Estudio De Caso: Bajo Cauca Antioqueño

Ituango, Briceño, Valdivia, Anorí, Caucasia, Tarazá, Zaragoza, Cáceres, El Bagre, Nechí.

Octubre 2014

Esta evaluación fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID. El contenido de esta evaluación es responsabilidad de Ana María Rivera, Juan Vargas, Juan Guillermo Rubio y Mario Indaburu y Management Systems International y no necesariamente refleja la opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

ESTUDIO DE CASO: EL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO

MUNICIPIOS:

ITUANGO, BRICEÑO, VALDIVIA, ANORÍ, CAUCASIA, TARAZÁ, ZARAGOZA, CÁCERES, EL BAGRE, NECHÍ.

Ana María Rivera, Juan Vargas, Juan Guillermo Rubio y Mario Indaburu - Management Systems International

Management Systems International
600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024
www.msiworldwide.com

October 14, 2014

Contracted under AID-514-C-13-00003

USAID/Colombia EVAL (Evaluation and Analysis for Learning)

DISCLAIMER
Esta evaluación fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID. El contenido de esta evaluación es responsabilidad de Ana María Rivera, Juan Vargas, Juan Guillermo Rubio y Mario Indaburu y Management Systems International, y no necesariamente refleja la opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN **1**
1. SEGURIDAD **5**
1.1 Orden Público 5
1.2 Indicadores de Seguridad 8
1.4 Minería Ilegal y Extorsión 10
1.5 Restitución de Tierras 11
1.6 Secuestro y minas antipersona 12
1.7 Lo que opina la ciudadanía 12
1.8 Los Modelos Existentes 13
CONCLUSIONES EN SEGURIDAD 15
Desafíos en materia seguridad en un escenario del posconflicto 16
2. GOBERNABILIDAD **16**
2.1 Capacidad Institucional Local para Gobernar 17
2.2 El Desempeño Fiscal y la Gestión Financiera 19
2.3 La ejecución de las regalías 20
2.4 Acceso a la Justicia 20
2.5 La oferta pública del nivel nacional en el territorio 22
2.6 La participación ciudadana y la organización de la Sociedad Civil 22
2.7 Lo que opina la ciudadanía 24
2.8 Los Modelos Existentes 25
CONCLUSIONES EN GOBERNABILIDAD 27
3. DESARROLLO **27**
3.1 Crecimiento Económico 28
3.2 Desarrollo social 31
3.3 Lo que dice la gente 33
3.4 Los Modelos Existentes 34
3.5 La relación entre violencia y desarrollo 36
CONCLUSIONES EN DESARROLLO 37
BIBLIOGRAFÍA **43**

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Mapas

Mapa 1. Bajo Cauca Antioqueño 3
Mapa 2. Importancia Estratégica del Territorio. Presencia FARC-BACRIM 5

Tablas

Tabla 1. Comparación de cadenas de valor en materia de seguridad 14
Tabla 2. Desempeño Integral 2006-2013 18
Tabla 3. Gestión de regalías abril 2013 20
Tabla 4. Comparación de cadenas de valor en materia de Gobernabilidad 25
Tabla 5. Índice de Pobreza Multidimensional de la región estimado a 2012 31
Tabla 6. Titulación de Baldíos 2000-2014 34
Tabla 7. Comparación de cadenas de valor en materia de Desarrollo Económico 34

Gráficos

Gráfico 1. Estudio de caso Bajo Cauca Antioqueño 2000-2014 1
Gráfico 2. Comparación perfiles poblacionales del Bajo Cauca 4
Gráfico 3. Línea de Tiempo presencia de Grupos Armados Ilegales en el territorio 6
Gráfico 4. Ataques de las FARC 2000– 2012 7
Gráfico 5. Ataques Paramilitares 2000– 2012 7
Gráfico 6. Tasa de Homicidios 2000 – 2013 9
Gráfico 7. Número de hectáreas cultivadas con coca 2000 – 2012 10
Gráfico 8. Índice de desempeño integral 2005 - 2013 18
Gráfico 9. Participación en elecciones alcalde 2000-2011 22
Gráfico 10. Recaudo per cápita 2000 - 2012 28
Gráfico 11. Ingresos tributarios per cápita 2000 - 2012 29
Gráfico 12. Recaudo predial per cápita 2000 - 2012 29
Gráfico 13. Explotación Minerales 2000 - 2011 29
Gráfico 14. Explotación de oro 2000 - 2011 30

ACRÓNIMOS

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia (grupo paramilitar)
ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
BACRIM	Bandas Criminales
CCAI	Centro de Coordinación y Acción Integral
CELI N/S	Consolidation Enhanced Livelihoods Initiative (Programa de USAID)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
EPL	Ejército Popular de Liberación (grupo guerrillero)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (grupo guerrillero)
EVAL	Evaluation and Analysis for Learning (Programa de USAID)
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDI	Índice de Desempeño Integral
IDF	Índice de Desempeño Fiscal
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (grupo guerrillero)
FFMM	Fuerzas Militares
GAI	Grupos Armados Ilegales
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
PNCT	Política Nacional de Consolidación Territorial
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (UNODC)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UACT	Unidad Administrativa Para La Consolidación Territorial
USAID	U.S. Agency for International Development

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio de caso, es valorar el proceso de transformación en materia de Seguridad, Gobernabilidad y Desarrollo Económico que en los últimos quince años (2000-2014) se ha dado en un grupo de 10 municipios del Bajo Cauca y el nordeste antioqueño que para efectos de este estudio, llamaremos "Bajo Cauca" de acuerdo a la denominación usada por USAID Colombia para esta región. La metodología utilizada para la elaboración del estudio incluye: a) una revisión documental de estudios y análisis del gobierno colombiano, la cooperación y/o la academia con datos cuantitativos y cualitativos b) análisis de información cuantitativa disponible referente a seguridad, gobernabilidad y desarrollo de la región c) entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y de la sociedad civil d) tres talleres en el territorio con actores institucionales y de la sociedad civil[1], e) Regresión estadística para establecer la relación entre: violencia y desarrollo, la política de consolidación y seguridad, y la política de consolidación y desarrollo económico[2]; y f) Aplicación del modelo de cadenas de valor de Michael Porter para establecer las preferencias ciudadanas e identificar áreas de competitividad y posibilidades de innovación que le permitirían al Estado debilitar el arraigo de los modelos de orden social no estatales contrarios al orden legal *(ver anexo 1. Metodología).*

En las últimas dos décadas, las dinámicas sociales, económicas, políticas y poblacionales de esta región han estado influenciadas por la coexistencia de formas de control territorial, legales e ilegales, que suponen elementos propios de "competencia" entre distintos modelos de autoridad, que implican para la población, vivir en el dilema entre la oferta estatal y los modelos ilegales de ordenamiento social que operan, sean las FARC, el ELN o las Bandas Criminales subsistentes.

Desde el año 2002, con el apoyo de la cooperación internacional, el Estado ha fortalecido su presencia con el propósito de recuperar el territorio, fortalecer las capacidad de gobierno local, proveer proyectos productivos como oportunidad para el desarrollo de la región y abrir espacios de participación y construcción de ciudadanía, particularmente como alternativa al control ejercido por los grupos ilegales en distintas épocas.

De los talleres y entrevistas con la ciudadanía, podemos citar que la "*sed de Estado*" es probablemente la necesidad más referida. En este contexto, abordamos las preguntas por el mejoramiento de las condiciones de vida para los 361 mil hombres, mujeres y niños que habitan estos 10 municipios. Nuestra aproximación es la de una lectura conjunta de los resultados, percepciones y contrastes, a partir de la información recabada para intentar una respuesta por los efectos de la acción desplegada por la Nación en estas tres dimensiones, la cual aún no se formaliza en una política pública integral con visión de futuro. (*Gráfico 1)*

Categorías de Análisis	Gobernabilidad	Seguridad	Desarrollo
Capacidad de decidir sobre su propia vida	↑	=	↑
Competencia entre modelos legales e ilegales	↑	=	↑
Perspectiva de futuro	↑	↓	↑

Gráfico 1. Estudio de caso Bajo Cauca Antioqueño 2000-

En términos de la seguridad, quince años después, la percepción de la ciudadanía sobre el orden público es que hoy existe mayor seguridad territorial en la zona. En efecto, las cifras muestran mejorías significativas relacionadas con la reducción de ataques guerrilleros y de bandas criminales (10 y 15 veces menos), el Ejército reporta una disminución del 74% en el tamaño del Bloque Nororiental de las FARC, así como la reducción del área de cultivos ilícitos en más de diez

veces también, a menos de mil hectáreas y más de quinientos laboratorios de procesamiento destruidos, no obstante el conflicto subsiste. De igual forma no hay cambios sustanciales en materia de seguridad ciudadana, la cual se ha visto impactada por los nuevos esquemas de narcotráfico emergentes a los que se suman factores criminales, como la minería ilegal y la extorsión conexa como nuevos mecanismos de financiación de los grupos armados ilegales –GAI. De fondo y a pesar de las oscilaciones, el indicador clave, la tasa de homicidios, se mantuvo cerca de 100 muertes por cada 100 mil habitantes, casi tres y media veces el promedio nacional. Solo esta cifra permite constatar un fenómeno de violencia de alto impacto que está muy lejos de desaparecer, en tanto persistan los factores económicos ilegales que lo estimulan.

En cuanto a gobernabilidad, los datos en materia de capacidades de la institucionalidad local reflejan un leve crecimiento, cinco puntos en promedio, en el Índice de Desempeño Integral Municipal (IDI) entre 2005 y 2013 (última medición), que refleja cierto mejoramiento en el cumplimiento de metas de los Planes de Desarrollo, el suministro de servicios básicos y en la gestión administrativa. La medición del IDI 2013 muestra que en promedio, el desempeño de la región es *Bajo*. Cinco de los diez municipios (Briceño, Ituango, Nechí, Tarazá y Valdivia) reportan bajo desempeño, dos tienen desempeño medio y sólo tres tienen desempeño satisfactorio: Zaragoza, Anorí y Caucasia. El crecimiento del IDI no ha sido sostenido, tuvo dos caídas: Una en 2007 que parece estar relacionada con el ciclo de violencia de las bandas criminales y otra en 2011 asociada a la crisis del indicador de eficiencia de las administraciones locales del Bajo Cauca. Es de anotar que tanto 2007 como 2011 son años de cierre de administración. Los resultados del IDI coinciden con la opinión de los entrevistados y participantes en los talleres, que aunque reconocen que la gestión de las instituciones locales ha mejorado en los últimos 15 años, en general tienen reparos sobre su capacidad de gestión, lo que se traduce en bajos niveles de legitimidad.

Durante el mismo periodo, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) reporta una mejora de siete puntos en promedio, para 2013 (medición más reciente) cuatro municipios son *sostenibles*, cuatro son *vulnerables*, mientras Tarazá y Valdivia son clasificados como municipios en *Riesgo*. El caso de Tarazá, aunque excedió los gastos de los ingresos de libre destinación en la vigencias 2012 y 2013, y tiene un déficit en la ejecución de regalías, según su Marco Fiscal de Mediano Plazo es un municipio sostenible en el tiempo[3]. Actualmente tramita una solicitud ante el Ministerio de Hacienda para acogerse a la restructuración de pasivos de acuerdo a lo establecido en la Ley 550 de 1999 como instrumento para proteger los recursos públicos ante nuevas amenazas de cooptación del presupuesto. Esta misma medida fue implementada en Montelíbano (Córdoba) en 2012, con buenos resultados[4].

Es de anotar que ninguno de los municipios fue clasificado en la categoría de *deterioro fiscal*. Entre 2009 y 2010 se dio el salto de más de 10 puntos porcentuales (pasando el indicador promedio de 55 a 66) cifra que se mantiene estable hasta 2013. Es decir, que aunque en los últimos años en general ha mejorado la gestión presupuestal, aún la región se encuentra en condición de vulnerabilidad.

Igualmente, tres factores han contribuido en los últimos cuatro años a mejorar las condiciones de gobernabilidad. De un lado la provisión de una oferta de servicios de justicia con instituciones de las Fiscalía General de la Nación y el poder judicial (Casas de Justicia y Juzgados) en todos los municipios que confrontan la tradición de administración de justicia ilegal por parte de los GAI. En segundo lugar, la entrada de la oferta nacional con inversiones superiores a $317.000 millones de pesos desde 2012, encabezadas por el Sector Transporte y seguidas por el de Inclusión Social

(principalmente el DPS con Familias en Acción y el ICBF con Proyectos de Atención Integral) y por último, el impulso a la participación ciudadana y la organización social que hoy significa la presencia activa de más de 400 asociaciones y juntas constituidas por la sociedad civil en el territorio. En los desafíos, subsiste la escasa capacidad institucional para ejecutar los recursos de regalías; en los últimos dos años sólo se han presentado proyectos por menos de la cuarta parte del total de $65.000 millones disponibles.

En materia de crecimiento económico, los cálculos propios de EVAL y los incrementos en la tributación de Industria y Comercio y Predial (impuestos locales) hasta una cifra cercana a los $12.000 millones anuales, corroboran un fenómeno formal de generación de riqueza que puede representar un crecimiento superior al 37% anual sostenido desde 2012. Más allá de las actividades económicas ilegales, claramente hay un enorme impacto derivado del despliegue de enormes proyectos minero-energéticos con inversiones superiores a los US $6.000 millones, así como la entrada de la inversión pública cercana a $0,4 billones durante el mismo año a la que se sumará el desarrollo vial que agrega más de $6 billones adicionales. Sin embargo, mayor riqueza no significa mayor desarrollo para los entrevistados, en tanto la industria extractiva no necesariamente genera un fenómeno de incremento de la equidad por redistribución. La pregunta por la eliminación de las formas de exclusión económica y social que en últimas significa el desarrollo, permanece en la conciencia de quienes participaron en los talleres de consulta como una cuestión no resuelta. Sin embargo, para la gente consultada, estos últimos 15 años han significado una drástica disminución de la marginalidad y la pobreza extrema de sus municipios, hecho fácilmente comprobable con la tendencia a la baja de los índices calculados por EVAL. De un 80% de pobreza promedio de la población en 2005, el porcentaje pobreza estimado para 2012 en la región sería del 40,27%.

En el horizonte ciudadano, hacia el futuro percibimos en la ciudadanía una enorme sensación de incertidumbre. De un lado, el esfuerzo estatal no ha eliminado la sensación de olvido, de abandono y falta de oportunidades para la población que sigue viviendo en el contexto de un conflicto catalizado por el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión. Del otro, para los habitantes entrevistados, el fin del conflicto no representa la paz por el temor inmenso que se expresa en la medida en que un posible acuerdo con las guerrillas, se traduzca en la emergencia de bandas criminales como ocurrió con la desmovilización paramilitar hace cerca de cinco años.

1. CONTEXTO

El objeto del presente análisis son los municipios de Ituango, Briceño, Valdivia, Anorí, Caucasia, Tarazá, Zaragoza, Cáceres, El Bagre y Nechí, en las regiones del Bajo Cauca, Norte y Nordeste del Departamento de Antioquia, los cuales abarcan una extensión de 8.485 km^2 *(Anexo2, Tabla 1).*

Mapa 1. Bajo Cauca Antioqueño
Elaboración: Programa EVAL de USAID

La subregión del Bajo Cauca está situada mayoritariamente al nordeste del Departamento, en las últimas estribaciones de la Cordillera Central, entre márgenes del río Cauca y las serranías de Ayapel y San Lucas, en límites con los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar. Atravesada por dos arterias fluviales (los ríos Cauca y Nechí), posee dos pisos térmicos (basal y premontano) que hacen variar su climatología entre húmeda y muy húmeda[5].

Su población, de acuerdo con las proyecciones a 2014, presenta un perfil similar al del resto del país.[6] Mientras que el 44% de la población es menor de 19 años de edad, casi 8 puntos porcentuales por encima de la media nacional, otro 42%, está entre los 20 y 49 años.

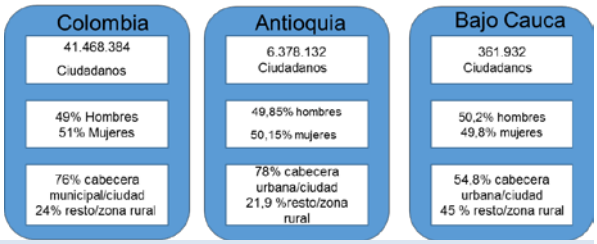


Gráfico 2. Comparación perfiles poblacionales del Bajo Cauca
Fuente: Censo General 2005- Información Básica- DANE Colombia

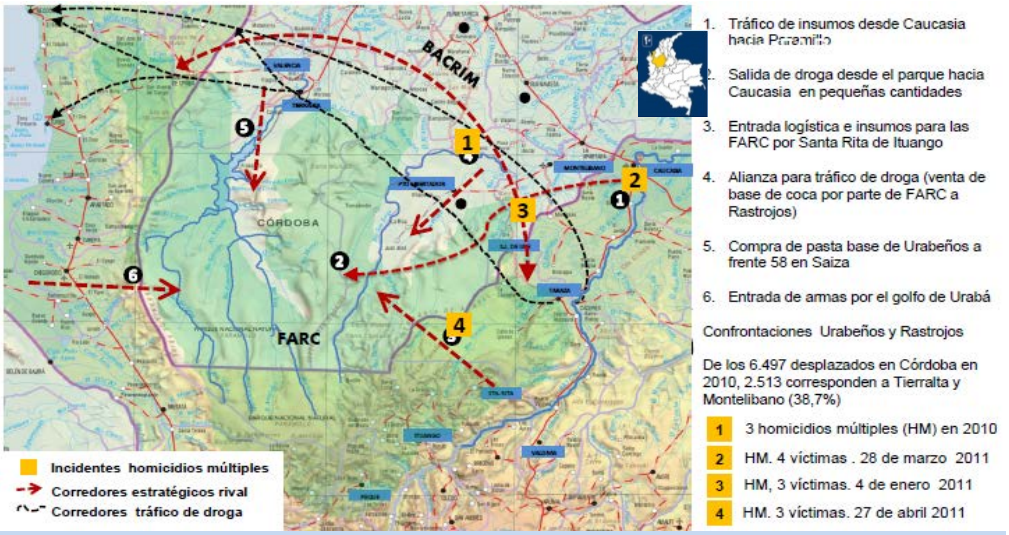
Al tiempo, la subregión posee una enorme riqueza en recursos naturales renovables y no renovables[7], que aporta activos vitales para el desarrollo del país, a lo que se añade una ubicación geoestratégica excepcional, clave por demás para la seguridad nacional.

A pesar de las grandes las inversiones allí realizadas y de la presencia de importantes ejes viales, la subregión no ha alcanzado el desarrollo esperado. El rezago y el olvido histórico por parte Estado han facilitado que el Bajo Cauca sea una zona propicia para la disputa del dominio territorial por parte de los GAI, quienes han hecho presencia permanente allí por más de 50 años[8], con control sobre las comunidades y, periódicamente, la asunción de un rol paralelo a las instituciones estatales. Las GAI tienen una visión propia de administración de justicia y autoridad, a través de la cual fortalecen sus propósitos políticos y el desarrollo de actividades ilegales de narcotráfico (cultivo, procesamiento, protección de plantaciones y laboratorios y exportación), explotación minera ilegal (principalmente aurífera) y la extorsión como su correlato, que constituyen factores de financiación de su operación, según el análisis de seguridad realizado en el marco de la revisión de la Política Nacional de Consolidación Territorial en el 2011.[9]

II. EL BAJO CAUCA COMO CORREDOR ESTRATÉGICO

El valor estratégico de la subregión está determinada por cuatro elementos: 1) es la conexión entre la Costa Caribe y el interior del país; 2) allí convergen las reservas naturales de las cuencas del Magdalena y el Cauca, con grandes yacimientos de metales preciosos y minerales; 3) constituye un anillo de interconexión vial, a través de las troncales de la Paz, Occidental y del Norte que permiten la movilidad y el flujo económico entre los cascos urbanos; y 4) al tiempo, también une Urabá con el Sur de Bolívar, Cesar, el Magdalena Medio y el Catatumbo.

El Nudo del Paramillo es el centro de gravitación de actividad económica, social, política, del Occidente del noroccidente del país (Antioquia, Magdalena Medio, Córdoba, Sucre y Urabá), cuenta con algunas de las tierras más fértiles del país, es una importante fuente de recursos minero-energéticos como yacimientos de oro, ferroníquel y otros minerales y petróleo y es la mayor reserva hídrica para la zona centro y norte del país. Pero además es un corredor estratégico para el tráfico de drogas, armas y otras economías ilícitas, pues presenta las condiciones ideales por su posición geoestratégica equidistante entre las salidas al mar (Golfos de Urabá y Morrosquillo) y el interior. Además la débil presencia estatal y su geografía montañosa de difícil acceso, ha servido como zona de retaguardia a los GAI. El control total de este corredor le permitiría a la guerrilla "aislar" el norte del país, trazando una línea imaginaria desde el norte del Chocó (Panamá) hasta Venezuela pasando por el Sur de Bolívar y la Serranía del Perijá. *(Ver mapa 2)*



Mapa 2. Importancia Estratégica del Territorio. Presencia FARC-BACRIM
Fuente: Unidad Administrativa de Consolidación Territorial

I. SEGURIDAD[10]

1.1 Orden Público

A partir de la segunda mitad de los años 60, ocurrió la primera gran colonización de militantes de grupos guerrilleros en el Bajo Cauca. Inicialmente fueron miembros de las FARC, provenientes del interior del país, quienes se radicaron en el Parque Natural Nudo de Paramillo y su área de influencia. A partir de 1973 se consolidaron en la región mediante la conformación de los Frentes 5, 18 y 36, y la Columna Móvil Mario Vélez. Posteriormente aparecieron otros grupos armados que se disputaron el control territorial del Bajo Cauca.

