

# ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD

## Proyecto Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia

Una iniciativa de la Gobernación de Antioquia como estrategia para promover el máximo aprovechamiento de las oportunidades y la mitigación de los impactos de las etapas de construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad en el Departamento.

Un proyecto ejecutado en convenio con la Universidad de Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana, financiado con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del **Sistema General de Regalías**.

Convenio especial de cooperación N° 4600000689



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana



Medellín, 2015

# EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

## Componente Político-Institucional

**César Otálvaro Sierra**

Coordinador Componente

Antropólogo, Magíster en Estudios Urbano Regionales

**Paula Galeano Morales**

Investigadora

Antropóloga, Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo

**Paula Hinestroza Blandón**

Investigadora

Antropóloga, Candidata a Magister en Desarrollo

**Eliana Sánchez González**

Investigadora

Politóloga, Magíster en Claves del Mundo  
Contemporáneo

**Clara Ceballos Misas**

Investigadora

Trabajadora Social, Especialista en teorías, métodos y técnicas  
de Investigación social

**César Molina Saldarriaga**

Asesor

Abogado, Magíster en Diseño del Paisaje,

**Alejandro Pimienta Betancur**

Asesor

Sociólogo, Doctor en Educación

# TABLA DE CONTENIDO

<b>1. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS</b>	<b>11</b>
1.1. EJES DE ANÁLISIS Y FUENTES DE INFORMACIÓN	11
1.1.1. Configuración de órdenes locales	11
1.1.2. Construcción institucional	13
1.1.3. Desempeño institucional gubernamental	14
1.1.4. Luchas sociales y acción colectiva	19
1.2. RUTA METODOLÓGICA PARA CONFIGURACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	21
1.2.1. Análisis temáticos específicos	22
1.2.2. Conflicto armado	22
1.2.3. Poderes políticos locales	24
1.2.4. Desempeño institucional gubernamental	25
1.2.5. Luchas sociales y acción colectiva	27
1.2.6. Configuración de órdenes locales	29
1.2.7. Categorización de las gobernanzas diferenciadas	30
<b>2. ELEMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS EN CONTEXTO DEPARTAMENTAL</b>	<b>31</b>
2.1. DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO Y SU INCIDENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	34
2.1.1. Generalidades del conflicto armado en Antioquia	34
2.1.2. Lógicas y dinámicas del conflicto	40
2.1.3. Los actores y las territorialidades	42
2.1.4. Dinámicas del conflicto armado y categorías descriptivas	45
2.1.5. Dinámica de conflicto prolongado	46
2.1.6. Dinámica de conflicto instalado	49
2.1.7. Dinámica de conflicto en descenso	52
2.1.8. Dinámica de conflicto en aumento	55
2.1.9. Dinámica de conflicto baja	58
2.2. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL Y SU INCIDENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	61
2.2.1. Manejo de los recursos públicos	61
2.2.2. Prestación de servicios básicos	68
2.2.3. Salud	73
2.2.4. Educación	75
2.2.5. Jurisdicciones especiales	80

<b>2.3. LUCHAS SOCIALES Y ACCIÓN COLECTIVA EN LA CONFIGURACIÓN DE GOBERNANZAS DIFERENCIADAS</b>	<b>85</b>
2.3.1. Elementos de contexto para comprensión de las luchas sociales y la acción colectiva en las gobernanzas diferenciadas	85
2.3.2. Concentración y dispersión de momentos de la protesta social	87
2.3.3. Gobiernos nacionales y luchas sociales de los municipios área de influencia del Proyecto Autopistas para la Prosperidad	93
2.3.4. Motivos de las luchas sociales	96
2.3.5. Capacidad de acción colectiva a partir del alcance geográfico de la protesta social	98
2.3.6. Elementos de síntesis para comprensión de las luchas sociales y la acción colectiva, en las gobernanzas diferenciadas	100
<b>3. GOBERNANZAS DIFERENCIADAS EN ANTIOQUIA: INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS EN EL MARCO DEL PROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD</b>	<b>103</b>
3.1. GOBERNANZAS HÍBRIDAS	103
3.2. GOBERNANZAS EN VULNERABILIDAD	113
3.3. GOBERNANZAS EN INERCIA	117
3.4. GOBERNANZAS NODALES	122
3.5. GOBERNANZAS FAVORABLES	127
3.6. RIESGOS Y OPORTUNIDADES SEGÚN CONDICIONES Y DINÁMICAS DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	130
<b>4. IDENTIFICACIÓN DE IMPLICACIONES EN ETAPAS DE CONSTRUCCIÓN Y DE OPERACIÓN DE LAS VÍAS</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>141</b>
<b>CIBERGRAFÍA</b>	<b>146</b>

# ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y MAPAS

## TABLAS

TABLA 1. GOBERNANZAS DIFERENCIADAS EN ANTIOQUIA PARA IDENTIFICACIÓN DE IMPLICACIONES DEL PROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD	31
TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	32
TABLA 3. PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS EN LA SUBREGIÓN NORTE Y OCCIDENTE. PERÍODO 2001-2013	43
TABLA 4. PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS EN LAS SUBREGIÓN BAJO CAUCA, MAGDALENA MEDIO, URABÁ, ORIENTE, SUROESTE Y NORDESTE. PERÍODO 2001-2013	44
TABLA 5. CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	63
TABLA 6. COBERTURA DE AFILIACIÓN EN SALUD 2013. ANTIOQUIA Y GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	73
TABLA 7. MUNICIPIOS CON JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA (JEI)	81
TABLA 8. VIOLENCIA POLÍTICA EN CONTEXTOS DE GOBERNANZAS HÍBRIDAS. PERÍODO 2001-2013	110
TABLA 9. MODALIDADES DE VIOLENCIA POLÍTICA. PERÍODO 2001-2013	116
TABLA 10. GOBERNANZAS HÍBRIDAS	131
TABLA 11. GOBERNANZAS EN VULNERABILIDAD	133
TABLA 12. GOBERNANZAS EN INERCIA	134
TABLA 13. GOBERNANZAS NODALES	135
TABLA 14. GOBERNANZAS FAVORABLES	136

## GRÁFICOS

GRÁFICO 1. RUTA METODOLÓGICA DEL COMPONENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL	21
GRÁFICO 2. TENDENCIA DE LAS MODALIDADES DE ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO EN ANTIOQUIA. PERÍODO 2001-2013	36
GRÁFICO 3. ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS A LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN ANTIOQUIA. PERÍODO 2001-2013	37
GRÁFICO 4. ACCIONES ASOCIADAS A VIOLENCIA POLÍTICO-SOCIAL EN ANTIOQUIA. PERÍODO 2001-2013	38
GRÁFICO 5. ACCIONES ASOCIADAS A INFRACCIONES AL DERECHO HUMANITARIO EN ANTIOQUIA. PERÍODO 2001-2013	39
GRÁFICO 6. ACCIONES BÉLICAS EN ANTIOQUIA. PERÍODO 2001-2013	40
GRÁFICO 7. PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS SEGÚN SUBREGIÓN DE ANTIOQUIA. PERÍODO 2001-2013	43
GRÁFICO 8. DINÁMICA ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO. PERÍODO 2001-2013	47

GRÁFICO 9. ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO DE ACUERDO AL ACTOR ARMADO	48
GRÁFICO 10. DINÁMICA DE ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO. PERÍODO 2001-2013	50
GRÁFICO 11. ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO DE ACUERDO CON EL ACTOR ARMADO. PERÍODO 2001-2013	51
GRÁFICO 12. DINÁMICA ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO. PERÍODO 2001-2013	53
GRÁFICO 13. ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO DE ACUERDO CON EL ACTOR ARMADO. PERÍODO 2001-2013	54
GRÁFICO 14. DINÁMICA ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO. PERÍODO 2001-2013	56
GRÁFICO 15. ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO DE ACUERDO AL ACTOR ARMADO. PERÍODO 2001-2013	57
GRÁFICO 16. DINÁMICA ACCIONES ARMADAS ASOCIADAS AL CONFLICTO ARMADO. PERÍODO 2001-2013	60
GRÁFICO 17. PROMEDIO IDIM 2005-2013 SEGÚN GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	62
GRÁFICO 18. PROMEDIO DESEMPEÑO FISCAL 2005-2013 SEGÚN GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	62
GRÁFICO 19. PROMEDIO ICLD (2009-2012) SEGÚN GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	64
GRÁFICO 20. PROMEDIO GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (2009-2012) SEGÚN GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	64
GRÁFICO 21. FUENTES DE INGRESOS: SGP (SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES) Y RECURSOS PROPIOS DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	66
GRÁFICO 22. PROMEDIO DE INGRESOS POR RECURSOS PROPIOS	66
GRÁFICO 23. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL 2012-2013 EN GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	67
GRÁFICO 24. SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE: ANTIOQUIA- GOBERNANZAS DIFERENCIADAS 2012	69
GRÁFICO 25. COBERTURAS DE SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE: GOBERNANZAS DIFERENCIADAS 2012	71
GRÁFICO 26. GRADO DE RURALIDAD DE LOS MUNICIPIOS DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS 2012	71
GRÁFICO 27. POBLACIÓN AFILIADA EN EL SISBÉN 1 Y 2	74
GRÁFICO 28. CLASIFICACIÓN DE PLANTELES EDUCATIVOS SEGÚN RESULTADOS DE PRUEBAS SABER 11- AÑOS 2012	77
GRÁFICO 29. CLASIFICACIÓN DE PLANTELES EDUCATIVOS SEGÚN RESULTADOS DE PRUEBAS SABER 11- AÑOS 2013	78
GRÁFICO 30. CLASIFICACIÓN DE PLANTELES EDUCATIVOS SEGÚN RESULTADOS DE PRUEBAS SABER 11- AÑOS 2014	79

GRÁFICO 31. LUCHAS SOCIALES EN ANTIOQUIA Y EN MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA DEL PROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD (1990-2012)	88
GRÁFICO 32. LUCHAS RURALES DE IMPACTO NACIONAL: AÑO 2013	90
GRÁFICO 33. LÍNEA DE TIEMPO DE HITOS DE GOBIERNO RELACIONADOS CON LA PROTESTA SOCIAL: 1990-2014	94
GRÁFICO 34. LUCHAS SOCIALES REGISTRADAS SEGÚN GOBIERNOS: 1990-2014	95
GRÁFICO 35. PROMEDIO IDIM E IDF. PERÍODO 2001-2013	104
GRÁFICO 36. DINÁMICA DEL CONFLICTO ARMADO EN LOS MUNICIPIOS	107
GRÁFICO 37. PROMEDIO IDIM E IDF. GOBERNANZAS EN VULNERABILIDAD	114
GRÁFICO 38. PROMEDIO IDIM- DESEMPEÑO FISCAL GOBERNANZAS EN INERCIA: 2005-2013	119
GRÁFICO 39. PROMEDIO IDIM 2005-2013 SEGÚN GOBERNANZAS NODALES	123
GRÁFICO 40. PROMEDIO IDIM 2005-2013 SEGÚN GOBERNANZAS NODALES	128

## MAPAS

MAPA 1. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL VS DENSIDAD VIAL	26
MAPA 2. GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	32
MAPA 3. DINÁMICA VIOLENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN ANTIOQUIA, PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS PERÍODO 2001-2013	45
MAPA 3.1. DINÁMICA VIOLENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN ANTIOQUIA, CATEGORÍAS DESCRIPTIVAS. PERÍODO 2001-2013	46
MAPA 4. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL VS DENSIDAD VIAL	80
MAPA 5. RESGUARDOS INDÍGENAS DE ANTIOQUIA. 2012	82
MAPA 6. COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES EN ANTIOQUIA. 2012	83
MAPA 7. PROCESOS MICROFOCALIZADOS. PROGRAMA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	84
MAPA 8. MOTIVOS DE LUCHAS SOCIALES EN LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL PROYECTO	98
MAPA 9. ALCANCE GEOGRÁFICO DE LAS LUCHAS SOCIALES DE LOS MUNICIPIOS EN ÁREAS DE INFLUENCIA DEL PROYECTO	100

# ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD

Este componente se ocupa de analizar las implicaciones del Proyecto Autopistas para la Prosperidad que afectarán, positiva o negativamente, las condiciones político-institucionales de los territorios intervenidos, con el fin de identificar formas de acción respecto a la institucionalidad pública y la ciudadanía, que fortalezcan, potencien o mejoren, las capacidades que tienen estos agentes para ser partícipes activos de la gestión territorial de sus municipios bajo el escenario del proyecto vial. Se busca con ello que las poblaciones intervenidas aprovechen las oportunidades y ganen capacidad de respuesta, para afrontar los riesgos que traen consigo los cambios territoriales identificados. Para este abordaje, se caracterizan las dinámicas y condiciones de formas de gobernanzas preexistentes al proyecto, haciendo lectura y recomendaciones (con criterio diferencial) de tipos de intervención y lineamientos de política pública en clave de lectura territorial.

Orientan esta elaboración las siguientes preguntas: ¿Cuál es el influjo de la construcción y funcionamiento de megaproyectos viales sobre los procesos y condiciones de la gobernanza en el ámbito local? ¿Pueden los procesos y condiciones de la gobernanza afectar la construcción y funcionamiento de este tipo de proyectos?

Es posible reconocer en el componente dos dimensiones interdependientes para dar cuenta del propósito planteado. En primera instancia la **dimensión política**, como interacción de poderes y regulaciones sociales, que permiten leer contextos en los que operan las instituciones, y en los cuales se advierten estructuras relacionadas con aspectos socioculturales, económicos y propiamente políticos. En segundo término la dimensión institucional, focalizada en aquellas formas de organización de carácter público y privado, que desempeñan diferentes roles y funciones en el escenario de lo público, centra la atención en la institucionalidad estatal y la ciudadanía en el ámbito local.

Lo local como dimensión socioespacial, permite identificar órdenes específicos en contextos territoriales históricamente configurados: formas de vinculación de sus actores y de interacción político-institucional bajo lógicas propias, sin perder de vista procesos del orden nacional que han permeado de diferente manera, según las condiciones y dinámicas preexistentes, esas particularidades territoriales.

En el marco de cambios estructurales, como los antes mencionados, los megaproyectos de desarrollo, cualquiera sea su naturaleza y finalidad, generan impactos y transformaciones en las poblaciones locales ubicadas en sus áreas de influencia, cuya gestión desborda la capacidad de agencia de los gobiernos y la ciudadanía local. Se trata de intervenciones diseñadas y planeadas de manera exógena, cuyas implicaciones se comienzan a dimensionar en la medida que se va materializando el megaproyecto en los territorios involucrados. En este orden de ideas cabe preguntar: ¿Qué tan preparados están los gobiernos y las ciudadanía locales para gestionar los impactos,

tanto positivos y negativos, que este tipo de obras generan en las localidades? Esta es una pregunta compleja, cuya respuesta implica indagar cómo serían los procesos de gestión territorial en contextos de megaproyectos, con el concurso de actores del territorio de diversos intereses, capacidades y condiciones, dentro de un sistema relacional generalmente jerárquico.

La mayor o menor autonomía de gobiernos y ciudadanías locales, que interpelan los efectos localizados de estas intervenciones planificadas desde arriba sobre sus territorios, están dadas a partir de una relación de incidencia recíproca, entre el contexto en el que operan sus instituciones y la capacidad real que éstas tienen, para incidir en la sociedad a través de su propia transformación<sup>1</sup>. Es decir, las instituciones son un elemento constitutivo de sus contextos y al mismo tiempo se configuran a partir de ellos.

El componente político-institucional, asume el concepto de gobernanza como la noción que permite construir una ruta de análisis de las condiciones y dinámicas político-institucionales, especialmente de los municipios del área de influencia del proyecto vial. Su utilidad radica en que pone el acento en las interacciones y regulaciones de la vida política en los territorios, desde una perspectiva multiescalar y multicentrada, que permite reconocer los diferentes actores que intervienen y dinamizan los procesos de gestión local y la complejidad de sus interacciones. De esta manera, administraciones municipales, ciudadanía, poderes políticos y, en el caso particular de algunas regiones de Antioquia, actores armados, se identifican como los principales actores intervinientes en los procesos de gobernanza local.

Este documento se ubica en una postura que reconoce, en primera instancia, los aportes que puede hacer la gobernanza a un nuevo ejercicio de la política territorial (Launay, 2005), a partir de renovados análisis de la política y de lo político, así como en nuevos ejercicios de su praxis más horizontales y participativos. En segunda instancia, reconoce que ésta no responde a una fórmula única para lograr una mayor eficiencia de los gobiernos, sino que, por el contrario, apela al reconocimiento de dinámicas diversas con anclaje territorial. Por ello, la noción de territorio cobra relevancia en esta postura e introduce una suerte de heterogeneidad a la noción de gobernanza. Aunque se identifiquen elementos comunes, la gobernanza no puede ser abordada como un modelo universal, pues las dinámicas territoriales determinan sus expresiones diversas.

Según lo anterior, se parte de la noción de **gobernanza** entendida como “el conjunto de procesos, regulaciones e interacciones sociales y políticas que encuadran y que constituyen la vida política del país” (Launay-Gama & González, 2010). De esta manera, la gobernanza da cuenta de **interacciones multidireccionales** en las que

---

<sup>1</sup> “Un contextualismo que desconoce toda posibilidad de incidir en la realidad social a través de 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 a través 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)” (García, 2011, pág. 17).

intervienen **diferentes actores** (gobiernos, sociedad civil, sector privado), los cuales configuran **redes y estrategias de acción** que **dinamizan** los procesos político-institucionales de las localidades; redes que, además, actúan en **diferentes escalas** (multilocal, regional, nacional e internacional).

Deriva la propuesta del componente político-institucional, el acento en esa expresión plural desde la configuración de **gobernanzas diferenciadas**, o si se quiere, prácticas de regulación político-institucional diferenciadas (Bolívar, 2010, pág. 19)<sup>2</sup>. El Proyecto Autopistas para la Prosperidad atraviesa fundamentalmente la ruralidad antioqueña, cuya característica primordial es la diversidad socioespacial, por lo cual un abordaje que reconozca la pluralidad, incorpora la comprensión diferencial de territorios que en mayor o menor proporción han ubicado como referente y centro a Medellín y el Valle de Aburrá. El nivel de acercamiento y relacionamiento con el centro, incide sobre el acceso y calidad de las dotaciones territoriales de bienes y servicios, así como en la presencia o abandono institucional, y en el relacionamiento con la ciudadanía y los gobiernos locales, con mayor o menor injerencia e interlocución respecto a centros de decisión departamental y nacional, sobre factores de transformación de sus territorios municipales como los grandes proyectos.

Este informe se estructura a partir de la presentación inicial de los principales referentes conceptuales y metodológicos, que permiten construir la configuración de las **gobernanzas diferenciadas** bajo el marco del proyecto vial, que indica cuál es la ruta metodológica que permite llegar a dicho resultado, traducido en cinco agrupamientos conformados por los municipios del Departamento, a excepción de los integrantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (entre los cuales solo Caldas hace parte del área de influencia directa del proyecto vial).

El segundo capítulo presenta los elementos de contexto necesarios para interpretar la propuesta de gobernanzas diferenciadas, a partir de los resultados generales arrojados por el análisis de los principales temas investigados por este componente.

El tercer capítulo corresponde a la descripción detallada de cada una de las cinco categorías de gobernanza, las cuales fueron denominadas **gobernanzas híbridas, gobernanzas en vulnerabilidad, gobernanzas en inercia, gobernanzas nodales y gobernanzas favorables**. En su conjunto presentan elementos diferenciales, aunque algunas de sus características no son antagónicas y excluyentes respecto a otras. De cada una se ampliará su definición más adelante, a partir de los órdenes locales y elementos de la construcción institucional que les configuran (desempeño institucional estatal, luchas sociales y acción colectiva -como expresión de la ciudadanía- y violencia).

---

<sup>2</sup> La gobernanza diferenciada, es un concepto que han abordado en principio, autores como Launay –Gama y Bolívar (2010), para comprender las prácticas de regulación política, especialmente en contextos de conflicto armado, donde los actores que protagonizan la disputa, tienen fuerte incidencia en la configuración de órdenes sociales. Se considera que la noción de gobernanza diferenciada también puede ser aplicable a otros órdenes en los cuales el conflicto no es transversal a las interacciones políticas, pero se pueden observar otros arreglos político-institucionales.

Por último, los capítulos cuarto y quinto presentan la identificación de implicaciones del proyecto vial sobre los órdenes político-institucionales del Departamento, así como las principales recomendaciones para aprovechar las oportunidades y enfrentar los riesgos asociados a dicha intervención.

El desarrollo de esta mirada diferencial, permitirá plantear finalmente los principales riesgos y oportunidades identificados en cada conexión del Proyecto Autopistas para la Prosperidad, evidenciando cómo es su configuración a partir de la propuesta de gobernanzas diferenciadas y consecuentemente articular con los últimos dos capítulos del texto, para identificar las implicaciones que sobre estos órdenes tienen los cambios territoriales en el marco del proyecto vial, proponiendo finalmente lineamientos de política pública con criterio diferencial territorial.

# 1. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

A partir de la noción de **gobernanzas diferenciadas**, el componente político-institucional asume dos ejes de análisis con los cuales se da contenido a cada uno de los agrupamientos ya mencionados, comprendiendo sus condiciones y dinámicas.

## 1.1. EJES DE ANÁLISIS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1.1.1. Configuración de órdenes locales

Los órdenes locales se han definido como patrones de organización social relativamente estables en lugares determinados, donde “lo local” es la dimensión socioespacial que se vincula a estos patrones, reconocidos como realidades territoriales diferenciadas. Están referidos a formas recurrentes en las que se regulan la vida social y los arreglos sociopolíticos entre los miembros que los conforman, comprendiendo por ejemplo cómo funciona la autoridad, el poder legal y el poder legítimo; las formas específicas de vinculación social (gobierno – ciudadanía, gobierno – actores ilegales, ciudadanía – actores ilegales, etc.), y presencias diferenciadas del Estado (García C. , 2011).

Situarse en este enfoque permite evidenciar la diversidad, las rupturas y continuidades que subyacen a la configuración de los territorios, leídas en distintas escalas socioespaciales, que evidencian así amplias tramas de relaciones, negociaciones e intermediaciones entre los actores con presencia e injerencia en y sobre los territorios.

Esta es la ruta para el análisis e interpretación de configuraciones de gobernanzas, a partir de la identificación de los actores que intervienen, especialmente en el ejercicio de la gobernabilidad y la ciudadanía. En consecuencia, la configuración de órdenes locales rompe las concepciones binarias, dando paso a interpretaciones más complejas, que describen formas de expresión con mayores matices de estados y ciudadanía locales.

De esta manera, se da prelación al uso de dos temas para interpretar la configuración de órdenes locales, las dinámicas del **conflicto armado** y los **poderes políticos locales**.

La noción de conflicto armado en el contexto colombiano es de compleja definición debido a los elementos y actores que involucra<sup>3</sup>. Coincidiendo con el Centro de Memoria Histórica, la violencia asociada al conflicto armado en Colombia ha sido y es “*producto de acciones intencionales que se inscriben mayoritariamente en estrategias políticas y militares, y se asientan sobre complejas alianzas y dinámicas sociales*” (Centro Na-

---

<sup>3</sup> La lectura de los datos sobre resultados y dinámica electoral, así como los hechos de violencia política asociados a la contienda electoral, o cometidos en contra de las autoridades locales en el periodo 1997-2013, constituyen un insumo –entre otros- para avanzar en la lectura y análisis de los procesos de gobernanza local de los municipios del área de influencia directa del Proyecto Autopistas para la Prosperidad.

cional de Memoria histórica, 2013, pág. 31). De ahí que más allá de una definición puntual, se identifica como relevante para este estudio comprender el conflicto armado como “resultado de procesos sociales y políticos”, que han tenido como actores dinamizadores a las diferentes guerrillas de izquierda, a los grupos paramilitares y al ejército colombiano<sup>4</sup>.

Es un tema clave de análisis para el emprendimiento de megaproyectos de desarrollo, no solo por los riesgos que conlleva para la construcción y puesta en funcionamiento, sino también por las conflictividades que activa y reconfigura, al observar la forma en que éstas se tramitan. Son diferentes los análisis que pueden hacerse sobre el tema del conflicto armado a partir de la consideración o no de acciones armadas particulares. Para el caso específico de la descripción de los órdenes locales que históricamente se han configurado en el Departamento, fueron tenidas en cuenta las categorías de violación a los Derechos Humanos (DDHH), violencia política y social, infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y acciones bélicas<sup>5</sup>.

El abordaje del tema de conflicto armado se realizó para el período 2001-2013, a partir de la base de datos Noche y Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) teniendo en consideración no solo el número de hechos que registra, sino también la descripción de los mismos<sup>6</sup>. En algunos momentos del análisis propuesto, y de acuerdo con la información de fuentes secundarias, la reconstrucción de la trayectoria del conflicto armado en las localidades se complementó con la observancia de otros hechos criminales, particularmente con el fenómeno de la extorsión, identificado por algunos investigadores como modalidades reapropiadas por grupos guerrilleros así como continuidades del accionar paramilitar<sup>7</sup>.

La comprensión del conflicto armado a la luz de las condiciones y dinámicas de los procesos de gobernanza local, permitió aproximarse a las tendencias territoriales de los últimos 12 años en el Departamento, reconociendo su variabilidad en el tiempo, la magnitud diferencial de sus impactos y su prevalencia (descenso o aumento) en localidades determinadas. Asimismo, fue posible caracterizar sus lógicas y el impacto de las mismas en las estructuras sociopolíticas de las poblaciones, reconociendo la

---

4 Cada uno de ellos en diferentes tiempo y lugar, ha utilizado diferentes modalidades de violencia como estrategias para competir por el control de “los territorios, las actividades económicas que allí se desarrollan o ganar una ventaja en la guerra” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 24).

5 **Violación a los Derechos Humanos (DDHH)**: todas aquellas acciones que atentan contra la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de las personas. Se pone énfasis particular en las muertes violentas, los secuestros, las desapariciones forzadas y las acciones que causan lesiones personales y que afectan de manera directa la vida de la población civil. **Violencia política y social**: aquellas acciones de actores armados “impulsadas por motivaciones ideológico-políticas que actúan en contra de quienes tienen otras posiciones” (Espinosa M, 2011, pág. 301). De esta manera la búsqueda enfatizó en el asesinato de líderes comunitarios, campesinos, políticos, educadores, sindicalistas e indígenas. **Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH)**: de manera particular se registran los eventos de desplazamiento forzado masivo y los ataques indiscriminados contra poblaciones y bienes civiles, consideradas acciones que dejan en medio de la confrontación a la población civil poniendo en riesgo su vida, su integridad física y moral. **Acciones bélicas**: hace referencia a aquellos eventos que, de acuerdo al DIH, pueden considerarse acciones legítimas de guerra como los combates, las emboscadas, los ataques a infraestructuras militares y el bloqueo de vías. (CINEP, 2008).

6 Si bien el número permite entender la magnitud del conflicto armado en Antioquia, la descripción de los hechos brinda un acercamiento a las lógicas y dinámicas subyacentes.

7 (Fundación ideas para la paz; USAID, 2014)

influencia que han tenido los diferentes grupos armados en la configuración de órdenes político- sociales, a partir de relacionamientos e interacciones atravesadas por cooptación de administraciones locales, amenazas y asesinatos de líderes políticos y sociales, amedrentamiento de poblaciones, y afectación de procesos económicos locales y regionales. Algunas preguntas que orientaron esta búsqueda fueron: ¿Cuál ha sido la dinámica del conflicto armado en Antioquia y sus subregiones? ¿Cuáles han sido los territorios más afectados por el conflicto en Antioquia? ¿Cuáles han sido las territorialidades emergentes de acuerdo con la participación y presencia de los grupos armados? ¿Cuál ha sido la incidencia de dichos grupos en el ordenamiento político y social?

El análisis anterior, en el cual se plantea cómo los actores armados ejercen control territorial en diferentes localidades y regiones, se complementa (específicamente para los municipios del área de influencia directa del proyecto vial) con la lectura de poderes políticos locales, definidos como estructuras de autoridad influyentes en las cuales actores con poder económico, religioso, militar y/o propiamente político, intentan incidir según sus intereses, en procesos electorales y ejercicios de gobierno en los municipios, ya sea afectando su desarrollo o estableciendo un control político sobre los actores locales (Velásquez, 2009).

Los datos de poderes políticos locales, contribuyen a ampliar la información de contexto, sobre las condiciones y dinámicas de las gobernanzas diferenciadas, solo para los municipios identificados dentro del área de influencia directa del proyecto vial. La búsqueda se orientó a la lectura de los datos para identificar: ¿En qué municipios se han visto afectadas las elecciones y el ejercicio de autoridad por las dinámicas del conflicto armado? Se abordaron para ello los cinco últimos períodos electorales (1997-2000, 2001-2003, 2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015), indagando los siguientes aspectos: histórico de resultados electorales, histórico de elecciones atípicas, hechos de violencia política sobre autoridades municipales, y renunciaciones y destituciones de candidatos a la alcaldía y alcaldes en ejercicio<sup>8</sup>.

## 1.1.2. Construcción institucional

El eje de construcción institucional, permite dar contenido y complemento a las configuraciones de órdenes locales, al indagar por las condiciones y dinámicas de las instituciones locales. Es de interés para el propósito del componente político- institucional en clave del proyecto vial, indagar por la **governabilidad** y la **ciudadanía**, como categorías de análisis de la gobernanza.

---

<sup>8</sup> Las fuentes de donde se obtuvieron los datos, son los consolidados de resultados de la Organización Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2003, 2007 y 2011), complementados para años anteriores (1997-2000), con documentos de “El Perfil de nuestros alcaldes”, editados durante varios años por Codesarrollo (Codesarrollo, 1998, 2001, 2004, 2008). Investigaciones para lectura de los datos a la luz de contextos sociopolíticos, como las realizadas por (López, s.f.) y la Misión de Observación Electoral-MOE (Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris, s.f.) (Misión de Observación Electoral, 2011), aportaron a la interpretación de los datos de atipicidades electorales. Finalmente, la base de datos Derechos Humanos y Violencia Política del CINEP ya citada, fue útil para rastrear casos de amenaza, secuestro, y asesinato por parte de grupos armados –guerrillas, grupos paramilitares o grupos sin identificación, sobre alcaldes, concejales, funcionarios de la administración municipal y líderes de Juntas de Acción Comunal; cuya casuística fue precisada con revisión de prensa.

La gobernabilidad se entiende como la cualidad de la comunidad política, en la cual las instituciones actúan de modo eficaz y considerado legítimo, en tanto sus políticas brindan seguridad, integración y prosperidad, garantizando orden y continuidad al sistema. Por su parte, la ciudadanía es la capacidad del sujeto de actuar sobre sí y de transformar el curso de los acontecimientos (Hurtado, 2010), en donde el ciudadano se constituye como figura política intermedia entre las instituciones gubernamentales —el Estado como institución—, y la sociedad como asociación política que sirve de puente entre ambas. Desde esta perspectiva, la ciudadanía se configura a partir de tres elementos fundamentales: participación, formación, movilización y acción política, los cuales además se pueden asumir como tres niveles o dimensiones de análisis. La presente investigación se centra en este último aspecto de la ciudadanía, sustentando más adelante (al exponer este tema de análisis) cuál fue el criterio para ello.

En este orden de ideas, la ciudadanía es comprendida como una práctica conflictiva vinculada al poder en un espacio-tiempo concreto (Jelin, 1993) y que involucra dos dimensiones: una dimensión política que hace referencia a la titularidad de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, en el marco de estados sociales y democráticos de derecho; pero también una dimensión cultural que alude a los referentes de la particularidad basada en el reconocimiento de las diversidades históricas y culturales (Uribe, 1998).

**Gobernabilidad y ciudadanía**, como categorías de análisis de la **gobernanza**, se abordan respectivamente en cada uno de los agrupamientos obtenidos, a partir de las variables **desempeño institucional gubernamental y luchas sociales y acción colectiva**. Se advierte una relación recíproca entre ambas nociones, pues el Estado tiene razón de ser y ejercer en su entorno social, y la ciudadanía se activa y moviliza a partir de la percepción de su bienestar e intereses, vinculados estrechamente con el ejercicio de gobierno en sus diferentes niveles (municipal, departamental y nacional) y funciones (ejecutivo, legislativo y judicial).

### 1.1.3. Desempeño institucional gubernamental<sup>9</sup>

Desde la década de los ochenta Colombia emprendió un proceso político, económico e institucional de descentralización, el cual comenzó en principio con la legalización de la autoridad pública municipal, mediante el voto popular para alcaldes y posteriormente para gobernadores (descentralización política). Tanto alcaldes como gobernadores, recibieron con ello mayor injerencia en la gestión pública, a partir de la transferencia

---

9 Sustentados en amplia literatura sobre el tema, investigadores como García y Revelo, plantean como elementos fundamentales de la institucionalidad estatal: 1) el 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; 2) la construcción de un aparato burocrático relativamente autónomo del sistema político y a las estructuras económicas que operan en ciertos territorios, con capacidad e infraestructura para lograr los propósitos legales que se impone; 3) la implantación de un sistema de competencia política abierta entre partidos: transparencia en el ejercicio del poder; 4) el logro de unas condiciones mínimas de igualdad material entre los ciudadanos; y 5) el desarrollo de un mercado dinámico que tenga no solo la capacidad para cohesionar socialmente a la población a través de incentivos económicos sino que sea legal y, en ese sentido, fortalezca la imagen de que las instituciones favorecen ese mercado y esos intereses (García M. e., 2011, págs. 21-22).

de recursos públicos a los entes territoriales subnacionales (descentralización fiscal), asumiendo competencias y responsabilidades para la prestación de bienes y servicios sociales fundamentales a su población (descentralización administrativa).

El ejercicio de descentralización en torno a la gestión pública municipal, todavía después de más de dos décadas de estar en curso, es un asunto en construcción debido, entre otros factores, a las asimetrías preexistentes entre los entes territoriales cuando este proceso fue emprendido. Estas brechas en capacidades y dotaciones persisten todavía en diversos territorios y gobiernos municipales con notorias debilidades (García M. , 2012) (Bonet, 2014).

En la gestión territorial los municipios tienen un papel de planificación del desarrollo articulado, en mayor o menor medida según el caso, a la planificación departamental y nacional. No obstante, las grandes obras de infraestructura de interés regional y nacional, como las Autopistas y otros megaproyectos, continúan siendo planificados en virtud de un modelo de desarrollo macro, que permea a los municipios y sus instituciones desde arriba, ante lo cual suele suceder, como ya se dijo, que todos los municipios no están preparados o tienen debilidades y potencialidades específicas para asumir transformaciones de orden territorial. Es posible que incluso solo las adviertan y tomen algunas medidas que pueden ser tardías, cuando se encuentra in situ la ejecución y operación de obras físicas.

Para efectos de la configuración de gobernanzas diferenciadas, se abordan dos aspectos para interpretar cuáles son las condiciones actuales de los gobiernos locales respecto a:

- **Manejo de los recursos públicos:** dos indicadores fueron tenidos en cuenta en este tópico, el Índice de Desempeño Integral Municipal (IDIM)<sup>10</sup>, y el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), construidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para evaluar anualmente la gestión de todos los municipios del país. Estos brindan elementos fundamentales para comprender los alcances de las administraciones municipales en el ejercicio de sus funciones de ley y, de esta manera, rastrear si ofrecen o no las condiciones básicas a la población dentro de su jurisdicción político-administrativa. El IDIM (Índice de

---

10 El IDIM contiene cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión. Para comprensión de lo que reflejan sus resultados, se definen cada uno de los componentes, algunos de los cuales fueron priorizados por su pertinencia para el proyecto vial. 1) **Eficacia:** mide avance del plan de desarrollo, cumplimiento de metas en producto. ¿En cada vigencia, el alcalde está avanzando en el cumplimiento de todo aquello a lo que se comprometió en su plan de gobierno?, 2) **Eficiencia:** optimización de la dotación de recursos humanos, técnicos y financieros para producir bienes y servicios sociales básicos (educación, agua potable y salud) y otros sectores (vías, ambiente, cultura, deporte, etc.). ¿Se está invirtiendo más y se hace menos? ¿Se puede hacer más con los recursos disponibles?, 3) **Requisitos legales:** cumplimiento de incorporación y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). ¿Se incorporaron y gastaron los recursos del Sistema General de Participaciones de acuerdo con las condiciones fijadas por la ley?, 4) **Gestión:** desempeño fiscal (capacidad de pago, de generar rentas, recursos propios y excedentes), capacidad administrativa y gestión sectorial. ¿El gasto público es más alto que los ingresos? ¿Cómo es el nivel de endeudamiento? ¿El municipio está haciendo el recaudo de todas las rentas que le competen para generar recursos propios? ¿Controla la evasión de impuestos? ¿Usa adecuadamente los recursos administrativos y financieros?

Desempeño Integral Municipal) está disponible para el período 2005-2013, y da cuenta de las condiciones y capacidades de los gobiernos municipales para desarrollar sus políticas básicas de atención a la población en su jurisdicción (agua potable, salud, educación y saneamiento básico), en concordancia con las funciones que les otorga la legislación en el marco de la política de descentralización político-administrativa del país.

Por su parte, el IDF (Índice de Desempeño Fiscal) está disponible a partir del año 2000, y refleja la viabilidad fiscal y financiera de los gobiernos territoriales según su categoría en la clasificación de municipios. Cada índice se lee, compara e interpreta a partir de los promedios históricos de cada municipio, armonizando los períodos según la información disponible cuando fue preciso comparar sus resultados, generando así una idea del estado de las capacidades de la gestión institucional en la provisión de servicios y la ejecución de recursos.

A pesar de algunos cambios metodológicos que se han adoptado a través de los años, ambos indicadores permiten generar una lectura que incluye importantes dimensiones del funcionamiento de la administración municipal, por lo cual son los datos oficialmente utilizados en Colombia para estos fines, tanto por parte de los entes gubernamentales como por sectores académicos y no gubernamentales, que los usan como una fuente de consulta y de análisis en sus trabajos.

Si bien el IDF hace parte de los indicadores internos tenidos en cuenta en el cálculo del IDIM, la presente investigación realiza un análisis separado del primero a modo de visualización, ya que el manejo y estado fiscal de los municipios es un tema que se estima fundamental dentro de las implicaciones de las Autopistas para la Prosperidad, de gran sensibilidad de los municipios por el aumento o captación de nuevas rentas asociadas al proyecto, y porque la inviabilidad fiscal y financiera de los municipios puede acarrear su desaparición como entidad territorial, susceptible de recibir y manejar recursos públicos.

La Ley 617 de 2000<sup>11</sup>, que regula la viabilidad fiscal y financiera de los municipios, estableció un plazo de transición para el logro del saneamiento fiscal y financiero de los municipios que finalizaba en 2004, sin embargo este fue extendido hasta diciembre de 2008. También se determinó que los departamentos debían pronunciarse en un lapso de tres años, sobre la viabilidad fiscal de los municipios de su jurisdicción, término en el cual los municipios que no se adaptaran a los requerimientos de la Ley, adoptarían un Programa de Sanea-

---

11 La Ley 617 de 2000, establece la relación entre los gastos de funcionamiento del municipio, y sus ingresos corrientes de libre destinación. Según la Ley, la relación ha de ser inferior al 80% para los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, como es el caso de la mayoría de los municipios de Antioquia, de lo contrario el municipio no es viable financieramente. Se tienen en cuenta los gastos de administración central, concejos municipales y organismos de control, en los que solo aplica para este tipo de municipios, los de personerías, pues a excepción de algunos municipios del Área Metropolitana, los demás no tienen contraloría municipal. (Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación, 2013)

miento Fiscal y Financiero<sup>12</sup> fijado por las Asambleas Departamentales<sup>13</sup>. Se han desarrollado en el Departamento dos procesos en el marco de los gobiernos departamentales 2004 -2007 (Antioquia Nueva: un hogar para la vida) y 2012- 2015 (Antioquia: la más educada). Para definir los municipios que han sido objeto de estos, se responden preguntas diagnósticas como: ¿El gasto público es más alto que los ingresos? ¿Cómo es el nivel de endeudamiento? ¿El municipio está haciendo el recaudo de todas las rentas que le competen para generar recursos propios? ¿Controla la evasión de impuestos? ¿Usa adecuadamente los recursos administrativos y financieros?

De acuerdo con la información disponible, la primera iniciativa de fortalecimiento institucional de los municipios corresponde al “Modelo Integral de Asesoría y apoyo al desarrollo local” (2008), desarrollado con el concurso de la universidad pública, representada en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia, y diversas entidades del gobierno departamental como la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, la Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos del Departamento Administrativo de Planeación Departamental, y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA); quienes integraron varios equipos de trabajo para realizar apoyo a los municipios.

Esta propuesta se desarrolló en tres etapas: Etapa 1) diseño de un Modelo de Evaluación y Optimización de la Gobernabilidad Local en Antioquia (2004-2005), con base en los pre-diagnósticos de los municipios levantados por profesionales de diferentes dependencias de la Gobernación de Antioquia y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia; Etapa 2 (2005-2006), se realizó acompañamiento a municipios del departamento de Antioquia para el saneamiento fiscal y financiero, con el propósito de asesorarlos para el cumplimiento de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, y capacitar a un grupo de profesionales de las administraciones municipales en la aplicación de la Ley 819 de 2003 de responsabilidad y transparencia fiscal;

---

12 El artículo 11 del Decreto 192 de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000, define el programa de saneamiento fiscal y financiero como “un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto”. (Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación, 2013)

13 Para este propósito se creó en Antioquia, la Ordenanza 11 de 2011, en la cual la Asamblea ordenó por primera vez a 12 municipios que incumplieron la Ley 617 de manera consecutiva en 2009 y 2010, la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero. En adelante, dependencias del Departamento Administrativo de Planeación y la Contraloría Departamental de Antioquia, hacen apoyo técnico y seguimiento, a los municipios a los cuales la Asamblea Departamental, haya ordenado la adopción del programa. El artículo 19 de la Ley 617 de 2000 establece que:

“Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la oficina de planeación departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del gobernador y de la asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste [...] Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gastos establecidos en la presente ley, la Asamblea Departamental, a iniciativa del gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito” (Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación, 2013)

Etapa 3 (2006-2007), determinó asesoría y asistencia para 48 municipios del departamento de Antioquia en saneamiento fiscal y financiero (Gobernación de Antioquia. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia, 2007, pág. 20).

Al identificar que la mayoría de los municipios que se encuentran en riesgo de ser inviables fiscal y financieramente, no aprovechaban debidamente sus recursos principales, es decir, sus propias rentas, se detectó una debilidad dentro de su estructura tributaria que no les permitía mejorar los recaudos y disponer de recursos de libre destinación. En muchos casos, esto se originaba por el desconocimiento del amplio espectro de impuestos, tasas y contribuciones consagradas en la Constitución y en la Ley, y la disponibilidad de apenas una limitada base de contribuyentes con tarifas desactualizadas. Por lo cual se suman a la implementación del Modelo de Apoyo al Desarrollo Local, otras iniciativas como la publicación del “Modelo de Código de Rentas Municipales”, una guía actualizada que contiene la definición y clasificación de las diferentes rentas por medio de las cuales los municipios acceden a recursos propios (Gobernación de Antioquia. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia, 2007).

Durante la administración departamental 2008 - 2011, no se encontró información disponible que evidencie la continuidad de procesos de fortalecimiento institucional municipal. Solo a partir del año 2012, con el gobierno departamental posesionado el mismo año, se dispone la ejecución del Proyecto Fortalecimiento Institucional, en el cual han participado diversas entidades gubernamentales como el Departamento Administrativo de Planeación (Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos, Dirección Estratégica, Banco de Proyectos); la Gerencia Antioquia Legal, (creada en esta administración), y la Contraloría Departamental.

- **Prestación de bienes y servicios sociales básicos:** la ejecución en la provisión de bienes y servicios sociales básicos, hace parte de uno de los componentes que miden el desempeño integral de los gobiernos municipales, en cuanto a la administración adecuada de los recursos asignados para cada sector. A través de diversas normas, la descentralización administrativa transfiere a los municipios la responsabilidad de prestación de los servicios sociales básicos en salud, educación, agua potable y saneamiento básico; para lo cual el gobierno nacional gira para ejecución de cada vigencia fiscal, recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) con destinación específica a estos rubros, según porcentajes determinados por la ley (24,5% salud, 58,5% educación, 5,4% agua potable y saneamiento básico, 11,6% propósito general)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La norma vigente es la Ley 715 de 2001. También establece reglamentación para transferir recursos para los resguardos indígenas y los municipios ribereños del río Magdalena, el financiamiento de programas de alimentación escolar en los distritos y municipios, y recursos para el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Desde el orden central cada sector regula y normatiza su cumplimiento, a través de entidades nacionales adscritas a los ministerios, las cuales evalúan, certifican o descertifican el desempeño de cada municipio. Esto tiene implicaciones en la autonomía municipal para el manejo de los recursos presupuestales, pues las transferencias del SGP pasan a ser administradas por el departamento, en caso que el municipio sea descertificado en alguno de los servicios públicos, durante el tiempo que dure la descertificación.

En el país la formulación de metas en relación con el cumplimiento de los gobiernos locales respecto a estos bienes y servicios, fueron en principio planteadas en términos de cobertura pero no de calidad; tampoco se hizo una distinción entre lo rural y lo urbano. Ambos aspectos son de gran importancia, toda vez que existe una brecha entre cobertura y calidad en los diversos municipios, tanto de Antioquia como del resto de Colombia (Bonet, 2014). Es decir, aunque los datos totales de algunos municipios evidencian coberturas universales (especialmente en salud, educación e instalación de redes de acueductos), la situación es deficiente al evaluar la calidad. En el panorama nacional, la mayoría de los municipios colombianos están descertificados en salud y educación, así como en agua potable y saneamiento básico; las certificaciones se suelen expedir mediante acuerdo de mejora en plazos estipulados. Por esas y otras razones, varios investigadores del tema identifican como tendencia general en el país, una situación de debilidad institucional municipal donde los entes territoriales más rurales, son los que concentran los indicadores más reveladores de la misma, incluso al indagar por coberturas en temas específicos (García M. , 2012) (Bonet, 2014).

Para determinar el desempeño institucional de los gobiernos municipales según la configuración de gobernanzas diferenciadas, se amplía en cada agrupamiento la lectura del IDIM con la presentación de datos de coberturas y calidades de los servicios públicos, lo cual revela en el territorio, las principales brechas o fortalezas encontradas entre cada categoría de gobernanza y el promedio departamental, y también en relación con cada una de estas categorías.

### 1.1.4. Luchas sociales y acción colectiva

En la construcción institucional que da cuenta de la gobernanza, aunque se reconocen otras formas de ejercicio de la ciudadanía como se dijo antes, esta investigación centra su descripción y análisis, en las luchas sociales y la acción colectiva de los pobladores municipales.

La lucha social es una acción colectiva de más de diez personas que expresan intencionalmente demandas, o presionan soluciones ante el Estado en sus diversos niveles (municipal, departamental y nacional) y funciones (ejecutivo, legislativo y judicial); así como frente a actores privados, legales e ilegales, para responder a situaciones consideradas por sus convocantes y participantes como injustas, excluyentes o desiguales. Sin embargo, es claro que no toda movilización social se hace visible por medio de la protesta, y tampoco toda protesta genera necesariamente movimiento social

(CINEP, 2011)<sup>15</sup>. Su importancia descriptiva y analítica en proyectos de infraestructura como el de Autopistas para la Prosperidad, radica en que estos son especialmente susceptibles a situaciones de luchas sociales y acción colectiva, por cuanto generan transformaciones que traen consigo la emergencia de conflictos. Igualmente, en clave de gobernanza, el tema permite rastrear la forma en que las poblaciones de los municipios antioqueños, o sectores específicos de los mismos, se han movilizad o de manera colectiva desde la protesta, para ejercer acciones reivindicativas motivadas en necesidades que consideran irresueltas, y por asuntos que afectan sus intereses o vulneran sus derechos. A partir de ello se reconocen: 1) tendencias de movilización social de municipios y conexiones intervenidos por el Proyecto Autopistas para la Prosperidad; 2) principales motivos que contribuyen a la conflictividad de los municipios, identificando conflictos sociales pasados y emergentes, especialmente entre sectores ciudadanos y el gobierno en sus diferentes niveles; 3) focos de necesidades sentidas por sectores sociales concretos, que requieren de una intervención institucional integral, donde el proyecto vial sea uno de diversos factores de desarrollo territorial; y 4) la capacidad de las poblaciones municipales para agenciar luchas sociales de amplio alcance geográfico.

La información analizada procede de la base de datos de luchas sociales del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) cuyos registros disponibles se encuentran a partir del año 1975 hasta 2013 (CINEP, 2011)<sup>16</sup>. Para el cumplimiento de los objetivos del componente político-institucional, se realizó un rastreo a partir de 1990, considerando varios criterios relacionados con la necesidad del país de intervenir la infraestructura vial, y con ello la realidad geográfica, sociocultural y política de los territorios y de la institucionalidad, lo cual trajo consigo transformaciones que al mismo

---

15 Los movimientos sociales comprenden todas las acciones sociales colectivas de cierta permanencia que se orientan a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones, pero que no se limitan a la resistencia sino que hacen propuestas (CINEP, 2011). González también establece la distinción entre acción colectiva y movimiento social, acudiendo a la citación de varias investigadoras del tema:

“Si bien en la mayoría de los casos la acción colectiva se asimila indistintamente a categorías como comportamiento colectivo o movimiento social, cuando se hace referencia a distintas formas de movilización o de protesta de los ciudadanos acogemos las precisiones planteadas por Tarrow: ‘La acción colectiva adopta muchas formas: puede ser breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. En su mayor parte se produce en el marco de las instituciones por parte de grupos constituidos que actúan en nombre de objetivos que difícilmente harían levantar una ceja a nadie. Se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades. La acción colectiva contenciosa es la base de los movimientos sociales’. Una definición como ésta permite afirmar, de entrada, el carácter histórico y político de la acción colectiva y distinguirla de la noción de movimiento social, entendido éste como una forma particular de aquélla. En este sentido, resulta muy precisa la distinción que realiza Marisa Revilla cuando aborda el ‘movimiento social como un proceso de identificación colectiva’, diferenciando entre la categoría de comportamiento colectivo — acciones espontáneas y aisladas que canalizan la respuesta de diversos actores sociales a fenómenos determinados— y el concepto de acción colectiva como acción conjunta de individuos para la defensa de sus intereses comunes: ‘[...] proceso de identificación en el cual se articula un proyecto social que da sentido a las preferencias y expectativas colectivas e individuales’” (González, Acción colectiva en contextos de violencia prolongada, 2006, pág. 12).

16 El criterio con el cual se seleccionó la fuente obedece al reconocimiento de la experiencia y trayectoria en el tema, así como por la disponibilidad inmediata de datos ya recolectados y sistematizados.

tiempo coexistían con el mantenimiento de un statu quo, que en ciertas regiones han llevado a la protesta social y a la acción colectiva<sup>17</sup>.

La base de datos de luchas sociales parte del concepto de “visibilidad”, el cual implica tanto la voluntad de los actores de hacer pública su protesta, como la forma en que otros, incluidos los medios de prensa consultados, percibieron ese acto; de ahí que el análisis presentado se basa en el registro de “huellas” dejadas por la protesta de los actores<sup>18</sup>. Esta fuente institucional se complementó, para el área de influencia directa del proyecto, con un rastreo en medios impresos, digitales y en plataformas virtuales de videos, con el fin de recolectar datos de los años 2013-2014, que permitieran complementar los registros arrojados por la base de datos del CINEP. Dicha estrategia enriqueció los registros disponibles con las fuentes locales.

## 1.2. RUTA METODOLÓGICA PARA CONFIGURACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS

Para la descripción y análisis de las condiciones y dinámicas de la gobernanza, el abordaje de las categorías de **governabilidad y ciudadanía** derivó en el planteamiento de una ruta metodológica, base para la obtención de unas categorías clasificatorias de **governanzas diferenciadas**.

Gráfico 1. Ruta metodológica del Componente Político-institucional



17 Para hacer seguimiento a la protesta social se abordó el período 1990-2014, considerando fundamentales en el mismo la observación de los hechos suscitados, vinculados directa o indirectamente a procesos estructurales ya mencionados: descentralización, implementación de un modelo y políticas económicas aperturistas y promulgación de normatividad ambiental y étnica con la Constitución de 1991, lo cual dota de herramientas a otros actores susceptibles de reivindicar temas relacionados con derechos colectivos.

18 Es posible que algunas luchas sociales no sean registradas por los medios, lo cual invisibiliza formas particulares de movilización y protesta social, significativas en algunos territorios. De otro lado, también existen luchas sociales insuficientemente visibles para “dejar huella”.

### 1.2.1. Análisis temáticos específicos

Para hacer esta lectura se procedió a realizar un análisis de los temas seleccionados, combinando métodos cualitativos y cuantitativos que permitieron dar cuenta de la complejidad de los procesos de gobernanza, así como de las condiciones de los municipios en que éstos se dan. Como punto de partida se reconstruyeron contextos regionales de los municipios del área de influencia del proyecto, para identificar órdenes locales configurados y sus elementos más relevantes.

Cada uno de los temas de análisis tuvo una elaboración específica en un proceso que se describe a continuación.

### 1.2.2. Conflicto armado

El presente documento se ocupa de describir y analizar las dinámicas del conflicto armado en el Departamento, haciendo énfasis en el período comprendido entre los años 2001-2013. Se toman los datos para toda Antioquia por la imposibilidad de comprender las dinámicas y lógicas del conflicto armado de manera fragmentada, ya que éste ha permeado todo el Departamento: a) la consolidación de corredores geográficos estratégicos que históricamente han permitido la movilidad de los grupos más allá de límites administrativos; b) disputas territoriales que han llevado al reacomodamiento de los actores armados en los territorios; c) localidades de histórica conflictividad que han servido de áreas de penetración hacia otras zonas del Departamento.

Para ello, se ha recurrido a la base de datos Noche y Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) teniendo en consideración no solo el número de hechos que registra sino también la descripción de los mismos<sup>19</sup>.

A la par con el registro de hechos, también se realizó una búsqueda rigurosa de fuentes secundarias que permitiera poner en contexto los hechos registrados por el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), identificando la dimensión histórica y territorial del conflicto armado, y tratando de dar respuestas al por qué de la variabilidad de las dinámicas identificadas durante el análisis de la información, dando contenido a los hechos registrados, como a la ausencia de ellos.

Todos los registros son sistematizados en una gran base de datos, agrupándolos por modalidad y por año y discriminado el actor o los actores involucrados. Una vez ingresada la información y contrastando ésta con las fuentes secundarias, se reconoce la importancia de identificar los períodos de cambio de la dinámica de los hechos registrados y los elementos explicativos de dicho cambios.

Por ello y como una forma de refinar el análisis y de visibilizar las tendencias de cambio identificadas se procede al siguiente análisis:

---

<sup>19</sup> Si bien el número nos permite entender la magnitud del conflicto armado en Antioquia, la descripción de los hechos permite un acercamiento a las lógicas y dinámicas subyacentes.

- Identificación de tendencias y dinámicas durante el período de estudio.
- Identificación de las tendencias y dinámicas durante el período comprendido entre los años 2010-2013<sup>20</sup>.
- Reconocimiento y explicación de la variabilidad en las nuevas modalidades que ha tomado el conflicto armado, particularmente por hechos de extorsión, privilegiándola sobre otros hechos de criminalidad al ser identificada por algunos investigadores, como una modalidad reapropiada por grupos guerrilleros así como continuidades del accionar paramilitar.
- Presencia, accionar y continuidad de actores armados en los territorios.

Una vez cruzada esta información, se procede a espacializar los datos de entrada y de salida, obteniendo para los de salida dinámicas diferenciales que permiten definir las siguientes agrupaciones:

- **Dinámica de conflicto prolongado:** comprende municipios en donde se observa una significativa continuidad e intensidad del conflicto armado, expresada en promedios que se ubican por encima del departamental durante todo el período de estudio y entre los años 2010-2013.
- **Dinámica de conflicto latente:** comprende municipios que registraron para el período 2001-2013 hechos por encima del promedio departamental, pero que desde la mitad del 2000 fueron descendiendo. Aquí la variable de importancia se da por el registro de hechos de extorsión por encima del promedio departamental, lo que evidencia continuidad de algunos grupos en territorios particulares y su capacidad de realizar acciones puntuales.
- **Dinámica de conflicto en descenso:** comprende municipios que registraron hechos de violencia por encima del promedio departamental durante el comienzo del período de estudio, los cuales descienden significativamente en el tiempo observando dicha tendencia hasta la actualidad.
- **Dinámica de conflicto armado bajo:** comprende municipios que presentaron durante todo el período de estudio, registros por debajo del promedio departamental. Se incluyen aquí aquellos que no registraron acciones armadas en la base de datos del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular).
- **Dinámica de violencias en aumento:** comprende municipios que durante gran parte del período de estudio registraron hechos por debajo del promedio departamental, pero que en el período 2010-2013 presentan aumentos en acciones asociadas al conflicto armado y/o en hechos de extorsión.

<sup>20</sup> Se privilegió este periodo por encima de los otros reconociendo un cambio significativo en las dinámicas por la emergencia de los grupos neoparamilitares, así como por el cambio de las políticas de defensa que implicó la transición entre el gobierno de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos. Además se consideró el inicio de las negociaciones con la guerrilla de las Farc-Ep.

