad para rendir cuentas, entendida como un proceso político mediante el cual la administración pública establece una relación de control con los actores políticos, en la que se pone al alcance del público la información de la gestión para evaluar, vigilar y, eventualmente, sancionar a los políticos y funcionarios. Esta relación, que puede ser *horizontal* –entre las mismas agencias o entidades del Estado– o *vertical* –entre el Estado y los actores de la sociedad civil–, surge en respuesta a la necesidad común a todas las sociedades de controlar y limitar el ejercicio del poder (O’Donnell, 1994). Es una manera, por tanto, de impedir los abusos por parte del Estado³⁸.

De acuerdo con la literatura especializada en la materia, el concepto de rendición de cuentas, originado en el anglosajón de *accountability*, tiene dos dimensiones básicas: por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de *informar* y *justificar* sus decisiones públicamente (esto es lo que se denomina *answerability*), y, por otro, la capacidad de *sancionar* a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus obligaciones y deberes públicos (*enforcement*) (Schedler, 2004:12).

Lo primero significa que los funcionarios no solo están obligados a entregar información a los diferentes actores políticos, sino a explicar y fundamentar las decisiones que toman alrededor de esos hechos. La rendición de cuentas implica por tanto un diálogo crítico entre diferentes actores de la sociedad, en el que unos están obligados a dar información y razones, y otros están en el derecho de pedir las. Lo segundo, el *enforcement*, supone que no solo hay una actividad discursiva de intercambio de información y razones, sino que se apliquen las sanciones correspondientes en caso de que esa actividad ponga al descubierto incumplimientos de deberes legales. Esto significa que la rendición de cuentas también tiene un componente de coacción (Schedler, 2004; Mainwaring, 2003; Ferejohn, 1999)³⁹.

38 En palabras de *El Federalista*, nº 51, “[s]i los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares” (Hamilton, Jay y Madison, 1941; citado en Schedler, 2004).

39 Como sostiene Schedler, siguiendo a David Collier y James Mahon (1993), el concepto de rendición de cuentas no es un concepto “clásico”, sino un concepto “radial”: a pesar de que típicamente la rendición de cuentas tenga estas tres dimensiones de informar, justificar y sancionar, en la práctica puede haber rendición de cuentas sin que esté presente alguno de estos tres elementos. Siguiendo la metáfora del pastel, somos capaces de reconocer un pastel así le falte una rebanada (Schedler, 2004: 23).

Para medir la rendición de cuentas, en esta sección utilizamos el *índice de gobierno abierto*, un indicador construido por la Procuraduría General de la Nación para vigilar y controlar el cumplimiento de normas anti corrupción por parte de las entidades públicas.

A partir de un modelo llamado cadena de valor de la gestión de la información, el índice pondera cuatro componentes, que corresponden a las cuatro etapas de la cadena, necesarias para lograr una óptima gestión de la información: control interno, almacenamiento de la información, exposición de la información y diálogo de la información (PGN, 2011; Porter, 1998)⁴⁰. Como se puede ver, este índice se limita a la dimensión de información y justificación (*answerability*) de la rendición de cuentas, ya que no incorpora elementos relacionados con la capacidad de sanción en caso de incumplimiento de deberes públicos.

El índice califica la rendición de cuentas de los municipios en una escala de 0 a 100, en donde 100 corresponde a una rendición de cuentas excelente y 0 a una completamente deficiente. Los municipios son agrupados en tres categorías –desempeño alto, desempeño medio y desempeño bajo–, construidas a partir de la media y unidades de desviación estándar⁴¹. La tabla 5 presenta la distribución de los municipios a partir de estas categorías.

Tabla 5. Desempeño en la rendición de cuentas

Nivel de desempeño	No. de municipios	% de municipios
Desempeño bajo (por debajo del límite inferior)	176	16,0
Desempeño medio	745	67,6
Desempeño alto (por encima del límite superior)	181	16,4
Total	1.102	100