A finales de los años sesenta apareció el Ejército Popular de Liberación –EPL que tuvo una fuerte presencia en la región y un proceso de expansión durante los años 80, tanto en el Urabá Antioqueño como en los municipios del Bajo Cauca en particular Caucasia y Valdivia. Este grupo se desmoviliza en 1991, como resultado de los duros golpes de la fuerza pública en 1991 aunque un reducto de cerca del 20% continuó operando hasta 1996. Muchos de los desmovilizados de esta organización posteriormente formarían las filas de las FARC, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) e incluso de las actuales Bacrim. A finales de los setenta, incursionó en la región el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional –ELN, el cual durante los ochenta hizo alianzas con las FARC y el EPL para enfrentar a las fuerzas del Estado, así como para llevar a cabo extorsiones y secuestros en contra las empresas de la región, mineros y hacendados.

La expansión del paramilitarismo comenzó a mediados de los noventa con el ingreso de las ACCU bajo el mando de los hermanos Castaño, cuyo objetivo era garantizar las cadenas de producción y distribución del narcotráfico[11]. Posteriormente aparece el Bloque Mineros en Tarazá bajo el mando de "Cuco Vanoy" que luego se expandió a todo el Bajo Cauca, este grupo se lucraba del narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión en el año 2000 llegó el Bloque Central Bolívar que se lucró de las mismas actividades económicas[12]. Como efecto del accionar de los grupos paramilitares y de la fuerza pública, para finales de los noventa el ELN había reducido su capacidad militar y para el 2005 sólo contaba con 108 hombres en la región, mientras que las FARC incrementaba su operación en la región[13].

Gráfico 3. Línea de Tiempo presencia de Grupos Armados Ilegales en el territorio
Fuente: Base de datos del Conflicto colombiano, Universidad del Rosario
Elaboración: Programa EVAL de USAID

Si bien durante los años ochenta los grupos guerrilleros tuvieron control territorial y una influencia determinante sobre la vida social y política del Bajo Cauca, a partir de 1997 el paramilitarismo se consolidó creando un orden social que suplía las carencias del Estado y que vinculaba de diversas maneras a la población.[14]

En 2003 se firmó el acuerdo de desmovilización de las Autodefensas, los reductos de estos grupos dieron origen a las bandas criminales de Los Paisas, Los Rastrojos y los Urabeños, quienes se disputaron entre el 2005 y el 2012 el control del territorio para llevar a cabo actividades de narcotráfico, minería ilegal y extorsión en la región. En 2011, los Paisas se dividieron y en 2012 Urabeños y Rastrojos llegaron a un acuerdo, en el que los primeros quedaron con el control del norte del país, incluido Bajo Cauca y el Nordeste de Antioquia, y los segundos con el sur del país[15]. Las Bacrim de esta región tienen la particularidad de tener formación militar y actuar como reguladores de la vida social de tal manera que los conflictos de la comunidad no afecten el negocio del narcotráfico. Probablemente sea herencia de sus cabecillas formados en el EPL y las AUC. En el resto del país las Bacrim parecen actuar más como organizaciones delincuenciales que como ejércitos.

Las FARC a partir de 2008 cambiaron su estrategia, lo que les permitió recomponerse en la región mediante la utilización intensiva de minas, la fabricación de morteros y armas artesanales, francotiradores y alianzas con bandas emergentes con el propósito de recuperar rutas de narcotráfico y acceso a las ciudades[16]. Actualmente continúan establecidas en las áreas rurales de todos los municipios del Bajo Cauca con el frente 36, y concentran sus acciones en Tarazá, Cáceres y El Bagre. Este frente lo comanda alias 'Anderson' y obtiene ingresos de la extorsión a la minería de oro y del cultivo y producción de base de coca. Esta agrupación también hace presencia con el frente 18 en el municipio de Tarazá y con la Columna Móvil Mario Vélez en Cáceres[17]. Recientemente se han detectado alianzas de los frentes 18 y 36 de las FARC y los Urabeños para controlar el narcotráfico, la explotación de oro y la extorsión en la región, además de acuerdos entre estos actores con el ELN con el mismo objetivo. Las FARC y el ELN proveen seguridad al cultivo y procesamiento de la coca, mientras las bandas criminales se dedican a la comercialización[18].

El Bajo Cauca es entonces una zona de disputa de control territorial por parte de diversos actores armados ilegales, por los incentivos económicos en torno al narcotráfico, la minería ilegal, así como por su posición geoestratégica. Si nos acogemos a la definición weberiana de Estado moderno[19], que se basa en el monopolio de la fuerza al interior del territorio, podría decirse que en

el Bajo Cauca no hay control del territorio, en razón que las instituciones no tienen el monopolio del uso de la fuerza.

Como se observa en los *gráficos 4 y 5*, se reportaron entre 2000 y 2012, un total de 179 ataques armados, 108 de grupos guerrilleros y 71 entre paramilitares y bandas criminales. En lo referente a los ataques guerrilleros, un número de 50 (47%), ocurrieron entre 2001 y 2004. A partir de allí se reducen hasta 4 ataques en 2007 que incrementan a 10 en 2008. En los últimos cuatro años, el promedio se mantiene en tres ataques anuales, lo que permite afirmar en valores absolutos, una disminución de este tipo de acciones, de un máximo de 19 en 2001 a un mínimo de 2 en 2012. Los ataques guerrilleros han disminuido.

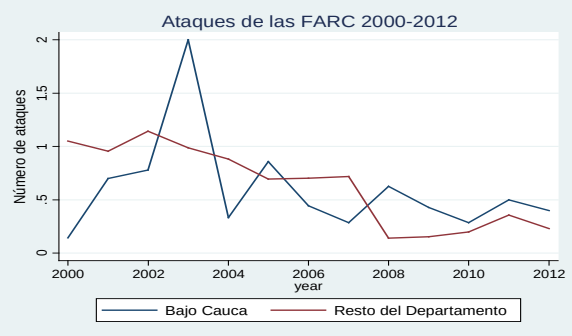


Gráfico 5. Ataques de las FARC 2000– 2012
Fuente: Base de datos del Conflicto colombiano, U. del Rosario
Elaboración: Programa EVAL de USAID

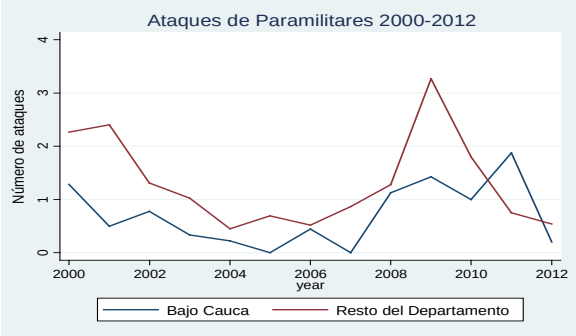


Gráfico 5. Ataques Paramilitares 2000– 2012
Fuente: Base de datos del Conflicto colombiano, U. del Rosario
Elaboración: Programa EVAL de USAID

Por su parte, los ataques paramilitares y de bandas criminales iniciaron en el año 2000 con un pico de 9 ataques, que suman hasta 29 en 2007, año en el cual no se reportan. Hay un crecimiento significativo entre 2008 y 2011, un total de 41 ataques (58%), con un pico de 15 ataques en 2011, que podría atribuirse al conflicto entre Bacrim[20], Urabeños (o Clan Usuga) y los Paisas de Cuco Vanoy. Esta disputa terminó con un acuerdo entre ellos sobre la distribución territorial, en el Bajo Cauca los Urabeños, y en el sur del país (Nariño, Valle del Cauca y Cauca) Los Paisas. En los dos últimos años sólo se ha reportado un ataque. *(Gráfico 5)*

La primera hipótesis es que la acción de las fuerzas del Estado ha logrado reducir la operación de los GAI y ha mejorado las condiciones de seguridad en el territorio. El Gobierno de Colombia ha hecho un esfuerzo por recuperar el territorio a partir de 2004. A partir de ese año como resultado del Plan Colombia[21] la policía antinarcóticos aumentó su presencia en la región. Además con la implementación de la política de seguridad democrática (2002-2010), el Plan Nacional de Consolidación desde 2006, hoy Política de Consolidación[22] *(ver anexo 5)* y de estrategias militares como el Plan Espada de Honor (2012–2014) y el Plan Troya (2012), así como la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta en el Nudo de Paramillo han mejorado la seguridad del territorio. Según la VII División del Ejército han sido capturados o se han desmovilizado 114 cabecillas de las guerrillas y, el Bloque Noroccidental de las FARC, disminuyó su tamaño en 74% (de 3.145 miembros en 2002, a 792 a la fecha) *(Ver Anexo 3).* Ante la mayor presencia del Clan Usuga (cuya estructura militar estimada en 1789 hombres) y el posible recrudecimiento de hostilidades con el ELN y las FARC, el Ejército lleva a cabo desde septiembre de 2014 el Plan Troya[23] para la recuperación del territorio, sin que puedan reportarse resultados todavía.[24]

Los avances en la recuperación del territorio, se expresan en la disminución en los indicadores de violencia, particularmente entre 2011 y 2012, una tasa de homicidios de 29/100mil habitantes (la más baja desde 2005), los desplazamientos disminuyeron en más de 80%; los accidentes con minas antipersonal que pasaron de 23 a 15; así como el cese de los secuestros y una reducción a la mitad del número de denuncias por extorsión[25] De hecho el pasado 23 de diciembre, la policía antinarcóticos capturó a alias "Jorge Tarro" jefe del Clan Usuga en el Bajo Cauca[26].

La retoma del territorio del corredor del Nudo del Paramillo tiene una dirección de norte a sur, inicia en Córdoba y baja hasta el noreste antioqueño. Esta estrategia militar tiene como objetivo bloquear las salidas al mar y hacia Norte de Santander. Los avances en materia de seguridad pueden ser constatados con la disminución de ataques de GAI, así como la reducción en otros indicadores de seguridad que muestran que hay mayor control territorial por parte del Estado. A pesar del avance hay "parches" en los cuales aún se disputa el control territorial. La seguridad territorial se refleja en mayor inversión pública tanto nacional como local.

Sin embargo, a pesar de la reducción en las estadísticas de violencia, la presencia de la guerrilla en las zonas rurales, así como la continuidad de las acciones delictivas ligadas al narcotráfico y la extorsión mantienen la percepción de inseguridad (en términos de seguridad ciudadana) entre la población.

Otra posible hipótesis para la disminución de ataques de los GAI, es que una vez es implantado el orden social y el dominio territorial basado en la coerción, los GAI cambian su *modus operandi* a ataques selectivos y sanciones ejemplarizantes para conservar el orden establecido. Por ejemplo los indicadores de violencia bajaron entre 2011 y 2012, la tasa de homicidio disminuyó en 46% y el desplazamiento en 80%. Este periodo coincide con la ampliación del dominio de Los Urabeños en la región[27]. Desde mediados de 2013, esta banda está cobrando multas a la población por mal comportamiento y resolviendo conflictos intrafamiliares y entre vecinos[28].

1.2 Indicadores de Seguridad

Analizaremos en primer término los indicadores de seguridad relativos al desplazamiento forzado y homicidio. Como consecuencia del conflicto armado en esta región entre los años 2000 y 2013, fueron desplazadas 120.420 personas (aproximadamente 30.105 hogares)[29], de las cuales el 58,4% son mujeres (70.332), es decir que el desplazamiento a afectado en términos generales en mayor proporción a las mujeres; la población desplazada en el Bajo Cauca equivale al 14.6% del total de desplazamientos en Antioquia en el periodo en mención. La variación señala varios picos de incremento, entre 2000 y 2001 (de 9.022 a 18.543), con reducciones posteriores hasta 2007. En 2008 y 2011, durante las disputas entre las Bacrim, hubo un aumento en el número de desplazados (de 8.806 en 2008 a 14.852 en 2011, el 68,6%) [30.] A partir de 2012 se verifica una drástica caída a 4.256 personas que en el año siguiente, disminuye a cerca de la mitad (2.201). En valores absolutos, entre el mayor pico de desplazamiento en 2001 y la cifra final de 2013, se reporta una disminución de 8,5 veces, aunque el desplazamiento no ha desaparecido, actualmente es "gota a gota" *(Anexo 2 Gráfico 1).*Esta reducción es comprensible en virtud a dos fenómenos: 1) Basado en el afianzamiento en el territorio, los Urabeños, cambiaron las masacres y desplazamientos por actos delictivos selectivos y 2) La reducción del número de combates por iniciativa de la Fuerza Pública entre el 2010 y el 2012 del 25%[31].

Por su parte, entre 2000 y 2005 las tasas de homicidio del Bajo Cauca fueron menores a las tasas de homicidio nacional y departamental. Una hipótesis es que después de 1997 cuando se dio el

afianzamiento del paramilitarismo en la región, se redujeron las tasas de homicidio por efecto de la reducción en número de masacres y homicidios sistemáticos. Sin embargo en este periodo existe un pico entre 2000 y 2001 que alcanza una tasa de 104 homicidios por cada 100 mil habitantes como resultado de las disputas entre las autodefensas y grupos guerrilleros y por el control del corredor de narcotráfico que le dio valor estratégico a la región. Entre 2001 y 2004 la tasa de homicidios cae hasta 34 homicidios por cada 100 mil habitantes resultado de la hegemonía paramilitar en el territorio, el debilitamiento de las guerrillas y el inicio de la desmovilización de las AUC.

En 2005 inicia nuevamente el ascenso de la tasa de homicidios muy por encima del promedio departamental, que alcanza el pico en el periodo 2008-2009. El incremento parece ser el resultado de la confrontación entre las bandas criminales que se disputaban el control de territorio, esto se agudizó con de la detención y extradición de alias "Cuco Vanoy" y "Macaco" a principios de 2006 que dejaron a las bandas desarticuladas y un vacío de poder en la zona[32]. A partir de 2010 hay una reducción paulatina de la tasa de homicidios hasta una tasa de 29 homicidios/100mil habitantes en 2012, la menor cifra en los últimos 15 años, en parte resultado del afianzamiento del control ejercido por parte del clan Usuga (Los Urabeños).

Gráfico 6. Tasa de Homicidios 2000 – 2013
Fuente: Base de datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.
Elaboración: Programa EVAL de USAID

El segundo pico de 94/100.000 habitantes que ocurre en 2013 se explicaría por la pretensión de las FARC de retomar el territorio[33 y 34] . En valores absolutos, no se verifica una clara disminución de la tendencia, al contrario, podría señalarse un recrudecimiento en materia de homicidios en el último año. *(Gráfico 6)*

El 89,8% de los homicidios reportados en la región corresponden a hombres mientras que el 10,8% a mujeres, mostrando una tasa promedio de 20 homicidios/100 mujeres entre 2000 y 2013. Si bien la tasa de homicidio refleja que este indicador de violencia tiene mayor incidencia sobre los hombres, en el Bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba las mujeres fueron objeto de violencia de género por cuenta de la llegada del bloque Mineros de las autodefensas[35].

El pasado 11 de junio el Tribunal de Medellín elaboró un extenso contexto sobre la violencia de género ejecutada por el bloque Mineros de las autodefensas en el Bajo Cauca antioqueño y el municipio de San José de Uré (Córdoba) que incluye 183 casos de violencia de género[36]. Allí el tribunal reconoció la importancia de abordar los crímenes contra las mujeres con un enfoque diferencial y dejó constancia de hechos victimizantes entre los que se incluyeron torturas, esclavitud sexual, embarazos obligatorios, abortos forzados, homicidios, despojos y castigos[37]. Es una práctica usual (no solo en el Bajo Cauca, sino en el país) usar a la mujer como botín de guerra y a nivel rural incluso usarla como valor de cambio, incluso para lograr favores y prebendas de los GAI. Sin embargo según la Corte Penal Internacional existe un nivel de impunidad del 98% relacionado con los crímenes de violencia sexual y bajos niveles de denuncia, de acuerdo con los archivos de la Fiscalía General de la Nación sólo hay 26 denuncias de violencia sexual contra el Bloque Mineros[38]

1.3 Cultivos Ilícitos

Con la llegada de los cultivos ilícitos a la región en las décadas de los ochenta y los noventa se establecieron como actividades económicas principales, el cultivo de la coca y el narcotráfico. De acuerdo con los participantes en los talleres realizados, desde finales de los años noventa hasta el 2009, los ingresos de la población fueron entonces muy altos, con el consecuente abandono de las actividades legales.

Según cifras de UNODC, existen picos en el número de hectáreas cultivadas entre 2002 y 2005 y entre 2009 y 2010 *(ver Gráfico 7)* que se traducen en la necesidad de dinero para la logística de la guerra[39]: En 2004, al inicio del proceso de desmovilización de las AUC, por la intención de retoma del territorio por parte de las FARC y del ELN, sumados a los reductos no desmovilizados de las autodefensas que dieron origen posterior a bandas criminales que requerían financiarse.

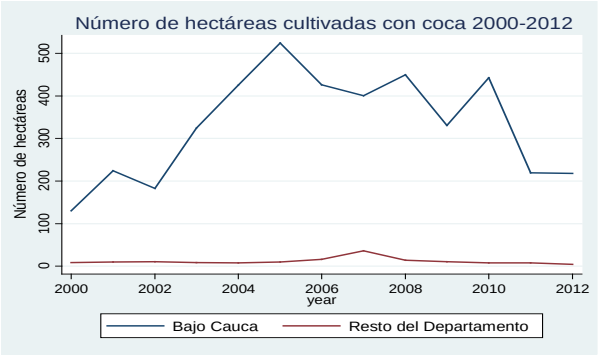


Gráfico 7. Número de hectáreas cultivadas con coca 2000 – 2012
Fuente: Proyecto SIMCI II, UNODC
Elaboración: Programa EVAL de USAID

En 2008, el alza en hectáreas de cultivos estimula el conflicto territorial entre las FARC y BACRIM (Rastrojos y Urabeños). En 2010, la tendencia incrementa por la expansión de los Urabeños hacia al Valle del Cauca, Buenaventura y Nariño e inicia un proceso de reversión por cuenta de la llegada de la política de erradicación de cultivos ilícitos.

"….Yo tenía diariamente no menos de $ 4.000.000 cuatro millones de pesos";

"….daba más plata ser raspachin de coca que sembrar la comida",

Cacaotero del municipio de Tarazá. Antiguo cultivador de coca

Los efectos de dicha política han sido drásticos, lo cual genera una disminución en el período 2000-2014 de 9.926 hectáreas sembradas a 991 hectáreas[40], más de diez veces *(ver Anexo2 gráfico 3)*. Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo de la erradicación, los participantes entrevistados reportaron el repunte en los cultivos en el último año por orden expresa de las FARC y las Bacrim[41].

De otra parte, entre 2002 y 2013 la fuerza pública reportó la destrucción de 520 laboratorios de procesamiento de alcaloide. Entre 2008 y 2009 se destruyeron 280 de ellos (54%).

1.4 Minería Ilegal y Extorsión

El Bajo Cauca tiene una trayectoria minera importante; cuenta con yacimientos de oro y es una de las mayores zonas productoras a nivel nacional junto con el Sur de Bolívar. Con el "auge minero" de los últimos diez años se han otorgado más de 650 títulos mineros para explotación de oro y más de 3.000 para otros metales[42], en su mayoría a compañías extranjeras. De manera paralela, la VII División del Ejército estimó que para 2011 trabajan 20.000[43] mineros informales que en buena parte realizan la explotación ilegal bajo el control de los GAIs[44]. Las proyecciones oficiales de la Contraloría General de la República calculan que el 40% de la actividad minera en el país es ilegal y por tanto no genera regalías[45]. Una posible hipótesis es que los dineros que

Si hiciéramos el supuesto de 100% de la minería (no solo el 60%) en la región fuera legal, los $25.281 millones de pesos que recibieron estos municipios por regalías directas en 2013[1], hubieran podido ser $42.145 millones.

Es decir que, por efecto de la minería ilegal, los municipios dejaron de percibir al menos $16.853 millones (40%) en regalías para el 2013 que podrían haber sido invertidos en infraestructura y desarrollo social.

Cálculo: Programa EVAL

dejan de percibir los municipios, se convierten en fuentes de financiación de los GAI quienes manejan la minería ilegal en la región.

Sin embargo, la situación parece ser aún más compleja. Para 2012 se calculó que en toda Antioquia, cerca de 100.000 familias vivían de la explotación ilegal minera, el 80% del oro que se producía provenía de fuentes que no son legales y por concepto de vacunas y extorsión se pagan a los GAI entre $650 millones y $3.500 millones mensuales. En zonas de alta producción como el Bajo Cauca y Nordeste antioqueño se dan las extorsiones de mayor cuantía por entable (entrada a mina artesanal) o maquinaria para explotación minera, que puede alcanzar hasta los $10 millones por unidad al mes[46]. Actualmente se estima que el costo de ingreso a la región de una máquina es de 5 millones y de 4 millones semanales por operación. Se estima que las FARC entre Nordeste de Antioquia y el Bajo Cauca, estarían recibiendo entre cinco mil y 10 mil millones de pesos mensuales, lo que se ha convertido en su principal fuente de financiación[47]

Llama la atención cómo en los talleres realizados, los participantes mencionaron que la destrucción de la maquinaria utilizada para la minería ilegal produce "terror" entre los mineros artesanales y la población, pues según argumentan los participantes, está maquinaria no necesariamente pertenece a los GAIs. Los mineros artesanales argumentan que la maquinaria es comprada con sus propios excedentes y que el Estado la destruye sin una investigación profunda. Sin embargo, las fuentes institucionales mencionan que detrás de estos testimonios puede haber otros intereses y que la destrucción de la maquinaria es legítima pues un minero artesanal promedio, no cuenta con los recursos económicos ni las condiciones de seguridad necesarias para movilizar maquinaria a la región. Además, la operación de minería artesanal es muy pequeña: puede ser un entable o unas horas de barequeo al día, que no son suficientes para generar excedentes suficientes su compra.