El análisis resultante describe de las dinámicas identificadas; sin embargo se llena de contenido explicativo a partir de fuentes secundarias (investigaciones y prensa) que han analizado el conflicto armado en Antioquia y algunos de sus municipios. Esto permite no solo describir sino también comprender la forma en la que han variado las expresiones del conflicto armado en el territorio antioqueño a partir de hechos como: la disputa territorial entre grupos guerrilleros y paramilitares hacia finales del 90 y principios del 2000; el reacomodamiento de las guerrillas como efecto de la desmovilización paramilitar desde el año 2003 y las nuevas disputas territoriales por la emergencia de los grupos neoparamilitares. También permite una identificación exploratoria de las lógicas actuales del conflicto armado en Antioquia y de los actores que lo dinamizan.

Para el caso particular de la comprensión de las condiciones y dinámicas de los procesos de **gobernanza local**, el análisis propuesto aporta varios elementos. En primera instancia, realiza una aproximación a las dinámicas del conflicto armado en las diferentes subregiones, reconociendo su variabilidad en el tiempo, la magnitud de sus impactos en los territorios y su prevalencia en localidades determinadas. De otro lado, caracteriza las dinámicas del conflicto y su impacto en las estructuras sociopolíticas de las poblaciones y reconoce la influencia que han tenido los diferentes grupos armados en la configuración de órdenes político-sociales. De esta manera, se reconocen el conflicto armado y sus actores asociados como dinamizadores de disputas políticas que buscan la regulación de prácticas sociales; situación que lleva a reconocer que las gobernanzas locales pasan por procesos de disputa entre poderes regionales, redes clientelistas y actores armados (Launay-Gama & González, 2010). Para el caso del conflicto armado, se expresan en la cooptación de administraciones locales, las amenazas y asesinatos de líderes políticos y sociales, el amedrentamiento de poblaciones y afectaciones a los procesos económicos locales y regionales.

### 1.2.3. Poderes políticos locales

Los resultados electorales sistematizados y presentados en el documento, permiten la aproximación a tendencias político-electorales de los municipios intervenidos por el Proyecto Autopistas para la Prosperidad durante el periodo 1997-2011. A partir de estos resultados y junto con la revisión de literatura especializada sobre el tema, es posible: 1) establecer las principales tendencias político-partidistas de los municipios en un contexto subregional, y departamental; 2) reconocer las filiaciones político-partidistas de los municipios; 3) identificar el comportamiento de la participación ciudadana en las elecciones, evidenciando los municipios que históricamente han registrado baja y alta participación y 4) determinar niveles de atipicidad electoral a partir del porcentaje de votos obtenido por el candidato ganador, y llamar la atención sobre aquellos municipios que registraron un nivel alto.

Igualmente el análisis relacional planteado, se nutre de los hallazgos y resultados del tema de conflicto armado. En este sentido, el registro de las **atipicidades electorales** contribuye a enriquecer el análisis en esa vía, sirviendo como puente entre lectura de resultados y dinámicas electorales, y dinámicas de conflicto armado y violencia política. Las atipicidades electorales corresponden a una clasificación en tres rangos del porcentaje de votos obtenidos por el candidato ganador a la alcaldía municipal.

## Niveles de atipicidad en procesos electorales en los municipios del Proyecto Autopistas para la Prosperidad: 1997-2011

- 1. Normal.** Cuando un candidato obtiene menos del 50% del total de votación de un municipio.
- 2. Atipicidad intermedia.** Cuando un candidato obtiene entre el 50% y el 70% del total de votación de un municipio.
- 3. Atipicidad alta.** Cuando un candidato obtiene más del 70% del total de votación de un municipio.

El cálculo y clasificación de estos rangos fue elaborado por Claudia López (López, s.f.), igualmente se ha retomado en los trabajos elaborados por la Misión de Observación Electoral-MOE (Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris, s.f.) (Misión de Observación Electoral, 2011). La clasificación se ha hecho para cada uno de los municipios del área de influencia del Proyecto Autopistas para la Prosperidad y por cada período electoral.

La lectura de los datos sobre resultados y dinámica electoral, así como los hechos de violencia política asociados a la contienda electoral, o cometidos en contra de las autoridades locales en el periodo 1997-2013, constituyen un insumo —entre otros- para avanzar en la lectura y análisis de los procesos de gobernanza local de los municipios del área de influencia directa del Proyecto Autopistas para la Prosperidad.

### 1.2.4. Desempeño institucional gubernamental

Siguiendo los fines de la investigación, se opta por leer, comparar e interpretar el desempeño institucional de todos los municipios del Departamento, a partir de los promedios históricos del IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) y del IDF (Índice de Desempeño Fiscal) de cada municipio durante los periodos 2005 – 2013 (IDIM) y 2000-2013 (IDF), lo que genera una idea del estado de las capacidades de la gestión pública municipal, a partir de los resultados históricos que han logrado estas entidades en sus mediciones anuales. Con esto se pretende sortear los problemas de comparación que tienen internamente los indicadores, licencia asumida al observar que la tendencia general de los municipios de Antioquia, e inclusive de todo el país, es a mejorar su calificación general; los municipios mejor ubicados en el ranking del promedio histórico, son generalmente los que han conseguido mejores calificaciones a lo largo de los años de medición. Por esto se considera que la comparación de los promedios ayuda a realizar una lectura acertada de los municipios cuya situación, respecto de la gestión pública, es mejor o peor en el contexto departamental.

Además, los resultados de la lectura del desempeño institucional para cada municipio son comparados con los resultados del Índice de Ruralidad calculado por el componente sociodemográfico de esta investigación, el cual determina el grado de



## Desempeño institucional gubernamental

1. Bajo desempeño institucional gubernamental con viabilidad fiscal en riesgo.
2. Bajo desempeño institucional gubernamental con sostenibilidad financiera y fiscal.
3. Mediano desempeño institucional gubernamental con recursos fiscales sostenibles.
4. Satisfactorio desempeño institucional gubernamental con limitaciones fiscales y financieras.
5. Satisfactorio desempeño institucional gubernamental con solvencia fiscal y financiera.

Las dos primeras categorías agrupan municipios muy limitados en sus ejercicios de planeación, así como en el aprovechamiento de los recursos disponibles para la provisión y producción de bienes y servicios sociales básicos; con bajas capacidades para cumplir con sus metas de desarrollo, y una capacidad burocrática insuficiente, diferenciados por sus capacidades para generar riqueza y administrar los recursos financieros.

La tercera categoría agrupa municipios con dificultades en sus ejercicios de planeación, así como en el aprovechamiento de los recursos disponibles para la provisión y producción de bienes y servicios sociales básicos; con medianas capacidades para cumplir con sus metas de desarrollo, y con una capacidad burocrática y fiscal que permite el funcionamiento básico de la administración pública.

Las dos últimas categorías, agrupan municipios con menores dificultades en sus ejercicios de planeación, así como en el aprovechamiento de los recursos disponibles para la provisión y producción de bienes y servicios sociales básicos; con buenas capacidades para cumplir con sus metas de desarrollo, y una capacidad burocrática y fiscal, que permite el funcionamiento de la administración pública y la continuidad del municipio como ente territorial autónomo, con menor dependencia de los recursos provenientes de la Nación.

### 1.2.5. Luchas sociales y acción colectiva

En términos de las condiciones y dinámicas municipales, se presta especial atención en el tema de luchas sociales y configuración de gobernanzas diferenciadas, a lo que se denomina desde la investigación como “capacidad de la acción colectiva”, leída a partir del alcance geográfico de la protesta social. Autores como Oslender (2001) citado por Ospina, han instaurado un debate para la comprensión de la movilización social más allá de una aproximación dicotómica entre historia y geografía, entendiendo lo histórico y lo espacial como una misma unidad de análisis. Desde esta perspectiva,

se destaca que en los fenómenos sociales, la espacialidad cobra importancia en asuntos como la reproducción social, asumiéndose que en las luchas sociales el espacio tiene un carácter no estático y está lleno de contenido político (Ospina, s.f.).

El componente político-institucional se enfoca en comprender cómo los municipios del proyecto vial, configuran territorios más o menos extendidos a partir de sus dinámicas de acción colectiva en el espacio. Los ámbitos espaciales en los cuales se desarrollan las protestas sociales<sup>21</sup>, permiten ver cómo los hechos de mayor cobertura geográfica guardan relación con ciertas problemáticas para determinados actores, localizados en municipios generalmente relacionados espacialmente, entre los que existe una afectación pública generalizada de ciertos sectores sociales y territorios, por lo cual la protesta escala más allá del municipio como unidad de referencia. En sentido opuesto, también se dibujan en algunos municipios realidades de menor alcance geográfico para protestar, donde hay inexistencia o pocos hechos registrados, lo cual significa que sus acciones colectivas no logran trascender al conocimiento de la opinión pública o tienen poca figuración.

A partir de lo anterior se proponen dos categorías para hacer lectura e interpretación de la capacidad de movilización social y acción colectiva, considerando el criterio del alcance o cobertura geográfica. En primer lugar, se denominan como **protestas supramunicipales**<sup>22</sup> aquellas luchas que lograron trascender el municipio como escenario, dándose un accionar conjunto entre actores de territorios vecinos (en el caso de protestas regionales y subregionales); o desde actores multilocalizados del país con una problemática compartida (incluso con cierta identidad en su definición como actor), en el caso de las protestas nacionales. Las protestas supramunicipales implican entonces mayor articulación de actores, disposición de recursos para generar movilización y coordinación social de la acción colectiva<sup>23</sup>.

---

21 Los ámbitos muestran la cobertura geográfica de la acción colectiva. **Submunicipal (SM)**: corresponde a unidades menores que los municipios como barrios, comunas, localidades, corregimientos, inspecciones y veredas. **Municipal (M)**: al interior del municipio. **Subregional (SR)**: indica que en una protesta participa más de un municipio de un mismo departamento. **Departamental (D)**: se refiere a una acción que pretende cubrir a todos los municipios de un departamento en la actual división territorial colombiana. **Regional (R)**: refleja luchas en las que convergen varios departamentos contiguos o espacios territoriales que constituyen región de acuerdo con criterios culturales, sociales o económicos. **Nacional (N)**: luchas que pretenden abarcar a la nación colombiana. (CINEP, 2011).

22 Luchas de los ámbitos nacional, departamental, regional y subregional.

23 Al respecto, la investigación sobre Luchas sociales en Colombia 1975-2000, da contenido al concepto de región, para comprender la expresión de las luchas sociales en el territorio:

“La región es considerada como una ‘entidad socioeconómica con dinámicas específicas e identidades culturales propias, a partir de las cuales pueden ser pensadas como contextos sociales globales, con marcos sociales relativamente autónomos en los que se definen conflictos, proyectos políticos e identidades sociales. Es el conflicto entre distintos actores sociales por el control de un territorio y sus recursos el eje a partir del cual se delimitan los contornos socioespaciales de una región y son los factores políticos, sociales, económicos y culturales los que históricamente les dan contenido [...] las regiones son construcciones políticas, socioeconómicas y culturales de relaciones sociales sobre un espacio determinado y son los actores sociales los ejes sobre los cuales se construyen las regiones [...] Una región es siempre dinámica, pues sus fronteras no son estáticas y la historia de identidades y de conflictos a su interior la hacen continuamente variar’.

Las protestas campesinas e indígenas configuraron regiones, las transformaron y las desconfiguraron. En ellas influyeron los contextos políticos, sociales y económicos del país y de los territorios en conflicto. Las regiones de alta protesta, como Magdalena Medio, Urabá y Bajo Cauca tienen en común que son territorios donde ‘se combinó el conflicto por la reconstitución social y política entre las comunidades de antigua conformación y las nuevas, conflicto que ha replanteado la disputa por la tierra, los recursos y las relaciones de poder’ (Archila, 2002, pág. 163).

En segundo término, la categoría de **protestas intramunicipales**<sup>24</sup> contrasta con la dinámica de las luchas anteriormente descritas, encontrando municipalidades donde el predominio es mantener dentro de sus fronteras político-administrativas, cualquier manifestación pública colectiva de descontento social en los ámbitos municipal y submunicipal. Es posible que por reivindicar el derecho a la resolución de problemáticas crónicas y sostenidas en el tiempo, algunos actores tengan interés de trascender la protesta más allá del municipio, sin embargo sus capacidades de movilización limitan esa aspiración, al no tener quizá, medios ni condiciones para desarrollar su lucha (recursos económicos, apoyo político, cohesión de grupo, etc.); igualmente, es posible que el motivo no tenga suficiente fuerza para generar una protesta que se conozca por parte de la opinión pública, siente precedentes y alcance los logros reivindicativos propuestos, a través de formas de presión o persuasión hacia el adversario al que reclaman.

Para la determinación de las dinámicas de protesta social de los municipios del proyecto vial según los criterios antes expuestos, se realiza una lectura de sus tendencias de movilización y acción colectiva intra o supramunicipal, de acuerdo con los resultados sistematizados, tomando en cuenta el número total de protestas registradas por municipio y en conjunto por las conexiones, en cada uno de los ámbitos geográficos.

Se asignan pesos diferenciales a los ámbitos pertenecientes a protestas supramunicipales e intramunicipales, siendo mayor el valor asignado a las primeras, al reconocer que existe mayor exigencia en la convocatoria y desarrollo de este tipo de acciones, lo cual se traduce en un indicador de mayor capacidad de movilización, además de particularidades territoriales<sup>25</sup>. El resultado es la identificación entre los municipios directamente afectados por el proyecto vial, de aquellos que tienen mayor o menor tendencia a la protesta social de amplia cobertura geopolítica. Para los demás municipios del Departamento también se identifican estas dinámicas, pero básicamente de forma cualitativa a partir de los resultados de base de datos de luchas sociales del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) hasta el año 2012, los cuales por condiciones de tiempo y recursos de la investigación, no tienen el mismo tratamiento de ampliación mediante revisión de medios locales, como se hizo con los municipios del área de influencia directa del proyecto vial.

### 1.2.6. Configuración de órdenes locales

Posterior al análisis temático se realiza un cruce de resultados preliminares, el cual se basa en los resultados de los municipios antioqueños para cada tema (excepto el de poderes políticos locales, por circunscribirse a los municipios de influencia directa del proyecto vial). Para dicho cruce se utilizan herramientas estadísticas y cartográficas, con el fin de espacializar los datos. El resultado es la emergencia de cinco agrupamientos de municipios, conformados a partir de la confluencia de los mismos en calificaciones similares en los temas abordados.

Es determinante en la obtención de dichos grupos de municipios, el cruce de rangos resultantes de la lectura previa del IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) y

<sup>24</sup> Luchas del ámbito municipal y submunicipal.

<sup>25</sup> Las luchas supramunicipales tuvieron un peso de 0,65, y las intramunicipales de 0,35.

del IDF (Índice de Desempeño Fiscal), realizado para obtener varias categorías de **desempeño institucional gubernamental**. Estas se cruzan a su vez, con las obtenidas en el análisis de los datos de **conflicto armado**. Los resultados de la base de datos de **luchas sociales** del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) para todo el Departamento también enriquece el análisis, haciendo la salvedad ya anotada, que solo se amplían con otras fuentes para este tema los datos relativos a los municipios del área de influencia del proyecto vial.

### 1.2.7. Categorización de las gobernanzas diferenciadas

Estos resultados cobran sentido desde la contrastación con otras fuentes documentales, el conocimiento del territorio y la validación con otros profesionales, lo cual permite afianzar la propuesta de configuración de unas gobernanzas diferenciadas en Antioquia, que ayudan a comprender la existencia de órdenes locales, fundamentales en la comprensión y proyección de los mutuos influjos que se generan entre el proyecto vial, y el medio político-institucional de los territorios en el Departamento.

Al definir condiciones y dinámicas municipales a partir de la configuración plural de gobernanzas para el territorio departamental, se busca proyectar posibles comportamientos futuros de los fenómenos analizados en el marco de la construcción y funcionamiento de las Autopistas para la Prosperidad. La denominación de las gobernanzas diferenciadas, procura asignar un nombre a cada una de ellas que refleje lo fundamental del conjunto de sus condiciones y dinámicas. Las categorías resultantes son, sin embargo, delimitaciones que pueden tener fronteras porosas, por lo cual algunos de sus municipios pueden compartir características con los de otras gobernanzas, y además se observan diferencias internas, e incluso algunas excepciones que se anotarán al ser descritas cada categoría.

El abordaje de esta investigación es de carácter exploratorio y su alcance de nivel intermedio, pues esta lectura inicial de Antioquia se hace fundamentalmente a partir de datos ofrecidos por fuentes secundarias, y en el marco de un proyecto que busca proponer lineamientos de intervención, con el fin de potenciar y mitigar oportunidades y riesgos puntuales, generados a partir de la intervención de un megaproyecto vial. Se apunta a identificar diferencias socioespaciales reconocibles, con miras a la formulación de lineamientos de política pública pertinentes.

El rastreo del tema de la gobernanza con relación a la producción de diferencias territoriales según tipologías de órdenes locales, es un reto para profundizar con técnicas de trabajo de campo. Perfilar un trabajo departamental a futuro en este sentido, contribuiría al avance de la producción de estudios socioespaciales mediante aproximaciones comparativas entre los municipios antioqueños<sup>26</sup>.

---

26 Otras investigaciones cuyos métodos y técnicas se han fundamentado en el abordaje de estudios de caso en terreno, también han propuesto categorizaciones para definir interacciones y órdenes relacionados con la gobernanza, sin embargo, la posibilidad de establecer algún nivel de generalización se ve afectada por referenciar la particularidad. El abordaje sistemático y comparado de unidades territoriales como un departamento, contribuiría a avanzar en propuestas explicativas que cobrarían importante solidez.

## 2. ELEMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS EN CONTEXTO DEPARTAMENTAL<sup>27</sup>

A continuación se presentan los principales temas analizados por el componente político-institucional, con el fin de generar una lectura que permitiera comprender las especificidades de las gobernanzas en Antioquia.

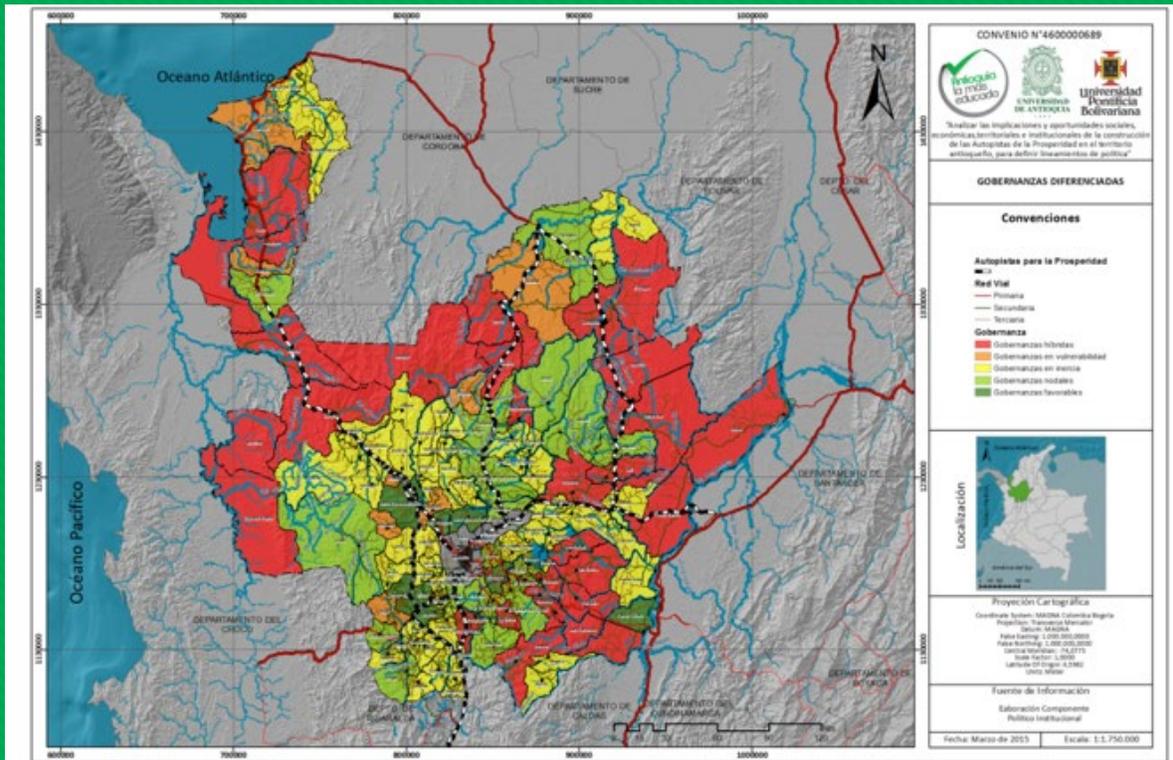
Tabla 1. Gobernanzas diferenciadas en Antioquia para identificación de implicaciones del Proyecto Autopistas para la Prosperidad

GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	DESEMPEÑO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL	CONFLICTO ARMADO	LUCHAS SOCIALES Y ACCIÓN COLECTIVA
Gobernanzas híbridas	Bajo IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) con viabilidad fiscal y financiera en riesgo.	Prolongado Instalado En descenso	Mayor cantidad de luchas sociales de tendencia supramunicipal regional y subregional. Incidencia significativa del conflicto armado en la protesta social.
Gobernanzas en vulnerabilidad	Bajo IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) con viabilidad fiscal y financiera en riesgo.	En aumento	Bajos o inexistentes registros de luchas sociales, con tendencia supramunicipal. Incidencia del conflicto armado en la protesta social.
Gobernanzas en inercia	Bajo IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) con viabilidad fiscal y financiera en riesgo.	Bajo	Bajos o inexistentes registros de luchas sociales, con tendencia intramunicipal. Poca incidencia del conflicto armado en la protesta social.
Gobernanzas nodales	Mediano a favorable IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) con recursos fiscales y financieros sostenibles.	Prolongado y en aumento	Bajos o inexistentes registros en un grupo de municipios, en otra mediana frecuencia. Tendencia a la protesta supramunicipal subregional y regional. Incidencia significativa del conflicto armado en la protesta social.
Gobernanzas favorables	Mediano a favorable IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) con recursos fiscales y financieros sostenibles a solventes.	Bajo	Bajos registros, con ocurrencia de algunos hechos coyunturales de tendencia supramunicipal nacional y subregional. No se observa incidencia del conflicto armado en la protesta social.

Al cruzar los elementos temáticos anteriores, es posible definir cinco categorías de gobernanzas diferenciadas para el Departamento.

<sup>27</sup> En el contexto departamental, las gobernanzas diferenciadas hacen alusión al 92,8% de los municipios antioqueños, a excepción de nueve de los integrantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). De esta subregión fue incluido el municipio de Caldas, ya que hace parte del área de influencia directa del Proyecto vial Autopistas para la Prosperidad. En orden descendente las categorías más representativas son las gobernanzas en inercia (GI) (51 municipios, 43,9%), híbridas (GH) (28 municipios, 24,1%), nodales (GN) (20 municipios, 17,2%), favorables (GF) (9 municipios, 7,7%) y en vulnerabilidad (GV) (8 municipios, 6,89%).

Mapa 2. Gobernanzas diferenciadas



Fuente: elaboración del equipo de investigación.

Tabla 2. Características de las gobernanzas diferenciadas

GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	DEFINICIÓN
Gobernanzas híbridas	<p>Municipios que la componen: 28 (22,4%). Turbo, Apartadó, Murindó, Vigía del Fuerte, Ituango, Tarazá, Campamento, El Bagre, Yondó, San Rafael, San Carlos, Granada, Cocorná, San Luis, San Francisco, Sonsón, La Unión, Santa Bárbara y Montebello. Pertenecientes al área de influencia del proyecto vial: Mutatá, Dabeiba, Zaragoza, Segovia, Remedios, Valdivia, Puerto Berrío, Yalí, Yolombó.</p> <p>Son contextos municipales donde se desarrollan procesos de gestión y regulación sociopolítica, que se han configurado en territorios periféricos y desconectados de la centralidad departamental, afectados por un conflicto armado prolongado. Ambos hechos, su condición de periferia y el conflicto, han incidido en el establecimiento de instituciones estatales débiles y en la participación directa e indirecta de actores ilegales en el control social, político, económico y militar de las localidades. Su carácter híbrido se da precisamente por la dualidad en la naturaleza de la regulación, la cual se desliza entre lo legal y lo ilegal. Es el contexto de gobernanza más desfavorable, por cuanto se refiere a condiciones de inseguridad en amplio sentido, para el ejercicio de la participación democrática y la garantía del bienestar de las poblaciones. Sus débiles cimientos institucionales en el nivel local, dificultan la incidencia de los actores en sus condiciones de vida y en su gestión territorial. Sin embargo, es la gobernanza con mayor número de luchas sociales y de mayor alcance geográfico en el período estudiado.</p>

GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	DEFINICIÓN
Gobernanzas en vulnerabilidad	<p>Municipios que la componen: 8 (6,4%). Necoclí, Carepa, Caicedo, Briceño y Salgar. Pertenecientes al área de influencia del proyecto vial: Giraldo, Sopetrán y Cáceres.</p> <p>Territorios históricamente afectados por conflicto armado y dinámicas delincuenciales, en los cuales los indicadores de violencias habían descendido y a partir de la mitad del período de estudio (2001 -2013) se encuentran en otra vez en aumento. La vulnerabilidad hace alusión a la menor capacidad de un territorio para anticiparse y hacer frente a la amenaza que representa el aumento de la violencia, para la estabilidad político institucional. Los gobiernos manifiestan baja capacidad de gestión pública, y la ciudadanía evidencia pocos procesos de movilización social y acción colectiva, las cuales se caracterizan por ser coyunturales y esporádicas.</p>
Gobernanzas en inercia	<p>Municipios que la componen: 50 (43,9%). San Juan de Urabá, Arboletes, San Pedro de Urabá, Abriaquí, Buriticá, Olaya, Liborina, Peque, Sabanalarga, Toledo, San Andrés de Cuerquia, San José de la Montaña, Belmira, Entrerríos, Guadalupe, Carolina, Gómez Plata, Betulia, Ebéjico, Heliconia, Armenia, Angelópolis, Fredonia, Tarso, Pueblorrico, Hispania, Betania, Jardín, Nariño, Argelia, San Vicente, Guatapé, Concepción, Alejandría, Caracolí, Puerto Nare, Nechí. Pertenecientes al área de influencia del proyecto vial: Frontino, Cañasgordas, Uramita, Angostura, Anzá, Jericó, Támesis, Valparaíso, Caramanta, La Pintada, Santo Domingo, San Roque, Cisneros, Maceo.</p> <p>Es la agrupación de municipios más numerosa que a pesar de manifestar características diversas, comparten el hecho de tener instituciones estatales y sociales con condiciones persistentes de inercia, comprendida ésta como un estado de relativa falta de acción en ausencia de fuerzas o agentes externos que promuevan iniciativas, especialmente en el ámbito de gobiernos locales con baja capacidad de desempeño. No obstante, se reconocen en esta dinámica de gobernanza, particularidades diferenciales como expresiones territorializadas diversas, especialmente dadas por la acción colectiva de ciudadanías que se activan en mayor o menor proporción, encontrando gobiernos débiles-ciudadanías débiles y gobiernos débiles-ciudadanías fuertes. Un aspecto favorable de estos municipios en la actualidad, son sus bajos indicadores de violencia, lo que da un margen de mayor acción y fortalecimiento de sus actores locales.</p>
Gobernanzas nodales	<p>Municipios que la componen: 20 (17,2%). Abejorral, Amalfi, Andes, Anorí, Ciudad Bolívar, El Carmen, El Peñol, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, Marinilla, Urrao. Pertenecientes al área de influencia del proyecto vial: Amagá, Caldas, Caucasia, Chigorodó, Donmatías, Santa Rosa, Vegachí.</p> <p>Históricamente estos municipios han jugado un papel importante como dinamizadores de procesos socioeconómicos y políticos territoriales. Algunos de ellos están interconectados por ejes viales significativos, y en parte por ésta y otras razones, se constituyen en nodos territoriales definidos como espacios de enlace, inclusión y referencia entre actores y sectores para el desarrollo local. Aunque presentan violencias en aumento, que corresponden en gran medida a hechos de criminalidad, el desempeño de sus gobiernos locales es de capacidad mediana a favorable, lo cual representa una oportunidad de fortalecimiento para agenciar procesos de desarrollo y gestión territorial. Algunas poblaciones manifiestan dinámicas significativas de acción colectiva, pero es preciso indagar por sus particularidades.</p>

GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	DEFINICIÓN
Gobernanzas favorables	<p>Municipios que la componen: 8 (6,4%). Puerto Triunfo, Rionegro, San Pedro de los Milagros. Pertenecientes al área de influencia del proyecto vial: Venecia, Concordia, San Jerónimo, Santa Fe de Antioquia, Titiribí.</p> <p>Municipios que han configurado condiciones favorables en cuanto al desempeño institucional de sus gobiernos y procesos económicos de alcance subregional. Algunos de ellos, como Rionegro, lideran esquemas asociativos que convocan y articulan municipios vecinos (MASORA). Tienen además cercanía con la centralidad del Valle de Aburrá y buena dotación en infraestructura vial, (vías concesionadas como la Autopista Medellín-Bogotá, Ruta del Sol, Túnel de Occidente), lo cual favorece su conectividad y acceso a bienes y servicios. La dinámica de acción colectiva se observa poco activa en términos de frecuencias de hechos, sin embargo, actores sociales de estos municipios parecen tener mayor poder de incidencia en sus logros reivindicativos, lo cual procede tal vez de contar con gobiernos con mejor desempeño, mejores conocimientos e información respecto a las problemáticas que consideran les afectan, y recursos humanos, técnicos y financieros para cualificar sus demandas.</p>

Se presentará la descripción los resultados de cada una de las gobernanzas, con relación a los órdenes locales que se configuran en su interior y su construcción institucional. Se anticipa a dicha elaboración la presentación de resultados generales, en los cuales se esbozan los elementos principales que fueron leídos en el conjunto de las gobernanzas a partir de los temas objeto de cruce, ganando con ello análisis comparativo desde las condiciones y dinámicas diferenciales del territorio antioqueño, en la interacción con el proyecto vial Autopistas para la Prosperidad.

## 2.1. DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO Y SU INCIDENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE GOBERNANZAS DIFERENCIADAS

### 2.1.1. Generalidades del conflicto armado en Antioquia

En Antioquia, el conflicto armado ha prevalecido a lo largo de varias décadas, teniendo una incidencia significativa en los índices de violencia del Departamento (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007). En éste, han tenido presencia los principales grupos armados ilegales –guerrilla del ELN, guerrilla de las Farc-EP, grupos paramilitares y neoparamilitares– así como representantes del ejército y la fuerza pública, configurando un panorama complejo en el que la población civil ha sido notablemente afectada. La máxima expresión de esta confrontación se tiene en las altas tasas de homicidios que ha registrado el Departamento, los múltiples casos de desplazamiento forzado, el alto registro de víctimas de minas antipersona y las múltiples y diversas acciones armadas que se han escenificado en el Departamento (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007).

Los grupos guerrilleros han tenido presencia en el Departamento desde los años 60 con el surgimiento del Frente 4 de las Farc-EP en el Magdalena Medio antioqueño, entre los años 1966 y 1969 (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007). A partir de entonces, se crean diferentes frentes que expanden su presencia hacia otras subregiones de Antioquia: en la década del 70 surgen los frentes 5 y 9 en Urabá y el Magdalena Medio respectivamente; en la década del 80 se crean los Frentes 34 –en los límites con el Chocó– y 35, 36 y 37 –en la subregión Nordeste–; a finales de los ochenta y principios de los noventa, surgen los frentes 46 y 47 también en el Magdalena Medio, este último desplazándose posteriormente hacia el suroeste; por último, el frente 18 se extendió por el norte de Antioquia (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007). Como se ve, la guerrilla de las Farc-EP logró tener una significativa presencia en las subregiones de Antioquia entre las décadas del 60 y del 90.

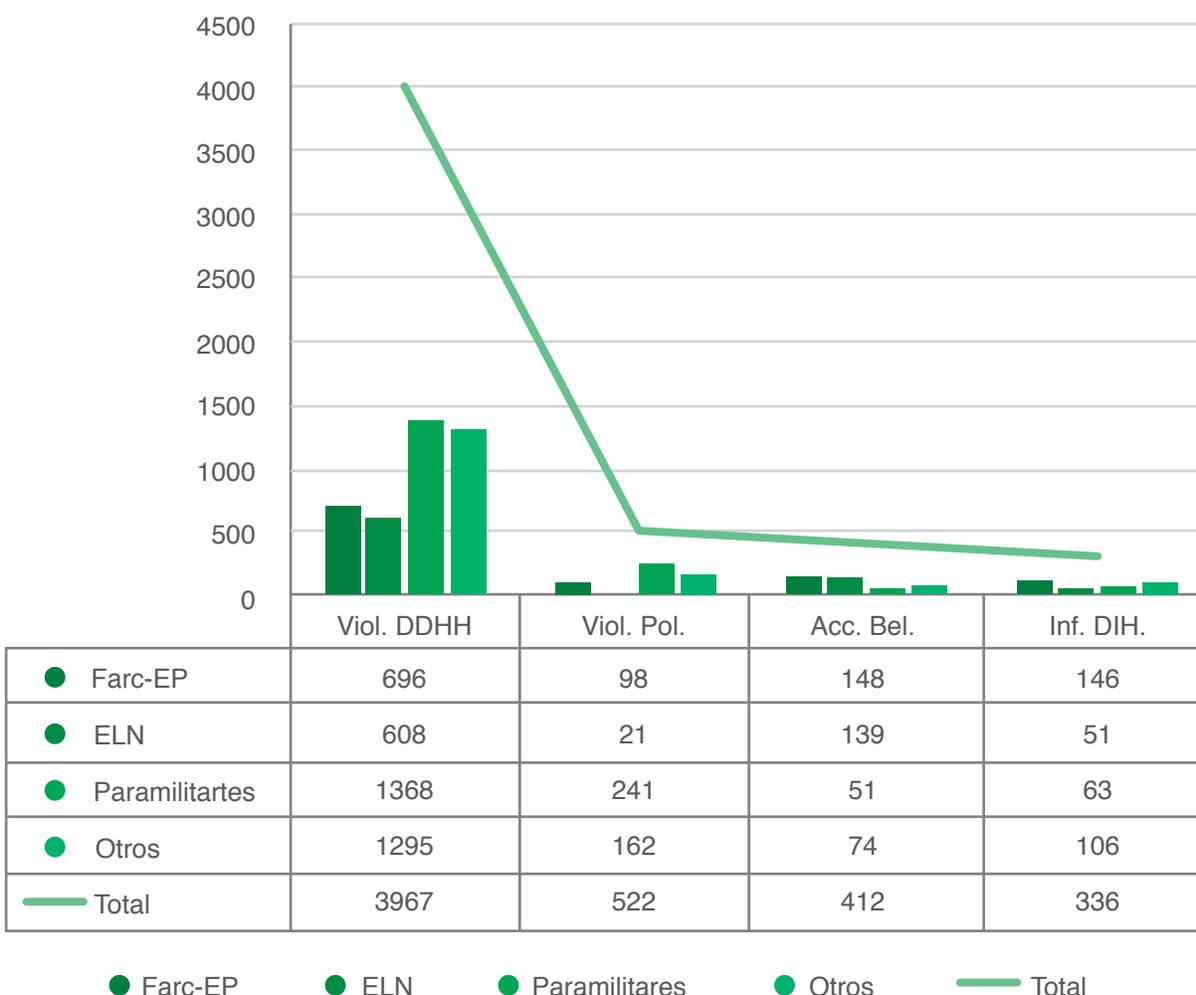
Paralelamente, el ELN fue penetrando en el territorio antioqueño vía el Magdalena Medio y el Bajo Cauca con el Frente José Antonio Galán; prosiguió, en la década del 80, por el nordeste y el suroriente, con los bloques Carlos Alirio Buitrago y el Compañero Tomás respectivamente. Su presencia se consolidó en el Magdalena Medio y en el nororiente con los frentes María Cano, Bernardo López Arroyave y Mártires de Anorí (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007). Cabe anotar que en gran medida, las acciones del ELN se concentraron en los lugares con importante infraestructura eléctrica –como en el oriente– y en el occidente del Departamento (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007).

A su vez, los grupos paramilitares emergieron en el Magdalena Medio y parte de la subregión Nordeste antioqueño en la década del 80, extendiéndose hacia finales de la década a las regiones de Urabá y Bajo Cauca (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007). Sin embargo, la intensificación de su expansión se da para el año 1997, ya que logra tener presencia en el nordeste, el occidente y el suroeste, con los bloques Élmer Cárdenas, Mineros, Bananero y Nutibara (Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República, 2007).

De manera general, la década del 90 se identifica como la de más alta conflictividad en Antioquia, debido a la emergencia y consolidación de los grupos paramilitares y la disputa territorial desatada con los grupos guerrilleros, que afecta de manera significativa todo el territorio antioqueño.

**El período 2001-2013.** Ya para el periodo de interés de este estudio, se registraron 5.237 acciones armadas dentro de las que se destaca la violación de derechos humanos como la modalidad más frecuente (3.967 registros); a esta le siguen la violencia política con un registro aproximado de 522, las acciones bélicas con 412 registros y las infracciones al DIH con 336 (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Tendencia de las modalidades de acciones armadas asociadas al conflicto armado en Antioquia. Período 2001-2013



Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

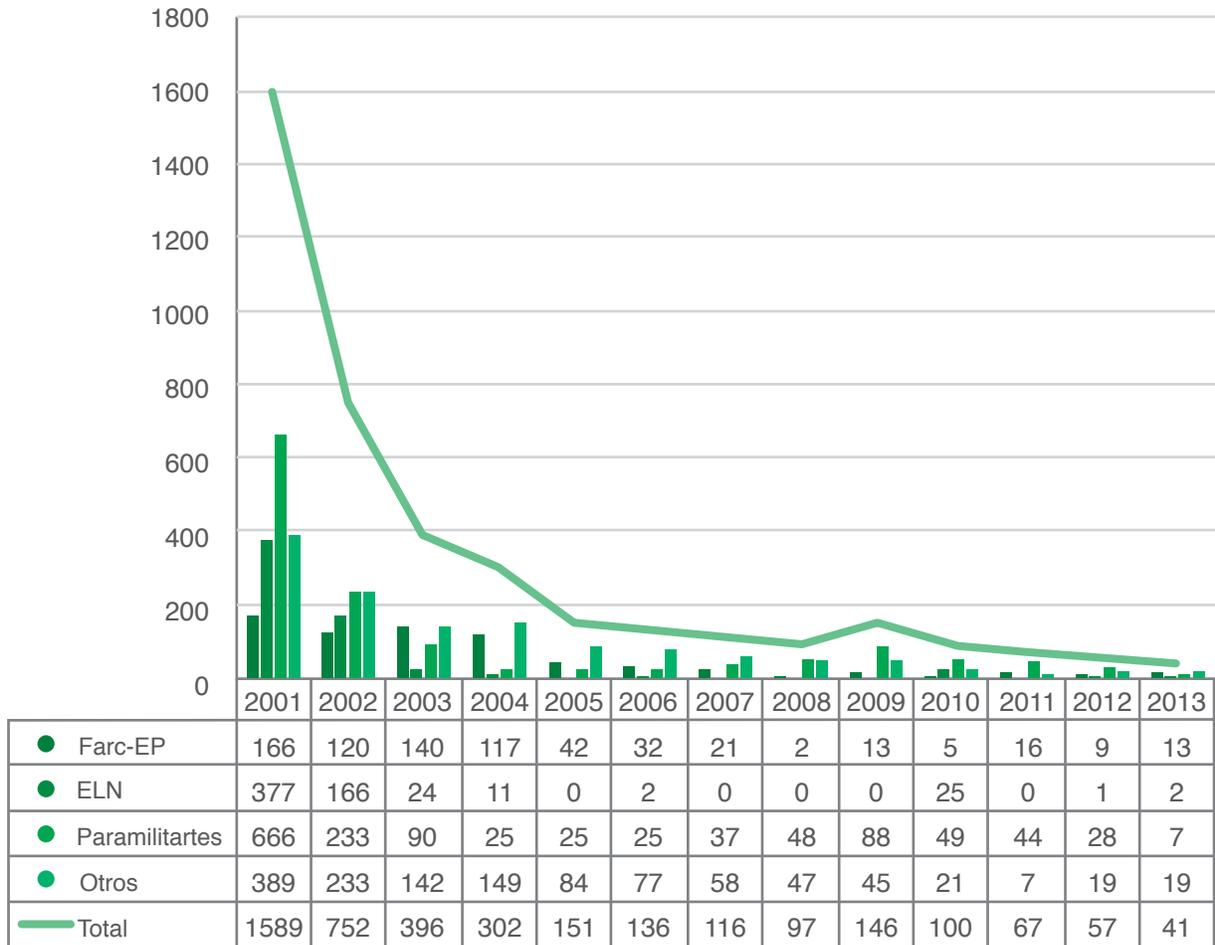
Estas cifras muestran, además, una tendencia a la baja que es sin embargo diferencial, de acuerdo con las modalidades mencionadas.

**Violación de DDHH.** Al interior de esta modalidad, se identifica el homicidio como la acción de más alta recurrencia en todo Antioquia con un estimado de 2.434 hechos, siendo los grupos paramilitares quienes más participación tuvieron, al cometer el 46% de los homicidios registrados. Caso contrario ocurre con el secuestro, que se identifica como una actividad propia de los grupos guerrilleros, siendo los diferentes frentes del ELN los que aportaron el mayor porcentaje con un 61%, seguido de las Farc-EP con el 33% de secuestros registrados.

En términos generales, las violaciones a los derechos humanos fueron perpetradas en un mayor porcentaje por los grupos paramilitares (34% de ellas), los que a partir del ataque sistemático a la población civil vía asesinatos selectivos, masacres y desapariciones forzadas, lograron consolidar su dominio en gran parte del territorio antioqueño, principalmente en los años 2001 y 2002.

Si bien se cuenta con una tendencia decreciente en la medida que avanza el periodo, ésta no puede interpretarse como la ausencia de conflicto (ver gráfico 3). De hecho, se identifican modalidades que han tenido una continuidad a lo largo del tiempo e, inclusive, subregiones donde las acciones armadas marcan una tendencia a la alza, como se verá más adelante.

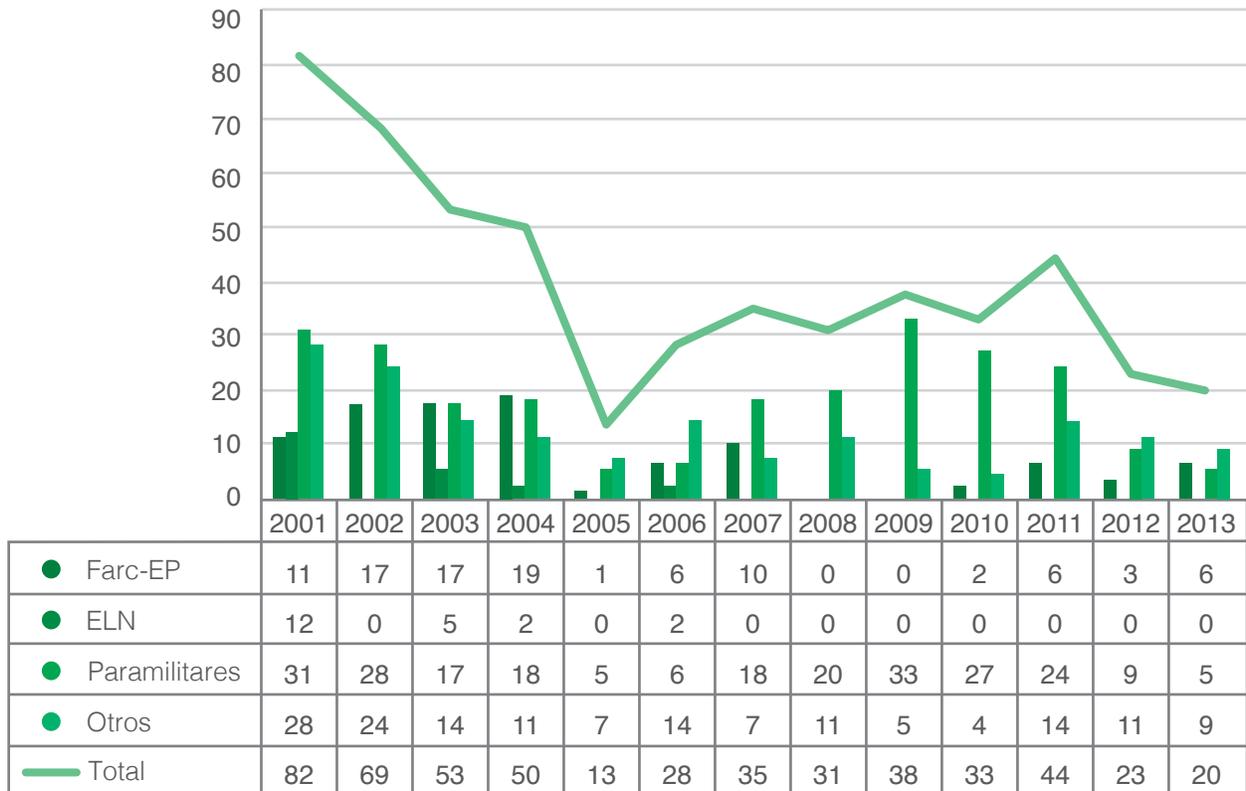
Gráfico 3. Acciones armadas asociadas a la violación de derechos humanos en Antioquia. Período 2001-2013



Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP(Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

Violencia político-social. En esta modalidad el primer puesto lo ocupan los hechos relacionados con la amenaza a líderes políticos, cívicos, campesinos, sindicalistas e indígenas; se cuenta aquí con un registro de 276 hechos y con una tendencia de continuidad a lo largo de todo el periodo de estudio. A estos hechos, le sigue el asesinato de diferentes líderes y sindicalistas con un registro aproximado de 216, siendo los grupos paramilitares los que más aportan al registro con un 53% y 42 % respectivamente.

Gráfico 4. Acciones asociadas a violencia político-social en Antioquia. Período 2001-2013

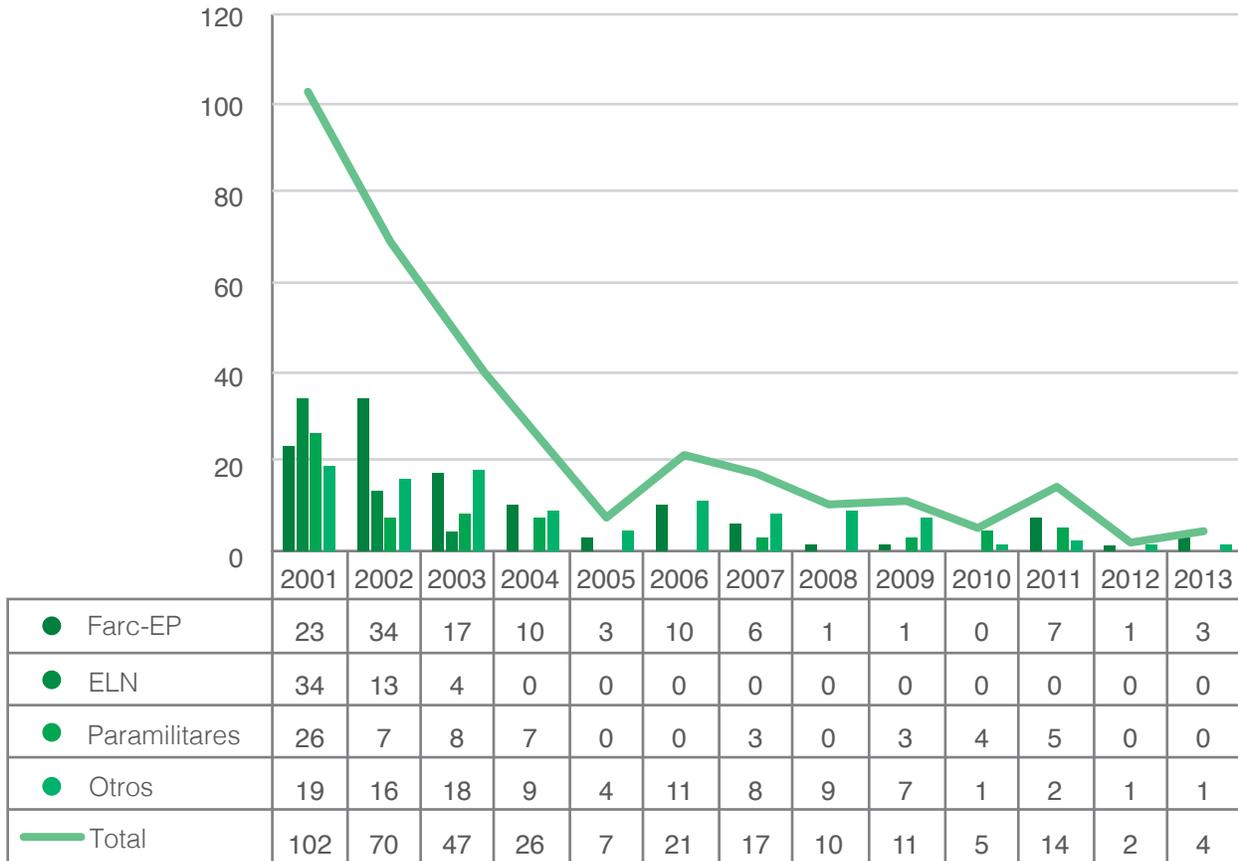


Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP(Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

Si bien la violación de derechos humanos ocupa el primer lugar en el conglomerado de las cifras, las acciones armadas asociadas a la violencia político-social muestran una tendencia de mayor continuidad en el período de estudio como lo muestra la gráfica 3. Estos datos evidencian las difíciles condiciones que continúan amenazando el ejercicio de la participación ciudadana en localidades particulares del departamento.

**Infracciones al DIH.** Aquí, los ataques a las localidades y los bienes civiles se encuentran en el primer lugar con un registro de 235 hechos, destacándose las tomas guerrilleras, los hostigamientos, la quema de vehículos y el robo a la población civil como los hechos de mayor ocurrencia y los frentes guerrilleros de las Farc-EP como los de mayor participación (41% de las acciones).

Gráfico 5. Acciones asociadas a infracciones al Derecho Humanitario en Antioquia. Período 2001-2013

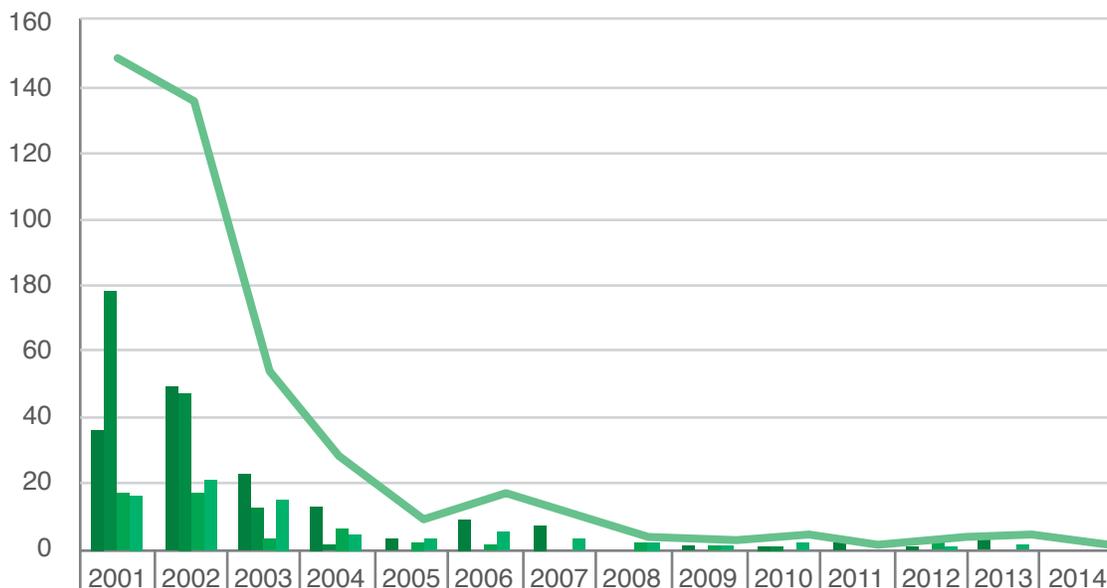


Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP(Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

De otro lado, fueron aproximadamente 101 los eventos de desplazamiento masivo registrados, presentados gran parte de ellos por los combates indiscriminados entre guerrilla, paramilitares y ejército que pusieron a la población civil en el medio. También fueron comunes los eventos de desplazamiento por efecto de las masacres perpetradas por los grupos paramilitares y el amedrentamiento del que fue víctima la población al ser responsabilizada de ser colaboradora de algún grupo armado.

La tendencia que muestra esta modalidad es hacia la baja pero con altibajos, evidenciando la permanencia del conflicto en territorios particulares del Departamento. La tendencia a bajar las acciones se acentúa a partir del año 2012.

Gráfico 6. Acciones bélicas en Antioquia. Período 2001-2013



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
● Farc-EP	36	49	23	13	3	9	7	0	1	1	2	1	3	0
● ELN	78	47	12	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
● Paramilitares	17	17	3	6	2	1	0	2	1	0	0	2	0	0
● Otros	16	21	15	4	3	5	3	2	1	2	0	1	1	0
— Total	147	134	53	24	8	15	107	4	3	4	2	4	4	0

Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP(Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

**Acciones bélicas.** El bloqueo de vías se registra como la principal acción armada con 216 eventos, teniendo su máximo apogeo en los años 2001 y 2002, con una drástica caída en los siguientes años. Los frentes del ELN fueron los que más recurrieron a esta modalidad (49% de los eventos), seguidos de las Farc-EP con un porcentaje de participación del 36%. Como se ve, se trata de actividades también de preferencia guerrillera, acompañadas generalmente de otras afines a estas agrupaciones como el secuestro y el pillaje.

Otro de los hechos, el ataque a infraestructura vial, tuvo su mayor pico en el año 2002, descendiendo a cero en el año 2005 y permaneciendo con esta tendencia hasta la actualidad; se trató principalmente de voladuras de puentes en lugares estratégicos para la movilidad del Departamento.

## 2.1.2. Lógicas y dinámicas del conflicto

Más allá de las cifras, se considera que estos hechos tienen repercusiones considerables en la población civil y evidencian las lógicas que han guiado las acciones de los diferentes grupos armados, generalmente cambiantes en el periodo estudiado. Si-

guiendo la propuesta del Centro de Memoria Histórica, se puede hablar de un conflicto heterogéneo en el tiempo y en el territorio, discontinuo y cambiante, identificándose cuatro grandes períodos para toda Colombia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013):

- 1. 1958-1982:** transición de la violencia bipartidista a la subversiva.
- 2. 1982-1996:** proyección política, expansión territorial y crecimiento militar de las guerrillas, surgimiento de los grupos paramilitares, propagación del narcotráfico, procesos de paz y reformas democráticas.
- 3. 1996-2005:** recrudecimiento del conflicto armado por la expansión simultánea de guerrillas y paramilitares y la subsecuente crisis del Estado.
- 4. 2005-2012:** reacomodo del conflicto armado; ofensiva militar, desmovilización de los grupos paramilitares y su posterior rearme.

En el conglomerado de las cifras, los grupos paramilitares tienen una mayor participación en el total de las acciones armadas (33%), mostrando una consolidación de su dominio desde finales de la década del 90 hasta mediados del 2000. Se trató, en su mayoría, de acciones de directa afectación a la vida y a la integridad de la población civil, impulsadas bajo una lógica de control militar-territorial que recurrió a la aniquilación de las bases sociales de la guerrilla, a la expulsión o acorralamiento de los diferentes frentes guerrilleros, la cooptación de la representación política local y regional, la alianza con sectores militares y económicos y la captura del poder local (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). De esta manera, los grupos paramilitares lograron una regulación no sólo militar sino también política y social de la vida local en algunos municipios.

Posterior al 2005, es evidente el proceso de rearme y reacomodo del paramilitarismo en el territorio antioqueño, a partir de nuevos grupos emergentes como *Las Águilas Negras*, *Los Rastrojos*, *Los Paisas*, entre otros. Estos grupos, comenzaron a operar con lógicas diversas; por un lado, se identifica el carácter regional que adquieren estos “como una reacción contra procesos que se perciben como fuertes amenazas para los órdenes locales y regionales que ellos han impuesto” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 187); de igual manera siguen actuando por el control territorial, político y social pero ahora asociado más fuertemente al narcotráfico y las economías ilícitas; y, por último, estos nuevos grupos se mueven bajo una lógica de disputa territorial pero ya entre ellos mismos, que ha intensificado la violencia en regiones de interés del Departamento por la disputa de “rentas de las actividades económicas legales e ilegales, como es el caso del Bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba, con los cultivos de coca, las rutas del narcotráfico y la minería” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 190).

Por su parte, los grupos guerrilleros han tenido una participación diferenciada en el territorio y en las modalidades de acción a lo largo del período de estudio. También respondieron al proceso de expansión territorial dado entre los años 1982-1996, con

una dramática caída de sus acciones armadas en los períodos siguientes como efecto de la pérdida de su dominio territorial. Este elemento marcó un cambio en su dinámica de presencia territorial evidente en la concentración de acciones armadas en zonas rurales y apartadas (Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris, 2008).