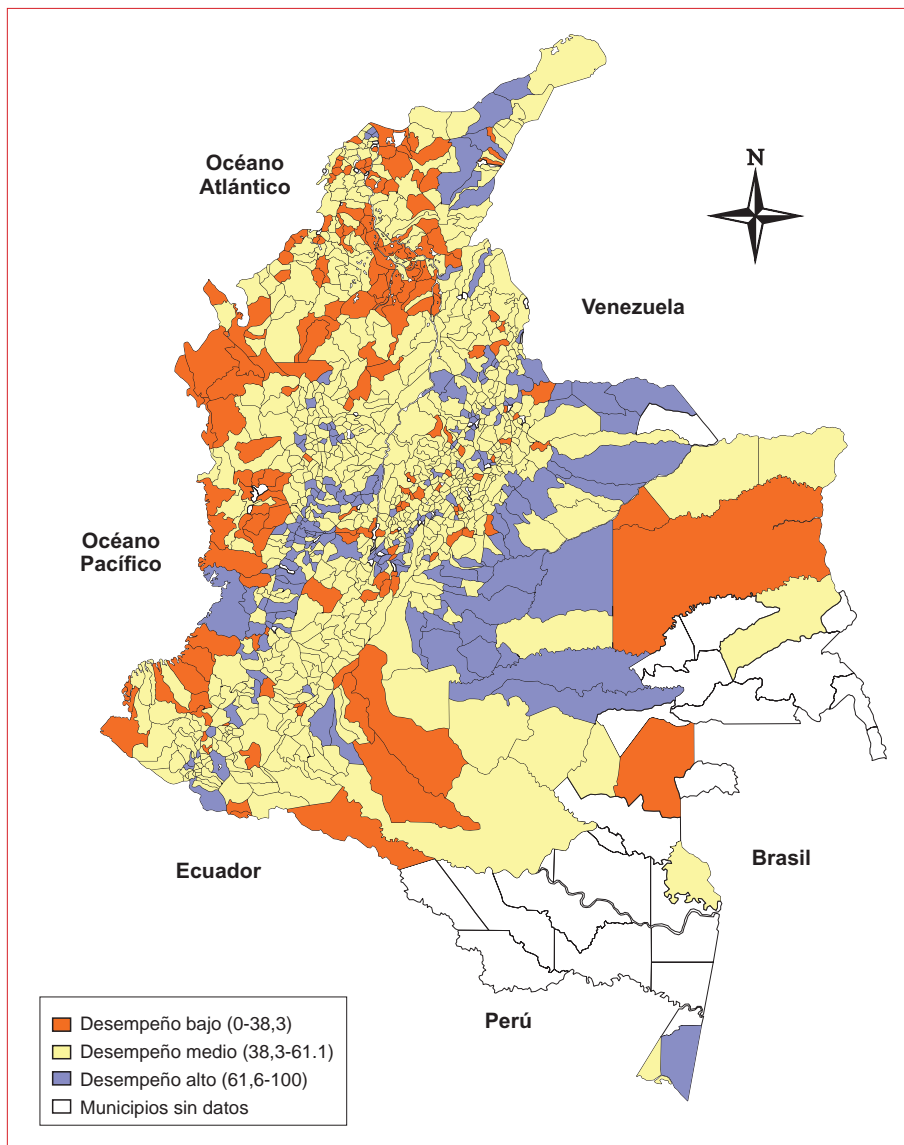
Fuente: IGA/PGN.

- 40** *Control interno*: este primer componente se refiere a la adopción del modelo estándar de control interno (Meci), el cual reúne todas las actividades de operaciones, actuaciones y administración de la información y de los recursos, en un sistema de gestión de la información de acuerdo a las normas constitucionales. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es la entidad encargada del control interno y mide mediante encuestas la implementación del Mecí; *almacenamiento de la información*: comprende las actividades administrativas y técnicas que buscan la eficiencia y eficacia en el manejo de la documentación en una entidad; *exposición de la información*: reúne las actividades de difusión, presentación y reporte de información sobre la gestión de la entidad territorial a actores externos como la ciudadanía y órganos de seguimiento y control. Está compuesto por tres subcomponentes: visibilidad de la contratación, reporte a sistemas estratégicos de información y gobierno en línea; *diálogo de la información*: este último componente se refiere a los espacios y canales de socialización, explicación, justificación y retroalimentación de la gestión, con los grupos de interés, con el fin de lograr un gobierno democrático con mayor participación ciudadana en la gestión pública. Este componente está constituido por la evaluación de dos procesos en cada entidad territorial, audiencias públicas y atención al ciudadano.
- 41** Una vez se tienen los datos, se calcula el promedio y la desviación estándar, que sirven para definir un límite superior y uno inferior. El límite atípico superior corresponde al Promedio (μ) + 1 DE (σ) y el límite atípico inferior al Promedio (μ) - 1 DE (σ). Los municipios por encima del límite atípico demuestran un desempeño alto en los procesos que determinan el IGA, mientras que aquellos bajo el límite atípico inferior presentan un desempeño relativamente bajo. Los que están en la mitad corresponden al desempeño medio (PGN, 2011: 20).