En general se puede afirmar que el gobierno ha hecho un fuerte esfuerzo en atacar la minería ilegal y ha obtenido resultados, particularmente en la destrucción de maquinaria. Sin embargo, no fue posible obtener de las autoridades cifras desagregadas de incautación, destrucción de maquinaria ilegal, o judicialización de presuntos responsables. Aunque las autoridades ejercen un control sobre la explotación minera aún no hay control de las fuentes de financiación de la minería ilegal.

1.5 Restitución de Tierras

De acuerdo con Directora de la Regional Antioquia de la Unidad de Restitución de Tierras, en 2012 y parte de 2013, se llevó a cabo una fase de exploración para identificar las zonas susceptibles de restitución y posteriormente, con este fin, se diseñaron los criterios de microfocalización[48] de los municipios. Para agosto de 2014, de acuerdo con las cifras oficiales se habían registrado 17.974 solicitudes de restitución en Antioquia, de las cuales 2.396 corresponden a la región del Bajo Cauca es decir el 13% del total del Departamento.

Sentimos que la Bandas criminales están obstaculizando nuestra tarea ya que queríamos iniciar proceso en una de las comunidades pero hubo manifestación de hechos violentos por parte de los grupos (Bacrim), por lo tanto no se ha podido ingresar

Catalina Díaz,
Directora de la Unidad de Restitución de Tierras-Antioquia

A la fecha, las condiciones de seguridad no son adecuadas para el proceso de microfocalización. En el Nudo de Paramillo se encuentra el centro de operación de las Bacrim y los municipios con mayor demanda de solicitudes pertenecen a su área de influencia. La firma del acuerdo de paz con las FARC no necesariamente tendría efecto de forma directa o inmediata sobre la agilización del proceso de restitución en esta zona. Sin embargo la desmovilización de las FARC, si resolvería dos problemas

fundamentales, por un lado no habría otro modelo alterno de nación ni de ordenamiento social de la propiedad. De otro lado implicaría que el grupo guerrillero retiraría sus servicios de seguridad a los cultivos ilícitos y la producción de pasta de coca, lo cual debería facilitar la acción del Estado en contra de esta actividad ilegal. Sin embargo persisten los retos en materia de seguridad asociados al control de la minería y el narcotráfico, pues mientras existan, se mantienen los incentivos para la operación de las Bacrim, lo cual ejercerá presión sobre el proceso de restitución. Al tiempo, existe un fenómeno de superposición de títulos para restitución sobre títulos mineros[49], que dificulta aún más los resultados.

Por lo anterior, las únicas zonas microfocalizadas en el Bajo Cauca son: a) en Caucasia los predios El Tigre (comunidades indígenas), El Pando (comunidades étnicas) y La Victoria.[50]; b) en El Bagre, un predio ubicado en la vereda Luis Cano; y c) en Cáceres, la vereda Anará, en la cual se han hecho levantamientos topográficos, pero aún no se adelanta el proceso de microfocalización por ser un corredor de movilidad de los GAI.

1.6 Secuestro y minas antipersona

En general, el secuestro no se reporta como un delito de alto impacto en la región. Las cifras oficiales señalan 122 secuestros entre 2000 y 2013, 55 de los cuales ocurrieron entre 2000 y 2001. En 2012 no se reportaron secuestros y en 2013 solamente uno. Lo anterior se corresponde con lo expresado por la ciudadanía consultada en los talleres, en los cuales no se indicó que este crimen fuese considerado una problemática de seguridad significativa.

El otro fenómeno relevante reportado por los Observatorios de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y de la Universidad del Rosario, son los incidentes derivados de la siembra de minas antipersonal. En los últimos 14 años se han reportado 1401 incidentes; el punto crítico en esta materia es que entre 2009 y 2012 se presentaron 964 (69%). Sin embargo, hay una caída significativa en 2013, año en el que solamente se reportaron 5 incidentes. Vale la pena mencionar que en los talleres realizados, la ciudadanía no reportó éste como un asunto relevante.

1.7 Lo que opina la ciudadanía

Las percepciones obtenidas en el trabajo de campo contrastan las cifras reportadas. Aún cuando las cifras de orden público muestran mayor seguridad en el territorio, la percepción de la población sobre la seguridad ciudadana es que hoy es peor que hace 15 años. Señalan que hace 20 años, cuando el control era exclusivo de los grupos guerrilleros, vivían con tranquilidad y de alguna forma cómoda con la "prestación de servicios" de seguridad por parte de estos grupos ilegales. La denominaron "una paz aparente".

En su mayoría, los participantes piensan que la región históricamente ha sido víctima de los grupos armados ilegales. Con la llegada del paramilitarismo a mediados de los años noventa se incrementó la victimización como resultado de la disputa territorial y por el control de los negocios ilícitos, eso ha deteriorado la seguridad en la región, y ha acentuado la sensación de que esa situación "nunca" ha cambiado. Como se mencionó, aunque valoran las mejoras en materia de orden público y la posibilidad de movilizarse por el territorio, la gente considera que la seguridad ciudadana "ha empeorado", mientras los más optimistas creen que "se mantiene".

De otro lado, existe la percepción que los municipios del Bajo Cauca han estado abandonados por el Estado y hay un sentimiento particular de desconfianza en la fuerza pública. El 70% de los ciudadanos entrevistados señalan que la fuerza pública puede haber estado en algunos momentos

relacionada con grupos ilegales. Esto refuerza su percepción de inseguridad, pues, la ciudadanía dice no tener a quien acudir.

Uno de los reclamos más importantes en torno a la seguridad ciudadana, que se hizo evidente en los talleres fue la violencia contra la mujer. Cabe recordar que tanto en el Bajo Cauca como el sur de Córdoba los crímenes de los paramilitares del bloque Mineros tuvieron particular sevicia contra las mujeres[51], razón por la cual probablemente tenga mayor prioridad en las discusiones de seguridad ciudadana. Si bien para las mujeres que participaron en los talleres la violencia de género es un tema prioritario, no perciben que en las administraciones municipales haya suficiente atención a este fenómeno y menos aún en las zonas rurales.

Aunque existen esfuerzos en materia de capacitación de la gobernación y de las comisarías de familia de las alcaldías por atender este fenómeno, aún no son reconocidos por la población, prueba de la insipiencia de estos programas es la ausencia de cifras de violencia de género en la región. Otros fenómenos que según los participantes en los talleres afectan a las mujeres actualmente son la pobreza y descomposición social que estimula y facilita la incorporación de las niñas y adolescentes a las filas de los GAI o al ejercicio de la prostitución, de acuerdo con los comentarios de quienes participaron de los talleres.

En términos de la tenencia de la tierra, las comunidades perciben que continúa la informalidad por la existencia de asentamientos en zonas de reserva, que carecen de títulos. A pesar de que los mejores resultados de la restitución de tierras y retorno se reportan en El Bagre donde 6000 personas desplazadas ya han retornado a sus predios, en general los participantes señalaron que en la subregión aún no están dadas las condiciones mínimas para un retorno seguro con títulos consolidados.

Finalmente, en su gran mayoría coincidieron, en que un eventual escenario de postconflicto genera incertidumbre para la población y si bien todos quieren la paz, esperan que se dé una situación similar a la vivida entre 2008 y 2011, en la cual, los niveles medios de las AUC no desmovilizados crearon las bandas emergentes y continuaron sembrando el terror en la región. Vale subrayar que la mayor preocupación son los jóvenes, pues la mezcla de pérdida de valores y falta de oportunidades es considerada el mejor cultivo para su reclutamiento por parte de los GAI. En este escenario, consideran prioritaria la reconstrucción del tejido social, tema que se profundizará en el capítulo de Gobernabilidad.

1.8 Los Modelos Existentes

A continuación, se presentan las cadenas de valor (modelos existentes) que reflejan el conjunto de actividades que llevan a cabo los actores legales e ilegales en materia de seguridad en esta región.

La tabla 1 fue construida con base en el modelo de cadena de valor de Porter *(ver anexo1, literal f)*, la cual se compone de actividades primarias y actividades de apoyo. **Las Actividades Primarias**, son aquellas directamente relacionadas con la generación física del producto o servicio y su venta, tales como *la infraestructura* para producir, el *recurso humano* necesario, el *desarrollo de tecnología* y *las compras* (abastecimiento) necesarias para la producción. **Las Actividades de Soporte,** son las que brindan apoyo a las actividades primarias, y, además, se apoyan entre sí. Tales como la *logística interna* para el manejo de insumos, el modelo de *operación* para producir el bien o servicio, *el marketing* para vender el producto y el *servicio de posventa* que da valor agregado por usar el servicio.

La tabla contiene elementos cualitativos, identificados principalmente en las entrevistas y talleres realizados en terreno, que permiten abordar el conjunto de razones que favorecen que un individuo prefiera un producto o servicio, en este caso, referido a la toma de decisiones respecto al modelo de seguridad que responde mejor a sus necesidades.

Tabla 1. Comparación de cadenas de valor en materia de seguridad

Categoría	Elemento	Modelo Legal	Modelo Ilegal GAI	
			Crimen Organizado[52]	FARC
Actividades de soporte	*Infraestructura*	• Modelo de seguridad basado en el imperio de la ley • Estaciones de Policía, VII División Ejército Nacional, brigadas móviles, Fuerza Tarea Conjunta. • El Ejército, Gaula Militar y la Policía atienden asuntos de orden público y aquellos vinculados al narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión. • Policía y Ejército operan tanto de forma individual como articulada • La percepción ciudadana es que hay alianzas entre las fuerzas del Estado y los grupos ilegales • Baja legitimidad institucional, la población considera que falta autoridad y presencia en el todo el territorio • Alta cualificación de los integrantes de las FFMM y alta tecnología de guerra.	• Control perimetral y territorial, presencia rural y urbana • Infraestructura para el funcionamiento de modelos ilegales • Redes de microtráfico y extorsión • Sistemas de Identificación y seguimiento individual de la población.	• Control perimetral y territorial, presencia predominantemente rural • Frentes y columnas móviles que operan en el territorio • Alianza con bandas criminales para acceso a las zonas urbanas y control de rutas de narcotráfico, extorsión. • Sistema basado en la tradición para la Identificación y seguimiento de individual de la población • Estructura social basada en familias farianas • Doctrina basada en guerra de guerrilla, alta flexibilidad y adaptabilidad a los cambios.
	Gestión de Recursos Humanos	• Personal calificado que pertenece a las fuerzas armadas. • Servicio militar obligatorio (preguntar) • Oferente de empleo legal • Destinación del recurso humano para orden público /seguridad territorial (combatir FARC y Bacrim). • La Gobernación y las alcaldías han desarrollado planes de seguridad ciudadana y prevención	• Modelo jerárquico con estructuras desconcentradas • Castigos y sanciones basadas en el terror y uso de la violencia tanto para miembros de las bandas como de la sociedad civil • Alta capacidad de reclutamiento y vinculación por incentivos económicos (civiles, jóvenes, mujeres, antiguos paramilitares, guerrilleros, etc) • Entrenamiento militar y sicariato	• Modelo centralizado • Infracciones se cobran con castigos basados en terror y uso de la violencia tanto para miembros de las organizaciones como a la sociedad civil. • Capacidad de reclutamiento forzado y adoctrinamiento • Vinculación emotiva e ideológica • Entrenamiento en construcción de armamento artesanal (morteros y minas)
	Desarrollo de Tecnología	• Diseño de estrategias policiales y militares específicas para la región. (Ej. Plan Troya) • Enfoque de la seguridad más orientado al orden público que a la seguridad ciudadana • Entrenamiento desde la gobernación para atender necesidades de seguridad ciudadana. – Municipios tiene PICS – Educación y prevención de la violencia de género desde la gobernación. – No hay esquemas de seguridad comunitaria, por cuadrantes u otro modelo de seguridad ciudadana.	• Sistema de reglas y sanciones, que no están sujetas a interpretación y conocidas por todos (prohibición al robo, la violencia intrafamiliar, disputas entre vecinos, orientación sexual, control sobre la cadena de producción y distribución del narcotráfico, extorsión sobre explotación minera, ganadería y otras actividades económicas). • Sistema de multas detectado en algunos municipios • Conocimientos en estrategia militar • Conocimiento profundo de la población	• Conocimiento profundo de las áreas rurales y de la población (servicio puerta a puerta) • Sistema de reglas y sanciones, que no están sujetas a interpretación y conocidas por todos (particularmente en zonas rurales), que no están sujetas a interpretación y conocidas por todos (prohibición al robo, la violencia intrafamiliar, disputas entre vecinos, control sobre la cadena de producción del narcotráfico y extorsión). • Desarrollo de técnicas de guerra y armamento artesanal (minas, morteros, etc.)
	Compras	• Inversión Estatal y de la cooperación internacional en fortalecimiento de las fuerzas armadas • Operaciones de inteligencia • Recursos para seguridad ciudadana	• Narcotráfico, minería y extorsión. • Contratación de bandas y pandillas • Tráfico de armas • Operaciones de Inteligencia	• La participación en las actividades ilícitas de producción de drogas y extorsión • Insumos para armas artesanales • Tráfico de armas • Operaciones de inteligencia
Actividades primarias	*Logística interna*	• Marco de política para la seguridad que obedece a un orden constitucional • Presencia del Ejército y de la Policía y alta capacidad de movimiento en el territorio para temas de orden público, (narcotráfico y minería ilegal). • Policía y Ejército operan de tanto de forma individual como articulada	• Control de las actividades económicas narcotráfico, minería ilegal y extorsión • Redes de comercialización y distribución de drogas • Alianzas con grupos guerrilleros para la cadena de producción de drogas • Control de las rutas de narcotráfico y de tráfico de y armas • Capacidad de movilizarse en el territorio y a otras regiones • Redes de almacenamiento y distribución basadas en incentivos económicos y coerción	• Facilidad de movilización en el territorio • Canales de distribución de drogas armas • Control sobre el cultivo de droga • Modelos de extorsión • Alianzas con Bacrim para participar de la cadena de producción del narcotráfico • Red de logística y red de apoyo población clandestina.
	Operaciones	• Operación por planes específicos para la región. • Modelo de articulación entre el Ejército y la Policía para temas de orden público. • Apoyo de la Gobernación a las Administraciones municipales para implementar enfoques de seguridad ciudadana	• Minería ilegal, tráfico de drogas y extorsión, Contrabando • Control de las economías ilegales • Negociación y alianzas con FARC y ELN para intervenir en las cadenas productivas del narcotráfico y la minería ilegal	• Negociación con ELN y Bacrim para intervenir en la producción de drogas y la extorsión. • Capacidad de combate y disputa por el control territorial en algunas zonas. • Fuerte operación en las zonas rurales y control territorial

		• Operación de la policía nacional en la región	• Alta capacidad de combate y coerción	
	Marketing	• Acciones del Gobierno Nacional, la Gobernación, las alcaldías y la Unidad de Consolidación para promover la cultura de la legalidad y la seguridad ciudadana. • Promoción de los resultados militares y policiales en medios de comunicación. • Escasa interacción con la comunidad, principalmente en áreas rurales. • Baja legitimidad de las fuerzas armadas las asocian a los grupos ilegales.	• Modelo de incentivos económicos y coercitivos para incluir a la población en las economías ilegales • Coerción y uso de la violencia reconocidos por la población • Efectiva solución de conflictos por la vía violencia. • Provisión de seguridad a las economías ilícitas	• Adoctrinamiento e ideologización. • Vinculación vía familiar y de generación en generación. • Voz a voz • Cumplimiento de las normas sociales que promueven. • Modelo de seguridad que proveía la guerrilla en los 80s y 90s es bien valorado
	Servicios Post-ventas	No hay seguimiento puerta a puerta, pero existen garantías legales de acceso a los servicios de seguridad.	• Monitoreo y seguimiento para garantizar la sostenibilidad de las economías ilegales	Seguimiento puerta a puerta para mantener control y promover el proceso de adoctrinamiento

Los GAI tanto guerrilla como paramilitares compiten con el Estado Colombiano por la legitimidad y el control territorial, tienen modelo político, social y económico. Vale la pena mencionar que los las BACRIM son organizaciones delincuenciales dedicadas al negocio del narcotráfico y la extorsión y con este fin controlan corredores de movilidad pero no controlan el territorio con fines políticos. Aunque en el Bajo Cauca las Bacrim heredaron modelos de organización militar y de control territorial del EPL y las AUC.

Los GAI ofrecen servicios de seguridad paralelos a los del Estado, que tradicionalmente fueron legítimos para la sociedad en ausencia de institucionalidad, estos servicios tienen alta capacidad de adaptación a las condiciones y están ligados a las economías ilícitas, razón por la cual también el modelo de seguridad tiene arraigo entre la población, pues es funcional a su modelo de generación de ingresos en una zona con bajos niveles de desarrollo y empleabilidad. Los modelos guerrilleros tuvieron un fuerte arraigo desde los sesenta hasta mediados de los noventa. El modelo paramilitar logró imponerse en buena parte de la región en un periodo de 7 años (1997-2004). Hoy subsiste el modelo de las FARC en las zonas rurales y un modelo de crimen organizado que ofrece seguridad en torno a la protección del narcotráfico que usan las Bacrim.

La presencia del permanente del Estado, la provisión de bienes y servicios (que se analizará en la sección de desarrollo), así como éxitos militares ofrecen incentivos para acogerse al modelo de seguridad estatal, en particular en zonas urbanas, basado en un enfoque de seguridad ciudadana a futuro. Sin embargo aún no cuenta con legitimidad en todas las capas de la población y se cuestiona su efectividad.

CONCLUSIONES EN SEGURIDAD

- Los grupos armados ilegales han procurado el control del territorio como estrategia de fortalecimiento y expansión. Los territorios bajo el control de estos grupos, se convierten en "clusters" de economías ilegales que les permiten ampliar su poder económico y militar.
- El Bajo Cauca es un corredor de alto valor estratégico que une Urabá con el Sur de Bolívar, Cesar, el Magdalena medio y el Catatumbo. Adicionalmente tiene un alto potencial agrícola y minero-energético, que sumado a una escasa aunque creciente presencia del Estado, ha creado condiciones para el asentamiento de los GAI.
- Recientemente se han detectado alianzas de los frentes 18 y 36 de las FARC con *Los Urabeños* para ejercer control sobre el narcotráfico, la explotación ilegal del oro y la extorsión. Las Farc proveen seguridad al cultivo y procesamiento de coca, mientras las bandas criminales se dedican a la comercialización. De igual forma se han detectado alianzas de estos grupos con el ELN para ampliar las mismas actividades.[53]
- A partir de 2002 se han implementado una serie de políticas y de estrategias militares para garantizar la presencia permanente del Estado y lograr control del territorio. Como resultado de la implementación de políticas de gobierno como la Seguridad democrática o políticas de

Estado como el Plan Nacional de Consolidación (hoy Política de Consolidación Territorial), y de las operaciones policiales y Militares (entre ellas el Plan Espada de Honor, el Plan Troya y desde agosto de 2014 Operación Troya) hay presencia permanente del Estado y de las instituciones que ha generado una disminución en los indicadores de violencia. Para 2013 (últimas estadísticas consolidadas), los reportes indican una drástica caída hasta sólo cinco ataques guerrilleros, 3 ataques de bandas criminales, caída del cultivo de coca en un 75% y reducción de nueve veces la proporción anual de desplazamiento.

- A partir del 2010 se generó una modificación en las fuentes de financiación de los grupos ilegales, del cultivo de coca y el narcotráfico hacia la minería ilegal particularmente la de oro. Sin embargo con la reciente caída del precio internacional del oro y el combate a la minería ilegal, en la región del Bajo Cauca hay un repunte de los cultivos ilícitos[54].
- La región requiere un proceso de formalización minera urgente para la minería artesanal. Adicionalmente es necesario el continuar de manera sistemática el control de la minería ilegal y la destrucción de maquinaria.
- De acuerdo con la opinión de las autoridades municipales y miembros de la sociedad civil que participaron en el taller, la seguridad del territorio hoy es mejor que hace 8 años, en términos de la mayor posibilidad de movilidad entre municipios, y también entre centros urbanos y zonas rurales y de la existencia de mayores oportunidades de participación. Al tiempo, y en tanto el conflicto armado subsiste, se mantiene la percepción de desconfianza y abandono por parte del Estado y la falta de credibilidad en la fuerza pública.

Desafíos en materia seguridad en un escenario del posconflicto

- El desplazamiento es uno de los mayores flagelos de la región, la atención a este segmento de la población será un factor determinante en la reconstrucción del tejido social.
- Si bien las acciones del Estado han logrado el adelgazamiento de las FARC, para la ciudadanía la sensación de inseguridad persiste. La acción del Estado se concentra en atender la seguridad del territorio y no así en atender la seguridad ciudadana, la cual debe incorporar modelos personalizados de prevención y apoyo especialmente en zonas rurales, así como actividades de vigilancia comunitaria y promoción de la convivencia. Esto además, con el fin de cerrar la posibilidad de que sean los grupos ilegales quienes presten servicios de protección.
- El nuevo esquema de seguridad debe incluir una estrategia de combate a las Bandas Criminales pues formalmente no son insurgencia y por tanto no son competencia del Ejército.
- En un escenario de postconflicto, es fundamental diseñar una estrategia de prevención a la generación de posibles grupos emergentes de reductos de las FARC y sus potenciales alianzas con las BACRIM.
- La continuidad de las acciones contra los negocios ilegales será factor decisivo en el mejoramiento de los niveles de indicadores de seguridad.
- La reconstrucción del tejido social, el estímulo a la organización social y la participación ciudadana y la generación de oportunidades para mujeres y jóvenes son considerados determinantes para un futuro de paz.