Ya para el período de estudio, se observan diferentes dinámicas: una participación activa de los grupos guerrilleros en los años 2001 y 2002, en cabeza del ELN; una mayor participación de los frentes de las Farc-EP en los dos años siguientes. De acuerdo con la MOE (Misión de Observación Electoral), a partir del año 2003 aumentaron los municipios donde predominaban los grupos guerrilleros, situación que se explica por:

*El proceso de desmovilización al que se acogieron las organizaciones de autodefensa que operaban en la región, proceso que comenzó en los primeros meses de 2003 [...] municipios donde operaban los paramilitares o que se encontraban bajo disputa de grupos al margen de la ley fueron retomados por las organizaciones guerrilleras, sin enfrentar resistencia armada paramilitar (Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris, 2008, pág. 19).*

En sí, para los fines de este estudio, se hace mayor énfasis en las lógicas y dinámicas que impusieron los grupos paramilitares, al considerar que en la actualidad política y social de gran parte del Departamento, estos tienen mayor incidencia en los procesos de gobernanza local, al poner en evidencia, y coincidiendo con la MOE (Misión de Observación Electoral), que en Antioquia “se presentó una captura inversa, donde el Estado se convirtió en actor que instrumentalizó o capturó a los actores ilegales (narcotraficantes y paramilitares) para mantener la gobernabilidad, y promovió la coexistencia de grupos ilegales” (Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris, 2008, pág. 88). Así, se explica la gran influencia y poder que aún tienen los grupos neoparamilitares en la regulación de la vida social y política de algunas localidades del departamento, especialmente en el control territorial, social y la representación política.

### 2.1.3. Los actores y las territorialidades

Los actores armados han tenido una presencia diferencial en el territorio antioqueño, desplegando una serie de acciones que les han permitido ejercer una territorialidad absoluta o en disputa a lo largo del período de estudio. En términos generales, las subregiones de Antioquia presentaron el siguiente comportamiento en cuanto a la intensidad del conflicto armado.

En el global de las acciones, resalta el accionar de los diferentes frentes guerrilleros de las Farc-EP con presencia en el Departamento y de los grupos paramilitares (1202 y 1581 acciones respectivamente). Por su parte, si bien el ELN registra un número menor de acciones (578), su presencia y acción en algunas localidades ha tenido una fuerte incidencia como en el caso de algunos municipios de la subregión Oriente.

Gráfico 7. Presencia de actores armados según subregión de Antioquia. Período 2001-2013



Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

En este sentido, las Farc-EP han tenido una mayor participación en los hechos asociados al conflicto armado en las subregiones Norte y Occidente, (ver cuadro 1). En el caso del Norte, las principales acciones se concentran en el asesinato a población civil y el bloqueo de la vía que conecta con la costa Atlántica, específicamente entre Yarumal y Valdivia, presentándose en estos eventos un alto número de secuestros, de ataques y quema de vehículos y de hechos de pillaje. En la subregión Occidente este grupo guerrillero también ha tenido una fuerte presencia, especialmente en los municipios de Caicedo, Santa Fe de Antioquia, Abriaquí, Frontino, Dabeiba, siendo este último uno de los que más hechos de violencia registró en el global del Departamento. Se destaca en esta subregión el asesinato selectivo y el secuestro como los hechos perpetrados con mayor frecuencia por las Farc-EP, pero en continuo descenso.

Tabla 3. Presencia de actores armados en la subregión Norte y Occidente. Período 2001-2013

SUBREGIÓN	FARC-EP	ELN	PARAMILITARES	OTROS
Norte	199	121	129	179
Occidente	171	0	113	101

Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP. 2014.

De otro lado, el dominio paramilitar se ha acentuado en gran parte del territorio anti-queño desde la última década como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4. Presencia de actores armados en las subregión Bajo Cauca, Magdalena Medio, Urabá, Oriente, Suroeste y Nordeste. Período 2001-2013

SUBREGIÓN	FARC-EP	ELN	PARAMILITARES	OTROS
Bajo Cauca	30	5	150	121
Magdalena Medio	24	5	178	103
Urabá	159	0	163	131
Oriente	338	420	537	621
Suroeste	122	27	148	143
Nordeste	15	128	206	151

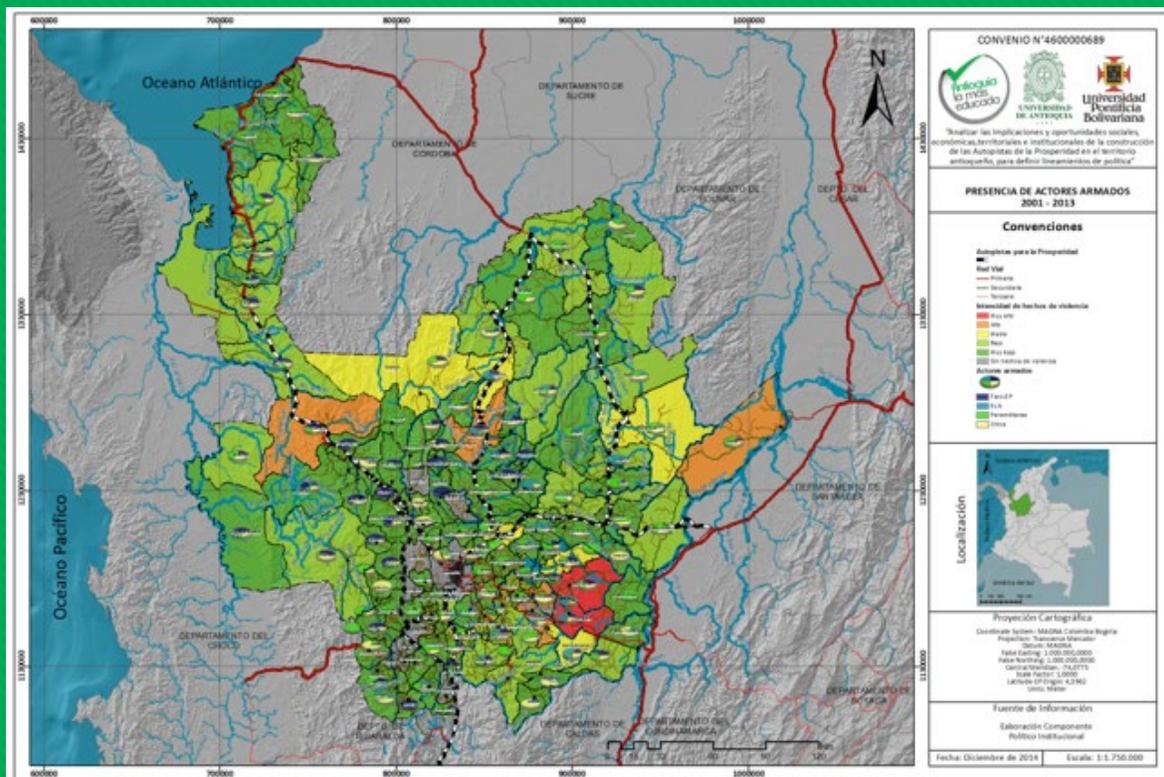
Fuente: Base de datos Noche y Niebla. CINEP. 2014.

Los paramilitares lograron el dominio territorial a principios de la década pasada en las subregiones del Bajo Cauca, el Magdalena Medio, y el Nordeste; dominio logrado a partir de la ejecución de masacres, de desplazamientos forzados de poblaciones locales y el asesinato de población civil y de líderes sociales. En el Bajo Cauca, el municipio que más hechos registra es Tarazá, seguido de Caucasia y El Bagre. Cabe resaltar cuatro elementos de importancia sobre la acción de los paramilitares: uno, su incidencia en hechos de violencia política que atentan contra la participación social y ciudadana, especialmente en Caucasia, Taraza y Zaragoza; dos, la incidencia que han logrado tener en algunas administraciones municipales; tres, la continuidad de sus acciones en el tiempo, lo que evidencia una presencia significativa en las localidades; cuatro, la relación de los grupos neoparamilitares con la minería ilegal y otras economías ilícitas (como el cultivo de coca en Cáceres, Zaragoza y Tarazá).

Situación similar se identifica en las subregiones del Nordeste y del Magdalena Medio, en las que Remedios y Segovia, en la primera, y Yondó y Puerto Berrío en la segunda, presentan una conflictividad prolongada, en la que grupos neoparamilitares tienen gran participación. Un hecho importante aquí se da por algunas acciones de miembros de la fuerza pública que han atentado contra la población civil, siendo repetitivos los casos denunciados en Remedios y Yondó por parte de comunidades campesinas.

Por su parte, la presencia de las Farc-EP en Urabá, se asocia con la disputa territorial con los grupos paramilitares, por ello, las acciones perpetradas por este grupo guerrillero, son muy similares a las de los grupos paramilitares, siendo el asesinato de población civil, una de las más recurrentes. Destacan en este panorama la situación de los municipios del norte de Urabá, de Apartadó, Turbo, Chigorodó y Mutatá. Cabe resaltar que no se trata en sí de un dominio territorial sino, como ya se dijo, de acciones que han confrontado el dominio paramilitar, acentuado en el Urabá desde principios de la década pasada.

Mapa 3. Dinámica violencia del conflicto armado en Antioquia, presencia de actores armados. Período 2001-2013



Fuente: elaboración del equipo de investigación.

## 2.1.4. Dinámicas del conflicto armado y categorías descriptivas

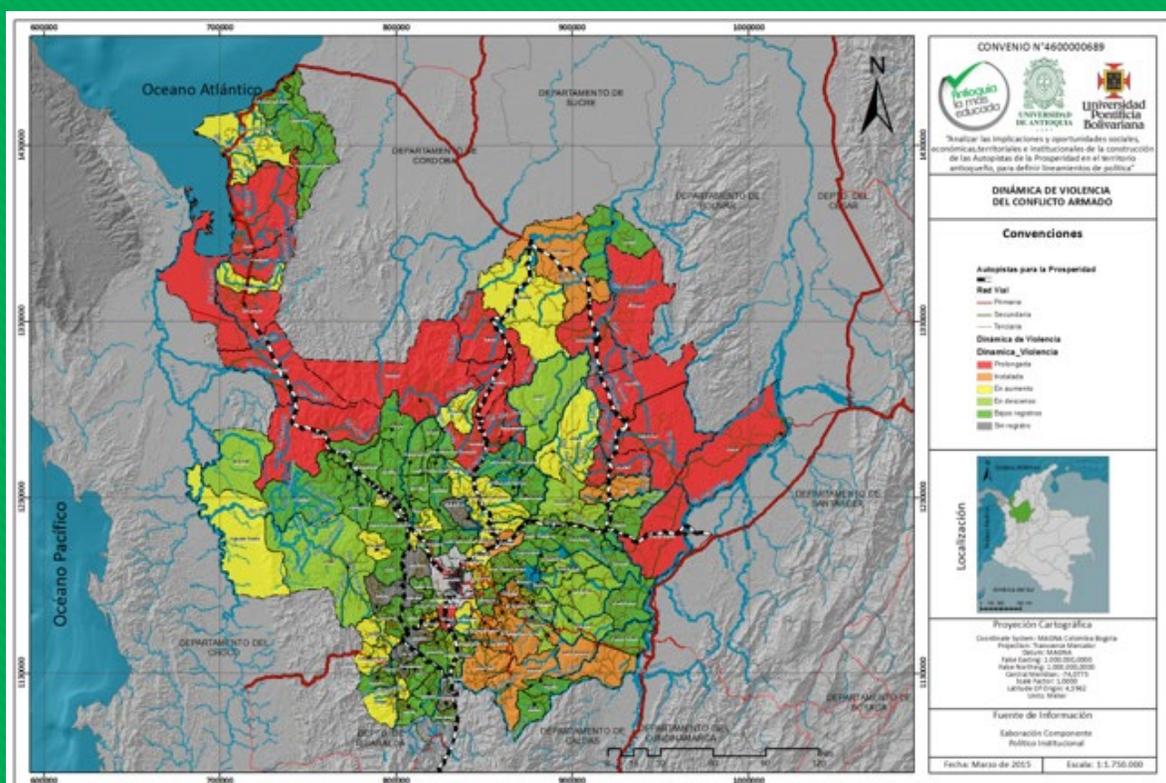
Como se anticipó en la primera parte de este escrito, las acciones y hechos asociados al conflicto armado han mostrado un comportamiento diferencial en el tiempo, afectando de manera diversa las localidades del Departamento. Si bien gran parte de los municipios registraron, en general, una tendencia a la baja de las acciones armadas, algunos de ellos siguen mostrando una conflictividad latente y prolongada por lo que a lo largo de esta investigación se hizo necesario identificar esas particularidades y agruparlas en diferentes categorías descriptivas<sup>28</sup>.

Partiendo de la diferencialidad de la magnitud y trayectoria del conflicto armado en los territorios, se presentarán aquí los principales resultados en cuanto a las agrupaciones de municipios resultantes de acuerdo con las características de las dinámicas de conflicto identificadas, haciendo mayor énfasis en aquellas donde el conflicto ha dejado huellas significativas y donde prevalece como dinámica dominante.

<sup>28</sup> Se parte de un alcance descriptivo considerando la naturaleza de los datos y el tratamiento de los mismos, por tanto, más que hacer elaboraciones conceptuales refinadas, lo que se pretendió con estas categorías fue describir las características de las dinámicas resultantes del cruce de la información procesada.

En estas agrupaciones resaltan diferentes variables necesarias para la comprensión de la relación entre gobernanza y conflicto armado, entre ellas la condición de periferia que caracteriza a los municipios con dinámicas de conflicto prolongado; la existencia de territorios estratégicos para los grupos armados por su condición de corredores geográficos o por los procesos económicos que allí tienen asiento (el caso del Bajo Cauca, en el primero de los casos y del Oriente y el complejo de hidroeléctricas, para el segundo); la incidencia que el conflicto ha tenido en la gestión de lo público y en el control social y territorial; el impacto sobre procesos organizativos políticos y comunitarios al convertirse en objetos militares de los diferentes grupos armados.

Mapa 3.1. Dinámica violencia del conflicto armado en Antioquia, categorías descriptivas. Período 2001-2013



Fuente: elaboración del equipo de investigación.

## 2.1.5. Dinámica de conflicto prolongado

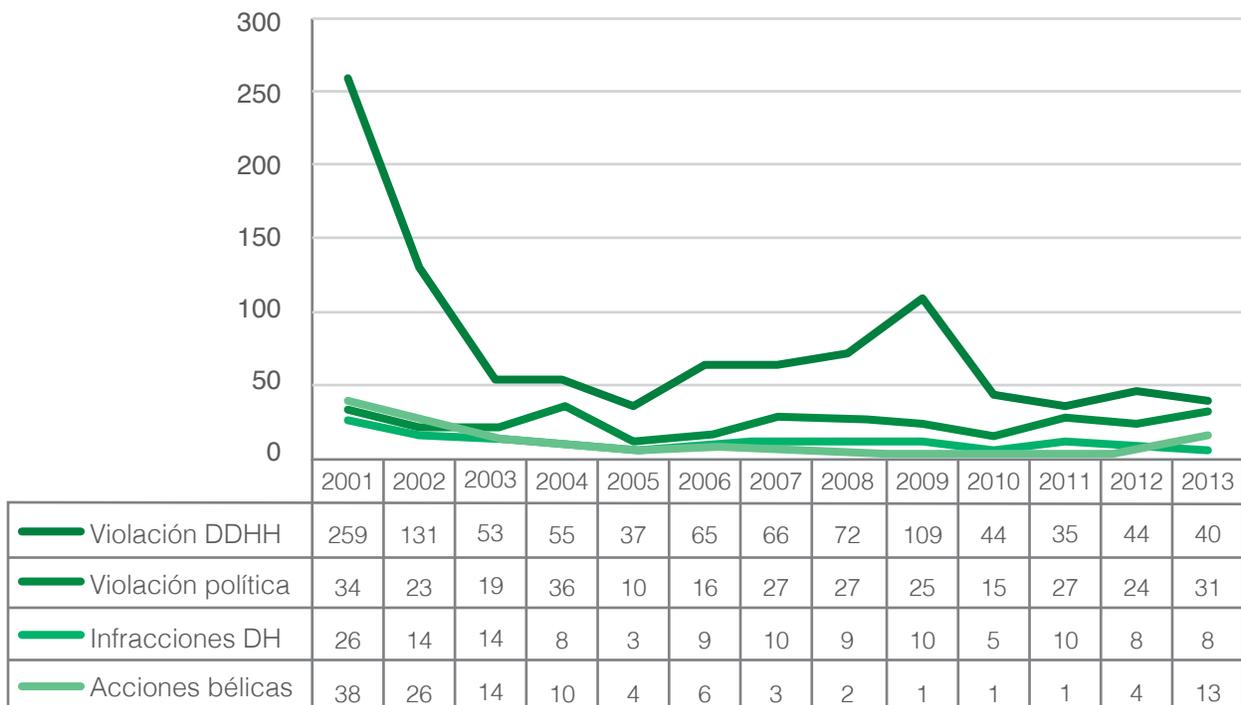
Hacen parte de esta agrupación los municipios de Apartadó, Caldas, Campamento, Cauca, Chigorodó, Dabeiba, El Bagre, Ituango, Mutatá, Puerto Berrío, Remedios, Segovia, Tarazá, Turbo, Valdivia, Vegachí, Yarumal, Yondó y Zaragoza. Se caracterizan por haber registrado altas acciones asociadas al conflicto armado a lo largo de todo el período de estudio y registros por encima del promedio departamental durante el último período de gobierno. Se ubican en zonas periféricas y con poca articulación con la centralidad del Departamento pero estratégicas por su ubicación geográfica, al establecer un corredor entre el Catatumbo y Urabá, pasando por la Serranía de San

Lucas, la Serranía de Ayapel, el Nudo de Paramillo y la Serranía de Abibe. También por la existencia de recursos naturales de carácter estratégico como los hidrocarburos y los materiales preciosos –particularmente el oro–. La ubicación geoestratégica de los municipios de este agrupamiento, ha incidido en la presencia de un conflicto de alta intensidad y magnitud en cuanto a las cifras a nivel departamental.

Se trata de una zona apta para el cultivo y procesamiento de pasta de coca y su transporte hacia Urabá para su comercialización en el exterior. De igual manera, ha sido importante por su gran potencial minero-energético, de histórica data, el cual ha favorecido la economía de los municipios de esta agrupación. Sin embargo, tanto las actividades relacionadas con el procesamiento de coca como la explotación aurífera y petrolera, han incidido en la emergencia de conflictos socioambientales de gran magnitud, en donde los actores armados ilegales con presencia en los municipios del agrupamiento han tenido gran incidencia.

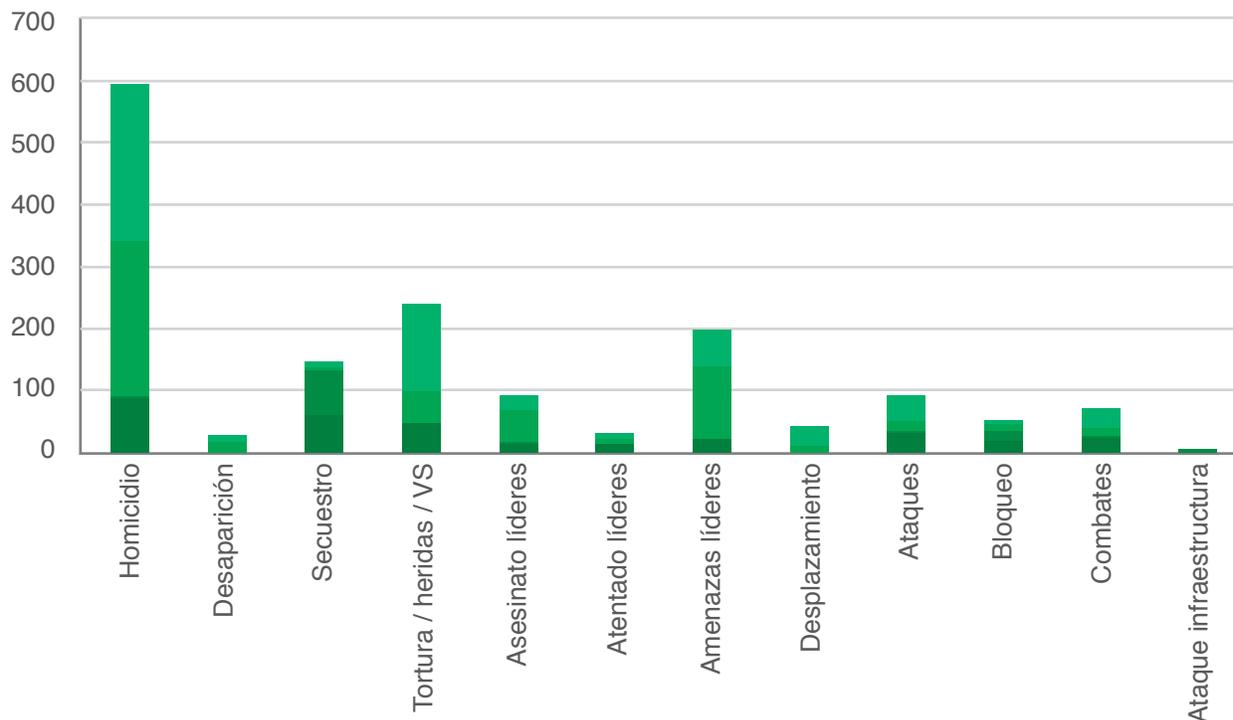
La presencia de grupos armados ha sido diferencial en estos municipios así como las dinámicas territoriales que han establecido. Históricamente han tenido presencia frentes de las Farc-EP y del ELN, diferentes bloques paramilitares y el Ejército, que se han disputado el control territorial, por lo que la población civil ha vivido intensos períodos de violencia. De manera particular, han tenido mayor participación aquellas acciones violatorias de derechos humanos como los asesinatos de población civil y el secuestro; también se destacan los asesinatos y amenazas a líderes políticos y sociales y el desplazamiento forzado de población, no sólo por amenazas directas sino también como efecto de los constantes enfrentamientos entre guerrillas, paramilitares y Ejército.

Gráfico 8. Dinámica acciones armadas asociadas al conflicto armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche y Niebla del CINEP. 2014.

Gráfico 9. Acciones armadas asociadas al conflicto armado de acuerdo al actor armado



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP. 2014

En la actualidad, las Farc-EP tienen presencia en los municipios de Tarazá y El Bagre con el frente 36 del Bloque Iván Ríos, al que se le asocia con extorsiones al sector de la minería de oro y del cultivo y producción de base de coca; también tiene presencia exclusiva y control en el municipio de Ituango con el frente 18 del mismo Bloque, y su influencia se extiende hasta Valdivia –siendo comunes los bloqueos de vías– y Dabeiba. Es particular la alianza que los frentes de las Farc-EP han establecido con las Bandas Criminales, haciendo una distribución de los procesos relacionados con el procesamiento de la pasta de coca, *“las Farc-EP se concentran en el cultivo de hoja de coca y en su procesamiento primario, y luego la venden a las bandas para su cristalización y comercialización”* (Fundación ideas para la paz; USAID, 2014).

De otro lado, la guerrilla del ELN tiene presencia en Zaragoza con los frentes Compañero Tomás y José Antonio Galán, mientras el clan Úsuga tiene el control de los municipios de Zaragoza, El Bagre y Tarazá y, en general, en toda la subregión del Bajo Cauca (Fundación ideas para la paz; USAID, 2014). Cabe anotar que estos grupos tienen un reparto territorial de acuerdo a zonas urbanas y rurales: mientras los grupos guerrilleros tienen fuerte presencia en la ruralidad, el clan Úsuga tiene mayor radio de acción en las zonas urbanas de los municipios donde tiene presencia (Fundación ideas para la paz; USAID, 2014).

En los municipios de Urabá que hacen parte de este agrupamiento –Apartadó y Mutatá– se identifica una presencia diferencial de los grupos armados ilegales. El primero de ellos, Apartadó, registra un dominio histórico paramilitar y la dinámica del conflic-

to corresponde con la tendencia identificada para el centro de Urabá por García y Aramburo, de continuidad de la “*violencia sedimentada*” basada en lógicas locales y complejas, en donde han tenido un gran peso la agroindustria bananera como fuente de financiación de los grupos armados y la inserción de estos en la vida política institucional (García de la Torre & Aramburo Siegert, 2011). Por su parte, Mutatá registra una mayor presencia de las Farc-EP, lo que corresponde con el repliegue que este grupo guerrillero tuvo hacia el sur de la región, registrado además de homicidios y secuestros, significativos hechos de violencia política como asesinatos de funcionarios públicos y amenazas a los mismos.

Por su parte, Yondó y Puerto Berrío registran acciones armadas diversas; en el primero la acción de las Farc-EP, del ELN y de los grupos paramilitares han variado a lo largo del período de estudio, destacándose la presencia y acción continua de estos últimos, atentando particularmente contra la población civil y los líderes locales. En Puerto Berrío, la disputa entre los grupos neoparamilitares por el control de corredores para el tráfico de estupefacientes y armas, ha incidido significativamente en los hechos de violencia registrados durante los últimos años; especialmente en el año 2012 se registró la presencia de Los Paisas, Las Águilas Negras, Los Botalones, el clan Úsuga y Los Rastrojos, reconocidos estos últimos como los de mayor capacidad militar y de control social sobre la población civil (Observatorio de paz integral, 2012). Esta violencia ha impactado particularmente los procesos de participación y organización ciudadana; de hecho, para el 2013, la Defensoría del Pueblo emitió un informe de riesgo en donde alertaba particularmente del riesgo para los líderes sociales y comunitarios y concejales municipales, también sobre las diferentes formas de control y amedrentamiento sobre la población en general (Defensoría del Pueblo, 2013).

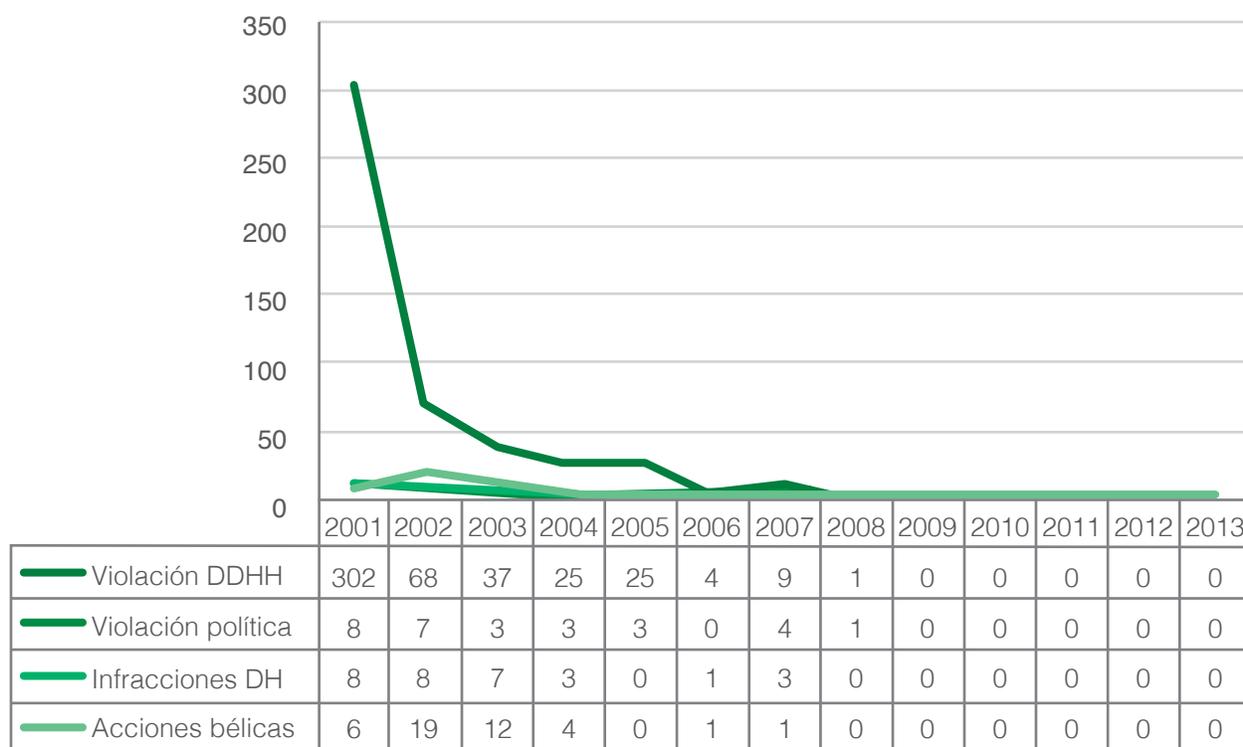
Si bien en los últimos años se registra un descenso en las cifras de acciones asociadas al conflicto armado, esto no puede entenderse como ausencia de conflicto; debe leerse como el ejercicio del control territorial que ejerce el clan Úsuga luego de la alianza establecida con los frentes de las Farc-EP mencionados (Fundación ideas para la paz; USAID, 2014). Ese control implica no solo el dominio territorial sino también el ejercicio del control social en localidades donde tiene mayor presencia, convirtiéndose en instancia alternativa para la solución de conflictos diversos en las comunidades. Este es el caso del clan Úsuga, que según fuentes secundarias, cobra multas a los habitantes y funge como instancia de justicia paralela en municipios como Zaragoza y Tarazá (Fundación ideas para la paz; USAID, 2014).

### 2.1.6. Dinámica de conflicto instalado

En esta agrupación, se identifican los municipios de Abejorral, El Carmen de Viboral, El Santuario, La Ceja, La Unión, Marinilla, San Francisco y Sonsón, pertenecientes a la subregión del Oriente (al oriente cercano los seis primeros y a bosques y páramos, los dos últimos) y una de las más afectadas por el conflicto armado colombiano. Históricamente han registrado un alto número de acciones armadas, aunque presentan una drástica disminución hacia el último período de gobierno. La dinámica de conflicto instalada se expresa en la presencia continua de grupos armado ilegales –Farc-EP,

ELN y grupos neoparamilitares—, que han cambiado la intensidad de las acciones armadas y las lógicas que fundamentan su presencia en el territorio. En el último de los aspectos, resalta la participación de los grupos neoparamilitares cuyos intereses en el territorio se asocian a dinámicas propias del narcotráfico —procesamiento y comercialización de coca— especialmente en San Francisco y Sonsón.

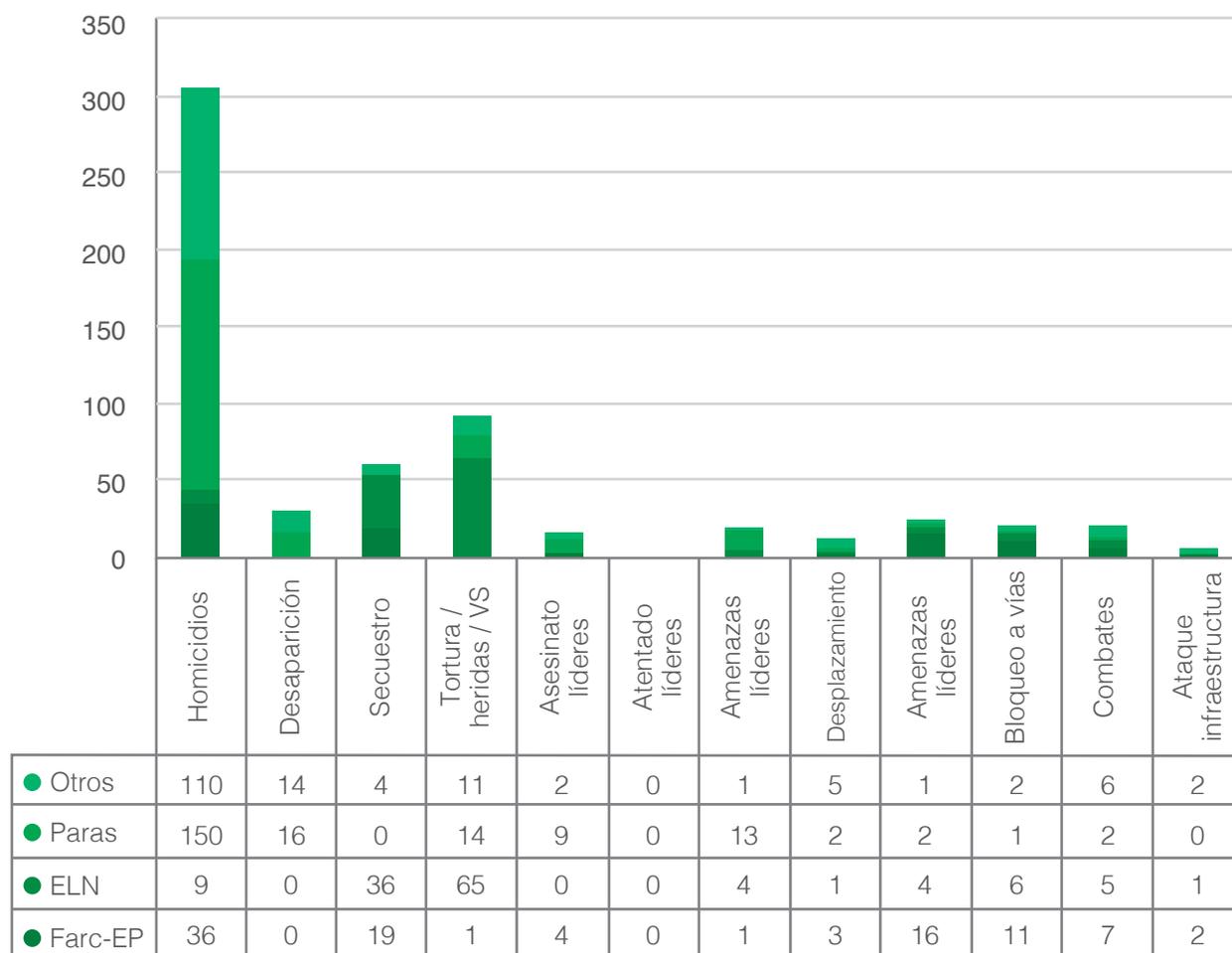
Gráfico 10. Dinámica de acciones armadas asociadas al conflicto armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

La época más álgida del conflicto se dio entre mediados de la década del 90 y del 2000, cuando los grupos paramilitares llegaron a disputar el control territorial —y en algunos sectores, social— a los grupos guerrilleros presentes en los municipios en cuestión. En medio de esta confrontación, se destacan como amenazas propias de los grupos paramilitares los homicidios y, en menor medida, las desapariciones y las amenazas a líderes sociales y políticos.

Gráfico 11. Acciones armadas asociadas al conflicto armado de acuerdo con el actor armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

Por su parte, los frentes del ELN con presencia en los municipios de Abejorral, El Carmen, El Santuario, La Unión, Marinilla<sup>29</sup>, San Francisco y Sonsón, tuvieron mayor participación en hechos de secuestros, así como en ataques diversos a la población civil; sin embargo su accionar decayó a medida que avanzaba la década del 2000 por la arremetida paramilitar y la confrontación con las Farc-EP. La presencia de esta guerrilla en la región introdujo una nueva lógica al conflicto armado, como explican García de la Torre y Aramburo:

*“La vocación política de ambas guerrillas y sus diferencias se hicieron patentes para la población del oriente antioqueño, que vivió de forma muy cercana el proceso del ELN. Para el ELN era importante dar vía libre a la participación comunitaria en cuanto espacio se presentara para el efecto (asambleas comunitarias, asociaciones, cooperativas); las Farc, en cambio, sospechaban de toda actividad que no contara con su aprobación previa” (García de la Torre & Aramburo Siegert, 2011, pág. 109).*

<sup>29</sup> La presencia en estos municipios estuvo influenciada por su condición de ‘frontera’ interna entre el oriente periférico y la subregión del altiplano (García de la Torre & Aramburo Siegert, 2011), logrando presencia en gran parte de la subregión.

El dominio paramilitar y su posterior desmovilización, así como el accionar del Ejército nacional tienen gran incidencia en el descenso de las cifras. Sin embargo, como un fenómeno novedoso para la región, comienzan a identificarse cultivos de coca en el oriente lejano de la mano de poderes paramilitares que no lograron ser desmontados (García de la Torre & Aramburo Siegert, 2011).

En la actualidad, si bien los registros de hechos asociados al conflicto armado son muy pocos, algunos municipios como Sonsón y San Francisco siguen teniendo presencia de cultivos ilícitos al mando de grupos neoparamilitares. También en estos, al igual que el resto de municipios de la agrupación, las extorsiones a comerciantes y campesinos comienzan a evidenciarse como un reducto del conflicto armado pero además, y especialmente en los municipios más cercanos al Valle de Aburrá, como una expansión de la dinámica criminal propia de la ciudad<sup>30</sup>. En Sonsón, por su parte, los campesinos han denunciado extorsiones por parte de las Farc-EP, las cuales se relacionan con las indemnizaciones que han recibido en el marco del programa de reparación de víctimas del conflicto (El Colombiano, 2013). Si bien las cifras parecen bajas en comparación con otras actividades delictivas, algunos estudios registran un alto subregistro para toda Antioquia debido al temor de la población a denunciar.

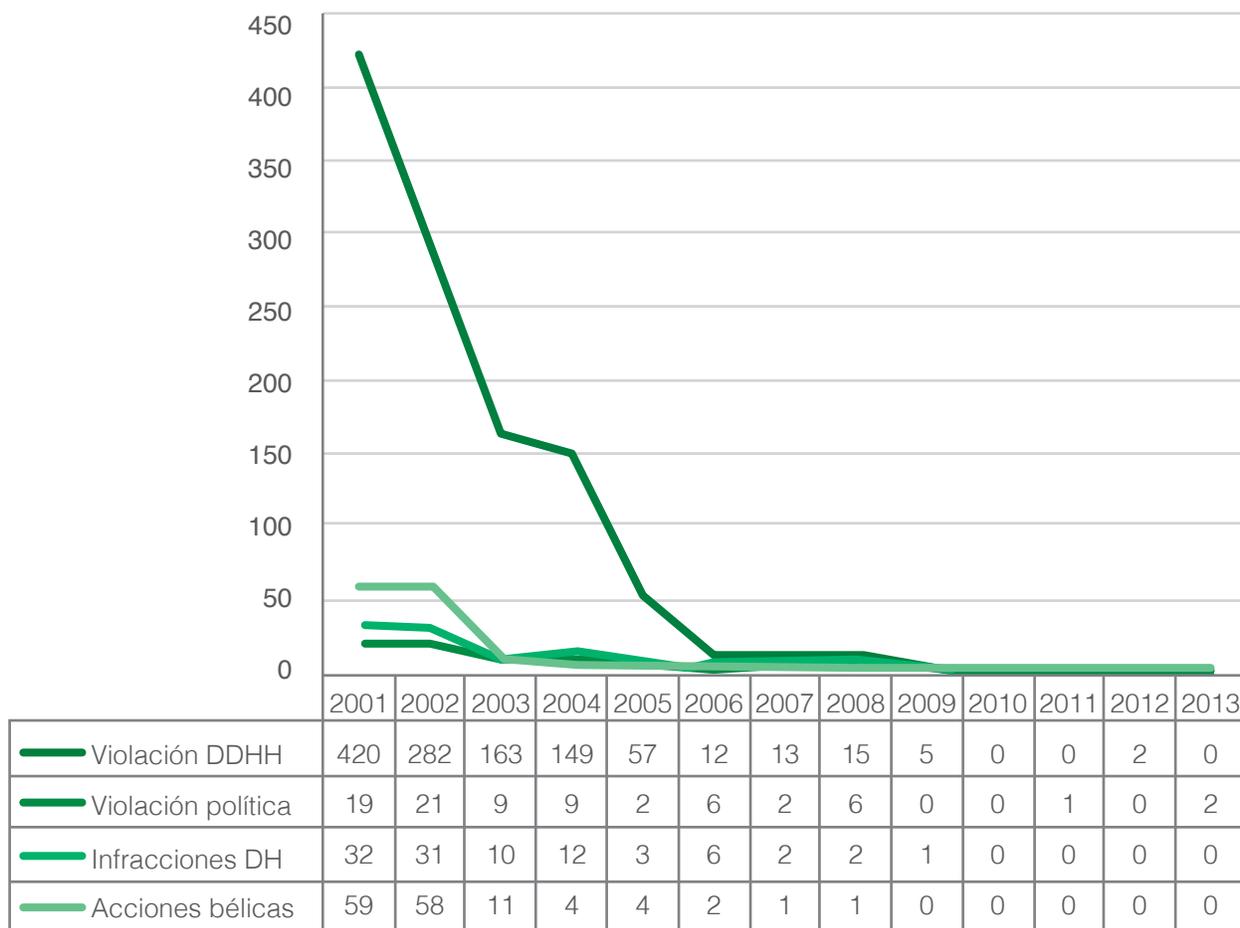
De acuerdo con su localización en relación con la centralidad de la subregión de Oriente, que se concentra hacia la zona del altiplano, estos municipios presentan huellas diferenciales del conflicto. Sonsón y San Francisco, los más periféricos, comparten afectaciones similares: fuerte presencia de los tres grupos armados, grandes procesos de desplazamiento forzado, procesos de retorno y recomposición territorial, presencia de economías ilícitas asociadas al narcotráfico, acciones de extorsión y amenazas a campesinos. El accionar de los grupos neoparamilitares asociados al narcotráfico, ha implicado la imposición de normas y sometimientos de los campesinos a las disposiciones de estos actores (ASDI; PNUD, 2010). Así, la trayectoria del conflicto armado en estos municipios dejó capacidades instaladas para que los grupos remanentes, e inclusive la delincuencia común a su nombre, sigan haciendo objeto a la población civil de diferentes acciones que atentan contra su integridad y condiciones de bienestar.

### 2.1.7. Dinámica de conflicto en descenso

Se ubican en esta agrupación los municipios de las subregiones Oriente (Cocorná, El Peñol, Granada, San Carlos, San Luis, San Rafael), Nordeste (Anorí y Yolombó), Suroeste (Santa Bárbara, Montebello y Urrao) y Urabá (Murindó). Resaltan los seis primeros municipios como algunos de los que más hechos de violencia registraron durante el período de estudio, en consonancia con la magnitud que alcanzó el conflicto armado en el oriente. Todos los municipios de la agrupación, registraron en el período de estudio acciones armadas por encima del promedio departamental; sin embargo, se identifican claras diferencias entre la magnitud con la que se vivió en los municipios del oriente que se ubican en un rango muy por encima del promedio departamental, al resto que se ubican en un rango más bajo.

<sup>30</sup> Ver más información en: (Inforiente. Antioquia, 2012); (Teleantioquia. Noticias, 2014); (Agencia de prensa IPC, 2011); (ASDI; PNUD, 2010)

Gráfico 12. Dinámica acciones armadas asociadas al conflicto armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP. (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

Como se ve en la gráfica anterior, la mayor conflictividad del período se da entre los años 2001 y 2003, comenzando a descender a partir de allí, con un leve aumento en el 2008. La diferencia con el agrupamiento anterior radica en que durante el período 2010-2013, se registraron hechos de extorsión que se ubican muy por debajo del promedio departamental.

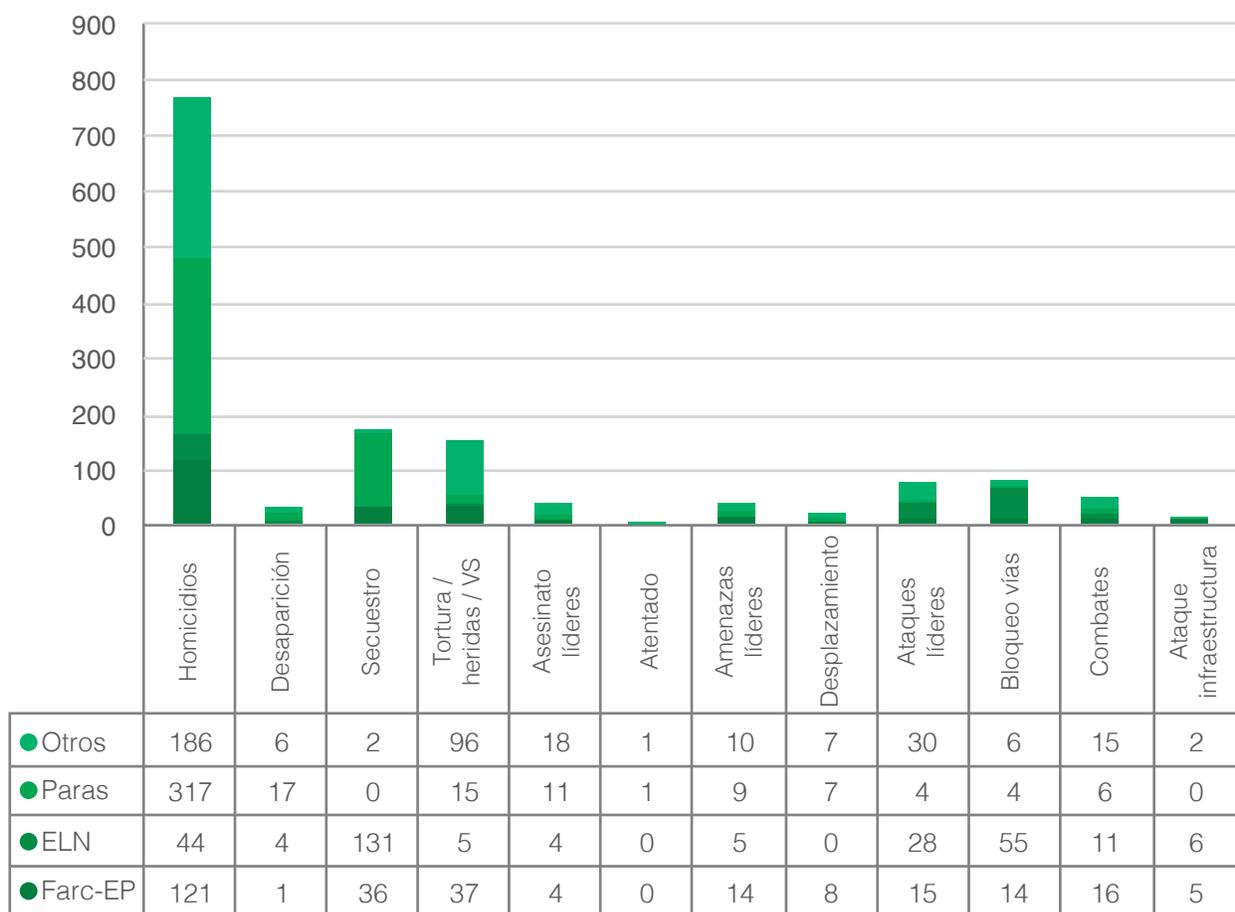
Los municipios de la subregión de Oriente que hacen parte de esta agrupación, comparten una historia de conflicto armado con repercusiones de gran magnitud por las afectaciones de las que fue víctima la población civil, que quedó en medio de la confrontación entre grupos guerrilleros y paramilitares. Así, fueron víctimas de asesinatos selectivos, masacres, desplazamiento forzado masivo, asesinato de líderes políticos y cívicos y sabotaje a infraestructura vial y eléctrica, teniendo especial importancia los escenificados en la Autopista Medellín-Bogotá (particularmente Cocorná) y aquellos que tenían por objetivo las hidroeléctricas con asentamiento en la región.

Durante la década del 80, la subregión Oriente evidenció un dominio territorial de los frentes de las Farc-EP en municipios del oriente lejano, a partir de acciones como bloqueos y secuestros en la Autopista Medellín–Bogotá, asaltos, combates con el Ejér-

cito, ataques a infraestructura energética y secuestro de alcaldes (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000). Este panorama se complejiza con la incursión, a finales de la década del 80 y principios del noventa, de las autodefensas de Ramón Isaza, la presencia el Frente Carlos Alirio Buitrago y la respuestas de los grupos paramilitares que comenzaron “una labor de exterminio de habitantes de las veredas localizadas en la conexión de la Autopista”, acciones todas que igualmente repercutieron en el asesinato de población civil, masacres y desplazamientos masivos (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000).

El pico más alto en la conflictividad del oriente se tuvo entre los años 1996 y 1998, época en la que se incrementaron los enfrentamientos entre los grupos guerrilleros y paramilitares, teniendo como resultado el cambio en las territorialidades que los grupos armados habían tenido hacia la época (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000). Para el 2000, continua la disputa territorial pero ya con un fuerte dominio paramilitar que tuvo series repercusiones humanitarias dados los altos registros de desplazamientos masivos, así como los asesinatos selectivos y de líderes por parte de todos los grupos con presencia en estos municipios.

Gráfico 13. Acciones armadas asociadas al conflicto armado de acuerdo con el actor armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

El que presenten en la actualidad bajos registros de conflicto armado, no implica que estos no hayan dejado huella en las localidades en cuestión. De hecho, algunos de ellos atraviesan procesos de reconfiguración poblacional debido a los programas de retorno impulsados por la Presidencia de la República. Aquí, un aspecto importante se relaciona con las condiciones de pauperización de la población desplazada (ASDI; PNUD, 2010) que después del retorno no cuenta con las condiciones técnicas y materiales necesarias para restablecer sus modos de vida. Esto genera retos a los procesos de gobernanza local ya que se deben articular las diferentes escalas involucradas en los programas de retorno -nacional, departamental, local-, a los procesos locales de planeación.

Como parte de esta agrupación, pero con trayectorias del conflicto muy diferentes, se encuentra el municipio de Murindó, periférico, desconectado y aislado no solo de la centralidad departamental sino también de otras subregiones y cuya ubicación en límites con el Chocó ha tenido gran influencia en el conflicto allí vivido. Para el período de estudio, este municipio registró acciones armadas diversas, teniendo mayor participación los grupos paramilitares en su enfrentamiento que con los frentes guerrilleros con presencia en la localidad.

Por su parte, Santa Bárbara y Montebello, en el suroeste del Departamento, fueron afectados por el conflicto armado particularmente a finales de la década del 90 y comienzos del 2000, también como efecto de la arremetida paramilitar como respuesta a la presencia y acción de la guerrilla de las Farc-EP, que con hechos como el secuestro sistemático de pobladores de la región, creó una sensación de inseguridad favorable a la incursión paramilitar. En ambos municipios las acciones armadas tuvieron una drástica reducción a lo largo del período, evidenciando en la actualidad procesos de violencia más cercanos a la delincuencia común.

### 2.1.8. Dinámica de conflicto en aumento

Hacen parte de esta agrupación los municipios de las siguientes regiones:

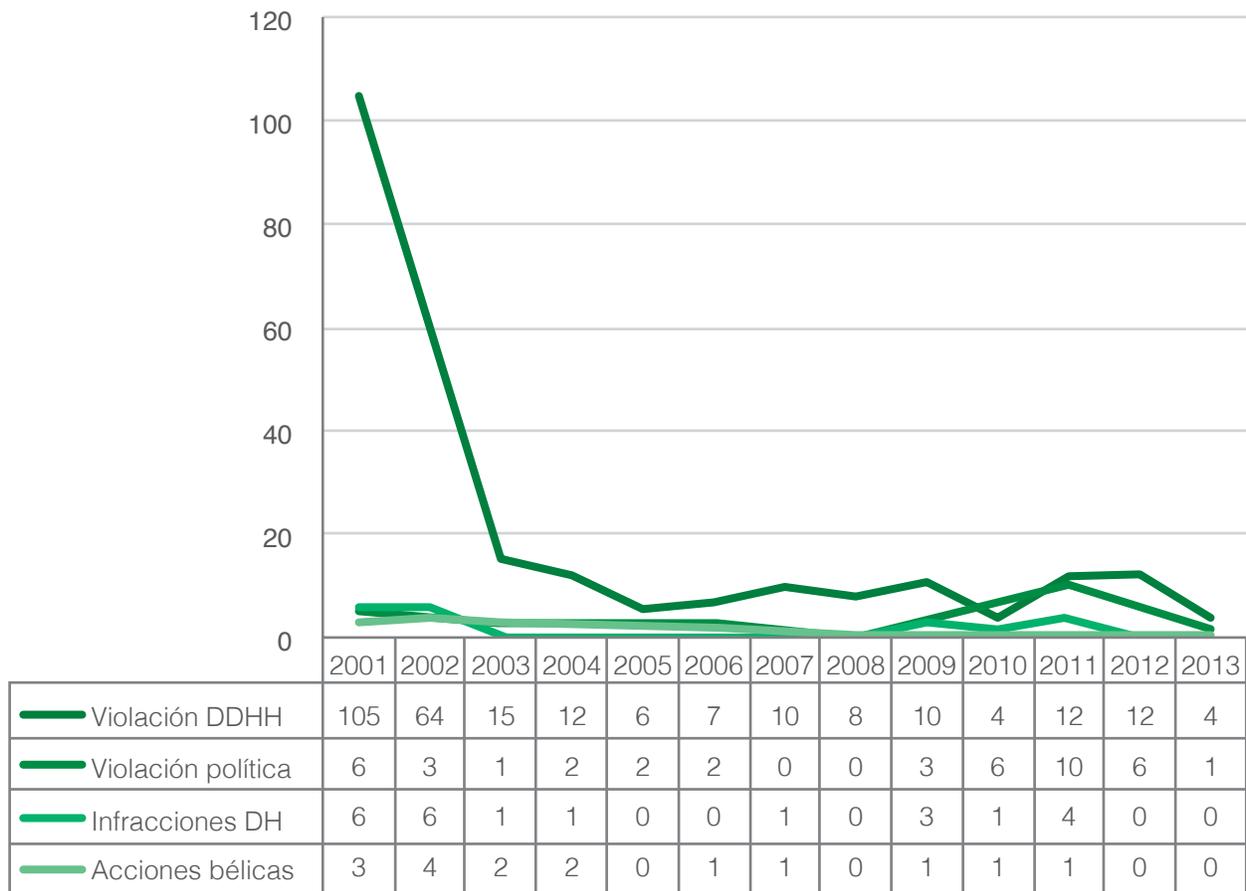
- Suroeste: Amagá, Andes, Ciudad Bolívar y Salgar.
- Norte: Briceño, Donmatías y Santa Rosa de Osos.
- Oriente: Guarne y El Retiro.
- Occidente: Caicedo, Giraldo y Sopetrán.
- Urabá: Carepa y Necoclí.
- Nordeste: Amalfi.
- Bajo Cauca: Cáceres.

Esta agrupación presenta como características registros de acciones por debajo del promedio departamental a lo largo del período de estudio y un aumento hacia el período 2010-2013. Esta variación tiene causas diferenciales: mientras en unos municipios la violencia se da por la acción de grupos guerrilleros y paramilitares, en otros la conflictividad está mediada por hechos de extorsión que registran un promedio por encima del departamental y que no necesariamente se asocian con actores armados ilegales, sino con delincuencia común.

Cada uno de ellos representa dinámicas del conflicto que han caracterizado, en parte, a las subregiones a las que pertenecen: el Suroeste con afectaciones localizadas de mayor magnitud en aquellos municipios en límites con el Chocó por su ubicación en un corredor de movilidad de importancia estratégica para la guerrilla, pero que con la acción paramilitar se extiende a gran parte de la región a principios de la década del 2000 y decae posteriormente con su proceso de desmovilización.

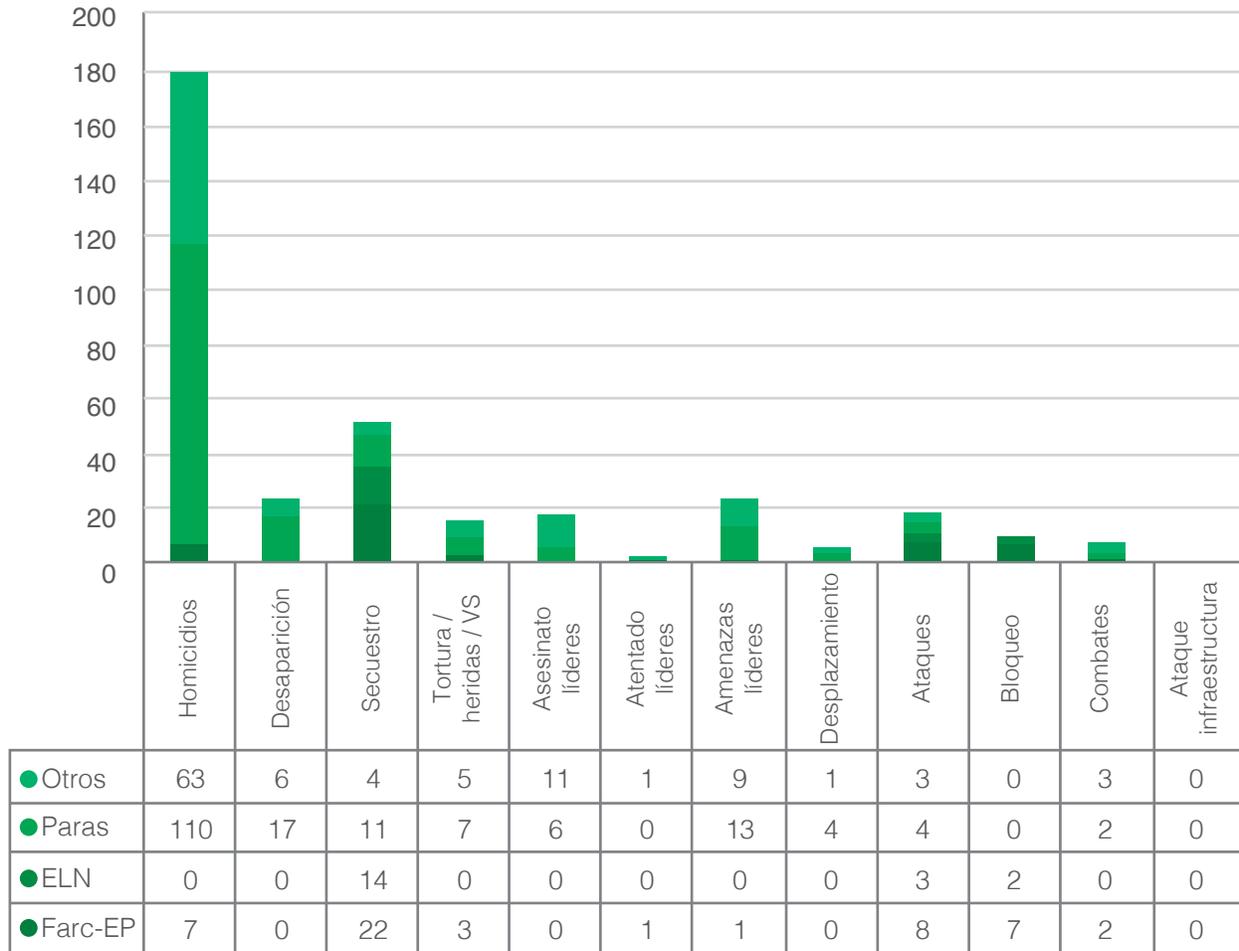
En el Norte, con una presencia histórica de las Farc- EP hacia Briceño, Ituango, Toledo, San Andrés de Cuerquia y San José de la Montaña, y la penetración paramilitar desde Valdivia, en límites con el Bajo Cauca, y desde Yarumal, Donmatías y Gómez Plata que permitieron la continuidad paramilitar desde el Nordeste (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000).