Esta forma de agrupar los municipios es útil para tener una idea de sus niveles de rendición de cuentas, pues toma como medida de base el estándar de desempeño de ellos mismos. Así, la categoría de desempeño bajo permite identificar los municipios con una rendición de cuentas deficiente, en relación con los estándares de los mismos municipios.

El mapa 5 muestra cómo están distribuidos los niveles de rendición de cuentas a lo largo del territorio nacional. Seguimos las categorías definidas por la PGN para agrupar los municipios, y por tanto el mapa parte de tres niveles: desempeño bajo, medio y alto.

Mapa 5. Índice de rendición de cuentas, 2011



Fuente: PGN.

Por definición, las zonas de intensidad de color media corresponden a aquellos municipios con un desempeño cercano al promedio. Aquí nos interesa destacar los municipios con un desempeño bajo, especialmente los de tres zonas en particular. En ellas no solo se concentran los municipios con bajo desempeño en rendición de cuentas, sino que en general coinciden con aquellas zonas que en obtienen bajas calificaciones en otros indicadores de desempeño institucional.

Primera, la costa Pacífica, desde Chocó hasta Nariño. Todos los municipios de esta zona, salvo algunas pocas excepciones, tuvieron un desempeño bajo en rendición de cuentas, y solo uno, Buenaventura, tuvo un desempeño alto.

Segunda, un corredor que atraviesa el país por la costa Caribe, que comienza en el Urabá antioqueño (Turbo, Carepa, Mutatá, Ituango), sigue por el sur de Córdoba (Puerto Libertador, Montelíbano, Buenavista, Ayapel), atraviesa la depresión mompósina por Sucre (Majagual, Guaranda, Sucre) y el sur de Bolívar (Achí, San Jacinto del Cauca, Montecristo, Tiquisio, Norosí, Altos del Rosario, Barranco de Loba, San Martín de Loba, Rioviejo, Regidor, Morales), sube hasta Magangué, Mompo, San Fernando, El Carmen de Bolívar y Zambrano, y llega hasta el Cesar (Chimichagua, Pailitas, Astrea) pasando por el sur del Magdalena (San Zenón y El Banco). A esta zona se le suma el norte del Magdalena (Sitio Nuevo, Pueblo Viejo, Pivijay, Aracataca, Chibolo, Algarrobo, Zona Bananera), que también forma un cluster de bajo desempeño en rendición de cuentas.

La tercera zona corresponde a los municipios que están entre el piedemonte amazónico y la serranía de La Macarena: Algeciras (Huila), Puerto Rico, San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá (Caquetá). Se le suman algunos del oriente, en Vichada (Cumaribo, Santa Rosalía) y Vaupés (Mitú).

El desempeño en la rendición de cuentas está estrechamente relacionado con otros rasgos de los municipios que han sido mencionados en este capítulo. Por una parte, existe una correlación negativa entre el índice de gobierno abierto y el índice de ruralidad y de desactualización catastral: los municipios con desempeños deficientes en rendición de cuentas tienden a ser más rurales⁴² y cuentan con mayores niveles de desactualización catastral⁴³. Algo similar sucede al relacionar este índice con la eficacia del sistema penal: los municipios con mejores desempeños en rendición de cuentas tienen mayores grados de eficacia del sistema penal⁴⁴.

Estos resultados ofrecen insumos importantes para construir indicadores o criterios para la intervención del Estado central en zonas institucionalmente débiles. Aquí nos concentramos en tres: primero, una dimensión relevante que debe tenerse en cuenta en la construcción de estos criterios es la capacidad de los gobiernos locales para rendir cuentas. La rendición de cuentas es un componente central de la democracia, pues permite un diálogo crítico de los diferentes actores de la sociedad sobre los intereses públicos y, por eso mismo, es una forma de controlar el ejercicio del poder. Además, una de las consecuencias de la falta o la debilidad en la rendición de cuentas, sobre todo a nivel sub nacional, es la expansión de la corrupción y, por tanto, la privación de recursos necesarios para luchar con la pobreza y llevar a cabo programas de desarrollo. Un estudio del PNUD muestra que cuando un país invierte en medidas de rendición de cuentas y control de la corrupción, a largo plazo puede haber hasta 300 por ciento de incremento del ingreso per cápita (PNUD, 2010). Este estudio muestra también que las reformas descentralizadoras han sido más exitosas en países en los que los

⁴² El coeficiente de correlación de Pearson es de -0,242 con una significancia al nivel 0,01.