2. GOBERNABILIDAD

La práctica de buen gobierno en el Bajo Cauca se analizará desde dos ópticas: a) La capacidad de la institucionalidad pública para gobernar y cooperar con la ciudadanía en el territorio; b) La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para ejercer su derecho a la participación ciudadana y para hacer el control social.

A partir de los años noventa, las acciones armadas ocasionaron una ruptura profunda del tejido social y el distanciamiento entre la población civil y las instituciones del Estado por varias razones, la desconfianza de la población en las instituciones, dado el control ilegal de los gobiernos locales, la coerción electoral, marcada por la imposición histórica de candidatos por parte de los grupos armados para ocupar los cargos públicos de los municipios y la carencia de libertad de expresión de la población civil, debida al imperio de la ley del silencio para salvaguardar el derecho fundamental a la vida.

Todo lo anterior concuerda además con lo establecido en la revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) realizada en 2011[55], según la cual existen todavía dificultades importantes en los municipios focalizados. De un lado, la aún limitada presencia y acción del Estado, en particular en las áreas rurales; del otro, la presión que históricamente han ejercido los grupos armados ilegales en su disputa por el territorio sobre las administraciones municipales e incluso sobre organizaciones de la sociedad civil.

Si se entiende tejido social como la dinámica interna de una comunidad constituida por las relaciones y roles que cada uno de los miembros asume en la construcción de convivencia y alternativas de solución a los problemas que enfrenta la comunidad así como a las redes de apoyo de las que se valen[56], se puede decir que se ha iniciado el proceso de reconstrucción del tejido social en el Bajo Cauca, pues según los participantes en los talleres hoy en día "*quienes solucionan problemas graves y quienes realmente ayudan son las mismas comunidades*". Para ellos, la sociedad civil está hoy muy organizada, han surgido nuevos liderazgos, las mujeres hoy están mejor representadas, por ejemplo, y el Estado les han abierto algunos espacios de interacción.

En escenarios de posconflicto la reconstrucción de tejido social está asociada a procesos de verdad, justicia y reparación, así como a procesos de reconciliación[57]. Si bien las acciones de la Unidad de Víctimas tanto en materia de participación como de reparación han permitido visibilizar y discutir públicamente el impacto de la violencia y la responsabilidad de los actores armados, en el Bajo Cauca aún la población tiene reservas frente al potencial acuerdo de paz con las FARC y no incluye el discurso de reconciliación e integración de excombatientes en sus sociedades, de acuerdo con la percepción de los entrevistados.

Sin embargo, vale la pena mencionar que con la creación del Sector de la Inclusión Social y a suscripción de la Ley de Víctimas en 2011 se da una llegada masiva de la oferta pública nacional a la región. El DPS, la Unidad para las Victimas, la Unidad de Consolidación Territorial y el Centro Nacional de Memoria Histórica, entidades nacientes, tienen hoy amplia presencia en el territorio, sin olvidar por supuesto, aquellas como el ICBF y el anterior Acción Social cuya existencia en el territorio es de vieja data.[58] Los programas ejecutados por estas entidades, como por ejemplo Familias en Acción[59], cobran un papel importante en las regiones "pues son reconocidos y de interés por parte de la ciudadanía para acceder a ellos", de acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios de las entidades estatales nacionales con presencia en el territorio.[60]

2.1 Capacidad Institucional Local para Gobernar

Dos instrumentos pertinentes para el análisis de la capacidad de gobierno en los municipios del Bajo Cauca son el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), del Departamento Nacional de Planeación.

El IDI mide cuatro elementos de la gestión municipal: *1) Eficiencia:* Avance del Plan de Desarrollo y metas de producto. *2) Eficacia*: indicadores obtenidos en agua, salud y educación. *3) Requisitos Legales:* cumplimiento con la ejecución del Sistema General de Participaciones y *4) Gestión*: promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal (IDF).

Así, el *gráfico 8* permite ver que hay un incremento neto cercano a los cinco puntos, en el desempeño integral de los diez municipios, entre 2005 y 2013 (última medición publicada en septiembre de 2014) con constantes altibajos. En particular, se observa una caída drástica de 5 puntos en el periodo 2006- 2007 y un crecimiento de ocho puntos entre 2008 y 2010. Vale la pena anotar que tanto 2007 como 2011 son años de cierre de las administraciones, lo cual puede afectar la capacidad de reporte de las administraciones municipales (cabe recordar la medición del IDI depende en buena medida del reporte de información) o la ejecución total de sus planes de desarrollo.

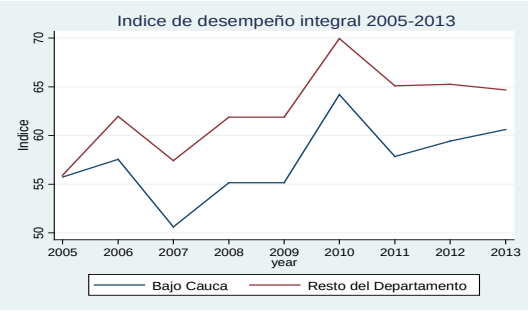


Gráfico 8. Índice de desempeño integral 2005 - 2013
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anorí	60.13	74.12	39.72	75.58	75.58	72.94	70.83	68.70	75.68
Briceño	46.15	59.27	49.90	63.28	63.28	74.06	45.17	43.60	55.06
Cáceres	56.26	34.28	25.94	40.21	40.21	69.26	58.35	77.71	65.14
Caucasia	63.27	69.03	67.28	56.88	56.88	72.41	77.54	69.45	74.93
El Bagre	58.76	63.73	54.30	41.02	41.02	59.15	62.02	70.45	61.08
Ituango	64.28	45.51	58.05	63.92	63.92	40.82	59.07	51.92	52.32
Nechì	44.43	63.22	54.67	45.27	45.27	60.87	58.72	38.56	44.99
Tarazá	59.27	62.15	35.48	53.39	53.39	62.13	43.49	44.70	40.84
Valdivia	61.04	65.63	69.22	59.22	59.22	64.08	54.62	61.57	57.35
Zaragoza	43.77	38.61	51.50	52.72	52.72	66.22	48.69	67.66	78.75
Promedio	**55.74**	**57.55**	**50.61**	**55.15**	**55.15**	**64.19**	**57.85**	**59.43**	**60.61**

Tabla 2. Desempeño Integral 2006-2013
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

Entre 2005 y 2009 el desempeño integral de los municipios de la región fue significativamente menor al del resto del Departamento, situación que se revirtió en 2010, luego de lo cual la brecha de desempeño ha vuelto a ampliarse. El decrecimiento del Índice en la región, refleja fenómenos de menor cumplimiento de las metas previstas en los Planes de Desarrollo municipales, disminución en la capacidad para suministrar servicios públicos a los ciudadanos, dificultad en la provisión de bienes públicos, pobre ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones y en general, reaparición de deficiencias en la gestión pública local. Tres municipios, Anorí, Caucasia y Zaragoza escapan a la tendencia por reportar mediciones satisfactorias; otras dos localidades –El Bagre y Cáceres– permanecen en nivel medio, mientras que los restantes cinco reportan niveles bajos, lo cual remarca una profunda heterogeneidad en la capacidad institucional de cada municipio.

La caída del IDI en el año 2007 coincide con el periodo inmediatamente siguiente a la desmovilización de los grupos de las AUC con presencia en el territorio *(Bloque Mineros, Bloque Central Bolívar, Bloque Héroes de Tolová –según los listados oficiales de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2007).*

El crecimiento de este índice a partir de 2009 y particularmente al año siguiente coincide con la expedición de la Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009, la cual establece el Plan de Consolidación y focaliza las regiones. Entre las principales actividades conjuntas entre el Gobierno nacional, el gobierno departamental y la cooperación internacional[61] para el Bajo Cauca se encontraban el desarrollo de capacidades locales, las cuales incluyeron apoyo para el mejoramiento de la gestión de proyectos, de la adecuada gestión financiera y de la generación de recursos propios[62], el cobro coactivo, la identificación de riesgos de corrupción y la concertación de acciones con la Gobernación y la sociedad civil[63] Luego de una caída drástica entre 2010 y

2011 que retorna la medición a niveles similares a los de 2006, el IDI ha presentado una tendencia de recuperación, que señala el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, coincidente con los nuevos períodos de gobiernos locales (departamental y municipal).

Los crecimientos entre 2007 y 2010 y entre 2011 y 2013, coinciden entre otros factores con: 1) la curva de aprendizaje en materia de gestión de las administraciones locales; 2) El apoyo provisto por Consolidación (antes Plan de Consolidación, ahora Política) y la cooperación internacional. En el caso de USAID en el último periodo en mención con su actividad CELI Norte-Sur.

2.2 El Desempeño Fiscal y la Gestión Financiera

Para explorar la gestión fiscal en este conjunto de municipios, acudiremos al Índice de Desempeño Fiscal –IDF del DNP que mide la gestión financiera local incluido el uso adecuado de las trasferencias nacionales y la generación de recursos propios[64] (*Ver anexo 2, tabla 2*):

- Se considera un desempeño fiscal sostenible, cuando el indicador se encuentra entre 70 y 80 puntos.
- Se considera un desempeño fiscal Vulnerable, cuando el indicador se encuentra entre 60 y 70 puntos.
- Se considera un desempeño fiscal en Riesgo, cuando el indicador se encuentra entre 40 y 60 puntos
- Se considera un desempeño fiscal en Deterioro, cuando el indicador se encuentra menor de 40 puntos.

Los resultados de la comparación entre 2005 y 2013 (última medición) son concluyentes. El promedio de desempeño fiscal de la región tuvo un incremento de 7,98 puntos, (60,66 vs 68,64), lo que muestra un mejoramiento general de la gestión financiera y fiscal. La medición de 2013 muestra que cuatro municipios son *sostenibles* (Anorí, Briceño, Cáceres y Caucasia), cuatro son *vulnerables* (El Bagre, Ituango, Nechí y Zaragoza), mientras Tarazá y Valdivia son clasificados como municipios en *Riesgo*.

Llama particularmente la atención la situación de Tarazá que entre 2012 y 2013 perdió 8 puntos en razón de haber excedido sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD (Ley 617 de 2000)[65], situación que no es nueva, pues en las vigencias de 2010 y 2011 ya había ocurrido (lo cual causó una disminución en el IDF de casi 14 puntos entre el 2010 y el 2011). Adicionalmente en 2011 y 2012 dejo de ejecutar recursos de regalías directas (500 millones y 8.500 millones respectivamente).[66] Como resultado de exceder los gastos de ICLD Tarazá deberá restructurar sus pasivos. El informe de la Contraloría Departamental recomienda hacer dicho procedimiento de acuerdo a lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 550 de 1999. Sin embargo, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo no se encuentran evidencias que el municipio planee hacer un acuerdo de restructuración de pagos o que no tenga la capacidad de solventar sus pasivos. No obstante, ante la amenaza de cooptación de los recursos públicos por parte de actores ilegales identificada por la administración local, de manera conjunta entre las autoridades municipales, el Centro Regional de Consolidación y el Programa CELI Norte-Sur ha diseñado la estrategia de solicitar al Ministerio de Hacienda que el municipio se acoja a un acuerdo de restructuración de pagos, entregando el control de los recursos locales al nivel central, para proteger los recursos locales. Esta estrategia fue probada con éxito en el municipio de Montelíbano (Córdoba).

La mayor parte de los municipios han obtenido incrementos significativos, al punto que ya no hay municipios en situación de deterioro fiscal, en 2005 ningún municipio era sostenible, hoy cuatro municipios de la región han alcanzado la condición de sostenibilidad, se sumaría El Bagre que está a menos de un punto porcentual de entrar en esta misma escala. Aún más, el caso de Zaragoza muestra un salto significativo de 24 puntos que puede representar una transformación cualitativa de la gestión presupuestal, por ejemplo. Aunque en los últimos años en general ha mejorado la gestión presupuestal, aún la región se encuentra en condición de vulnerabilidad.

La caracterización, en todo caso, muestra que falta un largo camino de fortalecimiento de la capacidad institucional (en este caso referente a gestión presupuestal, planeación, ejecución y alcance de metas físicas) para asegurar una exitosa gestión fiscal. En todos los municipios la obtención de recursos depende mayoritariamente de las transferencias nacionales y el sistema de regalías y en cinco casos el indicador de capacidad de ahorro es baja Valdivia (12,69), Zaragoza (15,86), Tarazá (20,93), Nechí (24,14) e Ituango (47,05). No obstante, también es evidente el mejoramiento general de la capacidad para cubrir el gasto de funcionamiento y generar recursos propios. Resulta esperanzador que mínimo el 77% de los recursos locales estén destinados a la inversión pública.

2.3 La ejecución de las regalías

La entrada en vigencia de la Ley 1606 de 2012, representó para estos municipios la posibilidad de contar desde inicios de 2013 con recursos del Sistema General de Regalías. Para las autoridades municipales y departamentales una nueva dinámica para la gestión de sus recursos (*ver Tabla 3*).

Como se observa, la ejecución de proyectos estratégicos en la región es un tema incipiente. Dos municipios (Anorí y Cáceres) no han presentado proyectos para los casi $10.000 millones disponibles, excepto en el caso de Zaragoza, cuyo nivel de aprobación de proyectos es cercano al 50%, en los siete restantes éstos no llegan a la tercera parte de los recursos disponibles. Sin duda, ésta, es un área de la gestión pública que representa una alta oportunidad de fortalecimiento, en la cual las necesidades existentes no están cubiertas.

Municipio	Regalías Directas	Regalías Específicas	Total recursos 2012-2014	# Proyectos aprobados	Valor	%
Anorí	527	1,897	2,424	0	0	0%
Briceño	56	910	966	1	153	15%
Cáceres	3,145	4,086	7,231	0	0	0%
Caucasia	3,313	12,189	15,502	2	2179	14%
El Bagre	4,125	5,566	9,691	2	2925	30%
Ituango		2,469	2,469	1	678	27%
Nechí	2,536	2,886	5,422	3	1403	26%
Tarazá	8,916	4,604	13,520	12	2506	19%
Valdivia	205	2,406	2,611	2	650	25%
Zaragoza	2,458	3,415	5,873	1	2799	48%
Total	**25,281**	**40,428**	**65,709**	**24**	**13,293**	20%

Tabla 3. Gestión de regalías abril 2013
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

En buena parte, las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos del nivel local, verifican la enorme dificultad que tienen las administraciones municipales para presentar proyectos técnicamente sustentados, de manera que puedan ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión del Sistema General de Regalías -OCADS[67]. El trabajo de campo permite afirmar que es el principal cuello de botella para la ejecución de los recursos provenientes de regalías pues los municipios no han contado con las capacidades suficientes para el diseño y formulación de proyectos de impacto.

2.4 Acceso a la Justicia[68]

Las dificultades a las cuales se enfrenta la ciudadanía para acceder a la justicia se explican por la eventual debilidad de las entidades de gobierno responsables, en particular en las zonas rurales, por el prolongado estado de violencia, impunidad y la cultura de la ilegalidad en los ciudadanos.[69]

Según el Programa de Acceso a la Justicia de USAID, las barreras para acceder a la justicia tienen sus raíces en condiciones históricas, como la necesidad de descentralización de este servicio. La región depende de dos centros[70] y hoy aún la justicia no llega a las zonas rurales; barreras económicas por los costos adicionales, deficiente información, indocumentación de la población, barreras de género y en algunos municipios barreras de lengua o de lenguaje[71].

El Programa de Acceso a la Justicia ha identificado una serie barreras históricas, culturales, por discriminación, por las cuales la población del Bajo Cauca no accede al sistema judicial, entre ellas:

- Percepción de desconfianza, o ilegitimidad en incluso ilegalidad
- Persistencia de la cultura de la ilegalidad
- Ausencia de servicios para las zonas rurales (42% de la población es rural)
- Ausencia de información sobre acceso a la justicia
- Altos costos para el acceso real de las poblaciones más vulnerables a los servicios
- Desatención de los derechos de las poblaciones de especial protección
- Ausencia de recursos locales para asuntos de conflictividad
- Percepción inoperancia de la justicia en los asuntos no penales

Además como consecuencia de la violencia sostenida en la región, el sistema judicial es vulnerable a corrupción y presiones por parte de los actores armados. El cumplimiento de la ley está mediado por una cobertura insuficiente del sistema judicial y por la coacción de actores ilegales y sus intereses ilegítimos. La situación de ilegalidad y violencia, se ha traducido en:

- Desconfianza en las instituciones, percepción de corrupción en lo público y de confabulación entre servidores públicos y grupos ilegalmente armados,
- violaciones de garantías procesales y de derechos
- Desconfianza entre los poderes públicos y entre ellos y la fuerza pública.
- Funcinarios del sistema judicial han sido objetivo de asesinato, amenaza y desplazamiento.

El Programa de Acceso a la Justicia también encontró que la continuidad de actividades económicas ilícitas y de poderes alternos al Estado se traduce en altos grados de conflictividad en la región y en general la opción de los ciudadanos para resolver sus conflictos no es acudir a la oferta Estatal. En este mismo sentido resalta la escasa oferta en justicia cercana al ciudadano, por jurisdicción delegada a los Alcaldes, ejercida por Inspectores de Policía y Comisarios de familia[72].

Dentro de la oferta de justicia, a 2011 existía una Casa de Justicia[73] por municipio en Tarazá, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Zaragoza. Los consultados opinan que este instrumento ha funcionado pero existen altos índices de hacinamiento. A la fecha no ha habido apertura de nuevas casas en la región. Por parte de la Fiscalía de la Nación, en 2012 se crearon fiscalías seccionales en todos los municipios; las fiscalías locales se fueron incorporando de manera progresiva de tal forma que hoy todos los municipios cuentan con al menos un fiscal y un investigador criminalístico. Al tiempo, todos los municipios cuentan con al menos un juzgado, para un total de 10 juzgados en la región[74]. *(Ver Anexo2, tabla3)*

De otra parte a pesar de esfuerzos regionales para aplicar el enfoque diferencial, particularmente en temas de conflictividad, han resultado insuficientes, pues el sistema aún no responde a las necesidades de disminución de los altos niveles de maltrato, violencia y reclutamiento de niños y niñas, por ejemplo[75]. De hecho, los servicios de justicia que brindan actores ilegales siguen siendo válidos para sectores de la población[76] aunque de acuerdo con las opiniones de los consultados, hoy la gente acude más a la justicia formal, a pesar de los trámites que ésta implica.

"….Hoy la gente acude a la justicia formal. Antes iban donde los paras y *"guerrillos"*. Las casas de justicia han funcionado pero son hacinadas.

Participante del Taller

En materia de acceso a la justicia, probablemente el mayor logro a la fecha es la existencia de oferta institucional permanente en la región de justicia formal (jueces, fiscales) así como de mecanismos de justicia no formal como los conciliadores en equidad. Pese a los avances en

materia de presencia institucional, aún no existen condiciones para garantizar que los ciudadanos accedan de manera continuada a los servicios de justicia, ni puedan completar los procesos judiciales en particular para la población rural, debido a los altos costos de transporte, movilidad sujeta a acciones de actores ilegales y la situación de seguridad de los directamente implicados. Así mismo, la cantidad de funcionarios son insuficientes, por ejemplo la insuficiencia de jueces y fiscales permite la liberación de capturados por uso de recursos como el Habeas Corpus[77]. A la falta de garantías y de personal se suma que las administraciones municipales no cuentan con presupuesto para la ampliación del servicio de justicia. De los fenómenos mencionados se derivan problemáticas de impunidad en la región. Un ejemplo de esta situación es que de los 382 miembros de las Bacrim capturados por el Ejército en el plan Troya (2011), se estimaba 70 estaban delinquiendo nuevamente para marzo del 2012[78]

2.5 La oferta pública del nivel nacional en el territorio

Para el año 2012, la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial –UACT coordinó la inversión de $1.4 billones de pesos por parte de 34 entidades del nivel nacional en las ocho zonas objetivo, de los cuales 317 mil millones fueron destinados a la región del Bajo Cauca, que equivale al 23% de los recursos apalancados por la UACT, siendo la región con mayor inversión apalancada por dicha unidad. *(Ver anexo 2, tabla 4)*

Las entidades con mayor participación en la inversión son[79] el Ministerio de Transporte con el 37,4% (118.520 mil millones) representada en la construcción y mantenimiento de los corredores El Tigre – Zaragoza, Citronela – Altos de Zaragoza – Cisneros y Yarumal – Taraza y en el proyecto en apoyo por ola invernal en la vía Los Llanos-Tarazá- Caucasia, seguida por el DPS con el 25,1% (79.436 mil millones) que incluye más de 16 mil millones programa que incrementó su cobertura en la región en un 40% respecto al año anterior; y el ICBF con 11,1% (35,509 mil millones) que en su mayoría (63%) están destinados a Atención Integral a primera infancia[80].
(Ver anexo 2, tabla 4)

2.6 La participación ciudadana y la organización de la Sociedad Civil

Históricamente, la relación entre el Estado y la sociedad civil, se ha visto afectada por el control y suplantación del ejercicio de autoridad por parte de los GAI. El trabajo de campo realizado permite señalar que la población civil ha sido arbitrariamente sometida al control de los diversos actores del conflicto a fin de conseguir sus propios fines políticos o el funcionamiento de la cadena de financiación ilegal derivada de su acción delictual.