Gráfico 14. Dinámica acciones armadas asociadas al conflicto armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

Gráfico 15. Acciones armadas asociadas al conflicto armado de acuerdo al actor armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

En la actualidad, los municipios de Amalfi, Briceño, Cáceres, Carepa, Necoclí y Santa Rosa de Osos registran en el último período de gobierno, dinámicas de conflicto al alza que evidencian la presencia de actores con capacidad de ejecutar acciones armadas, aunque de menor magnitud a las registradas durante la década del 90 y principios del 2000. Briceño y Cáceres, al ubicarse en un corredor estratégico para el tránsito entre Urabá y el sur de Córdoba y Bolívar, siguen siendo zonas de interés de los grupos armados. Particularmente se trata de territorios que han permitido la consolidación territorial de los grupos neoparamilitares, ejerciendo el control de zonas que favorecen el establecimiento de circuitos para el procesamiento y comercialización de coca (Defensoría del pueblo, 2008). Estos municipios registran para el período 2010-2013 la presencia del frente 36 de las Farc-EP quienes han ejecutado ataques a la población y, especialmente en Briceño, la instalación de minas antipersonales como estrategia para frenar el avance del Ejército Nacional (Verdad abierta.com, 2013). Sin embargo, gran parte de la conflictividad ha estado determinada por la disputa que sostuvieron los grupos neoparamilitares, específicamente los Rastrojos y el clan Úsuga, que asesinaron población civil, líderes locales y periodistas que han denunciado su

accionar; de hecho, el corregimiento Piamonte en Cáceres se reconoce como uno de los principales bastiones de este clan (Verdad abierta.com, 2014), (Agencia de prensa IPC, 2011), (Semana, 2014) .

En el caso de Carepa y Necoclí, la conflictividad en aumento se relaciona con los procesos de restitución de tierras y la movilización que ha generado en Urabá, por ello, los hechos más registrados son los asesinatos y las amenazas a líderes involucrados con dichos procesos, cuyos principales perpetradores son los grupos neoparamilitares. Por su parte, Amalfi y Santa Rosa de Osos presentaron hechos relacionados con la presencia del frente Capitán Mauricio del ELN (El Colombiano, 2014), en el primero, y la acción de los Rastrojos en el segundo, teniendo en este último significativa participación la masacre perpetrada por dicho grupo en el año 2013.

El resto de los municipios de esta agrupación, más allá de sus diferencias territoriales, tienen en común la presencia significativa de hechos de extorsión enmarcados en contextos donde se identifica la presencia de reductos del clan Úsuga como se ha observado en Giraldo y Sopetrán; y de cercanía al Valle de Aburrá y a sus dinámicas delincuenciales.

### 2.1.9. Dinámica de conflicto baja

En esta categoría se agrupan la mayor cantidad de municipios del Departamento (58 municipios). Se ubican aquí por registrar hechos por debajo del promedio departamental tanto durante todo el período de estudio como entre los años 2010-2013. La mayoría de ellos no registran hechos de extorsión para el último período analizado y los demás registran cifras por debajo del promedio departamental. Se ubican en las distintas subregiones del departamento destacándose el Suroeste y el Occidente como los que más municipios aportan a esta agrupación:

- **Occidente:** Abriaquí, Anzá, Armenia, Buriticá, Cañasgordas, Ebéjico, Frontino, Heliconia, Liborina, Olaya, Peque, Sabanalarga, San Jerónimo, Santa Fe de Antioquia, Uramita.
- **Suroeste:** Angelópolis, Betania, Betulia, Caramanta, Concordia, Fredonia, Hispania, Jardín, Jericó, La Pintada, Pueblorrico, Támesis, Tarso, Titiribí, Valparaíso y Venecia.
- **Oriente:** Alejandría, Concepción, Guatapé, San Vicente, Argelia y Nariño.
- **Norte:** Angostura, Belmira, Carolina, Entreríos, Gómez Plata, Guadalupe, San Andrés de Cuerquia, San José de la Montaña, Toledo y San Pedro de los Milagros.
- **Nordeste:** Cisneros, San Roque, Santo Domingo y Yalí.
- **Magdalena Medio:** Puerto Nare, Maceo, Puerto Triunfo y Caracolí.

- **Urabá:** Arboletes, San Juan de Urabá y San Pedro de Urabá.
- **Bajo Cauca:** Nechí.

En el Suroeste, el conflicto fue diferencial por lo que tuvo un impacto más localista que regional (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000), destacándose en este grupo, La Pintada, Betania y Jardín como los que más hechos registraron durante el periodo de estudio. En términos generales, en el Suroeste han tenido presencia la guerrilla de las Farc-EP y del ELN, quienes con su accionar centrado en el secuestro y/o asesinato de personajes de importancia para el sector económico, crearon una sensación de inseguridad entre las élites de la región, situación que habría estimulado la conformación de grupos de autodefensa impulsado por algunos hacendados (Verdad abierta.com. Conflicto armado en Colombia). Estos grupos actuaron particularmente mediante el asesinato selectivo de líderes considerados colaboradores de los grupos guerrilleros de izquierda (Verdad abierta.com. Conflicto armado en Colombia), o bajo la modalidad de limpieza social, por lo que sus acciones tuvieron gran repercusión en los dos primeros años del período de estudio, cayendo dramáticamente a partir del 2002.

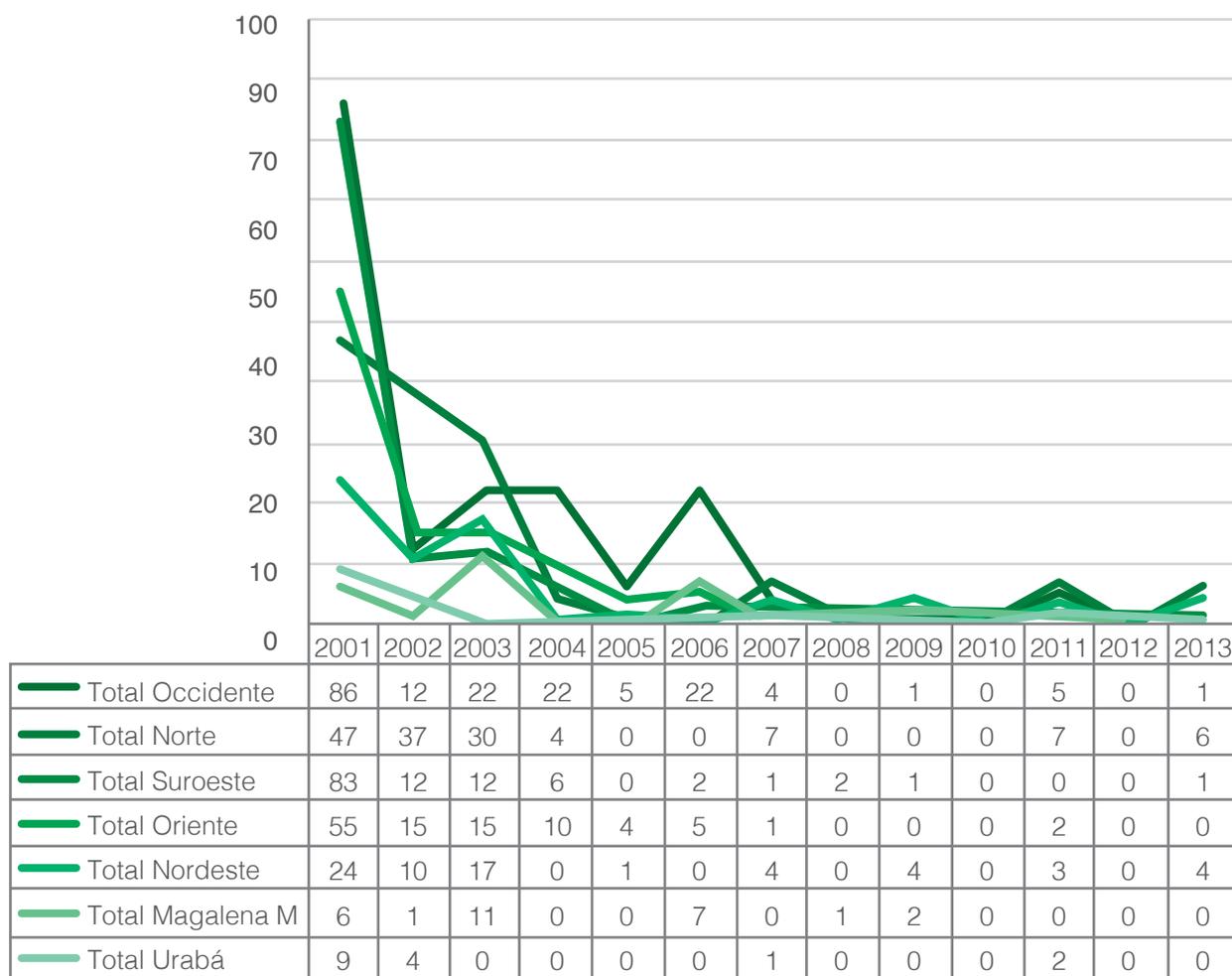
En el Occidente, el conflicto estuvo influenciado por su conexión con Urabá y el Bajo Cauca y la continuidad con el Chocó. Por eso, municipios como Dabeiba, Peque y Frontino, especialmente el primero, se convirtieron en un lugar estratégico para la movilidad de las Farc-EP entre el Chocó, Antioquia y Córdoba (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2005). Allí la violencia se vivió con especial intensidad en la década del 90 por el accionar de la guerrilla teniendo como las principales acciones el ataque a la infraestructura de empresas públicas y privadas y los hostigamientos y emboscadas a la Fuerza Pública (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2005). Conforme avanzaba la década, arreció la incursión paramilitar generando choques con las Farc-EP, lo que tuvo impactos considerables entre la población civil. Hacia mediados del 2000, se observa una reducción considerable en acciones armadas debido a la consolidación de los grupos paramilitares que lograron tener una fuerte repercusión en el accionar guerrillero y en el control territorial (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2005). Aquí, los municipios que registraron mayores acciones armadas fueron en su orden Peque, Cañasgordas, Buriticá y Frontino.

Por su parte, la subregión Norte fue duramente golpeada por el conflicto armado desde mediados de la década del 80 y toda la década del 90, en donde inicialmente la guerrilla de las Farc-EP con los frentes 4, 18, 34, 35 y 36, el frente Héroes de Anorí del ELN y columnas móviles, ocuparon zonas y establecieron corredores de movilidad en lugares específicos de la región. El efecto de ello fueron las tomas a poblaciones, emboscadas, secuestros y ataque a obras de infraestructura (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000). Posteriormente, los grupos paramilitares comenzaron a ocupar territorios, concentrándose hacia Yarumal y municipios aledaños, instalándose allí por iniciativa propia o por la articulación a grupos de autodefensas locales (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000). Los grupos paramilitares lograron así, un control significativo en la región, expresado en la reducción de los frentes de las Farc-EP con

presencia en la región y el repliegue del ELN hacia zonas limítrofes con el Nordeste (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000). Los municipios de Angostura, San Andrés de Cuerquia y Guadalupe se identifican como los que registraron mayores acciones armadas durante el período de estudio, lo que se justifica por su ubicación en límites con el nordeste (Angostura y Guadalupe) y en el área de acción de los frentes de las Farc-EP que operan en Ituango (San Andrés).

Entre las décadas del 60 y del 90, confluyeron en el Magdalena Medio diferentes actores armados –guerrilla, paramilitares, Ejército–, siendo de vieja data la presencia de frentes de las Farc-EP y su dominio hasta la década del 80. Para esta época, la expansión guerrillera se vio truncada por la creación de grupos de autodefensa, promovidos por hacendados y narcotraficantes afectados por el cobro de vacunas, el secuestro y boleto (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000).

Gráfico 16. Dinámica acciones armadas asociadas al conflicto armado. Período 2001-2013



Fuente: base de datos Noche Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

La acción de estos grupos se vio materializada en el *“exterminio de militantes y simpatizantes de la UP al igual que campesinos señalados como colaboradores de la guerrilla en veredas de Puerto Boyacá y Puerto Triunfo”* (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000, pág. 15). La confrontación entre la guerrilla de las Farc-EP y los grupos de autodefensa, además de las acciones militares del Ejército, se tradujo en el asesinato de población civil, en la perpetración de masacres y el desplazamiento forzado masivo. Hechos que tuvieron su máxima expresión en el periodo comprendido entre los años 1989 y 1998 (Conferencia Episcopal de Colombia, 2000). Posterior a la disputa territorial se configuró un orden social con gran influencia de los grupos paramilitares que logró su continuidad con la emergencia de los grupos neoparamilitares ya referidos.

El resto de los municipios del agrupamiento, registraron comportamientos similares a las dinámicas de las subregiones a las que se integran. Destacan entre estos, Argelia, Santo Domingo, Alejandría, Concepción, San Vicente y Nariño como los que más acciones armadas registraron.

## 2.2. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL Y SU INCIDENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE GOBERNANZAS DIFERENCIADAS

Se describen y analizan a continuación, datos correspondientes a la construcción institucional de los municipios de las gobernanzas diferenciadas en contexto departamental, con el fin de enmarcar y comprender posteriormente, cuáles son las condiciones y dinámicas particulares de cada una de ellas; para ello se aborda el desempeño institucional del conjunto de gobiernos municipales de estos 116 municipios.

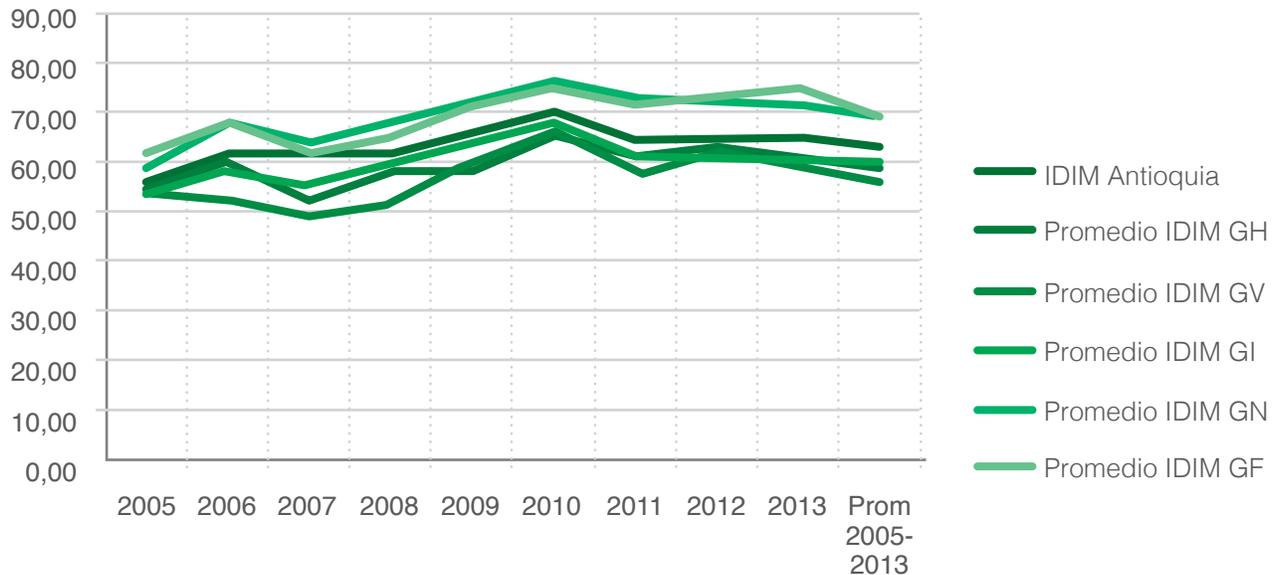
### 2.2.1. Manejo de los recursos públicos

Con relación al manejo de recursos públicos, el comportamiento histórico durante los últimos ocho años del conjunto de las gobernanzas diferenciadas, evidencia un promedio departamental de desempeño institucional medio, pero aún cerca de una baja clasificación. Por debajo de este nivel se encuentran tres agrupamientos de gobernanzas, dos de ellos, gobernanzas híbridas y en vulnerabilidad, caracterizados por la persistencia de un conflicto armado que ha sido importante en la configuración de sus órdenes locales, y un gran grupo de municipios representado por las gobernanzas en inercia, en el cual la debilidad institucional para el manejo de recursos públicos es constante, pero al menos en el período 2000-2013, no se cruza con altos indicadores de conflicto armado.

Superiores al promedio, los dos agrupamientos con menor cantidad de municipios, son las gobernanzas favorables y nodales que alcanzan promedios anuales satisfactorios a partir de 2009.

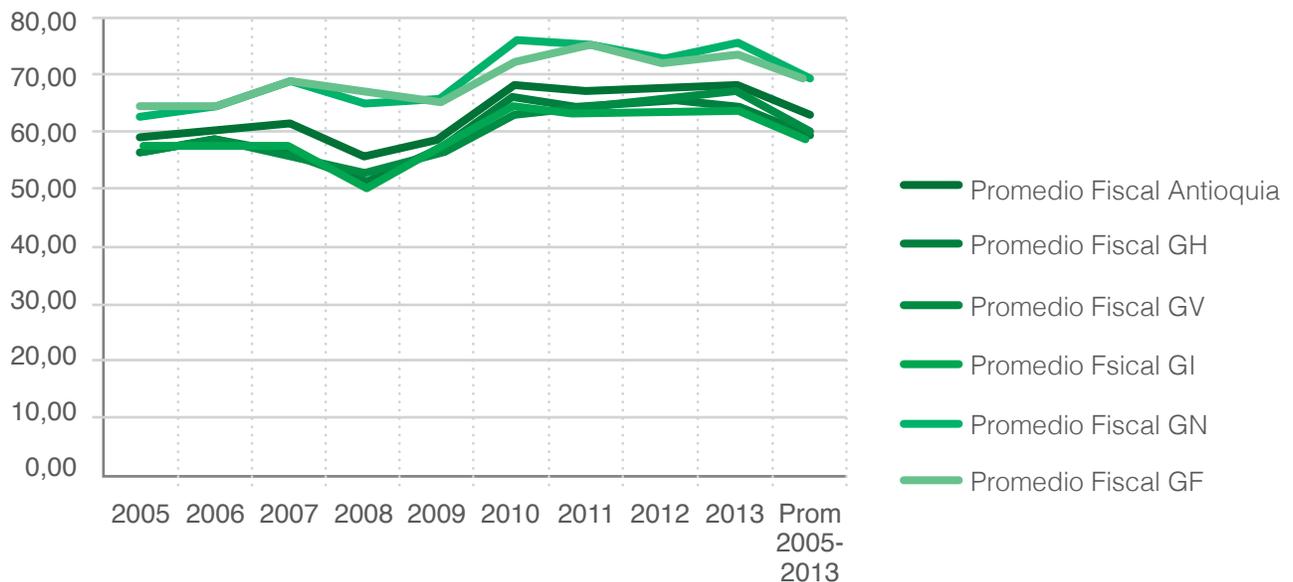
Nótese en las siguientes gráficas, cómo se observa un patrón similar de comportamiento entre los indicadores IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) e IDF (Índice de Desempeño Fiscal) durante el mismo período. Para profundizar en esta tendencia, la indagación por componentes específicos del IDF (Índice de Desempeño Fiscal), permite hacer un mejor análisis comparativo de las gobernanzas en cuanto a su desempeño institucional municipal.

Gráfico 17. Promedio IDIM 2005-2013 según gobernanzas diferenciadas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Evaluación Integral de Desempeño Institucional Municipal. 2005-2013.

Gráfico 18. Promedio Desempeño Fiscal 2005-2013 según gobernanzas diferenciadas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Evaluación Integral de Desempeño Institucional Municipal. 2005-2013.

Aunque la mayoría de los municipios estudiados se encuentran en la última categoría de clasificación municipal, es preciso conocer cómo está actualmente dicha categorización, pues este factor denota particularidades que contribuyen a dimensionar, de manera general, la capacidad y límites de las localidades para su manejo fiscal. Asimismo, esta información es fundamental para comprender e interpretar los datos.

Tabla 5. Categorización de los municipios de las gobernanzas diferenciadas<sup>31</sup>

CATEGORÍA	MUNICIPIOS		Nº	LÍMITE DE GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
Especial	Ninguno		0	50%
Primera	Ninguno		0	65%
Urabá Oriente	2a	Caldas y Rionegro	3	70%
	3a	Apartadó	420	537
Suroeste	4a	Ninguno	8	80%
	5a	Caucasia, El Retiro, Guarne, La Ceja, Marinilla, Sonsón, Turbo y Yondó		
	6a	Restantes	105	

De acuerdo con la tabla de categorización, Caldas, Rionegro y Apartadó, son los municipios de mayor categoría, lo cual corresponde con la jerarquía que en sistema urbano regional tienen sus cabeceras municipales. Aunque hay otros municipios de 5ª categoría, el parámetro para interpretar sus resultados fiscales es el mismo que para la mayoría de los municipios antioqueños, localizados en 6ª categoría.

Traducido en términos de gobernanzas diferenciadas, los municipios de mayor clasificación municipal (Caldas y Rionegro), pertenecen a dos agrupaciones con mejores condiciones, gobernanzas favorables y nodales. En segunda instancia, se observan municipios de gobernanzas híbridas, como Apartadó, Caucasia, Sonsón, Turbo y Yondó con categoría 5ª, lo cual guarda consecuencia con su carácter de centros urbanos donde coexiste importante dinamismo socioeconómico y conflicto armado que al mismo tiempo, condiciona y reproduce dichas dinámicas. Igualmente en esta categoría, hay algunos pertenecientes a gobernanzas nodales como El Retiro, Guarne y La Ceja, pero con dinámicas de conflicto de menor intensidad respecto a las mencionadas anteriormente. Los restantes, ubicados en la última categoría, son la gran mayoría (97,4%) representada en los municipios en inercia y en vulnerabilidad.

<sup>31</sup> La categorización municipal en Colombia, se establece a partir de criterios como el total poblacional y los recursos fiscales (Ingresos Corrientes de Libre Destinación - ICLD) como indicadores de condiciones socioeconómicas. A mayor categoría, el municipio tiene mayor población y cuenta con más ICLD, los cuales son aquellos ingresos que no tienen por Ley 617 o por cualquier otro acto administrativo, una destinación específica. Sobre ellos los municipios pueden decidir libremente su destinación. En general, corresponden a ingresos tributarios del municipio y a una parte de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), denominada recursos de libre destinación. De esta forma, la capacidad de recaudo tributario de los entes territoriales, es importante para incidir en su categorización.

Al contrastar algunos componentes del desempeño fiscal, como Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y gastos de funcionamiento, las gobernanzas favorables y nodales presentan los niveles más altos de ambos aspectos. Es decir, tienen el más alto nivel de ingresos y el más alto tope de gastos. Sin embargo, en el interior especialmente de las gobernanzas favorables, se abordarán en su momento diferencias internas importantes, que radican en el grado de ruralidad de los municipios. Dentro de este agrupamiento Rionegro es un municipio intensamente urbano, por lo cual se infiere que su recaudo tributario por concepto de impuestos como el catastral entre otros, es quizá más importante respecto a los demás municipios de su categoría, los cuales no obstante, se encuentran en transición hacia modos de vida urbanos, que implican mayores concentraciones poblacionales, de bienes y servicios, especialmente en los más cercanos al Valle de Aburrá (Concordia, Puerto Triunfo, San Jerónimo, San Pedro de los Milagros, Santa Fe de Antioquia, Titiribí, Venecia y Yarumal)<sup>32</sup>.

Gráfico 19. Promedio ICLD (2009-2012) según gobernanzas diferenciadas

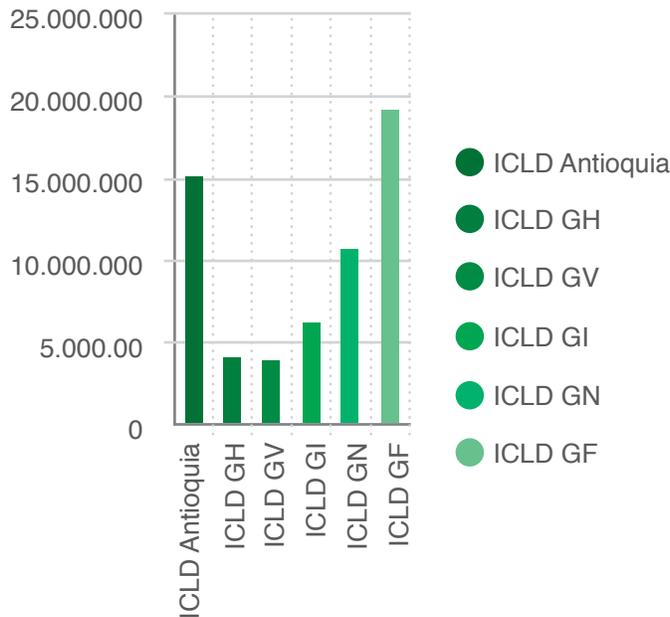
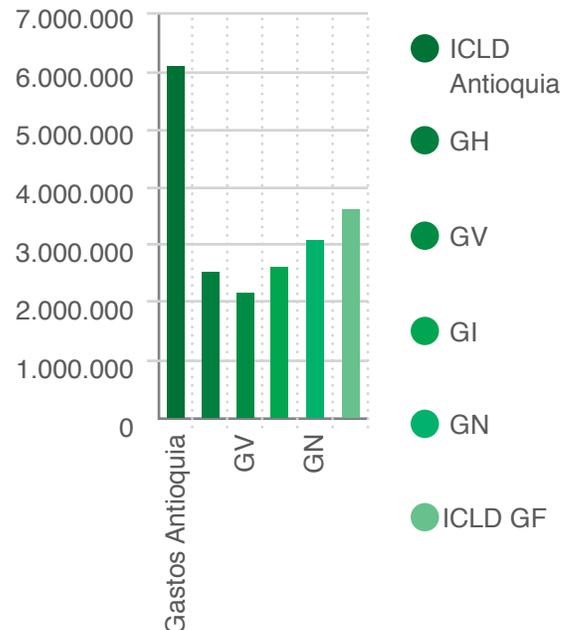


Gráfico 20. Promedio Gastos de funcionamiento (2009-2012) según gobernanzas diferenciadas



El comportamiento de las demás gobernanzas respecto al balance ingresos – gastos de funcionamiento, muestra que en términos generales los gastos de todos los agrupamientos están por debajo de sus ICLD (Ingresos Corrientes de Libre Destinación), pero se advierte una gradación que muestra cómo la proporción de gastos es mayor de acuerdo al siguiente orden descendente: gobernanzas híbridas (61,9%), en vulnerabilidad (54,6%), en inercia (41,6%), nodales (29%) y favorables (18,9%). Los casos de incumplimiento de la Ley 617, por sobrepasar el tope de gastos de funcionamiento, se analizarán en cada una de las gobernanzas, pues es allí donde se reflejan al mostrar los datos municipales en detalle.

<sup>32</sup> La información se basa en el Índice de Ruralidad, calculado por el componente sociodemográfico de esta investigación.

Complementa la interpretación del desempeño institucional de las gobernanzas diferenciadas, la comparación entre la dependencia de recursos de transferencias del SGP (Sistema General de Participación) y la generación de recursos propios.

Nótese que las gobernanzas nodales y favorables están por debajo del promedio departamental de asignación de transferencias del SGP. Hay una relación directamente proporcional de este componente con la generación de recursos propios, los cuales están por encima del promedio de Antioquia en las gobernanzas citadas. Generalmente esta situación se interpreta como una baja dependencia de las transferencias, relacionada con mayor capacidad de gestión de los entes territoriales en la generación y manejo de recursos propios; lo contrario se observa en gobernanzas híbridas, en inercia y en vulnerabilidad.

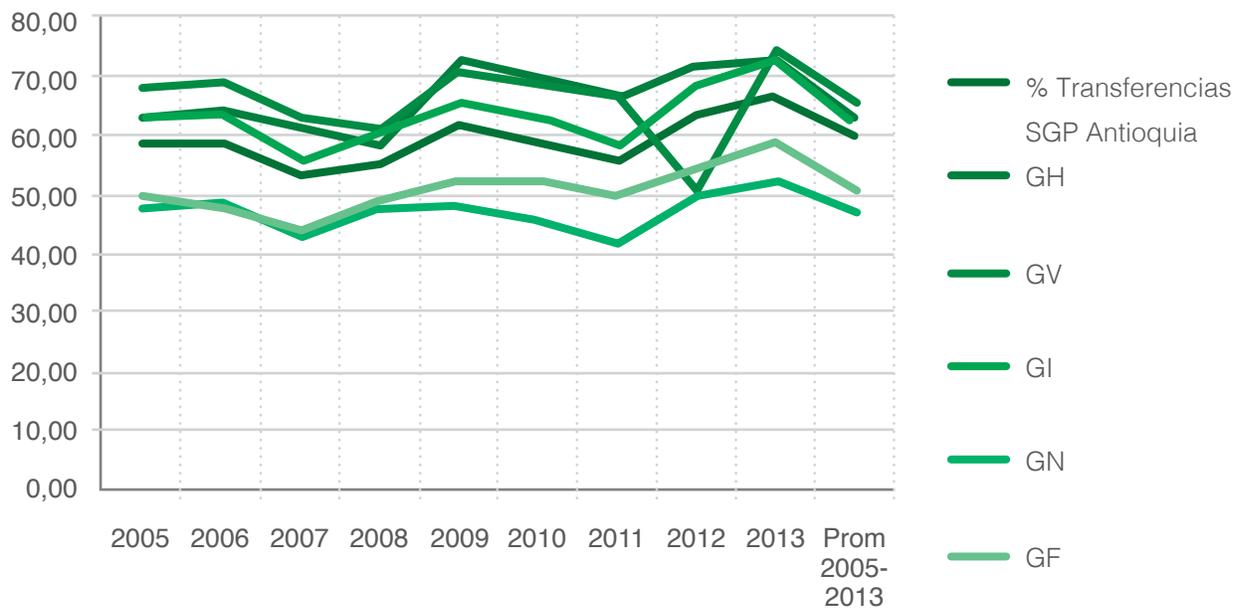
Respecto a la generación de recursos propios, hasta el año 2009 tanto en los municipios de las gobernanzas diferenciadas como en los promedios del total departamental, se observa muy baja generación de ingresos municipales propios, incluso en los grupos de mejor desempeño histórico, los cuales a pesar de ello están siempre por encima de los indicadores de Antioquia. El año 2010 sugiere un hecho coyuntural estructural tal vez de reforma o ajuste del Sistema, que hace que los recursos propios de todas las categorías se eleven considerablemente<sup>33</sup>.

---

33 Algunos estudiosos del tema, interpretan al evolución del SGP (Sistema General de Participaciones) de la siguiente manera:

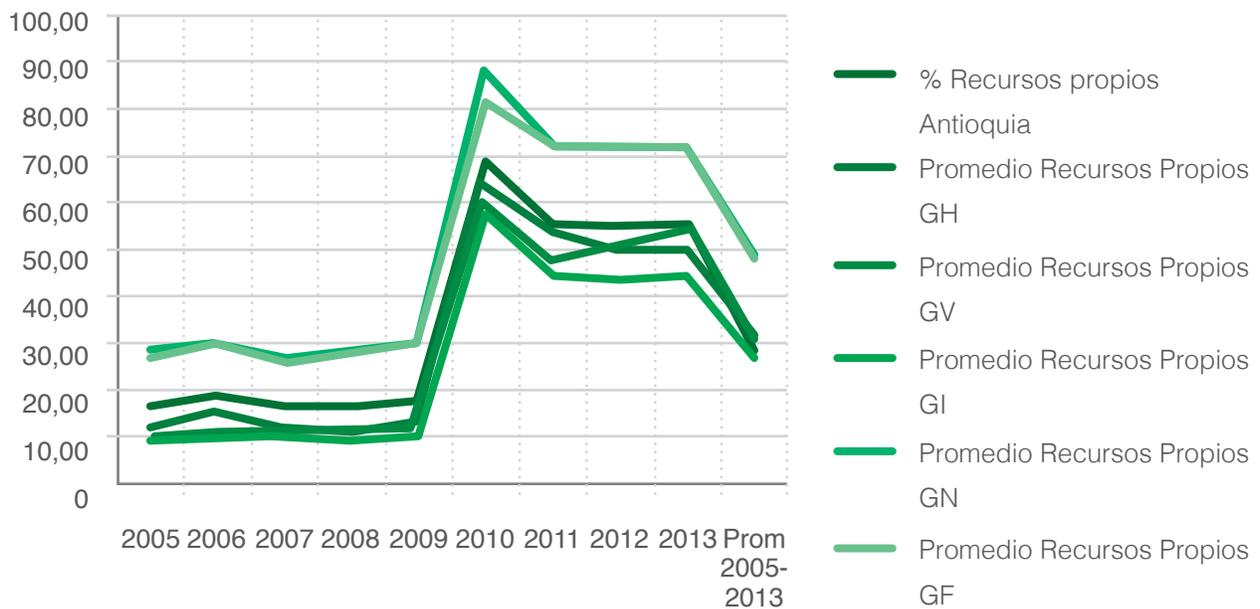
“Hasta antes de la creación del SGP, los recursos transferidos de la nación a las entidades territoriales tuvieron una historia de crecimiento sostenido (Lozano et al. 2007). Los autores mencionan además que la mayor expansión ocurrió durante todo el período de vigencia de la Ley 60 de 1993, en donde las transferencias aumentaron en 2 puntos porcentuales (pp) del Producto Interno Bruto (PIB) al pasar de 3,5% a 5,4% entre 1993 y 2001, período que coincide también con un deterioro del balance primario de la nación en donde los gastos tributarios crecieron muy por encima (cerca del doble) de los ingresos tributarios. Más recientemente, con la entrada en vigencia del SGP a través de la Ley 715 de 2001, las transferencias por este concepto continúan creciendo en términos reales con un aumento de cerca de 7 billones entre 2002 y 2012. No obstante, y contrario a lo que ocurrió con la Ley 60 de 1993, el monto como porcentaje de PIB y de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) ha tenido una tendencia decreciente y sostenida, interrumpida temporalmente durante la crisis financiera mundial. Como porcentaje del PIB pasó de representar el 4,8% en 2002 a 3,8% en 2012 y con respecto a los ICN la reducción fue de más de 10 pp al pasar de representar el 40% en 2002 a representar el 28% en 2012. La principal razón de este hecho ha sido el acelerado crecimiento de los ingresos tributarios de la nación los cuales, a pesar de la crisis financiera mundial de 2008, aumentaron en términos reales al 7% anual entre 2002 y 2012. Estos hechos se atribuyen al buen desempeño económico del país, a un mayor esfuerzo en términos del recaudo y a la reforma tributaria de 2003 (Lozano et al., 2007)” (Bonet, 2014, págs. 17-19)

Gráfico 21. Fuentes de ingresos: SGP (Sistema General de Participaciones) y recursos propios de las gobernanzas diferenciadas



Fuente: DNP. Evaluación Integral de Desempeño Institucional Municipal. 2005-2013.

Gráfico 22. Promedio de ingresos por recursos propios



Fuente: DNP. Evaluación Integral de Desempeño Institucional Municipal. 2005-2013.

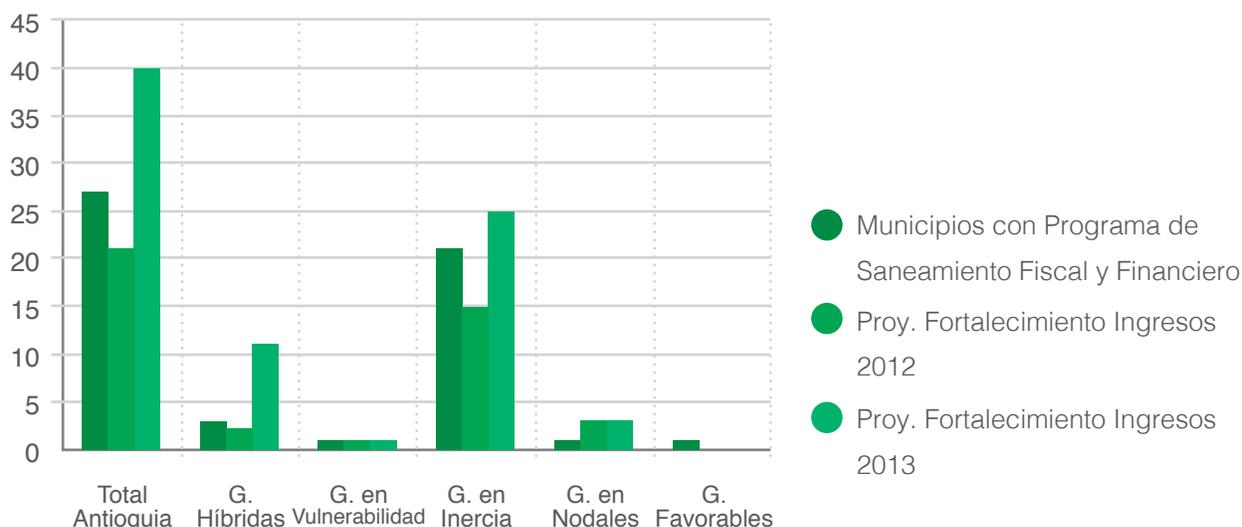
En conclusión hay variaciones entre municipios en la dependencia frente a los recursos transferidos y su manejo eficiente. Aquellos que bajo la aplicación de la Ley 617 han incumplido con los indicadores de viabilidad fiscal y financiera, han debido surtir programas de saneamiento fiscal y financiero, e intervención técnica del ente departamental a través de sus dependencias competentes.

Como se ve en el gráfico, en las gobernanzas en inercia se encuentra la mayor cantidad de municipios que han tenido que implementar este tipo de medidas de fortalecimiento de su institucionalidad pública, dado su bajo desempeño entre 2012-2013. Este es el agrupamiento más numeroso, y por lo mismo evidencia una debilidad institucional generalizada en los municipios del Departamento que es preciso considerar: las gobernanzas en inercia tienen 21 de los 27 municipios que debieron adoptar el programa de saneamiento fiscal en 2012; 15 de los 21 que fueron focalizados en el Proyecto de Fortalecimiento de ingresos del Departamento Administrativo de Planeación Departamental (DAP) de 2012; y 25 de 40 con el mismo propósito en 2013. En la implementación de acciones de mejora en 2013, el consultor encargado identificó respecto de impuestos importantes para la mayoría de municipios de 4ª a 6ª categoría como el de industria y comercio, que en los 40 municipios participantes de las mismas

*[...] se presentaban evasión, elusión, incumplimiento de las obligaciones tributarias formales<sup>34</sup>. La población de estos municipios no poseían responsabilidad ciudadana y solidaridad social manifestada en el cumplimiento de los deberes y el entendimiento (CEINTE, 2013, pág. 62).*

Las acciones institucionales del último gobierno departamental, están orientadas en general a incrementar la capacidad de generación de ingresos propios por parte de los municipios de Antioquia, para mejorar su capacidad y sostenibilidad fiscal. Además de formular y hacer seguimiento al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, otros de sus objetivos específicos son mejorar el recaudo de los municipios, sensibilizar a los contribuyentes sobre sus deberes y derechos, hacer transferencia de conocimientos, mejoramiento de procesos de hacienda pública y actualizar herramientas de planeación financiera y hacienda pública (CEINTE, 2013, págs. 4-5).

Gráfico 23. Programas y proyectos de fortalecimiento institucional municipal 2012-2013 en gobernanzas diferenciadas



Fuente: DNP. Evaluación Integral de Desempeño Institucional Municipal. 2005-2013.

<sup>34</sup> **Evasión:** no pago de las contribuciones de manera dolosa. **Elusión:** no pago de las contribuciones de manera lícita, aprovechando los espacios o huecos de la ley.

Por último, los resultados de bajo desempeño fiscal deben ser interpretados en contexto, con el fin de no invisibilizar esfuerzos de ciertos gobiernos locales para sanear sus finanzas, mejorar su desempeño y tener municipios viables financieramente<sup>35</sup>. Estas acciones deben contar con apoyo en el mediano y largo plazo, para interiorizar buenas prácticas gubernamentales de gestión y manejo de recursos públicos, que sean cada vez más generalizadas en los municipios de Antioquia. Asimismo, requieren focalizar acciones hacia el fortalecimiento de la relación Estado – ciudadanía, ya que los asuntos anteriormente anotados convocan al conjunto de las poblaciones en torno a la gestión del territorio.

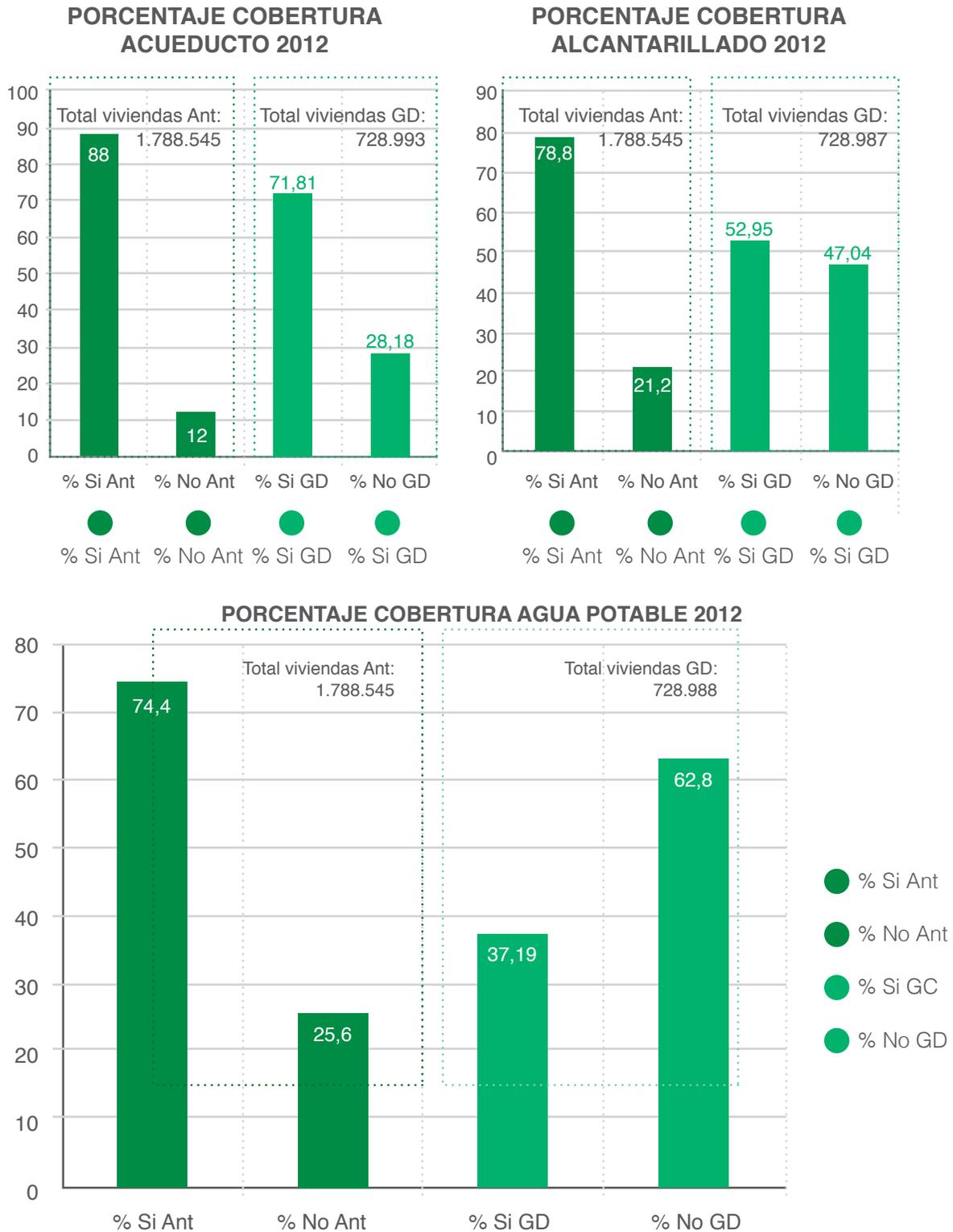
### 2.2.2. Prestación de servicios básicos

Los recursos destinados por el SGP (Sistema General de Participaciones) para la administración de los municipios en relación con la prestación de servicios sociales básicos, refleja realidades particulares en términos de capacidades y dotaciones para dar cuenta de esa gestión, tanto al comparar las gobernanzas diferenciadas (GD) con los indicadores totales del Departamento, como al compararlas internamente. En Antioquia, si bien los indicadores respecto al país en términos generales tienden a ser mejores, existen desequilibrios internos que es preciso visibilizarlos. Para constatar esa premisa, se describen a continuación las condiciones de prestación de servicios sociales básicos (servicios públicos, salud y educación) a partir de la última información disponible.

---

*35 Hay municipios que cubren con alto margen sus costos de funcionamiento y por tanto tienen indicador de Ley 617 bajo, pero al mismo tiempo tienen acumulado un déficit fiscal que compromete su viabilidad fiscal futura, ya que tendrá que sacrificar inversión para atender sus deudas. De la misma manera, existen municipios que incumplen el indicador de Ley 617 en un proceso de saneamiento, es decir, sus gastos de funcionamiento corrientes no superan el límite, pero al agregarse el pago del déficit realizado en la vigencia sus gastos de funcionamiento se incrementan por encima del límite. Son municipios que incumplen, pero están presentando una mejoría, como el municipio de Concordia, el cual pagó la mitad de su déficit en una sola vigencia, haciendo un esfuerzo fiscal que debe ser reconocido y exaltado [...] Es importante recordar que los ingresos de libre destinación son la fuente de inversión con recursos propios con que cuenta la administración municipal para adelantar sus proyectos del Plan de Desarrollo Municipal. Por lo tanto, pagar su déficit implica una reducción de sus gastos de inversión, lo que refleja una decisión política de sanear el municipio (Gobernación de Antioquia- Departamento Administrativo de Planeación, 2013, pág. 14).*

Gráfico 24. Saneamiento básico y agua potable: Antioquia- gobernanzas diferenciadas 2012



Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia, 2012 / Departamento Administrativo de Planeación. Medellín: Gobernación de Antioquia, 2013.

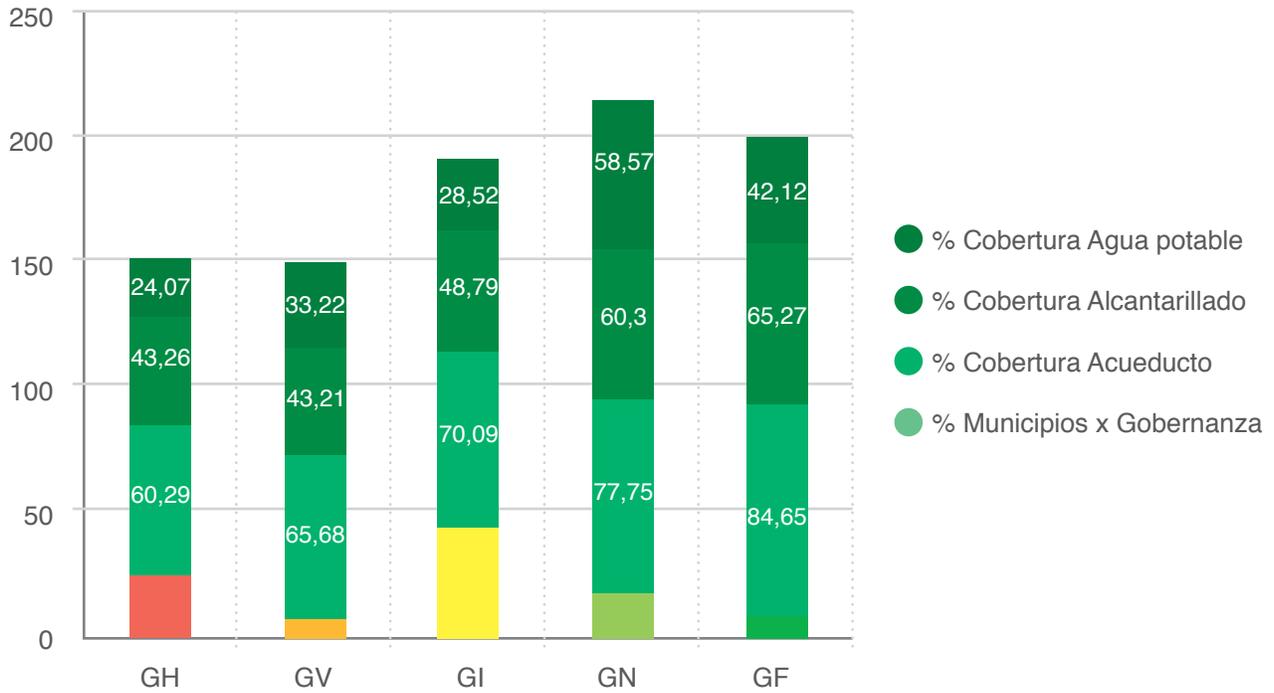
En general los datos relativos a las coberturas de saneamiento básico y agua potable, muestran en todos los casos una menor extensión residencial de los servicios en los municipios de gobernanzas diferenciadas, lo cual por la configuración de estas categorías de comparación, donde los municipios incluidos representan el 92,8% del Departamento (sin incluir al Área Metropolitana del Valle de Aburrá), evidencia la concentración de servicios en la región metropolitana.

El servicio público con mejores coberturas para los municipios de gobernanzas diferenciadas es el **acueducto**, el cual se caracteriza (especialmente en los municipios más rurales) por la existencia de pequeños prestadores comunitarios con dificultades técnicas en el manejo; guarda convergencia el cubrimiento de más de 70% en acueducto con la no disponibilidad de **agua potable** para 62,8% de las viviendas. El peor servicio público es el **alcantarillado**, resultado que no solo obedece a la incapacidad de los gobiernos municipales, sino a las condiciones geográficas, patrones de asentamiento dispersos de algunas poblaciones y hábitos culturales como en el caso de municipios ribereños. En este sentido localidades como Vigía del Fuerte y Murindó, a orillas del río Atrato, ni siquiera reportan datos al respecto.

Al comparar entre sí los datos que arrojan cada una de las gobernanzas, los indicadores más bajos de cobertura en **acueducto** los tienen las híbridas (60,29%), y los más altos las favorables (84,65%). En **alcantarillado** las gobernanzas favorables y las nodales tienen coberturas residenciales superiores al 60%, mientras que las demás oscilan entre 43% y 48%, esto significa que no llega a la mitad de las viviendas el acceso a este servicio. Los promedios en **agua potable** de todas las gobernanzas, si bien tienen comportamiento diferencial evidenciado en una gradación que coincide con sus desempeños, tiene poblaciones que aunque ubicadas en los mejores promedios, solo alcanzan una cobertura residencial de 58,57%; las gobernanzas con menor desempeño institucional municipal, tienen en sus municipios un promedio de solo alrededor de 30% en la prestación del servicio de agua potable.

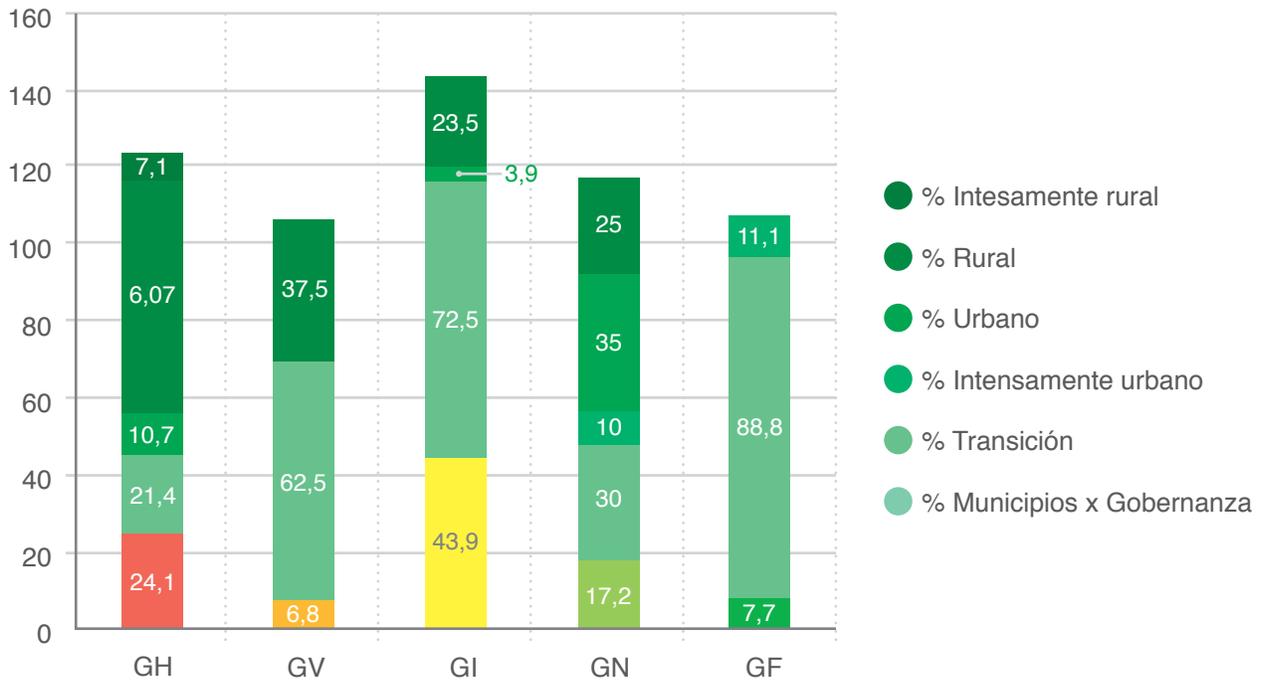
En relación con la descripción anterior, puede verse cómo las gobernanzas nodales y favorables, cuya mayoría de municipios están en transición hacia dinámicas territoriales urbanas o son urbanos e intensamente urbanos, concuerdan con las mejores coberturas de todas las gobernanzas diferenciadas. Los municipios pertenecientes a las gobernanzas más rurales, en su orden, híbridas, en vulnerabilidad y en inercia, tienen indicadores menores.

Gráfico 25. Coberturas de saneamiento básico y agua potable: gobernanzas diferenciadas 2012



Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia, 2012 / Departamento Administrativo de Planeación. Medellín: Gobernación de Antioquia, 2013.

Gráfico 26. Grado de ruralidad de los municipios de las gobernanzas diferenciadas 2012



Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Ruralidad calculado por el componente sociodemográfico del Proyecto Análisis de implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad.

Antioquia presenta en general en el mapa de riesgo de la calidad del agua para consumo humano en el país, una tendencia al riesgo bajo según indicadores consolidados del IRCA (Índice de Riesgo de la Calidad del Agua) 2007-2011<sup>36</sup>. En cuanto a la distribución: 87,94% de los municipios sin riesgo; 0,97% riesgo bajo; 5,98% riesgo medio; 2,48% riesgo alto; 2,64% inviable sanitariamente; y 2,4% no reportaron valores del indicador.

A la luz del análisis de las gobernanzas, las calificaciones más bajas son de municipios de gobernanzas híbridas, todos con alto riesgo (El Bagre, Nariño, La Pintada y Zaragoza); dos municipios en inercia (Cisneros y Toledo) fueron inviables sanitariamente<sup>37</sup>; y tres (Murindó, San Juan de Urabá y Vigía del Fuerte pertenecientes a las gobernanzas híbridas), no generaron reportes (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, págs. 52-53).

La información más reciente, muestra una tendencia departamental para el período 2007 a 2013 de aumento y desmejora de la calidad del agua, por paso del nivel sin riesgo a riesgo bajo tanto en la zona rural como urbana (en el informe anterior solo estaba la zona urbana). Para 2013 la distribución del riesgo fue la siguiente: sin riesgo 82,3%; riesgo bajo 1,1%; medio 7,5%; alto e inviable sanitariamente 9,1%. Ingresaron algunos municipios a categorías con niveles de riesgo: 1) riesgo bajo: Abriaquí, Alejandría, Anorí, Apartadó, Belmira, Ciudad Bolívar, Briceño, Cáceres, Concepción, Entreríos, Guadalupe, Maceo, Montebello, Peque, Puerto Nare, Remedios, San Luis, San Roque, Segovia, Tarazá, Turbo, Uramita, Yarumal y Yondó; 2) riesgo medio: Betania, La Pintada, Puerto Berrío, Puerto Triunfo, San Andrés de Cuerquia y Zaragoza; 3) riesgo alto: San Francisco y Nariño; 4) inviables sanitariamente: San Juan de Urabá, Toledo, Cisneros y Argelia; 5) sin riesgo: el resto de municipios (Instituto Nacional de Salud, 2014, pág. 34). Estos datos corresponden a los resultados sistematizados de muestras de agua, que en su mayoría se recolectan y analizan en fuentes urbanas. En el documento citado solo se realizaron 14 tomas en contextos rurales; se puede deducir que los datos seguramente ofrecerían resultados más desalentadores para Antioquia de ser mayor dicho muestreo (Instituto Nacional de Salud, 2014, pág. 34).