⁴³ El coeficiente de correlación de Spearman es de -0,173 con una significancia al nivel 0,01.

⁴⁴ El coeficiente de correlación de Pearson es de 0,108, con una significancia al nivel 0,01. No incluimos una correlación con el índice de desempeño integral, pues los dos tienen algunos subindicadores en común, de manera que es razonable que exista una correlación entre los dos.

gobiernos locales tuvieron un mejor desempeño en la rendición de cuentas, pues los mandatarios se preocupan más por llevar a cabo buenas gestiones porque saben que la ciudadanía tendrá más insumos para evaluarlos y juzgarlos en el momento de votar.

Segundo, la metodología utilizada por la PGN para agrupar los municipios es útil para identificar un conjunto de los que requieren acciones concretas por parte del Estado, definidos a partir del estándar de rendición de cuentas fijado por los mismos municipios. Tercero, existen patrones geográficos de bajo desempeño en rendición de cuentas, que en términos generales coinciden con patrones de bajo desempeño institucional medido a partir de otras variables. Esto significa que para fortalecer las capacidades de rendición de cuentas de las instituciones locales es posible y conveniente ejecutar acciones focalizadas en determinadas regiones.

Conclusiones

En este texto hemos intentado responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los principales problemas institucionales en los municipios? ¿Cuáles son los más débiles institucionalmente? Respondimos a estas preguntas a partir de un marco teórico general pero, sobre todo, a partir de la información cuantitativa existente para todos los municipios.

Para cada una de las dimensiones del desempeño institucional que identificamos, agrupamos los municipios de acuerdo con unas categorías que nos sirvieron no solo para observar cómo está distribuido el buen o mal desempeño a lo largo del territorio, sino para identificar cuáles son los municipios más débiles institucionalmente y, por tanto, en cuáles territorios deberían ejecutarse acciones estatales diferenciadas. La tabla 6 resume los criterios que tuvimos en cuenta para identificar estos municipios.

Tabla 6. Criterios para focalización por componente

Variable	Indicador	Fuente	Criterio	No. municipios
Desempeño integral	Índice de desempeño integral	DNP	♦ Municipios con promedio de desempeño "crítico" durante los últimos 6 años.	60
Eficacia del sistema penal	Condenas por homicidio/total de ingresos por homicidios al sistema penal	FGN	♦ Municipios con una eficacia (in) menor a la Media – 1,5 DE.	91
Instituciones catastrales	Nivel de desactualización del catastro	Igac	♦ Municipios con más de quince años de desactualización o sin información catastral. ♦ Criterio de "sospecha": municipios con catastro actualizado y con desempeño integral promedio crítico.	♦ Más de quince años de desactualización: 126 ♦ Sin información catastral: 85 ♦ Total: 211 ♦ Municipios con catastro actualizado e IDI promedio crítico: 20
Rendición de cuentas	Índice de gobierno abierto	PGN	♦ Municipios por debajo del nivel atípico inferior (Media – 1 DE).	178

Del análisis institucional de los municipios sacamos las siguientes conclusiones generales.

Primera, el concepto de capacidad institucional es multidimensional e incluye variables tan diversas como la posibilidad de imponerse frente a los criminales y buena gestión administrativa. Por eso, una política de fortalecimiento institucional debe ser igualmente comprehensiva, de tal manera que enfrente todas las dimensiones del problema de la incapacidad institucional.

Segunda, a veces los buenos resultados de la capacidad institucional pueden esconder el problema de la captura de las instituciones. No hay que excluir la posibilidad de que municipios tomados por intereses mafiosos o corruptos presenten altos índices de capacidad institucional. Falta mucha investigación empírica y mucho análisis teórico para detectar esta situación, la cual es, de lejos, la más preocupante de todas, dado que destruye la institucionalidad desde adentro y sin que esta destrucción sea evidente.