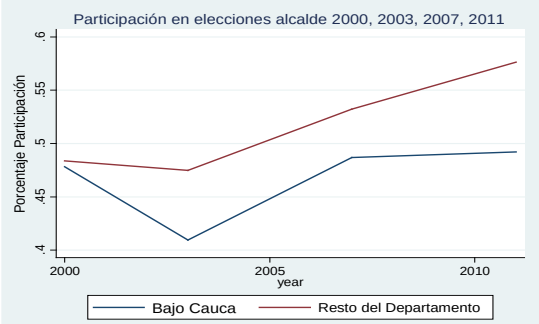


Gráfico 9. Participación en elecciones alcalde 2000-2011
Fuente: Registraduría General de la Nación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

Estas condiciones, presentes en toda la región, nos hicieron encontrar una comunidad escéptica ante la presencia del Estado, que se mimetiza en la cotidianidad sin requerir participación activa en beneficio de sus propio derechos.

El gráfico 9, permite ver cómo en valores absolutos, la participación electoral para la escogencia de las autoridades locales entre 2000 y 2011 incrementa en menos tres puntos porcentuales, que no tienen mayor significancia si se tiene en cuenta la inercia del crecimiento poblacional. En segundo

lugar, hay una brecha cercana a los ocho puntos porcentuales con la participación electoral para el Departamento de Antioquia en el mismo período.

El año 2003 significa el nivel de participación más bajo de la última década (cercano al 40%), hecho que coincide con los eventos de cruenta disputa del territorio entre las autodefensas y los grupos guerrilleros, durante los cuales se nos informó en los talleres, que los GAI prohibieron a la población civil ejercer su derecho al voto. De otra parte, según los datos obtenidos en los talleres, el rápido incremento de la participación hasta 2007 coincide con la época de auge de alianzas políticas y candidatos apoyados por el paramilitarismo y la presión armada para que los votos llegaran al candidato sugerido por el actor armado de turno.

La revisión estratégica de la PNCT (2011), identificó varias consecuencias del fenómeno anterior. Se destaca el debilitamiento de la cohesión social y la organización comunitaria, por efecto de las amenazas directas a miembros de comunidades organizadas y la cooptación por parte de los actores armados de las organizaciones de representación comunitaria. Así, en el Nudo de Paramillo, el corazón de la región, se ha presentado el mayor número de asesinatos a líderes sociales, en total 25[81]. Aquí se configura el caso típico que conjuga el temor para participar en las elecciones políticas, muy bajos niveles de confianza en el Alcalde y en los funcionarios públicos pues prevalece la percepción de corrupción, y existe una mayor percepción de exclusión de la comunidad en la toma de decisiones, por parte de las autoridades locales.[82]

> *"Es cierto había mucha violencia, uno no podía hablar, ni decir lo que pensaba, pero con la llegada de esos proyectos cacao y caucho, llegaron otras alternativas de cultivos. Mire, antes los funcionarios de la alcaldía, la gobernación incluso del gobierno central no llegaban a nuestras casas, comenzaron a llegar hasta allá, a reunirse con nosotras en nuestras veredas, a hacer presencia"*
>
> **Representante de Asociación de Mujeres del Bajo Cauca – ASOMUCA en el taller de grupos focales Caucasia.**

En los talleres se reportó cómo a partir del 2004, con la llegada de los programas de Desarrollo Alternativo, incluyendo la implementación de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos del Gobierno Nacional y el apoyo de la Cooperación Internacional en los temas de fortalecimiento local y desarrollo productivo, se inauguró un periodo de facilitación del relacionamiento directo entre gobierno y comunidad. Este relacionamiento directo, en buena medida ha estado mediado por la cooperación internacional (PNUD, USAID, UE) y ha sido un esfuerzo sostenido desde 2004 hasta la fecha. de Después de la desmovilización paramilitar ha habido un auge de las organizaciones de la sociedad civil (incluidas JAC, mujeres, desplazados, etc.) cuyo objetivo es la resistencia civil a la violencia sistemática y la incidencia en la agenda pública local, por lo cual desde 2004 ha mejorado la relación directa entre Estado y la sociedad civil. Así mismo, a partir de 2012 los Comités Territoriales de Justicia Transicional se han convertido en un espacio de interlocución entre el Gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo se eliminaron procesos sociales que respondían a motivaciones específicas y en todos los territorios ocupados por el poder paramilitar fueron asesinados líderes y lideresas vinculados a movimientos sindicalistas, indígenas, afrocolombianos de restitución de tierras, victimas y estudiantiles.

Igualmente, la información permite constatar que a partir de año 2009, las comunidades se han abierto a las oportunidades de concertación y planificación de su territorio, en casos tales como los Consejos Municipales de Planificación Territorial y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural; destacan particularmente los procesos de reintegración comunitaria realizados, con participación de excombatientes en proceso de reintegración, víctimas de la violencia y población civil, realizados entre 2009 y 2010.

Al tiempo, se evidencian avances en el estímulo de las formas de organización comunitaria que promuevan los mecanismos de cohesión social. De acuerdo con la Gobernación de Antioquia, con corte de agosto de 2014, operan en estos diez municipios un número de 381 Juntas de Acción Comunal activas. Existen además procesos de fortalecimiento de una Junta de Vivienda Comunitaria, 5 Asociaciones comunales ya formalizadas. De acuerdo con la Secretaría de Participación de la Gobernación de Antioquia, el 74% de las organizaciones antes reportadas son rurales y el 26%, urbanas. El mayor número de organizaciones comunales rurales se encuentra en los municipios de Caucasia (57) y El Bagre (78), Es posible que el elevado número de organizaciones de este tipo en Caucasia que es municipio predominantemente urbano se deba a que las organizaciones se registran en la Cámara de Comercio de este municipio pues es el mayor centro poblado y donde se realiza la mayor parte de la actividad económica de la región. Estos esfuerzos, además, se han visto apoyados por espacios de participación como el Foro Subregional del Bajo Cauca, el cual contó con la participación de 207 personas, y posibilitó un ejercicio de planeación participativa en torno al desarrollo rural en la zona.

En general, los ciudadanos expresaron sus ideas con libertad y manifestaron el interés de ejercer sus derechos ciudadanos. Sin embargo, percibimos manifestaciones particulares de temor de los participantes provenientes de la Zona Norte y Nordeste del Departamento, sectores de tradicional influencia de las FARC. De hecho, algunos de los participantes manifestaron que en el municipio de Ituango, el frente 35 de dicha guerrilla, continúa ejerciendo presión sobre sus habitantes.

2.7 Lo que opina la ciudadanía

En términos de legitimidad y confianza, aunque reconocen que en los últimos 15 años el Estado ha llevado servicios, esto no subsana la deuda histórica de 50 años de olvido. La percepción ciudadana de inseguridad aumenta la desconfianza en las instituciones. Los ciudadanos no tienen confianza en la efectividad el Ejército ni en la Policía, creen que tienen vínculos con los GAIs y que es una práctica que persiste desde hace 20 años. Además creen que falta presencia de los organismos de control.

Respecto a la incertidumbre frente a un potencial acuerdo de paz: con las FARC repita la historia del acuerdo con los paramilitares, que dio origen a las Bacrim. Los participantes estiman que cerca del 20% de las FARC no se desmovilizará y se dedicará a la producción de drogas.

En lo referente a representación política y electoral. Hay altos niveles de abstención electoral. Los ciudadanos no se sienten representados por sus gobernantes, incluidos algunos congresistas que resultaron electos por los nexos con los GAI en periodos electorales anteriores. Además mencionan que no hay concertación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno y la comunidad. Sienten que hay un avance en la medida que las fuerzas políticas hoy en día no son objetivo militar de los GAI y exponen la necesidad de promover la participación en política para la mujer.

Dado que el modelo paramilitar incluyó la captura y cooptación del Estado y en cierta medida las Bacrim continuaron con este modelo[83], es posible que aunque no sea evidente para los ciudadanos que aún existan alianzas o presiones sobre los gobernantes locales. Así mismo el riesgo de captura del Estado en las elecciones de 2015 es latente, pues tanto los GAI como las Bacrim manejan las economías ilegales y tienen todos los recursos e incentivos para mantener el mayor control posible sobre la institucionalidad, por tal razón ya sea por la vía económica o de la presión armada pueden

imponer candidatos en la región. La MOE presentó un análisis de riesgo similar para las elecciones de 2014[84]. Sin embargo hoy en día para la guerrilla no es fácil ejercer control sobre las elecciones en las zonas urbanas, pero aún hacen "política armada" en las zonas rurales. Prueba de la reducción de la influencia de los GAI sobre las elecciones es el triunfo de candidatos reconocidos por su comportamiento clientelista en las elecciones para Senado 2014[85].

1. **Capacidad institucional local.** Según los participantes de los talleres, hoy los municipios son prestadores de servicios. A pesar de no ser excelentes, han mejorado. Además, reconocen el esfuerzo de las administraciones y los concejos por generar recursos propios vía impuestos, pero aseguran que no hay cultura tributaria ni capacidad para ejercer cobros coactivos.
   Mencionan avances frente a las administraciones locales anteriores que estaban cooptadas y habían presiones o acuerdos de los GAI para apropiarse de los recursos públicos. Sin embargo consideran que las administraciones municipales son clientelistas. Existe una queja frente a la calidad de la descentralización y el subdesarrollo al que está relegada la zona por parte de la Gobernación.
2. **Justicia, mujeres y menores de edad.** Actualmente la población acude a la justicia formal, tienen quejas respecto a la eficiencia del sistema legal, el hacinamiento en las casas de justicia y aún es bajo el nivel de denuncia. Aún persiste la práctica de acudir a grupos ilegales para resolver problemas. De otra parte ha**y** una apertura al reconocimiento de la violencia contra la mujer, y la preocupación por la prostitución y abuso sexual a menores. Hay gran preocupación por la población adolescente como la más vulnerable para nutrir grupos al margen de la Ley. Es necesaria la generación de oportunidades para los jóvenes y trabajar por fortalecer el tejido social.
3. **Participación ciudadana.** Hay un proceso de reorganización social que ayuda a la reconstrucción del tejido social y a la construcción de capital social al interior de las comunidades. Han aparecido nuevos liderazgos incluyendo a las mujeres. Aún persiste la coacción por parte de los GAI para ejercer la participación ciudadana.
   En cuanto a la incidencia en políticas, los ciudadanos señalan que la participación en la formulación del plan de desarrollo y presupuestos solo es una formalidad, no es efectiva, se hace sin información, es solo para legitimar el proceso. Y aunque el control social y la veeduría han mejorado es necesario fortalecerlas, aunque hay más información pública sigue siendo pobre y nadie asiste a las rendiciones de cuentas.
   Otros temas mencionados son las barreras para la participación de la población rural. Además piden que las organizaciones de base sean incluidas en la contratación de proyectos, no solo con las JAC que están politizadas y no necesariamente están preparadas para ejecutar.

2.8 Los Modelos Existentes

Tabla 4. Comparación de cadenas de valor en materia de Gobernabilidad

Categoría	Elemento	Modelo Legal	Modelo Ilegal GAI	
			Crimen Organizado	FARC
Actividades de soporte	*Infraestructura*	• Existe institucionalidad nacional, departamental y local • Políticas nacionales y sectoriales que se implementan en la región • Debilidad de las instituciones • Región focalizada por la política de Consolidación • Provisión de bienes y servicios con percepción de intermitencia • Concentración en las cabeceras municipales; jornadas rurales y/o brigadas móviles con baja frecuencia. • Instrumentos de planeación local que replican el modelo nacional y no recogen las necesidades reales de la población.	• Estructura para la captura (cooptación) del Estado. • Modelo paralelo al estatal que presta servicios de seguridad y justicia	• Enclaves en zonas rurales. • Modelo paralelo al estatal de Administración de servicios de seguridad y justicia • Eficiencia en la ejecución de proyectos.

		• Institucionalidad nacional presente pero de manera dispersa		
	Gestión de Recursos Humanos	• Debilidad en el sistema de servicio civil. • Sociedad civil organizada pero con baja capacidad de incidencia en la toma de decisiones públicas • Baja legitimidad de los gobernantes y funcionarios públicos	• Cooptación/coerción de funcionarios públicos y de la participación ciudadana • Crea vínculos y paradigmas económicos a través de la incorporación a las economías ilícitas entre los miembros de la organización, los habitantes y los gobernantes.	• Proceso de formación política, adoctrinamiento e ideologización de acuerdo a su proyecto político. • Modelo de "buen comportamiento" para funcionarios públicos.
	Desarrollo de Tecnología	• Replica los modelos nacionales, no hay adaptación a las necesidades regionales • Herramientas y programas para reducción de pobreza, atención a víctimas y fortalecimiento de las entidades del Estado • Baja capacidad para recaudar otros recursos propios, administraciones con limitaciones para hacer cobros coactivos/persuasivos. • Debilidad para usar otros mecanismos de financiación como regalías, contratos plan, APPS y otros mecanismos de la LOOT	• Procedimientos de violencia sistemática para debilitar la institucionalidad y el imperio de la ley • Modelo basado en la coerción física, no democrático ni deliberativo • Modelo incentivos económicos para Inclusión en las economías ilícitas • El modelo de captura del Estado funcional para crear condiciones para las economías ilícitas	• Modelos verticales semejantes a los militares basados en la toma del poder no es democrático ni deliberativo. • Modelo de insurgencia está diseñado para la toma del poder (subvertir el orden)
	Compras	• Recursos del Estado para generar capacidad institucional	• Despliegue de recursos económicos y militares para capturar/cooptar el Estado incluido el nivel electoral, para facilitar la sostenibilidad de economías ilegales	• Autoabastecido, está incluido dentro de la operación de la organización.
Actividades primarias	*Logística interna*	• Coordinación de las entidades locales, departamentales y nacionales (en particular la UACT) para buen gobierno y participación ciudadana. • Uso de cifras, proyecciones y estadísticas oficiales para focalizar atención. • Dificultad en la articulación de entidades para la implementación en territorio • Las entidades responden a metas sectoriales, no a metas territoriales	• Cobertura total del territorio • Conocimiento profundo de la población • Cooptación/coerción de las instituciones para optimizar el funcionamiento de las economías ilícitas	• Cobertura total del territorio, conocimiento profundo de la población, vínculo con emocional y familiar con los pobladores
	Operaciones	• Presencia intermitente del Estado. Que luego se convirtió en presencia permanente en lo urbano. • Modelo centralizado en los centros urbanos, el modelo de desarrollo regional proviene del nivel nacional. • Mayor prestación de servicios a poblaciones vulnerables (DPS y sus entidades adscritas) • Debilidad en la provisión de servicios en áreas rurales. • Incipiente modelo de incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y de control social.	• Captura del Estado en función de facilitar la operación de economías ilícitas. • Modelo jerarquizado que opera en forma descentralizada, tanto a nivel urbano como rural	• Ataques bélicos sistemáticos a las fuerzas armadas y a la población civil para mermar la capacidad del Estado y bajar niveles de legitimidad • Modelo altamente jerarquizado que opera en forma descentralizada y desconcentrada
	Marketing	• Promoción de la cultura de la legalidad "desde arriba" • Fortalecimiento institucional y capacitación a la ciudadanía • Espacios de participación incluidas rendiciones de cuentas • Espacios de participación para victimas • Situación de orden público impacta la percepción de gobernabilidad • Bajo nivel de legitimidad en transparencia y eficiencia	• Incentivos de "dinero fácil" para participar de las economías ilícitas • Antecedentes recientes de poder bélico • Provisión "efectiva" de servicios alternos de seguridad y justicia • Cultura popular mafiosa	• Estrategia permanente • Compiten con el Estado en la provisión de servicios alternos de seguridad y justicia • Presencia permanente y sin barreras • Representan la insatisfacción con el Estado • Cultura popular, emisoras, música etc.
	Servicios Post-ventas	• Débil proceso de seguimiento a los espacios de participación ciudadana ("es formal pero no real")	• Permanente, alta capacidad de adaptación a entornos cambiantes	• Permanente

Al igual que en seguridad la presencia intermitente del Estado permitió la creación e instalación de poderes paralelos al Estado controlados por los GAI que ofrecen servicios a la población y regulación de la vida de los habitantes de la región. Además de instaurar órdenes sociales históricamente han cooptado las administraciones locales y han ejercido presión sobre los ciudadanos para la elección de los gobernantes.

En general la oferta del Estado provee mayor cantidad de servicios de los que ofrecen los modelos alternos de los GAI y la población reconoce las mejoras en provisión de bienes y servicios públicos, así como el papel que ha jugado en la reducción de la pobreza, razón por la cual el modelo Estatal puede ser más competitivo en el largo plazo, sin embargo debe ampliar su cobertura a zonas rurales y mejorar los servicios de posventa.

CONCLUSIONES EN GOBERNABILIDAD

- Aunque los gobiernos, nacional, departamental y local han hecho esfuerzos sostenidos en los últimos 15 años para mejorar gobernabilidad en el Bajo Cauca, aún la situación es crítica, pues aún no hay control total del Estado sobre el territorio. Esta situación reduce la capacidad de gobernar, entorpece la provisión de servicios y a su vez y le resta legitimidad a las instituciones estatales. Actualmente hay presencia permanente del Estado en el territorio, hay provisión de bienes y servicios tanto del gobierno nacional, como del departamental y local, que han mejorado la calidad de vida de los habitantes. La población reconoce las mejoras en provisión de bienes y servicios públicos, pero aún creen que está debe mejorar, en particular la calidad de los servicios de educación, salud, justicia y servicios públicos domiciliarios.
- En términos generales la capacidad institucional local en el Bajo Cauca como región ha mejorado levemente, lo que puede ser corroborado con el incremento de 5 puntos en el Índice de Desempeño Integral y de 8 puntos en el de Desempeño Fiscal desde 2005 (año en el cual inició la medición) hasta 2013, la medición más reciente.
- El nivel de legitimidad de las instituciones es bajo, en parte porque los ciudadanos no confian en las autoridades, creen que no se respeta la descentralización y además que las autoridades locales son clientelistas. Sin embargo creen que las autoridades locales ya no están cooptadas por los GAI. Además hay reclamaciones sobre el trato que da el gobierno nacional a la minería informal, una de las principales activiades economicas de la region.
- La desconfianza en las instituciones es reforzada por las condiciones de seguridad de la región que muestran que aún el Estado no tiene total control del territorio. Además creen que las fuerzas armadas aún tienen alianzas con los GAI.
- Hay reconstrucción del tejido social, procesos de asociatividad y aparición de liderazgos incluidas las mujeres. Se organizan para hacer demandas ciudadanas al gobierno local y demandan mejor calidad de los espacios de participación en especial para población rural. Sin embargo los ciudadanos aún sienten que hay coerción por parte de los GAI
- Persiste el reto el fortalecer la capacidad institucional local institucional y la generación de recursos propios para mejorar la provisión de servicios locales, esto incluye el cobro coactivo de obligaciones tributarias y la actualización catastral.

3. DESARROLLO

La subregión del Bajo Cauca Antioqueño es de mayor importancia estratégica para el desarrollo de la nación, por sus activos para infraestructura y sus recursos naturales. Sin embargo, ha sido parcialmente manejada por los grupos armados ilegales como un bastión estratégico para las actividades ilícitas, lo que genera tensión y competencia entre las actividades legales de mayor envergadura como los megaproyectos hidroeléctricos, y actividades ilegales como cultivos ilícitos y minería ilegal, principalmente de oro. La existencia de megaproyectos y presencia de actores armados también crea incentivos perversos para la extorsión en la región.[86]

En esta sección se analizarán algunos elementos determinantes para el desarrollo económico y social, adicionalmente se revisará la percepción ciudadana frente a estos elementos. Por último se establecerá la relación que existe entre los indicadores de violencia y el desarrollo de la región.

3.1 Crecimiento Económico

El crecimiento económico se mide de acuerdo al aumento de la renta y de la cantidad de bienes y servicios que produce una economía, para lo cual se revisarán los ingresos tributarios y el recaudo del impuesto predial en la región. Adicionalmente se revisarán los bienes y servicios que produce la región para "exportar" al resto del país. Por último se presentan las estimaciones de EVAL del comportamiento de un PIB[87] per cápita municipal, basadas en el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio –ICA, indicativo de la actividad económica de los municipios.

3.1.1 PIB regional e ICA

Entre 2002 y 2012, el PIB per cápita regional[88] ha aumentado un promedio de 21%, el mientras el PIB per cápita de Colombia aumentó 10.5[89]%.

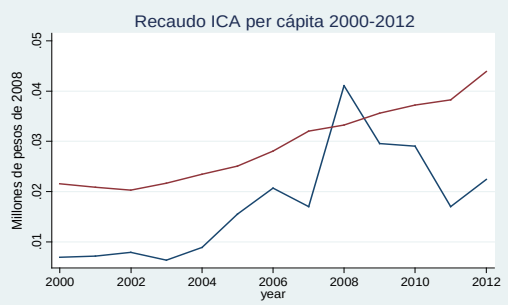


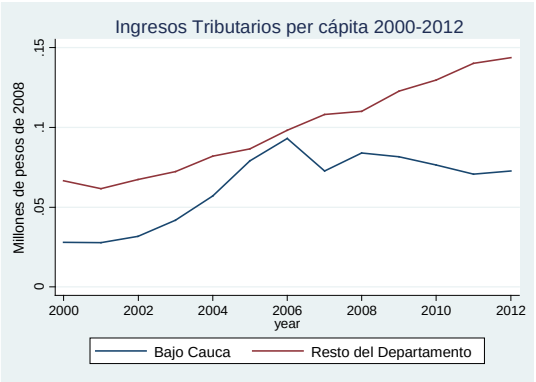
Gráfico 10. Recaudo per cápita 2000 - 2012
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

Para medir el PIB per Cápita municipal, el equipo de EVAL hizo una estimación con base en el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), y será usado para explicar dicho crecimiento *(ver gráfico 10)*. El alto crecimiento del ICA entre 2003 y 2006 (38% anual) coincide con el proceso de desmovilización paramilitar. Una primera hipótesis es que este aumento esté vinculado al proceso de legalización de sus negocios y la tenencia de bienes de desmovilizados[90]; la segunda, que los actores ilegales hayan empleado la economía legal para el lavado de activos.