La prestación del servicio de agua para el consumo humano está relacionada directamente con la capacidad municipal de prestación del servicio: construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura de saneamiento básico y coberturas del líquido a la mayor parte de la población. La última información disponible al respecto, vigencias fiscales 2011 y 2012, muestra que fueron descertificados por el manejo de SGP en el sector de agua potable y saneamiento básico, 14 municipios antioqueños, de los

<sup>36</sup> El IRCA, es un indicador del grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano. (Instituto Nacional de Salud, 2014, pág. 10)

<sup>37</sup> La inviabilidad sanitaria se debe en parte, como le ha sucedido al municipio de Toledo, por serios daños en la infraestructura del acueducto multiveredal y su planta de tratamiento, lo que llevó a la alcaldía a declarar la urgencia manifiesta sanitaria y ambiental. En el documento de soporte de la decisión, se pone en evidencia la dificultad para la administración municipal, de adelantar procesos contractuales y técnicos para responder a una situación cada vez más grave, la cual trajo consigo, como igualmente se describe en el texto, inconformidad ciudadana. La encrucijada se hizo más compleja cuando el gobierno nacional giró recursos del SGP (Sistema General de Participaciones) al municipio de Toledo, cuyo mandatario, conocedor de la descertificación vigente y buscando respetar esta disposición, se vio impedido para actuar (Alcaldía de Toledo, 2013).

cuales cuatro han incurrido en incumplimiento consecutivo (Angelópolis, Anzá, Murindó y Vigía del Fuerte: gobernanzas en inercia e híbridas). De estos, la mayoría se encuentran en área de influencia del proyecto Autopistas para la Prosperidad, (Anzá, Cáceres, Caldas, Cisneros, Puerto Berrío, San Roque, Sopetrán, Tarazá y Uramita), lo cual representa un reto para la gestión de territorios que posiblemente vean incrementada la demanda de servicios públicos (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2014).

Advierten algunos investigadores que el hecho de que un municipio esté certificado en este sector, no garantiza que cuente con mejores indicadores de calidad del agua<sup>38</sup>. Las brechas en cobertura de servicios públicos de saneamiento, denotan un desequilibrio entre pobladores de viviendas rurales y urbanas, que se profundiza de acuerdo a la mayor marginalidad y periferia de los municipios.

### 2.2.3. Salud

En concordancia con el tema anterior, según fuentes oficiales locales se reportan municipios del Departamento que ven afectada seriamente la calidad del agua, y por tanto la salud de sus habitantes se pone en riesgo, ya que se presentan vertimientos en las fuentes hídricas, de sustancias de interés sanitario como mercurio y cianuro en las zonas mineras, y plaguicidas en sectores de floricultura y agroindustria. En términos de salud pública, también otras enfermedades como la prevalencia en Enfermedad Diarréica Aguda (EDA) y la Hepatitis A, están relacionadas con problemas de calidad del agua (Gobernación de Antioquia. Dirección Seccional de Salud, 2013). Estas particularidades posteriormente se mencionarán en la descripción de cada gobernanza.

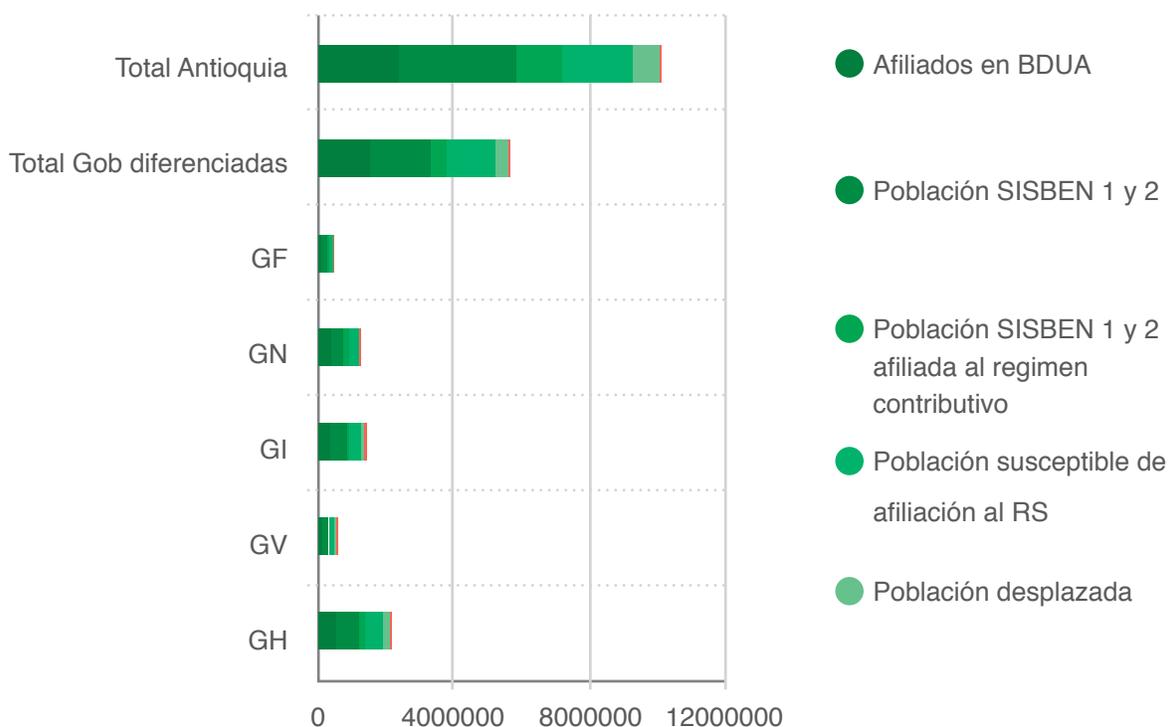
Tabla 6. Cobertura de afiliación en salud 2013. Antioquia y gobernanzas diferenciadas

Gobernanzas	Afiliados en base de datos única de afiliación en salud	Poblacion sisbén 1 y 2	Población sisbén 1 y 2 afiliada al regimen contributivo	Población susceptible de afiliación a rs	Población desplazada	Población indígena	Déficit de cobertura niveles 1 y 2 de sisbén	% déficit de cobertura	% cobertura
GH	531.713	672.106	175.507	506.895	229.705	10.296	5.771	0,50	99,50
GV	135.162	161.870	34.506	131.700	45.913	4.336	1.304	1,49	98,51
GI	399.720	425.086	81.856	350.048	107.104	6.818	575	0,05	99,95
GN	370.136	366.515	146.005	311.775	685	4.031	684	1,05	98,54
GF	117.946	145.912	50.096	95.952	18.840	136	0	0	100
Total Gob Diferenciadas	1.554.677	1.771.489	487.970	1.396.370	402.247	25.617	8.334	0,62	99,30
Total Antioquia	2.379.473	344.2448	1.341.321	2.131.922	766.150	30.795	11.058	0,18	99,82

<sup>38</sup> Lo que se puede observar es que Colombia se encuentra en una etapa en la que está alcanzando la universalidad en la prestación de los servicios a cargo del Estado, lo cual debe continuar hasta lograrlo. Dado el avance en este campo, el siguiente paso natural es el mejoramiento en la calidad de los servicios ofrecidos, en donde las nuevas legislaciones establezcan metas claras y comprobables en términos de calidad y oportunidad de cada uno de los servicios básicos manteniendo la universalidad. No basta, por ejemplo, tener un servicio de acueducto que conecta a toda la comunidad de un municipio, pero que está disponible solo por unas horas durante el día o la semana y que, además, no es apta para el consumo humano. (Bonet, 2014, pág. 40).

En cuanto a la cobertura en salud, relacionada directamente con el desempeño de la institucionalidad gubernamental, se aprecia una cobertura poblacional casi universal para el régimen subsidiado, que es por el cual deben responder las autoridades municipales en su gestión. Se afilian a este régimen los sectores poblacionales en mayores condiciones de pobreza, que no pueden acceder al pago de seguridad social y por tanto el Estado debe subsidiar su atención en salud.

Gráfico 27. Población afiliada en el Sisbén 1 y 2



Fuente: BDUA (Base de Datos Única de Afiliación en Salud), Ministerio de Salud y Protección Social. 31 de marzo de 2014.

Como lo muestran las cifras, es quizá el sector salud el que presenta la mayor universalidad de coberturas, prácticamente del 100%, y no se observan a primera vista diferencias significativas en las cifras de las gobernanzas diferenciadas. Sin embargo, los datos concretos revelan algunos elementos particulares que vale la pena destacar.

Los municipios pertenecientes a las gobernanzas híbridas, a pesar que solo representan el 24,1% de esta propuesta de agrupamientos, son los que tienen mayor número de habitantes que dependen del Estado para garantizar su derecho a la salud (34,2%), representados en el mayor número de población indígena (40,1%) y desplazada (57,10%) respecto a todas las gobernanzas, considerando además que no es el grupo más numeroso. Las gobernanzas en vulnerabilidad presentan un comportamiento similar, al igual que el de ciertos municipios en inercia. En los agrupamientos de condiciones más favorables, situaciones de presión como la recepción de población desplazada y la demanda por servicios en algunos municipios nodales, hace que a diferencia de las gobernanzas favorables, estos sí presentan déficit de cobertura en lugares como Caucasia.

En cuanto a la administración de los recursos, de acuerdo con la última información disponible, 110 municipios pasaron las pruebas con puntaje superior a 80 puntos sobre 100, y 15 fueron descertificados en 2011, lo cual implicó que no asumieran directamente nuevos servicios ni pudieran ampliar los existentes. Estos tuvieron que articularse a la red departamental, para que la Gobernación administrara de manera directa los recursos de la salud de la población más vulnerable (Gobernación de Antioquia-Dirección Seccional de Salud, 2011).

Para concluir con el análisis en las gobernanzas diferenciadas acerca del desempeño institucional en el sector salud, el régimen contributivo si bien no atañe a la evaluación del desempeño de las administraciones municipales, permite observar hasta dónde los gobiernos cuentan con actividades y poblaciones económicamente activas, con vinculación laboral y capacidad de pago; o por el contrario deben responder a la atención de poblaciones más dependientes.

En las gobernanzas híbridas solo Apartadó tiene un porcentaje de cobertura de afiliados al régimen contributivo superior a 50%, se acercan a ese nivel La Unión (47,58%) y Segovia (44,88%). Entre los municipios con gobernanzas en vulnerabilidad, solo Carepa muestra el porcentaje más significativo (42,42%), destacan en los municipios en inercia Entrerriós (62,73), Guatapé (46,41%), Carolina del Príncipe (45,90%) y La Pintada (45,25%). El carácter nodal y de dinámicas más urbanas o en transición de ciertos municipios, hace que se observe un grupo importante en este sentido: La Ceja, Caldas, Donmatías, Marinilla, Amagá, Santa Rosa de Osos, El Carmen de Viboral, El Retiro y Guarne; estos presentan un contraste importante frente a otros municipios de su grupo con menores capacidades. En las gobernanzas favorables hay una pronunciada diferencia entre Rionegro (87,50%) y los demás del agrupamiento, aunque se observa vinculación importante al régimen contributivo en San Pedro de Los Milagros (49,09%) (Gobernación de Antioquia-Departamento Administrativo de Planeación, 2013).

## 2.2.4. Educación

En el sector educación, al igual que en el resto del país, donde la mayoría de los departamentos tiene a su cargo la administración de los recursos, el departamento de Antioquia tiene 117 municipios no certificados y 8 certificados (Medellín, Bello, Itagüí, Envigado, Sabaneta, Rionegro, Turbo y Apartadó)<sup>39</sup>.

En el análisis del desempeño sectorial educativo en Colombia, se aduce que en principio, al implementarse las acciones de descentralización para hacer inversión desde el SGP, se dio una ineficiencia en el gasto público, pues los mayores recursos no se vieron reflejados en un aumento paralelo de las coberturas. Aunque se han logrado avances y mejoras en este último aspecto, preocupan otros fundamentales como la

39 “De los más de mil municipios que tiene el país, únicamente 62 se encuentran certificados, dentro de los cuales se encuentran las principales ciudades con los consecuentes mejores resultados en las pruebas de calidad” (Bonet, 2014, pág. 33).

calidad educativa. Como bien lo expresan algunos autores, “[...] no es suficiente garantizar que todos los niños alcancen la secundaria completa, si con la educación recibida no van a estar en igualdad de condiciones para acceder a oportunidades para continuar en la educación superior” (Bonet, 2014, pág. 40). Este además es uno de los factores que se han considerado claves en la construcción del capital social de las regiones y los municipios.

A partir de los resultados de las Pruebas Saber 11°, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), estableció las categorías de clasificación de los establecimientos educativos públicos y privados. Un comparativo realizado entre las pruebas realizadas en el año 2010 con las del 2014, evidenció en qué regiones aumentó, se mantuvo o desmejoró la cifra de estudiantes ubicados en los primeros lugares. Antioquia ocupó el lugar 13 entre los 32 departamentos, destacándose entre sus municipios, Sabaneta y Envigado (tercer y sexto puesto, respectivamente) (Ministerio de Educación Nacional. Centro Virtual de Noticias de la Educación, 2014).

Los resultados de los últimos tres años revelan la siguiente situación, de acuerdo con la clasificación de planteles educativos a partir de las pruebas Saber 11° de 2012 a 2014<sup>40</sup>. Para hacer este análisis comparativo en clave de gobernanzas diferenciadas, se excluyeron los datos de la ciudad de Medellín por cuanto en ella se concentran el mayor número de planteles, en un contexto principalmente urbano. Sin embargo se tuvieron en cuenta como parámetro de comparación, los registros de colegios de los municipios restantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), excluyendo a Caldas pues hace parte del área de influencia directa del proyecto vial. La primera observación al respecto, es la evidente concentración de la mayor parte de instituciones educativas en la región metropolitana, por lo cual igualmente, en la mayoría de los municipios de las gobernanzas diferenciadas, se concentra la educación rural.

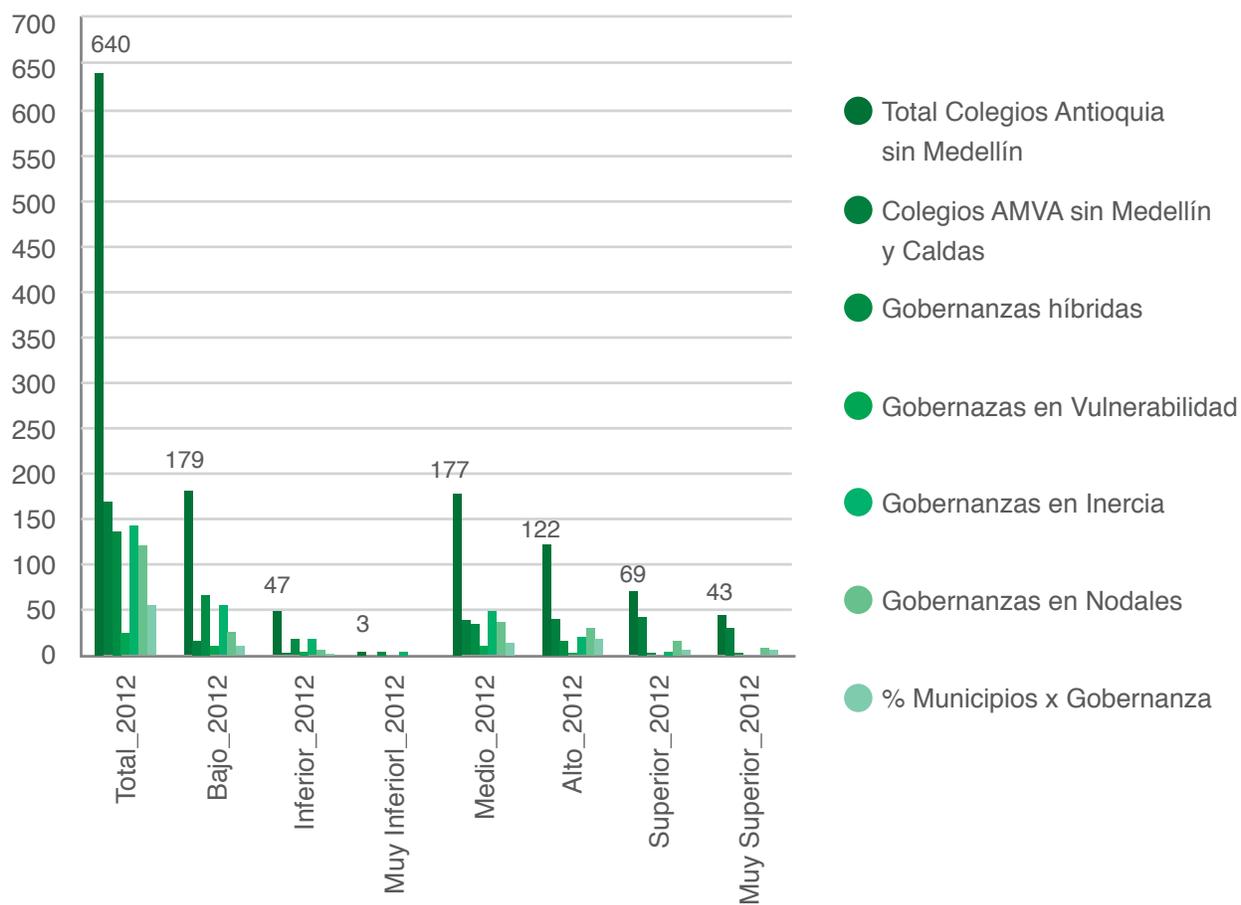
Los resultados de clasificación de planteles educativos de 2012-2014, guardan relación con el planteamiento de condiciones y capacidades que se ha ido desarrollando en torno a las diversas gobernanzas. Así, los colegios de las híbridas, en inercia y en vulnerabilidad, se ubican en las categorías más bajas, sin evidenciar mejoría. Por su parte, las gobernanzas nodales y favorables, ubican sus instituciones en los rangos de medio en adelante.

Haciendo una mirada multiescalar de los municipios y el Departamento, además de hacerse urgente una necesaria mejora de la calidad educativa del departamento en general, las instituciones de los municipios que están por fuera del Área Metropolitana, requieren esfuerzos adicionales y más equitativos en relación con las poblaciones rurales.

---

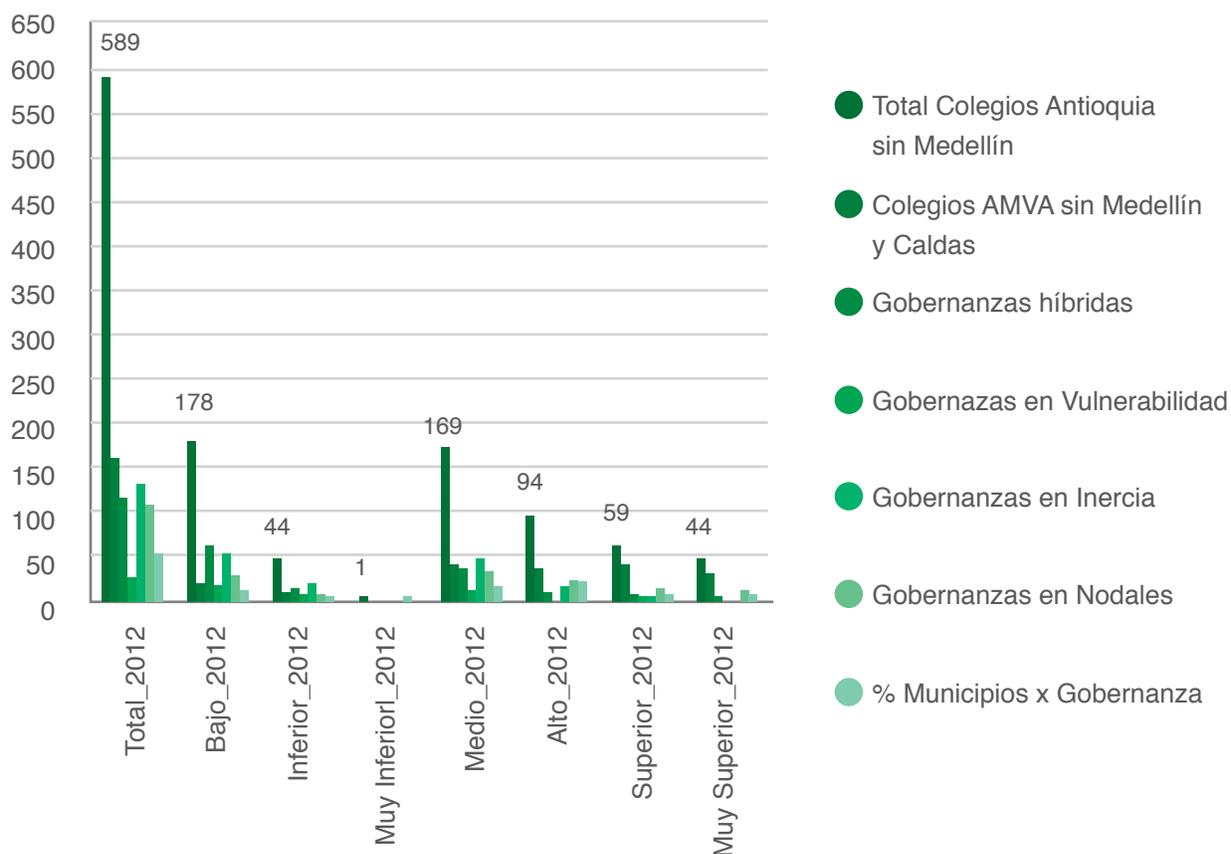
40 La metodología de medición del año 2014, fue modificada, por lo cual se presenta de manera individual.

Gráfico 28. Clasificación de planteles educativos según resultados de Pruebas Saber 11- Años 2012



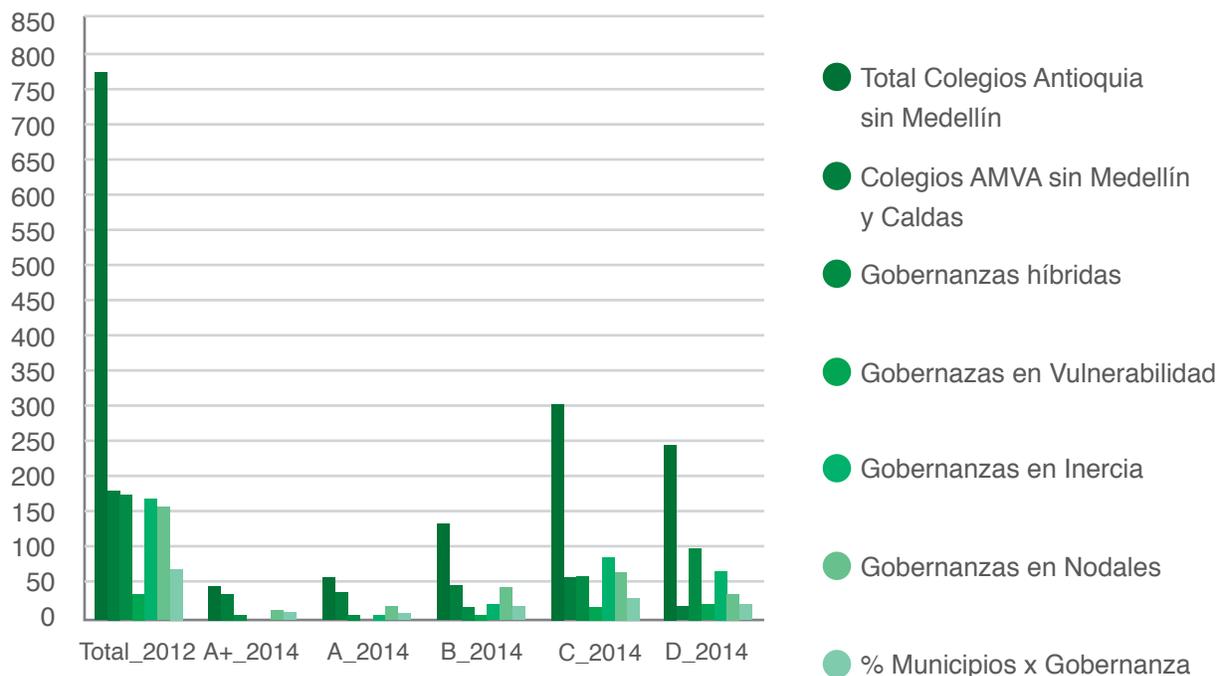
Fuente: ICFES -SEDUCA- Dirección de Calidad de la Educación. Marzo de 2015.

Gráfico 29. Clasificación de planteles educativos según resultados de Pruebas Saber 11- Años 2013



Fuente: ICES -SEUCA- Dirección de Calidad de la Educación. Marzo de 2015.

Gráfico 30. Clasificación de planteles educativos según resultados de Pruebas Saber 11- Años 2014

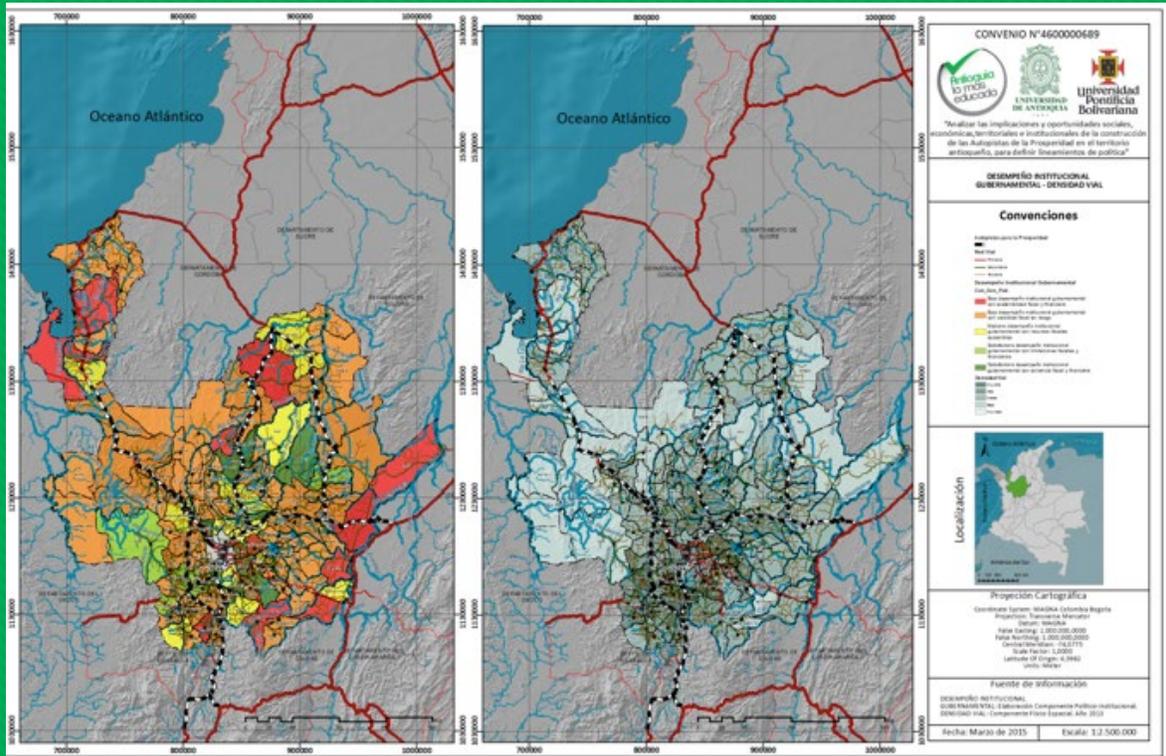


Fuente: ICFES -SEDUCA- Dirección de Calidad de la Educación. Marzo de 2015.

Lo presentado en las páginas anteriores respecto al desempeño institucional de los municipios de las gobernanzas diferenciadas, se refleja finalmente en la espacialización de los datos ya mencionados en la metodología. Esas condiciones y capacidades de las instituciones de gobierno municipales, lograron hacerse visibles y diferenciadas en el contexto departamental.

Al haber conocido ya las condiciones de cada una de las gobernanzas, será posible identificar en el siguiente mapa los territorios con gobiernos de mayor y menor desempeño institucional, advirtiéndose una situación de debilidad generalizada manifiesta en bajas capacidades, que coinciden con los territorios más desconectados de la región central (Mapa Desempeño Institucional Gubernamental - Densidad Vial), a excepción de algunas zonas de frontera como Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio, que aún con configuraciones territoriales de municipios donde predominan bajos desempeños, tienen un nivel de conectividad medio.

Mapa 4. Desempeño institucional gubernamental vs densidad vial



Fuente: elaboración del equipo de investigación.

## 2.2.5. Jurisdicciones especiales

En el marco de los proyectos enmarcados en las Autopistas de la Prosperidad, cobra relevancia la existencia de una particular institucionalidad pública, por cuanto posee una especial influencia sobre la administración del territorio y sus transformaciones, lo que hará necesario contar en ella a lo largo del desarrollo de los proyectos vial; se trata de las jurisdicciones especiales indígenas y afro, además del proceso de restitución de tierras.

Cuentan con jurisdicción especial indígena 21 municipios de Antioquia, la mayoría de ellos corresponden a municipios de gobernanzas híbridas, y nueve están localizados específicamente en área de influencia directa de los municipios del Proyecto Autopistas para la Prosperidad (Dabeiba, Frontino, Mutatá, Chigorodó, Segovia, Támesis, Tarazá, Uramita, Valparaíso y Zaragoza):

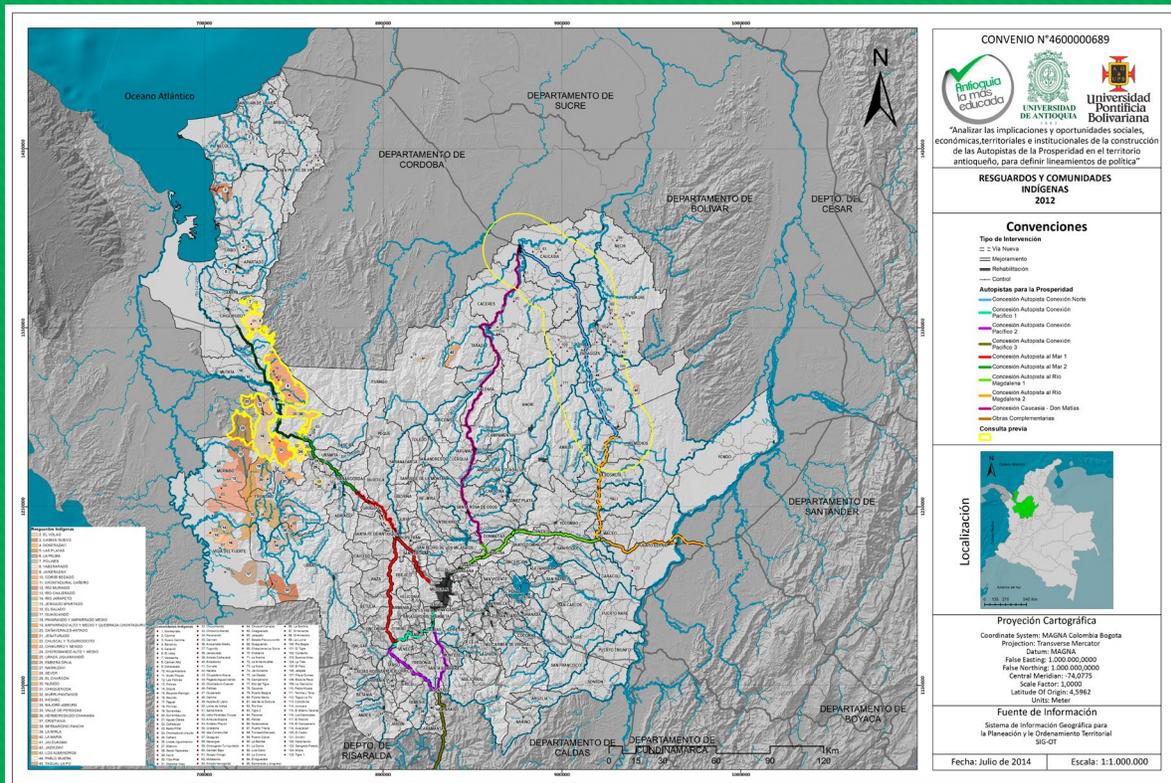
Tabla 7. Municipios con Jurisdicción Especial Indígena (JEI)

MUNICIPIOS	N° DE RESGUARDOS	% RESPECTO AL TOTAL DE MUNICIPIOS CON JEI
Dabeiba	11	23,9
Frontino	4	8,6
Vigía del Fuerte	4	8,6
Mutatá	3	6,5
Urrao	3	6,5
Murindó	2	4,3
Necoclí	2	4,3
Turbo	2	4,3
Chigorodó	2	4,3
Apartadó	2	4,3
Arboletes	1	2,1
Ciudad Bolívar	1	2,1
El Bagre	1	2,1
Ituango	1	2,1
Pueblorrico	1	2,1
Segovia	1	2,1
Támesis	1	2,1
Tarazá	1	2,1
Uramita	1	2,1
Valparaíso	1	2,1
Zaragoza	1	2,1
<b>TOTAL:</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>

Los representados en el noroccidente antioqueño (Urabá y Occidente), tienen el mayor número de territorios titulados, la más alta concentración demográfica de la población indígena antioqueña, y de la etnia emberá en particular, quienes poseen los resguardos más extensos en área. Por su parte, en el Bajo Cauca existen varias comunidades en su mayoría zenúes, titulares de menor número de resguardos, también menos extensos. Esta realidad territorial étnica exige especial atención en la gestión de las conexiones del proyecto vial Mar 2, Norte y Caucasia–Donmatías. Se resaltan en el siguiente mapa las áreas de interés.

De acuerdo con su dinámica político organizativa, en su momento será preciso interlocutar e incluir en la gestión socioambiental, a autoridades indígenas como Cabildos locales (para cada resguardo) y Cabildos Mayores (agrupación de varios resguardos de un municipio, contienen a los cabildos locales), todos ellos adscritos a la Organización Regional Indígena de Antioquia.

Mapa 5. Resguardos indígenas de Antioquia. 2012



Fuente: elaboración propia.

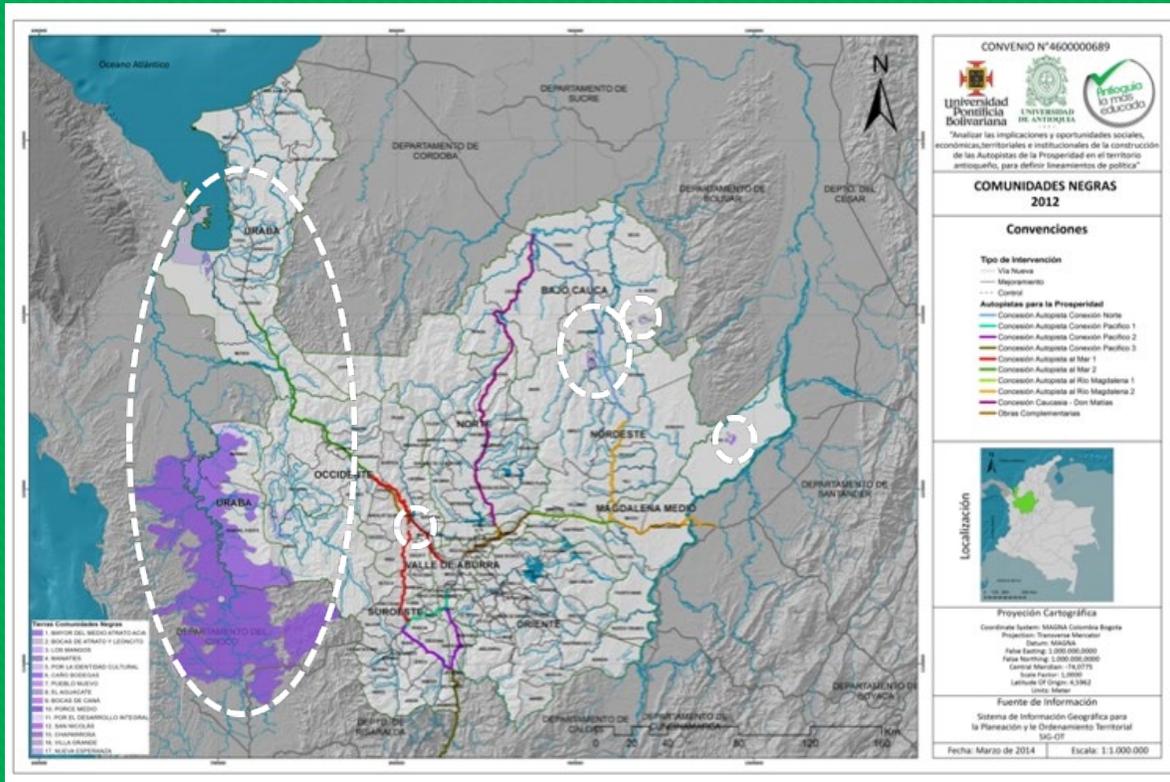
Aunque existen otras comunidades indígenas y también afrodescendientes en el Departamento, solo se reconoce la Jurisdicción Especial a los resguardos legalmente constituidos. Sin embargo a los grupos étnicos, tanto indígenas como afrodescendientes, posean o no título colectivo se les reconoce su ocupación y ejercicio de territorialidad ancestral, en normatividad como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que contiene el derecho de los pueblos a la Consulta Previa ante cualquier intervención territorial.

Aunque Antioquia tiene vastos territorios de titulación colectiva de comunidades negras, especialmente hacia la zona del Medio Atrato (Murindó y Vigía del Fuerte, y en menor medida Turbo), estos no serán intervenidos por el proyecto. Se registra en área de influencia directa del proyecto vial, un título colectivo de menor extensión en Sopetrán perteneciente al Consejo Comunitario de San Nicolás, que deberá ser tenido en cuenta por la gestión socioambiental de la Conexión Mar 1. En la Conexión Norte comparten territorio cuatro Consejos Comunitarios, en los municipios de Zaragoza y Anorí: El Aguacate, Bocas de Caná, Porce Medio y Pueblo Nuevo (Zaragoza). Por fuera del área de influencia del proyecto, Yondó también tiene un título colectivo legalizado.

Se sabe que en otros municipios del Bajo Cauca como Caucasia, se adelantan procesos de constitución y formalización de consejos comunitarios, que cuentan con el apoyo de instancias de gobierno y cooperación internacional como la Gerencia Departamental de Negritudes y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Refugiados (ACNUR) – Opción Legal, para iniciar su trámite de inscripción ante el Ministerio del Interior (Dirección de Etnias). Este apoyo institucional se sustenta en el doble carácter de estas poblaciones, que se constituyen en grupo étnico y población desplazada, que manifiesta aspiraciones de titulación colectiva, lo cual es un conflicto potencial si estas zonas se traslapan con el área de influencia del proyecto vial.

Mapa 6. Comunidades afrodescendientes en Antioquia. 2012



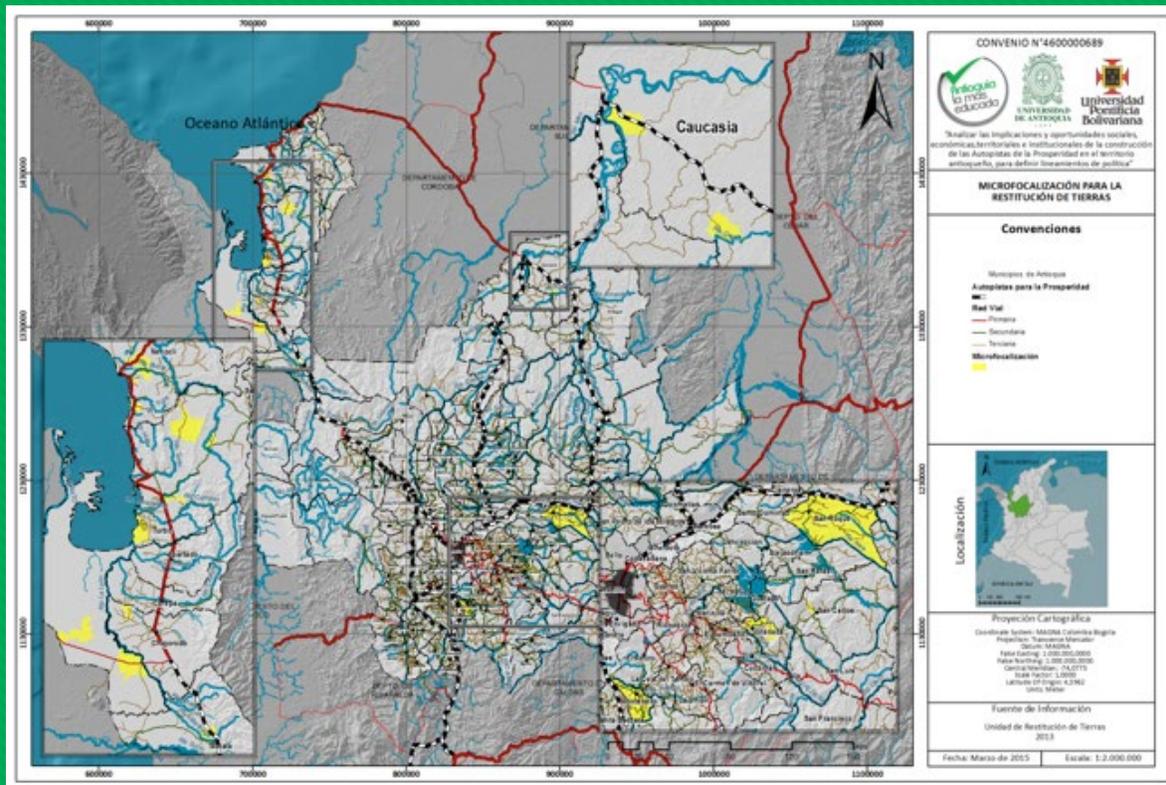
Fuente: elaboración del equipo de investigación.

Con relación al tema étnico, que vincula fundamentalmente municipios de gobernanzas diferenciadas y en vulnerabilidad, los concesionarios deberán determinar oficialmente la presencia de comunidades negras e indígenas asentadas en las conexiones de las Autopistas, identificando con quiénes procede el trámite de Consulta Previa. Es preciso solicitar de forma oficial la información sobre existencia de comunidades y/o territorios étnicos titulados, a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia. Asimismo, es fundamental la verificación in situ a través de trabajo de campo, pues existen aspiraciones de titularidad de grupos étnicos por lo cual no aparecen georreferenciados, pero con quienes también se debe surtir consulta previa, y han manifestado su derecho a ser considerados como interlocutores del Proyecto Autopistas para la Prosperidad.

Debe mencionarse por último la existencia de una institucionalidad estatal en formación, a partir del aprestamiento reciente en ciertas zonas, de jueces y magistrados especializados en restitución de tierras. En los municipios asumen esta labor Jueces

Civiles del Circuito especializados en restitución. Se hace mención de este proceso, por cuanto el proyecto vial Autopistas para la Prosperidad atravesará municipalidades de regiones como el Urabá y el Bajo Cauca, que han sido objeto de despojo, y en el marco de la implementación de leyes para reparación a las víctimas del conflicto, y del proceso de paz que adelanta el gobierno Santos desde 2012, el tema cobra importancia y genera otros actores institucionales estatales y sociales que dinamizan el contexto sociopolítico. Esto puede acarrear además retrasos del proyecto, por trámites de gestión predial en municipios que tienen zonas microfocalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras (municipios de Turbo, Necoclí, Mutatá, Chigorodó, Caucasia, San Roque, Montebello, San Carlos y Granada) (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Unidad de Restitución de Tierras, s.f.). Hasta el momento Antioquia cuenta con cinco Juzgados Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras: dos en Apartadó, uno en Caucasia y dos en Medellín.

Mapa 7. Procesos microfocalizados. Programa Restitución de Tierras Despojadas



Fuente: elaboración del equipo de investigación.

## 2.3. LUCHAS SOCIALES Y ACCIÓN COLECTIVA EN LA CONFIGURACIÓN DE GOBERNANZAS DIFERENCIADAS

Se exponen finalmente como parte de los resultados generales de las gobernanzas diferenciadas, las dinámicas de luchas sociales y acción colectiva.

### 2.3.1. Elementos de contexto para comprensión de las luchas sociales y la acción colectiva en las gobernanzas diferenciadas

La interpretación de las gobernanzas diferenciadas, permite distinguir en el contexto antioqueño formas de regulación político-institucionales, donde las poblaciones expresan sus demandas en contextos que han sido atravesados, en mayor o menor medida y en temporalidades distintas, por el conflicto armado bajo distintas intensidades y con presencia dinámica de sus actores.

Los órdenes locales descritos a partir de este tema de análisis, y puestos en diálogo con otros elementos como los poderes locales y el desempeño institucional de los gobiernos municipales, delimita unos escenarios en los cuales la ciudadanía se activa también de diferente forma, con miras a responder a las condiciones que su contexto les plantea. Para el período en el cual se abordó el conflicto 2001-2013, las gobernanzas híbridas, en vulnerabilidad y nodales, evidencian dinámicas recientes de conflictividad armada, y en algunos municipios de carácter prolongado. En los contextos de gobernanzas favorables y en inercia por su parte, este no es un elemento central de su orden local actualmente.

Se menciona lo anterior, por cuanto a propósito del inicio de este capítulo, son características diferentes las que tiene la protesta social, en contextos diferenciados en razón del lugar que ocupa el conflicto armado en sus órdenes locales:

*Una teoría de la Acción Ciudadana Colectiva (ACC) no debería pasar por alto el contexto o entorno social en el cual se origina. Este contexto es un factor estructural e ineludible en cualquier propuesta teórica sobre acción colectiva en Colombia. Buena parte de la bibliografía nacional sobre movimientos sociales que ha sido publicada en la última década en Colombia desconoce este punto de partida estructural para concentrarse en una perspectiva culturalista generalmente ligada a la noción de construcción de identidades (Ramírez 2001), (Escobar and Pardo 2004; Escobar and Pedrosa 1996); Hernández and Salazar 1999; Archila 2003; Archila and Pardo 2001; Bolívar 20013). [...] Sin embargo, creemos que la acción colectiva no puede ser entendida a cabalidad sin comprender aquello que aquí hemos denominado el entorno social en que tiene lugar. Más bien creemos que este análisis del contexto en el cual tienen lugar las ACC puede servir mucho a los estudios que se hacen en Colombia sobre construcción de identidades.*

*Existe una enorme variabilidad de contextos sociales en Colombia, y ello se debe en buena parte a la mayor o menor presencia –así como al tipo de presencia- que allí tienen las instituciones legítimamente constituidas o, en ciertos eventos, los poderes armados ilegales que pretenden sustituirlas. Utilizaremos entonces la expresión entorno social para referirnos a los espacios donde se desarrollan las ACC, bajo el entendido que ellos poseen dos componentes: por un lado, la mayor o menor presencia institucional y, por el otro, las sociabilidades que allí tienen lugar y que están vinculadas a dicha presencia institucional. La tarea de identificar tales entornos es particularmente difícil en países semiperiféricos como Colombia, donde existe tanta heterogeneidad social (García M. , Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia, 2005, pág. 161)*

Coinciden los investigadores del tema, en que la mayoría de las acciones colectivas de luchas sociales se constituyen en torno a demandas hechas al Estado, y en contra de las desigualdades generadas por formas de regulación estatal. No obstante, y pese a la existencia de formas diferenciadas de presencia – ausencia estatal, que se traducen en condiciones precarias o con pocas garantías en el ejercicio de los derechos para poblaciones ubicadas en ciertos territorios, en términos generales, la movilización política en Colombia ha sido particularmente débil comparada con otros países de Latinoamérica.

Al realizar la pesquisa de datos empíricos puntuales sobre el tema, básicamente en la Base de Datos de Luchas Sociales del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) se puso en evidencia la situación anteriormente anotada, al hallar un bajo número de registros que llevó a determinar la necesidad de hacer un acercamiento especial sobre los municipios del área de influencia directa del proyecto vial, así como a abordar un rango de tiempo amplio entre los años 1990- 2014.

En términos generales durante los 24 años analizados, en Antioquia se observó la existencia de luchas escasas y dispersas en el tiempo, advirtiéndose no obstante un aumento progresivo entre los años 2010 y 2013, después de lo cual descendieron las protestas durante el año 2014<sup>41</sup>. Ello se explica por la emergencia de conflictos latentes y generalizados, no solo en el Departamento sino en el país, relacionados especialmente con los temas agrícola y minero.

Para comprender este comportamiento, es conveniente acudir a resultados de investigaciones sociales de amplio rango de tiempo sobre luchas sociales en Colombia, en las cuales al abordar la interpretación del período descrito entre los años 1975 y 2000, se concluyó que los actores sociales que agencian la protesta social en el país, tienen una aparente debilidad en términos comparativos con países vecinos, pues la dispersión de sus protestas, muestra la poca capacidad de generar movilizaciones con continuidad y propuesta reivindicativa con incidencia:

---

41 El seguimiento de luchas sociales acontecidas en el año 2014, solo se realizó hasta el mes de agosto.

*La debilidad de los actores se trasluce en su precario papel histórico, sin demeritar valientes luchas, heroicos sacrificios, la tenacidad por conquistar la autonomía y la reciente tendencia a la repolitización de lo social. Aunque en el país se han presentado muchas luchas, en condiciones políticas adversas, no hay movimientos sociales fuertes. Las 10975 protestas de los últimos 26 años – en promedio 422 por año o casi una y media por día- son dispersas y cuando más arrojan convergencias temporales producidas por factores económicos o políticos coyunturales más que por una dinámica propia hacia una supuesta unidad popular. Ya decíamos que había liderazgos temporales pero no vanguardias definitivas. Incluso hay desencuentros entre diversos actores sociales excluidos: roces entre colonos e indígenas o entre estos y los afrodescendientes, o entre pobres de las ciudades y sectores medios. Aunque dichos casos pueden ser exagerados por los medios de comunicación, muestran el predominio de una lógica privada por encima de lo público aún en los actores sociales. [...] todavía las demandas particulares pesan más que las generales a la hora de la protesta. Por último, pero no menos importante, las organizaciones que existen tienen poca representatividad y difícilmente cuentan con mecanismos de coordinación que les permitan una eficaz presencia nacional. [...] para [la mayoría] de actores las formas organizativas que existen son poco centralizadas y bastante informales. Ello es práctico para el tipo de acción que adelantan, pero impide una presencia nacional más contundente (Archila, 2002, pág. 252).*

Hechos coyunturales entonces también definen los años de mayor concentración de las protestas, tanto en las gobernanzas diferenciadas como específicamente en los municipios que hacen parte del área de influencia del proyecto vial.

### 2.3.2. Concentración y dispersión de momentos de la protesta social

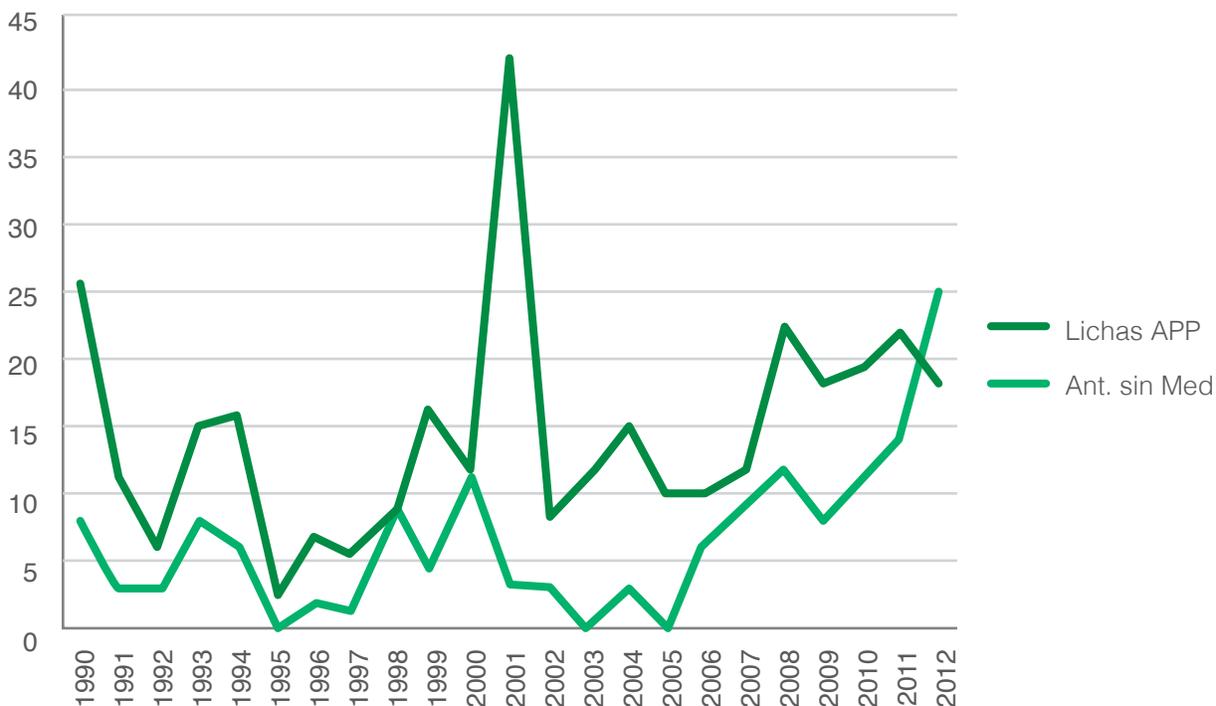
Al comparar la dinámica histórica de luchas sociales en Antioquia (sin incluir Medellín)<sup>42</sup> con los municipios de influencia directa del proyecto, se encuentra que el comportamiento de las luchas sociales tiene una tendencia similar en el tiempo a excepción de algunos años, especialmente 2001, en el cual fueron muy superiores las luchas en el resto del Departamento. Especialmente en municipios de gobernanzas híbridas como Yondó, Sonsón y San Luis, se dieron manifestaciones ciudadanas por hechos vinculados al conflicto armado, también en municipios de gobernanzas nodales como Anorí (la población desplazada realiza toma de la Alcaldía de Zaragoza, evidenciando una problemática que va más allá de la jurisdicción de cada municipio), y en el agrupamiento de municipios con gobernanzas favorables, el caso de Rionegro en amplia movilización regional organizada por los 23 alcaldes del Oriente, la Diócesis Sonsón –Rionegro y las Asambleas por la Paz, reclamaban la autorización de acercamientos con actores armados para buscar una salida negociada al conflicto de la región. Por

---

<sup>42</sup> En algunos años Medellín concentra la mayoría de las protestas presentadas anualmente, las cuales si bien en ciertos casos, son llevadas de municipios rurales a este centro político administrativo, se alejan en su mayoría de los motivos y principales reclamaciones de municipios cuyos contextos, problemáticas, necesidades y actores, son propios de la ruralidad. Por eso se incluyen datos de luchas sociales de Antioquia sin incluir Medellín, aunque haciendo alusión a algunas protestas que tienen como escenario a esta ciudad y que están relacionadas con los municipios del proyecto.

su parte Yalí y Apartadó se movilizaron por el agua, mostrando en la descripción de sus motivos un conflicto de interés en la prestación del servicio público, argumentándose que debe revisarse la operación privada de acueductos, y pedir que sean las administraciones municipales las que tengan a cargo la actividad; observan en algunas empresas particulares, el establecimiento de contratos que no obligaban a hacer inversiones en mantenimiento de infraestructura de saneamiento básico, y que para ser sostenibles generaban altos incrementos de tarifas.

Gráfico 31. Luchas sociales en Antioquia y en municipios del área de influencia directa del Proyecto Autopistas para la Prosperidad (1990-2012)



Fuente: Proyecto de Investigación *Análisis de implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad*. INER -Universidad de Antioquia- Universidad Pontificia Bolivariana; a partir de datos de (CINEP, 2014).

También se observó cómo durante los primeros años de la década del 90 hasta aproximadamente 2003, correspondiente al tiempo de la más álgida disputa territorial entre guerrilla y paramilitares, los hechos registrados fueron pocos, lo que puede indicar el impacto de estas acciones de guerra interna en la movilización social en unos territorios, y en otros, justamente más azotados por el flagelo de la guerra interna, con algunas acciones colectivas para contener la situación, especialmente en municipios que en algún momento de su historia fueron atravesados por la guerra, aunque hoy los indicadores del conflicto hayan disminuido<sup>43</sup>.

43 González plantea que en contextos de violencia prolongada, la acción colectiva adopta ciertas formas particulares:

“Esto es, que en presencia de la violencia no sólo se inhiben ciertos tipos de acción colectiva, sino que se potencian otros, y que las regularidades y tendencias de la misma, su impacto relativo o su rápida desactivación, son aspectos definitivamente condicionados por la naturaleza y expresión de tal tipo de violencia” (González, *Acción colectiva en contextos de violencia prolongada*, 2006).

El año 2013 ha sido de mayor concentración de la protesta social, tanto en los municipios del proyecto vial como en el resto del Departamento, encontrando que para el primero se da un número de 95 hechos, y para los municipios de 59; representando la cantidad de luchas más altas por año durante todo el período considerado<sup>44</sup>. Igualmente sucedió en el resto del país, en el cual de forma inusitada se presentó según, el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) el número de protestas sociales más alto desde 1975 con 1.027 hechos (CINEP, 2014). Los principales motivos de estas movilizaciones emanaron de diversidad de sectores rurales del país, tanto agrarios como mineros, así como de organizaciones indígenas<sup>45</sup>.