Tercera, la fortaleza de las instituciones es bastante dispar a lo largo del territorio. Como mostramos en *Los Estados del país*, a medida que uno va bajando de los Andes y se dirige a las fronteras las instituciones son más débiles (García Villegas y Espinosa, 2011). Esta conclusión nos permite formular, entonces, una primera recomendación de política pública: la acción del Estado para fortalecer las instituciones locales debe tener un enfoque diferenciado que obedezca a criterios regionales de debilidad institucional. Si se quiere fortalecer el Estado en las regiones, es necesario partir de que todas no tienen los mismos problemas de debilidad institucional y, por tanto, deben llevarse a cabo acciones que den cuenta de esta heterogeneidad institucional.

Cuarta, es posible identificar patrones regionales de bajo desempeño institucional. Como mostramos para cada una de las dimensiones institucionales, es posible identificar tres grandes regiones que sistemáticamente mostraron tener el desempeño institucional más bajo del país: la primera corresponde a la costa Pacífica, desde el Chocó hasta Nariño; la segunda es el “corredor del Caribe”, que va desde el Urabá antioqueño hasta Cesar y Norte de Santander, pasando por el sur de Córdoba y la depresión momposina; y la tercera corresponde a casi todo el suroriente del país. Pero identificar estas grandes regiones es solo el primer paso en la construcción de criterios de focalización de la acción del Estado. Esperamos que esta información, combinada con la información ofrecida por los otros estudios que forman parte de este proyecto, permita reconocer subregiones más específicas (por ejemplo, Montes de María, occidente de Nariño, sur de Cauca, sur de Bolívar, Urabá). La recomendación de política pública que se deriva de aquí, y que refuerza la anterior, es la siguiente: en tanto la debilidad institucional sigue patrones geográficos, es posible diseñar estrategias regionales que aborden problemáticas de conjuntos de municipios que compartan ciertos rasgos de debilidad institucional.

Desde una perspectiva de política pública, esta disparidad significa que algunos territorios se encuentran rezagados en materia económica, política y social. Pero si vamos más allá y adoptamos un enfoque jurídico, de derechos fundamentales, el problema es más grave aún: las poblaciones que viven en estos territorios están en una situación de permanente vulnerabilidad, caracterizada por la violación sistemática de sus derechos fundamentales, empezando por la discriminación que se deriva de no contar, como cuenta el resto de la población, con el acceso a una institucionalidad fuerte, capaz de garantizar y prestar esos otros derechos.

Referencias bibliográficas

- Abrams, Philip. 1988. "Notes on the Difficulty of Studying the State". *Journal of Historical Sociology*. 1.
- Bird, Richard. 2003. *Local and Regional Revenues: Realities and Prospects*. Universidad de Toronto. Toronto.
- Bourdeau, George. 1970. *L'État*. Seuil. París.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press. Princeton.
- Centeno, Miguel Ángel y Fernando López-Alves. 2001. *The Other Mirror: Grand Theory Through the Lens of Latin America*. Princeton University Press. Princeton.
- Collier, David y James Mahon. 1993. "Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis". *American Political Science Review*. 87 (4): 845-55.
- Dahl, Robert. 1975. "Governments and Political Opposition". En *Handbook of Political Science, vol. 3: Macropolitical Theory*. Addison-Wesley. Reading.
- DNP. 2010a. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. DNP. Bogotá. Recuperado (http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNuiDsiG_bQ%3d&tabid=386).
- . 2010b. "Evaluación del desempeño integral de los municipios. Informe del Departamento Nacional de Planeación". DNP. Bogotá.
- Echeverri, Juan Carlos y Zeinab Partow. 1998. "¿Por qué la justicia no responde al crimen?: el caso de la cocaína en Colombia". En Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (eds.). *Corrupción, crimen y justicia, una perspectiva económica*. Tercer Mundo Editores-LACEA. Bogotá.
- Elias, Norbert. 1986. *El proceso de la civilización. Investigaciones psicogenéticas y sociogenéticas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- . 1982. *Power and Civility*. Pantheon. New York.
- Esquivel, Ricardo. 2001. *Colombia indefensa*. Espasa. Bogotá.
- Evans, Peter. 2004. "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development*. 38: 30-52.
- . 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton University Press. Princeton.
- . 2007. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización liberal*. Ilsa. Bogotá.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). 2005. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ferejohn, John. 1999. "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability". En Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Marin (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge.

- García Sánchez, Miguel, Natalia Arenas y Pedro Hernández. 2011. "Evolución reciente de la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia: entre la institucionalidad y la guerra, una exploración a nivel municipal 2002-2009". En *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Dejusticia. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio (dir.). 2011. *Los abogados en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio. 2008. *Jueces sin Estado*. Siglo del Hombre-Dejusticia. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio y José Rafael Espinosa Restrepo. 2011. "Estado, municipio y geografía". En *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Dejusticia. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo. 2010. *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Dejusticia. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio, Miguel García Sánchez, Juan Carlos Rodríguez Raga, Javier Revelo Rebolledo y José Rafael Espinosa Restrepo. 2011. *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Dejusticia. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. 1999. "El nudo gordiano de la justicia y de la guerra en Colombia". En *Armar la paz es desarmar la guerra*. Iepri-Cerec-Fescol. Bogotá.
- Gaviria, Alejandro. 2000. "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia". *Journal of Development Economics*. 61 (1): 1-25.
- González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teofilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Cinep. Bogotá.
- Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo, Isaac de León, Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*. 91: 481-510.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press. New Haven-London.
- Ibáñez, Ana María y Alejandro Moya. 2005. *La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Informe final. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y desigualdad*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Random House. New York.
- López-Alves, Fernando. 2003. *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Norma. Bogotá.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press. Oxford.

- Mann, Michael. 1993. *The Source of Social Power*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Michelman, F. 1973. "In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls's Theory of Justice". *University of Pennsylvania Law Review*. 121: 962-1019.
- Montenegro, Armando, Carlos Posada y Gabriel Piraquive. 2000. "Violencia, criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía". *Coyuntura Económica*. 30 (2): 85-132.
- Moore, Barrington. 1996. *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Múnera, Alfonso. 2005. *Fronteras imaginadas: la construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Planeta. Bogotá.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Nussbaum, M. 1990. "Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution". En *Politik, Akten des XI Symposium Aristotelicum*. Göttingen.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy and Development". *The American Political Science Review*. 87 (3): 567-576.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press. New Haven.
- PGN. 2011. *IGA. Índice de gobierno abierto. 2010-2011*. Procuraduría General de la Nación. Bogotá.
- PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá.
- . 2010. *Investing in Subnational Accountability: Lessons for Practitioners*. United Nations Development Programme. New York. Recuperado (http://www.thepowerofhow.org/uploads/resource/Investing_in_Sub-national_Accountability_36.pdf).
- Porter, Michael. 1998. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Free Press. New York.
- Portes, Alejandro. 2006. "Institutions and Development: A conceptual Re-Analysis". *Population and Development Review*. 32 (2): 233-262.
- Portes, Alejandro y César A. Rodríguez. 2011. "Una nueva mirada a las instituciones colombianas: el contexto, el diseño y la metodología de estudio". En Alejandro Portes y César Rodríguez. *Instituciones y desarrollo en Colombia: un análisis sociológico*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Rawls, John. 1996. *Political liberalism*. Columbia University Press. New York.
- Reyes, Alejandro. 2009. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Norma. Bogotá.
- Roland, Gerard. 2004. "Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving institutions". *Studies in Comparative International Development*. 38: 109-131.

- Romero, José Luis. 1956. *Las ideas políticas en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Rubio, Mauricio. 1999. *Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Tercer Mundo. Bogotá.
- Rubio, Mauricio. 1996. *Crimen sin sumario*. Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Cede). Bogotá.
- Sánchez, Fabio. 2006. *Las cuentas de la violencia*. Editorial Norma. Bogotá.
- Sandel, M. J. 2000. *El liberalismo y los límites de la justicia*. Gedisa. Barcelona.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo como libertad*. Planeta. Bogotá.
- . 1984. "The Right not to be Hungry". En *The Right to Food*. Nijhoff.
- . 1982. "Rights and Agency". *Philosophy and Public Affairs*. 11: 3-39.
- Serje, Margarita. 2005. *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Uniandes-Ceso. Bogotá.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Taylor, Charles. 1985. *Philosophy and the Human Science*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Tilly, Charles. 2005. "Regimes and Contention". En *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge University Press. Cambridge.
- . 1995. *Popular Contention in Great Britain*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- . 1992. *Coerción, capital y los Estados europeos 900-1900*. Alianza Editorial. Madrid.
- . 1985. "War Making and State Making as Organized Crime". *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Velásquez, Andrea. 2008. "La formalidad en los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados?". *Desarrollo y Sociedad*. 61.
- Weber, Max. 1992. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Zapata, Juan Gonzalo. 2010. "Las finanzas territoriales en Colombia". Fedesarrollo. Bogotá.

Anexo 1

DESCRIPCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS RANGOS DEL MAPA DE PRESENCIA DE JUECES

Este anexo presenta información adicional sobre la manera como se construyeron los rangos utilizados para agrupar y valorar los datos presentados en el mapa de presencia de jueces en el territorio.

Los rangos se crearon teniendo como base la media de la distribución de los datos y las distancias respecto de esa media, medidas en términos de desviaciones estándar. ¿Cómo leer entonces los datos? Basta con imaginar una curva en la que están representados los datos. El punto más alto de la curva corresponde a la media (el promedio). La desviación estándar permite saber qué tan dispersos están los datos en esa gráfica respecto de la media: entre menor sea la desviación estándar, los datos están más concentrados en zonas cerca del promedio y, en el mismo sentido, si es mayor, los datos están menos concentrados. Aquí utilizamos las desviaciones estándar como medidas de distancia frente a la media, y a partir de esas distancias creamos los rangos. Un ejemplo: si tenemos un conjunto de datos que van de 0 a 100, con una media de 40, y con una desviación estándar de 10, eso significa que los datos tienden a estar concentrados entre 30 y 50. Entonces, el rango “Menor a media -1,5 DE” equivale a “todos los valores menores al valor correspondiente a la media menos 1,5 veces la desviación estándar” ($\text{Media} - 1,5 \text{ DE} = 40 - 1,5(10) = 25$).

En la mayoría de los casos la distribución de los datos se concentraba muy cerca de 0. Por tanto, se utilizó el logaritmo natural para normalizar la distribución y optimizar las categorías de desviaciones estándar. Eso significa que no se pueden interpretar sustantivamente los rangos para identificar la cantidad de jueces, por ejemplo, que hay en un municipio.

Presencia jueces (2009)

Rango	Valores rango (logaritmo natural)
Menor a media - 1,5 DE	Menor a -3,40
Entre media -1,5 DE y media -0,5 DE	-3,40 – -1,38
Entre media - 0,5 DE y media +0,5 DE	-1,38 – 0,65
Entre media +0,5DE y Media +1,5 DE	0,65 – 2,67
Mayor media +1,5 DE	Mayor a 2,67

Anexo 2

MUNICIPIOS PRIORITARIOS DE ACUERDO CON SU NIVEL DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

Los municipios o corregimientos departamentales que se presentan a continuación serían prioritarios de acuerdo con su nivel de actualización catastral a la fecha de 2009. La columna de la derecha indica el nivel de desactualización. Se incluyen tanto aquellos que no tienen información como aquellos que no han actualizado su catastro durante 15 años o más.

Departamento	Municipio	Años desde la última desactualización	Departamento	Municipio	Años desde la última desactualización
Amazonas	Tarapacá (CD)	Sin información	Córdoba	Valencia	Sin información
	Puerto Santander		Guainía	San Felipe (CD)	
	Leticia			Pana Pana (CD)	
Antioquia	Murindó			Barranco Minas (CD)	
	Vigía del Fuerte		Guaviare	Inírida	
Arauca	Tame			Calamar	
Boyacá	Cubará			Miraflores	
	Muzo		San José del Guaviare		
	Páez		El Retorno		
Cauca	López		Huila	Acevedo	
	Piamonte			Algeciras	
	Santa Rosa			Colombia	
Chocó	Alto Baudó		Meta	La Macarena	
	Atrato			Uribe	
	Bagadó		Nariño	Barbacoas	
	Bahía Solano			Cumbitara	
	Bajo Baudó			El Charco	
	Belén de Bajirá			El Rosario	
	Bojayá			Francisco Pizarro	
	Carmen del Darién			La Llanada	
	Cértegui			La Tola	
	Condoto			Leiva	
	El Cantón del San Pablo			Los Andes	
	El Litoral del San Juan			Magüi Payán	
	Istmina			Mallama	
	Juradó			Mosquera	
	Lloró			Olaya Herrera	
	Medio Atrato		Policarpa		
	Medio Baudó		Ricaurte		
	Medio San Juan		Roberto Payán		
	Nóvita	Samaniego			
	Nuquí	Santa Bárbara			
Río Iro	Santacruz				
Río Quito					
Riosucio					
San José del Palmar					
Sipí					
Tadó					
Unguía					
Unión Panamericana					

Departamento	Municipio	Años desde la última desactualización	Departamento	Municipio	Años desde la última desactualización	
N. de Santander	Hacarí	Sin información	Boyacá	Belén	16	
	Toledo			Betétiva	16	
Putumayo	San Francisco			Busbanzá	16	
	Leguízamo			Cerínza	16	
Tolima	Villarrica			Corrales	16	
Vaupés	Carurú			Floresta	16	
	Pacoa (CD)			Gámeza	16	
Vichada	Cumaribo			Monguí	16	
	Puerto Carreño			Pauna	16	
	Santa Rosalía			Tasco	16	
	La Primavera		Tópaga	16		
Boyacá	Jericó		19	Caldas	Manzanares	16
	La Uvita		19	Cesar	Pailitas	16
	San Mateo		19	Córdoba	Ayapel	16
Caquetá	Milán		19		Chinú	16
Santander	Cabrera		19		Los Córdoba	16
	Cepitá	19	San Carlos	16		
Antioquia	Granada	18	Huila	Rivera	16	
Huila	Tello	18		San Agustín	16	
Nariño	Contadero	18	Magdalena	Guamal	16	
Nariño	Puerres	18	Meta	Mesetas	16	
Santander	Suratá	18		Puerto Concordia	16	
Antioquia	Betania	17		Puerto Rico	16	
Bolívar	Barranco de Loba	17		Vistahermosa	16	
Caldas	Samaná	17	Nariño	Córdoba	16	
Cauca	Buenos Aires	17		Cumbal	16	
	Patía	17		Potosí	16	
Magdalena	San Zenón	17	N. de Santander	Herrán	16	
Meta	Cubarral	17		Labateca	16	
	Lejanías	17		Pamplona	16	
	Puerto Lleras	17		Ragonvalia	16	
Nariño	Pupiales	17		Silos	16	
Valle del Cauca	Ansermanuevo	17	Santander	Aguada	16	
Bolívar	Hatillo de Loba	16		Bolívar	16	
	Morales	16		Carcasí	16	
	Pinillos	16		Cerrito	16	
	San Martín de Loba	16				

Departamento	Municipio	Años desde la última desactualización	Departamento	Municipio	Años desde la última desactualización
Santander	Concepción	16	Caquetá	Solano	15
	Enciso	16	Cauca	Almaguer	15
	San Miguel	16		Bolívar	15
	Sucre	16		Caldono	15
Tolima	Falán	16		Puracé	15
Valle del Cauca	El Águila	16	San Sebastián	15	
	El Cairo	16	Cundinamarca	Gachetá	15
	Vijes	16	Huila	Altamira	15
Antioquia	Santa Rosa de Osos	15		Hobo	15
	Cañasgordas	15		Iquirá	15
	Cocorná	15		Isnos	15
	Nechí	15	Magdalena	Aracataca	15
Boyacá	Aquitania	15		Fundación	15
	Covarachía	15	Meta	El Calvario	15
	Guacamayas	15		El Castillo	15
	Guayatá	15		El Dorado	15
	Macanal	15		Mapiripán	15
	Maripí	15		San Juanito	15
	Mongua	15	Nariño	Ancuyá	15
	Paya	15		Consacá	15
	Pesca	15		Imués	15
	Pisba	15		La Florida	15
	Rondón	15		Sandoná	15
	San Pablo de Borbur	15		Yacuanquer	15
	Sátivanorte	15	N. de Santander	Chitagá	15
	Sátivasur	15		El Tarra	15
	Soatá	15		San Calixto	15
	Socotá	15		Teorama	15
	Susacón	15	Sucre	Santiago de Tolú	15
Tota	15	Tolú Viejo		15	
Tutazá	15	Valle del Cauca	Alcalá	15	

Fescol
Calle 71 n° 11-90
Bogotá, Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
www.fescol.org

International IDEA
Strömsborg, SE-103 34
Estocolmo, Suecia
www.idea.int