Muy distinto es el segundo pico en 2008, jalonado por el crecimiento inusitado (291%) del recaudo en Anorí por el proyecto de la Hidroeléctrica Porce III.[91] Una vez terminado su auge, el recaudo del ICA cae hasta que en 2011 alcanza niveles similares a los que tenía en 2006. Entre 2011 y 2012 el recaudo del ICA crece un 37%, lo cual es explicado, en parte, por el inicio de los procesos de formalización del CCAI[92] a mediados de 2010 el cual incluyó el censo de establecimientos y sensibilización sobre ventajas de tributar. Una segunda hipótesis es que después de la disputa entre las bandas criminales, se esté dando un crecimiento del ICA por vía del lavado de activos y el aumento de consumo de bienes y servicios; entre 2000 y 2012 el ICA per cápita creció 2,25 veces. Sin embargo, de los talleres realizados podemos colegir que la mejoría en el PIB regional no necesariamente significa una mejora en las condiciones de vida de los habitantes y menos que hay redistribución de la riqueza, pues a pesar del crecimiento constante de la actividad económica, los participantes no perciben que ésta haya tenido fuerte impacto en el mejoramiento de la calidad de vida en la región.

3.1.2. Rentas

Los ingresos tributarios per cápita crecieron más de tres veces en la región entre 2000 (0,02 Millones de Pesos) y 2006 (0,08 Millones de Pesos). Este repunte permitió que la región se acercara al promedio departamental en 2006 de acuerdo con el *gráfico 11*. El crecimiento entre 2003 y 2006 coincide con el periodo de diálogos y desmovilización de las AUC. Con el apoyo del CCAI y



la cooperación internacional se han actualizado varios estatutos tributarios de la región.

El mismo recaudo disminuyó en 19% en promedio en 2007[93], inmediatamente después de la desmovilización de las AUC. Las disminuciones en los ingresos tributarios también podrían ser explicadas por la disminución de confianza de los contribuyentes en momentos de incertidumbre y la salida de empresarios y otros contribuyentes de la región en los picos de conflicto. Entre 2008 y 2009 subió en Anorí y Zaragoza en más del 100%, que podría explicarse por el impacto de los proyectos hidroeléctricos, mientras en los demás municipios disminuyó entre 18 y 55%. Entre 2000 y 2012 la tributación de ICA creció 2,5 veces, a partir de 2009 hay fluctuaciones de aumento o descenso que no exceden el 5%, iniciando una etapa de estabilización *(ver gráfico 9).*

Gráfico 11. Ingresos tributarios per cápita 2000 - 2012
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

De otro lado, el *gráfico 12,* presenta la brecha existente en el recaudo del impuesto predial per cápita entre los municipios del Bajo Cauca y el promedio departamental.

Si bien el promedio de crecimiento en la subregión es de 19% en 15 años, el crecimiento departamental es muy superior y amplía significativamente la brecha desde 2008, que tiende a aumentar. Lo anterior podría reflejar el problema estructural de desactualización del catastro local que limita el recaudo de ingresos propios. Se estima que el proceso de avalúo catastral rural impulsado por el Gobierno, tiene un rezago del 56%[94].

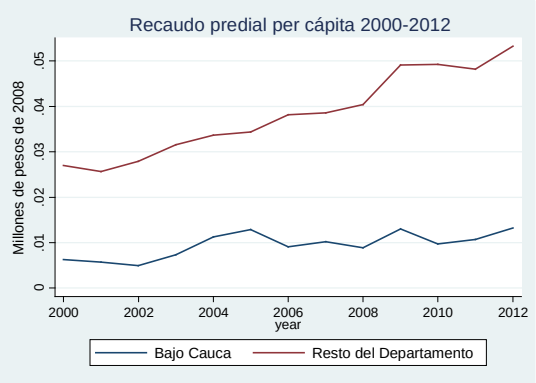


Gráfico 12. Recaudo predial per cápita 2000 - 2012
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

3.1.3 Megaproyectos en la Región

a. Generación de Energía Eléctrica

Esta región produce aproximadamente el 40% de la energía que consume el país, en ella están situadas las hidroeléctricas Porce I, II y III, Urrá I y la termoeléctrica GECELCA III. En la actualidad se construye el proyecto más importante de generación de energía eléctrica, HidroItuango que proyecta generar el 17% de la energía que consume el país y se espera que entre en operación en 2018. Su valor estimado es de 5.508 millones de dólares, de los cuales 700 millones debieron ser ejecutados en 2014 y se espera que genere cerca de 7.000 empleos directos y 25 indirectos durante su construcción. Además la región concentra la mayor cantidad de líneas de interconexión eléctrica nacional, tiene 5.686 torres de conducción eléctrica que conforman las líneas de conducción y abastecimiento para la costa norte, San Carlos-Cerromatoso y Primavera–Cerromatoso.

b. Minería

La Empresa *Mineros S.A* es la única firma operadora, cuenta con cerca de 1.500 empleados. Actualmente extrae 120 mil onzas de oro al año equivalentes a 140 millones de dólares y busca expandir sus operaciones para alcanzar

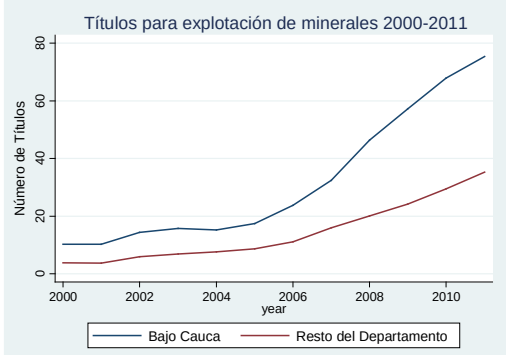


Gráfico 13. Explotación Minerales 2000 - 2011
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

50 mil onzas más, equivalentes a 58,4 millones de dólares[95].

Entre los años 2000 y 2011, han sido otorgados en la región 747 títulos mineros para oro y 3.865 para minerales[96]. La evolución de los títulos mineros otorgados pasó de 17 títulos para extracción de oro en 2000 a 164 en 2012; así mismo los títulos para explotación de minerales pasaron de 103 a 764 en el mismo periodo de tiempo. Adicionalmente se estima que aproximadamente hay 460 minas informales[97].

En Maceo municipio del Magdalena Medio antioqueño, zona de influencia de la región, se construye la nueva planta de CEMEX con un valor aproximado de 340 millones de dólares con la cual se espera aumentar la producción de cemento en Colombia de 4,5 a 5,5 millones de toneladas/año una vez esté terminada en 2016[98]. Esta planta será construida para aprovechar la ubicación de las nuevas vías de cuarta generación 4G que se mencionan adelante. Adicionalmente, hay 848 km de oleoducto que atraviesan esta región de sur a norte.

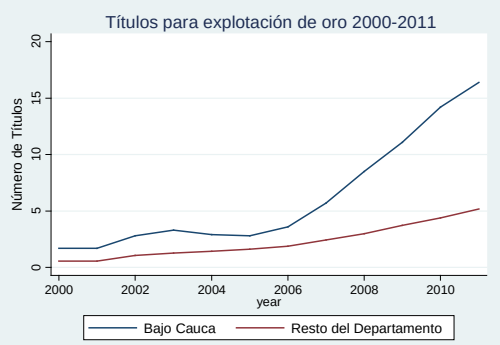


Gráfico 14. Explotación de oro 2000 - 2011
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL de USAID

Sin duda, la construcción de estos megaproyectos será un polo de desarrollo para la región. Sin embargo, las quejas de la ciudadanía y las inquietudes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH respecto a la protección de los derechos por parte del Gobierno Colombiano a los campesinos desplazados por cuenta de la construcción de estos proyectos es un tema de la mayor relevancia. Las 21 organizaciones demandantes al proyecto HidroItuango, piden al Estado medidas de protección y restitución de derechos a las personas desplazadas por cuenta de los proyectos. Por su parte, el gobierno responde que la condición de desplazado se da en el marco del conflicto armado de acuerdo con la Ley 1448/11 y que *"no ha habido desplazamientos sino protección de los derechos a la vida, la sociedad y el medio ambiente"*, según el representante del Gobierno en materia de Medio Ambiente[99].

En Colombia coexisten el conflicto armado interno y los megaproyectos, ambos factores de riesgo para los territorios y sus comunidades. Si bien los megaproyectos pueden ser un factor de desarrollo, también generan situación de vulnerabilidad, desarraigo y ruptura de la cohesión social. La presencia de conflicto armado no permite establecer claramente la responsabilidad de los megaproyectos en procesos de violencia y desplazamiento, aunque en algunos casos, como la HidroItuango, las comunidades han denunciado públicamente posibles alianzas entre las empresas que entran al territorio y los GAI. A lo anterior, se suman opiniones de expertos han sugerido cómo las dinámicas de violencia asociadas a economías extractivas recrudecen la intensidad del conflicto[100].

c. Infraestructura Vial

Por su ubicación geográfica estratégica, en esta región se encuentran los principales ejes viales de conexión entre la costa Caribe y el centro y sur del país, la vía Medellín–Bogotá, la vía Medellín–Puerto Berrio–Costa Atlántica. Actualmente se construyen importantes proyectos de infraestructura vial, conocidos como carreteras de cuarta generación (4G)[101] en el departamento de Antioquia que por un valor aproximado de 6,43 billones de pesos y 667 kilómetros. El tramo

que generará mayor impacto en la región son 145 kilómetros Remedios-Zaragoza-Caucasia, con un valor esperado de 1 billón de pesos.[102] (*Ver anexo 4, mapa 3*).

3.2 Desarrollo social

Un factor fundamental para el desarrollo territorial es el mejoramiento de los indicadores de desarrollo social y de la calidad de sus habitantes. Con este fin, este apartado revisa el comportamiento de los indicadores de pobreza, acceso a servicios públicos y la tasa de mortalidad.

3.2.1 Pobreza y Capital Humano

La pobreza en Colombia se mide mediante el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) compuesto por cinco dimensiones que contienen quince variables: 1) condiciones educativas del hogar: logro educativo y analfabetismo 2) condiciones de la niñez y juventud: asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil 3) trabajo: desempleo de larga duración y empleo formal. 4) salud: aseguramiento en salud y acceso a servicio de salud; y 5) servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, pisos, paredes exteriores y hacinamiento crítico. Se considera que una persona está condición de pobreza si tiene privaciones en 5 o más de las variables seleccionadas (33% del total de privaciones).

El IPM nacional en 2005 indicaba que el 49% de la población del país era pobre. Para 2012 mientras la medición nacional presentó una reducción al 32.7%, en el departamento de Antioquia la pobreza se redujo de 44.29% a 26.8% en el mismo periodo[103]. La última medición del IPM para todos los municipios del país se hizo en 2005. Para ese año, los municipios del Bajo Cauca tenían un nivel de pobreza promedio del 80%, siendo Caucasia el menos pobre con 71,4% y el más pobre Cáceres con un 88,7%. El IPM promedio en zonas rurales era más del 90%, donde Anorí era el menos pobre con el 86,8% de su población en estado de pobreza y el más pobre Nechí con el 94%. *(Ver Anexo 4, mapa 4)*

El IPM nacional se redujo en 49,8% entre 2005 y 2012. Si hiciéramos el supuesto de que esta reducción se comporta de manera similar para el Bajo Cauca, el porcentaje pobreza estimado para 2012 en la región sería del 40,27% y la pobreza rural sería del 45%, en ambos casos mayor al promedio del departamento (32.7% en IPM total y el 34.1% el IPM Rural). La anterior proyección de EVAL coincide con lo expresado por los participantes en los talleres que reportan como en la región han disminuido drásticamente la marginalidad y la pobreza. *Aunque hay pobreza, ya no hay pobreza extrema*, mencionan. *(Ver tabla 5)*.

Tabla 5. Índice de Pobreza Multidimensional de la región estimado a 2012

Municipio	Población Muestra Cocensal 2005	Población pobre por IPM	Incidencia (H)	IPM 2012 estimado	Zona Urbana			Zona Rural		
					Población Urbana muestra cocensal 2005	Población urbana pobre por IMP	Incidencia1	Población Rural muestra cocensal 2005	Población rural pobre por IMP	Incidencia2
Anori	9,624	7,149	74.28%	36.99%	5,328	3,420	64.2%	4,296	3,729	86.8%
Briceño	7,944	6,486	81.65%	40.66%	2,181	1,454	66.7%	5,763	5,032	87.3%
Cáceres	27,210	24,136	88.70%	44.17%	6,292	5,205	82.7%	20,918	18,931	90.5%
Caucasia	85,544	61,089	71.41%	35.56%	70,737	47,732	67.5%	14,807	13,358	90.2%
El Bagre	37,648	29,144	77.41%	38.55%	25,055	17,466	69.7%	12,593	11,678	92.7%
Ituango	23,819	19,230	80.73%	40.21%	5,486	2,539	46.3%	18,333	16,691	91.0%
Nechí	17,665	15,209	86.10%	42.88%	10,574	8,544	80.8%	7,091	6,665	94.0%
Taraza	30,587	26,385	86.26%	42.96%	18,427	15,420	83.7%	12,160	10,965	90.2%
Valdivia	16,489	13,565	82.27%	40.97%	4,930	3,423	69.4%	11,559	10,142	87.7%
Zaragoza	25,113	20,064	79.90%	39.79%	12,500	8,270	66.2%	12,613	11,795	93.5%

Fuente: Departamento Nacional de Estadística –DANE
Cálculos: Programa EVAL de USAID

De otra parte, el comportamiento de las tasas de escolaridad de educación preescolar, primaria, y secundaria de la región entre 2000 y 2013 siguen la misma tendencia de las tasas departamentales. La tasa promedio de escolaridad primaria entre el 2000 y 2012 en la región es de 1.08, es decir que hay cobertura universal de la población en edad escolar y se brinda educación a personas que no están en edad escolar. Hay solo 3 municipios cuya cobertura en 2012 era inferior al 100%: Tarazá con el 90%, Cáceres con el 84% y Caucasia con el 73%. Estos municipios para el 2006 ya habían alcanzado cobertura universal, es posible que retroceso en cobertura se deba al fenómeno de la violencia posterior a 2007 que incluye el desplazamiento de familias y ausencia de maestros en las zonas rurales, otros factores como la movilidad de los padres siguiendo actividades productivas como cultivos y minería pueden afectar la escolaridad primaria. *(Ver Anexo 2 gráfico 4).*

En educación básica secundaria, en el año 2000 la cobertura promedio de los 10 municipios era del 48% y en 2013 alcanzó el 75%. Sin embargo entre 2012 y 2013 la región alcanzó esta cobertura en promedio, jalonada por Briceño que tiene tasas del 157%. Quiere decir que además brinda educación a personas que están fuera de la edad escolar. Este fenómeno es el resultado de la implementación de modelos pedagógicos flexibles, horarios flexibles, entrega de kits escolares y transporte escolar para jóvenes en áreas rurales[104]. Según el Plan de Desarrollo de este municipio los niveles de escolaridad tuvieron un crecimiento sostenido durante la administración anterior (2008-2011) y el proceso continuó en esta administración. Para 2013 sólo cuatro municipios tienen coberturas menores al 60%: Caucasia (59%) Valdivia (56%), Nechí (48%) y Tarazá (54%). Mientras que el departamento tiene una cobertura cercana al 75%. *(Ver Anexo 2 gráfico 5).*
La educación preescolar es la que menor oferta tiene en la región, el promedio de 2000-2013 es de es de 34%[105]. De nuevo Briceño sobresale con una cobertura del 62% gracias al esfuerzo de la administración local por mejorar la provisión de desayunos escolares y su vinculación con estrategias nacionales como De Cero a Siempre (ICBF) y de la Gobernación (Alianza Mana Escolar)[106] entre otros. *(Ver Anexo 2 gráfico 6).*

3.3.3 Salud

El modelo de aseguramiento en salud de la Nación vía SISBEN, ha logrado cobertura universal y los municipios del Bajo Cauca no son la excepción. El último dato consolidado (2009), indica que El Bagre e Ituango tenían 100% de cobertura, Tarazá el 99%, cuatro municipios tenían cobertura el 90 y el 100% (Anorí, Briceño, Caucasia y Nechí) y 3 municipios tenían cobertura entre 71 y 82%. Cáceres (82%) Valdivia (81%), Zaragoza (79%).

Desde el 2005 al 2011, la tasa de mortalidad infantil se redujo en un 20%. Actualmente el promedio de la región es del 23,62 por cada 1.000 nacimientos. El promedio nacional es 11,4 y el del departamento es 15.

3.3.4 Servicios Públicos

De acuerdo con las cifras reportadas por el DANE, para el año 2012, el 87,4% de los hogares colombianos contaba con servicio de acueducto. La cobertura para las cabeceras era del 97,0% y zonas rurales de 53,3%[107]. Para ese mismo año de acuerdo con la Unidad de Consolidación, en el Bajo Cauca la cobertura urbana alcanzaba el 88,4% (tres municipios bajan el promedio de la región Nechí 72,5%, Tarazá 79,14% y Cáceres 80,69%) y la cobertura rural el 35.9% (8 municipios estaban por debajo del promedio nacional, siendo Nechí particularmente bajo con 2,17%). En cuanto a alcantarillado, el promedio nacional de 2012 era 75,3%, con cobertura del 92,2% urbana y 15,6% rural[108]. En el Bajo Cauca la cobertura promedio era de 43% (79% urbana

y 19.5% Rural), de nuevo Nechí, es el municipio con menor cobertura de alcantarillado con el 3,61% urbano y 0,19% rural. *(Ver Anexo 2, tabla 5)*

Respecto a cobertura de energía eléctrica, para 2012 el Bajo Cauca tenía el 86%, con cobertura universal en los cascos urbanos y un 63% en zonas rurales, mientras que el promedio nacional era de 97,6% y el promedio rural de 90%. Los municipios con coberturas inferiores al 50% eran Anorí, Cáceres y Nechí. *(Ver Anexo 2, tabla 5)*
Respecto a la conectividad digital, la cobertura de internet ha incrementado de manera constante entre 2010 y 2013 en promedio creció 83.6%, el índice de penetración de internet[109] aunque el promedio de la región en este índice es de 2.5% mientras que el del departamento es de 13.4%. Actualmente hay internet en los centros urbanos, pero no necesariamente corresponde a la calidad deseable y se espera que se vincule al modelo educativo y a las prácticas de buen gobierno y control ciudadano. De acuerdo con los consultados, el servicio de internet es aún intermitente. *(Ver Anexo 2, gráfico 7)*

3.3 Lo que dice la gente

En los talleres realizados a nivel regional, la población reconoce que en los últimos 15 años ha habido un mejoramiento en la provisión de servicios por parte del Estado y como ya se indicó, destacan la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, dicho mejoramiento no es suficiente para suplir todas las necesidades resultantes de 50 años de una presencia institucional débil e intermitente. De igual forma, los ciudadanos expresaron su inconformidad respecto a que la riqueza generada por los megaproyectos construidos en la región y la explotación aurífera no tienen un efecto redistributivo del ingreso, ni mejoran la calidad de vida de los habitantes.

Finalmente, expresaron algunas reclamaciones en torno a la focalización de las intervenciones de cooperantes *(ver anexo 7)*. Sostienen que deberían cubrir más lugares y más beneficiarios, particularmente las zonas rurales. Vale la pena resaltar es que hay gran interés de los participantes en construir proyectos como región y no como municipios.

A continuación se presentan los cinco ejes temáticos que los participantes en los talleres consideran críticos para el desarrollo de la región:

1) Provisión de bienes y servicios públicos: Los participantes consideran que es fundamental resolver los problemas de infraestructura vial secundaria y terciaria y de transporte público. Priorizan la necesidad de ampliación de las casas de justicia, la provisión de acueductos y alcantarillados rurales, solución para el déficit de vivienda, así como la cobertura total de energía e Internet, al igual que la baja calidad de los servicios de salud y educación, aunque reconocen el mejoramiento en su cobertura. Destacan la falta de equipamientos, dotación y, en salud la ausencia de atención rural o atención especializada.

Finalmente, varios de los participantes sugieren la modernización de los catastros urbanos y rurales, la creación de una cultura tributaria basada en un cobro justo de impuestos y el aprovechamiento de los recursos de regalías. En este último aspecto, expresan su queja frente al actual reparto de las regalías que reduce los ingresos de los municipios productores.

2) Generación de ingresos. Los participantes calculan que al menos el 60% de la economía es informal, incluidos la minería y el barequeo (lavado manual de arenas para separar y recoger metales y piedras preciosas) y la subsistencia de una "economía del rebusque". Subrayan la

necesidad de empleo rural, de alternativas laborales para las mujeres, en particular para madres cabeza de familia y la necesidad de fortalecer iniciativas de emprendimiento e innovación. Al tiempo, señalan a las instancias públicas como la principal fuente de generación de empleo formal.

3) Minería legal, ilegal y artesanal. Los participantes consideran que las formas de minería legal, ilegal e informal se dan por ciclos, de modo que el último se reactivó hace 10 años, con nuevos factores como el cobro de impuestos por lavado de oro y empleo de máquinas retroexcavadoras por los actores armados. Al tiempo, enfatizan en la falta de mecanismos de formalización para mineros artesanales

4) Desarrollo rural Los participantes, al tiempo que señalan la concentración de la propiedad de la tierra, indican que hay gran informalidad porque hay muchos asentamientos en zonas de reserva ambiental y nadie tiene títulos. Destacan el avance del Incoder en la legalización de baldíos, con obstáculos sobre la delimitación de zonas ambientales y reconocen que los municipios quieren trabajar con la cooperación internacional para agilizar estos procesos de legalización de predios. A continuación se presentan las cifras de titulación de baldíos 2000-20014 con un total de 1,133 familias beneficiarios que han recibido 20,284 hectáreas. De las cuales 979 familias (86%) recibieron los títulos entre 2009 y 2012. La percepción de la acción del Incoder parece provenir de esos años, pues entre 2013 y septiembre del 2014 el Incoder sólo reporta una titulación en Cáceres.