En documentos que aportan elementos importantes de contexto y análisis sobre esta coyuntura, se resalta que aunque hubo otro tipo de movilizaciones más numerosas, los paros cobraron especial relevancia,

*[...] por las reivindicaciones que expresaron y las redes de conflictos que develaron, por su duración, su amplia cobertura geográfica, la participación de diversos sectores sociales y la solidaridad que despertaron –a pesar de haber sido menospreciados y reprimidos por instancias gubernamentales-, y por haber puesto en cuestión la gobernabilidad del presidente Santos (CINEP, 2014, pág. 6).*

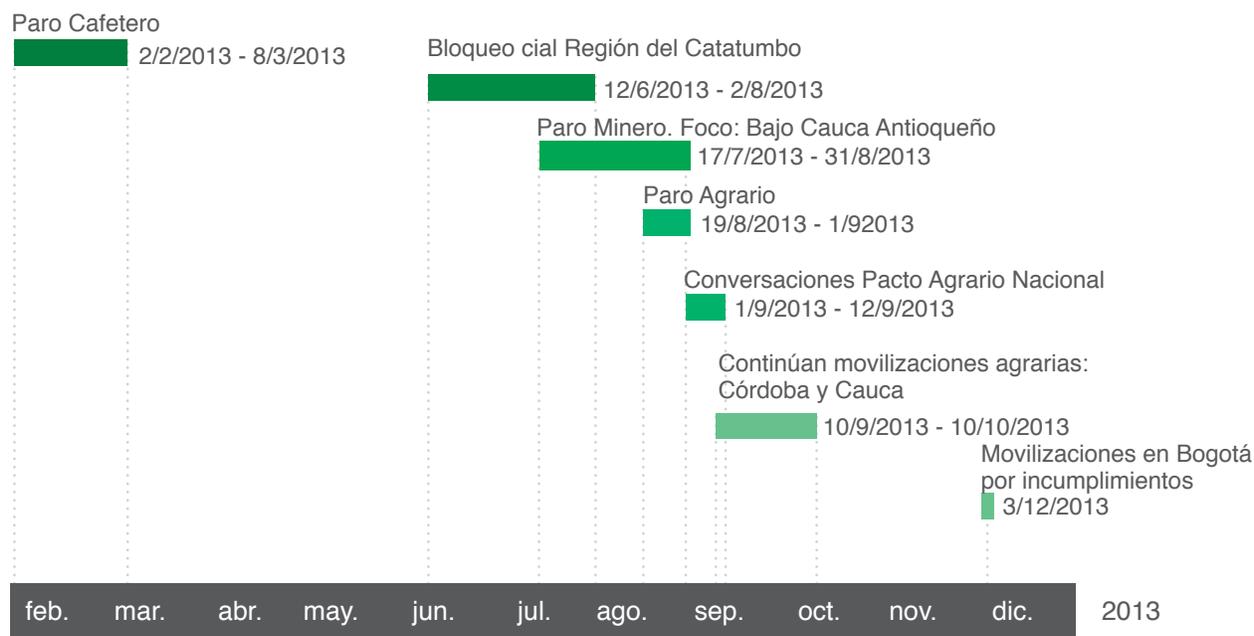
Realidades emergentes en municipios de las conexiones a partir del análisis de los hechos registrados para 2013, según la cobertura geográfica de la protesta, muestra el protagonismo de las capitales departamentales y cómo “[...] vuelven a hacerse visibles zonas con un tradicional conflicto agrario y de reciente apertura de actividades extractivas agropecuarias o minero-energéticas, que a veces coinciden”. (CINEP, 2014, pág. 9).

---

44 El dato global de número de luchas sociales registradas para Antioquia en 2013, se determinó en consulta adicional realizada al CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), con quien ya se habían adquirido los registros solicitados en 2013, en su momento, sólo disponibles hasta 2012. Sin embargo no se tienen los registros detallados de dicho año, y por tanto se carece de información desde esta fuente, acerca de dónde se realizaron protestas en Antioquia, fuera de Medellín. Como se dijo antes, los datos de 2013 y 2014 para los municipios del Proyecto Autopistas para la Prosperidad, fueron determinados a partir de una revisión ampliada complementaria, en diversos medios de prensa.

45 La base de datos del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), registra 171 luchas relacionadas con el mundo rural en 2013.

Gráfico 32. Luchas rurales de impacto nacional: año 2013



Fuente: Elaboración del Proyecto de Investigación *Análisis de implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad*. INER -Universidad de Antioquia- Universidad Pontificia Bolivariana; a partir de datos de (CINEP, 2014).

El gráfico anterior permite ver el predominio de protestas nacionales simultáneas, en las cuales algunos efectos ocasionados por la movilización precedente, fueron capitalizados en la posterior; encontrando que en Antioquia fueron especialmente importantes el paro minero con foco en el Bajo Cauca y el paro agrario en el Suroeste, durante el cual también el gremio de camioneros adelantó un paro nacional durante 16 días, al finalizar el paro agrario tuvo lugar inmediatamente la Minga Nacional Indígena en el mes de octubre.

En el conjunto de la movilización, se identificó una relación estrecha entre las luchas agrarias:

*El paro nacional agrario y el paro cafetero pertenecen a una misma tendencia de movilización: lo que empezó en febrero con las protestas de campesinos cafeteros inconformes con la gestión de la Federación Nacional de Cafeteros y afectados por la caída del precio interno del grano, fue replicado por productores de cacao en Santander, de papa en Boyacá, Nariño y Cundinamarca, por algodóneros, maiceros, arrozceros y ganaderos de Córdoba y Sucre, y lecheros del Magdalena Medio y Cundinamarca. Todos ellos exigían precios justos para sus productos, planes de alivio a sus deudas y control a los altos costos de producción.*

*[...] En el ámbito político más amplio, el paro agrario recogió la incertidumbre generada por la política económica del presidente Juan Manuel Santos – combinación de reformismo con mantenimiento del modelo económico-, la visibilidad del tema agrario como primer punto de discusión de los diálogos de La Habana, y el malestar por el incumplimiento de los acuerdos pactados para dar fin al paro cafetero de febrero”(CINEP, 2014, pág. 11).*

El paro agrario terminó en parte del país con el inicio de conversaciones regionales sobre un Pacto Agrario Nacional, pero siguieron presentándose algunas protestas de regiones y sectores que no se sintieron convocados a las mesas de discusión.

El balance general de las luchas sociales de 2013, el cual fue ampliado en esta lectura y análisis por ser como ya se dijo, el año de mayor concentración de la protesta social en todos los ámbitos, permite ver

*[...] que los problemas del campo se presentan a lo largo del país y congregan tanto a las tradicionales zonas de inversión agrícola – como la cafetera y la ganadera-, como a las periferias, ahora objeto de interés por la posibilidad de explotación minera o de inserción de grandes proyectos agrícolas de monocultivos. (CINEP, 2014, pág. 12).*

La profundización de un modelo económico aperturista y extractivista, articula muchas de las luchas recientes, en las cuales variados sectores económicos sienten que las políticas estatales implementadas en el país desde los años 90, no los favorecen.

“Lo novedoso de la actual coyuntura social es que la apertura económica está afectando incluso a campesinos medios y ricos, como los papereros, cebolleros y lecheros del altiplano cundiboyacense, quienes no se habían movilizado en el pasado y lo hicieron en agosto hasta prácticamente sitiar a Bogotá”. (CINEP, 2014, pág. 25).

En cuanto a la capacidad de incidencia, algunos análisis argumentan que si bien las protestas del año 2013 miradas en conjunto fueron masivas e importantes, no lograron ser contundentes, debido a la división y dispersión de los actores convocantes y participantes, quienes no obtuvieron la fuerza emanada de la combinación de unidad con claridad política. Tampoco lograron tocar la esencia del modelo económico a partir de puntos importantes de las reclamaciones, como la renegociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), posicionando en la opinión pública la necesidad de apoyar problemáticas campesinas y rurales, pero sin fórmula. Además, diversos partidos políticos cooptaron importantes dirigentes regionales, quienes participarían después en la contienda electoral de 2014, mostrando una instrumentalización del movimiento social. Se concluyó que debido a la falta de cohesión las organizaciones y líderes promotores de las luchas, **“[...] de seguro no están preparadas para asumir nuevas jornadas de lucha en el inmediato futuro, a lo sumo que la crisis económica empuje a los agricultores [y otros sectores rurales] a nuevos levantamientos espontáneos”**. (Dorado, 2014).

Además de 2013, otros años coincidentes en los que se concentran protestas tanto en los municipios del proyecto, como en otros lugares de Antioquia, son 2008, 2010 y 2011. Estos se caracterizaron por el desarrollo de luchas reiterativas por parte de comunidades campesinas de la subregión Norte (Valdivia, Ituango) y Bajo Cauca (Cáceres, Tarazá, Caucasia), en protesta por la afectación causada por fumigaciones de cultivos de coca, e incumplimientos gubernamentales subsiguientes pactados en luchas anteriores por el mismo motivo.

En algunos de estos mismos territorios también se desarrollaron paros mineros, con especial importancia del llevado a cabo en 2011. Otros gremios como el floricultor en el Oriente (Rionegro, El Carmen y La Ceja) y los ganaderos productores de leche, igualmente clamaron voces de rechazo frente a políticas gubernamentales aperturistas, donde otros sectores como los estudiantes y las centrales obreras en Medellín, convergieron en manifestar oposición a instrumentos que las concretaban tales como el TLC's firmado con Europa en 2010.

Se observó durante este lapso la expresión de conflictos ambientales con intervención de megaproyectos, especialmente de tipo minero energético. Estos se concentran en el Norte de Antioquia: en Anorí se movilizaron comunidades reclamando derechos que dicen estar amenazados por la construcción de la represa Porce IV (2011); también en Briceño lo hicieron cerca de 220 personas, quienes invadieron predios en zona de influencia del Proyecto Hidro-Ituango, exigiendo una indemnización, siendo señaladas por la Policía como parte del denominado “Cartel de los embalses”.

Por su parte, la amenaza minera que perciben habitantes del Suroeste se difundió en Medellín, con hechos como el “Carnaval por la dignidad, la defensa del territorio, los recursos naturales y contra el despojo, por la vida y el bienestar”, en el marco del Segundo Foro Social Popular, evento que reunió a organizaciones de barrios periféricos de Medellín (La Cruz, La Honda, Bello Oriente) y organizaciones campesinas de Caramanta, Támesis, Granada, San Francisco y Cocorná; para manifestarse contra la pobreza, la inequidad, la desconexión de los servicios públicos y la privatización de los recursos naturales (en particular los recursos mineros en el Suroeste antioqueño).

Sobre este tipo de movilizaciones se tienen registros de años anteriores en Murindó (2009), cuando comunidades indígenas emberá se trasladaron hasta el sitio sagrado del Cerro Careperro, para impedir avance del proyecto minero Mandé Norte; en el mismo año 200 mineros que ocupaban viviendas en la vereda Bramadora se opusieron al desalojo de Empresas Públicas de Medellín (EPM), que pretendía inundar el terreno para continuar con el proyecto hidroeléctrico Porce III.

Las anteriores fueron luchas relevantes, especialmente referidas a contextos rurales, tal como lo son la mayoría de los municipios del proyecto, pero es importante mencionar que se dieron ciertas protestas urbanas de amplia cobertura y difusión, como las estudiantiles en 2011 contra reglamentaciones como la Ley 30, la cual fue interpretada

por los convocantes de la protesta como un avance hacia la privatización de la educación superior. El escenario urbano de Medellín ha servido también, en el caso de algunas luchas, para ampliar el eco de sus demandas.

### 2.3.3. Gobiernos nacionales y luchas sociales de los municipios área de influencia del Proyecto Autopistas para la Prosperidad

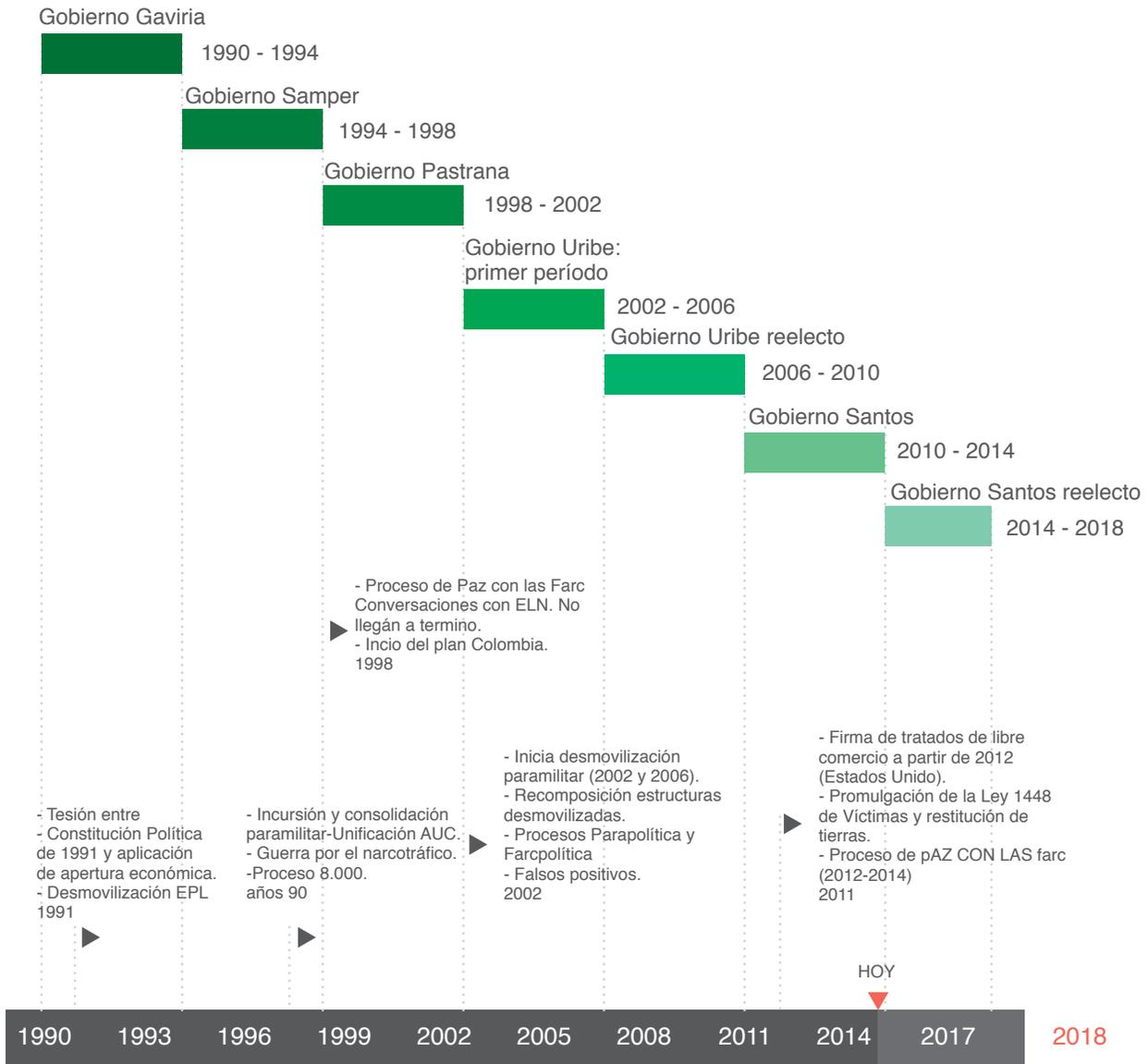
El período seleccionado para hacer seguimiento a las luchas sociales, no corresponde al de mayor cantidad de registros de las mismas, según investigaciones de largo plazo ya citadas (Archila, 2002). En la década de los ochenta, y hasta antes de la incursión paramilitar, en diferentes puntos de la geografía nacional, se marcó una intensificación de la protesta social debido a la convulsionada situación del país a causa del conflicto armado interno: se dio la toma y retoma del Palacio de Justicia (1985), estaba en auge el narcotráfico, había un deterioro significativo de la situación económica; comenzó a cobrar visibilidad política el éxodo o desplazamiento forzoso, tuvieron lugar además secuestros masivos de militares y civiles. Durante la segunda mitad de la década correspondientes al gobierno de Barco (1986-1990), se realizó el mayor número de luchas sociales, motivadas por la protesta ante la militarización de zonas rurales, la denuncia por violaciones de derechos humanos, y el aniquilamiento de organizaciones y dirigentes sociales y políticos, que junto a otros factores, expresaban una profunda crisis política<sup>46</sup>. Este fue un momento álgido para regiones antioqueñas como Urabá, Magdalena Medio y Nordeste, que para entonces eran los territorios con mayor conflictividad social en el Departamento, y aún hoy siguen siendo conflictivos, por lo cual varios de sus municipios integran las gobernanzas donde el conflicto armado es uno de los elementos del orden local. (Archila, 2002).

La lectura de las luchas sociales vistas desde períodos de gobierno posteriores al lapso de tiempo anteriormente descrito, abordó lo acontecido bajo el mandato de cinco gobernantes: César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018, actualmente en ejercicio). Algunos de los hitos más relevantes de sus gobiernos, permiten comprender en parte el comportamiento de las luchas sociales en el tiempo. (ver la siguiente imagen).

---

46 Entre 1981-1985 inicia el auge de la protesta, el cual se inicia en este periodo, y se mantiene a lo largo de toda la década del ochenta. Entre 1986-1990, la protesta social tiene una fuerte motivación en la movilización por el conflicto armado, principalmente (Archila, 2002).

Gráfico 33. Línea de tiempo de hitos de gobierno relacionados con la protesta social: 1990-2014



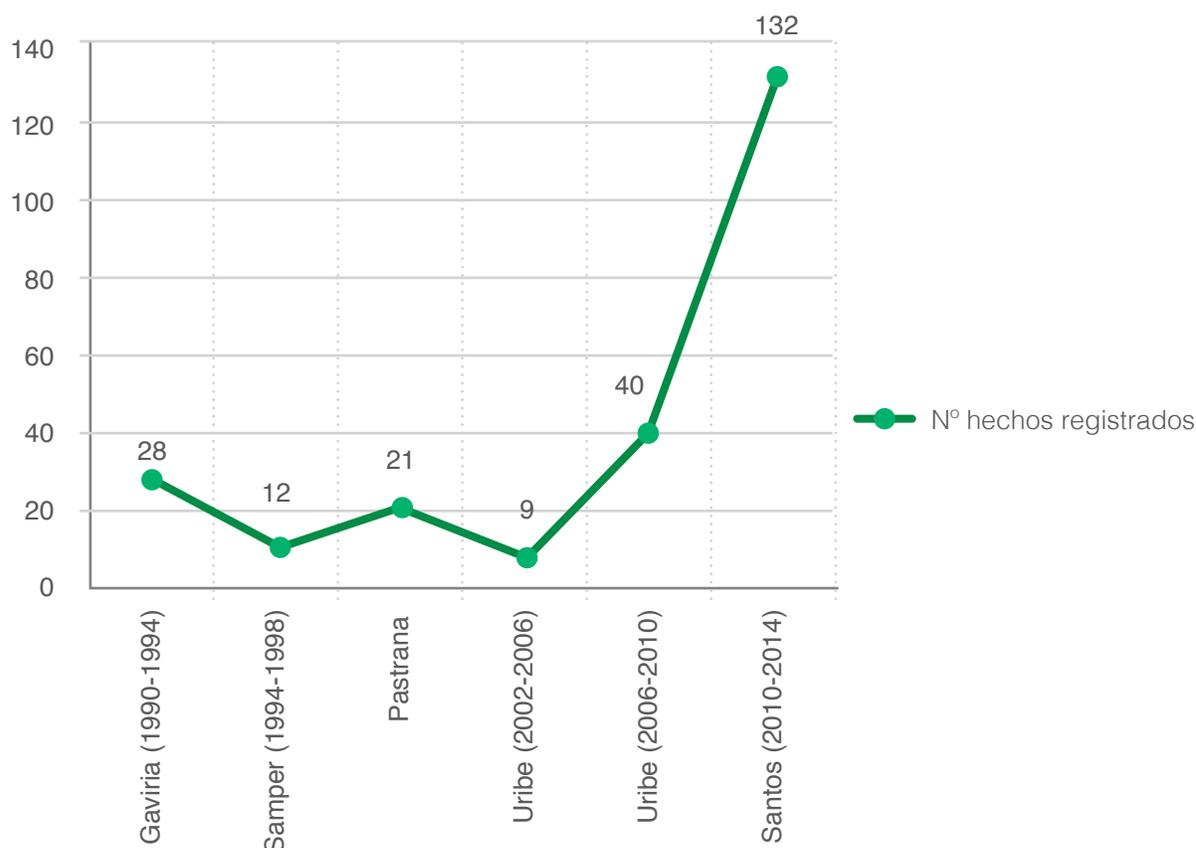
Fuente: Proyecto de Investigación *Análisis de implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad*. INER- Universidad de Antioquia – Universidad Pontificia Bolivariana.

El período con mayor número de luchas sociales entre 1990 y 2014, corresponde al gobierno de Juan Manuel Santos, durante el cual se presentó un repunte de este tipo de expresiones de la acción colectiva, y quizá mayor registro de las mismas por su ocurrencia reciente en tiempos de significativa accesibilidad a medios de comunicación y redes sociales. La concreción e implementación de Tratados de Libre Comercio (TLC's), llevó al resurgimiento de una protesta de carácter nacional ya descrita, de gran envergadura por su cobertura geográfica y duración en el tiempo en los años 2013 y parte de 2014. Como pudo verse antes, esta manifestación explotó como una bomba de tiempo incubada por deudas históricas, con sectores ocupacionales con

los que aún no se resuelven de fondo sus condiciones de vida y labor. En el conteo realizado para los municipios intervenidos por las Autopistas para la Prosperidad, las protestas durante este gobierno tienen un peso significativo en los resultados finales, mostrando cómo municipios y conexiones con menor cantidad de hechos de protesta registrados a lo largo del tiempo, elevan su promedio general por el registro del año 2013, debido a su participación en la movilización.

Gráfico 34. Luchas sociales registradas según gobiernos: 1990-2014

**Luchas sociales registradas según gobiernos: 1990-2014**



Fuente: Proyecto de Investigación *Análisis de implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad*. INER -Universidad de Antioquia- Universidad Pontificia Bolivariana.

En mirada retrospectiva contrasta el período de Juan Manuel Santos con los anteriores en lo que a número de protestas sociales se refiere. Para los municipios del Proyecto Autopistas para la Prosperidad, mientras que en el gobierno Santos se da el 54% de la protesta social, en los períodos anteriores que cubren el horizonte temporal estudiado se observa cómo disminuyen las luchas sociales. Entre 1990 a 1998 (gobiernos de Gaviria y Samper) es claro que la crisis social de la época, llevó a que las expresiones de protesta giraran en torno a conjurar dicha situación. Las movilizaciones principales

tuvieron que ver con la gestación de la Asamblea Nacional Constituyente, y con ella la nueva carta política constitucional, además de manifestaciones a favor de la paz y la negociación del conflicto. No obstante en el país se dio una pérdida de dinamismo de la protesta social respecto a la década anterior, ésta se interpreta como una crisis y contracción de la misma, debido a la “[...] intensificación de la guerra sucia que se ensañó contra dirigentes sindicales, políticos y cívicos”, así como a las expectativas creadas por el comienzo de la gestión de los alcaldes elegidos por voto popular (Archila, 2002, pág. 76). Los registros para los municipios de Autopistas para la Prosperidad, caracterizados algunos de ellos por ser zonas de disputa territorial, tienen relación con esta radiografía. Durante los primeros ocho años de la década de los 90, para estos municipios la protesta social sólo representa el 16,5%. El leve aumento visualizado en el gobierno Pastrana a partir de 1998, tiene que ver con manifestaciones por la paz, pero también con protestas contra el Plan Nacional de Desarrollo (Archila, 2002).

Posteriormente, en los ocho años del gobierno de Uribe Vélez, la protesta social aumentó de forma poco significativa, considerando que el número de hechos se refiere a dos períodos presidenciales. En los municipios que hacen parte del área de influencia de Autopistas para la Prosperidad solo se obtuvieron 49 registros, que representan el 20,2% de todos los hechos. Respecto al gobierno Santos, el número de luchas sociales cuando ejerció Uribe fueron de menor ocurrencia en un 62,4%. Sin embargo, los registros muestran un escalamiento importante en su segundo período de gobierno, en el cual se dan la mayoría de las protestas de su mandato (40 en total). Entre las más significativas están las protestas cocaleras de 2006 y 2008, que movilizaron buena parte de la población rural de las zonas más conflictivas, representadas en Antioquia por municipios del Norte, Nordeste y Bajo Cauca. Igualmente la marcha contra las FARC, realizada en el año 2008, con amplia convocatoria nacional, donde las redes sociales fueron claves en la participación masiva.

Esta expresión, así como otras del ámbito local, muestran una reconversión de la filiación político partidista de algunos territorios, que como se verá más adelante, logra modificar posiciones de la ciudadanía organizada a favor o en contra de actores armados dominantes, como organizaciones de izquierda en principio (no todas actores armados) y posteriormente los paramilitares.

### 2.3.4. Motivos de las luchas sociales

Bajo el marco descrito, se observa cómo las principales motivaciones para la protesta social están relacionadas, en orden descendente, con aspectos conflictivos de la relación gobierno-ciudadanía; por la expedición de normatividad y vulneración de derechos diversos; en razón del conflicto armado y otras dinámicas delincuenciales; por impactos y afectaciones al ambiente; por el desacuerdo con políticas públicas, o falta de implementación de algunas de ellas; debido a la deficiencia en la provisión de bienes y servicios sociales y públicos; por asuntos relacionados con el territorio; y final-

mente, por temas relacionados con la infraestructura, entre los cuales se encuentran los vinculados con vías y transporte, como las protestas por cobros por valorización y la localización de peajes<sup>47</sup>.

Por el número de hechos y presencia en el tiempo a lo largo del período estudiado, destacan principalmente las protestas mineras y otras asociadas a otros sectores económicos rurales agrarios.

En términos generales las protestas de los municipios, tienen motivos y movilizan actores fundamentalmente rurales, (a excepción de Caldas como municipio metropolitano). Los hechos registrados corresponden entonces a diferentes dimensiones de una ruralidad departamental, diversa territorialmente hablando, y al mismo tiempo poco interpretada en sus demandas específicas por niveles de gobierno departamental y nacional, espacios donde se deciden intervenciones inconsultas con el ámbito local, a ejecutar en territorios municipales.

En las zonas más periféricas, se advierte en las motivaciones un reclamo por el llamado “abandono estatal”, por lo cual se considera como principal “adversario” de las luchas al Estado y sus gobernantes, especialmente de entorno nacional, quienes son el foco del descontento social y la acción colectiva. Estos espacios han sido copados por actores armados ilegales, con poderes paralelos o superpuestos al aparato institucional legal. En algunos territorios, (Urabá, Bajo Cauca, Nordeste, Norte y Magdalena Medio), se advierte su presencia e influencia en las dinámicas sociopolíticas, en especial en luchas sociales con motivos asociados al conflicto armado. Se concluye así que las luchas sociales y las tendencias de la acción colectiva, no se sustraen a dichas dinámicas, por el contrario logran reflejarlas en parte de los hechos que motiven la protesta social.

En el mismo sentido, el cúmulo de necesidades irresueltas en ciertos municipios se advierte como un “trasfondo” de protestas particulares, en las cuales se incluyen otras demandas aparentemente contradictorias entre sí. Se suelen incluir en las protestas

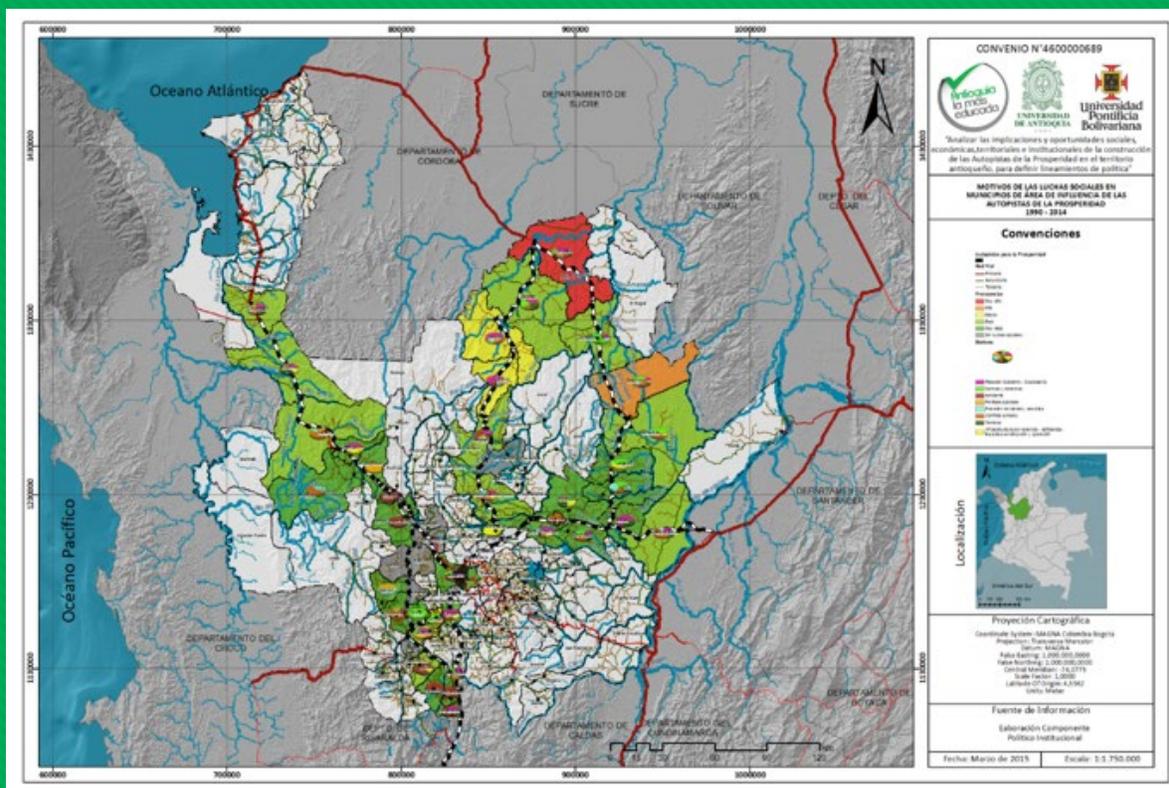
---

47 Se definen a continuación, los descriptores de las luchas sociales: 1) Relación Gobierno-Ciudadanía: la base de datos del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) se refiere a este motivo como “Autoridades”; en aras de utilizar los conceptos que el componente político institucional acogió para dar contenido a las dinámicas de gobernanza local, la denominación de este tipo de luchas, como “Relación gobierno –ciudadanía”. Éstas se refieren a demandas en torno al ejercicio de la autoridad (tanto a favor como en contra). También se cuentan demandas sobre la gestión administrativa, las políticas de Estado, o contra actos de corrupción (CINEP, 2011). 2) Normas y Derechos: son demandas que se expresan en términos de percepción de los actores como violación a sus derechos en distintos niveles; 3) Conflicto armado y dinámicas delincuenciales: son protestas emanadas de la respuesta civil a actores armados, frente a cuyas acciones y presencia, la ciudadanía se expresa en contra o a favor; 4) Ambientales: por afectación de proyectos de infraestructura diversos, riesgos y desastres, contaminación; 5) Políticas públicas: es una categoría amplia que recoge luchas relacionadas con decisiones estatales en diferentes áreas. Están ligadas a la actividad del gobierno en tanto ejecutor, aludiendo a su rol como administrador de lo público. Las políticas públicas deben involucrar un proceso de análisis y valoración de necesidades de demandas sociales de sectores sociales diversos, que requieren normas, instituciones, bienes y servicios específicos; 6) Bienes y servicios: cubren las áreas de educación, salud, agua y vivienda. Remite tanto a cobertura, como a calidad y costos de estos servicios; 7) Problemáticas territoriales: entendidas tanto en sentido productivo como de espacio para habitación (invasiones, territorios étnicos); 8) Infraestructura y equipamiento sociales: peticiones frente a equipamientos, por calidad, cobertura y tarifas o cobros. Abarca además, los perjuicios causados por la construcción de obras públicas.

varias demandas coyunturales propias de un momento particular, y otras estructurales referidas incluso a asuntos puntuales de una problemática, en combinación con posiciones políticas. Ejemplo, una protesta en Cauca por riesgos, desastres y atención a damnificados, se enuncia de la siguiente manera: “135 campesinos se concentraron en albergue de escuela de Inspección de Policía de Pueblo Nuevo para protestar por inundación de río Mulatos y por incumplimiento de pactos de gobierno nacional después de desmovilización de EPL” (CINEP, 2012).

De todo lo anterior se deduce, que hay una relación por construir a partir de la presencia institucional y la edificación de confianza, entre el gobierno a todos sus niveles y la ciudadanía, para avanzar hacia procesos de gobernanza local.

Mapa 8. Motivos de luchas sociales en los municipios del área de influencia del proyecto



Fuente: elaboración del equipo de investigación.

### 2.3.5. Capacidad de acción colectiva a partir del alcance geográfico de la protesta social

Un último aspecto fundamental para comprender la importancia de las luchas sociales para el proyecto vial y el ejercicio gubernamental, es observar en qué lugares es de mayor envergadura la movilización desde la protesta.

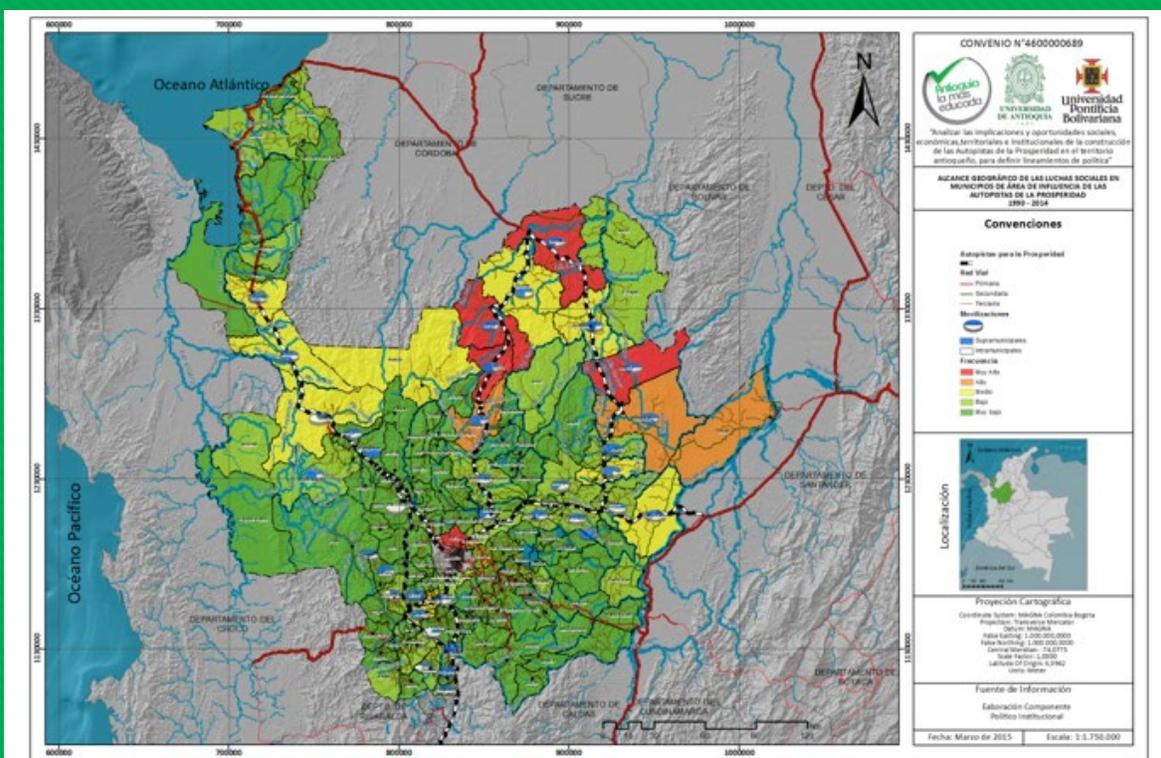
En la descripción de lugares de ocurrencia y motivos de las luchas sociales, fue posible observar continuidad geográfica respecto a ciertas protestas, las cuales constituyen dinámicas de cobertura espacial supramunicipal que se identifican en el territorio. Ejemplo: en la Conexión Cauca Asia Donmatías, los motivos de las reclamaciones vinculadas a las regulaciones mineras y a la erradicación de cultivos de uso ilícito, elevan el número de las protestas en varios municipios que constituyen un bloque territorial en el Bajo Cauca y parte del Norte, donde se concentra la problemática social en el eje Cauca Asia - Cáceres - Valdivia - Tarazá.

Existe además una correspondencia entre los municipios que más número de luchas sociales registran, y el hecho de que en estos predominen las protestas supramunicipales, especialmente de tipo regional y subregional. Se destacan municipios como Cauca Asia, Yondó y Segovia.

Aunque las luchas supramunicipales no evidencian una continuidad sistemática de ocurrencia de protestas, sí indican que cuando se presentan cierto tipo de coyunturas con intervención de actores con capacidad de incidencia en sus territorios, se generan movilizaciones de mayor impacto. Es el caso de sectores como los cafeteros del Suroeste, con pocos hechos de movilización pero más contundentes en sus logros. Como contraparte en algunos territorios más marginados, las luchas supramunicipales se concentran por ser temas irresueltos, conflictivos, y objeto de pugna de intereses diversos y contradictorios; tal es el caso de los temas mineros de varios municipios.

Finalmente las fronteras interdepartamentales resultan ser las que mayor predominio tienen frente a la protesta supramunicipal, y sus protestas tienen mayor duración en el tiempo. La localización estratégica de los municipios que tienen esta característica, hace que sean especialmente vulnerables a modalidades como los bloqueos de vía, que funcionan como un mecanismo de presión y persuasión para el logro reivindicativo, ya que dichos lugares son interconexión con puntos importantes de la geografía nacional y departamental, especialmente aquellos que vinculan con áreas económicas que requieren movilización de carga.

Mapa 9. Alcance geográfico de las luchas sociales de los municipios en áreas de influencia del proyecto



Fuente: elaboración del equipo de investigación.

### 2.3.6. Elementos de síntesis para comprensión de las luchas sociales y la acción colectiva, en las gobernanzas diferenciadas

Todo este preámbulo cobra sentido al ponerlo en clave de las gobernanzas diferenciadas, aunque ya en algunos apartes se ha hecho mención a ciertas particularidades. El cuadro que se presenta a continuación expone una síntesis de la expresión de las luchas sociales y la acción colectiva, en cada gobernanza en clave del proyecto vial. Estos serán ampliados enseguida al dar inicio a la descripción de cada tipología, comenzando por las gobernanzas híbridas.

## LUCHAS SOCIALES Y ACCIÓN COLECTIVA EN LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS

GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	CARACTERÍSTICAS	PRINCIPALES MOTIVOS DE PROTESTA	ALCANCE GEOGRÁFICO DE LA PROTESTA	MUNICIPIOS DE MAYOR MOVILIZACIÓN
Gobernanzas híbridas	<p>Cantidad más alta de protestas por municipio, con mayor continuidad, pero las protestas más álgidas, responden a coyunturas puntuales durante el periodo estudiado (1990-2014)</p> <p>Conflicto armado implícito o explícito en la protesta social ( influencia, cooptación, amenaza, estigmatización de procesos y liderazgos, de territorios de frontera interdepartamental.</p> <p>Protestas se presentan con frecuencia, en municipios donde se concentra la riqueza, a partir de localización de actividades económicas lícitas e ilícitas</p> <p>Estado como adversario principal, de problemáticas, con luchas irresueltas o parcialmente tramitadas por gobiernos de turno.</p>	<p>Relación Estado - Ciudadanía: por incumplimientos, políticas estatales: minerías, antidrogas, petroleras.</p> <p>Conflicto armado: Derecho a la vida y la libertad; hechos a favor y en contra de actores armados (transición y polarización de posiciones según actor dominante).</p> <p>Derechos económicos y sociales; Desarrollos normativos y reglamentarios: tema formalización sector minero.</p> <p>Territorio: invasión de predios rurales y urbanos.</p>	Tendencia a la movilización supramunicipal de fuerte incidencia regional y subregional (luchas petroleras, cocaleras y minerías)	Yondó Segovia Turbo Tarazá
Gobernanzas en vulnerabilidad	<p>Bajos registros de luchas sociales. Los municipios con más número de hechos, son los más periféricos.</p> <p>Importantes registros de invasiones simultáneas de predios en Urabá</p> <p>Conflicto armado implícito o explícito en la protesta social (influencia, cooptación, amenaza, estigmatización de procesos y liderazgos), de territorios de frontera interdepartamental.</p>	<p>Derechos económicos y sociales; Derarrollos y reglamentaciones: tema formalización sector minero (Cáceres)</p> <p>Conflicto armado: hechos a favor y en contra de actores armados (transición y polarización de posiciones según actor dominante.</p> <p>Territorio: invasión de predios rurales y urbanos, a favor proceso de restitución de tierras (Necoclí).</p> <p>Ambientales: oposición a megaproyectos.</p>	Tendencia a la movilización supramunicipal subregional y regional en municipios de frontera interdepartamental (luchas cocaleras, minerías, territorio).	Cáceres Necoclí Carepa
Gobernanzas en inercia	<p>Pocas protestas registradas en general.</p> <p>Subregistro de hechos que no refleja diferencias territoriales internas que matizan las gobernanzas en inercia desde la acción colectiva, encontrando por conocimiento del territorio y revisión de otras fuentes: gobiernos con bajo desempeño-ciudadanías poco activas y gobiernos con bajo desempeño-ciudadanías activas.</p>	<p>Relación Estado - ciudadanía: políticas estatales, políticas agrarias (sector cafetero).</p> <p>Ambientales: conflictos emergentes de lucha antiminera (Suroeste).</p> <p>Derechos económicos y sociales; Desarrollos normativos y reglamentaciones: luchas laborales en Puerto Nare.</p> <p>Servicios públicos, sociales y vías.</p>	Tendencia a la movilización intramunicipal con bajo de hechos.  la protesta escala a supramunicipal en municipios de frontera interdepartamental, y en nodos de articulación subregional que congregan sectores económicos (cafeteros y mineros en La Pintada).	La Pintada Puerto Nare

## LUCHAS SOCIALES Y ACCIÓN COLECTIVA EN LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS

GOBERNANZAS DIFERENCIADAS	CARACTERÍSTICAS	PRINCIPALES MOTIVOS DE PROTESTA	ALCANCE GEOGRÁFICO DE LA PROTESTA	MUNICIPIOS DE MAYOR MOVILIZACIÓN
Gobernanzas nodales	<p>Municipios atractores y movilizados de población, generan acciones colectivas porque son lugares de concentración.</p> <p>Tienen el ente territorial de mayor conflictividad: Caucasia.</p> <p>Importantes dinámicas subregionales de luchas sociales a partir de coyunturas especialmente de sectores económicos.</p>	<p>Relación Estado - ciudadanía: políticas estatales, políticas agrarias: mineras, antidrogas, cocaleras, agroindustriales (plátano), medidas aperturistas (lecharos, floricultores).</p> <p>Derechos económicos y sociales; Desarrollos normativos y reglamentaciones: sector minero de carbón (cuenca del Sinifaná).</p> <p>Ambientales: impactos megaproyectos (Proyecto Hidroeléctrico Ituango).</p> <p>Infraestructura-Vías: Existen algunos antecedentes importantes de protestas por peajes, cobros de valorización (Don Matías y Santa Rosa).</p>	<p>Tendencia a la movilización supramunicipal subregional y regional en municipios de frontera interdepartamental. El mayor escalamiento geográfico de los conflictos, se da en Caucasia y Chigorodó.</p>	<p>Caucasia Amagá Yarumal Andes Chigorodó</p>
Gobernanzas favorables	<p>Coyuntura de mayor visibilidad: Paro Agrario de 2013.</p> <p>En terminos generales, tienen bajo número de luchas, pero fuerte influencia de élites con mayor contundencia en resultados frente a aspiraciones reivindicativas que se han tramitado en hechos de protesta puntuales.</p> <p>Protestas relacionadas con temas de conectividad y creciente urbanización.</p>	<p>Dinámicas de movilidad: peajes, políticas urbanas asociadas a transporte.</p> <p>Ambientales: oposición a impactos del Túnel de Oriente.</p> <p>Relación Estado-ciudadanía por políticas estatales: luchas agrarias de sectores como el cafetero</p>	<p>Tendencia a la movilización intramunicipal con algún escalamiento subregional y nacional (caso excepcional en Venecia que responde a coyuntura generalizada en el país).</p>	<p>Venecia Rionegro</p>

# 3. GOBERNANZAS DIFERENCIADAS EN ANTIOQUIA: INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS EN EL MARCO DEL PROYECTO AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD

El asunto de las gobernanzas es un tema complejo y de difícil aprehensión en un territorio tan amplio y diverso como Antioquia, cuyas localidades tienen trayectorias diferenciales en material de conflicto armado, capacidad institucional y ejercicio de la ciudadanía. Los elementos descritos en el capítulo anterior permiten hacer una lectura exploratoria, susceptible de ser profundizada, de la relación existente entre ellos, la manera en que han incidido en la configuración de órdenes locales y su incidencia en las condiciones en las que se dan los procesos de gobernanza en los municipios de Antioquia. Otros, que no evidencian una relación tan directa aportan, sin embargo, a la comprensión de los contextos en los que se han configurado los procesos de gobernanza identificados, no solo como simples contenedores sino, y ante todo, como condicionantes potenciales o desfavorables para dichos procesos.

Así, en este capítulo, desde referentes teóricos y empíricos, se presentará un análisis que intenta trascender la compartimentación de los elementos presentados de manera descriptiva en el apartado anterior.

## 3.1. GOBERNANZAS HÍBRIDAS

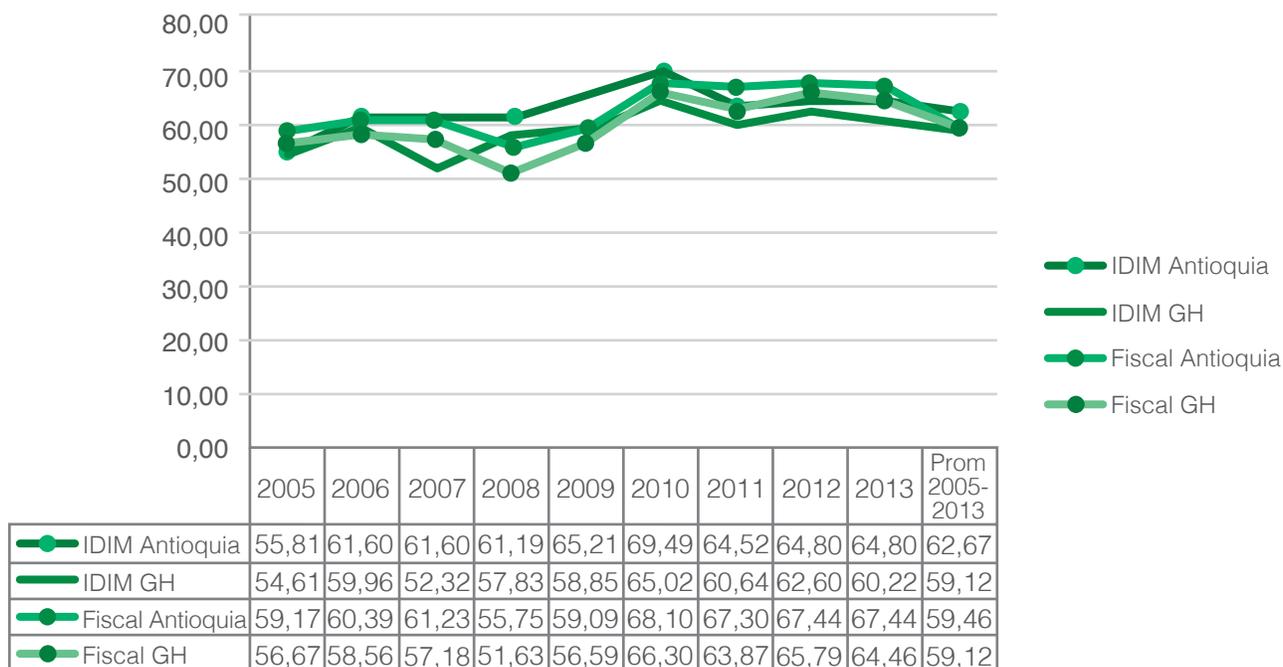
Se reconocen como elementos estructurantes de los municipios de esta agrupación, su condición de periferia a la centralidad departamental, el conflicto armado de gran magnitud e impacto y, en general, gobiernos locales débiles y limitados en su margen de maniobra. Por eso, los procesos de gobernanza, sea cual sea su lógica, se establecen en condiciones complejas y conflictivas.

- **La localización periférica y la gestión municipal**

La condición de periferia cobra especial relevancia en este agrupamiento ya que permiten reconocer cómo el Estado, y sus instituciones, han ejercido una presencia diferenciada en los territorios (Launay-Gama & González, 2010), incidiendo de manera directa en las condiciones de bienestar y de seguridad de las poblaciones y dejando un vacío institucional copado por otros actores presentes en las localidades.

En primera instancia la falta de acción y capacidad institucional de varios de los municipios de este agrupamiento, se evidencia en los críticos registros de prestación de servicios básicos a la población local y, en general, en todos los indicadores que tienen que ver con el desempeño municipal.

Gráfico 35. Promedio IDIM e IDF. Período 2001-2013



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2014.

Al respecto, son municipios que registran promedios históricos de IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) en el rango bajo con una leve mejoría en el último año y un IDF (Índice de Desempeño Fiscal) con un promedio general histórico bajo aunque con un mejor desempeño entre las vigencias 2010 y 2013. Ambos indicadores presentan, en general, una ubicación levemente por debajo de los promedios departamentales por año. Son entes municipales que tienden a tener mayores gastos que ingresos, poniendo en riesgo su existencia como entidad territorial, al ser inviables. A ello se suma la alta dependencia de los recursos de transferencias del SGP (Sistema General de Participaciones) y la poca generación de recursos propios, por vías como el recaudo tributario, entre otras<sup>48</sup>.

Los indicadores anteriores, señalan administraciones municipales muy limitadas en sus ejercicios de planeación y ejecución presupuestal, con problemas para aprovechar los recursos financieros disponibles en la provisión de bienes y servicios sociales básicos (educación, salud y saneamiento). De ahí, que sus indicadores relacionados estén por debajo del promedio departamental y de algunos de los promedios de las gobernanzas diferenciadas, a excepción de municipios posicionados como centros urbanos de importancia en el agrupamiento.

<sup>48</sup> Es inversa la relación entre transferencias y recursos propios, lo cual quiere decir que los municipios más dependientes de transferencias, son los que menos recursos propios tienen, observándose mejores condiciones al respecto, en Puerto Berrío, Yondó, Sonsón y Apartadó; y peores, en Murindó, Dabeiba, San Francisco, Vigía del Fuerte, Tarazá, El Bagre y Mutatá.

En 85% de estos municipios no se alcanzan a cubrir ni el 50% de las viviendas con servicio de agua potable, encontrando municipios en absoluta carencia, como Murindó, Vigía del Fuerte, Zaragoza, Segovia, San Francisco y Granada. En el sector salud, los municipios presentan en promedio un 99% de cobertura de afiliación de las poblaciones al régimen subsidiado (Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Regulación de la Operación del aseguramiento en salud, riesgos laborales y pensiones, 2014). En términos de cobertura parecen generar un satisfactorio cumplimiento en cubrimiento, pero las cifras de la salud revelan para algunos de estos municipios, una importante carga de atención de población desplazada, que en momentos álgidos del conflicto armado, fue dramática y generalizada. Este tipo de dinámicas, hace que administraciones públicas municipales, que tienen debilidades internas para la atención de su propia población, sean desbordadas en su capacidad de gestión.

El asunto de las problemáticas de estos municipios en materia de prestación de bienes y servicios del orden estatal, también se hace evidente en las luchas sociales que, aunque no son las más representativas, exponen un clamor general que justifica la lucha en dos aspectos: el aislamiento de los municipios periféricos, con infraestructuras históricamente deficientes, (Vía al Mar, Troncal del Nordeste y Oriente Lejano); y el abandono del Estado, manifiesto en la deficiencia generalizada de los diversos servicios públicos (vías, servicios médicos básicos, bancos en los afectados por el conflicto armado).

El asunto de la periferia, también evidencia como la debilidad institucional en varios de los municipios de esta agrupación, ha permitido el establecimiento de dinámicas informales e ilegales, entre ellas economías que por años han estado por fuera del control estatal como ha sido el caso de la minería informal y/o criminal y los cultivos ilícitos. Se trata de actividades que se han convertido en motores de las economías locales y fuertemente relacionadas con actores armados ya sea por su impulso o articulación a ellas. Es un asunto que resalta en el análisis de luchas sociales, teniendo como ejemplo las luchas cocaleras que se presentaron con alta intensidad durante los años 2008 y 2011, afectando especialmente al Bajo Cauca, Norte y Nordeste<sup>49</sup>. De igual manera, se han desarrollado protestas mineras en las mismas zonas que reclaman por el tema cocalero, y que observan a lo largo de la historia una gran tradicionalidad de esta actividad (Caucasia, Tarazá, Valdivia, Ituango, Cáceres, Nechí, El Bagre) pero por fuera de la regulación estatal.

## • El conflicto armado y la gestión municipal

El tema de la ubicación periférica toma aquí relevancia ya que los actores partícipes en el conflicto armado colombiano, han copado y tomado espacios del resorte de la institución estatal, por efecto del vacío que ha dejado la histórica relación centro-periferia en estas localidades. Allí, el control social y territorial vía la acción militar, la

---

49 Los ciclos de estas protestas, que se dieron no solo en estas regiones sino en otras partes del país, concuerdan con diversos momentos del diseño de programas de sustitución de cultivos, enmarcados en una política de lucha contra la droga: fumigación aérea, Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), Plan Colombia, erradicación manual y Familias Guardabosques (Archila, 2002, pág. 152).

cooptación de lo público y sus recursos –clientelismo armado–, la intimidación a la población, las economías ilícitas, entre otras acciones, se reconocen como modalidades a las que históricamente han recurrido los grupos armados para obtener el control territorial.

Del cruce de la información aportada por los estudios que se enfocan en la relación directa entre conflicto armado y la gestión municipal, se pueden establecer los principales ejes de incidencia del conflicto armado en los procesos de gobernanza local. Se identifican, en primera instancia tres elementos de análisis:

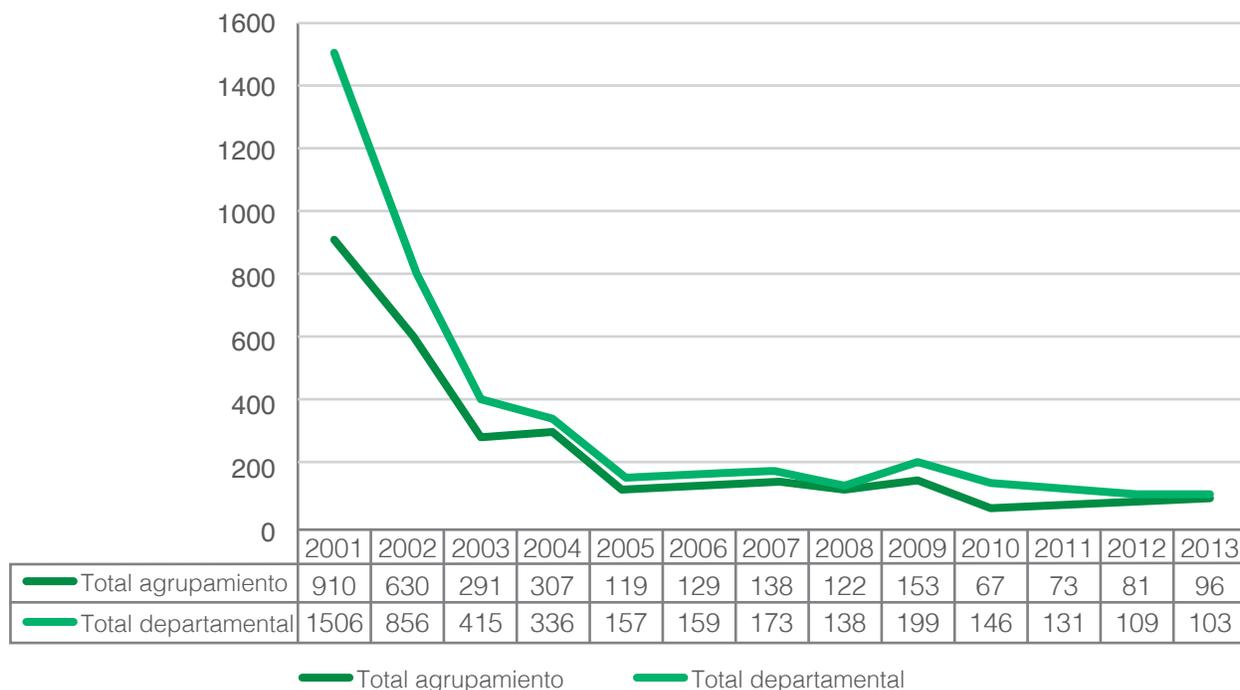
- El **control militar**, expresado en las acciones que se despliegan para consolidar la hegemonía territorial vía la intimidación, la coerción y la amenaza;
- El **control electoral**, por medio del cual los grupos armados “han intentado manejar al tenor de sus intereses los procesos políticos y electorales en los municipios, bien sea afectado su desarrollo, bien ejerciendo un control sobre los actores políticos locales” (Velásquez, 2010);
- El **control de la gestión pública** que puede ser en doble vía: las limitaciones al ejercicio y el direccionamiento de la acción de los gobiernos municipales vía la coerción y la participación desde adentro (Velásquez, 2010).

## • El control militar

Como se vio en el capítulo anterior, son varios los municipios de esta agrupación que han sido afectados por el conflicto armado con gran intensidad; algunos de ellos evidencian un conflicto prolongado, otros conservan las huellas que dejó la intensidad de éste y otros muestran la continuidad de actores armados con cierta capacidad de acción y reactivación en los últimos años.

Allí la conflictividad ha sido de gran magnitud e irregular y su dinámica ha estado determinada por la disputa territorial entre diferentes grupos guerrilleros y paramilitares; la fuerte presencia y ofensiva del ejército para restablecer la soberanía del Estado colombiano en estos territorios; el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares; el posterior reacomodamiento de la guerrilla; la emergencia de los grupos neoparamilitares; la nueva disputa territorial; y la alianza entre frentes de las Farc-EP y el clan Úsuga.

Gráfico 36. Dinámica del conflicto armado en los municipios



Fuente: base de datos Noche y Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

Como ya se expuso, los principales mecanismos utilizados han sido el aterrorizar a la población vía amenazas y asesinatos. Según investigadores del tema como Kalyvas, el tipo de control que ejercen los actores armados en un territorio, (absoluto, hegemónico pero no total y de confrontación paritaria), guarda relación con el tipo de violencia que se ejerce sobre sus poblaciones (García C. , 2011, pág. 73). En este sentido, actores que aún no han consolidado su presencia y control, implementan acciones de violencia indiscriminada sobre las poblaciones (masacres, desplazamiento masivo, acciones bélicas); mientras que la violencia selectiva (amenazas, violencia sexual, tortura, homicidios selectivos), se instaura en órdenes sociales con actores armados con predominio y soberanía.

Estas acciones y la trayectoria de los grupos armados en las localidades, han dado origen al establecimiento de **legitimidades prácticas**, en las que, como afirman Bolívar y Torres, “la legitimidad se desprende de cuestiones prácticas y muy especialmente de la efectividad o utilidad que una particular forma de acción tenga para resolver preocupaciones o problemas específicos entre actores concretos” (Bolívar & Torres Bustamante, 2010).

## • El control electoral

A partir de hechos de violencia, los grupos armados también han logrado incidir en los procesos electorales de estos municipios. Por ejemplo, en los municipios pertenecientes a la región del Bajo Cauca, los procesos político-organizativos se vieron debilitados por la agudización progresiva del conflicto armado en el Bajo Cauca por la búsqueda del dominio geopolítico y económico de la región, dio como resultado una fuerte tendencia política en el Bajo Cauca de instauración hegemónica del proyecto paramilitar, lo que generó el posicionamiento de las Autodefensas desde 1982, logrando que en algunos municipios de la subregión disminuyeran las movilizaciones sociales (INER, 2007). Aquí, la violencia se manifestó sobre candidatos a la alcaldía y alcaldes electos, a partir de prácticas como el secuestro y las amenazas (INER, 2006). Por ello, los comicios han estado marcados por amenazas a votantes y candidatos por parte de grupos armados, en su intento de evitar y obstaculizar el derecho al voto y a ser elegidos.

En el nordeste, particularmente en Segovia y Remedios el efecto del conflicto armado produjo el debilitamiento de los movimientos sociales y con filiaciones políticas de izquierda, conformados entre las décadas del 70 y del 80. También han sido alterados los procesos electorales por efectos de la guerra: tanto paramilitares como guerrilla han ejercido coacción, influjo y control político, consiguiendo que en algunos casos las preferencias políticas no se expresen. Igualmente, la abstención electoral ha sido una constante en estas localidades, y se ha asociado como resultado de la inconformidad de pobladores con prácticas de corrupción, manejos clientelistas y patrimonialistas de fondos del Estado (INER, 2006) (INER, 2007). Ello ha supuesto cambios en las tendencias partidistas de los municipios, lo que se evidencia en el incremento de postulantes por movimientos cívicos como forma de conciliar diferencias partidistas, pero también, con el objetivo de contrarrestar prácticas políticas electorales tradicionales de intolerancia con movimientos alternativos y/o movimientos por fuera de partidos tradicionales.

Situación similar se ha vivido en Urabá, con un regreso a las toldas liberales, como está ocurriendo actualmente bajo el control de los paramilitares (INER, 2003, p. 65). En ese retorno al liberalismo y bajo el control de los paramilitares a partir del año 2003, es importante destacar también la presencia de las Farc-EP la cual no había renunciado a pelear por el dominio de esta zona, debido a la importante ubicación estratégica para la guerra, y su importancia económica y militar; por tanto, Urabá se constituye en un territorio de persistente lucha de soberanías (INER, 2006) (INER, 2003) (Conferencia Episcopal de Colombia, 2001). En ese sentido, el predominio de formas violentas por el control de los poderes locales y regionales y la radicalización de las partes en conflicto, han sido factores determinantes a la hora de administrar los municipios. A esto se suma, la elección de funcionarios bajo una serie de mecanismos de clientela, bajo los cuales se excluyen fuerzas opositoras y se burocratizan las administraciones locales (INER, 2006).

La política en el Magdalena Medio, históricamente ha estado marcada por el interés de los sectores políticos y militares de preservar las condiciones del contexto regional, para mantener el control y aprovechamiento del poder público político de los territorios, como una fuente de ingresos para el enriquecimiento particular. Esto tal vez explique el que en la subregión, no haya sido palpable el compromiso de los gobernantes y representantes de esta región en emprender acciones que permitan el saneamiento fiscal de los municipios, la lucha contra la corrupción para el manejo adecuado del erario público, ni la modernización de la gestión (INER, 2006).

El poder local en el Magdalena Medio ha sido privatizado por los intereses de los partidos tradicionales y paulatinamente ha sido cooptado por los intereses de grupos paramilitares. Esto ha generado restricciones a la apertura hacia otras alternativas políticas que discutan con el orden establecido y el surgimiento de procesos ciudadanos que cuestionen el manejo del poder local. La decreciente participación ciudadana y los altos índices de abstención en esta región se entienden en directa relación con la dinámica bélica, la cual ha producido un contexto de miedo y tensión permanente en la región.

- **El control de la gestión pública**

Aquí se hace especial referencia a acciones que se han deslizado entre la

*prohibición impuesta por los actores armados a las autoridades y funcionarios de movilizarse hacia ciertas zonas del municipio bajo su control; el quiebre de hostigamientos a la fuerza pública y de toma de municipios [...] la petición de cuentas a los funcionarios públicos y la amenaza permanente de reaparición de los grupos armados, especialmente la guerrilla, en el escenario local (Velásquez, 2010).*

Como ya se vio en el capítulo anterior, existen aún zonas contraladas por los actores armados que establecen limitación a la libre circulación de población civil y autoridades, siendo reiterativo en municipios como Ituango y Tarazá el uso de minas antipersonales para restringir la avanza militar en estas localidades. Los resultados de estas acciones han sido la dramática afectación a la población aledaña a estas zonas y la imposibilidad de que las administraciones municipales lleguen con toda la oferta estatal a lugares, dejando en estado de total vulnerabilidad a las poblaciones allí asentadas y afectando, aún más, sus condiciones de vida por el confinamiento al que se ven sometidas.

De otro lado, en los hechos registrados también son evidentes las condiciones de amenaza en las que han gobernado algunos mandatarios locales, situación que restringe el libre ejercicio de sus mandatos. Caso aparte ha sido la cooptación de las administraciones locales por parte de los actores armados, registrada en la extensa geografía Colombia, pero que por falta de datos no referenciamos aquí.

Otra forma en la que también se ha visto alterada la gestión pública es en la impartición de justicia, espacio que en algunos municipios como Zaragoza, Remedios, Segovia, El Bagre han sido copados por el clan Úsuga; y de Ituango con participación de las Farc-EP. Esto lleva a la legitimización de otros actores, por fuera del ámbito estatal, como instancias para dirimir conflictos y hechos que atentan contra el orden público, razón por la cual la representatividad de la institucionalidad se deslegitima y se disputa con otros actores.

## • El conflicto armado y su incidencia en procesos organizativos locales

Además de lograr la instauración de un control territorial con base en la acción militar, estas acciones tuvieron un impacto directo en los procesos de movilización y organización local, así como en procesos electorales. En el primero de los casos, y tal como lo afirma García de la Torre y Aramburu, han sido diversos los estragos de estas acciones militares en las poblaciones locales, se destaca particularmente:

“El terror y la parálisis de la población cuando el perpetrador hace del poblador un instrumento de crueldad y logra así su des-subjetivación; en este caso, su identificación como poblaciones humilladas, destruidas y despojadas del poder de articular exigencias para el futuro” (García de la Torre & Aramburo Siegert, 2011, pág. 136).

Por ello, el conflicto armado ha tenido gran incidencia en procesos organizativos locales siendo común el asesinato y las amenazas a líderes políticos, cívicos y sociales, de sindicalistas y de representantes del sector educativo, como se expone en la tabla 4<sup>50</sup>. De esta dinámica no se han escapado los funcionarios públicos, entre ellos los alcaldes y secretarios de las administraciones locales, situación que ha amenazado el libre ejercicio de sus gobiernos.

Tabla 8. Violencia política en contextos de gobernanzas híbridas. Período 2001-2013

Municipio	Amenazas a:	Asesinatos:	Atentados	Actor armado
Apartadó	Integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (sistemáticas durante todo el período de estudio, miembros de ONG, trabajadores del sector salud, pobladores, candidatos del PIN, reclamantes de tierras, líderes de procesos de restitución de tierras, comerciantes)	Integrantes y colaboradores de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Sindicalistas de Síntrainagro, líderes de restitución de tierras, educadores, concejal, líderes indígenas	Integrantes del CTI	Paramilitares, Farc-EP, actores no identificados y Ejército Nacional (particularmente por amenazas y asesinatos de integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó)
Campamento	Candidatos a la alcaldía y al concejo /2003)	Candidatos a la alcaldía (2011)		Farc-EP

50 Se abordan en esta tabla los municipios que, además de observar significativos registros muestran una continuidad a lo largo del período de estudio.

Municipio	Amenazas a:	Asesinatos:	Atentados	Actor armado
Dabeiba	Alcalde y funcionarios de la alcaldía, pobladores, comunidad de paz y vida Las Balsitas, defensores de derechos humanos, periodista	Líderes y población indígena, líderes comunales	Líder indígena	Grupos paramilitares y de las Farc-EP
Murindó	Alcalde, jueces, pobladores y demás funcionarios públicos	Secretario de Gobierno		Farc-EP, Paramilitares, Ejército Nacional (particularmente amenazas a pobladores)
Puerto Berrío	Trabajadores del sector salud, educadores, periodista, población	Presidentes de Juntas de Acción Comunal (JAC), docentes y concejal	Concejal, educador miembro de ADIDA	Mayor participación de grupos paramilitares
Remedios	Amenazas sistemáticas a los integrantes de Cahucopana, líderes de procesos sociales, presidentes e integrantes de JAC	Líderes campesinos, líderes mineros, integrantes de Cahucopana, educadores e inspectora		Grupos paramilitares y miembros del ejército
Segovia	Población indígena, líderes de programas de desplazados, pobladores, trabajadores del sector salud, líderes mineros y presidente del concejo	Líderes indígenas, concejales, líderes mineros, personero	Presidente Sintramienergética, Secretario de Gobierno	Grupos Paramilitares, ELN y otros
Turbo	Pobladores, Integrantes programa de Justicia y Paz, líderes indígenas, directivos del Comité Familias Víctimas del Conflicto Armado	Accionantes de Restitución de Tierras, líderes indígenas		
Vigía del Fuerte	Pobladores, población indígena	Educadores, representante Consejo Comunitario		Farc-EP, Paramilitares
Yondó	Pobladores, integrantes comisión humanitaria, funcionarios de la USO, sacerdote, integrantes JAC, Alcalde, concejales, integrantes del partido comunista, miembros de la zona de Reserva Campesina, integrantes Asocomunal	Sindicalistas, dirigentes regionales, líderes comunitarios, exalcaldes, integrantes JAC, líderes Asociación campesina del Valle del río Cimitarra	Presidentes JAC, líderes comunitarios	Paramilitares, Farc-EO. Ejército (particularmente por la amenaza a pobladores)
Zaragoza	Alcalde y funcionarios de la alcaldía, policía, pobladores	Secretario general del municipio, concejal, asesinato sistemático de líderes indígenas		Grupos paramilitares

Fuente: elaboración propia base de datos Noche y Niebla del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). 2014.

Como se observa en la tabla, las acciones armadas han estado encaminadas a afectar el ejercicio de la ciudadanía y de participación en la gestión de lo público. Así, se han diezmado bases sociales consideradas aliadas a uno u otro grupo armado (como el caso de los líderes comunitarios e integrantes de Juntas de Acción Comunal); se han atacado de manera directa procesos organizativos de los sindicatos; se han afectado y estigmatizado procesos campesinos articulados alrededor del asunto de las tierras (San José de Apartadó, Cahucopana, Reserva campesina del Valle del río Cimitarra); y se ha atacado el ejercicio del gobierno propio de las comunidades indígenas.

Sin embargo, los actores armados también han incidido en la movilización ciudadana en otras vías: promoviéndolas o como objeto de las mismas. De hecho, los motivos de la protesta social en los municipios de gobernanzas híbridas, están fuertemente asociados a conflictividades donde ha intervenido la dinámica armada, tanto en la reivindicación de las demandas de sectores económicos predominantes en estas zonas, (como los mineros, cocaleros y campesinos agricultores del banano y el plátano), como en la misma posición a favor o en contra de actores del conflicto.

En 1990, actores ciudadanos de municipios como Valdivia, Puerto Berrío, Segovia y Yondó, para entonces con influencia de actores de izquierda, protestaban por operativos militares y presencia paramilitar, así como por amenazas de muerte a líderes sociales e inasistencia gubernamental a víctimas de masacres. En el marco del recrudescimiento de la disputa armada, en el año 2001, la protesta ciudadana se caracterizó por la reivindicación del derecho a la vida, y fue ejercida en contra los actores armados de los territorios, especialmente en Yondó y municipios del Oriente como San Luis y Sonsón, que coincidían en propuestas de diálogos regionales con los protagonistas de la guerra en cada zona, especialmente diferentes facciones guerrilleras.

## • Periferia, conflicto armado, órdenes y gobernanza

Como se ha expuesto, los procesos de gobernanza de las localidades de este agrupamiento se dan en medio de condiciones extremas y críticas para el ejercicio de la ciudadanía y de la acción gubernamental. Se identifica aquí un orden establecido por medio de la violencia, en donde la lucha por el control territorial ha contrastado con una presencia débil del Estado, que ha sido ineficaz a la hora de garantizar condiciones de vida óptimas para el goce efectivo de derechos de sus ciudadanos.

En la gran mayoría de estos municipios, orden y violencia han coexistido al no lograr el Estado la consolidación territorial y ser el único “regulador del orden social, el detentador del monopolio de la violencia y de la administración de justicia” (González & Otero Bahamon, 2010, pág. 36). Por el contrario, y siguiendo los planteamientos de González y Otero, en las regiones y localidades periféricas el Estado ha competido y sigue compitiendo con otros actores por la regulación social, por lo que la población civil ha quedado sujeta al “vaivén del control territorial de los actores armados” (González & Otero Bahamon, 2010, pág. 36).

Si la gobernanza pone el acento en la interacción de diversos actores en los procesos de regulación político-social, las interacciones aquí estarán marcadas por posiciones asimétricas de los actores involucrados, teniendo mayor jerarquía los actores que han logrado el control territorial; una participación difusa de las administraciones locales y un ejercicio de la ciudadanía amenazado y limitado constantemente por los grupos armados y sus intereses.

## 3.2. GOBERNANZAS EN VULNERABILIDAD

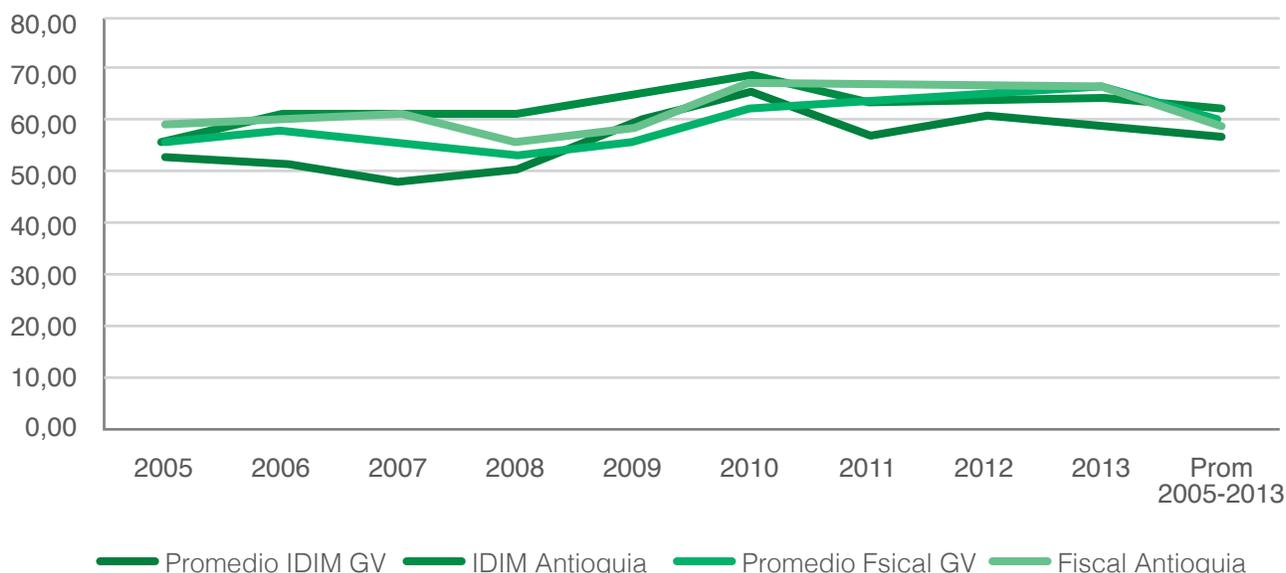
Se agrupan en esta, municipios con baja capacidad de gestión pública, que registran un aumento de violencias en el último período de gobierno, ya sea por efecto de la reactivación del conflicto armado o por hechos de criminalidad; se suma a ello una ciudadanía con pocos procesos de movilización social y acción colectiva, que se activan en momentos coyunturales y esporádicos. Se consideran en vulnerabilidad debido a la potencial amenaza que implica la reactivación de violencias de orígenes diversos como desestabilizadoras de procesos democráticos, de participación ciudadana y de desarrollo local.

- **La debilidad de las instituciones municipales**

Se identifican municipios, en su mayoría, lejanos a la centralidad departamental y subregional, poco articulados a procesos económicos de gran envergadura, a excepción de Sopetrán, cercano al Área Metropolitana y con procesos recientes de transformación territorial como efecto de la construcción de la Conexión vial Aburrá-Río Cauca; y Carepa articulado a la dinámica de eje bananero. Sus administraciones municipales durante el período de estudio, registran desempeños por debajo de los promedios departamentales lo que se expresan en índices bajos y factores críticos en la cobertura de servicios básicos del resorte estatal.

En materia de manejo y gestión de recursos públicos que puedan apalancar procesos de desarrollo y garantizar a sus poblaciones servicios básicos, los promedios para el período de estudio del IDIM y del IDF, ubican a estos municipios por debajo de los promedios departamentales, encontrándose con respecto al último indicador en el rango de vulnerabilidad. Sin embargo, hay casos particulares de desempeño fiscal de municipios que muestran en algunos de ellos, como Necoclí, Cáceres, Caicedo y Giraldo, una situación en la que ha predominado el riesgo fiscal y financiero. A excepción de Giraldo, con promedio de rango medio, el histórico del IDIM es bajo para todos los municipios.

Gráfico 37. Promedio IDIM e IDF. Gobernanzas en vulnerabilidad



Los componentes del IDF, muestran un balance histórico de ingresos vs gastos de funcionamiento diferencial. Giraldo tiene cifras de gastos superiores al 80% lo cual indica que está en riesgo su viabilidad fiscal y financiera. Cáceres y Carepa se encuentran bordeando el límite del incumplimiento y los mejores desempeños están en Briceño y Olaya. La situación de estos municipios es muy cercana a la expuesta para la categoría de gobernanzas híbridas, salvo una leve mejora en sus capacidades para generar riqueza y manejar mejor las finanzas públicas.

En materia de prestación de servicios básicos el asunto más crítico se presenta en la provisión de agua potable. Más del 60% de las poblaciones de siete de los ocho municipios del agrupamiento, no consumen agua potable, siendo más grave el caso de Necoclí (80,5%), Cáceres (77,8%), Giraldo (74,3%) y Caicedo (72,6%). En el sector salud, el 71,87% de las poblaciones de estos municipios pertenecen al régimen subsidiado, y 14,92% al contributivo, encontrando también que hay población pendiente por afiliación, especialmente en Necoclí, Cáceres, Carepa y en menor medida, Sopetrán; esta situación genera cargas fiscales extras a las entidades estatales. El municipio con mayor número de afiliados al régimen contributivo es Carepa, con 42% de los indicadores del agrupamiento, lo cual es consecuente con su mayor dinamismo económico respecto a los demás municipios (Gobernación de Antioquia-Departamento Administrativo de Planeación, 2013). Estos tres municipios son los que presentan la mayor cantidad de población a atender del régimen subsidiado (Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Regulación de la Operación del aseguramiento en salud, riesgos laborales y pensiones, 2014).

Sin embargo, y a pesar de estas condiciones, las luchas sociales en esta agrupación son pocas. Sólo en algunos municipios, pero debido a sus trayectorias históricas de configuración territorial, se advierten procesos de demandas ciudadanas que trascienden el margen de maniobra de las administraciones locales y se insertan en

intervenciones y procesos a escala nacional, configurando conflictos que afectan la gestión institucional. Este ha sido el caso de Briceño y otros municipios del Norte y del Occidente antioqueño, cuyos pobladores frente a los efectos de la construcción del proyecto Hidroituango, emprendieron procesos de reclamos ante Empresas Públicas de Medellín. Esta lucha tuvo como expresión, la invasión de predios en zona de influencia del proyecto (2011), y la toma del Coliseo de la Universidad de Antioquia (2013), realizada además, por sectores poblacionales de Valdivia, Ituango, Toledo, San Andrés de Cuerquia, Briceño y Yarumal.

En Urabá, por su parte, en tiempos recientes se han registrado invasiones simultáneas de predios urbanos y rurales en Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa. Este tipo de hechos se reconocen como modalidades propias de la configuración territorial de Urabá y la lucha por la tierra, y se vinculan, según algunas fuentes, a la injerencia de políticos locales y grupos al margen de la ley, tanto de la guerrilla como de los paramilitares.

- **El aumento de las violencias y la amenaza a procesos democráticos**

Como ya se indicó, el aumento de violencias se identifica como una potencial amenaza a la estabilidad de las localidades y sus procesos democráticos y participativos. Esto se expresa en los hechos de violencia registrados por esta investigación para el último período de estudio y en los reclamos y luchas sociales que se registran para municipios como Necoclí, Carepa, Cáceres y Briceño. Se identifican como elementos para el análisis de este aumento, la expansión de la dinámica delincencial propia del Área Metropolitana, el repliegue de frentes de las Farc-EP en Briceño, la consolidación del clan Úsuga y la afectación a los procesos de restitución de tierras que se llevan Urabá.

El posible impacto de estas violencias en los procesos participativos, se infiere de la lectura de otros contextos similares y de la trayectoria e impacto que ha tenido el conflicto armado en estas localidades. Respecto a este último punto, y en relación con el ejercicio de la ciudadanía, se reconoce la injerencia del conflicto armado en las dinámicas ciudadanas de los municipios de Briceño, Cáceres, Caicedo y Necoclí, por medio de la amenaza generalizada a pobladores locales, a integrantes de movimientos sociales y líderes de restitución de tierras; por su parte, los asesinatos se concentraron en representantes de diferentes sectores: concejales, educadores, líderes indígenas y de procesos de restitución de tierras. En estos, los grupos paramilitares tuvieron mayor participación y en menor proporción, la guerrilla de las Farc-EP. Se destacan las acciones recientes contra alcaldes en Cáceres y Caicedo al evidenciar las condiciones de inseguridad en la que aún ejercen sus mandatos, alcaldes del departamento.

Tabla 9. Modalidades de violencia política. Período 2001-2013

Municipio	Amenaza	Asesinato	Atentado	Actor armado
Briceño	Pobladores, locutora local e integrante de Ríos Vivos	Concejal, administrador del hospital		Paramilitares
Cáceres	Pobladores, alcalde (2012)	Educador, líder indígena		Paramilitares, otros
Caicedo	Población (varias en el período)	Sindicalista	Alcalde	Paramilitares, Farc-EP
Necoclí	Pobladores, líderes del procesos de restitución de tierras	Líder indígena, líder Asovirestibi (Asociación de Víctimas para la Restitución de Tierras y Bienes),		Farc-EP, Paramilitares, Ejército Nacional (particularmente amenazas a pobladores)

Se resalta aquí el caso de Briceño que registra amenazas a un integrante del Movimiento Ríos Vivos, en el marco de la construcción de Hidroituango y todos los procesos de reclamación iniciados por pobladores en sus áreas de influencia, situación que pone presente cómo los megaproyectos activan procesos y reacciones ciudadanas que, en algunos casos, terminan siendo gestionadas de forma violenta por los actores armados presentes en los territorios.

En este orden de ideas, se advierte que las poblaciones locales de los municipios de esta agrupación, pueden ser —o continuar siendo— objetos de coerción por parte de los grupos armados ilegales, la cual puede presentarse en dos formas, “aquella en la que domina la coerción de los actores armados, aunque haya alguna presencia estatal, y aquella en la que hay presencia estatal predominante, en medio de la coerción de actores armados” (Guzmán Barney & Rodríguez Pizarro, 2014). La primera puede darse principalmente hacia los municipios de Briceño y Cáceres por las dinámicas ya explicadas en el capítulo anterior; mientras las segundas pueden presentarse en el resto de los municipios de este agrupamiento.

Ambas formas de coerción traen serias implicaciones para la gestión institucional: a) restringe el libre ejercicio de los ciudadanos a participar y manifestarse en torno a temas que afecten sus condiciones de vida (y que se activan cuando hay construcciones de megaproyectos); b) afectación a las dinámicas económicas por efecto de las extorsiones de las que pueden ser objeto diversos representantes del sector; c) inserción de nuevos elementos que pueden exacerbar las condiciones de vulnerabilidad social y política de las poblaciones locales y sus instituciones.

## • Órdenes locales y procesos de gobernanza

En medio de este contexto, se identifica una construcción de la institucionalidad y de lo público que se deja a la capacidad de agencia de las administraciones locales, que son débiles y poco se ven confrontadas por las demandas ciudadanas. En este sentido, en los procesos de gobernanza predominan los actores institucionales como

agentes dinamizadores de los mismos, a pesar de la debilidad que registran en momentos coyunturales y por intervenciones y procesos exógenos a las dinámicas locales, emergen actores de la ciudadanía que demandan soluciones que trascienden la escala local.

### 3.3. GOBERNANZAS EN INERCIA

Esta es la agrupación de municipios más numerosa y que comparten entre sí bajos índices de desempeño municipal y bajos registros asociados al conflicto armado. Corresponden, en su mayoría, a municipios pertenecientes a las subregiones de Occidente, Suroeste, Norte, Nordeste y Oriente que comparten la historia del proyecto colonizador paisa por lo que, algunos de ellos, tienen mayor relación con la centralidad del departamento y los poderes políticos que allí tienen asiento.

El tema de la inercia se pone de relieve en la medida en que ni gobiernos ni ciudadanía evidencian procesos significativos de sinergias para la gestión de lo público. Se trata, sin embargo, de un grupo que presenta características diferenciales en cuanto a la relación gobiernos-ciudadanía de acuerdo a los hechos que movilizan.

- **Los poderes políticos locales y la gestión de lo público**

La gestión de lo público en municipios que hacen parte de esta agrupación, puede inferirse de las dinámicas de los poderes políticos locales que se han instaurado en las subregiones a las que se integran; que tienen en común la mayoría de ellos, la participación de importantes élites políticas articuladas a la centralidad departamental. De allí, que en la gestión de lo público converjan diferentes actores políticos que ejercen como intermediarios entre las instituciones estatales y la ciudadanía o que actúan en su propio beneficio.

Por ejemplo, en el caso de los municipios de la región Suroeste, se identifica una tendencia histórica de construcción de lo público, determinada por los intereses de las fuerzas políticas tradicionales, la polarización entre liberales y conservadores y las formas tradicionales de hacer política, lo que no ha garantizado espacios ni procesos abiertos e incluyentes de deliberación y toma de decisiones, pero además ha cerrado la posibilidad de competencia electoral entre distintas propuestas políticas (INER, 2006).

Todo esto se ha traducido además, en una decreciente participación ciudadana, la cual ha obedecido más a un mandato legal que a una real, efectiva y permanente iniciativa ciudadana, lo que la ha hecho objeto de manipulación de los poderes políticos locales. Por tanto, la posibilidad de tramitar problemáticas locales y/o regionales por la vía de la participación, se ha visto nublada por una arraigada tradición paternalista promovida por la Federación de Cafeteros y los caciques políticos de la región.

También hay que señalar en el Suroeste, la existencia de fuertes redes clientelares, altos índices de abstencionismo electoral asociados al contexto militar y político del suroeste, violencia, corrupción administrativa, desgaste de los partidos tradicionales

y déficit de la gestión pública (INER, 2006). Sin embargo, las preferencias partidistas en el Suroeste han mostrado la preeminencia de partidos tradicionales, en especial del Partido Liberal, y por lo menos hasta las elecciones de 2007, no se evidenciaban cambios importantes en las tendencias partidistas de la subregión. Esto se refleja en los resultados electorales los cuales muestran que “contrario a las aspiraciones de la apertura política-descentralizadora, las localidades del suroeste han sido un espacio propicio para el afianzamiento de los partidos tradicionales y con una mínima apertura del régimen democrático a otras fuerzas políticas” (INER, 2006, p. 86).

En el Nordeste, por su parte, el poder ha sido apetecido por distintos movimientos y partidos políticos. Esto se debe principalmente a que en las localidades de esta subregión no se ha construido una esfera de lo público ni un sistema de representación que canalice los intereses colectivos. De allí que la existencia de una gran diversidad de fuerzas políticas responda, más que a la libre competencia democrática por el poder, a una lucha por acceder a beneficios privados que se ofrecen a simpatizantes del partido ganador (INER, 2006) (INER, 2007).

La dinámica del Norte se caracteriza por el alto grado de intolerancia y sectarismo político, lo que dificulta la convivencia en un mismo espacio de seguidores de diferentes grupos políticos y la concertación de intereses en aras de proyectos regionales a largo plazo. Además es fuerte la presencia de redes de clientelismo, venta de voto al mejor postor, intercambio de favores y el sectarismo como criterio para configurar burocracias a nivel local.

Las dinámicas político-electorales en la subregión del Occidente, han estado ligadas a la presencia de partidos tradicionales, liberales y conservadores, o a movimientos adscritos a estos, que se han caracterizado por el ejercicio de prácticas políticas clientelistas y patrimonialistas, a la hora de hacerse cargo del destino político de los municipios del Occidente (INER, 2006). Lo anterior explica el hecho de que la participación de movimientos alternativos a los tradicionales en alcaldías y concejos municipales, haya sido limitada. Como señala la investigación del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia (INER, 2006), en el Occidente la filiación de mandatarios a los partidos tradicionales ha permitido establecer vínculos y relaciones con agentes de otros escenarios territoriales, lo que ha facilitado “ayudas” del nivel departamental y nacional; pese a esto, el alinderamiento político-partidista de la subregión constituye una barrera para el emprendimiento de proyectos políticos conjuntos, pues no hay convergencia de las distintas fuerzas políticas en la construcción de redes efectivas de cooperación a la hora de pensar y gestionar del desarrollo local.

De otro lado, en el escenario partidista del Occidente, a pesar de que distintos actores participan en la contienda electoral, existen restricciones a la participación como la polarización política y los altos índices de abstencionismo electoral. Además, es importante destacar que, históricamente en la escena política local han participado personas pertenecientes a élites económicas y políticas locales en la gestión y toma de decisiones que afectan el colectivo, a esto se suma que en la subregión existe una práctica histórica de “delegar en el otro”, la representación y vocería de los intereses colectivos. Sin duda lo anterior ha limitado la existencia de escenarios de participa-

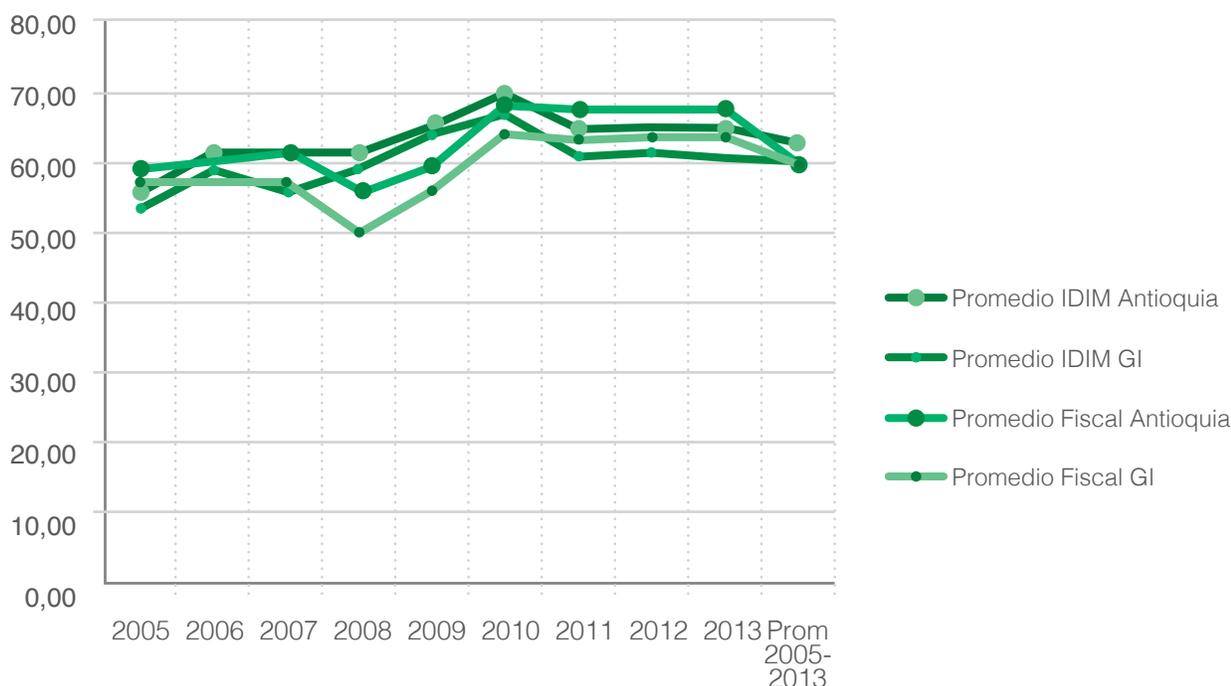
ción ciudadana directa en asuntos públicos, y de espacios autónomos respecto a los intereses de los caciques políticos, sin querer con esto negar la existencia de organizaciones sociales en la región (INER, 2006).

## • La gestión municipal y la participación de la ciudadanía

En las gobernanzas en inercia, los promedios históricos de IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) y del IDF (Índice de Desempeño Fiscal) muestran indicadores de desempeño municipal gubernamental, por debajo de las cifras departamentales. El IDIM ha tenido un comportamiento de medios a bajos desempeños, manteniéndose en una tendencia a la baja a partir de 2010, mientras que el Fiscal presenta a partir de ese mismo año, un desempeño sostenido en riesgo. Los municipios con peor indicador de IDIM, son Toledo (45) y Argelia (47,6); después de ellos, hay un amplio grupo de 23 municipios en rango bajo, y 20 en medio; por lo cual se observa un estancamiento en sus procesos de gestión, que se mueve a partir de factores externos, más no se aprecian condiciones endógenas de activación.

En componentes específicos del desempeño fiscal de los municipios, al comparar el balance histórico de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y gastos de funcionamiento, municipios como Toledo, sobrepasan el tope reglamentario, y su sostenibilidad fiscal y financiera tiende a ser inviable (ver siguiente gráfica). Los municipios que reciben mayores ICLD, son en orden descendente, Fredonia, Nechí y Puerto Nare, teniendo los dos primeros, un buen manejo de gastos, y el último, acercándose al tope de sus entradas. Los que reciben menos son: Abriaquí, Caramanta, Caracolí, Olaya y Toledo.

Gráfico 38. Promedio IDIM- Desempeño Fiscal gobernanzas en inercia: 2005-2013



Fuente: DNP. Evaluación Integral de Desempeño Institucional Municipal. 2005-2013.

La mayor parte de los municipios del agrupamiento tiene una alta dependencia de los recursos de transferencias del SGP, pero se aprecia especialmente en gobiernos donde estos recursos representan alrededor del 80%, tales como San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá, Peque, Anzá y Buriticá. La menor dependencia está en Guatapé, Entreríos, La Pintada, Puerto Nare y Carolina. En la generación de recursos propios, destacan Fredonia y La Pintada; y en contraste, Peque, Abriaquí y Uramita, tienen los promedios más bajos al respecto.

Estos resultados se reflejan en la prestación de servicios públicos a los pobladores, los que presentan contrastes en coberturas, en parte, por las condiciones de accesibilidad y aislamiento en el que se encuentran. Ello se observa, por ejemplo, con relación a las redes residenciales de acueducto, encontrando que los mejores desempeños en cobertura, superiores al 90%, los tienen municipios como Guatapé (95,6%), Olaya (92,8%), Buriticá (92,8%) y Heliconia (90,2%). Otro conjunto de 12 municipios, tienen coberturas mayores a 80%, 22 entre 60-70%; 8 entre 50-60%; y 5, menores a 47%, algunos de ellos son los más periféricos: Arboletes (47,9%), Uramita (45,5%), Nariño (42,4%), San Pedro de Urabá (39,5%) y San Juan de Urabá (30,9%). En general, se observa una gran brecha en la prestación de este servicio público, y en la capacidad de los gobiernos locales, lo cual está relacionado con la condición de ruralidad de la mayoría de estos municipios.

En el sector salud, estos municipios muestran 69,75% de sus poblaciones cubiertas por el régimen subsidiado, y 20% por el contributivo, evidenciando los mayores déficits de población por afiliar, en poblaciones con valores negativos y coberturas mayores al 100%, que son objeto de mucha presión por afluencia de habitantes de otros municipios que demandan el servicio.

## • La ciudadanía, la gestión de lo público y los poderes locales

Como ya se dijo, los poderes locales tienen una gran incidencia en la gestión de lo público estableciendo sinergias con los pobladores locales mediante diferentes vías: el clientelismo, el paternalismo, la representación, la articulación o la intermediación. Sin embargo, también han sido identificados procesos autónomos, aunque pocos, en los que la ciudadanía ha demandado mejores condiciones materiales de vida, así como apuestas de desarrollo local con base en la tradición socioeconómica de sus localidades.

De este modo, en medio de las luchas y demandas por la gestión de problemáticas que no trascienden la escala local, también se identifican procesos que cuestionan decisiones estatales, estableciendo los ciudadanos una relación de confrontación con el estado. Entre los eventos de lucha motivados por asuntos de manejo y carácter interno, se identificaron los nombramientos o traslados de funcionarios, la exigencia de ejecución de obras puntuales, los requerimientos de mejora en instituciones educativas, entre otros. Coinciden sin embargo algunos municipios, en la protesta por alza de tarifas en servicios públicos y, en los más periféricos, por dotaciones mínimas de los mismos, además de educación, vías y salud entre otras demandas, (San Juan de Urabá, Frontino, Arboletes, Caracolí, Argelia, Uramita).

De otro lado, en los últimos años se presentaron luchas sociales en contra de decisiones estatales del orden nacional, observándose una coyuntura importante durante el año 2013 relacionada con el paro agrario, que se corresponde con dinámicas de país en las cuales algunos municipios de Antioquia tuvieron un rol particular en este hecho como La Pintada, el cual junto con otros territorios como Venecia (Bolombolo), fueron sitio de concentración especialmente, de los gremios cafetero y minero. La Pintada también es epicentro de otras luchas subregionales de menor alcance geográfico, en torno específicamente, a las reivindicaciones mineras.

Asimismo, en luchas con registros a partir de 2012, que aumentan en el año 2013, se focaliza una protesta anti minera emergente en municipios del Suroeste como Támesis, Jericó, Caramanta, Valparaíso, Pueblorrico y Jardín, en los cuales si bien se observa un manejo del tema en el ámbito municipal a nivel de Mesas Ambientales y otras figuras, también se ve un nivel de articulación subregional en algunas organizaciones de segundo grado como el Cinturón Occidental Ambiental, integrado por estos y otros municipios. Se protesta por las exploraciones y explotaciones mineras que, se aduce, cambiarán la vocación agrícola de la región, y traerán consigo impactos ambientales y cambios socioculturales no deseables. La oposición a megaproyectos, se da también en municipios como Guadalupe, a partir de las invasiones de mineros en terrenos del Proyecto Hidroeléctrico Porce III (2009).

Aunque son pocas protestas registradas, los hechos de carácter supramunicipal, especialmente regionales, nuevamente se concentran en territorios de frontera intermunicipal, con motivos asociados a dinámicas del conflicto armado en sus momentos más álgidos como desmovilizaciones, preparación de diálogos de paz, acciones bélicas, etc. (San Roque, Cisneros, Frontino y Puerto Nare); invasiones (San Juan de Urabá, Arboletes, Maceo); oposición a políticas estatales como fumigaciones (Nariño 2006), y medidas de apertura económica, que afectan sectores económicos específicos como el gremio lechero.

Es por esto que, aunque los datos de luchas sociales registran pocos o ningún hecho para buena parte de los municipios, es preciso advertir que en algunos de ellos debe matizarse la dinámica de inercia, en tanto se tienen antecedentes de movilizaciones. Si bien, todos comparten un comportamiento histórico de sus gobiernos con bajos desempeños, la contraparte ciudadana no ha sido inactiva en todos los municipios. Junto a ese binomio de inercia que se configura para la mayoría de los municipios que conforman este grupo, gobiernos débiles-ciudadanías poco activas; es preciso mirar con detenimiento otros procesos donde la diada tal vez sea gobiernos débiles-ciudadanías activas. Esto lo permiten inferir iniciativas como las Asambleas Constituyentes del Suroeste, (Fredonia, Tarso), articulaciones entre municipios del Oriente (que se suman a la movilización de otros que generan iniciativas como los del Altiplano), y la incidencia concreta que, en algunos casos, ha tenido la protesta anti minera (Suroeste), mostrando cómo una ciudadanía logra propiciar movilizaciones más permanentes y menos coyunturales.

## • Órdenes y procesos de gobernanza

En esta agrupación, las élites políticas locales y regionales tienen una gran incidencia en la regulación de los procesos de gestión pública, compitiendo o articulándose a las instituciones municipales y ejerciendo como intermediario entre estas y la ciudadanía. En este orden ha incidido, también, la configuración territorial de las subregiones involucradas, con fuertes relaciones con la centralidad departamental y regional.

En ese sentido, los procesos de gobernanza y las interacciones que allí se dan, están determinados por la intermediación y negociación que establecen tanto las instituciones municipales como la ciudadanía con las élites políticas con incidencia en sus municipios. Esta se erigen como actores principales de estos procesos con una ciudadanía, en términos generales, pasiva y con unos gobiernos débiles en la gestión de sus territorios. De esta manera y de acuerdo a la configuración de los órdenes locales, las gobernanzas estarán influenciadas por los intereses de dichas élites, las confrontaciones o acuerdos con las administraciones locales y el acomodamiento de la ciudadanía.

### 3.4. GOBERNANZAS NODALES

Históricamente estos municipios han jugado un papel importante como dinamizadores de procesos socioeconómicos y políticos-territoriales. Algunos de ellos están interconectados por ejes viales significativos, y en parte por esta y otras razones, se constituyen en nodos territoriales definidos como espacios de enlace, inclusión y referencia entre actores y sectores para el desarrollo local. Aunque presentan violencias en aumento que corresponden en gran medida a hechos de criminalidad, el desempeño de sus gobiernos locales es de capacidad mediana a favorable, lo cual representa una oportunidad de fortalecimiento para agenciar procesos de desarrollo y gestión territorial. Algunas poblaciones manifiestan dinámicas significativas de acción colectiva, pero es preciso indagar por sus particularidades.

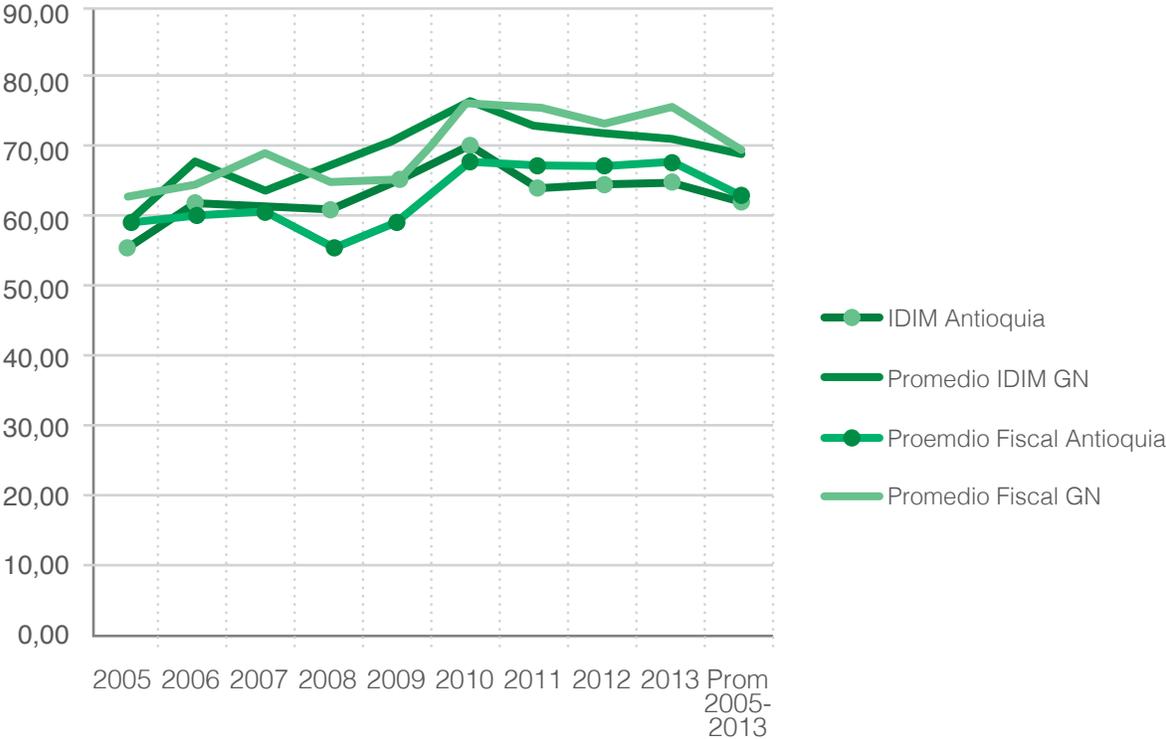
## • Las potencialidades y fortalezas en la gestión municipal

Los promedios del IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) y del IDF (Índice de Desempeño Fiscal) se encuentran por encima de los departamentales e incluso, en algunas vigencias, levemente por encima del grupo de las gobernanzas favorables. En el IDIM, este grupo de municipios se ubica en el rango medio, cerca del límite inferior del rango satisfactorio. Los resultados señalan administraciones municipales que vienen superando importantes limitantes en sus ejercicios de planeación, y en el aprovechamiento de los recursos financieros disponibles en la producción de los servicios sociales básicos (educación, salud y saneamiento). Es necesario afianzar procesos en sus sistemas de planeación y ejecución presupuestal, con miras a aumentar las coberturas y calidades de los servicios. Llama la atención la caída del indicador desde el año 2010, lo que constituye un llamado de atención para los actuales gobiernos, con el fin de no perder los avances que en eficiencia y eficacia burocrática han logrado a lo largo del tiempo y las administraciones.

Estos municipios cuentan con condiciones dentro de su institucionalidad municipal pública, que les permiten un mayor cumplimiento de las metas de desarrollo formuladas en sus diferentes instrumentos de planeación, así como mayor disponibilidad de recursos para cumplir con sus funciones de ley. Algunos municipios como Chigorodó y Caucasia, pueden estar fuertemente presionados, por problemáticas remanentes y activas relacionadas con dinámicas de violencia y de frontera, lo cual lleva a tener que dar respuesta a una mayor demanda poblacional por la provisión de servicios.

El indicador de IDF (Índice de Desempeño Fiscal) señala que el promedio agregado de este grupo de municipios viene mejorando históricamente, ubicándose en el rango sostenible desde 2010. Se han realizado significativos esfuerzos y avances en lo que se refiere a la eficacia y eficiencia del manejo fiscal, lo que lleva a una mayor disposición de recursos financieros públicos para la inversión en desarrollo, y mayor autonomía administrativa y política al depender menos de los recursos del gobierno central. Ha aumentado de forma importante la capacidad de ahorro, a pesar de lo cual las gobernanzas nodales, se ubican para 2013 en el rango de riesgo, lo que indica que los municipios aún son susceptibles de grandes afectaciones por desequilibrios financieros, dada su poca capacidad para respaldar deudas.

Gráfico 39. Promedio IDIM 2005-2013 según gobernanzas nodales



Fuente: DNP. Evaluación Integral de Desempeño Institucional Municipal. 2005-2013.

Lo anterior se refleja en los indicadores promedio de transferencias recibidas para la inversión sectorial, y en el de generación de recursos propios (ver siguiente gráfico). También se refleja en la mayor capacidad de prestar a sus poblaciones servicios públicos que registran porcentajes por encima del promedio de otras agrupaciones.

El servicio de acueducto tiene las mejores coberturas en los municipios más urbanos, como Caldas (95,5%), Marinilla (96%), La Ceja (92,8%), El Santuario (90,9%), El Carmen de Viboral (88%), El Peñol (84%), El Retiro (81%) y Chigorodó (80,5%). Los que tienen menor cobertura son: Anorí (49%), Andes (42,1%), Urrao (40,4%) y Abejorral (36,9%); todos ellos municipios rurales y en transición. En ambos subgrupos, se advierte una brecha entre las cabeceras y la zona rural, encontrando por ejemplo, cabeceras cubiertas con el 100% del servicio, y la ruralidad de los municipios, con hasta 92% de carencia (Amagá y otros en menor proporción, como Marinilla, Anorí, Guarne, El Santuario y El Carmen de Viboral). El servicio de alcantarillado muestra una importante carencia generalizada al interior del agrupamiento. El municipio menos provisto es Anorí (70,3%) y los mayores Caldas (87,3%) y La Ceja (86,9%).

En agua potable, la mayoría de las viviendas cuentan con el servicio, en coberturas entre 70 y 80%, las de La Ceja, El Santuario, Caldas, El Peñol y Chigorodó. Altamente privadas del servicio, las poblaciones de Donmatías (97,7%), Abejorral (67,4%), Anorí (65,7%) y Urrao (60,5%). Sin embargo, no hay en el grupo, municipios descertificados en el sector de agua potable y saneamiento básico; en la última evaluación del IRCA (Índice de riesgo de la calidad del agua para el consumo humano), Anorí y Ciudad Bolívar, fueron clasificados con riesgo bajo (Instituto Nacional de Salud, 2014).

En el sector salud, esta agrupación presenta la mayor proporción de población afiliada al régimen contributivo, por cuanto tienen más municipios en los que se desarrollan actividades económicas dinámicas, que implican contratación de personal. En proporción, 52,2% de la población está en régimen subsidiado y 36,76% en contributivo; en este último, destacan La Ceja (86,65%), Caldas (77,19%), Donmatías (52,04%), Marinilla (51,40%), Amagá (46,07%), Santa Rosa de Osos (44,94%), El Carmen de Viboral (43,87%), El Peñol (41,22%) y El Santuario (40,67%). Los otros municipios tienen menos coberturas en este régimen de salud.

En cuanto a cobertura del régimen subsidiado, los gobiernos de estas localidades tienen cubierto el 98,54%, presentándose un déficit de cobertura de los niveles 1 y 2 del Sisbén en Caucasia, de 1,05%, básicamente, de población desplazada. Son representativas en estas cifras, importante cantidad de personas de este último sector poblacional y de los indígenas, en la atención en salud que prestan los municipios de Chigorodó, Urrao y Caucasia; y en menor proporción, Marinilla, Anorí, Santuario, El Carmen de Viboral y La Ceja.

Algunas jurisdicciones donde se imparte justicia propia a cargo de autoridades indígenas en territorios de resguardo, se encuentran localizadas comunidades emberá en los municipios de: Chigorodó (Polines y Yaberadó); Urrao (Andabú, Majoré Amburá y Jengamecondá o Valle de Pérdidas); Ciudad Bolívar (Hermeregildo Chakiamá o La

Sucia). Hay además una comunidad emberá chamí no titulada, en Vegachí (Jumkará – El Olvido); igualmente en Caucasia (comunidades zenú El Delirio, El Pando, El Tigre 1 y El Tigre 2).

En general, esta categoría de municipios presenta ventajas para el ejercicio de gobierno, la cuales vienen de las mayores capacidades de su burocracia pública para atender las demandas y procesos de desarrollo en sus territorios, con la posibilidad de focalizar acciones y recursos en poblaciones más concentradas, ya que la mayoría de ellos presentan rasgos urbanos o que tienden a ello, especialmente en el escenario de funcionamiento de las Autopistas para la Prosperidad. En el escenario de las Autopistas, los municipios mantendrían más bien estables sus dinámicas, a excepción de centros como Santa Rosa de Osos, que pasaría de ser un municipio con rasgos rurales, a hacer transición a dinámicas urbanas.

La mayor capacidad de gobierno de las gobernanzas nodales, permite subsanar de mejor manera los requerimientos relacionados con la prestación de servicios básicos y de acción de la estatalidad pública local, lo que se constituye como una ventaja a la hora de aprovechar las oportunidades relacionadas con una mayor conectividad a través de corredores viales primarios. Tal situación permitiría adoptar posiciones de planeación estratégica de carácter regional.

Las dinámicas de violencia, especialmente las relacionadas con hechos de criminalidad, y algunos con conflicto armado (Caucasia, Chigorodó, Anorí, Urrao, Vegachí), son unas de las principales limitantes político institucionales para que las entidades territoriales de este agrupamiento, puedan desarrollar sus potencialidades.

## • Ciudadanía y acción colectiva

Los indicadores de desempeño gubernamental de estos municipios, además de la observación de sus condiciones y principales actividades socioeconómicas, entre otros factores, ponen de manifiesto una configuración territorial, en la cual al tener cierta importancia como atractores y movilizadores de población, generan procesos de acción colectiva fuertemente vinculados con este tipo de demandas.

Entre todos los municipios de las Autopistas para la Prosperidad, y en general del conjunto departamental, Caucasia es el ente territorial que presenta mayor conflictividad reflejada en luchas sociales internas y con participación de otros entes, escalando algunas de las más importantes protestas, a los ámbitos, subregional y regional. Dos temas concentran en él la dinámica de acción colectiva, los reclamos por la formalización minera y las luchas cocaleras, ambos atravesados por el conflicto armado que supera las fronteras de Antioquia y describe un amplio corredor que recorre transversalmente el departamento en toda su parte norte.

Los registros más numerosos con relación a motivos, indican un conflicto entre sectores productivos de los municipios, y el gobierno nacional; básicamente, en razón de la evolución y acciones en el marco de políticas estatales antidrogas relacionadas con el cultivo de la coca, y la regulación de la minería informal e ilegal. Las más álgidas han sido las luchas mineras y cocaleras de los años 2006, 2008 y 2011; y el Paro Minero de 2013.

Por estas razones, Caucasia se constituye en un municipio epicentro para la protesta social, tanto para los otros municipios de la subregión, como para poblaciones vecinas del departamento de Córdoba especialmente, con quienes tiene relacionamientos cotidianos desde la identidad sociocultural, las actividades económicas y la prestación de los servicios básicos. Tienen lugar también protestas con participación de actores de otras regiones.

Chigorodó también es un municipio que en el período estudiado, muestra una dinámica acción colectiva de mediana ocurrencia, donde ha sido importante la movilización articulada con vecinos como Mutatá, Carepa y Apartadó, en función de temas como la lucha por el territorio y la protesta laboral de cultivadores de plátano contra comercializadoras de la fruta. En el municipio se concentraron en el pasado, manifestaciones de gran magnitud, cuando se intensificaba el conflicto armado sobre la región de Urabá. Fueron protestas de poblaciones desposeídas, que realizaban invasiones de tierras, y tomas de entidades, por parte de población desplazada, estas últimas, con participación de otros sectores desplazados no sólo de la región sino del país. Caucasia y Chigorodó especialmente, evidencian entre todos los municipios del agrupamiento, una dinámica de luchas sociales, donde se insertan motivos vinculados al conflicto armado, como parte de las reclamaciones, esto se ha dado, en momentos coyunturales de su historia.

Debe reconocerse además, una importante dinámica subregional, en municipios como Andes, que congrega el entorno de la protesta cafetera; así como dinámicas mineras en Vegachí, Anorí y Amalfi en el Nordeste. Amagá por su parte, es un nodo representativo de la protesta de pequeños mineros de carbón de la Cuenca del Sinifaná. Múltiples luchas que cuando más escalan la protesta llegan al ámbito subregional, y numerosos hechos municipales por la misma razón, hacen ver la persistencia de necesidades irresueltas de este sector poblacional.

Los municipios del Oriente que pertenecen a este grupo, han manifestado luchas en el marco de procesos de conflicto armado, y actividades económicas como la floricultura. Estos actores se movilizan principalmente, en función de coyunturas sectoriales con las cuales se sienten afectados. Esta última afirmación es válida para todos, encontrando como un fuerte motivo general, la existencia de focos ocupacionales de la protesta social, donde son determinantes los sectores mineros (oro y carbón), los cultivadores vinculados a la agroindustria (plátano y banano), la floricultura y los cafeteros, tanto pequeños como medianos productores.

## • Órdenes y procesos de gobernanza

Se identifican dinámicas en las que la localización estratégica de la mayoría de los municipios de la agrupación, así como las significativas dinámicas socioeconómicas y de ejercicio de la ciudadanía, dan cuenta de una mayor institucionalización y fortaleza de las administraciones locales y unas mejores condiciones para la participación ciudadana en la gestión de lo público. Ahora bien, en términos de gobernanzas, esta agrupación permite inferir procesos multicentrados que convocan y dinamizan, actores y representantes de diferentes sectores de la sociedad, destacándose el papel de gremios económicos como interlocutores con una considerable capacidad de manobra y de acción.

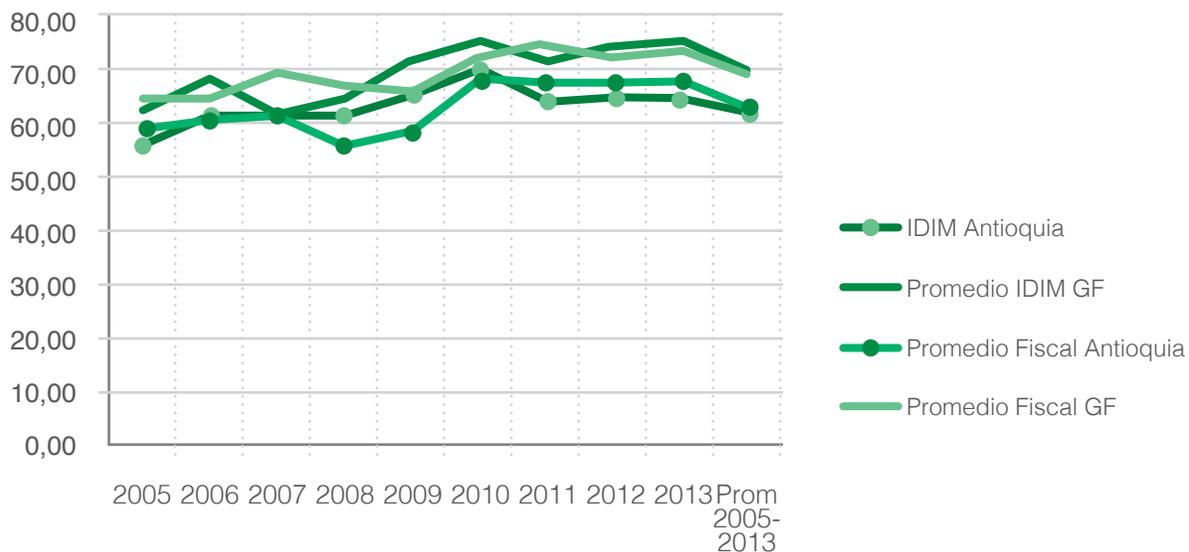
### 3.5. GOBERNANZAS FAVORABLES

Se agrupan aquí, municipios que han configurado condiciones favorables en cuanto al desempeño institucional de sus gobiernos y procesos económicos de alcance subregional. Algunos de ellos, como Rionegro, lideran esquemas asociativos que convocan y articulan municipios vecinos como MASORA (Municipios asociados del altiplano del oriente). Tienen además cercanía con la centralidad del Valle de Aburrá y buena dotación en infraestructura vial, (vías concesionadas como la Autopista Medellín - Bogotá, Ruta del Sol, Túnel de Occidente), lo cual favorece su conectividad y acceso a bienes y servicios. La dinámica de acción colectiva se observa poco activa en términos de frecuencias de hechos, sin embargo, actores sociales de estos municipios parecen tener mayor poder de incidencia en sus logros reivindicativos, lo cual procede tal vez de contar con gobiernos con mejor desempeño, mejores conocimientos e información respecto a las problemáticas que consideran les afectan, y recursos humanos, técnicos y financieros para cualificar sus demandas.

## • Las fortalezas de la gestión municipal

La mayor diferencia en el IDIM (Índice de Desempeño Integral Municipal) de este conglomerado de municipios respecto del precedente, es que la calificación va en aumento en las últimas tres vigencias, ubicándose en el medio del rango satisfactorio, lo cual sugiere continuidad de buenas prácticas de las administraciones públicas y un mayor nivel de madurez en la burocracia local. Por su parte el IDF (Índice de Desempeño Fiscal) muestra un comportamiento y resultados muy similares a la agrupación de municipios precedentes, la única variación es que para esta agrupación son superiores el porcentaje de recursos provenientes de transferencias del gobierno central, sin que disminuyan los aportes de recursos propios, lo que puede indicar mayor capacidad de gestión de recursos y coordinación vertical entre niveles de gobierno.

Gráfico 40. Promedio IDIM 2005-2013 según gobernanzas nodales



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del Índice de Desempeño Integral municipal 2005-2013.

En el interior de la agrupación, existe una gran diferencia entre Rionegro y los demás municipios, por su diferencia de categoría municipal y dinámicas de contexto y gobierno particulares. Este municipio, calificado en el Índice de Ruralidad como intensamente urbano, percibe ingresos muy superiores al promedio de su categoría y obviamente de los demás municipios de gobernanzas diferenciadas. En virtud de ello, Rionegro es el municipio que depende menos de las transferencias del SGP (Sistema General de Participaciones), y el que más recursos propios genera. En el extremo opuesto, se encuentran Concordia y Titiribí, quienes son los más dependientes de los recursos del gobierno nacional, y producen pocos recursos propios respecto a los demás. Esto se refleja en el comportamiento de los recursos propios del grupo, frente al promedio departamental, encontrando siempre superiores sus cifras, aunque con un descenso sostenido a partir de 2010.

Los municipios de las gobernanzas favorables presentan comportamientos en su institucionalidad pública, que van en la misma línea de lo expuesto en la categoría precedente, así mismo son municipios con predominancia de dinámicas urbanas o tendientes a ello, la principal diferencia es no tener que enfrentarse a la limitante de los procesos de violencia, por lo que se configuran como las entidades territoriales con mayores capacidades y condiciones para vincularse a los procesos de desarrollo asociados a la construcción y funcionamiento de macroproyectos.

En tal sentido, las gobernanzas favorables presentan en la prestación de servicios públicos mejores indicadores a los demás grupos de gobernanzas diferenciadas. Respecto al servicio de acueducto, la mejor provisión de redes está en Rionegro (96,9%), Santa Fe de Antioquia (93,6%), Puerto Triunfo (92,2%) y Venecia (91,6%). El municipio con menos cobertura es Concordia, que en total tiene una carencia de 41,3%

(Gobernación de Antioquia-Departamento Administrativo de Planeación, 2013). El servicio de alcantarillado tiene las mejores coberturas en Yarumal (82,5%), Puerto Triunfo (77,4%) y Titiribí (77%). Mientras que San Jerónimo (65,3% sin el servicio) y Santa Fe de Antioquia (43,9%), presentan las mayor carencia de este sistema.

En relación directa con los dos anteriores, el agua potable es el servicio público con cobertura más baja en las gobernanzas favorables. Sin embargo, ningún municipio ha sido descertificado por las entidades sectoriales encargadas de cada servicio, para la administración de los recursos destinados a su provisión.

Por su parte, la prestación de servicios de salud presenta una afiliación al régimen subsidiado de 49,25% y 28,78% en el contributivo; este último, corresponde al indicador más bajo de las agrupaciones. En relación con la cobertura del régimen subsidiado, los gobiernos locales cumplen en 100%, y es la gobernanza con el menor número de población subsidiada por el sistema de salud (Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Regulación de la Operación del aseguramiento en salud, riesgos laborales y pensiones, 2014).

En cuanto a la educación, se destacan en cobertura y calidad los municipios de Rionegro, calificado con rango de eficiencia sobresaliente y Yarumal con rango satisfactorio. No obstante hay municipios como Puerto Triunfo y Venecia, calificados como bajo (Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación, 2012).

## • Ciudadanía y acción colectiva

Los indicadores actuales de desempeño institucional favorable de los gobiernos locales de estos municipios, están precedidos en algunos de ellos, por esfuerzos y articulaciones territoriales, en virtud de situaciones particulares de sus contextos. Por ejemplo, los registros de Rionegro y Puerto Triunfo muestran cómo en la década de los noventa y principio del nuevo milenio, se puso de manifiesto la acción colectiva con diferentes móviles. Mientras que en Puerto Triunfo y otros municipios del Magdalena Medio (1996), se advierte la solidaridad de sectores ciudadanos con militares investigados y detenidos por presunta colaboración en conformación de grupos de justicia privada. Por su parte, en los 23 municipios del Oriente con participación de Rionegro (2001), se gesta con participación de los diferentes Alcaldes y otros sectores como la iglesia, un proceso de Asambleas por la Paz, para plantear alternativas y acercamientos con actores armados, con miras superar el conflicto armado, lo cual contribuyó a construir las bases para avanzar después, en procesos de articulación subregional bajo un esquema asociativo de gobiernos locales, que se mantiene hasta hoy.

Con relación a las luchas sociales, los registros muestran como la coyuntura de mayor envergadura, las protestas del paro agrario de 2013, concentradas en municipios cafeteros y posteriormente mineros, en el primer caso representados por Concordia y Venecia. Se advierte especialmente en el sector cafetero, fuerte influencia de gremios

y élites, que han logrado desarrollar un menor número de protestas, pero con mayor contundencia en sus resultados, comparativamente con otros actores departamentales sectoriales y ciudadanos, con reivindicaciones más irresueltas.

El resto de hechos de protesta encontrados, sugieren motivaciones en algunos de estos municipios, (Rionegro, San Pedro de los Milagros), relacionadas con dinámicas de movilidad de acuerdo con su cercanía y flujo de intercambio cotidiano con el Valle de Aburrá. En el municipio de Rionegro opera el Aeropuerto Internacional José María Córdoba, presentándose conflictos entre el sector transportador de Rionegro y Medellín, por la competencia por los pasajeros; así como entre los transportadores de Medellín, contra las medidas de control de la Alcaldía de Rionegro (1999, 2009). Puntualmente, también se registran protestas de habitantes del corregimiento de San Félix en San Pedro de los Milagros (2001), contra el cobro de peaje instalado en 1997, para financiar ampliación, rectificación y pavimentación de la vía.

Se presentan además, conflictos ambientales de reciente ocurrencia (2012, 2013, 2014), por el avance e instalación de proyectos mineros en Santa Fe de Antioquia y Concordia. En el primero, por los impactos a raíz de la explotación y boom minero en Buriticá, y en Concordia, por su articulación a otros procesos anti mineros agenciados en el Suroeste, en los cuales sectores ciudadanos y gubernamentales se han activado en abierta oposición, ante posibles concesiones para exploración y explotación de los territorios. De igual manera, existe un conflicto de intereses de los gobiernos municipales del Oriente, y algunas organizaciones ciudadanas y ambientalistas de esta región y de Medellín, en torno a la obra Túnel de Oriente. En términos de los alcaldes, se ha planteado aceptación de la obra, pero oposición al derrame de valorización para sus municipios, mientras que en el caso de la ciudadanía en contra, se hace el cuestionamiento a los estudios de licenciamiento ambiental, por no dimensionar los impactos hidrogeológicos, que pondrían en riesgo a futuro, la disponibilidad de las fuentes hídricas.

### **3.6. RIESGOS Y OPORTUNIDADES SEGÚN CONDICIONES Y DINÁMICAS DE LAS GOBERNANZAS DIFERENCIADAS**

Tabla 10. Gobernanzas híbridas

Municipios en área de influencia directa: Dabeiba, Mutatá, Puerto Berrío, Segovia, Remedios, Zaragoza, Valdivia, Tarazá			
Condiciones y dinámicas	Riesgo		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
<p>Ubicación periférica con relación al centro del Departamento, pero estratégica por su localización geográfica para los actores armados.</p> <p>Un orden establecido por medio de la violencia, en donde la lucha por el control territorial ha contrastado con una presencia débil del Estado, que ha sido ineficaz a la hora de garantizar condiciones de vida óptimas para el goce efectivo de derechos de sus ciudadanos.</p> <p>Municipios donde coexiste dinamismo socioeconómico, concentración de riqueza y conflicto armado.</p> <p>Debilidades de gobierno público, con dificultades para cumplir funciones de ley como prestación de servicios sociales básicos, lo cual se traduce en los más bajos indicadores departamentales.</p> <p>Importante concentración de luchas sociales y activación de la protesta, en coyunturas motivadas por temas irresueltos entre sectores sociales y el Estado.</p> <p>Procesos de gobernanza con interacciones marcadas por posiciones asimétricas de los actores involucrados, teniendo mayor jerarquía los actores que han logrado el control territorial; una participación difusa de las administraciones locales y un ejercicio de la ciudadanía amenazado y limitado constantemente por los grupos armados y sus intereses.</p>	<p>Clientelismo armado: activación de modalidades de captación ilegal dinero del capital privado, por parte de actores armados (vacunas y extorsiones).</p> <p>Retrasos por activación de hechos de protesta social vinculados directa e indirectamente con las Autopistas para la Prosperidad, las cuales cobran valor estratégico para visibilizar este tipo de expresiones, especialmente en Tarazá, Puerto Berrío y Dabeiba.</p> <p>En zonas microfocalizadas para la restitución de tierras, el proyecto puede ver afectada su gestión predial (Mutatá).</p> <p>Una gestión socioambiental que no adopte el ciclo completo de la participación (información- consulta- concertación), puede llevar a la emergencia de conflictos con actores locales. Este riesgo es especialmente importante en el contexto de las gobernanzas híbridas, ya que es posible que se deban adelantar procesos de consulta previa en Dabeiba, Mutatá, Segovia, Remedios y Zaragoza.</p>	<p>La recomposición y reconfiguración de poderes armados legales e ilegales, a partir de nuevos órdenes de dominio territorial en un escenario de mayor movilidad, puede empeorar las condiciones de vida de las poblaciones.</p> <p>Afectaciones e impactos del proyecto a las condiciones de vida de las poblaciones locales, activando conflictos socioambientales en cuya gestión pueden participar los grupos armados ilegales.</p>	<p>Clientelismo armado: participación directa o indirecta de actores armados e ilegales en el control político, económico y militar de los territorios, especialmente cuando estos cobran relevancia en un contexto de megaproyectos.</p> <p>Estos municipios presentan las peores dotaciones en bienes y servicios públicos en cobertura y calidad, lo cual es una gran limitante para responder a la demanda actual y potencial, que pueda derivarse de la ejecución del proyecto vial.</p> <p>La mayoría de los municipios tienen baja capacidad de generación de recursos propios para destinación de inversiones a proyectos de integración territorial con enfoque asociativo, en una situación afectada además por el conflicto armado. Esta situación limita la capacidad de las localidades para aprovechar las oportunidades derivadas del proyecto vial, y para enfrentar sus afectaciones negativas, por medio de estrategias de planeación y acción que superen los límites municipales.</p> <p>Hay conflictos irresueltos y estructurales (especialmente entre la ciudadanía y los gobiernos locales, y los gobiernos departamental y nacional) que pueden reactivarse y afectar el proyecto, ya que este es agenciado por los niveles estatales superiores y que son objetivo de reclamos.</p>

Tabla 10. Gobernanzas híbridas

Municipios en área de influencia directa: Dabeiba, Mutatá, Puerto Berrío, Segovia, Remedios, Zaragoza, Valdivia, Tarazá			
Condiciones y dinámicas	Oportunidades		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
<p>Ubicación periférica con relación al centro del Departamento, pero estratégica por su localización geográfica para los actores armados.</p> <p>Un orden establecido por medio de la violencia, en donde la lucha por el control territorial ha contrastado con una presencia débil del Estado, que ha sido ineficaz a la hora de garantizar condiciones de vida óptimas para el goce efectivo de derechos de sus ciudadanos.</p> <p>Municipios donde coexiste dinamismo socioeconómico, concentración de riqueza y conflicto armado.</p> <p>Debilidades de gobierno público, con dificultades para cumplir funciones de ley como prestación de servicios sociales básicos, lo cual se traduce en los más bajos indicadores departamentales.</p> <p>Importante concentración de luchas sociales y activación de la protesta, en coyunturas motivadas por temas irresueltos entre sectores sociales y el Estado.</p> <p>Procesos de gobernanza con interacciones marcadas por posiciones asimétricas de los actores involucrados, teniendo mayor jerarquía los actores que han logrado el control territorial; una participación difusa de las administraciones locales y un ejercicio de la ciudadanía amenazado y limitado constantemente por los grupos armados y sus intereses.</p>	<p>Presencia de importantes sectores económicos con intereses en la conectividad vial, puede generar un clima favorable de articulación con el proyecto, los gobiernos locales y las poblaciones.</p>	<p>Mejor dotación de bienes y servicios básicos, si los gobiernos locales y departamental activan planes coordinados de intervención de desarrollo territorial, con el fin de avanzar en la resolución de carencias históricas de abandono estatal y desintitucionalización.</p>	<p>Mayor presencia (multinivel y multiactores) de institucionalidad pública y privada que puede generar disminución de los índices de violencia, al aumentar la presencia estatal y las dinámicas económicas y políticas en torno a la gestión territorial, construyendo condiciones más propicias para avanzar en acciones de desarrollo territorial.</p>

Tabla 11. Gobernanzas en vulnerabilidad

Municipios en área de influencia directa: Giraldo, Sopetrán y Cáceres.			
Condiciones y dinámicas	Riesgo		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
<p>Debilidades de gobierno público.</p> <p>Afectación de conflicto armado en los municipios de periferia (Necoclí, Carepa, Briceño) y dinámicas delincuenciales en los más cercanos al Valle de Aburrá (Sopetrán).</p> <p>Baja activación de la ciudadanía en la acción colectiva, a excepción de Cáceres y Necoclí (este último fuera del área de influencia directa), en los cuales hay temas coyunturales: minería y restitución de tierras.</p> <p>Injerencia del conflicto armado en la acción colectiva.</p> <p>Un orden marcado por la primacía de las instituciones estatales en la gestión de lo público frente a la pasividad ciudadana con una potencial amenaza por efecto de la emergencia o reactivación de violencias.</p>	<p>En zonas microfocalizadas para la restitución de tierras, el proyecto puede ver afectada su gestión predial (Cáceres).</p>	<p>Aumento de las acciones delincuenciales por afluencia de foráneos.</p>	<p>Incapacidad de contener aumentos de violencias, asociadas a fenómenos como el aumento de la acción delincencial por movilización de población y reacomodo de las dinámicas del conflicto armado, especialmente en zonas con una desconexión histórica, en donde se ha consolidado la presencia de actores armados ilegales.</p>
	<p>Una gestión socioambiental que no adopte el ciclo completo de la participación (información- consulta- concertación), puede llevar a la emergencia de conflictos con actores locales. En las gobernanzas en vulnerabilidad, son especialmente sensibles, los procesos de consulta previa que se deberán llevar a cabo con grupos étnicos en Sopetrán y Cáceres.</p>	<p>Activación de violencias que atenten contra el ejercicio ciudadano.</p>	<p>Debilidad para gestionar los cambios territoriales como efecto de la ejecución del proyecto</p>
	Oportunidades		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
		<p>Mejor dotación de bienes y servicios básicos, si los gobiernos locales y departamental, activan planes coordinados de intervención de desarrollo territorial, para avanzar en la resolución de carencias históricas de abandono estatal y desinstitucionalización.</p>	<p>Mayor presencia de la institucionalidad nacional y departamental que potencien y fortalezcan la capacidad de gestión de los entes territoriales locales.</p>
			<p>Posibilidad de establecer agendas de desarrollo regional para el aprovechamiento de las ventajas competitivas que traerá el proyecto a los municipios en área de influencia directa.</p>

Tabla 12. Gobernanzas en inercia

Municipios en área de influencia directa: Frontino, Cañasgordas, Uramita, Angostura, Anzá, Jericó, Támesis, Valparaíso, Caramanta, La Pintada, Santo Domingo, San Roque, Cisneros, Maceo.			
Condiciones y dinámicas	Riesgo		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
<p>Ubicación periférica en relación al centro del departamento.</p> <p>Débil gobierno público.</p> <p>Baja intensidad del conflicto armado.</p> <p>Se identifican dos tipos de relación gobierno ciudadanía, que demandan abordaje diferencial: gobiernos débiles – ciudadanías débiles; gobiernos débiles- ciudadanías fuertes.</p> <p>Las elites políticas locales y regionales tienen una gran incidencia en la regulación de los procesos de gestión pública, compitiendo o articulándose a las instituciones municipales y ejerciendo como intermediario entre estas y la ciudadanía. La configuración territorial de las subregiones involucradas, presenta fuertes relaciones con la centralidad departamental y regional.</p> <p>Los procesos de gobernanza y las interacciones que allí se dan, están determinados por la intermediación y negociación que establecen tanto las instituciones municipales como la ciudadanía con las élites políticas con incidencia en sus municipios. Las gobernanzas estarán influenciadas por los intereses de dichas élites, las confrontaciones o acuerdos con las administraciones locales y el acomodamiento de la ciudadanía.</p>	<p>Algunos municipios tradicionalmente de baja conflictividad social, están presentando conflictos emergentes por temas como la protesta anti minera, lo cual si bien no está relacionado de manera directa con el proyecto, puede afectarlo, a través de acciones de protesta en vía pública.</p>	<p>Ciudadanía débil, con poca acción y capacidad de ejercer veeduría y control social en el marco de la institucionalidad, sobre la intervención de agentes externos (especialmente, municipios del Occidente).</p>	<p>Administraciones municipales con poca capacidad para activas acciones de gestión territorial, necesarias en la articulación de procesos, con el fin de potenciar la vía como un factor de desarrollo.</p>
	<b>Oportunidades</b>		
	<b>Proyecto</b>	<b>Ciudadanía</b>	<b>Gobiernos</b>
	<p>Bajos niveles de conflicto armado, lo que se constituye en una ventaja para la ejecución y operación del proyecto vial, así como para su aprovechamiento por parte de la ciudadanía.</p>	<p>Ciudadanía fuerte con capacidad de ejercer veeduría y control social, en el marco de la institucionalidad, sobre la intervención de agentes externos (municipios del Suroeste y El Oriente).</p>	<p>Los bajos indicadores de violencia permiten implementar, más fácilmente, acciones de fortalecimiento institucional gubernamental.</p>

Tabla 13. Gobernanzas nodales

Municipios en área de influencia directa: Amagá, Caldas, Caucasia, Chigorodó, Donmatías, Santa Rosa, Vegachí.			
Condiciones y dinámicas	Riesgo		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
<p>Nodos territoriales de importancia estratégica regional.</p> <p>Gobiernos de mediano a favorable desempeño institucional.</p> <p>Conflicto armado en aumento.</p> <p>Dinámicas significativas de luchas sociales y acción colectiva localizadas en algunos municipios. Caucasia contiene la mayor frecuencia de luchas sociales entre todos los municipios pertenecientes al área de influencia directa.</p> <p>Se constituyen como epicentro para la protesta social de ciertas localidades y sectores sociales.</p> <p>Si identifican dinámicas en las que la localización estratégica de la mayoría de los municipios de la agrupación, así como significativas dinámicas socioeconómicas y de ejercicio de la ciudadanía, dan cuenta de una mayor institucionalización y fortaleza de las administraciones locales y unas mejores condiciones para la participación ciudadana en la gestión de lo público. Ahora bien, en términos de gobernanzas, esta agrupación permite inferir procesos multicentrados que convocan y dinamizan, actores y representantes de diferentes sectores de la sociedad, destacándose el papel de gremios económicos como interlocutores con una considerable capacidad de maniobra y de acción.</p>	<p>Existencia de conflictos latentes y activos en Don matías y Santa Rosa, asociados a la localización de peajes y cobros de valorización de otras obras viales.</p> <p>Motivos de insatisfacción con las concesiones de las Autopistas para la Prosperidad, pueden reactivar tensiones sociales ya existentes.</p>		<p>Aumento en la demanda de bienes y servicios por incremento de población atraída por las vías, o por otros procesos propios de dinámicas demográficas.</p>
	<p>Conflicto armado en aumento, en el cual tanto la expresión armada, como la conflictividad social en algunos municipios, adoptan lenguajes violentos. Esto puede traer presiones sobre las concesiones, y retrasar o dificultar su labor</p>		
	<p>En zonas microfocalizadas para la restitución de tierras, el proyecto puede ver afectada su gestión predial (Chigorodó y Caucasia).</p>		
	<p>Una gestión socioambiental que no adopte el ciclo completo de la participación (información- consulta- concertación), puede llevar a la emergencia de conflictos con actores locales. En las en gobernanzas nodales, especialmente sensibles por su capacidad de movilización social, eventualmente se deberán adelantar procesos de consulta previa con grupos étnicos en Caucasia y Chigorodó.</p>		
	<b>Oportunidades</b>		
	<b>Proyecto</b>	<b>Ciudadanía</b>	<b>Gobiernos</b>
			<p>Administraciones municipales con desempeños y prácticas para de gobierno público aceptables, que en el marco del proyecto vial pueden adoptar acciones complementarias de mejora, especialmente en el manejo y optimización de recursos públicos, para resolver déficits específicos relacionados con la provisión de bienes y servicios.</p>

Tabla 14. Gobernanzas favorables

Municipios en área de influencia directa: Venecia, Concordia, San Jerónimo, Santa Fe de Antioquia, Titiribí.			
Condiciones y dinámicas	Riesgo		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
<p>Buena accesibilidad y localización estratégica de los municipios, respecto a la centralidad del Valle de Aburrá.</p> <p>Gobiernos municipales con desempeño institucional satisfactorio. Autoridades con mayor capacidad de interlocución directa, con niveles de gobierno departamental y nacional.</p> <p>Las dinámicas de acción colectiva, aunque presentan bajo número de hechos de protesta social, los poco referenciados son contundentes en sus resultados, lo cual muestra efectividad desde una interacción asociativa entre gobiernos, algunos poderes locales y la ciudadanía.</p>			La transición a modos de vida urbanos, que está en curso y puede traer el proyecto vial, representa un reto para sus gobiernos locales, en tanto implican mayores concentraciones poblacionales, y provisión de bienes y servicios.
	Oportunidades		
	Proyecto	Ciudadanía	Gobiernos
	Bajos niveles de conflicto armado.	Ciudadanía que activa canales institucionales para resolver divergencias con actores públicos y privados.	Por su localización, podrán captar mejor, respecto a las demás gobernanzas diferenciadas, los beneficios socioeconómicos, que el proyecto provee a la centralidad del Valle de Aburrá
			La interconexión con otras vías primarias concesionadas, incrementa su conectividad y acceso a bienes y servicios.
			Buen manejo gubernamental de recursos públicos, pero requiere de fortalecimiento en la generación de ingresos propios, para aumentar autonomía que permita planificar inversiones para la gestión territorial.

## 4. IDENTIFICACIÓN DE IMPLICACIONES EN ETAPAS DE CONSTRUCCIÓN Y DE OPERACIÓN DE LAS VÍAS

### • Etapa de construcción

Ámbito	Implicación	Descripción
Retos de la gestión pública	Aumento de la demanda de bienes y tservicios públicos, en municipios donde se presentarán inmigraciones de población.	<p>Algunos municipios verán aumentado su crecimiento demográfico y la demanda de bienes y servicios, gracias a la dinamización de actividades socioeconómicas a raíz de la operación vial. Por competencia de ley, son los gobiernos municipales los encargados de garantizar la prestación de servicios sociales básicos, (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), por lo cual se infiere que sobre ellos recaerán los mayores retos para responder a dicha situación.</p> <p>Los municipios en donde se identifica mayor probabilidad de desplazamiento de población, y que por tanto presentan mayor riesgo de presentar esta implicación son: Amagá, Santa Fe de Antioquia, Betulia, Cañasgordas, Caucasia, Concordia, Giraldo, Maceo, Mutatá, Puerto Berrío, Santo Domingo, Segovia, Uramita, Vegachí.</p>
	Cooptación y captura de rentas públicas y privadas, por parte de grupos armados ilegales que ejercen control territorial en municipios directamente afectados por la construcción de las vías.	<p>El control del poder local es una estrategia de guerra que tiene componentes militares, políticos y económicos. En algunos territorios del Departamento, los mandatarios locales deben gobernar y coexistir con grupos armados ilegales; en tales zonas, que son de especial interés para estos últimos, la construcción o el mejoramiento vial entran a hacer parte del orden de dominio establecido o en pugna.</p> <p>La autonomía fiscal de los municipios, combinada con una débil gobernabilidad, permite que dichas estructuras ilegales los usen como fuente de financiación, lucrándose de ingresos municipales y de entradas de nuevos capitales públicos o privados, que deben responder a esta lógica del poder y la autoridad para ejecutar los presupuestos y las obras.</p> <p>Son especialmente susceptibles a esta implicación los municipios ubicados en las conexiones Norte y Mar 2, ya que presentan las mayores dinámicas asociadas al conflicto armado aunado a deficientes condiciones de gobernanza.</p>
	En un escenario de aumento de las rentas locales por incremento de ingresos de recursos propios asociados al proyecto vial, se imponen mayores exigencias a los gobiernos municipales para administrar eficientemente los recursos públicos.	<p>Los gobiernos municipales en los cuales los ingresos propios se incrementan por concepto de tributos, cobros y tasas asociados al proyecto vial, responderán según su desempeño respecto al manejo fiscal y financiero, identificando capacidades diferenciales para dar respuesta a ello, en los diferentes municipios del territorio departamental atravesados por el proyecto vial.</p> <p>Teniendo en cuenta las ventajas de localización para absorber el shock de demanda por la construcción de las vías, son de especial atención respecto de esta implicación los siguientes municipios, pues tienen mayor posibilidad de ver dinamizada su economía: Puerto Berrío, Maceo, Yolombó, Remedios (Magdalena 2), Cisneros, Santo Domingo, San Roque, (Magdalena 1), Amagá, Titiribí, Venecia (Pacífico 1), , Jericó, Tarso, Támesis, La Pintada (Pacífico 2), Caramanta, Valparaíso (Pacífico 3), Santa Fe, San Jerónimo, Anzá, (Mar 1), Dabeiba, Cañasgordas, Chigorodó, Mutatá, Uramita (Mar 2), Caucasia, Zaragoza, Segovia, Remedios, (Norte).</p> <p>Mientras que dadas las limitaciones en el desempeño de sus administraciones públicas, son especialmente susceptibles los municipios de Anzá, Betulia, Cañasgordas, Caramanta, Cisneros, Dabeiba, Frontino, Giraldo, Jericó, La Pintada, Maceo, Mutatá, Puerto Berrío, Remedios, San Roque, Santo Domingo, Segovia, Sopedrán, Támesis, Tarso, Uramita, Valparaíso, Yalí, Yolombó y Zaragoza</p>

Ámbito	Implicación	Descripción
Gestión territorial	<p>Aumento de las demandas ciudadanas hacia las administraciones municipales, a causa de los impactos derivados de la construcción del proyecto vial.</p>	<p>Por constituirse en el actor institucional estatal más visible, las administraciones municipales fungirán como depositarias de las quejas y reclamos por parte de la ciudadanía que se considera afectada por actividades de construcción del proyecto vial, especialmente si no existen canales efectivos para la resolución de este tipo de demandas por parte del Concesionario.</p> <p>Las conexiones Norte y Mar 2 son las que presentan mayor posibilidad de presentar esta implicación, ya que contienen los municipios con mayores dinámicas de protesta social y acción colectiva. Al respecto merecen especial mención los municipios de las conexiones Pacífico 1 y 2, ya que si bien no tiene una dinámica tan alta como los mencionados al inicio, sí vienen presentando procesos de movilización social en tiempos recientes, los cuales han ganado alcance y efectividad ya que involucran poblaciones con mayores capitales humanos, políticos y económicos</p>
	<p>Las transformaciones en los usos del suelo, derivadas tanto de la construcción como del funcionamiento de las vías, hacen necesarias las revisiones y ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales.</p>	<p>Parte de la preparación y fortalecimiento de los entes municipales, radica en surtir procesos de revisión y ajuste del POT como su instrumento de planificación estratégica. Los municipios que hayan llevado a término un proceso de actualización reciente, en el cual se contemplen dinámicas territoriales en un escenario con el proyecto vial, tienen mejores elementos para la toma de decisiones estratégicas para la gestión territorial intra y supramunicipal.</p> <p>Los municipios ubicados en las conexiones Mar 1 y Pacífico 1, deberán tener especial cuidado al respecto, pues se prevé una mayor probabilidad de presiones por demanda de vivienda temporal en suelo urbano; mientras que en la conexión Norte hay mayor probabilidad de construcción de campamentos por parte de los concesionarios, por lo que en dicho caso los POT municipales deben prever la disponibilidad de suelo rural asociado a dichas obras, en coordinación con el concesionario.</p> <p>Así mismo por presiones sobre los sistemas de servicios básicos sociales y domiciliarios, deben tener cuidado en la adecuación de sus herramientas de planeación territorial los municipios ubicados en las conexiones Norte, Mar 1 y Mar 2; sin perder de vista que en Norte y Mar 2 se ubican los municipios con más bajas capacidades para su gestión pública, lo que implica un especial cuidado en sus procesos de cualificación de planes como el POT, con mayor participación y acompañamiento de la ciudadanía y la administración departamental.</p> <p>Por su parte los municipios de las conexiones Mar1, Pacífico 1 y Pacífico 2, que muestran el mayor nivel de fragmentación predial con una fuerte presión de la suburbanización por cercanía al Valle de Aburrá, necesitan una adecuación de sus POT con miras a enfrentar dicho fenómeno, el cual se espera sea acentuado con la construcción y funcionamiento de las Autopistas para la Prosperidad, ya que su efecto más evidente será acercar aún más a estos municipios a las dinámicas urbanas de Medellín. En este caso los municipios de Pacífico 2 son los que presentan menores capacidades en sus administraciones públicas, y por tanto los que mayor cuidado deben tener en este proceso.</p>

Ámbito	Implicación	Descripción
Conflictos socioambientales	Emergencia de conflictos derivados de la afectación o pérdida de servicios ambientales.	Los impactos sobre servicios ambientales proporcionados por recursos como el agua, los bosques y la tierra, son objeto de conflicto con pobladores afectados, y organizaciones ambientalistas de carácter local, regional y/o nacional, que pueden ver en acciones puntuales del proyecto, afectaciones que consideran de importancia.
	Emergencia de conflictos asociados a la negociación predial y a la especulación de tierras.	<p>La negociación predial puede suscitar conflictos con dueños o poseedores, sea por la negativa a relocalizaciones o por la inconformidad con los montos ofrecidos por parte del Concesionario para el pago del predio o mejoras.</p> <p>En las conexiones Magdalena 1, Mar 1, Pacífico 1, 2 y 3, pueden presentarse con mayor intensidad los procesos de especulación, ya que se encuentran más cerca de las dinámicas de suburbanización del Valle de Aburrá, y son escenario de competencia por intereses rentísticos sobre el suelo; en estos municipios se debe tener especial cuidado con este fenómeno, consolidando una fuerte estrategia de información pública, con miras a informar eficientemente a la ciudadanía y los gobiernos locales sobre la definición de los trazados, los procedimientos de negociación de predios institucionalizados en el marco del proyecto, y las proyecciones de usos del suelo.</p> <p>Respecto del tema de especulación, también se tendrá que tener cuidado con los municipios de las conexiones Mar 1, Mar 2 y Magdalena 2, ya que allí se concentran la mayor cantidad de predios a negociar en el marco del proyecto vial.</p> <p>La Conexión Norte es un caso especial dada la alta informalidad en la tenencia de la tierra presente en los municipios que hacen parte de su área de influencia, característica que comparte con la Conexión Mar 2, así como con las zonas más aisladas del Departamento; esta característica puede entorpecer los trámites de gestión predial necesarios para el avance de las obras.</p> <p>En conexiones que involucran regiones como Urabá, Magdalena Medio y Bajo Cauca, pueden presentarse escollos para la negociación predial, en tanto algunos municipios constituidos como área de influencia directa del proyecto, son objeto de microfocalización para avanzar en procesos de restitución de tierras, es el caso de Mutatá y Chigorodó (Conexión Mar 2), Caucasia (conexiones Norte y Caucasia Don matías), y San Roque (Magdalena 1), los cuales han sido priorizados en el Departamento para cumplir dicho propósito.</p>
	Emergencia de conflictos asociados con poblaciones del área de influencia directa, por la interrupción de vías terciarias y caminos.	<p>La mayoría de los municipios que configuran el área de influencia directa del Proyecto Autopistas para la Prosperidad, corresponden a territorios rurales en los cuales las vías terciarias y caminos son parte vital de sus redes de movilidad y circuitos económicos, por lo cual la interrupción de las mismas puede desencadenar conflictos con comunidades puntuales.</p> <p>Esta implicación presenta mayor probabilidad de ocurrencia en las conexiones Magdalena 2, Mar 2 y Norte, ya que son las que presentan mayor cantidad de vías interrumpidas según esta investigación y contando con los datos limitados respecto de los trazados finales de las vías.</p> <p>No puede perderse de vista que en las conexiones Mar 2 y Norte se concentran los municipios con mayor capacidad de movilización y acción colectiva, lo que puede configurarse en una ventaja con miras a evitar perjuicios causados por las interrupciones, o en una desventaja para los concesionarios y las obras en caso que la gestión socioambiental no tramite adecuadamente la solución a este tipo de afectaciones, detonando animosidad y posibles reacciones de la ciudadanía frente al proyecto.</p>
El inicio de procesos de consulta y concertación con grupos étnicos (Consulta previa con comunidades indígenas y comunidades negras o afrodescendientes), puede llevar a la emergencia de temas sensibles, en los cuales se establecen conflictos entre la visión e intervención vial, con la visión, planteamientos y demandas de dichos grupos.	<p>La ocupación y ejercicio de territorialidad de grupos étnicos en Colombia, está reconocida y amparada por un marco jurídico como el Convenio 169 de la OIT, el Decreto 1320 de 1998 y protocolos derivados. En esta normativa, se establece el derecho fundamental que tienen los grupos étnicos, a ser consultados y concertar, a través del mecanismo de la Consulta Previa, (de carácter público y obligatorio), sobre procesos de desarrollo como medidas legislativas, administrativas o proyectos que intervienen sus territorios; que afecten de alguna manera sus formas de vida, creencias, instituciones y en general, su propio desarrollo sociocultural.</p> <p>Son de especial atención en este tema las conexiones Mar 2 (Dabeiba) y Norte (Zaragoza), pues allí hay mayor presencia de territorios y comunidades étnicas, con las cuales eventualmente se deberán iniciar procesos de consulta previa.</p>	

## • Etapa de operación

Ámbito	Implicación	Descripción
Retos de la gestión pública	Reajuste de las dinámicas del conflicto armado.	En las zonas periféricas del Departamento, donde la presencia del Estado ha sido difusa e ineficaz a la hora de garantizar el goce efectivo de derechos básicos de la población, que presenta los mayores niveles de desconexión física de sus territorios, y en donde en virtud de dicho aislamiento y abandono se han consolidado la presencia, control, acción e intereses de los grupos armados ilegales; en el marco del funcionamiento de las nuevas vías y el aumento de la accesibilidad, se darán procesos de reacomodo del conflicto armado y los controles territoriales, ya que estos se han fundamentado, en buena medida, en las dificultades de acceso que presentan las zonas duramente afectadas por dichas dinámicas.
Gestión territorial	Asentamiento de los desequilibrios territoriales para aprovechar oportunidades y enfrentar riesgos.	<p>La no observancia de condiciones y dinámicas diferenciales de gobernanza local de los municipios, (articulaciones público- privadas, desempeños gobiernos municipales, tipos de conflictos y formas de autoridad existentes, etc.), hace que con el proyecto se profundicen brechas territoriales que dificultan el empoderamiento local, especialmente de los municipios históricamente marginados.</p> <p>El trazado de las Autopistas para la Prosperidad, que en términos generales sigue el actual trazado de la red vial primaria del Departamento, continua privilegiando la conectividad del centro de Antioquia (donde están los municipios que actualmente tienen mejor accesibilidad), y sigue dejando en condiciones inferiores a los municipios más alejados de dicha centralidad, especialmente a los que no se encuentran atravesados por su trazado, los cuales han presentado el mayor aislamiento histórico y actual. Este aislamiento se ha presentado de manera concomitante con fenómenos de inseguridad, violencia, pobreza y bajas capacidades para la gestión de lo público.</p> <p>Entonces el actual trazado de las vías, en ausencia de acciones que vinculen a estos territorios marginados con las dinámicas socioeconómicas de mayor alcance del departamento, pueden acentuar esta situación de desequilibrios territoriales.</p> <p>Al respecto es especialmente compleja la situación de los municipios ubicados en las actuales subregiones del Bajo Cauca, en el norte más lejano, al Occidente en los límites con el Urabá, y en el oriente lejano; pues son zonas con fuertes dificultades de acceso terrestre y con los peores indicadores socioeconómicos del Departamento.</p>
	Aumento en las exigencias de gestión pública de los gobiernos locales, por cuenta del crecimiento de su población.	Las dinámicas demográficas calculadas en este proyecto y teniendo en cuenta las Autopistas para la Prosperidad, marcan una tendencia de crecimiento en las subregiones del Bajo Cauca, el Norte, el Nordeste, el Urabá y la zona norte del Magdalena Medio, específicamente en los departamentos atravesados por la red vial primaria; en donde también se presentan bajas capacidades de los gobiernos locales para gestionar su desarrollo, por lo que será necesario cualificar dichas capacidad con el fin de atender una población en aumento.
Conflictos socioambientales	Las vías adquieren mayor valor estratégica en puntos nodales (actuales y futuros), como escenarios de visibilización de la protesta social, mediante modalidades como bloqueos viales, marchas, concentraciones y /o paros entre otros, desarrollados en vía pública.	<p>El descontento social puede afectar la operación vial de forma directa por conflictos generados con la vía, (protestas por peajes, retornos, variantes; percepción de mayor accidentalidad, entre otros impactos); o indirectamente por otros conflictos no vinculados con la misma. Los actores convocantes de potenciales protestas colectivas en el espacio público, pueden identificar en los diferentes trayectos de las Autopistas epicentros viales cuya importancia en la conectividad del país, genera mayor posibilidad de acceder demandas reivindicativas específicas, ejerciendo visibilización, presión y persuasión de la protesta con los bloqueos viales, al incomunicar zonas altamente susceptibles a este tipo de acciones.</p> <p>En este sentido son municipios a tener en cuenta por su situación estratégica: La Pintada, Maceo, Caucasia, Santa Fe de Antioquia, Puerto Berrío, Barbosa y Caldas.</p>

# BIBLIOGRAFÍA

- Archila, M. (2002). 25 Años de Luchas sociales en Colombia 1975-2000. Bogotá, Colombia: CINEP.
- Ballesteros, B. (Agosto de 2013). Violencia y gestión municipal. Bogotá, Colombia: Federación Colombiana de Municipios- GTZ.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (Diciembre de 2012). Interrupción y bloqueo de caminos en América del Sur. Caracterización del fenómeno y sanciones penales. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Bolívar, C. L.-G. (2010). La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes. En I. B. al, Gobernanza y conflicto en Colombia. Bogotá: Cinep-Irg., p. 225.
- Bolívar, I. J., & Torres Bustamante, M. C. (2010). ¿Puede el poder local de los actores armados ilegales alcanzar cierto grado de legitimidad? En C. Launay Gama, & F. González, Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, p. 47-59.
- Bonet, J. (Julio de 2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Cartagena, Bolívar, Colombia: Banco de La República.
- CEINTE. (Diciembre de 2013). Acompañamiento en fortalecimiento de ingresos, gestión financiera y fiscal y programas de saneamiento. Medellín, Antioquia, Colombia: Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). Silenciar la democracia: las masacres de Remedios y Segovia, 1982-1997. Bogotá: Ediciones Semana. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/index.php/informes-gmh/informes-2011/las-masacres-de-remedios-y-segovia>
- Centro de Investigación y Educación Popular. (Octubre de 2008). Marco conceptual Base de datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Bogotá, Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- \_\_\_\_\_. (2011). Marco conceptual de la Base de datos de Luchas sociales. Bogotá, Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular - Programa por la Paz.
- \_\_\_\_\_. (2012). Base de datos de Luchas Sociales. Bogotá, Colombia.
- \_\_\_\_\_. (Abril de 2014). Luchas sociales en Colombia 2013. Informe Especial del CINEP/ Programa por la Paz. Bogotá, Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular - Programa por la Paz.
- Codesarrollo. (1998). El perfil de nuestros alcaldes, 1998-2000. Medellín: Fundación Codesarrollo.
- \_\_\_\_\_. (2001). El perfil de nuestros alcaldes, 2001-2003. Medellín: Fundación Codesarrollo.

- \_\_\_\_\_. (2004). El perfil de nuestros alcaldes, 2004-2007. Sexta versión. Medellín: Fundación Codesarrollo.
- \_\_\_\_\_. (2008). El perfil de nuestros alcaldes, 2008-2011. Medellín: Fundación Codesarrollo.
- Conferencia Episcopal de Colombia. (2000). Desplazamiento forzado en Antioquia. 1985 - 1998. Magdalena Medio. Bogotá: Conferencia Episcopal de Antioquia.
- \_\_\_\_\_. (2000). Desplazamiento forzado en Antioquia. Norte. Bogotá: Conferencia Episcopal.
- \_\_\_\_\_. (2000). Desplazamiento Forzado en Antioquia. Oriente. Bogotá: Conferencia Episcopal.
- \_\_\_\_\_. (2000). Desplazamiento forzado en Antioquia. Suroeste. Medellín: Conferencia episcopal.
- Dávila, A., & Corredor, A. M. (1998). Las elecciones del 26 de octubre: ¿cómo se reprodujo el poder local y regional? En A. M. (Comps.), Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes; Fundación Social, p. 77-116.
- Defensoría del pueblo. (2008). Informe de riesgo No 016-08 A.I. s.n.
- Defensoría del Pueblo, r. A. (2011). Informe sobre desplazamiento forzado en Antioquia y valoración de la política pública de atención integral. Defensoría del Pueblo, Medellín.
- Defensoría del Pueblo. (2013). Informe de riesgo 037-13. Recuperado de <http://sisat.defensoria.org.co:8097/subsitio/Infografia/2013/ResumenIR037-13.pdf>
- Dorado, F. (Enero de 2014). Colombia: Balance de las luchas populares de 2013. Semanario Virtual Caja de Herramientas. Bogotá, Colombia: Viva La Ciudadanía.
- García de la Torre, C. I., & Aramburo Siegert, C. I. (2011). Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008. Medellín: CINEP.
- García, C. (2011). Los estudios sobre órdenes locales. Enfoques, debates y desafíos. Análisis Político, p. 55-78.
- García, M. (2005). Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- García, M. e. (2011). Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En M. G. y, Los estados del país: instituciones municipales y realidades locales. Bogotá: Dejusticia, p. 264.
- Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. (2012). Medición y Análisis del Desempeño Municipal. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- \_\_\_\_\_. (2013). Informe de viabilidad fiscal municipios de Antioquia- Vigencia 2012. Medellín: Gobernación de Antioquia.

- \_\_\_\_\_. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia. (2007). Modelo integral de asesoría y apoyo al desarrollo local, sistematización de la experiencia. Medellín: Universidad de Antioquia.
- \_\_\_\_\_. Gerencia Indígena Departamental. Cabildo Indígena Cristianía. (2013). Censo de Población Indígena Rural de Antioquia 2011. Medellín, Antioquia, Colombia.
- \_\_\_\_\_. Dirección Seccional de Salud. (25 de Julio de 2011). Recuperado de <http://antioquia.gov.co/index.php/noticias-2011-julio/5793-110-municipios-certificados-en-salud>
- González, A. (2006). Acción colectiva en contextos de violencia prolongada. Estudios Políticos, p. 9-60.
- \_\_\_\_\_. (2006). Acción colectiva en contextos de violencia prolongada. Estudios Políticos (29), p. 9-60.
- González, A. (2009). La región cohesionada: entre la reconfiguración de la violencia y las experiencias de construcción de alternativas. El caso del Oriente antioqueño. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Universidad Complutense de Madrid.
- González, F., & Otero Bahamon, S. (2010). La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En C. Launay-Gama, & F. E. González González, *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacciones entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (pp. 28-36). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Guzmán Barney, Á., & Rodríguez Pizarro, A. N. (2014). Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca. 1990-2010. *Revista Sociedad y economía*(26), p. 155-184.
- INER. (2003). Urabá. Desarrollo regional: una tarea común universidad región. Medellín: Universidad de Antioquia.
- \_\_\_\_\_. (2006). Asambleas municipales ¿movimientos sociales, organizaciones o acciones colectivas? Una propuesta interpretativa. Medellín.
- \_\_\_\_\_. (2007). Nordeste. Desarrollo regional: una tarea común universidad-región. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Instituto Nacional de Salud. (2014). Estado de la Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano en Colombia- 2013. Bogotá: Instituto Nacional de Salud, Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia.
- Launay-Gama, C., & González, F. (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto vilento*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- López, C. (s.f.). La ruta de la expansión paramilitar y la transformación política en Antioquia. La década de la transformación, 1997-2007. (C. López, Ed.)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Unidad de Restitución de Tierras. (s.f.). Informe de Rendición de cuentas correspondiente al año 2013. Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Territorial Antioquia. Unidad de Restitución de Tierras, Antioquia. Medellín: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ministerio de Educación Nacional. Centro Virtual de Noticias de la Educación. (26 de Noviembre de 2014). Así están las regiones del país según resultados de las Pruebas Saber 11°. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-347318.html>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). Informe Nacional Calidad de Agua para consumo humano. Julio de 2007-Diciembre de 2011. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

\_\_\_\_\_. Dirección de Regulación de la Operación del aseguramiento en salud, riesgos laborales y pensiones. (2014). Cobertura Régimen Subsidiado Diciembre de 2013-Base de Datos Única de Afiliados (BDUA). Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

Misión de Observación Electoral, r. A. (2 - 8 de Septiembre de 2011). Retos y riesgos electorales en Antioquia 2011. Semanario virtual Caja de Herramientas.

\_\_\_\_\_. Corporación Nuevo Arco Iris. (2008). Monografía Político Electoral. Departamento de Antioquia. 1997-2007. Bogotá: s.n. Recuperado de [http://revistakavilando.weebly.com/uploads/1/3/6/3/13632409/elecciones\\_\\_y\\_paramilitarismo\\_en\\_antioquia.pdf](http://revistakavilando.weebly.com/uploads/1/3/6/3/13632409/elecciones__y_paramilitarismo_en_antioquia.pdf)

\_\_\_\_\_. (s.f.). Monografía Político Electoral. Departamento de Antioquia, 1997-2007. (C. L. Hernández, Ed.) Obtenido de Revista Kavilando.

Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2005). Panorama actual del occidente antioqueño. Bogotá: s.n.

Ortega, P. (2013). Aproximación teórica al impacto del conflicto armado en la movilización social. (C. d. Conflictos, Ed.) Documentos de Trabajo CERAC(20), p. 1-20.

Ospina, B. (s.f.). Más allá de las metáforas espaciales. Andamiaje conceptual entre la geografía y los movimientos sociales. La Plata, Argentina.

Otero, F. G. (2010). La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En C. L.-G. González, *Gobernanza y conflicto en ¿Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: Cinep-IRG, p. 28-59.

Programa Alianza para la Paz en Colombia. ASDI – PNUD. (2010). Oriente antioqueño. Análisis de la conflictividad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia.

Rubio, M. (Noviembre de 2002). Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia. Bogotá, Colombia: Fundación para la Promoción de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología del Banco de la República.

Scribano, A. (1999). Argentina cortada: “cortes de ruta” y visibilidad social en el contexto del ajuste. *Lucha Popular, democracia, neoliberalismo: Protesta Popular en América Latina en los Años del Ajuste*. Venezuela: Nueva visión.

- Uribe, M. T. (1998). Órdenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano. *Revista de Estudios Políticos*, p. 25-49.
- \_\_\_\_\_. (Julio-diciembre de 2006). Notas preliminares sobre resistencias de la sociedad civil en un contexto de guerras y transacciones. *Estudios Políticos*(29), p. 63-78.
- Valencia, L. (2007). ¿Por qué confluyeron paramilitares y políticos? *Arcanos* (13).
- Velásquez, F. (Septiembre de 2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá, Colombia: Fundación Foro Nacional por Colombia - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

# CIBERGRAFÍA

- Agencia de prensa IPC. (5 de febrero de 2011). Disputa por el microtráfico se extiende al Oriente antioqueño. Recuperado de [http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=475:disputa-por-el-microtrafico-se-extiende-al-oriente-antioqueno&catid=37:general&Itemid=150](http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=475:disputa-por-el-microtrafico-se-extiende-al-oriente-antioqueno&catid=37:general&Itemid=150)
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). Silenciar la democracia: las masacres de Remedios y Segovia, 1982-1997. Bogotá: Ediciones Semana. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/index.php/informes-gmh/informes-2011/las-masacres-de-remedios-y-segovia>
- \_\_\_\_\_. (2013). Capítulo 1. Una guerra prolongada y degradada. Dimensiones y modalidades de violencia. En C. N. Histórica, Basta Ya. Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Pro-Off Set. Recuperado de [http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap1\\_30-109.pdf](http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap1_30-109.pdf)
- El Colombiano. (2013). Noticias Oriente antioqueño. Para saber más de nuestra región. Recuperado de <https://noticiasorienteanioqueno.wordpress.com/2013/02/10/campesinos-de-abejorral-argelia-y-sonson-denuncian-que-supuestos-guerrilleros-les-cobran-vacuna-por-reparacion/>
- El Colombiano. (14 de diciembre de 2014). El Colombiano. Obtenido de Las hipótesis que rodean la masacre de Amalfi. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/las-hipotesis-que-rodean-la-masacre-en-amalfi-CC895400>
- Espinosa M, N. (Julio - Diciembre de 2011). Dime que fuente usas y te diré que análisis presentas. Balance conceptual y metodológico de bases de datos sobre conflicto armado en Colombia. Universitas Humanística, 297 - 320. Recuperado de [http://www.javeriana.edu.co/revistas/Facultad/sociales/humanistica/numero\\_interna.php?idioma=1&pag\\_id=&revistaID=43&contenido\\_id=406](http://www.javeriana.edu.co/revistas/Facultad/sociales/humanistica/numero_interna.php?idioma=1&pag_id=&revistaID=43&contenido_id=406)
- Fundación ideas para la paz; USAID. (2014). Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario. Bogotá: s.n. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/52efd828c4cbe.pdf>
- García, M. (2012). La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Recuperado de [http://www.fescol.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=273:la-debilidad-institucional-de-los-municipios-en-colombia&catid=24:policy-papers-fescol&Itemid=9:](http://www.fescol.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=273:la-debilidad-institucional-de-los-municipios-en-colombia&catid=24:policy-papers-fescol&Itemid=9:)  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>
- Gobernación de Antioquia. (2013). Anuario Estadístico de Antioquia 2012. Recuperado de [http://antioquia.gov.co/PDF2/anuario\\_2012/data/indicadores/IND148.html](http://antioquia.gov.co/PDF2/anuario_2012/data/indicadores/IND148.html)
- \_\_\_\_\_. Dirección Seccional de Salud. (13 de Febrero de 2013). Agua potable en Antioquia. Línea Base 2011. Recuperado de [http://.antioquia.gov.co/XLSX/linea\\_base.ppt](http://.antioquia.gov.co/XLSX/linea_base.ppt)

- Observatorio de derechos humanos de la Presidencia de la República. (2007). Diagnóstico departamental Antioquia. Bogotá. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/antioquia.pdf>
- Observatorio de paz integral. (Agosto de 2012). Observatorio de paz integral. Recuperado de [http://www.opi.org.co/pdfs/CASO\\_PUERTO%20BERRIO.pdf](http://www.opi.org.co/pdfs/CASO_PUERTO%20BERRIO.pdf)
- Peña Reyes, L. B. (2008). Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en la geografía humana. Cuadernos de geografía. Revista colombiana de geografía(17). Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/10921/11519>, p. 89-115.
- Red de hermandad y solidaridad con Colombia. (Febrero de 2014). Amenazas a los pobladores del municipio de San Francisco, Oriente antioqueño. Recuperado de <http://www.redcolombia.org/index.php/regiones/centro/antioquia/1021-amenazas-a-los-pobladores-del-municipio-de-san-francisco-oriente-antioque.html>
- Semana. (13 de septiembre de 2014). Terror en el Bajo Cauca. Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/terror-en-el-bajo-cauca/402644-3>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (18 de Enero de 2014). Resultados por municipio del proceso de Certificación SGP-APSB, vigencia 2012 (con acto administrativo en firme). Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Recuperado de <http://www.superservicios.gov.co/Acueducto-Alcantarillado-y-Aseo/Certificaciones>
- Velásquez, F. (8 de marzo de 2010). Razón Pública.com. Obtenido de Las otras caras del poder. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/802-las-otras-caras-del-poder.html>
- Verdad abierta. (2013). El norte de Antioquia se plaga de minas antipersona. Verdad abierta.com. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/victimarios/bloques-de-las-farc/5051-el-norte-de-antioquia-territorio-cercado-por-las-minas-antipersona>
- Verdad abierta. (14 de abril de 2014). En Piamonte, Cáceres, bandas criminales no dejan restituir las tierras. Verdad abierta.com. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5308-en-piamonte-caceres-bandas-criminales-no-dejan-restituir-las-tierras>
- Verdad abierta. Conflicto armado en Colombia. (s.f.). Bloque suroeste antioqueño Verdad abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/419-bloque-suroeste-antioqueno->