Tabla 6. Titulación de Baldíos 2000-2014

Municipio	2009		2010		2011		2012		2013		2014 (ene-sep)		Total 2000-2014	
	familias	has	familias	has	familias	has	familias	has	familias	has	familias	has	familias	has
ANORÌ			31	503	3	28							34	531
BRICEÑO													-	-
CACERES	83	1,726	3	66	16	491	8	127	1	2			235	2,830
CAUCASIA	32	1,405	61	280	30	123	14	153					156	2,505
EL BAGRE	39	1,046	2	2	6	88	1	29					49	1,168
ITUANGO													-	-
NECHÍ	104	2,601	6	256	117	2,362	4	76					232	5,322
TARAZA	13	413	1	31	6	229	4	80					30	848
VALDIVIA	14	10											14	10
ZARAGOZA	105	2,533	62	931	200	3,284	14	208					383	7,071
Total	**390**	**9,734**	**166**	**2,069**	**378**	**6,603**	**45**	**673**	**1**	**2**	**-**	**-**	**1,133**	**20,284**

Fuente: Incoder - Subgerencia de Planificación

Frente al perfil productivo de la región, destacan que no hay suficiente acceso a crédito y señalan que frente a las alternativas de caucho, arroz o cacao, ganadería, porcicultura o pesca, la coca "es el único cultivo que tiene una cadena de producción y distribución asegurada".

5) Atención a víctimas. En general, los participantes expresan escepticismo frente a la restitución de tierras en particular por la carencia de títulos y las acciones múltiples de actores expulsores que se mantienen. En ese sentido, afirman que los retornos no han sido posibles. Igualmente, consideran que los desplazamientos continúan y reclaman particularmente la presencia permanente de la Defensoría del Pueblo.

> [En el marco del proceso de restitución de tierras…] "*¿Qué les garantiza la seguridad? En la vereda de Luis Cano* (El Bagre) *dijeron que estaba limpio* [sin presencia de grupos armados] ***y no es cierto".***
>
> **Habitante de El Bagre**
> **Participante del taller**

3.4 Los Modelos Existentes

Tabla 7. Comparación de cadenas de valor en materia de Desarrollo Económico

Categoría	Elemento	Modelo Legal	Modelo Ilegal GAI

			Crimen Organizado	FARC
Actividades de soporte	*Infraestructura*	• Presencia de instituciones (Unidad de Restitución de Tierras y del Incoder; Presencia UPRA y Sena) • Mejoramiento de vías principales (4G) • Pobre infraestructura vial secundaria y terciaria. • Deficiente provisión de bienes públicos en áreas rurales • Presencia de entidades bancarias.	• Estructura diseñada para operar las economías ilegales del narcotráfico y la minería.	• No tienen modelo económico, no hay infraestructura para esto. • Sin embargo participan de las economías ilegales Protección a cultivos ilícitos y actividades mineras que producen altas ganancias. • Sistema de catastro y empoderamiento en la zona
	Gestión de Recursos Humanos	• Percepción de oferta limitada a educación para el trabajo, aunque recientemente el SENA ha ampliado su presencia en la región. • Esfuerzo institucional para incrementar la cobertura en salud y educación,	• Capacidad de absorber el recurso humano para la producción y distribución de narcóticos, así como para la extracción de oro • División del trabajo con los grupos guerrilleros • Personal encargado de extorsión a negocios legales y de minería, legal, ilegal y artesanal. • Incorporación voluntaria y coercitiva de los habitantes en la economía del narcotráfico	• Capacidad de absorber el recurso humano para la producción de narcóticos, • División del trabajo con el ELN y las Bacrim • Personal encargado de extorsión a negocios legales y de minería, legal, ilegal y artesanal. • Incorporación voluntaria y coercitiva a los cultivos ilícitos.
	Desarrollo de Tecnología	• Regulación de la actividad minera formal • Diseño e implementación de programas de desarrollo rural, de desarrollo alternativo y de pago servicios ambientales (con impacto reducido según los participantes en los talleres) • Faltan programas de empleabilidad urbana y rural • Limitada implementación de instrumentos de desarrollo territorial por PDRIET, contrato plan, u otro modelo de desarrollo regional)	• Amplio conocimiento de la cadena del narcotráfico • Conocimiento del territorio y control de las rutas de narcotráfico.	• No hay desarrollo un modelo económico • Si existe un modelo económico imperante en la zona exclusivamente agrario con derecho de propiedad común. Redistribución de las ganancias a la organización y esta provee a sus integrantes.
	Compras	• Mejor acceso al crédito aún con deficiencias • Proyectos de desarrollo alternativo • Mucha inversión privada en proyectos minero energéticos, pero no que generan suficiente empleo.	• Incorporación de maquinaria para la explotación minera • Insumos y precursores químicos para la producción de narcóticos y para la extracción de oro • Medios de transporte para narcóticos y oro • Bienes y servicios de para lavado de activos	• Control sobre los cultivos de Coca
Actividades primarias	*Logística interna*	• Débil articulación entre las entidades, planeación de metas sectoriales, no metas territoriales • Débil visión estratégica de región para el desarrollo Falta inserción del Bajo Cauca en la dinámica productiva de Antioquia • Falta impulsar APPs para que las empresas mineras generen más empleos y capacitación para mineros formales. • Alianza con la cooperación internacional para proyectos productivos (cacao, caucho y conservación ambiental). • Construcción de vías 4G y otros megaproyectos que no generan empleo local.	• Dueños de la cadena de producción y distribución del narcotráfico • Nuevos socios internacionales para el tráfico de drogas • Control de maquinaria e insumos químicos para la extracción de oro • Red para recaudo sistemático de extorsiones • Percepción de alianzas con las autoridades y fuerzas armadas.	• Red de protección a cultivos ilícitos • Red para recaudo sistemático de extorsiones
	Operaciones	• Provisión de servicios mayoritariamente en el casco urbano • Operación de Oficinas territoriales o locales de las entidades del sector central • Dificultades para implementar las políticas de generación de ingresos. • Lento proceso de formalización y restitución de tierras • Fuerte dependencia de la región de la actividad minera. • Debilidad para hacer cumplir la regulación minera, a pesar de los fuertes controles • Dificultad en la formalización de mineros artesanales.	• Extracción minera ilegal y comercio ilegal de oro • Alianzas con grupos guerrilleros para protección a los cultivos ilícitos. • Producción y comercialización de drogas • Lavado de activos • Narcotráfico jalona el comercio de bienes y servicios.	• Participan de la cadena de producción del narcotráfico • Hubo movimientos hacia la minería ilegal como resultado del éxito de las fumigaciones. • Los acuerdos con las bandas criminales y la baja en el precio del oro han hecho que haya un movimiento de regreso a la promoción/forzar a la población al cultivo de coca
	Marketing	• No hay promoción de la región. • Existen estudios de potenciales económicos y debilidades • Situación de orden público impacta negativamente sobre las actividades económicas de la región • Falta impulso a la actividad agrícola	• Voz a voz • Visibilidad de riqueza de quienes participan en las cadenas productivas de narcóticos y oro	Coerción permanente sobre la comunidad
	Servicios Post-ventas	• Débil seguimiento a beneficiarios de programas, de desarrollo alternativo, de crédito	No conocidos	Servicio puerta a puerta

Probablemente este sea el mayor reto en la región para el modelo legal, pues las economías ilícitas ofrecen alternativas de generación de ingresos altos en el corto plazo. La deficiencia en bienes públicos y programas de empleabilidad urbana y rural favorecen la escogencia de las alternativas ilegales.

3.5 La relación entre violencia y desarrollo

El programa EVAL llevó a cabo un ejercicio econométrico para establecer la relación que existe entre las variables de violencia y de desarrollo económico en la región del Bajo Cauca. Con este fin, corrió algunas regresiones estadísticas para establecer cómo se comportan estas variables en los municipios del Bajo Cauca respecto al resto de los municipios de Antioquia y de todo el país.

Para este ejercicio EVAL midió el PIB municipal con base en el impuesto ICA (*Ver Anexo 1, literal b).* De igual forma EVAL llevó a cabo una medición propia del Índice de Consolidación. Este índice es el instrumento oficial con el que la UACT mide los avances de la Política de Consolidación en los municipios y las regiones priorizadas. Sin embargo la primera medición fue realizada en 2012, razón por la cual EVAL construyó su propia versión del índice. Para esto, tomó las 15 variables más relevantes del índice (*Ver Anexo 1, literal a)* que además están disponibles para todos los municipios del país (o existen los datos para su medición) de tal manera que hace posible comparar el comportamiento de estas variables tanto en los municipios del Bajo Cauca como en el resto de los municipios de Antioquia y del país.

La primera regresión busca establecer la relación entre el índice de consolidación (medido por EVAL –ICE) y la violencia, desarrollo económico y Desarrollo Social, encontrando los siguientes resultados: *(Ver anexo 1, literal C, tabla 1)*

Hay una relación negativa y estadísticamente significativa[110] entre la política Consolidación y todas las variables de violencia, es decir que a cuanto más alto es el índice de Consolidación menor es la violencia, de lo cual puede inferirse que cuanto más exitosa es la Política de Consolidación (éxito medido con base en el ICE, mayor es la reducción de violencia:

- Esto es cierto tanto para todo el país como para el Departamento de Antioquia.
- El Bajo Cauca no presenta una relación ni más ni menos fuerte entre Consolidación y violencia en comparación con el país y en comparación con el Departamento.
- Una excepción son los ataques paramilitares: Aumentos en la Consolidación disminuyen los ataques paras en el Bajo Cauca más que proporcionalmente con respecto al país.

Hay una relación positiva entre el ICE y todas las variables de Desarrollo Económico, es decir que los aumentos en el Índice de Consolidación están asociados a aumentos en el PIB municipal, en la Inversión Per Cápita y en el Índice de Desempeño Fiscal, luego entonces la implementación de la Política de Consolidación tiene un impacto positivo para mejorar el desarrollo económico:

- Esto es cierto tanto para todo el país como para el Departamento de Antioquia
- El Bajo Cauca no presenta una relación ni más ni menos fuerte entre Consolidación y Desarrollo Económico en comparación con el país y en comparación con el Departamento
- Una excepción es la Inversión per Cápita: Aumentos en la Consolidación aumentan la inversión en el Bajo Cauca pero menos que en el resto del país

Hay una relación positiva entre el ICE y todas las variables de Desarrollo Social. Por lo tanto los aumentos en el ICE están asociados a aumentos de las variables de Desarrollo Social, en este caso particularmente a la provisión de servicios de salud y educación.

- Esto es cierto tanto para todo el país como para el Departamento de Antioquia
- El Bajo Cauca no presenta una relación ni más ni menos fuerte entre Consolidación y Desarrollo Social en comparación con el país y en comparación con el Departamento.

Para entender la incidencia del desarrollo económico sobre la violencia sobre, EVAL corrió una segunda regresión entre las variables de violencia homicidios y desplazamiento que son las variables con mayor impacto sobre la demografía de una región afectada por el conflicto y las principales variables de Desarrollo Económico incluido PIB, el IDF, la inversión municipal per cápita y la tributación (ingresos tributarios per cápita, recaudo de predial y de ICA per cápita), esta comparación se hizo tanto en relación con los todos otros municipios del departamento como del país con los siguientes resultados *(Ver anexo 1, literal C, tabla 2)*:

A mayor PIB municipal menor violencia (tanto homicidios como desplazados) pero esto es estadísticamente significativo sólo para el caso de homicidios cuando la muestra se limita al Departamento de Antioquia.

- En el caso del número de desplazados a mayor PIB municipal menor número de desplazados en el Bajo Cauca en relación al resto del país
- A mayor Índice de Desempeño Fiscal menor violencia (tanto homicidios como desplazados) pero esto no es estadísticamente significativo.
- El Bajo Cauca no presenta una relación distinta a la del resto del país o Departamento

A mayor recaudo tributario menor violencia (tanto homicidios como desplazados). Esta relación si es estadísticamente significativa.

- El Bajo Cauca no presenta una relación distinta a la del resto del país o Departamento salvo en el caso de la tasa de homicidios en comparación con el Departamento: la relación entre recaudo tributario y homicidios en el Bajo Cauca es negativa pero menor a la del resto del Departamento

A mayor recaudo predial menor violencia (tanto homicidios como desplazamiento)

- Esta relación negativa es para el desplazamiento aún más fuerte en el caso del Bajo Cauca, tanto si se compara con el país como si se compara con el Departamento

A mayor recaudo ICA menor violencia (tanto homicidios como desplazamiento)

- Esta relación negativa es para el desplazamiento aún más fuerte en el caso del Bajo Cauca, tanto si se compara con el país como si se compara con el Departamento

A mayor inversión municipal menos violencia (tanto para homicidios como para desplazamiento)

- Esta relación no es distinta para el Bajo Cauca

CONCLUSIONES EN DESARROLLO

- A partir de los noventa con el ingreso del paramilitarismo a la región aumenta la competencia entre los GAI por el control del territorio y las rutas del narcotráfico.
- El mejoramiento de varios de los factores de seguridad ha sido útil para el desarrollo social en toda la región. El ingreso de la institucionalidad y la presencia permanente del Estado ha hecho que mejore la provisión de servicios públicos incluida la salud y la educación. Sin embargo los ciclos de violencia principalmente encabezados por los fenómenos del paramilitarismo y de las Bacrim han afectado el crecimiento sostenido y la ampliación de la cobertura de servicios por cuenta del desplazamiento, particularmente en los municipios de Tarazá y Caucasia que muestran retrocesos en la provisión de servicios. Dicho mejoramiento es percibido por la comunidad, aunque aún demandan mayor atención del Estado.
- En este mismo sentido en los últimos 15 años ha mejorado el crecimiento económico dela región. El PIB creció en un 50%, y los ingresos tributarios per cápita subieron 1.4 veces. Sin embargo en los casos de Tarazá, Caucasia y Cáceres no se reporta un crecimiento positivo del PIB municipal, situación de pobre desarrollo económico que también se ve reflejada en el desarrollo social inferior que muestran estos municipios. La desaceleración de las economías

de Tarazá y Caucasia, puede deberse a que eran los mayores centros urbanos y económicos de la región durante el auge del paramilitarismo, que posteriormente se beneficiaron del proceso de legalización de bienes de los desmovilizados. Una vez terminados estos procesos se estancaron las economías locales.

- Las economías ilícitas han cambiado el perfil productivo de la región convirtiendo el cultivo de coca y la minería ilegal en las actividades más lucrativas de la región. Una parte del desarrollo económico y social de la región está asociado a dichas economías. Sin embargo no hay mediciones que permitan establecer la influencia de dichas economías en el crecimiento del sector comercio, así como su influencia en la movilidad social.
- Cáceres y Valdivia que por sus características rurales y la ausencia de un modelo de desarrollo rural en la región no han tenido crecimiento en su PIB.
- Para generar desarrollo en la región, se requiere una fuerte inversión en bienes públicos que incluye mejorar la red vial, construcción de infraestructura hospitalaria y mejoramiento de la infraestructura escolar, construcción de acueductos y alcantarillado rural, así como conectividad eléctrica y a tecnologías de la información.
- Los megaproyectos minero-energéticos en curso han representado un enorme impulso al crecimiento económico en la sub-región, que no necesariamente significa redistribución ni mejoramiento general de la calidad de vida de la población. Al tiempo, es necesario explorar a profundidad las relaciones que podrían existir entre megaproyectos, conflicto y victimización.
- De igual forma, para equiparar las condiciones de desarrollo social de la población de la región con el promedio nacional, se requiere mejorar la oferta de servicios en la región, no solo en materia de cobertura sino en calidad de los servicios prestados.
- Los municipios del Bajo Cauca cuentan con recursos provenientes de regalías con los cuales podría financiar buena parte de las mejoras en infraestructura. Adicionalmente, bajo la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT, el departamento puede coordinar bajo el fondo regional que la sumar recursos municipales de manera que puedan ampliar el impacto de las inversiones. Para esto es necesario fortalecer la capacidad institucional y de las comunidades para formular proyectos adecuados.
- Es necesario fortalecer el recaudo tributario en los municipios, incluyendo actualizaciones del catastro urbano y rural y de los estatutos tributarios. Esta es una fuente de financiación para infraestructura local como las vías terciarias.
- Uno de los mayores desafíos es reactivar el potencial productivo de la región. Se requieren programas de empleabilidad, programas de generación de ingresos, inversión en el sector agrícola que incluye formalización, asistencia técnica y acceso oportuno al crédito. Esto con el fin de brindar oportunidades de actividades legales sostenibles y evitar que por la falta de estas, la gente se tenga que dedicar a actividades ilegales. Una de las más relevantes solicitudes de la ciudadanía es no sólo la capacitación para formalizar la minería ilegal, sino la flexibilización de los requisitos para la formalización de la minería artesanal.
- Entre las demandas ciudadanas identificadas en los talleres están la formación de capital humano, mejorar la calidad de la educación, acceso a educación superior y formación para el empleo.

NOTAS

[1] El trabajo de campo, constó de tres (3) talleres: Los dos primeros se realizaron en el municipio de Caucasia como epicentro de la región del Bajo Cauca, en el cual se contó con la presencia de 28 participantes de los municipios de Caucasia, Tarazá, Zaragoza, Cáceres, El Bagre, Nechí. El tercero se realizó en el municipio de Yarumal con la presencia de 14 participantes de los municipios de Ituango, Briceño, Valdivia y Anorí. Para complementar la visión regional se realizaron doce entrevistas en la ciudad de Medellín a representantes del Gobierno Departamental como el Secretario Departamental de Derechos Humanos, delegados de organismos del orden nacional con sede en el Departamento de Antioquia[1] y miembros del programa "Colombia Responde" de la región; también, se incluyeron entrevistas a académicos y actores expertos en tema y en la región como Álvaro Balcázar ex Director General de la Unidad de Consolidación Territorial (2011-2012) y el General Leonardo Pinto Morales, actual Comandante VII División Ejercito Nacional.

[2] El Programa EVAL aplicó un índice de consolidación para este estudio de caso con información secundaria. Se incluyeron las variables: Densidad de coca, Cambio anual en la densidad de coca, Ataques Guerrilleros, Ataques Paramilitares, Acciones Terroristas, Masacres, Tasa de accidentes de minas antipersonales, Tasa de secuestros, Tasa de desplazados, Homicidio de alcaldes y exalcaldes, periodistas, sindicalistas, concejales, docentes, Recaudo predial per cápita, Recaudo ICA per cápita, Inversión municipal per cápita, Cobertura bruta educación primaria, Cobertura bruta secundaria y media. En el cuadro 2, se analiza la relación entre dicho índice y las variables de interés

[3] El municipio de Tarazá excedió los gastos de sus ingresos corrientes de libre destinación y no ejecutó regalías, fue auditado por la contraloría a este respecto por incumplir la ley 617/2000 ver Informe Auditoria Especial Ley 617 de 2000. Municipio de Tarazá. Contraloría General de Antioquia. Setiembre 2014. De igual forma ver el Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio para revisar las medidas adoptadas para restructurar sus pasivos.

[4] Información consultada con Jose Felix Montoya, DCOP Programa CLI Norte y Sur

[5] IGAC, 2007a, p.72.

[6] El último censo realizado en Colombia fue realizado en 2005.

[7] Forestales y minería, entre otros

[8] Proceso de colonización por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC-EP, en la región Nudo de Paramillo en los años 60s, la creación del Ejército Popular de Liberación - EPL en los años 80s, la presencia del Ejército de Liberación Nacional-ELN en los años 80, la presencia de grupos Paramilitares – Autodefensas Unidas de Colombia durante la década de los 90s y parte de 2.000 y más recientemente la presencia de Bandas criminales emergentes.

[9] Unidad de Consolidación Territorial, 2011

[10] Para el capítulo de seguridad se usó como insumo el documento Dinámicas del Conflicto Armado en el Bajo Cauca Antioqueño y su Impacto Humanitario. Área De Dinámicas Unidad De Análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 68. FIP/OIM/USAID Enero de 2014. http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/52efd828c4cbe.pdf. Adicionalmente, la caracterización de la dinámica territorial del conflicto en este documento, es producto de la experticia adquirida durante varios años de trabajo en la zona por miembros del equipo consultor.

[11] Panorama Actual del Bajo Cauca Antioqueño Pág. 11

[12] Dinámicas del Conflicto Armado en el Bajo Cauca Antioqueño y su Impacto Humanitario. Área De Dinámicas Unidad De Análisis 'siguiendo el conflicto Op.cit Pag. 11

[13] Ibid. Pag. 16

[14] Sierra, Alec. El Proceso Paramilitar en Tarazá y el Bajo Cauca. Tesis de Maestria Unviersidad Nacional de Colombia-IEPRI. 2011.

[15] Dinámicas del Conflicto Armado en el Bajo Cauca Antioqueño y su Impacto Humanitario. Área De Dinámicas Unidad De Análisis 'siguiendo el conflicto Op.cit Pág. 28

[16] Ibíd. Pág. 16

[17] Ibíd. Pág. 2

[18] Ídem

[19] Hoy, por el contrario, tendremos que decir que **Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima**. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del .derecho. a la violencia. En **Weber, Max. La Política como Vocación (ensayo) 1919. Pag. 2. http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-poltica-como-vocacion-M.-Weber.pdf**

[20] Disidencia de los paramilitares dedicados al negocio del narcotráfico, minería ilegal y extorsión. Ver Dinámicas del Conflicto Armado en el Bajo Cauca Antioqueño y su Impacto Humanitario. Op.cit. Pag4

[21] http://www.elespectador.com/noticias/nacional/polemica-el-bajo-cauca-antioqueno-efectos-del-glifosato-articulo-269219

[22] A partir de 2002 inició la estrategia de recuperación del territorio conocida como consolidación, que fue incluida en el plan de desarrollo 2002-2006, primera administración de Álvaro Uribe. En 2004 fue creado el Centro de Coordinación y acción Integral –CCAI. En el segundo gobierno Uribe, se fortaleció el CCAI y se creó el Plan Nacional de Consolidación. En 2009 se formalizó el plan de consolidación con la Directiva Presidencial 01 de 2009. En 2011 se creó la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial –UACT como entidad adscrita al Departamento de Prosperidad Social –DPS. Desde entonces la UACT es la encargada de ejecutar la política de consolidación territorial. Aunque formalmente no cuenta con un conpes, está entidad cuenta con los recursos para cumplir con sus funciones misionales.

[23] Información VII División Ejército Nacional de Colombia

[24] Ídem

[25] Dinámicas del Conflicto Armado en el Bajo Cauca Antioqueño y su Impacto Humanitario. Área De Dinámicas Unidad De Análisis 'siguiendo el conflicto Op.cit Pag 45

[26] http://portal.policia.gov.co/esco/Noticias/Lists/Noticias2014II/Mostrar.aspx?ID=1542&RootFolder=/esco/Noticias/Lists/Noticias2014II&Source=http://portal.policia.gov.co/es-co/Paginas/default.aspx=

[28] Ibíd. Pág. 2

[29] Fuente: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

[30] Registro Único de Población Desplazada – RUPD 2011. Tomado del documento de diagnóstico en materia de seguridad, elaborado en la revisión de la política nacional de consolidación territorial 2011. UACT.

[31] http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/52efd828c4cbe.pdf. Pag 23

[32] Dinámicas del Conflicto Armado en el Bajo Cauca Antioqueño y su Impacto Humanitario. Área De Dinámicas Unidad De Análisis 'siguiendo el conflicto Op.cit Pág. 36

[33] Información VII División Ejército Nacional de Colombia

[34] Un hecho interesante es la muerte de periodistas. Del año 2000 a 2010, los niveles de homicidios a periodistas son relativamente bajos, por el imperio de la ley del silencio. A partir de 2011, los homicidios a periodistas han incrementado de forma importante debido a la creación de redes de comunicadores y la visibilización de la población civil. Los periodistas de la región hoy solicitan al gobierno protección a la Dirección de Protección Nacional, sin embargo "estas promesas se quedaron en papel pues hasta la fecha ninguno de los periodistas ha recibido protección y persiste la incertidumbre por la falta de una investigación sobre el origen de esas intimidaciones" según lo expresa el reportero de la región Omar Martinez quien asegura que mientras la Unidad Nacional de Protección-UPN- se toma su tiempo en llegar, las amenazas son permanentes. Fuente: www. Caracol.com.co

[35] http://www.elespectador.com/noticias/nacional/los-paras-se-ensanaron-mujeres-articulo-502953

[36] http://www.elespectador.com/noticias/judicial/radiografia-de-violencia-sexual-colombia-articulo-531310

[37] Ídem

[38] Ídem

[39] En el negocio de la coca, un campesino que produce un kilogramo de pasta base coca lo vende a las FARC en $2.200.000, quién a su vez lo vende a las Bacrim en $2.800.000, renta que convierte el negocio de la coca en una de mayores fuentes de financiación de las FARC. Por su parte las Bacrim utilizan laboratorios o cristalizaderos para transforman esta pasta base en clorhidrato de cocaína y finalizan el proceso con la exportación a mercados internacionales. Las Farc proveen seguridad al cultivo y procesamiento de coca, mientras las bandas criminales se dedican a la comercialización.

[40] Según el reporte SIMCI de junio 2014

[41] Información obtenida de la VII División Ejército Nacional de Colombia

[42] Fuente: Base de Datos Bajo Cauca Antioqueño. Programa EVAL- Universidad del Rosario

[43] Estimación elaborada por la VII División del Ejército Nacional en el Paro Minero de 2011

[44] Según la VII División del ejército, Actualmente existen cerca de 2000 máquinas excavadoras por las cuales las FARC cobran $4.000.000 por la entrada a la zona de cada una de ellas y $1.800.000 por el derecho a la explotación mensual; a su vez se cobra un porcentaje por el gramo de oro producido.

[45] Contraloria General de la República LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE RECURSOS MINERALES EN COLOMBIA Casos Valle del Cauca (Río Dagua) – Chocó (Río San Juan) Efectos sociales y ambientales. 2013. Pag 16

[46] Giraldo y Muñoz. Oro en Antioquia: entre lo formal, lo informal y lo criminal. 2012. Fundación Ideas para la Paz y Universidad Eafit http://www.ideaspaz.org/publications/posts/26

[47] http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/5511-guerrilla-de-las-farc-buscan-tierras-y-oro-en-bajo-cauca

[48] La microfocalización es un mecanismo de selección de casos para hacer atendidos prioritariamente. Ésta es definida por instituciones que cuentan con la capacidad técnica y el conocimiento histórico del contexto de violencia del país. En este sentido el Decreto 4829 de 2011, en su artículo 4° establece que el gobierno nacional regulará una instancia de carácter operativo a nivel local para adelantar la microfocalización por municipios, veredas y corregimientos para la implementación gradual y progresiva del proceso de restitución de tierras

[49] A la fecha de la entrevista, no se habían adelantado acercamientos con la autoridad minera que en el Departamento de Antioquia es Secretaría de Minas del Departamento.

[50] Este predio está desaparecido en este momento por efectos de la ola invernal.

[51] http://www.elespectador.com/noticias/nacional/los-paras-se-ensanaron-mujeres-articulo-502953

[52] Definición tomada de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000. Se entiende por delincuencia organizada, Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados

[53] http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/52efd828c4cbe.pdf

[54] http://www.verdadabierta.com/narcotrafico/5493-la-coca-retona-en-el-bajo-cauca-antioqueno

[55] Documento de diagnóstico de Desarrollo Institucional realizado para la revisión de la política nacional de reconstrucción y consolidación territorial – PNCRT, 2011.

[56] Sacipa S. Tovar C. Galindo L. Guía de Orientaciones para el acompañamiento Psicosocial a personas en situación de desplazamiento. CHF Internacional Bogota. Pag. 16

[57] Galindo, Luisa. Estrategias para la reconstrucción de tejido social. Análisis comparado de los procesos de paz en Colombia y en peri 1990-2000. Tesis de Grado. Universidad Javeriana

[58] Es de anotar que la Ley 1448 de 2011 en su artículo 170 transforma La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en un departamento administrativo que en la práctica es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS.

[59] Familias en Acción, es un programa del Departamento para la Prosperidad Social – DPS, de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso

[60] El equipo de trabajo de EVAL llevó a cabo nueve reuniones con los equipos regionales de las entidades que tienen presencia en la región a saber: Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Unidad para las Víctimas y Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, Coordinador de la Unidad de Consolidación Nudo de Paramillo, enlaces de las Fuerzas Militar y Policía Nacional, Secretario Departamental Derechos Humanos y el enlace departamental de Consolidación.

[61] Incluida USAID como cooperante

[62] Ej. Cobro del impuesto ICA usando alumnos de grado 10 y 11 para censar los negocios locales

[63] http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/091207baca.pdf

[64] Está conformado por seis componentes que miden la gestión financiera. *1) autofinanciación de los gastos de funcionamiento, que* mide la porción de recursos de libre destinación usados para pagar la nómina y gastos generales. *2) Respaldo del servicio de la deuda,* que mide la porción de los ingresos disponibles que respaldan el servicio de la deuda. *3) Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías,* que mide el peso de estos recursos en el total de fuentes de financiación. *4) Generación de recursos propios* relativo a ingresos tributarios, *5) Magnitud de la*

inversión, se espera que el 70% de los recursos vayan a inversión; y *6) Capacidad de ahorro* que debe reflejar el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes

[65] Marco Fiscal de Mediano Plazo.2013-2023. Tarazá Antioquia

[66] Informe Auditoria Especial Ley 617 de 2000. Municipio de Tarazá. Contraloría General de Antioquia. Setiembre 2014

[67] Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor

[68] El acceso a la justicia se puede definir como el derecho de las personas sin distinción de sexo raza edad identidad sexual ideología política o creencias religiosas a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas que tengan validez ante terceros. MSD Programa de Acceso a la Justicia de USAID. JUSTICIA EN LAS ZONAS CSDI. 2011

[69] MSD Programa de Acceso a la Justicia de USAID. JUSTICIA EN LAS ZONAS CSDI. 2011

[70] Medellín y Bogotá. Hay dos circuitos judiciales: Caucasia que cubre Cáceres, Taraza, Nechí, Ituango y Briceño y El Bagre que cubre el Bagre y Zaragoza y los servicios no llegan a las zonas rurales.

[71] En el Bajo Cauca hay 39 asentamientos indígenas urbanos y rurales, 2 resguardos reconocidos y 2 en proceso de reconocimiento, pertenecientes a tres etnias: Senú, Embera Katío, Embera Chamí

[72] Ibídem

[73] Las Casas de Justicia son Centros Interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y alternativa. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esta definición se ratifica en el Convenio Nacional. http://www.casasdejusticia.gov.co/SitePages/inicio.aspx

[74] Comparación del Programa EVAL con base en la información de la Unidad de Consolidación Territorial y la información consolidada por el Consejo Superior de la Judicatura Modelo de Justicia Rural 2014 Cuadros anexos

[75] MSD Programa de Acceso a la Justicia de USAID, JUSTICIA EN LAS ZONAS CSDI, 2011

[76] Ibídem

[77] MSD Programa de Acceso a la Justicia de USAID, JUSTICIA EN LAS ZONAS CSDI, 2011 Op.cit

[78] http://www.elheraldo.co/region/libres-233-bacrim-de-1531-capturados-en-plan-troya-60894

[79] Fuente: Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial

[80] Es una política pública de atención a la primera infancia desde la gestación hasta los 6 años. En el caso del ICBF está destinada a la nutrición. De acuerdo a la artículo 29 de la ley 1098 de 2006 (ley de Infancia y Adolescencia)

[81] Fuente: Documento de diagnóstico fortalecimiento comunitario y participación ciudadana, elaborado en el marco de la revisión estratégica de la política de consolidación territorial –PNCRT 2011.

[82] Fuente: evaluación operativa y funcional del de la PNCT realizado por la firma U.T Econometría Consultores–SEI S.A, marzo de 2011.

[83] http://lasillavacia.com/historia/las-bacrim-de-hoy-coinciden-con-los-paras-de-ayer-22374

y http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3443-bacrim-el-poder-y-las-sombras-del-paramilitarismo.html

[84] En 2014 para las elecciones nacionales, la Misión de Observación Electoral –MOE. Identificó riesgos de constreñimiento y de otros delitos electorales por parte de las Bacrim en varias regiones del país incluido el Bajo Cauca.

http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/alerta-influencia-bacrim-futuras-elecciones

las elecciones regionales y locales pueden resultar aún más vulnerables que las nacionales.

[85] Prueba de este fenómeno es que el ganador de las elecciones 2014 al Senado fue Musa Basile del partido de la U, a quien no se asocia con grupos armados, sino con el botín electoral de los recursos públicos "mermelada" para atender vías secundarias y terciarias. http://www.elespectador.com/opinion/el-botin-de-los-caminos-vecinales-columna-481172

[86] http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/52efd828c4cbe.pdf

[87] El PIB per cápita mide el potencial económico y es una medida indirecta de calidad de vida que permite controlar la variable por población de la región. Dado que el PIB per Cápita municipal no es un índice oficial, el equipo de EVAL hizo una estimación con base en el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio ICA.

[88] El PIB regional es el resultado del promedio simple de las variaciones del PIB per cápita municipal

[89] Fuente Banco Mundial. http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?page=2. Cálculo EVAL

[90] Redujo la figura de testaferrato y al proceso de formalización de negocios y bienes muebles e inmuebles adquiridos

[91] Acuerdo 10 de 2012 por medio de cual se adopta Plan de Desarrollo "ANORI CON EL CAMPO CONSTRUYE SU FUTURO" 2012 – 2015. Concejo Municipal de Anori. http://www.anori-antioquia.gov.co/apc-aa-files/31376135613333653861653037313565/acuerdo-010-plan-de-desarrollo-anori.pdf

[92] http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/091207baca.pdf

[93] Las disminuciones más altas fueron 41% en Anorí y Nechí, 45% en El Bagre, y 77% en Zaragoza

[94] http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/8-2013-el-catastro-rural-est%C3%A1-desactualizado-en-un-56-nieto.html

[95] Precio de referencia a 31 de octubre de 2014, 1,167,61 dólares-onza. http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20443

[96] Estadísticas del Ministerio de Minas

[97] http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5091-como-restituir-en-el-convulsionado-bajo-cauca-antioqueno

[98] http://www.cemexcolombia.com/NuestraEmpresa/Comunicados/Comunicado20140814.aspx

[99] Ver CIDH expresa inquietud por población desplazada por megaproyectos en Colombia http://www.elespectador.com/noticias/nacional/cidh-expresa-inquietud-poblacion-desplazada-megaproyect-articulo-524586

[100] http://defensaterritorios.wordpress.com/2014/08/20/colombia-victimas-de-megaproyectos-y-la-naturaleza-como-victima/

[101] Carreteras de cuarta generación que serán construidas y operadas mediante el mecanismo de concesión. Se espera construir 8.107 kilómetros en todo el país, por un valor total de 44 billones de pesos
http://www.ani.gov.co/sites/default/files/cuarta_generacion_de_concesiones_luis_fernando_andrade_moreno.pdf
[102] http://www.larepublica.co/antioquia-ya-tiene-listos-141-kil%C3%B3metros-de-las-v%C3%ADas-4g-o-autopistas-de-prosperidad_130096
[103]https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20(IPM-Colombia)%201997-2008.pdf
[104] Por un Briceño Justo y Equitativo. Plan de Desarrollo 2012-2015
[105] El fenómeno de baja escolaridad en prescolar que existe se debe a una movilización frecuente, característica muy afín con la población bajocaucana que posee muy poco arraigo por su territorio, ya que se desplazan de un lugar a otro debido a la actividad minera, a las épocas de subienda en los ríos de la subregión, en las cosechas de cultivos como el arroz, aparte del factor violencia, acarreando consecuencias en el nivel de formación de los niños en la subregión. Ver Perfil de la región del Bajo Cauca. Gobernación de Antioquia
[106] Perfil de la región del Bajo Cauca. Gobernación de Antioquia
[107]http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Prensa_ECV_2012.pdfraza
[108] Ídem
[109]Índice de Penetración= Número de suscriptores/población Ver: http://colombiatic.mintic.gov.co/
[110] Es decir que se debe a una casualidad si no que hay evidencia en las estadísticas

BIBLIOGRAFÍA

1. Fundación Ideas para la Paz, USAID, Organización Internacional para las Migraciones. (2014). Dinámicas del conflicto armado en el bajo Cauca Antioqueno y su impacto humanitario. Áreas de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz. Unidad de Análisis "siguiendo el conflicto". Boletín # 68.

2. Programa de acceso a la justicia de USAID. MSD en Colombia. (2011). Justicia en las zonas CSDI. Situación encontrada a Febrero de 2011.

3. Programa de Políticas Públicas de USAID. Aecom International Development (2011). Historia de la Consolidación en los Territorios. Documento de estructura de gestión de la Consolidación. Revisión estratégica política nacional de consolidación territorial 2011.

4. Cárdenas, J. (2010). Propuesta Organizacional para el CCAI. Oportunidad Estratégica. USAID Colombia, CREA Colombia.

5. Escuela Superior de Guerra de Colombia. Publicación Militar Especializada. (2008). Control territorial, legitimidad y consolidación de la Política de Seguridad Democrática. Volumen LXXVI, edición 205.

6. Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. (2009). Perfil de la Subregión del Bajo Cauca. Versión preliminar.

7. Programa de Políticas Públicas de USAID. Aecom International Development (2011). Documento de diagnóstico "Fortalecimiento Institucional". Revisión estratégica política nacional de consolidación territorial. 2011.

8. Programa de Políticas Públicas de USAID. Aecom International Development (2011). Documento de diagnóstico "Fortalecimiento Comunitario y participación". Revisión estratégica política nacional de consolidación territorial. 2011.

9. Programa de Políticas Públicas de USAID. Aecom. (2011). Documento de diagnóstico "Social". Revisión estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial. 2011.

10. Departamento de Planeación Nacional DNP. (2012). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal.

11. Agencia Nacional de Minería ANM. (2014). Distribución de regalías por municipio, metales preciosos.

12. Programa de Políticas Públicas de USAID. Aecom International Development (2013). Análisis y Definición de Acciones y Recomendaciones para la flexibilización o adaptación de la oferta de servicios del Estado hacia zonas de consolidación.

13. Programa de Políticas Públicas de USAID. Aecom (2013). Índice de Consolidación Territorial

14. Unidad de Consolidación Territorial. Resultados Revisión Estratégica 2011.

15. Ministerio de la Protección social, Cobertura del régimen subsidiado. (2014). Disponibleen:http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/CoberturasdelR%C3%A9gimenSubsidiado.aspx

16. Programa Presidencial de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario. (2012). Indicadores de seguridad relativos al desplazamiento forzado y homicidios.

17. Departamento para la Prosperidad Social – DPS. Estrategia Unidos. (2014). Disponible en: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2011). Manual de oferta institucional Acción Social 2011. Página. 91.

18. Congreso de la República de Colombia, Ley 1444 de 04 de Mayo de 2011. (2011)." Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas Facultades extraordinarias al presidente de la república para Modificar la estructura de la administración pública y la planta de Personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras Disposiciones". Disponible en: file:///Users/felipeduenas/Downloads/ley_1444_de_2011.pdf

19. Congreso de la República de Colombia, Ley 1148 de 10 de Junio de 2011. "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y Reparación integral a las Víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley144810062011.pdf.

20. U.T. Econometría Consultores – SEI S.A. (2011). Evaluación operativa y funcional del de la PNCT marzo de 2011.

21. Alcaldía de Anorí – Antioquia. (2012). Acuerdo 10 de 2012 por medio de cual se adopta Plan de Desarrollo "ANORI CON EL CAMPO CONSTRUYE SU FUTURO" 2012 – 2015. Concejo Municipal de Anori. Disponible en: http://www.anori-antioquia.gov.co/apc-files/31376135613333653861653037313565/acuerdo-010-plan-de-desarrollo-anori.pdf.

22. Banco Mundial. (2014). PIB Per cápita de Colombia 2002 – 2012. Disponible en: http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?page=2. Cálculo EVAL

23. Sony Cubillos, Gabriel. El nuevo siglo. (2013). "El catastro rural está desactualizado". Disponible en: http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/8-2013-el-catastro-rural-est%C3%A1-desactualizado-en-un-56-nieto.html.

24. Banco Central de Costa Rica, Precio Internacional del Oro. (2014). Precio de referencia a 31 de octubre de 2014. Disponible en: http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20443.

25. Verdad Abierta. (2014). Cómo restituir en el convulsionado Bajo Cauca Antioqueño. Disponible en: http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5091-como-restituir-en-el-convulsionado-bajo-cauca-antioqueno.

26. Cemex Colombia. (2014). CEMEX LatAm Holdings anuncia nueva planta de cemento en Colombia. Disponible en: http://www.cemexcolombia.com/NuestraEmpresa/Comunicados/Comunicado20140814.aspx#sthash.ME7z15GH.dpuf.

27. EFE, El Espectador. (2014). “CIDH expresa inquietud por población desplazada por megaproyectos en Colombia”. Disponible en: http://www.elespectador.com/noticias/nacional/cidh-expresa-inquietud-poblacion-desplazada-megaproyect-articulo-524586.

28. Movimiento Colombiano en defensa de los territorios y afectados por las represas de los ríos vivos. (2014). Otros actores del Conflicto armado en Colombia y el reconocimiento de las víctimas por megaproyectos. Disponible en: http://defensaterritorios.wordpress.com/2014/08/20/colombia-victimas-de-megaproyectos-y-la-naturaleza-como-victima/.

29. Ruíz Granados, Cinthya. La República. (2014). Antioquia ya tiene listos 141 kilómetros de las vías 4G o Autopistas de Prosperidad. Disponible en: http://www.larepublica.co/antioquia-ya-tiene-listos-141-kil%C3%B3metros-de-las-v%C3%ADas-4g-o-autopistas-de-prosperidad_130096.

30. Departamento Nacional de Planeación – DNP, Dirección de Desarrollo Social – DDS, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida – SPSCV. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20(IPM-Colombia)%201997-2008.pdf

31. UNODC, Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI. (2013). Informe de monitoreo de Cultivos de Coca a 2013. Disponible en http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2013_web.pdf.

32. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). Casas de justicia. Disponible en: http://www.casasdejusticia.gov.co/SitePages/inicio.aspx.

33. Caracol Radio en línea. (2014). Cinco periodistas del Bajo Cauca están amenazados. Disponible en: http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/cinco-periodistas-del-bajo-cauca-estan-amenazados/20140813/nota/2365168.aspx.

34. Programa de Políticas Públicas de USAID. Aecom International Development (2011). Documento de diagnóstico “Cultivos Ilícitos”. Revisión estratégica política nacional de consolidación territorial. 2011.

35. Centro Nacional de Consultoría. USAID, Programa Cimientos. (2009). Consolidación de la Gobernabilidad Regional. Percepción de gobernabilidad, confianza y estado de ánimo en municipios del programa cimientos.

36. Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial 01 de 02 de marzo de 2009. (2009). Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf.