



Transformaciones en las capacidades locales del Estado luego de la firma del acuerdo de paz en Colombia. El caso del municipio de Anorí (Antioquia).

Tesis presentada por

Lina María Cardona Alzate

Para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México

2022

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: Dr. Gerardo Manuel Ordóñez Barba

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Alejandro Monsiváis Carrillo, lector interno
2. Dr. Luis Antonio Ramírez Zuluaga, lector externo

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por permitir que realizara mis estudios en un posgrado de alta calidad como becaria. A El Colegio de la Frontera Norte, por todos los conocimientos recibidos, en especial a la coordinadora Martha Miker por ser parte fundamental en este proceso de aprendizaje. A los profesores que me permitieron un crecimiento académico, especialmente al Dr. Gerardo Ordóñez por la disposición y paciencia para acompañar este proyecto investigativo, al Dr. Alejandro Monsiváis por las reflexiones siempre pertinentes para orientar mis inquietudes teóricas y metodológicas.

A Daniel, Sebastián y Francisco por ser mi pequeña familia en Tijuana, y a mis compañeras y compañeros de maestría en México que en su momento y a pesar de las distancias impuestas por la pandemia lograron hacer de la academia un espacio solidario.

En Colombia agradezco especialmente a la mesa de víctimas de Anorí, al Grupo Motor, a la Asociación Campesina del Nordeste de Antioquia, A vigías del Patrimonio, a Asocomunal, a los excombatientes del ETCR La Plancha, y en general a los campesinos y campesinas de Anorí que me permitieron conocer una parte de las realidades cotidianas del municipio. Especialmente a Glavedys, Celina Ciracama, Oscar Yepes, Toño Cardenas, José David Hernández y Jorge Ortiz, por la generosidad para compartir sus experiencias dentro del proceso de liderazgo que han llevado a cabo en el municipio. A Verónica y Yomar por la grata compañía durante mi estancia en Anorí.

A mis comadres que, con sus ritualitos, formas de cariño y acompañamiento -aunque sea a la distancia- me hacen más llevadera la vida. A Luis por todas las enseñanzas y por ser un ejemplo claro que academia y ética deben ir de la mano. Y a mi madre y hermanos por ser ese apoyo emocional que me mantiene con cordura en esta vida.

RESUMEN

La presente investigación se centra en la identificación de aquellos procesos de transformación en las capacidades del Estado ocurridas en el municipio de Anorí, Antioquia, luego de la firma del Acuerdo de Paz. En la medida en que este cambio en la presencia del Estado deriva de un momento de reajuste en las relaciones sociales y políticas de una sociedad (condensado en el Acuerdo entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), es de interés analizar la transición que existe en lo que aparece como un nuevo pacto político.

De este modo, la investigación analiza si el despliegue institucional proyectado a lo largo de los cinco años de ejecución del Acuerdo de Paz, ha logrado construir capacidades locales para incidir en la superación de condiciones causantes y reproductoras del conflicto armado, como aquellas relacionadas con la falta de provisión de bienes públicos rurales -que derivan en pobreza y exclusión social-, o si por el contrario se han creado nuevas formas de dependencia, resistencia u oposición respecto al Estado.

La investigación consiste en un estudio de caso único, y se desarrolla a partir de una perspectiva subnacional del estado, para ello se recurre al análisis documental y entrevistas a personas clave, donde se busca reconocer las variaciones en la presencia estatal. Las entrevistas se realizaron teniendo en cuenta la participación de actores provenientes de las diferentes zonas rurales del municipio.

Palabras clave: Acuerdo de Paz en Colombia, Análisis subnacional del Estado, Autonomía relativa del Estado, Capacidad estatal, Consolidación democrática, Provisión de bienes públicos.

ABSTRACT

This research focuses on the identification of those processes of transformation in the capacities of the State that occurred in the municipality of Anorí, Antioquia, after the signing of the Peace Agreement. To the extent that this change in the presence of the State derives from a moment of readjustment in the social and political relations of a society (condensed in the Agreement between the Colombian State and the Revolutionary Armed Forces of Colombia), it is of interest to analyze the transition that exists in what appears as a new political pact.

In this way, the research analyzes whether the institutional deployment projected throughout the five years of execution of the Peace Agreement has managed to build local capacities to influence the overcoming of conditions that cause and reproduce the armed conflict, such as those related to the lack of provision of rural public goods -which lead to poverty and social exclusion-, or if, on the contrary, new forms of dependency, resistance or opposition to the State have been created.

The research consists of a single case study, and is developed from a subnational perspective of the state, for which documentary analysis and interviews with key people are used, where it is sought to recognize the variations in the state presence. The interviews were conducted taking into account the participation of actors from the different rural areas of the municipality.

Keywords: Peace Agreement in Colombia, Subnational analysis of the State, Relative autonomy of the State, state capacity, democratic consolidation, Provision of public goods.

Contenido

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 2 |
| CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO | 5 |
| 1.1 Capacidad y Autonomía como ejes articuladores en la comprensión de Estado..... | 5 |
| 1.2 Transición y capacidad estatal | 10 |
| 1.3 Estado en Colombia | 13 |
| CAPITULO 2. DISEÑO METODOLÓGICO | 16 |
| 2.1 Estudio de caso..... | 18 |
| 2.2 Rastreo de proceso como subtipo de estudio de caso | 20 |
| CAPÍTULO 3. CONTEXTO DE ANORÍ | 24 |
| 3.1 Características municipales y condiciones de vida en Anorí | 25 |
| 3.1.1 Vivienda, Educación y Salud | 27 |
| 3.1.2 Red vial..... | 30 |
| 3.2 Conflictos territoriales..... | 33 |
| CAPÍTULO 4. PENSAR LA TRANSICIÓN | 38 |
| 4.1 ¿Una reconfiguración para la paz?..... | 38 |
| 4.2 Conflicto social, político y armado en Colombia: Los actores armados en la construcción de orden local. | 39 |
| 4.3 Políticas sociales para la mitigación del conflicto, o antecedentes en la búsqueda de llevar el Estado a las regiones | 43 |
| CAPÍTULO 5. EN QUÉ VA EL ACUERDO DE PAZ..... | 47 |
| Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera ¿Una propuesta para la construcción de geografías de paz? | 47 |
| 5.1 Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDET) y Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), como mecanismos de transformación territorial..... | 48 |

| | |
|--|----|
| 5.1.1 Reforma Rural Integral y Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial..... | 48 |
| 5.1.2 Solución al problema de las drogas ilícitas: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 53 |
| 5.2. Mecanismos de financiación del Acuerdo de Paz..... | 54 |
| 5.3 Relacionamiento entre actores: Avances, incumplimientos y retrocesos en la ejecución de los puntos del Acuerdo de Paz en Anorí | 60 |
| 5.3.1 Participación del gobierno local | 74 |
| 5.4 ¿Cómo pensar las Capacidades del Estado en regiones de soberanía en disputa?..... | 77 |
| CONCLUSIONES | 85 |
| REFERENCIAS..... | 88 |

Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1 Tipo de transición en las capacidades del Estado | 13 |
| Tabla 2. Extensión vial en Anorí, 2012..... | 31 |
| Tabla 3 Fuentes de financiación del componente paz del PPI..... | 57 |
| Tabla 4 Fuentes de financiación y cantidad de proyectos PDT - Nacional | 58 |
| Tabla 5 Inversión desagregada por subregión PDET..... | 59 |
| Tabla 6 Obras PDET, Subregión Bajo Cauca, Norte y Nordeste..... | 60 |
| Tabla 7. Obras PDET finalizadas en Anorí, valor en millones y entidades ejecutoras..... | 66 |
| Tabla 8 Resultados MDM subregiones PDET Antioquia 2020, componente de Gestión | 81 |
| Tabla 9 Resultados MDM subregiones PDET Antioquia 2020, componente de Resultados .. | 82 |
| Tabla 10 Resultados MDM Anorí 2020, componente de Gestión | 83 |
| Tabla 11 Resultados MDM Anorí 2020, componente de Resultados | 84 |

Mapas

| | |
|--|----|
| Mapa 1 División por núcleos zonales Anorí | 26 |
| Mapa 2 Vías principales de Anorí..... | 32 |
| Mapa 3 vías principales y trochas de Anorí..... | 33 |
| Mapa 4 Ríos del municipio de Anorí..... | 34 |
| Mapa 5. Zonas de intervención para la Consolidación Territorial de 2004, y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) 2016. | 45 |
| Mapa 6. IPM de Antioquia por municipios..... | 46 |
| Mapa 7 Mapa de Colombia con Zonas PDET. | 50 |
| Mapa 8. Municipios PDET en Urabá Antioqueño y Norte, Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño | 52 |
| Mapa 9 Obras PEDT finalizadas en Anorí, ubicación por veredas..... | 65 |
| Mapa 10. Cultivos de Coca por hectárea en Antioquia, de 1999 a 2020 | 68 |
| Mapa 11 Índice de Desarrollo Municipal para Antioquia, años 2000 y 2005 | 79 |
| Mapa 12 Medición de Desempeño Municipal, Antioquia 2016 y 2020 | 80 |

Graficas

| | |
|--|----|
| Gráfica 1. Porcentaje de áreas en uso adecuado..... | 36 |
| Gráfica 2. Fuentes de financiación y montos por punto del Acuerdo de Paz. | 55 |
| Gráfica 3 Municipios con mayor presencia de cultivos de coca en la subregión Bajo Cauca - Nordeste | 69 |
| Gráfica 4. Presencia de cultivos de coca en Anorí..... | 70 |
| Gráfica 5 Medición del Desempeño Municipal, Anorí 2016 - 2020..... | 82 |

Siglas y abreviaturas

| | |
|------------|---|
| AF | Acuerdo Final para la terminación del conflicto |
| ARN | Agencia de Reincorporación Nacional |
| ART | Agencia para la Renovación del Territorio |
| ANSPE | Agencia Nacional para la superación de la pobreza Extrema |
| APANOR | Asociación de Productores Agropecuarios de Anorí |
| ASCAVEX | Asociación de Campesinos en Vía de Extinción |
| ASCNA | Asociación de Campesinos del Nordeste de Antioquia |
| ASPROQUEMA | Asociación de Productores de Queso del Municipio de Anorí |
| AUC | Autodefensas Unidas de Colombia |
| CJL | Corporación Jurídica Libertad |
| COGANORÍ | Comité de Ganaderos de Anorí |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| ELN | Ejército de Liberación Nacional |
| ETCR | Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación |
| FARC-EP | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| IDI | Índice de Desempeño Integral |
| IDM | Índice de Desarrollo Municipal |
| IPM | Índice de Pobreza Multidimensional |
| JAC | Junta de Acción Comunal |
| MDM | Medición de Desempeño Municipal |
| ORVIDA | Organización de Víctimas de Anorí |
| PATR | Plan de Acción para la Transformación Regional |
| PCTR | Pacto Comunitario para la transformación Regional |
| PDET | Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial |
| PDM | Plan de Desarrollo Municipal |
| PGN | Presupuesto General de la Nación |
| PGN | Procuraduría General de la Nación |
| PIC | Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria |
| PNIS | Programa Nacional Integral de Sustitución |
| PMI | Plan Marco de Implementación |
| PMTR | Pacto Municipal para la Transformación Regional |
| PPI | Plan Plurianual de Inversiones |
| RRI | Reforma Rural Integral |
| SGP | Sistema General de Participaciones |
| SGR | Sistema General de Regalías |
| ST | Secretaría Técnica |
| TIO | Tribunal Internacional de Opinión |

“se están reacomodando los grupos armados en el territorio hasta donde el propio Estado no fue capaz de llegar con garantías para la gente y para los campesinos y se llega ese nuevo Estado subversivo al territorio nuevamente por culpa del abandono del propio Estado porque si el propio Estado no abandona, los campesinos no vuelven a sembrar coca y hay desarrollo” (Líder campesino, Anorí, Antioquia, 1 de febrero de 2022)

INTRODUCCIÓN

Preguntarse por las formas en las que el Estado interviene localmente y construye o participa dentro de unas dinámicas territoriales sigue siendo un reto para aportar en el análisis y comprensión del Estado colombiano. Y si bien las historias estatales o de construcción de estatalidad requieren miradas históricas para su comprensión, es cierto que también existen momentos -en los que se avizoran transformaciones significativas- que deben ser comprendidos en sus mecanismos de transformación misma.

Por eso, aunque la investigación tiene en cuenta tanto aquellos análisis hechos en torno al Estado colombiano y sus formas de configuración, de presencia/ausencia, especialmente en los territorios rurales, así como aquellos datos existentes sobre las acciones institucionales que se han desplegado localmente, se le otorga una mirada principal a un momento que podría ser relevante en la forma de transición del tipo de presencias o territorializaciones que adquiere el Estado en los entornos rurales. Nos referimos a la firma del Acuerdo de Paz en 2016, entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo y el Estado Colombiano representado en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), en tanto se identifican en este Acuerdo (por lo menos en su forma escrita) algunas de las condiciones básicas para la solución de la guerra y la construcción de una sociedad más democrática, sin que por ello hablemos de la ausencia de conflictos y contradicciones inherentes a las sociedades.

Al pensar el Estado Colombiano esta investigación asume una mirada desde el poder infraestructural del Estado y la construcción de capacidades a partir de una lectura de la transición política, para comprender la variación en las formas de intervención que derivan del Acuerdo de Paz en un municipio rural y la manera en que estas intervenciones influyen sobre el territorio. En este sentido, se elabora un análisis de las transformaciones de capacidades locales, a través del caso de Anorí, Antioquia, como uno de los municipios priorizados para la intervención institucional del Estado. Es necesario resaltar que la priorización de municipios a intervenir se da bajo criterios de ser municipios con alta conflictividad y con elevados niveles de pobreza.

Se toma el Acuerdo de Paz como punto de quiebre -entre un antes y un después en la presencia estatal- porque ha sido uno de los mecanismos recientes para impulsar la creación y proyección de diferentes instituciones en el espacio regional-rural. Y si bien, a través del punto 1 del Acuerdo: Reforma Rural Integral (RRI), se establece que la reforma rural compete a todo el territorio nacional, su ejecución inicial prioriza a los territorios mayormente afectados por el conflicto, a través del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Este desarrollo rural se plantea a partir de la transformación rural en cuanto a: 1) estructura agraria, acceso a la tierra, asistencia técnica rural, lucha contra la posesión ilegal; 2) igualdad, acceso a educación, salud, vivienda, alimentación, y en general, la provisión de bienes públicos rurales para la satisfacción de necesidades básicas de la población campesina.

El cumplimiento de estos elementos se pretende llevar a cabo a partir de una mayor presencia del Estado, para un restablecimiento de derechos y un despliegue institucional¹ más amplio y eficaz en territorios rurales, además de buscar la integración entre regiones que permita equilibrar desigualdades históricas. Cada una de estas “nuevas” proyecciones institucionales responde a un punto del Acuerdo de Paz, y a ciertas necesidades de transformación territorial sin las cuales no se podría garantizar la estabilidad del Acuerdo. Una mirada inicial del despliegue de formas institucionales (a través de programas, planes y proyectos) permite ver en el municipio de Anorí uno de los territorios intervenidos con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), pero también con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y el Espacio Territorial de Capacitación y Reinserción (ETCR - La Plancha).

En este sentido, se propone comprender, por un lado, los efectos territoriales –en materia de provisión de bienes públicos rurales y construcción de capacidades locales- que han derivado de las formas de intervención estatal llevadas a cabo durante los cinco años de ejecución del Acuerdo de Paz a nivel municipal; y, por otro lado, los reajustes institucionales –formales o no- que se han establecido como resultado de este proceso. Sin embargo, es importante identificar

¹ Por despliegue institucional nos referimos a la manera básica en la que se ha comprendido una mayor presencia del Estado, como el funcionamiento de instituciones formales (descentralizadas o no) que intervienen en la vida cotidiana en términos de acceso a justicia, bienes y servicios, o regulación económica.

qué es lo nuevo en estas formas de intervención, ya que en Colombia han proliferado los programas de intervención rural que han tenido como finalidad -aparente- la mitigación de la pobreza y el conflicto armado, por medio de una mayor presencia estatal.

Con esto se discuten algunos supuestos básicos bajo los cuales se ha planteado el Acuerdo de Paz, que de manera sucinta establecen que a mayor presencia estatal menor pobreza y menor conflictividad armada. En esta investigación se parte de la idea de que esta afirmación, si bien podría contener elementos parcialmente constatables, no ayuda a esclarecer el fenómeno de la violencia o la pobreza rural, ni mucho menos a comprender los caminos para construir paz territorial, en la medida en que omite dos puntos importantes para el análisis: a) que los Estados no han sido simples agentes solucionadores de problemas territoriales, sino también, espacios de confluencia y disputa de proyectos políticos en los que participan entidades subnacionales, grupos de poder locales y las propias comunidades; y b) que en aquellos territorios rurales en los que se creía que el Estado no había hecho presencia, éste se manifiesta bajo formas específicas y cotidianas de control territorial, como en su forma militar a través de la presencia de fuerza pública, o en su forma legal-institucional a través de entidades descentralizadas como las alcaldías municipales.

Bajo este panorama, se cuestiona si a través de las formas de intervención que se han perfilado territorialmente ha existido una unidad de acción del Estado, o si más bien estas formas de intervención permitirían distinguir ya no solo una actuación geográfica diferenciada -un Estado nacional diferente territorialmente-, sino también la existencia de estrategias diferenciales e incluso contrapuestas dentro de un mismo espacio geográfico -regional o municipal-; lo que llevaría a considerar que no todas las formas de intervención tengan los mismos alcances o impactos sociales esperados. Planteada así la cuestión, nos acerca a un análisis no del Estado en abstracto, sino de un Estado territorializado, en el que cobran relevancia una mirada en paralelo de la relación establecida entre Estado, Gobierno y actores locales.

Metodológicamente se asume una mirada subnacional del Estado a partir del estudio del caso de Anorí, haciendo un rastreo de proceso que permite identificar algunos de los aspectos municipales más preponderantes en cuanto a actores, instituciones y recursos en una mirada del

antes y el después del Acuerdo de paz. Así, la investigación se divide en dos puntos de análisis, en el primero se hace un recorrido por momentos determinantes que marcan el contexto municipal y que aparecen como claves para leer tanto las necesidades y potencialidades territoriales anteriores al Acuerdo. Y un segundo momento donde se identifica lo que ha pasado en Anorí luego de la firma del Acuerdo y de la denominación de este como un municipio para la implementación de los programas PDET y PENIS.

Entre las principales conclusiones de esta investigación, se encuentra que no hay un efectivo cambio en las capacidades locales si no hay una transición política pensada hacia: 1) la transformación en la relación entre actores del orden local con las diferentes escalas de gobierno; 2) una destinación presupuestal efectiva que permita superar las condiciones de rezago de los municipios rurales; y 3) un rediseño de reglas e instituciones del orden local, sustentadas en presencia extensiva e intensiva del Estado. Es decir que, las transiciones políticas si bien implican una disposición macro social en tanto Estado y gobierno, requieren fundamentalmente de las dinimizaciones que se hagan en contextos meso del transcurrir político. De lo contrario, lo que sigue apareciendo son hibridaciones del régimen político, donde no sólo se pueden evidenciar espacios (o zonas grises como las denominaría O'Donnell) en los que hay un menor funcionamiento Estatal, sino zonas en las que hay una presencia Estatal descoordinada y poco eficiente tanto en la provisión de bienes y servicios, como en el logro de consensos.

Finalmente, es de señalar que esta investigación aporta en el campo del desarrollo regional en la medida que permite acercarse a una lectura de los principales actores y contradicciones existentes en un territorio y la manera en la que se han buscado tramitar situaciones conflictivas, para transformar la cotidianidad política, económica y social que les compete. Para esto se aborda una discusión desde las implicaciones en la presencia local del Estado en territorios de alta conflictividad armada que buscan transitar hacia la paz, en un intento por comprender qué pasa cuando el Estado no cumple con una efectiva presencia, en la que se lleva a cabo la función de provisión de bienes públicos, pero, además, qué pasa con las políticas diseñadas para intentar subsanar las presencias diferenciadas y precarias del Estado en determinados territorios.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

Una lectura de los planteamientos teóricos respecto al Estado que se han realizado desde la ciencia política, la filosofía o la sociología, nos acerca a discusiones sobre su naturaleza, sus fuentes de poder, y su relación con la sociedad. Sin embargo, la expansión de las reflexiones en torno al Estado ha implicado retos de tipo metodológico para llevar a cabo un efectivo rastreo, medición y análisis de sus alcances y limitaciones en el funcionamiento subnacional. Concretar la discusión conlleva en sí mismo el reto de la introducción de teorías meso y micro. Es en este sentido que los análisis acerca de: *las transiciones políticas, la formación del poder local, las capacidades estatales, y el análisis subnacional*, han aportado en la construcción de una gama de herramientas teórico-metodológicas, que posibilitan un acercamiento a la manera en que se hace presente y funciona el Estado, la articulación que establece con los poderes locales, y el papel que juega en ese proceso de coerción y construcción de consensos.

Este capítulo propone dos puntos de partida para un diálogo teórico, que se mueve entre a) el poder infraestructural y las autonomías relativas del Estado; b) las transiciones políticas y la consolidación o des-consolidación democrática. Para esto se presentan algunos de los principales aportes y discusiones que se han generado alrededor de estos dos puntos de comprensión bajo los que se interpretan las transformaciones estatales, y se concluye con un apartado sobre algunas de las maneras en las que se ha analizado el caso colombiano y el porqué de la utilidad de esta propuesta.

1.1 Capacidad y Autonomía como ejes articuladores en la comprensión de Estado

Como plantea Vom Hau (2015) “*diferentes respuestas teóricas sobre qué es el Estado y cómo surgió conducen por definición a diferentes respuestas sobre cómo cambian los Estados*” (Vom Hau, 2015, p.2). En este sentido, se identifica como relevante el “resurgimiento” de las discusiones del Estado ocurridas desde los años 70, donde se plantean preguntas aportantes para su comprensión, que tienen que ver con el nivel de autonomía del Estado frente a la economía y

la sociedad (Completa, 2017; Cudnovsky, 2015), además de avanzar en consensos importantes como el hecho de plantear que no todos los Estados son iguales y que no disponen del mismo poder a nivel mundial. Uno de los mayores aportes a este respecto fue la investigación de Guillermo O'Donnell (1993, 2015), donde describe la existencia de “espacios marrones” como aquellos lugares en los que el Estado no hacía presencia o lo hacía en menor intensidad.

De esta manera, los dos puntos de partida desde el poder infraestructural y la autonomía, nos llevan a discutir por lo menos dos categorías centrales y desagregables: capacidad estatal y autonomía relativa del Estado. A la vez que plantean la necesaria unión/diferenciación entre aquellos atributos propiamente estatales, de los correspondientes a las acciones de gobierno. Lo interesante del planteamiento de las fuentes del poder social de Mann (1993) es, como señala Chudnovsky (2014), el aspecto territorial que cobra la dimensión política del poder del Estado y que se resume en lo que Mann (2015) denomina “poder infraestructural” como aquella capacidad del Estado para penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en un territorio. Este poder infraestructural a su vez puede ser de carácter intensivo o extensivo, el poder extensivo se determina de acuerdo con el alcance territorial o la capacidad de organizar personas a distancias considerables; mientras que el poder intensivo consiste en la capacidad para abarcar y lograr cooperación y movilización de la población.

La capacidad del Estado, como advierte Centeno, Kohli y Yashar (2017), es un concepto controvertido, con definiciones, hipótesis y métodos en competencia, ya que para estos autores la noción de capacidad se asocia con la idea bajo la cual los estados deben cumplir ciertos roles para que funcione la sociedad, pero no se comprende adecuadamente el significado de este concepto, ni su relación causal con el desempeño institucional. Además, como advierte Chudnovsky (2014), en la literatura aún no existen suficientes evaluaciones para la conceptualización y medición de las capacidades, sin embargo, como advierte Chudnovsky (2014) cada vez hay más consenso en concebir la capacidad estatal como una noción compuesta de múltiples dimensiones: capacidad extractiva, capacidad de implementación de políticas u objetivos, capacidad coercitiva, capacidad político-institucional, capacidad burocrática; y, capacidad administrativa (Chudnovsky, 2015). Pero “más allá de la definición que se utilice, se

torna más evidente que la capacidad estatal también varía a través de un mismo territorio” (Chudnovsky, 2015, p.17).

Si seguimos los planteamientos de Chudnovsky (2015) y Completa (2017), podemos distinguir la existencia de miradas tanto unidimensionales como multidimensionales de las capacidades del Estado. En las primeras se encuentran por lo menos tres líneas argumentales: 1) capacidad estatal como capacidad fiscal; 2) capacidad estatal como capacidad burocrática o administrativa; y 3) capacidad estatal como coerción.

En esta investigación nos centramos principalmente en las capacidades burocráticas o administrativas por ser estas unas de las que más se han querido propiciar con el Acuerdo de Paz. “Los estudios que identifican a la capacidad estatal como administrativa la entienden como la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente” (Chudnovsky, 2015, p.19). Como plante Aguilar (2019) las investigaciones basadas en las capacidades del Estado han cobrado relevancia al buscar operacionalizar las capacidades que poseen las instituciones públicas en diferentes niveles/escalas de gobierno “la calidad de los bienes y servicios que se prestan, la calidad de información que posee cada gobierno, la cantidad y calidad de los servidores y trabajadores públicos, el nivel de autonomía e independencia, y el grado de coordinación entre ellos” (Aguilar, 2019, p.6).

Sin embargo, el concepto de capacidades del Estado como capacidad administrativa también ha tenido algunas críticas importantes, una de ellas es planteada por Sebastián Mazzuca (2012), para quien no es posible hablar de capacidad estatal más allá de la capacidad de coerción, pues en sentido estricto solo los actores tienen capacidad. Aunque se advierten las críticas de Mazzuca (2012) y se evita caer en la idea del Estado como uno más de los actores identificables en un contexto, se asume que las capacidades estatales, aunque tienen un punto de entrada fácilmente asociable con lo gubernamental-administrativo, se puede comprender también como la posibilidad de llevar a cabo lo que se propone el Estado, en este sentido Centeno et, al (2017) insiste en la diferenciación que se puede encontrar en la literatura entre “capability” como uso potencial (fuerza) y “capacity” como un término ampliamente empleado en la literatura, que refiere a las acciones del Estado, su alcance territorial y sus posibilidades de implementación. En

este sentido, se opta por una definición de capacidad siguiendo el concepto de “poder infraestructural” en el que la capacidad estatal es explicada mediante la habilidad que tienen los Estados para extenderse en sus territorios e implementar logísticamente sus decisiones en él (Chudnovsky, 2014; Aguilar, 2019).

Las dificultades (pero también las riquezas) de asumir un análisis de capacidades desde las visiones planteadas por autores que han desagregado los planteamientos de poder infraestructural del Estado de Mann (1997), es precisamente la estrecha relación que generan entre un análisis estatal-institucional, y una línea de interpretación basada en el gobierno, ya que estos autores se han encargado de pensar las capacidades como provisión de bienes y recursos o desde el rol de las burocracias (Completa, 2017). Pero, para salvar la diferenciación entre las capacidades del Estado y la capacidad de gobierno, o de los resultados obtenidos en la implementación de políticas, es necesario, como advierte Acero (2018), llevar a cabo una medición de las capacidades con independencia de los resultados de la acción, y tener en cuenta: Presencia, Recursos, Funcionariado y Coherencia institucional.

La presencia del Estado se puede evidenciar a partir de las instituciones existentes en un territorio, de la provisión de bienes públicos que logra realizar y de la efectividad para el cumplimiento de las políticas que proyecta. Los recursos pasan por dos aspectos, una adecuada capacidad de recaudo y una adecuada redistribución o destinación de los mismos; en el caso de territorios con contextos transicionales el alcance limitado, intermedio o amplio que tome la destinación presupuestal, marca también el alcance o incidencia de las políticas a través de las cuales se busca intervenir un territorio. Ahora, el funcionariado y la coherencia institucional, son aspectos concernientes al nivel de especialización o modernización burocrática de un Estado, estos dos aspectos son responsables de la existencia de políticas más o menos adecuadas, pero también de la agilidad en el desarrollo de las mismas.

Si pensamos las capacidades estatales en momentos transicionales se debe comprender lo que se pacta políticamente o hacia qué dirección parecen avanzar los acuerdos sociales plasmados en el Estado. De esta manera, podemos referirnos a aquellas investigaciones que han planteado las transiciones estatales como formas de re-pactar o gestionar la manera en que se suministran los “bienes públicos” y a quienes les es permitido acceder a los mismos, ya que “la provisión de

bienes públicos es una práctica central para la producción de autoridad pública.” (Hoffman y Kirk, 2013, p.9). Estos bienes públicos pueden ser comprendidos de acuerdo con Hoffman y Kirk (2013) como a) seguridad; b) instituciones para regular y adjudicar conflictos, estado de derecho, derechos de propiedad seguros, cumplimiento de contratos; c) participación política; y d) prestación de servicios sociales, infraestructura y regulación de la economía.

En cuanto a la autonomía del Estado, este es un concepto que se ha empleado para referirse a la posibilidad que tiene el Estado para erigirse como estructura independiente y diferenciable de la sociedad y los poderes económicos. Pero, aunque sea posible una diferenciación Estado – sociedad, especialmente por los procesos de institucionalización vía aparatos de gobierno y maquinaria estatal, estos procesos no son equivalentes a una idea en la que el Estado se desarrolle de manera absolutamente independiente o desarticulado del propio acontecer social. Si el Estado fuera completamente autónomo, quedaría fuera de las fuerzas y relaciones sociales, moviéndose exclusivamente bajo su propio ímpetu (Hall, 2014). Ahora bien, el Estado tiene una autonomía relativa en tanto no refiere a un patrón de comportamiento único de clase, es decir, en la medida en que es el resultado de luchas sociales condensadas y por tanto resultado de los consensos generales de una sociedad (Poulantzas, 1969 y 1980), es decir, establece una autonomía relativa respecto a la clase social políticamente dominante, esto implica que los conflictos tienen final abierto, y los resultados dependen siempre de balances de poder y estrategias coalicionales (Mazzuca, 2016).

El análisis del aumento de la presencia territorial del Estado y por ende de su capacidad y autonomía están relacionados con un discurso presente en el Acuerdo de Paz, pero que no es exclusivo de este acuerdo, que tiene que ver con “llevar el Estado a las regiones” para reducir la pobreza y el conflicto armado, principalmente en territorios que se han constituido como periferias rurales. Es en este sentido en el que capacidad y autonomía están relacionadas con aspectos neurálgicos del funcionamiento estatal como la provisión de bienes y recursos, y por esto se requiere plantear un equilibrio crítico con lo que implica. Se insiste nuevamente en que el Estado no es una estructura exenta de contradicciones y disputas de poder en tanto -para su funcionamiento- requiere estar en relación con la sociedad. De este modo, también se ve permeado y determinado por las luchas sociales que en ella se libran. Y si bien, como sostiene

O'Donnell (1993), la desigual distribución del Estado en el territorio trae consecuencias para la ciudadanía, no es menos cierto que la presencia del Estado también puede diseñar políticas para la producción de la pobreza, convirtiéndose en una contraestructura redistributiva como señala Mora Cortés (2014).

Finalmente, para establecer una medición de las capacidades estatales, nos basamos en el trabajo de Chudnovsky (2014) y se opta por la revisión de dos dimensiones: 1) una que tiene que ver con las políticas públicas, en la que se encuentran atributos como la calidad, legitimidad y eficacia. 2) y otra que tiene que ver con las capacidades organizacionales, entre las que se encuentran la destinación de presupuesto, y la existencia de personal capacitado y de infraestructura territorial.

1.2 Transición y capacidad estatal

La importancia de articular transición política con poder infraestructural y capacidades del Estado, radica en la potencialidad que estos componentes analíticos brindan para el caso colombiano. Si bien la preocupación por el tipo de presencia estatal en los espacios rurales se ha convertido en una constante, los Acuerdos de Paz, en tanto coyuntura crítica han posicionado nuevamente esta discusión. Lo interesante en este caso es identificar qué tanto se logra la transformación de instituciones formales e informales, o lo que sería un posible equivalente, qué tanto se consolidan las nuevas reglas e instituciones formales en los espacios locales que se empezaron a intervenir.

Los análisis de cambio de régimen ha sido una preocupación constante en las ciencias sociales, los primeros análisis se llevan a cabo desde la disciplina histórica, especialmente en la búsqueda por comprender el paso de una formación social a otra, de la antigüedad al feudalismo, o del feudalismo al capitalismo. A finales del S.XX se incrementan estos análisis (Munck, 2002), sin embargo, los estudios sobre democratización y democracia ya eran recurrentes en los países

Europeos, especialmente por los casos de cambio político de régimen entre dictadura y democracia en países como España, Alemania, Italia, o Grecia.

Como señala Munck (2002) la investigación sistemática y la existencia de un cuerpo teórico amplio centrado en las transiciones políticas como categoría de análisis, empezó a darse a finales de los años 80 en la ciencia política, de la mano de autores como Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, o Juan Linz, especialmente desde una lectura de la crisis o quiebres de gobiernos no democráticos y la posterior construcción democrática.

Para el estudio de los casos específicamente latinoamericanos, a partir de 1991 Ruth Collier y David Collier elaboraron su investigación "Dando forma a la arena política" trabajo en el que se caracterizan las elites latinoamericanas y su implicación en el tipo de cambio de régimen. O los trabajos de Gerardo Munck (2002) en los que se han propuesto modelos de coyunturas críticas y trayectorias de dependencia en el análisis de régimen. En este mismo sentido Mahoney (2002) se encargó de poner en perspectiva los patrones de dependencia en la trayectoria en América Latina, para comprender de mejor manera los alcances en los cambios de régimen, y la tendencia a la reproducción de algunas instituciones políticas.

Los alcances conceptuales más sobresalientes en el ejercicio de comprensión de esta categoría se encuentran en trabajos como "Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos" de Munck y Verkuilen (2002), o en "Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización" de Munck (2006). Este último estudio permite comprender diferencias fundamentales entre transiciones democráticas o consolidación democrática en un régimen político, así como entender la existencia de modos de transición, tipos y subtipos de régimen, y los posibles grados de consolidación de un régimen.

De igual manera, han proliferado estudios sobre regímenes híbridos (Wigell, 2008; Morlino, 2009), donde se reconoce que la existencia de procesos de democratización o transición democrática, no implica la eliminación de instituciones o prácticas antidemocráticas subsistentes en espacios locales o subnacionales. Esto último abre una serie de interpretaciones para el conocimiento de los casos latinoamericanos, donde ya no sólo estaríamos hablando de

interpretaciones tradicionales, planteadas en una manera lineal como pasos de dictaduras a democracias, o de la guerra a la paz, sino también, como formas preponderantes de un régimen que se puede clasificar a grandes rasgos como democrático, o autoritario, pero donde permanecen otro tipo de relacionamientos y vinculaciones con mayor complejidad para el establecimiento de clasificaciones.

Ahora bien, si nos centramos un poco en las conceptualizaciones existentes -que resultan relevantes a esta investigación- encontramos de manera simple que un régimen político es una serie de normas, instituciones y acuerdos que definen el transcurrir de una sociedad, estableciendo los aspectos básicos sobre quiénes tienen derechos y qué derechos. Y una transición consistiría en el paso de un régimen político a otro, lo que supone una redefinición de acuerdos e instituciones sociales (Munck, 2006). Existen transiciones que se dan a través de rupturas y otras que ocurren mediante reformas institucionales graduales, en ambos casos los actores participes en la transición son decisivos en la orientación que esta tome.

En cualquier esfuerzo por analizar el Estado, es relevante la observación de los actores políticos que participan en la definición y redefinición de reglas. Como señala Centeno, Kohli y Yashar (2017), si se quiere comprender el desempeño de un Estado, se deben estudiar tanto las capacidades, como la política, es decir, considerar el papel que juegan los actores en el establecimiento de agendas y los objetivos desplegados para el posicionamiento de esas agendas. Por su parte se puede entender qué tanto se ha consolidado un régimen y si efectivamente se trata de una transición, cuando se comprende el grado en que las reglas institucionales han sido aceptadas por los actores políticos más importantes, luego de un proceso de coyuntura crítica (Munck, 2006).

Lo observado en la tabla 1 constituye un esfuerzo por clasificar las Transiciones en las capacidades del Estado a partir de los actores que intervienen, los recursos que se destinan y las reglas o instituciones que se crean o modifican.

Tabla 1 Tipo de transición en las capacidades del Estado

| | Actores (participantes) | Recursos (destinados) | Reglas/instituciones (diseñadas) |
|---|---|---|---|
| Transición con capacidad estatal amplia | Estado nacional y local (en complementariedad) Comunidades campesinas (incluyendo mineros y cocaleros) Excombatientes Ongs Empresas | Suficiente destinación de recursos como garantía para ofertar políticas sociales | Rediseño de los mecanismos para la participación social y comunitaria. Potenciamiento de instituciones locales informales (previamente existentes) |
| Transición con capacidad estatal intermedia | Estado nacional o local (no siempre en articulación o sinergia) | Selectivos, proyectos individuales | Instituciones tradicionales con nuevas funciones descentralizadas |
| Transición con capacidad estatal acotada/restringida | Actores dispersos, con escasa organización, y conflictos no resueltos. | Insuficientes, continuidad en la destinación de recursos al aparato militar, y una escasa o nula destinación para la política social. | Continuidad en las instituciones formales e informales |

Fuente: Elaboración propia

1.3 Estado en Colombia

En Colombia se ha construido una larga tradición de debate con relación a las formas en las que el Estado ha hecho presencia en las regiones. Especialmente se ha destacado la idea común de la ausencia Estatal en los territorios periféricos a la centralidad político-administrativa del país, o en aquellos territorios principalmente rurales. Este fenómeno caracterizado como una ausencia estatal, o como un país con mucho territorio y poco Estado, y que se analizaba como el foco de los problemas sociales de los territorios donde se suponía el Estado no había llegado fue cuestionado por autoras como Fernán Gonzáles, Ingrid Bolívar, Teófilo Vásquez (2003). O por investigaciones como las de García Villegas et al (2011), para quienes el Estado Colombiano ha estado marcado por una serie de instituciones modernas pero una sociedad premoderna, en la que, si bien existen instituciones encargadas de la justicia, la seguridad, o la descentralización administrativa y de recursos, coexisten con dinámicas que imposibilitan su adecuado funcionamiento. Para estos autores, el problema se hace más evidente en los municipios

afectados por el conflicto armado donde conviven instituciones modernas -democracia representativa, descentralización política y administrativa, jueces locales- pero que en la práctica están sometidas a poderes locales -clientelismo, terratenientes, grupos armados contra estatales o paraestatales- presentes en dichos municipios, afectando la garantía de derechos ciudadanos y la relación con el Estado (García Villegas et al, 2011).

De esta manera ha ocurrido un giro interpretativo que va de la comprensión de un Estado-nacional-fallido, a un Estado con presencias geográficas y capacidades diferenciadas (González, 2016), o un Estado eficiente en unos territorios y precario en otros, teniendo como resultado una serie de estudios que derivan de esa necesidad de pensar el Estado desde sus configuraciones territoriales propias, o lo que ha implicado la construcción del Estado en las periferias o márgenes del Estado-nación. En estos aportes se pueden clasificar las investigaciones de Serjé (2011), quien resalta el papel del Estado como creador de alteridades, de centros intervenidos y periferias olvidadas; o estudios que se preguntan por las relaciones estatales en escenarios locales como el Pacífico colombiano (Domínguez, 2017; Ramírez, 2013), o desde su presencia/relación con territorios indígenas de (Chaves y Hoyos, 2006), avanzando en la comprensión de la presencia y relaciones estatales en espacios subnacionales, entendiendo aquellas particularidades locales en la configuración del mismo.

Más recientemente, luego de la firma del Acuerdo de Paz, se han evidenciado dos tendencias entre los tipos de informes e investigaciones. Unas en las que se reconocen las debilidades institucionales del Estado en los territorios rurales y se ve como una oportunidad el Acuerdo de Paz para empezar a potenciar esos territorios a través de intervenciones institucionales más sólidas. En este sentido, autores como Montañez (2016) y Rivas (2017), coinciden en señalar la responsabilidad del Estado en la construcción de políticas territoriales para promover la integración regional y la desestructuración de la guerra; además, se han centrado en señalar las posibilidades para la ampliación de la democracia, la mitigación de la pobreza y las desigualdades territoriales que se enmarcan con el acuerdo de paz. Como señala Montañez (2016), el proceso de paz se convierte en una oportunidad para reemprender la construcción de la nación sobre bases territoriales más sólidas, en tanto las dinámicas de violencia propias del conflicto armado, han incidido en los procesos de ordenación o des-ordenación territorial.

Y una segunda posición en la que no es necesariamente equiparable la presencia del Estado con el desarrollo y la paz, y más bien se preocupan por comprender los retos del Estado asociados con el tipo de Estado que se ha construido en las márgenes. En este sentido, son relevantes investigaciones como las de Peñaranda et al (2021) quienes, desde la antropología del Estado, ponen en cuestión que tras la firma del Acuerdo de Paz se haya avanzado progresivamente de una ausencia estatal a una presencia del Estado. O investigaciones como las de Garay (2020), donde hay una preocupación por aportar a la comprensión del Estado Colombiano desde las estructuras ilegales que llevan a cabo una cooptación de los espacios estatales y terminan por reconfigurar sus funciones.

Por otra parte, García Villegas y Rebelo Rebolledo (2018), en un análisis sobre la construcción del Estado local en Colombia, proponen una clasificación municipal a partir de cuatro tipologías según sea la relación con el Estado: Municipios paralelos, municipios disputados, municipios cooptados y municipios abandonados. Y adoptan el concepto de debilidad estatal basados en las categorías de capacidad y autonomía del Estado, para llevar a cabo su propuesta de clasificación. Para estos autores de acuerdo a la clasificación municipal hay también unas necesidades prioritarias de intervención. Por ejemplo, en municipios cooptados es preponderante buscar la garantía de autonomía del Estado frente a los actores ilegales; mientras que en los municipios abandonados se trata más de resolver problemas de capacidades burocráticas.

CAPITULO 2. DISEÑO METODOLÓGICO

Preguntarse por las formas en las que el Estado interviene en el orden local o subnacional y construye o participa dentro de unas dinámicas territoriales, sigue siendo un reto para aportar en el análisis y comprensión del Estado colombiano. Y si bien las historias estatales o de construcción de estatalidad requieren miradas históricas para su comprensión, es cierto que existen momentos (coyunturas críticas) en los que se avizoran transformaciones significativas que deben ser comprendidos en sus mecanismos de transformación misma.

Metodológicamente se recurre al estudio de caso, acompañado por un enfoque de análisis subnacional, en tanto se considera que este enfoque permite potenciar la comprensión de aspectos del Estado que generalmente han quedado ocultos desde perspectivas internacionales o nacionales. Como advierten Agustina Giraudy et, al (S.f), el análisis subnacional mitiga el estiramiento conceptual, a la vez que propicia el desarrollo de nuevas teorías con alcances explícitamente subnacionales, a través del establecimiento de relaciones causales existentes en múltiples niveles de análisis. En este sentido la investigación opta por un análisis de la política subnacional en tanto se pregunta por las reconfiguraciones del Estado en un territorio rural, centrándose en las transformaciones de las capacidades del Estado para penetrar un territorio en el que su presencia era preponderantemente militar. Así mismo, en la medida en que este cambio en la presencia del Estado deriva de un momento de reajuste en las relaciones sociales y políticas de una sociedad (condensado en el Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), entonces resulta de interés analizar la transición que existe entre ese antes y después de la puesta en marcha de lo que aparece como un nuevo pacto político.

En este sentido, el análisis subnacional ha empleado escalas para la comprensión teórica, que se pueden clasificar en dos tipos: 1) aquellas que van de abajo hacia arriba, en las que se intenta demostrar cómo los factores subnacionales son determinantes para lo que ocurre en escalas nacionales o internacionales; y 2) aquellas que van de arriba hacia abajo, donde se intentan explicar los efectos que políticas nacionales o internacionales tienen sobre los espacios subnacionales (Giraudy et al, 2021). Esta clasificación resulta importante para establecer

delimitaciones propiamente metodológicas, al convertir los casos de estudios en relaciones de variables más comprensibles. Sin embargo, en la realidad el camino no está exento de presentarse en doble vía, puesto que, en un entramado territorial ocurren influjos preponderantes de las agendas (políticas, decisiones, relaciones de poder) construidas en escalas territoriales diferenciables a la subnacional; así como relaciones en las que el fracaso o éxito de algunas agendas solo sea explicable por la existencia de arreglos exclusivos del orden subnacional, o casos en los que la preponderancia de arreglos subnacionales determine la construcción o existencia de agendas nacionales.

Por lo tanto, aunque ambas vías resultan de utilidad, sin hacer (analíticamente) una más descartable que otra, para esta investigación se emplea el análisis subnacional que tiene en cuenta una relación escalar de arriba hacia abajo, o que se centra en los efectos políticos, institucionales y administrativos creados a partir de políticas nacionales que intentan penetrar – vía poder infraestructural del Estado- en un espacio subnacional. En este caso sería, cómo se transforman las capacidades y el poder autónomo del Estado en el municipio de Anorí, a partir de la introducción de una variable del contexto político-institucional como el acuerdo de paz. En este sentido, es importante considerar como mínimo dos fuentes de información para la investigación:

- 1) Revisión documental de estadísticos, informes municipales y programas, desarrollados en el municipio de Anorí entre los años 2005 y 2016, para establecer un panorama general de la intervención estatal en el municipio.
- 2) Revisión documental de estadísticos, programas e informes municipales, además de los informes que han derivado del seguimiento de la implementación del acuerdo de paz, con énfasis en aquellos que implican al territorio de análisis, y en especial a las políticas definidas para territorios rurales, entre 2016 y 2021. Paralelo a la revisión documental se realizan entrevistas con actores clave para el territorio de análisis, como funcionarios, campesinos y campesinas, excombatientes de las FARC, y actores productivos.

2.1 Estudio de caso

Como señala Jhon Gerring (2004) un estudio de caso se define como un estudio intensivo de una sola unidad con el objetivo de generalizar a través de un conjunto más amplio de unidades; una unidad hace referencia a un fenómeno delimitado espacialmente (un estado-nación, una revolución, un partido político, una elección o una persona), observado en un solo punto en el tiempo o durante un período de tiempo delimitado. Así, para Gerring (2004), el método de estudio de casos se debe entender correctamente como una forma particular de definición de casos, en el que una de sus principales virtudes es la oportunidad de estudiar una sola unidad en profundidad, para construir investigaciones originales. Además, si los estudios de caso se encuentran bien elaborados, permiten examinar el cuadro de causalidades, para establecer de manera adecuada la interacción entre X y Y así como sus posibles efectos (Gerring, 2004).

De acuerdo con Falleti y Lynch (2009) los mecanismos causales son conceptos que ayudan a explicar cómo y por qué una causa hipotética, en un contexto dado, contribuye a un resultado particular. Es claro que los mecanismos causales no se pueden comprender fuera del contexto en el que ocurren, ya que es precisamente este el que aporta significado y da forma a sus efectos (Falleti y Lynch, 2009) y es en esta tarea donde los estudios de casos cuentan con ventaja respecto a otras metodologías de investigación (Gerring, 2004). Como plantea Gerring (2004), la identificación de los mecanismos causales ocurre al combinar el conocimiento general del mundo con el conocimiento empírico de la forma en que X y Y se interrelacionan. “Una explicación causal creíble puede ocurrir si y sólo si los investigadores están atentos a la interacción entre los mecanismos causales y el contexto, independientemente de si los métodos empleados son de muestra pequeña, formales, estadísticos o interpretativos” (Falleti y Lynch, 2009, p.1144). Así, los argumentos causales dependen no solo de medir los efectos causales, también presuponen la identificación de un mecanismo causal X que debe estar conectado con Y de una manera plausible (Gerring, 2004).

En cuanto a la “selección selectiva” de los casos y las críticas que esto puede acarrear, Collier (2008) descarta este asunto como problemático, ya que hasta que no se haya realizado la investigación del estudio de caso, es difícil asegurar cómo saldrá el caso; lo que hace menos probable que el investigador pueda seleccionar intencionalmente casos que apoyen una hipótesis

preferida. Incluso los hallazgos de los estudios de casos muchas veces van en direcciones contrarias a la que el investigador plantea antes de comenzar la investigación (Collier, 2008).

Para Gerring (2004) los estudios de caso pueden variar en función de la relación que establezcan con la unidad de análisis y la forma de seguir las variaciones temporales. Gerring (2004) sugiere una clasificación en por lo menos tres enfoques que se pueden asumir para el estudio intensivo de una unidad: 1) aquellos centrados en la variación de una sola unidad a lo largo del tiempo; 2) aquellos que desagregan la unidad principal de análisis en subunidades, para posteriormente establecer análisis de covariaciones de forma sincrónica; y, 3) aquellos que desagregan la unidad principal de análisis en subunidades, para posteriormente establecer análisis de covariaciones pero (a diferencia del anterior) estas pueden ser de forma sincrónica y/o diacrónica.

La pregunta de investigación: ¿cuáles han sido las transformaciones en la presencia territorial del Estado en el municipio de Anorí, luego de la firma del Acuerdo de Paz en 2016?, ayuda nuevamente a definir cuál es el caso que se quiere analizar, y cuál el alcance que se pretende. En cuanto al caso de análisis, es de señalar entonces, que se observa la presencia territorial del Estado en Anorí antes de la firma del Acuerdo de Paz, y durante el proceso de ejecución y cumplimiento de las políticas definidas con dicho acuerdo, para ver qué cambia y qué permanece igual después de este evento.

Es claro que existe un dilema entre lo extensivo o intensivo de la investigación en un estudio de caso, o en qué tanto se renuncia a la generalidad o al detalle (Gerring, 2004). Este asunto puede acarrear fortalezas y debilidades para el estudio de caso: “los diseños de investigación de una sola unidad a menudo se quedan cortos en su representatividad: el grado en que se puede suponer que las relaciones causales evidenciadas por esa única unidad son verdaderas para un conjunto más grande de unidades” (Gerring, 2004, p.17). Por eso, en cuanto al alcance o al tipo de caso que corresponde, esta es una investigación de caso único y tiene un propósito exploratorio, a través del cual se pretende dar cuenta de las variaciones territoriales que ha tenido el Estado en un municipio de escasa presencia institucional, al introducir una variable como el Acuerdo de paz. En este sentido, aunque sea un estudio de caso único, este corresponde a un

grupo de casos más amplio o de unidades similares que también se podrían esclarecer mediante este análisis.

Sin embargo, para salvar los problemas de representatividad, los estudios de caso tienen la oportunidad de agregar más unidades de análisis, sin perder las características de caso único. Por ejemplo, al añadir información sobre otros municipios,² o al introducir políticas que no derivan necesariamente del acuerdo de paz, esta información se puede tratar como parte de otras unidades de análisis y no como otros casos. Como muestra Gerring (2004) en los estudios de caso es útil distinguir entre unidades formales como aquellas elegidas para el análisis intensivo, y unidades informales como unidades incorporadas al análisis de forma periférica.

Además, para efectos de esta investigación es de interés un estudio de caso en el que se introducen variaciones temporales (o de tipo 3 cómo ya se definió anteriormente con Gerring), donde se asocian variaciones en la densidad estatal con la existencia de una mayor capacidad del Estado, sin por ello dejar de comprender que la presencia del Estado no garantiza necesariamente un desempeño eficiente o eficaz.

2.2 Rastreo de proceso como subtipo de estudio de caso

El rastreo de proceso, como parte de los estudios de caso, está preocupado por entender por qué y cómo ciertas condiciones y configuraciones, o mecanismos causales, hacen posible un resultado específico. “Además, su objetivo es revelar la interacción secuencial y situacional entre las condiciones y los mecanismos causales para mostrar en detalle cómo estos factores causales generan el resultado de interés” (Blatter, 2014, p.60).

Como señala Leónidas Aguirre (2017), lo que en la literatura se denomina «observación de proceso causal» es la percepción sobre trozos de evidencia que proveen información sobre el contexto o mecanismo causal, que contribuyen distintivamente en la construcción de inferencias

² En este caso puede ser información concerniente a otro u otros municipios priorizados en el Acuerdo de paz.

causales. En el rastreo de proceso lo que interesa es cómo los cambios en las variables independientes, incluso al ponderar diversas explicaciones posibles, pueden explicar los resultados observados en un caso de estudio. Y si bien se puede estar interesados en indagar cuál es el proceso a partir del cual un cambio en X produce un determinado cambio en Y en el marco de un único caso, también resulta importante ponderar cuánto afectan las variables independientes a la dependiente, al profundizar sobre la manera en que lo hacen (Leónidas Aguirre, 2017).

Sumado a esto, como sostiene Blatter (2014), en el rastreo de proceso el análisis del tiempo cobra un papel importante, por ejemplo, aquellos que analizan procesos de mediana o larga duración, al examinar categorías como la dependencia de la trayectoria o las coyunturas críticas, insisten en la importancia del tiempo y las secuencias; cada uno de estos conceptos ayudan a comprender cómo es que procesos causales anteriores detonan o influyen en procesos recientes. Así mismo, como plantea Gerring (2004), un estudio de caso puede emplear modelos transversales, jerárquicos, de series de tiempo jerárquicas y quizás incluso modelos históricos comparativos.

Falleti y Mahoney (2016), aportan una reflexión importante para la metodología de estudios de caso basados en el rastreo de proceso, en tanto proponen su aplicación dentro del Análisis Histórico Comparado, a partir del análisis de secuencias de tiempo. Para estos autores, los análisis de secuencias se encargan de determinar y ordenar los eventos que tienen lugar en un contexto dado. Las secuencias son las unidades centrales de comparación que pueden interpretarse a través de los mecanismos causales que tienen efectos cambiantes y dependen del contexto y/o el ritmo en el que suceden.

[...] el trabajo clásico de Skocpol (1979) sobre el resultado de las revoluciones sociales contiene un tipo de argumento estrictamente temporal y rítmico. Ella argumenta que el ritmo al cual los revolucionarios consolidaron el poder del Estado afectó la medida en que transformaron el Estado y las estructuras sociales. En Rusia, los revolucionarios se vieron obligados por las circunstancias a consolidar rápidamente el poder, lo cual implicó una transformación más completa que en Francia, donde la reconstrucción revolucionaria del poder del Estado se desarrolló más gradualmente. (Falleti y Mahoney, 2016, p.12)

El rastreo de procesos, vinculado con el análisis de secuencias y efectos temporales, puede llevarse a cabo mediante dos lógicas de indagación: 1) el rastreo de proceso inductivo, que se usa principalmente con el propósito de desarrollar teoría, ya que es la forma mediante la cual se descubren y ordenan eventos en secuencias coherentes y ordenadas, al ayudar a evaluar la amplitud o ausencia de cambio entre eventos; a la vez que ayuda a aclarar si la secuencia está movida por una lógica reactiva o reproductiva, o si estas involucran continuidad, amplificación o erosión,³ y 2) el rastreo de proceso deductivo, orientado bajo una lógica de comprobación de afirmaciones causales o hipótesis planteadas con anterioridad, en este caso los investigadores usan la existencia de eventos como evidencia de un proceso causal. (Falleti y Mahoney, 2016).

La mirada de secuencias temporales en el rastreo de procesos es relevante para esta investigación en la medida que permite comprender el nivel de cambio o variaciones territoriales que han ocurrido en la presencia del Estado, pero, además, los efectos que esto ha tenido en el orden subnacional en aspectos claves como los que se proponía el Acuerdo de paz, de reducir la desigualdad y la guerra. Además, porque la manera en la que se lleven a cabo las políticas del orden nacional interrelacionándose o no, tanto con los actores como con el gobierno local, son factores que influyen en la manera en la que se tramitan los conflictos territoriales y por ende en cómo se desenvuelve el Acuerdo de Paz, puesto que los resultados dependen de balances de poder y estrategias coalicionales; como sostiene Mazzuca (2016), los conflictos (y en este caso los acuerdos de paz) no siempre producen democracias, en ocasiones, producen reversiones democráticas.

Estas consideraciones temporales y de ritmo tienen un papel destacable en la medida en que permiten comprender dos asuntos que han marcado las “posibles” ambigüedades territoriales de la presencia del Estado con la firma del Acuerdo de Paz al analizar: 1) la influencia de una transición democrática truncada en un periodo de postacuerdo, a partir de las políticas disímiles y paralelas que aparecen en el territorio, o de la llegada y retirada de entidades del Estado u ONGs;

³ Falleti y Mahoney (2016), distinguen entre procesos autor reproductivos en los que las secuencias pueden incorporar eventos que se mueven consistentemente en una dirección particular, a medida que los procesos autor reproductivos avanzan, se hace más difícil revertir su lógica de dirección; y procesos reactivos en los que los primeros eventos son seguidos de retrocesos y cambios de dirección. Además, dentro de los procesos autor reproductivos se pueden generar tres tipos de lógicas o dinámicas reproductivas de procesos continuos, auto amplificadores o auto erosionadores (Ver página 198 y 199).

y, 2) la manera en la que influyen las condiciones territoriales previas (path dependence) en el resultado de la aplicación de las políticas derivadas del Acuerdo de Paz.

Fuentes de información

Durante el desarrollo de la investigación en campo se realizaron un total de 17 entrevistas: 3 realizadas en julio de 2021 a excombatientes de las FARC en el ETCR – La Plancha. Entre enero y febrero de 2022, se entrevistó a 6 funcionarios públicos (5 funcionarios municipales y 1 departamental), y a 8 líderes comunitarios integrantes del grupo motor PDET, de organizaciones de víctimas del municipio, Juntas de Acción Comunal y COCCAM.

Sumado a esto, se consultaron las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación, correspondientes al Índice de Desempeño Municipal (IDM) y desempeño fiscal por municipio; así como las bases de datos del DANE, correspondientes al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por municipio. También se tuvo acceso a los registros de compras y contrataciones municipales, contenidos en el SECOP II. Así como a los Planes de Desarrollo municipal (PDM) desde el año 1994, hasta el último del 2019.

CAPÍTULO 3. CONTEXTO DE ANORÍ

Para dar sustento a la metodología propuesta y comprender el nivel de cambio o variaciones territoriales que han ocurrido en el municipio, se parte de una lectura de secuencias temporales con énfasis en dos procesos relevantes para la configuración del municipio: 1. Las características municipales y condiciones de vida en Anorí, y 2. Los conflictos territoriales, asociados tanto con la definición de los usos del suelo y explotación de recursos naturales, como con la presencia de actores contra estatales y paraestatales que han disputado el territorio. Se seleccionan estos aspectos por ser precisamente los que se buscan transformar con el Acuerdo de Paz.

La elección de este caso de estudio tiene un propósito exploratorio, orientado a generar hipótesis inductivas. En primera medida se define Anorí por cumplir el criterio de ser un municipio priorizado para la implementación de los Acuerdos de Paz, con apuestas como los PDET, PNIS, ETCR, ZOMAC, y Zona futuro. Además de las intervenciones proyectadas a partir de la firma del Acuerdo Anorí cumple con un criterio de caso típico que tiene que ver con la existencia de bajas capacidades administrativas/burocráticas locales, y con las condiciones de conflictividad municipal: un legado histórico en la presencia de actores armados, existencia de rentas ilegales derivadas del cultivo de la coca y la minería, baja o nula disposición de bienes públicos rurales, y desconfianza institucional.

Por esto, si bien consiste en un estudio de caso, se asume la posibilidad de establecer generalizaciones con aquellos municipios que cumpliendo con características territoriales similares a las de Anorí, han recibido formas de presencia/intervención estatal similares. Espacios en los que la autoridad local era ejercida o disputada por actores contraestatales o paraestatales, donde el Estado cumplía un papel más extensivo que intensivo, y en los que ahora se busca redefinir dicha situación.

3.1 Características municipales y condiciones de vida en Anorí

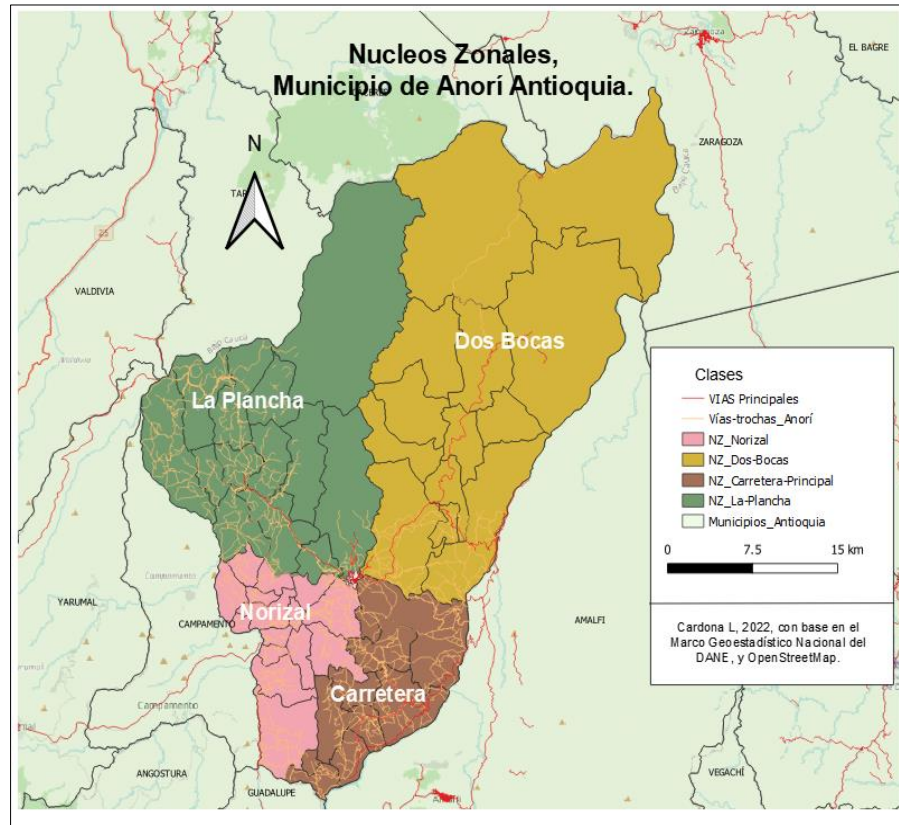
El municipio de Anorí fue fundado en 1808, durante el periodo conocido como la colonia, cuenta con una extensión de 1447 km² (DNP, 2014), se encuentra ubicado en el Nordeste del departamento de Antioquia, a una distancia de 181 kilómetros de la ciudad de Medellín, aproximadamente a cinco horas de recorrido en vehículo por la carretera que conduce al norte del departamento (PDM, 2020) y conforma una parte de la cordillera de los andes. (PDM, 2016). Anorí limita al oeste con los municipios de Campamento, Yarumal, Valdivia y Taraza; al norte con los municipios de Cáceres y Zaragoza hasta el sitio denominado Dos Bocas donde se unen los ríos Nechí y Porce; al oriente, por el Río Porce, con los municipios de Segovia y Amalfi. Al sur, por la quebrada Bramadora, con el municipio de Guadalupe (PDM, 2016).

Según las cifras del DNP en el último censo de población y vivienda 2018, la población total en el municipio de Anorí es de 19.104 habitantes, de los cuales 8.335 habitan la zona urbana⁴ y 10.769 la zona rural⁵ (TerriData, 2020). De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal de Anorí 2016-2019, el municipio se encuentra dividido administrativamente por Núcleos Zonales, y cada uno de estos cuentan con algunas características geográficas y poblacionales diferentes. Se pueden establecer las siguientes caracterizaciones por Núcleo Zonal:

⁴ De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (Dane, Sf), en Colombia las áreas o zonas urbanas son entendidas y clasificadas de la siguiente manera: “se caracteriza por estar conformada por conjuntos de edificaciones y estructuras contiguas agrupadas en manzanas, las cuales están delimitadas por calles, carreras o avenidas, principalmente. Cuenta por lo general, con una dotación de servicios esenciales tales como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, hospitales y colegios, entre otros. En esta categoría están incluidas las ciudades capitales y las cabeceras municipales restantes.” En el caso de los municipios principalmente rurales, la zona urbana corresponde generalmente a la Cabecera municipal, al ser esta última “el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio.” https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

⁵ De acuerdo con el DANE (Dane, Sf), en Colombia las áreas o zonas rurales son entendidas y clasificadas de la siguiente manera: “se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas” https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

Mapa 1 División por núcleos zonales Anorí



Fuente: Elaboración propia.

1) El Núcleo Zonal Carretera Principal cuenta con 2.189 habitantes; las actividades económicas que se realizan en este núcleo son principalmente agrícola, minera y pecuaria. 2) El Núcleo Zonal Norizal cuenta con 2.073 habitantes; las actividades económicas se desarrollan principalmente en la agricultura con cultivos de caña de azúcar para producción de panela. 3) El Núcleo Zonal La Plancha cuenta con 2.140 habitantes; las actividades económicas se desarrollan principalmente en torno a la agricultura y la ganadería. 4) El Núcleo Zonal Dos Bocas cuenta con 4.162 habitantes; con relación a la parte económica, sus habitantes desarrollan sus actividades en el comercio, la minería, la agricultura, la ganadería. 5) Y por último la Cabecera Municipal que cuenta con 5.436 habitantes, los cuales desarrollan sus actividades en el comercio, la minería y los servicios (PDM, 2016).

En este municipio el 27.72% de la población experimenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el 7.75% vive en condiciones de miseria, considerándose uno de los municipios con las cifras más altas de NBI y miseria, no solo de la subregión Nordeste sino del total del

Departamento de Antioquia. De estos porcentajes se encuentra que para la cabecera municipal existe un 18.70% de NBI y un 4.74% de personas en la miseria; mientras que para la zona rural estas proporciones se elevan a 36.23% y 10.60%, respectivamente (Anuario Estadístico de Antioquia 3.5.1, 2018).

En cuanto a las personas beneficiarias de programas sociales del Estado, el Departamento Nacional de Planeación (2014) presenta la siguiente información: para el 2013, estaban registradas en el Sistema de Selección para Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) 16.525 personas, es decir, el 94% de la población; el 15% contaban con acompañamiento de la Agencia Nacional para la superación de la pobreza Extrema (ANSPE) y 804 familias fueron acompañadas mediante la estrategia ANSPE-RED UNIDOS; el 2.1% se encuentra registrada ante la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas (UARIV); y un total de 515 niños y niñas contaban con atención integral del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

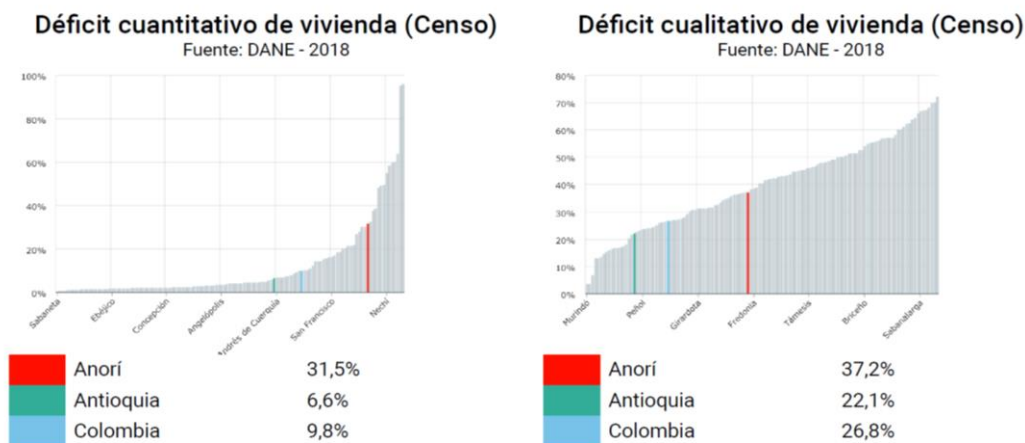
3.1.1 Vivienda, Educación y Salud

En cuanto a vivienda y servicios públicos, en el municipio de Anorí existen un total de 5,261 viviendas habitadas, 2,296 pertenecen a la cabecera municipal y 2,965 a las áreas rurales. De estas viviendas solo 2,100 cuentan con servicio de agua potable, 2,077 en la cabecera municipal y 23 en el área rural (Anuario Estadístico de Antioquia, 2018).

Para 1995 más del 70% de las viviendas en la zona rural no contaban con electrificación, agua potable, y un adecuado manejo de desechos y excretas (PDM, 1995). Entre los años 2009 y 2010, a través del diagnóstico del programa “Antioquia iluminada” y del convenio entre la Gobernación de Antioquia y EPM se incluyeron 1.168 viviendas para ser beneficiarias del programa de electrificación rural, los beneficiarios quedaron distribuidos así: 117 en carretera principal, 378 en La Plancha, 180 en la zona Norizal, 493 en la zona Dos Bocas (Corantioquia, 2011).

Para 2010 en Anorí el 79,3% de las viviendas contaban con conexión a energía eléctrica, el 67,3% con acueducto, y el 51,5% con alcantarillado, y ninguna vivienda contaba con servicio de gas natural (DANE, 2010).

Figura 3. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en el Municipio de Anorí.



Fuente: TerriData, 2020.

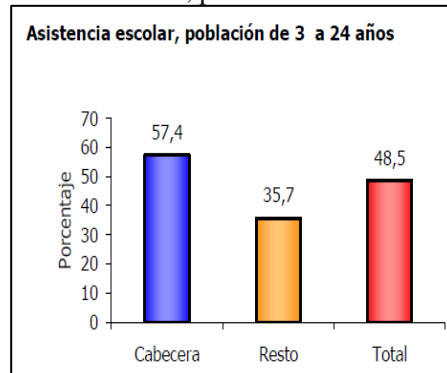
Como se informa en el PDM (2016), el municipio de Anorí tiene déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda⁶ que obedecen a varias razones: al crecimiento de la población, las dificultades para acceder a fuentes de financiación, los pocos recursos económicos de sus habitantes, y un alto porcentaje de viviendas sin legalizar que llega a más de un 50%. Así mismo, se identifica que en tres de las seis zonas del municipio existen más del 50% de propiedades con necesidades de mejoramiento (PDM, 2016).

Con respecto al acceso y la cobertura educativa, el municipio cuenta con 54 instituciones, dos ubicadas en la cabecera municipal y las demás en las diferentes veredas; las condiciones de estas escuelas han sido precarias en cuanto al mantenimiento de su infraestructura, pero también en

⁶ De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2009) “el déficit cuantitativo de vivienda es el indicador que permite identificar a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, esto es, para los cuales es necesario adicionar nuevas viviendas al stock total de viviendas del país de tal forma que exista una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que requieren alojamiento” (p.15). Mientras que, “el déficit cualitativo identifica a los hogares que habitan en viviendas que requieren mejoramientos o ajustes para cumplir con condiciones de habitabilidad adecuadas” (p.15). Para ampliar la información es posible consultar: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Deficit_vivienda.pdf

disponibilidad docente. Para 2018, la tasa neta de escolaridad en el municipio era de 71.72%, con un 84.04% para la cabecera y de 63.34% para la zona rural (Anuario Estadístico de Antioquia, 2018). Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, para 2010 en la cabecera municipal de Anorí el 57.4% de la población de 3 a 24 años, asistía a un establecimiento educativo formal, mientras que, en la zona rural en este mismo rango de edad, sólo asistía el 35.7% (Dane, 2010). Sumado a esto, el 15.3% de la población de 5 y más y el 15.7% de 15 años y más de Anorí no sabía leer y escribir (DANE, 2010).

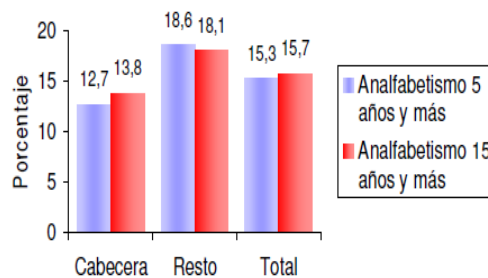
Figura 4. Asistencia escolar, población de 3 a 24 años, en Anorí.



Fuente: DANE, 2010.

El nivel educativo en el municipio según datos de 2010, era de 50.1% con básica primaria completa, 21.7% con secundaria, y 1.6% con estudios superiores o posgrado; mientras que el 18.4% no había obtenido ningún nivel educativo (DANE, 2010).

Figura 5. Tasa de Analfabetismo, población de 5 años y más y de 15 años y más.



Fuente: DANE, 2010

En el municipio de Anorí cuenta con un hospital de primer grado ubicado en la cabecera municipal, y se cuenta con espacios para seis centros de salud, en las veredas La Liberia, El

Roble, Santo Domingo, Pajonal y La Cristalina, sin embargo, estos puestos de salud no tienen funcionamiento desde el 2010, o han tenido una atención muy fluctuante debido al mal estado de la infraestructura y a la falta de equipos y personal médico para el funcionamiento. Esta situación hace que los habitantes de las veredas y corregimientos se deban desplazar hasta la cabecera municipal para ser atendidos (Corantioquia, 2011). Finalmente, en cuanto al número de afiliados al sistema de salud, es de señalar que para el año 2010 existían 1,624 personas afiliadas en el régimen contributivo y 11,709 personas en el régimen subsidiado (PDM, 2012).

3.1.2 Red vial

La red vial es uno de los factores más importantes para el desarrollo de cualquier territorio, permitiendo la interacción, comunicación, acceso a bienes públicos y flujo de mercancías. Como se informa en los diferentes Planes de Desarrollo Municipal⁷, Anorí se ha caracterizado por su falta de conectividad con otros municipios y regiones del país, por lo tanto, hasta mediados de 2016 que se finalizó el anillo vial del Nordeste que va de Antioquia hacia la costa Caribe, se encontraba en un estado de “embotellamiento” o de falta de conexión vial.

En total para la subregión nordeste del departamento de Antioquia, existe una longitud total de 587.74 km de vías secundarias, siendo el 12.89% del total departamental, de esta red vial secundaria para el 2018 sólo se encontraban pavimentados 264.72 km y 322.02 km sin pavimentar, es decir el 45.04% de las vías de la subregión se encontraban pavimentadas y el 54.96% sin pavimentar (Anuario Estadístico de Antioquia 2018). En cuanto a la red vial terciaria en el Nordeste del departamento, para 2018, sólo existían 51.3 km pavimentados, es decir un 4.178% del total de vías en la subregión, y 1,176.6 km, es decir que el 95.8% continuaban sin pavimentar (Anuario Estadístico de Antioquia 2018).

A partir de su red vial secundaria, Anorí se comunica con la región norte de Antioquia, siendo Campamento su vecino inmediato (PDM, 2016). Y como se informa en el PDM (2016), con relación a la red vial terciaria en Anorí, existen dos tramos principalmente uno que se dirige hacia el corregimiento de Liberia y otro hacia la zona La Plancha, ambos en un estado regular.

⁷ Para esta investigación se revisaron los PDM existentes desde el año 2000 hasta el PDM 2019-2023.

En Anorí, el poblamiento del municipio y las condiciones de habitabilidad se han construido en torno a la carretera, como es señalado en el Plan de Desarrollo 2016-2019, “Los principales estructurantes de los sectores han sido las vías, en torno a las cuales se han dado procesos de poblamiento y sobre las que se han consolidado centros veredales identificados en su momento como puntas de carretera” (p.18). Sin embargo, al interior del municipio no se han solucionado aspectos básicos de comunicación entre veredas, y mucho menos de estas y el casco urbano, existiendo casos como los del Corregimiento de Liberia en el que sus habitantes -por tiempos y costos- prefieren desplazarse hacia el municipio de Zaragoza.

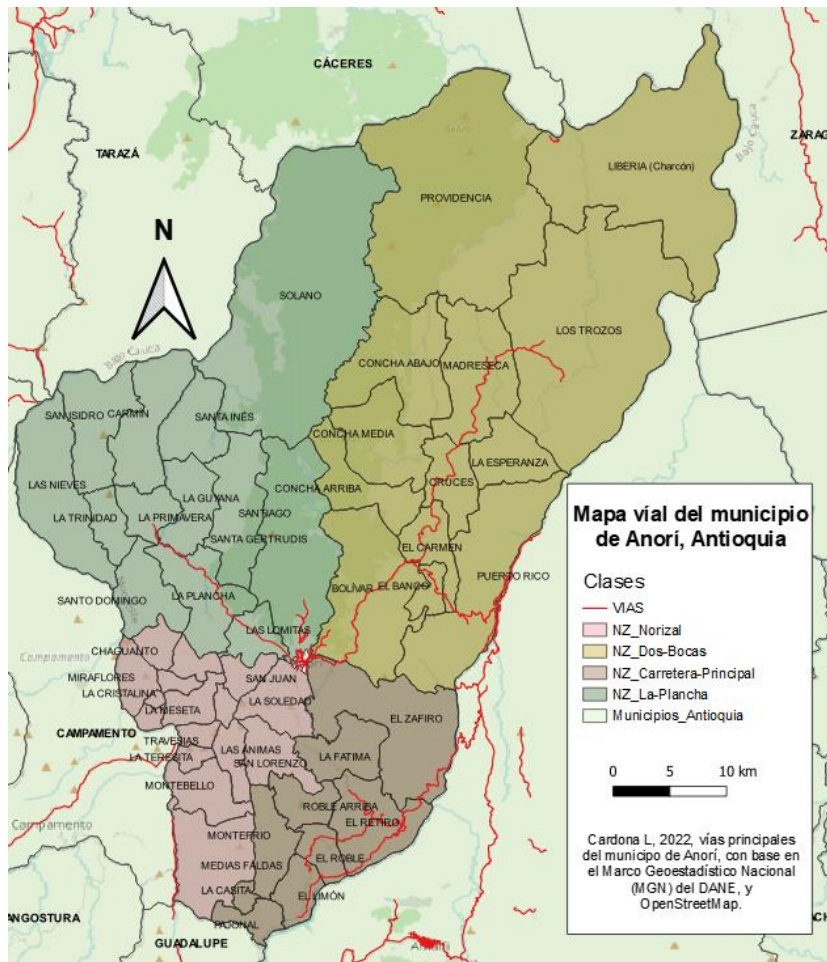
Tabla 2. Extensión vial en Anorí, 2012.

| Vías Anorí | | |
|---|------------------------|-----------------|
| Nombre | Extensión en Km | Fuente |
| Vía secundaria Anorí - Norizal | 20 km | EOT |
| Vía secundaria Anorí - Carretera principal | 45 km | EOT |
| Vía terciaria Anorí - Dos Bocas | 70 km | EOT |
| Vía terciaria Anorí - La Plancha | 30 km | EOT |
| Total, Km de vías urbanas en pavimento rígido | 8 km | Sec. Planeación |
| Km de vías rurales en pavimento flexible | 10.5 km | Sec. Planeación |
| Km de vías rurales en riel | 0.5 km | Sec. Planeación |

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.

Para 2012 el inventario vial del municipio de Anorí era de 65 kilómetros de red secundaria y 119 km de red terciaria, y el 49.5% de hogares no contaba con acceso a servicio de transporte, de 53 veredas existentes en el municipio de Anorí, 34 no contaban con vías carretables, siendo la arriería el único medio de transporte (PMD, 2012). De manera particular la zona Norizal, donde se desarrolla la producción de caña, es de las zonas con menos infraestructura vial. Pero en general, son muy pocas las veredas del municipio que cuentan con una infraestructura vial adecuada, para la cantidad de productos existentes en las distintas zonas (PDM,2016).

Mapa 2 Vías principales de Anorí



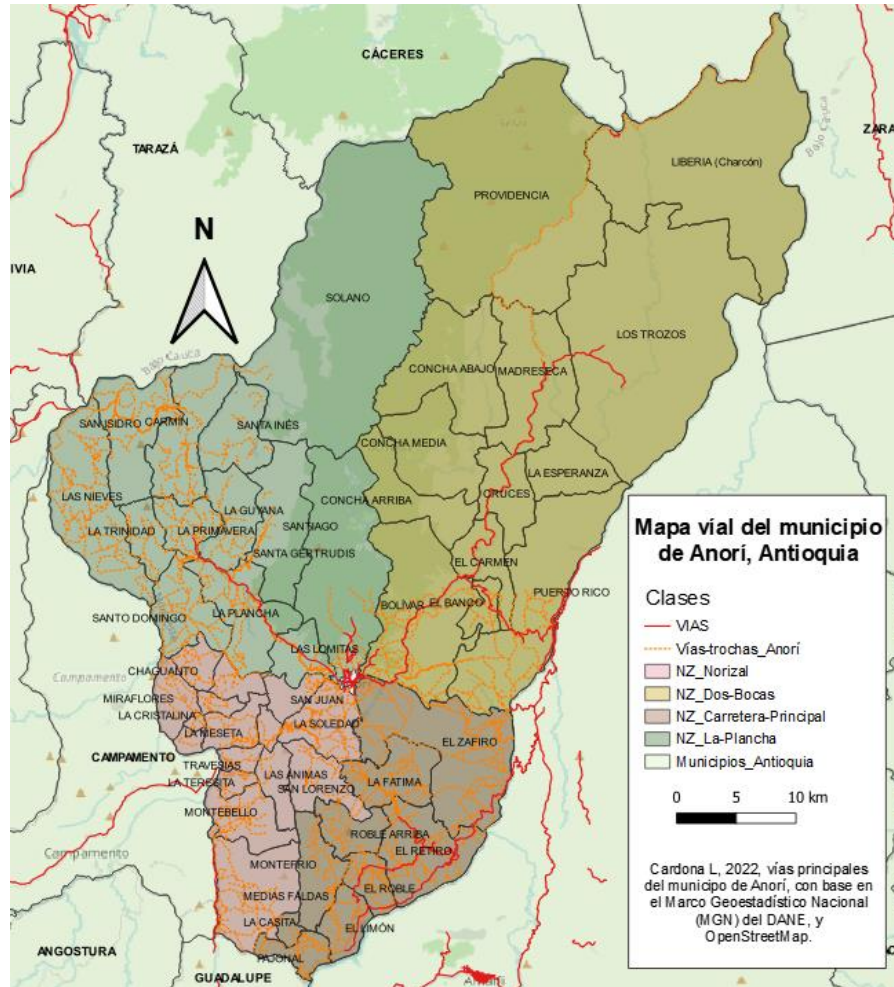
Fuente: elaboración propia

Uno de los líderes de las JAC en conversación sobre los actores que han participado en la construcción de las vías municipales, señala que en Anorí “hay dos vías que las construyó el municipio, principalmente la de Anorí- San Isidro y Anorí- Dos Bocas”, “aunque la de Dos bocas, digamos que fueron los mismos mineros que han ido construyendo de ahí para abajo todo eso” (comunicación personal, presidente JAC Anorí, 6 de febrero de 2022), y señala que las demás han sido ramales o trochas construidos por las comunidades.

A partir de la vía Anorí-San Isidro -vía que comunica el núcleo zonal La Plancha con la cabecera municipal- las comunidades han construido o ampliado más de 7 trochas: 1) Trocha hacia la vereda Santa Gertrudis. 2) Trocha hacia las veredas Santiago y Solano. 3) Trocha hacia la vereda Santo Domingo. 4) Trocha hacia la vereda Las Nieves. 5) Trocha hacia el sector La

Divisa. 6) Trocha hacia la vereda La Guayana y La Primavera. 7) Trocha aún en construcción desde la vereda San Isidro hacia Campo Alegre.

Mapa 3 vías principales y trochas de Anorí



Fuente: Elaboración propia

3.2 Conflictos territoriales

Usos del suelo y explotación de recursos naturales

Anorí es un ecosistema de bosque húmedo, cuenta con un 67% de bosque natural (García Montes, 2015), está bañado por el río Porce y el río Nechí, ambos ríos constituyen los límites geográficos del municipio. El río Porce desemboca en el Nechí en un lugar conocido como Dos Bocas. Históricamente a lo largo de estos dos ríos se han realizado actividades mineras, que van

desde centrales hidroeléctricas, hasta minería artesanal. Al interior del municipio se encuentran otros ríos y quebradas como el río Tenche, río Anorí, quebrada La maní, quebrada La morena, y quebrada La plancha, todas estas de gran importancia en la economía del municipio.

Mapa 4 Ríos del municipio de Anorí



Fuente: Elaboración propia, usando Felt map.

Anorí cuenta con un alto potencial minero, haciendo parte del distrito minero del Nordeste antioqueño -segunda subregión más productora de oro en Antioquia-, de este territorio se extrae principalmente oro, pero también, plata y platino, seguido de otros materiales como piedras calizas y arcilla (UPME, 2005), lo que implica que una buena parte de su población se dedique a la actividad minera (IPC, 2017). Se considera una ruralidad afectada por la incidencia de conflictos por usos del suelo, minería artesanal, ilegal y formal, presencia de cultivos de uso ilícito y estrategias minero energéticas.

Al ir un poco atrás en la historia del municipio se puede comprender que desde el momento de su fundación en 1808 Anorí se constituyó como municipio minero, y a partir de allí se ha dado su poblamiento, construcción de carreteras, y desarrollo local. En 1922 la empresa Pato Mines lleva a cabo la construcción de la primera vía carreteable en el sector de Dos Bocas como resultado de los proyectos mineros existentes centrados especialmente en la extracción de oro.

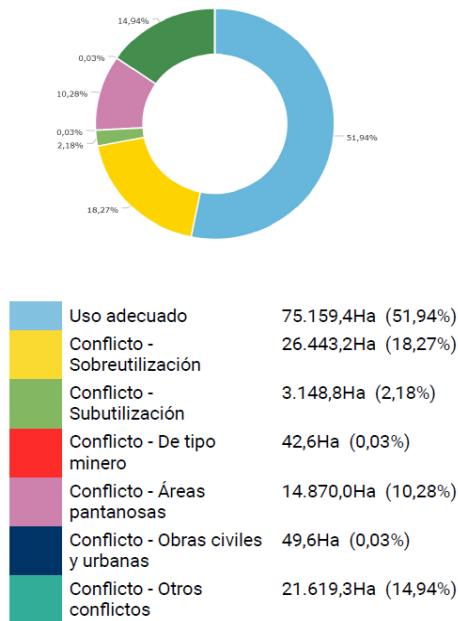
Desde 1938 entra en funcionamiento la hidroeléctrica Providencia I, construida en la vereda del mismo nombre, y en 2015 el proyecto hidroeléctrico Providencia III localizado en los sectores de Usurá en el corregimiento Liberia y La Toma en la vereda Providencia. Estas centrales hidroeléctricas pertenecen al Grupo Mineros S.A y hacen uso de las aguas del río Anorí. En el río Porce Empresas Públicas de Medellín desarrolló los proyectos hidroeléctricos Porce II en 1994 y Porce III a partir de 2003. No obstante, de acuerdo con voceros de las comunidades, estos proyectos energéticos no han generado mayor calidad de vida, incluso, las veredas anoriseñas que están cerca de las compuertas carecen de electricidad (AMA, 2019⁸). En total, para 2016, de 54 vereda 30 no contaban con electrificación.

Como señala el Instituto Popular de Capacitación, históricamente en esta subregión se han presentado conflictos por el dominio de la explotación de los recursos naturales por parte de agentes externos a los pobladores de la región, principalmente empresas; pero la minería también se convirtió en una fuente de disputa y de finanzas para diferentes grupos armados que han hecho presencia en el territorio (Maya, 2020). En el Tribunal Internacional de Opinión (TIO), organizaciones del municipio como la Asociación de Campesinos del Norte de Antioquia, la COCAM y la Asociación de Campesinos en Vía de Extinción (Ascavex), en compañía de la Corporación Jurídica Libertad (CJL) señalaron que actualmente “un porcentaje superior al 50% del municipio está demarcado por 30 títulos mineros, 31 de ellos en trámite, y 12 solicitudes de legalización para la explotación de oro, sus concentrados y asbesto” (CJL, 2020:137). Cabe resaltar que un gran porcentaje de estas solicitudes mineras están en la zona de amortiguamiento de la Reserva Natural Bajo Cauca- Nechí (García Montes, 2015).

⁸ Para ampliar información, consultar: <https://www.alianzademediosalternativos.org/index.php/territorio/ciudad/259-dudas-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-anori>

Gráfica 1. Porcentaje de áreas en uso adecuado y en conflicto en Anorí.

Porcentaje del área de la entidad territorial en uso adecuado y en conflicto



Fuente: TerriData, 2020.

Además de los conflictos de tipo minero, también se han generado conflictos derivados de la siembra de cultivos de uso ilícito, específicamente de cultivos de coca. Como se indica en el informe del TIO, en Anorí los primeros cultivos de coca fueron sembrados entre los años 70 y 80 en las veredas Trinidad, Usurá y Charcón” (CJL, 2020) y posteriormente se expandieron por todo el municipio con el escalamiento del conflicto hasta los años 2000 (CJL, 2020). De acuerdo con Correa Rangel (2019) el municipio ocupa el cuarto lugar en el departamento con más cultivos de coca.

Presencia de actores armados

A la situación descrita anteriormente se suman las disputas armadas por la presencia de actores contra estatales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y de actores paraestatales como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Estos grupos armados empezaron a hacer

presencia en Anorí desde los años 70, el ELN desde 1973, las FARC-EP desde 1984 y en 1996 se da la llegada de grupos paramilitares como las AUC y el Bloque Mineros.

Para autores como Aguilera (2014) los contrapoderes estatales han tendido a concentrarse en regiones geográficamente apartadas y que carecen de bienes sociales como acceso a justicia, vías, salud, y acceso a empleo formal. En el caso de Anorí, como advierte Maya (2020), por su ubicación este territorio se consolidó como un corredor geográficamente estratégico, en la medida que permitía la conexión entre la región Andina y Caribe, posibilitando el transporte de armamento, suministros y la consolidación de economías ilícitas, basadas principalmente en la producción y distribución de pasta de coca. “Este corredor estratégico se extiende de oriente a occidente, abarcando ‘desde el Catatumbo hasta el Urabá antioqueño, pasando por el Sur del Cesar, Sur de Bolívar, Magdalena Medio, Nordeste, Norte y Bajo Cauca antioqueño” (Marín y Santos, 2014; citados por Maya, 2020:38).

La existencia de actores armados contra estatales o paraestatales se ha asociado con la debilidad del Estado o incluso con su fracaso parcial -dada la incapacidad de un pleno control geográfico- frente a lo que se ha respondido con mayores despliegues militares en aquellos territorios en conflicto, convirtiendo a Colombia en uno de los países Latinoamericanos con mayor inversión en gasto militar. Sumado a esto, las políticas de intervención algunas veces han estado acompañadas de estrategias para la mitigación de la pobreza, sin embargo, se ha insistido de manera mucho más radical en una política despótica del Estado más que en la construcción de poder infraestructural que consolide un Estado con presencia intensiva y extensiva desde el cual se satisfagan las necesidades básicas de sus ciudadanos. Esta situación resulta clave a la hora de comprender la falta de legitimidad estatal en gran parte de estos territorios rurales “priorizados” para ser intervenidos una y otra vez.

Este capítulo se ha encargado de describir algunas de las condiciones características del municipio de Anorí, que han representado las principales conflictividades y retos para la intervención del Estado en el espacio local: el escaso desarrollo municipal -falta de vías y bienes públicos rurales-, los conflictos por el uso del suelo -entre los que destacan la minería y los cultivos de coca-, y la existencia de actores contra estatales y paraestatales que disputan el control territorial al Estado.

CAPÍTULO 4. PENSAR LA TRANSICIÓN

4.1 ¿Una reconfiguración para la paz?

En este capítulo se establece un breve recorrido por algunos de los aspectos que estructuran la confrontación armada en Colombia, con elementos propios del municipio analizado. Sin embargo, no se presenta una historia rigurosamente detallada por considerar que existe suficiente literatura al respecto, y por centrarnos en los objetivos de investigación, los cuales acotan la temporalidad y la ubicación espacial en que se desenvuelve este conflicto al caso de Anorí como municipio priorizado para la paz.

Pensar en la manera en que se puede reconfigurar un territorio en el que la conflictividad armada se ha extendido por más de 50 años, una vez se introduce una variable transicional como la firma del Acuerdo de Paz con una de las organizaciones insurgentes más beligerante y con una marcada presencia/control territorial, implica un conocimiento básico de la historia cultural y económica del país y los territorios donde se ha desarrollado este conflicto. Así, en esta investigación se parte de la idea bajo la cual, conocer los rumbos de la historia de conflictividad colombiana y lo que se ha hecho frente a su tratamiento, constituye un asunto importante para recapitular y ayudar a comprender no sólo el desenvolvimiento cotidiano de la guerra en aquellos espacios regionales, con sus características de similitud y diferencia, sino también para comprender las rutas necesarias que deben asumir las políticas diseñadas para la paz.

En este sentido, es válido preguntarse ¿Cómo comprender la terminación de un conflicto que desde sus inicios no ha sido simplemente militar sino también político, social y económico? ¿Qué papel juega el Estado en la solución de estas conflictividades? ¿Qué afecta las capacidades del Estado para extenderse geográficamente y construir legitimidad? Y en última instancia ¿la firma del acuerdo de paz ha logrado posicionar al país frente a una transición política?

4.2 Conflicto social, político y armado en Colombia: Los actores armados en la construcción de orden local.

Las guerras en Colombia han acompañado a la consolidación de esta como una república, incluso desde el nacimiento de su mismo nombre, y han sido guerras tanto de independencia como de definición del territorio en centralizado o federado. Sin embargo, las guerras que inician a finales de los años 50 van a constituir una serie de rasgos particulares, un tipo de guerra política interna asociada con las luchas agrarias y obreras, y aunque han permanecido desde entonces hasta la actualidad, han sufrido transformaciones que obedecen al contexto, a las condiciones que las crean o reproducen y a las posibilidades militares de su mantenimiento.

De estas largas experiencias de conflictividad es por lo menos necesario señalar que el conflicto colombiano ha sido ante todo multidimensional, las estructuras guerrilleras no sólo lograron avances militares en la confrontación con el Estado Colombiano, sino también posicionamientos territoriales en los que representaban formas paralelas de Estado o contra-Estado.

El caso colombiano se puede describir con lo ya planteado por Aguilera (2014), un Estado que permanece más o menos intacto en las regiones de fácil control por parte de un ejército regular, pero que termina por ser reemplazado en aquellas regiones apartadas. A nivel municipal se ha establecido una presencia estatal que se ve reflejada en la existencia de alcaldías, juzgados, pero pocas instituciones públicas y programas sociales del Estado. Sin embargo, la capacidad extensiva e intensiva de esta infraestructura, se resume, muchas veces, a las cabeceras municipales, aun y cuando se trata de municipios rurales en más de un 70%.

En la ruralidad o ruralidad dispersa⁹ es constante la ausencia infraestructural del Estado, su presencia se ha tratado más bien de acciones militares, en muchos casos también limitadas

⁹ Según las definiciones de ruralidad del Departamento Nacional de Estadística (DANE, Sf) las zonas rurales en Colombia Corresponde a los municipios que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25.000 habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab/km² y 100 hab/km²). Por su parte lo rural disperso corresponde a aquellos municipios y áreas no municipalizadas (ANM) que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab/km²). Para ampliar la información consultar en: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

cuando no perjudiciales para la población. Como sostiene López (2017), es un Estado que despliega mucho más su poder despótico y que pone en evidencia la precariedad de su poder infraestructural, e incluso ensancha la distancia entre uno y otro.

En este sentido, es importante tener en cuenta que la transformación de la conflictividad no pasa exclusivamente por una solución de su expresión armada, de hecho, se puede pensar, dada la historia política colombiana, que éste termina convirtiéndose en un asunto subsidiario -si se piensa en una solución radical de la guerra- en la medida que se ha demostrado que no acordar y negociar sobre aspectos socio-económicos lleva y ha llevado al rearme y reemergencia de nuevos-viejos actores y nuevas disputas militares. Como señalan algunos de los campesinos entrevistados para esta investigación: la guerra vuelve y reaparece cada que el Estado no cumple los acuerdos y soluciona los problemas históricos asociados con la falta de disposición de bienes rurales, como carreteras, escuelas, centros médicos, así como con un adecuado acceso a la justicia (Comunicación personal, integrante del Grupo motor, vereda Concha Media, 3 de febrero de 2022.).

En los análisis sobre transiciones políticas, la creación de nuevas normas e instituciones cumple un papel fundamental en la definición y consolidación de un nuevo régimen político. Como sugiere Munck (2006), los análisis de las transiciones no se han detenido en los conceptos clásicos de cambio y orden, sino que han buscado comprender el proceso de creación y de aceptación o rechazo de nuevas reglas que den sentido a un nuevo relacionamiento social. La fortaleza o debilidad de una transición política encuentra parte de su explicación en la legitimidad que alcanza, y esta deriva de una efectiva combinación de poder infraestructural y militar del Estado.

En Colombia los actores enfrentados han ayudado a construir imaginarios estatales. La presencia de actores insurgentes como las FARC o el ELN tiene relevancia en la medida que estos lograron insertarse en las dinámicas comunitarias, muchas veces a partir de una efectiva

construcción y cumplimiento de normas (generalmente informales¹⁰) que, aunque han tenido un fuerte sustento en el poder militar no es lo único que las explica, puesto que también son resultado de los incentivos y la factibilidad del cumplimiento de las mismas. Quienes han estado tradicionalmente en los espacios ocupados por estos actores las han aprendido y naturalizado, y quienes han llegado, se han visto obligados a asumirlas dada la aceptación o naturalización, o en última instancia dado el poder de las armas que está detrás de lo aparentemente ideológico para respaldarlas.

En este sentido, se encuentra que la presencia de estos actores armados, por lo menos de aquellos contra estatales o insurgentes, no se resume a una historia estrictamente militar o de extracción de recursos, así, la comprensión de este tipo de hechos debe insistir en la multidimensionalidad del conflicto. En el municipio de Anorí las estructuras guerrilleras no sólo lograron avances en la confrontación con el Estado, sino también posicionamientos geográficos en los que representaban un contra-estado o formas paralelas de Estado. Al respecto uno de los excombatientes del Frente 36 de las FARC relata el tipo de presencia y control que llevaban a cabo.

Aquí en la zona de operación en el área del 36 nosotros manejábamos varios tipos de trabajo, trabajo organizativo (en el tiempo pues de armas), trabajo financiero y trabajos militares. Ya nosotros somos civiles, pero en el trabajo organizativo era organizar la población civil, orientar en la solución de problemas y todas esas cuestiones, defendiendo los territorios, no dejando tumbar los montes, no dejando acabar las aguas, bueno, cantidades de cosas (Excombatiente de las Farc, entrevista julio de 2021).

Las funciones desarrolladas por las FARC iban desde impartir castigos a quienes generaban conflictos (peleas en fiestas o encuentros comunitarios, problema por robos de dinero o de ampliación de linderos, maltrato o abandono familiar), hasta el recaudo de impuestos para la construcción de carreteras, prestación de servicios médicos, y trabajo comunitario para construir y mejorar escuelas o casetas comunales.

¹⁰ Se definen de acuerdo con Helmke y Levitsky (2011), como “reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y se aplican fuera de los canales oficialmente sancionados”.

[...] cuando estaban las anteriores FARC, la que negoció, muchas de las carreteras principales que hoy tenemos, fueron avanzadas por ellos, porque es decir, ellos tenían la compra del oro, la compra de la cocaína, entonces era muy fácil que ellos regularle eso a los mismos campesinos, no fueron ellos, fueron los mismos campesinos, sino que si ibas a vender un kilo, entonces tenías que dejar 100 mil pesos para la carretera, entonces si ibas a vender un gramo de oro tiene que dar plata para la carretera, ellos hacían y eran el orden para el Estado, entonces ellos eran los que recogían la plata y cuando tenían 100, 200 millones, entonces venga, vamos a meter esto de aquí para allá y abrir la carretera, esa era las condiciones de cómo se hacía (Líder campesino de Anorí, entrevista 2 de febrero de 2022).

En los relatos de los líderes campesinos se pueden evidenciar constantes testimonios acerca del rol que cumplían las FARC como actor “ordenador” del territorio. Como señala Aguilera, las funciones cuasi estatales que asumen las organizaciones insurgentes se han convertido en fuente de justificación de su existencia. Si estos actores dejaran de hacer presencia y control territorial ¿quién o qué entraría a reemplazarlos?¹¹

No por esto se puede hablar de una relación de absoluta armonía o aceptación de los actores rurales hacia los grupos insurgentes, en la medida en que, por más consolidada que estuviera su presencia, siempre terminaban siendo un actor en confrontación y por ende su presencia significaba tensiones territoriales constantes que para pobladores no combatientes se evidenciaba en señalamientos, amenazas o persecución por parte de otros actores armados, incluido el mismo ejército.

Sin embargo, esta situación ayuda a demostrar que los espacios aparentemente vacíos de normas, regulaciones, o acuerdos, han estado marcados por construcciones sociales públicas que definen el funcionamiento de gran parte de los aspectos territoriales. Esta suerte de instituciones

¹¹ Al respecto se pueden encontrar multiplicidad de investigaciones como las de Lorena Carrillo (2017) que relatan la historia del poder armado ejercido por estas fuerzas insurgentes, e incluso la legitimidad política que alcanzaron en los territorios de influencia. O las de Peñaranda et al (2021), donde se evidencia el papel de las FARC en la construcción de infraestructura como carreteras o puentes.

informales creadas y estabilizadas por la regularidad e intensidad con que se crean y defienden, marcan estilos de pensamiento o relacionamiento tanto individual como social-institucional en aquellos espacios en que operan. En este caso, muchos de los acuerdos construidos por las comunidades rurales y mantenidos por actores insurgentes, no han necesitado de estos últimos para mantenerse.

4.3 Políticas sociales para la mitigación del conflicto, o antecedentes en la búsqueda de llevar el Estado a las regiones

Si bien como ya se ha señalado, la presencia del Estado ha sido preponderantemente militar, las consecuencias de la guerra han llevado a un particular diseño de políticas sociales para intervenir en aquellas zonas con mayor conflictividad, de esta manera, como ya ha advertido López (2017) se “han combinado descentralización, desmovilización y programas presidenciales para llevar el Estado a las regiones” (p.21). Una de las aristas más fuertes para comprender y darle tratamiento al conflicto ha sido a través de la relación que ha tenido con las desigualdades territoriales evidenciadas en pobreza y falta de presencia infraestructural del Estado. Diagnósticos que reaparecen en el acuerdo de paz.

En este sentido, es de señalar que, así como el conflicto se ha convertido en un componente explicativo de la historia colombiana, también lo han sido las formas de pacificación o los procesos de paz -concluidos o no-, haciendo parte tanto de la construcción-relación regional como del redireccionamiento del conflicto. Como señala López (2017) “De los más de cincuenta años de duración del conflicto armado, los gobiernos han invertido los últimos treinta en diferentes tipos de estrategias de guerra y paz negociada para desmontar los grupos armados ilegales” (p.21)

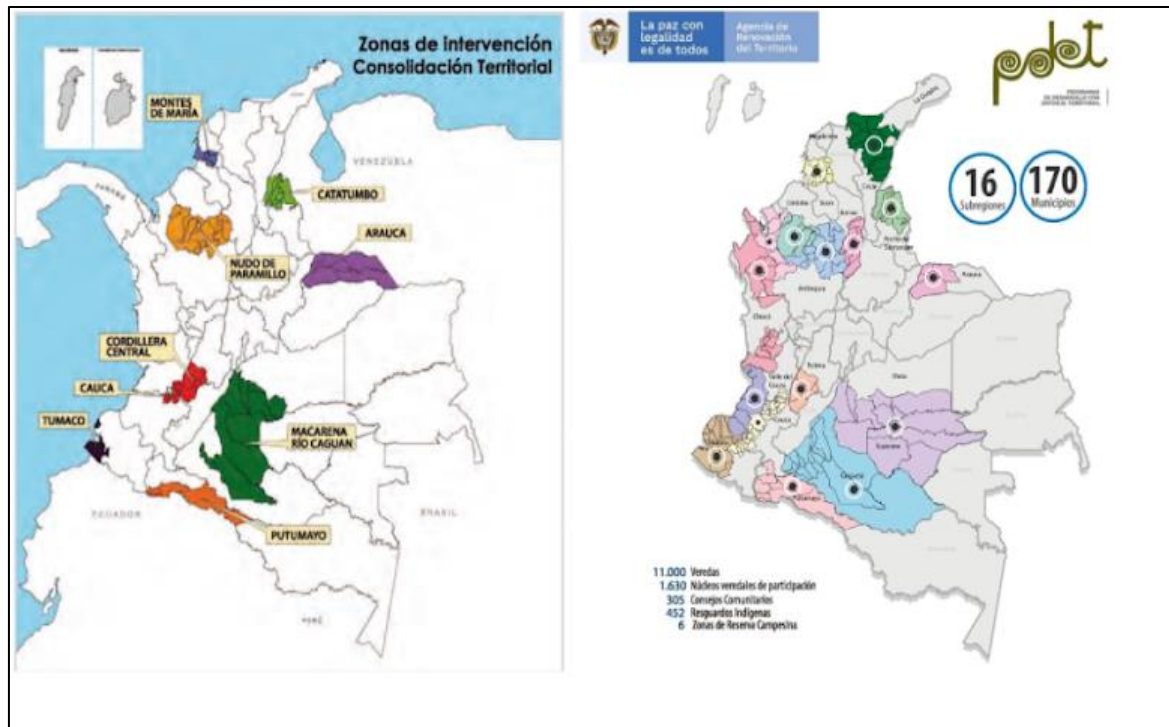
En Colombia, desde 1958 a finales de la junta militar e inicios del gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) se creó un programa de intervención estatal denominado “Plan de Rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia” en el que se conjugan tres aspectos centrales que se mantienen a lo largo del tiempo: 1) La disminución de la pobreza en las zonas

rurales. 2) El fortalecimiento en la presencia institucional del Estado. Y 3) La intervención en zonas afectadas por la violencia o el conflicto armado.

Las políticas de intervención estatal, así como las apuestas descentralizadoras o re-centralizadoras del estado, están marcados por asuntos ideológicos, apuestas políticas y agendas de gobierno, son, en últimas, orientaciones en las que se considera la generación de estabilidad social como una variable más o menos importante. De manera particular, las políticas de atención social implementadas por el Estado colombiano en los últimos 60 años, han estado guiadas por una mínima redistribución en la búsqueda de pacificar los descontentos locales frente a la desigualdad. Dicha orientación de estas políticas se hace constatable desde el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR de 1980), manteniéndose en una serie de programas como la Red de Apoyo Social (RAS), posteriormente Acción social, como mecanismos de recuperación económica de sectores pobres y afectados por el conflicto (López, 2017).

En cuanto a los dos primeros aspectos o puntos de coincidencia de las políticas sociales, encontramos que la idea de descentralización como forma de llevar el Estado a las regiones (que ha sido guiado bajo las ideas de mitigación del conflicto y superación de la pobreza) ha estado presente por lo menos desde finales de los años 50 (López, 2013), y a partir de 1968 se desarrollan expresiones de descentralización territorial que se concretan con la constitución de 1991 (Vasco, 1996). De manera específica en la ley 60 de 1993 se pretendió cumplir un papel descentralizador en cuanto a la política social, al asignar recursos y responsabilidades a los departamentos y municipios para la ejecución de políticas de salud, educación, vivienda, y demás instituciones estatales encargadas de proveer bienes y servicios básicos para el bienestar de la población.

Mapa 5. Zonas de intervención para la Consolidación Territorial de 2004, y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) 2016.

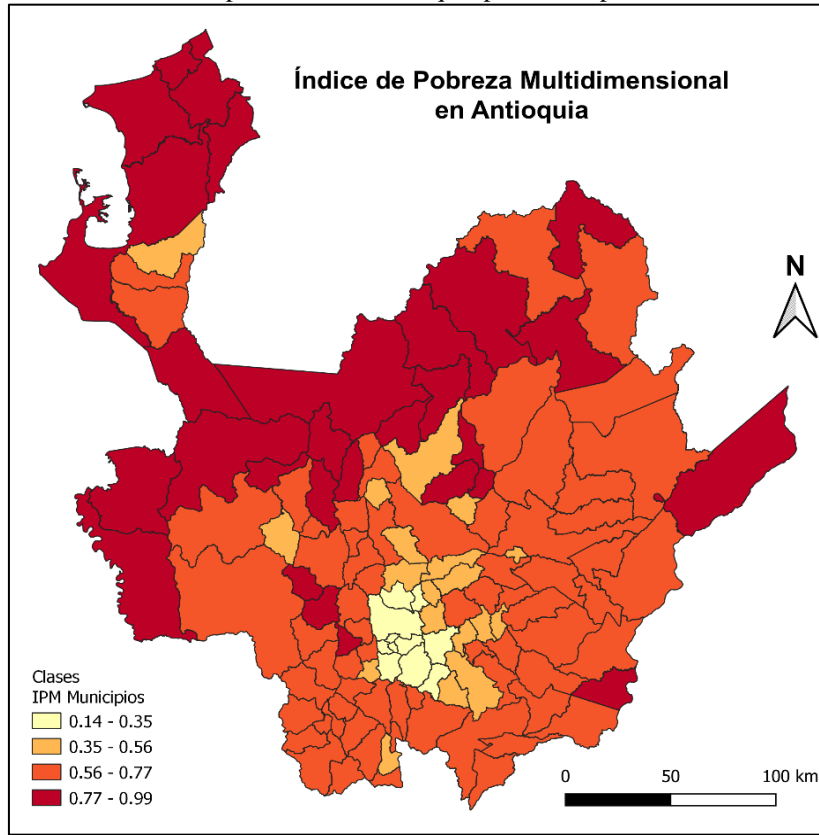


Fuente: Corporación Arcoíris, 2016; y Agencia de Renovación del territorio, 2017.

No es de extrañar que se insista en priorizar la intervención estatal en municipios con alta pobreza y conflictividad, la pregunta sigue siendo ¿por qué a pesar de tantos años y tantas políticas de intervención, las características generales por las que se priorizan estos territorios, siguen siendo iguales?

Aunque estas políticas han logrado avanzar en una articulación nacional más fuerte, estos procesos aún tienen carencias en cuanto a una efectiva descentralización fiscal e institucional del Estado, y traen como resultado no sólo la permanencia de grandes desigualdades territoriales, sino el ensanchamiento de estas brechas dado el distanciamiento entre el nivel nacional y local. Un ejemplo de ello se puede evidenciar al hacer una comparación entre las zonas geográficas definidas para la intervención de diferentes políticas sociales en diferentes temporalidades. Unas de estas coincidencias se dan entre las Zonas de Consolidación Territorial creadas en 2004 y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial derivados del Acuerdo de Paz en 2016 (ver mapa 4), y las coincidencias persiste si tomamos otros programas como Red Unidos, o Familias Guardabosques.

Mapa 6. IPM de Antioquia por municipios



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, 2019.

La persistencia de los municipios con mayores niveles de pobreza (Ver mapa 5, IPM de Antioquia por municipio), y por tanto la coincidencia geográfica de diferentes programas, se debe en parte a que estas políticas no han conseguido potenciar capacidades institucionales locales más allá de establecer un fomento educativo, garantizar un mínimo de asistencia en salud, o mitigar las condiciones de pobreza extrema de algunos hogares, en tanto han estado enfocadas en una asistencia estatal intermitente y altamente focalizada (Lozano, 2009; López, 2013). Es decir que aquellas políticas para el tratamiento de la pobreza, principalmente del orden nacional, han tenido mayor facilidad de impactar a través de programas focalizados de vivienda, salud, o educación, que de políticas de redistribución.

CAPÍTULO 5. EN QUÉ VA EL ACUERDO DE PAZ

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
¿Una propuesta para la construcción de geografías de paz?

El “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (AF), firmado entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 26 de noviembre de 2016, contiene seis puntos básicos para la transformación de condiciones estructurantes del conflicto armado colombiano y el establecimiento de garantías para una transición política, donde se hagan efectivas la reparación a las víctimas y la no repetición. Estos puntos son: 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral. 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz. 3. Fin del conflicto. 4. Solución al problema de las drogas ilícitas. 5. Acuerdo sobre las víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz, y compromiso sobre Derechos Humanos. 6. Implementación, Verificación y Refrendación (Poder Legislativo, Colombia, 2016).

En este capítulo se analizan los elementos concernientes al punto uno del acuerdo RRI -y las políticas o planes que han derivado de ella-, y el punto cuatro Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. La elección de estos dos puntos va en relación con aquellos programas del acuerdo de paz que se han buscado implementar en el municipio de Anorí (PDET y PNIS). Esto no sólo por las condiciones de segregación, desigualdad, problemas de acceso, uso, y tenencia de la tierra que se han evidenciado en la ruralidad, sino también, por considerarlos puntos neurálgicos para una transición política, ya que proyectan una intervención social del Estado de manera más activa en distintas zonas rurales del país.

Así mismo, para complementar o contrastar las evidencias encontradas en campo se tienen en cuenta diversos informes que rastrean la efectividad en el cumplimiento de lo acordado. Estos han sido realizados por organismos de verificación como la Secretaría Técnica (ST), o la Procuraduría General de la Nación (PGN), así como informes realizados por universidades, académicos, organizaciones de diversa índole -nacionales e internacionales-, o por las

comunidades mismas, donde se evidencian avances y retrocesos en el cumplimiento del AF. Aunque se mencionan diferentes regiones y municipios donde se han priorizado los acuerdos, esto se hace a manera de comparación, pero se resalta de manera principal la subregión Norte y Nordeste de Antioquia, donde está ubicado el municipio de Anorí.

5.1 Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDET) y Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), como mecanismos de transformación territorial.

En adelante se presentan los aspectos de carácter técnico concernientes a los PDET, los PNIS enfatizando en la manera en que esto se ha llevado a cabo en la subregión PDET Bajo Cauca, Norte y Nordeste, y de manera particular en el municipio de Anorí.

5.1.1 Reforma Rural Integral y Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial

La ejecución de la RRI se ha proyectado a través de una serie de instrumentos como el Componente de acceso y uso, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI). Cada uno con sus propias especificidades y complementariedades, en el AF se consideran de la siguiente manera:

- 1) Componente de acceso y uso:
 - Fondo de Tierras para la RRI.
 - Acceso Integral.
 - Formalización masiva de la pequeña y la mediana propiedad rural.
 - Tierras inalienables e inembargables.
 - Restitución.
 - Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso.
 - Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural.
 - Cierre de la frontera agrícola y protección de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
- 2) Componente Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET):
 - Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

- 3) Componente Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI):
- Infraestructura y adecuación de tierras.
 - Desarrollo social: Salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
 - Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa.
 - Asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral.
 - Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Además de esto, como se especifica en el Plan Marco de Implementación (PMI), dentro de la RRI están contempladas diversas transformaciones que pasan por la construcción de:

Plan Nacional de Vías Terciarias.
Plan Nacional de Electrificación Rural.
Plan Nacional de Conectividad Rural.
Plan Nacional de infraestructura y adecuación de tierras.
Plan Nacional de Salud Rural.
Plan Especial de Educación Rural.
Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural.

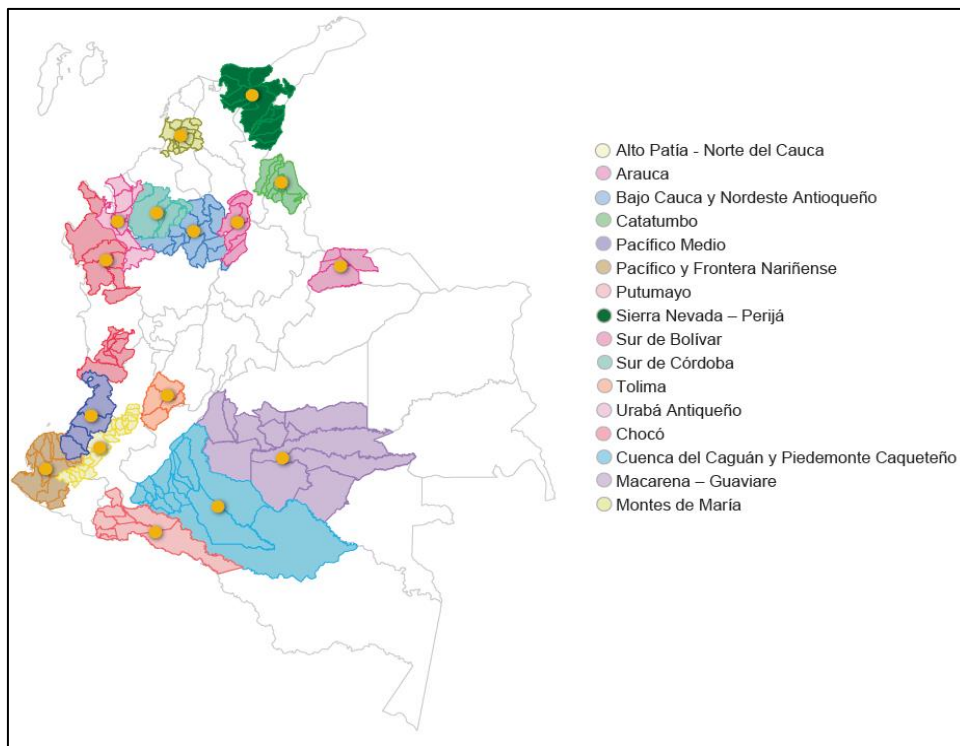
De acuerdo con los informes de verificación realizados por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (en adelante ST), el acuerdo de paz ha mostrado un desarrollo normativo incompleto (CINEP/PPP-CERAC, 2020), siendo los avances más importantes los concernientes a PDET y fondo de tierras, pero con retrasos significativos en cuanto a actualización catastral y pocos avances en acceso y uso de tierras. En igual sentido, la PGN (2021) en el “Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz”, señala la falta de avances en el cumplimiento de los acuerdos:

La gestión de política de tierras de la ANT es inferior a las cifras reportadas oficialmente (...) El número de hectáreas adjudicadas (30.318.6 ha) a través del Fondo de Tierras desde el inicio de la implementación del acuerdo de paz hasta junio 30 de 2020, sólo representan el 1% del total de los 3 millones de hectáreas que deben ingresar al fondo y ser adjudicadas. (PGN, 2021:25)

Según los informes de la ST, son los PDET el punto en el que se evidencian mayores avances. Este programa fue creado mediante el decreto ley 893 de 2017, con la finalidad de implementar la RRI en territorios priorizados para la paz (ART, 2018) y se constituye como un instrumento de planificación a 15 años, a través del cual se buscan llevar a cabo estrategias para la transformación de las desigualdades existentes en los territorios rurales; algunos de los indicadores que se pretenden desarrollar vía PDET, tienen que ver con: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) Infraestructura y adecuación de tierra; 3) Salud rural; 4) Educación rural; 5) Vivienda rural; 6) Reactivación económica agropecuaria; 7) Derecho a la alimentación; y 8) Construcción de paz (Sosa Bernal, et al, 2020).

En total existen 170 municipios, de 1.103 en todo el país, divididos en 16 subregiones, priorizados para el cumplimiento de los PDET: Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena - Guaviare, Chocó, Montes de María, Pacífico medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada – Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur de Tolima, Urabá Antioqueño, Alto Patía y Norte del Cauca.

Mapa 7 Mapa de Colombia con Zonas PDET.



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, 2017.

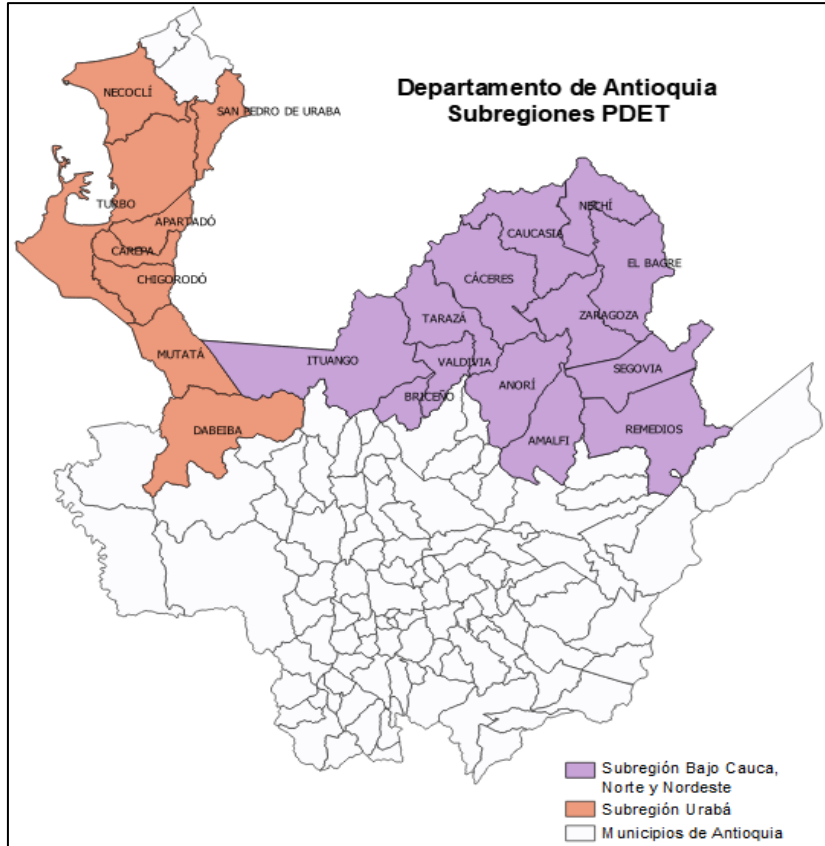
Estos municipios priorizados, tienen en común los altos índices de conflictividad armada, pobreza rural, falta de infraestructura social y escasa presencia institucional del Estado. En otras palabras, son los municipios que evidencian la radiografía de la guerra y de falta de políticas de intervención estatal adecuadas. De esta manera el A.F. ha propuesto transformar el sector rural a través de estrategias de intervención en los municipios más afectados, estrategias que buscan disminuir la alta concentración de la propiedad rural, avanzar en la formalización de la tenencia de la tierra y un mejor ordenamiento del territorio “para propiciar el cierre de brechas identificadas entre las zonas urbanas y rurales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y en el acceso a bienes y servicios por parte de la población rural” (CINEP/PPP-CERAC, 2019^a, p.8). La metodología de implementación de los PDET, fue diseñada por la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y se desarrolla desde los niveles veredales hasta los espacios regionales, por esta razón se construyen los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR), los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) y el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), como instrumentos de planeación mediante los cuales los diferentes actores que confluyen en los territorios, pueden participar y construir hojas de ruta para la implementación de los PDET y con ello posibilitar el cumplimiento de algunos de los aspectos de la RRI (ART, 2018). Los PATR, se ejecutan en diferentes niveles territoriales: veredal, municipal, y subregional. Y como señala la ART “las iniciativas allí consignadas deberán ser revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por las autoridades competentes tanto del nivel nacional como territorial.” (p.47).

En el departamento de Antioquia se encuentran priorizados 24¹² municipios, ubicados en las subregiones: Urabá antioqueño y Bajo Cauca, Norte y Nordeste. Siendo esta última subregión a la cual pertenece el municipio de Anorí. En los informes sobre el estado de avance de los PDET en Bajo Cauca, Norte y Nordeste, se puede identificar que la implementación se ha llevado a cabo en los 13 municipios seleccionados, y como señala la ART (2018), en el marco de los PATR, en esta subregión se construyeron 13 Pactos Comunitarios para la transformación Regional (PCTR), pactos iniciados desde el nivel veredal. Y 13 Pactos Municipales para la

¹² Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza, Murindó, Vigía del Fuerte; Dabeiba, Carepa, Apartadó, Chigorodó, Necoclí, San Pedro de Urabá, Turbo, Mutatá, Yondó.

Transformación Regional (PMTR), en los que participaron 13 administraciones municipales y diferentes actores¹³ del territorio, para identificar problemáticas y construir iniciativas en aras de la transformación territorial (ART, 2018).

Mapa 8. Municipios PDET en Urabá Antioqueño y Norte, Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño



Fuente: Elaboración propia.

¹³ Entre estos actores se encuentran: Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Corporación Autónoma de Antioquia, Secretaría de Agricultura de la Gobernación de Antioquia, Asocomunal, Asociaciones productoras, Sena, EPM, Mineros S.A, Oleoductos de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad Católica del Norte, Comité Universidad Empresa Estado y Sociedad (CUEES), Naciones Unidas, USAID, MAPP OEA, PNUD y organizaciones sociales en niveles municipal y departamental. (ART, 2018:3)

5.1.2 Solución al problema de las drogas ilícitas: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Los cultivos de uso ilícito han tenido una larga trayectoria en Colombia, de manera particular los cultivos de hoja de coca llevan alrededor de 40 años siendo parte de la economía campesina, pero a la vez, convirtiéndose en una de las principales fuentes de financiación y prolongación de la guerra.

En el Punto 4 del AF se reconoce la necesidad de implementar planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito, como mecanismos de desarrollo alternativo para la transformación estructural del campo y la correcta implementación de la RRI, contribuyendo a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las comunidades que encontraban su sustento en los cultivos de uso ilícito (Decreto Ley 896 de 2017). Así mismo, en este punto, se insiste en la necesidad de *desarrollar una nueva institucionalidad* que permita el tránsito desde la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito hasta el desarrollo de nuevas economías campesinas. Y reconoce que:

“muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas, incidiendo en la profundización de su marginalidad, de la inequidad, de la violencia en razón del género y en su falta de desarrollo, así mismo, reconoce que la producción y comercialización de drogas ilícitas y las economías criminales han tenido graves efectos sobre la población colombiana, tanto en el campo como en la ciudad, afectando el goce y ejercicio de sus derechos y libertades”. (Decreto Ley 896 de 2017, p.4)

En este sentido como señala Majbub (2017), el PNIS como programa integral de sustitución depende de la Reforma Rural Integral en la medida que busca realizar transformaciones estructurales de los territorios rurales por medio de la construcción de vías, formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria, entre otros. Y como se insiste en el mismo Decreto 896 de 2017, la solución al problema de los cultivos de uso ilícito es posible si:

“es el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades –hombres y mujeres– y las autoridades mediante procesos de planeación participativa, que parten del compromiso del gobierno de hacer efectiva la Reforma Rural Integral y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo y el compromiso de las comunidades de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria”. (Decreto Ley 896 de 2017, p.4)

Por lo tanto, la efectividad del cumplimiento de este punto está dada por la capacidad de diálogo e interlocución entre los actores, en este caso principalmente campesinos/as y gobierno. Como queda estipulado en el AF cada uno de estos actores tiene sus responsabilidades específicas: 1) por parte del gobierno las responsabilidades de cumplimiento tienen que ver con aspectos económicos como garantizar la seguridad alimentaria transitoria, en la medida que se establecen condiciones para el cambio de tipo de economía campesina; la construcción o mejoramiento de vías y el establecimiento de reglas de comercio justo que posibiliten que los cultivos producidos puedan ser rentables para las familias campesinas. Y aspectos legales para la no penalización de aquellas personas o comunidades que se acogen al programa de sustitución. 2) Por parte de los y las campesinas se establece el compromiso de acogerse al programa de sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la garantía de no volver a resembrar.

5.2. Mecanismos de financiación del Acuerdo de Paz

Antes de adentrarnos en el caso específico de Anorí, es importante resaltar algunos elementos de carácter técnico y financiero que han marcado la ejecución del AF. La puesta en marcha de los diferentes puntos del acuerdo está guiada bajo el Plan Marco de Implementación (PMI) elaborado por el Gobierno de Colombia y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), el cual se convierte en el documento orientador de las políticas públicas para el cumplimiento y seguimiento del AF, durante los 15 años siguientes a la firma del mismo (Gobierno Colombiano, 2016).

Uno de los aspectos más importantes para la implementación del AF son los recursos destinados para su cumplimiento. El PMI (2017) define los montos indicativos, así como las fuentes de financiación para el AF, sin embargo, advierte que estas se encuentran sujetas a la

disponibilidad presupuestal y deben ser revisadas y ajustadas cada cuatro años, con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de los respectivos gobiernos entrantes. Sin embargo, es requisito durante un periodo de 20 años después del AF, garantizar dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) un componente de destinación específica para la paz (CINEP/PPP-CERAC, 2019). El monto estimado en el PMI (2017) para la ejecución del AF es de un total de 129,5 billones de pesos, donde la RRI implicaría el 85,4% del gasto -es decir, 110,6 billones- y el PNIS el 6,4%, siendo estos los puntos que requieren de mayor destinación.

Gráfica 2. Fuentes de financiación y montos por punto del Acuerdo de Paz.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016).

Es de resaltar que, para el componente de verificación de las FARC, el total de 129,5 billones presupuestados para la paz en el PMI no representa un esfuerzo adecuado, puesto que “este monto implicaría un 0,8% del PIB, sin contar que los 5,5 billones son exigidos a entidades territoriales sin capacidad financiera, y los 37,8 billones son una destinación presupuestal independiente a la existencia o no del AF” (Gobierno colombiano, 2016, p.225). Para este actor lo pertinente sería avanzar hacia un 3% del PIB.

Como señala la ST en el quinto informe de verificación, el “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia pacto por la equidad” es una de las primeras pruebas para la ejecución del AF, puesto que, entran en funcionamiento las disposiciones del Acto Legislativo

01 de 2016, para incluir en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI¹⁴) un componente y montos específicos para la paz.

En el PND 2018 se definen \$37.1 billones para el AF, sin embargo, el quinto informe de la ST (CINEP/PPP-CERAC, 2019) señala varios incumplimientos, por una parte no se definen los mecanismos de priorización de las intervenciones y en algunos casos estas no corresponden con los municipios PDET, además de haber incumplimientos en el Acto Legislativo 01 de 2016, que afirma que los recursos para la paz “serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientan a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales” (CINEP/PPP-CERAC, 2019, p.40), en la medida en que los recursos provienen principalmente de montos del Sistema General de Participaciones (SGP).

Los recursos provienen del SGP financian la inversión territorial especialmente en los sectores de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico. Se trata de inversiones dirigidas al acceso de la población a derechos básicos y se encuentran estipuladas así desde la constitución de 1991 mediante el situado fiscal y la participación municipal, y a partir de 2001 con la creación del SGP¹⁵. Es decir que, con el Acuerdo de Paz o sin él deben realizarse las asignaciones presupuestales a cada departamento y municipio.

¹⁴ El Plan Plurianual de inversiones “es el documento que incorpora los proyectos de inversión que son considerados prioritarios para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El plan es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación de acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994. Dentro del plan se estiman montos de inversión por sector, por región, por departamento y por cada uno de los pactos (ejes estratégicos) del PND. La inversión pública proyectada incluye recursos del Presupuesto General de la Nacional, de los territorios (Gobiernos departamentales y locales) y del sector privado. Otra particularidad es que dentro del documento se incluye también el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, conteniendo un listado de proyectos que contribuyen al restablecimiento de la paz a ejecutarse en territorios específicos.” <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-plurianual-de-inversiones-2018-2022-de-colombia>

¹⁵ El SGP corresponde a los recursos que el gobierno nacional destina a los departamentos, distritos o municipios, para la inversión en salud, educación, APSB, y para propósito general. Este SGP hace parte de los mecanismos de descentralización con los que debe cumplir el Estado Colombiano a partir de la constitución política de 1991. Esta información se puede ampliar en <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/390/?sequence=1>

Tabla 3 Fuentes de financiación del componente paz del PPI

| Recursos por fuente para implementar el Plan Plurianual de Inversiones | | |
|--|---------------------|-------------------|
| Fuente | Monto (en billones) | Participación (%) |
| Sistema General de Participaciones | 13 | 35,20% |
| Presupuesto General de la Nación | 11,3 | 30,60% |
| Recursos propios de las entidades territoriales | 1,3 | 3,40% |
| Sistema General de Regalías | 4,8 | 13% |
| Sector privado | 2,5 | 6,80% |
| Cooperación internacional | 4,1 | 11,10% |
| Total | 37 | 100% |

Fuente: CINEP/PPP-CERAC, 2019, p.267.

De manera particular, los PDET cuentan con los siguientes mecanismos de financiación: 1) Órganos Colegiados de Administración y Decisión¹⁶ (OCAD), son los responsables de evaluar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con recursos del SGR. Existen OCAD para los proyectos regionales, para ciencia y tecnología y para paz, a estos últimos OCAD-PAZ, pueden presentar proyectos los municipios priorizados en la ejecución del AF, para lo cual cuenta con un monto del 7% del presupuesto total del Sistema General de Regalías (SGR, 2021). 2) PDET-ART, las obras coordinadas por la Agencia para la Renovación del Territorio. 3) PDET-OXI (Fedepalma, 2018)¹⁷, Son las obras ejecutadas mediante el mecanismo obras por impuesto, que viene de la destinación de recursos recaudados del pago del impuesto sobre la renta y los participantes o contribuyentes deben ser empresas, este mecanismo se diseñó especialmente para los municipios ZOMAC (Decreto 1650, 2017)¹⁸. 4) PDET-PGN, son las obras financiadas a través del Presupuesto General de la Nación. 5) Cooperación internacional o participación empresarial.

¹⁶ Sobre los OCAD-PAZ se puede ampliar la información en la página del Sistema General de Regalías (SGR, 2021), <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/OCADPAZ.aspx>

¹⁷ Para ampliar información sobre el mecanismo OXI, se puede consultar el documento de Fedepalma (2018) en el siguiente enlace: https://web.fedepalma.org/sites/default/files/files/Cartilla%20ZOMAC_Final.pdf

¹⁸ Las Zomac son las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, figuras creadas mediante el Decreto 1650 (2017). Este documento se puede consultar en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201650%20DEL%2009%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>

Hasta el momento se han ejecutado 2.269 proyectos a nivel nacional, los cuales han requerido un monto total de 1.289.874 millones. La mayor cantidad de estos proyectos se han ejecutado a partir de la ART como obras de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC).

Tabla 4 Fuentes de financiación y cantidad de proyectos PDT - Nacional

| Fuente de financiación | N° Proyectos | Valor en millones | Porcentaje de participación |
|-------------------------------|---------------------|--------------------------|------------------------------------|
| OCAD PAZ (SGR) | 78 | \$309,618.23 | 24.0% |
| PDET-ART | 1387 | \$245,914.36 | 19.1% |
| PDET-OXI | 47 | \$373,853.91 | 28.9% |
| PDET-PGN | 531 | \$322,045.32 | 24.9% |
| COOPERACIÓN | 226 | \$38,442.32 | 2.9% |
| TOTAL | 2269 | \$1,289,874.14 | 100% |

Fuente: Elaboración a partir de datos de ART.

Los OCAD-PAZ constituyen la fuente de financiamiento con mayores posibilidades presupuestales para los municipios PDET, sin embargo, también son la más difícil para acceder puesto que implican cierta capacidad de las administraciones locales para la formulación de proyectos técnicamente viables y bien planteados.

A nivel subregional la ART reporta la existencia de los siguientes proyectos (ver tabla 5), sin embargo, es de señalar que la mayoría de los proyectos reportados en el trazador de paz, son proyectos de carácter nacional y no se especifican los montos por subregión o municipio.

Tabla 5 Inversión desagregada por subregión PDET

| Subregión | Total inversión en millones | N° de Proyectos | % de inversión |
|--|-----------------------------|-----------------|----------------|
| Sierra Nevada - Perijá | \$1.467.302 | 343 | 13,41% |
| Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño | \$1.139.244 | 340 | 10,41% |
| Alto Patía y Norte del Cauca | \$1.096.636 | 531 | 10,02% |
| Macarena Guaviare | \$985.636 | 361 | 9,01% |
| Catatumbo | \$668.752 | 309 | 6,11% |
| Putumayo | \$664.634 | 293 | 6,08% |
| Montes de María | \$598.394 | 262 | 5,47% |
| Chocó | \$589.578 | 302 | 5,39% |
| Pacífico y Frontera Nariñense | \$573.397 | 300 | 5,24% |
| Sur de Bolívar | \$533.676 | 148 | 4,88% |
| Sur de Córdoba | \$511.213 | 148 | 4,67% |
| Arauca | \$490.710 | 155 | 4,49% |
| Urabá Antioqueño | \$462.666 | 196 | 4,23% |
| Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño | \$391.559 | 401 | 3,58% |
| Pacífico Medio | \$314.217 | 131 | 2,87% |
| Sur de Tolima | \$279.980 | 171 | 2,56% |
| Multiregional* | \$171.80 | 11 | 1,57% |
| | \$7,236.208 | 4402 | |

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, 2021.

La subregión Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño es una de las 16 subregiones PDET que cuenta con mayor cantidad de proyectos, sin embargo, estos representan proyectos de bajos montos presupuestales, ya que en cantidad de dinero ejecutado se encuentra en uno de los últimos lugares. En parte obedece a que, de estos 401 proyectos, 190 son obras PDET-ART, 88 de Cooperación internacional, 69 obras PDET-PGN y Trazador de Paz-PGN, y solo 15 de OCAD-PAZ. Mientras que la Sierra Nevada – Perijá de 343 proyectos, 97 corresponden a los OCAD-PAZ.

Tabla 6 Obras PDET, Subregión Bajo Cauca, Norte y Nordeste

| OBRAS SUB-REGIONALES | | | | | |
|--|--|------------------------------|--|-----------------------------|-------------------|
| Fuente de financiación | Nº Proyectos | Valor en millones | Tipo de obra | Pilar PDET que atiende | Entidad ejecutora |
| TRAZADOR PAZ - PGN - SUBREGION ALIZADO | 10 | \$77,491.32 | Implementación de acciones del programa am | 3. Salud rural | Sin Datos |
| | | \$253,102.19 | Apoyo al desarrollo integral de la primera inf | 4. Educación | Sin Datos |
| | | \$1,253.14 | Administración e intermediación laboral nacio | 6. Reactivación Económica | Sin Datos |
| | | \$90,404.67 | Apoyo para fomentar el acceso con calidad a l | 4. Educación | Sin Datos |
| | | \$6,688.81 | Apoyo a la implementación de esquemas de fi | 3. Infraestructura | Sin Datos |
| | | \$8,010.13 | Apoyo a la implementación de los programas d | 8. Construcción de paz | Sin Datos |
| | | \$285,279.07 | Implementación de subsidio económico para p | 8. Construcción de paz | Sin Datos |
| | | \$32,452.31 | Contribución a la mejora de la gestión del pro | 1. Ordenamiento de la propi | Sin Datos |
| | | \$4,265.67 | Desarrollo socio-empresarial de las organizac | 6. Reactivación Económica | Sin Datos |
| \$33,316.46 | Contribución con acciones de promoción y pre | 7. Derecho a la alimentación | Sin Datos | | |
| PDET OXI | 1 | \$4,542.76 | Dotación mobiliario escolar para las sedes ed | 4. Educación | Compañía NOE |
| COOPERACI ÓN | 7 | \$124.50 | Diseñar e implementar programas de pedagogi | 8. Construcción de paz | USAID |
| | | \$155.69 | Diseñar e implementar una estrategia de mane | 5. Vivienda rural | USAID |
| | | \$80.52 | Generar competencias ciudadanas práctic | 8. Construcción de paz | USAID |
| | | \$160.19 | Formular, diseñar, ejecutar y hacer seguimient | 6. Reactivación Económica | USAID |
| | | \$161.58 | Generar competencias ciudadanas prácticas, d | 8. Construcción de paz | USAID |
| | | \$114.27 | Implementar acciones para fortalecer y prioriz | 8. Construcción de paz | USAID |
| \$320.00 | Diseñar e implementar programas de fortaleci | 8. Construcción de paz | USAID | | |
| TOTAL | 18 | \$797,923.28 | | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de ART, 2021.

5.3 Relacionamiento entre actores: Avances, incumplimientos y retrocesos en la ejecución de los puntos del Acuerdo de Paz en Anorí

El municipio de Anorí ha contado con un fuerte potencial asociativo u organizativo que se encuentra tanto en organizaciones de tipo político, como en organizaciones productivas. Como ejemplo de estas encontramos: la Organización de Víctimas de Anorí (ORVIDA), la Asociación Ambiental del municipio de Anorí (ASOAMNORI), la Cooperativa Multiactiva de Mujeres Sembradoras de Paz (COOMUL-SEPAZ) la Asociación Campesina del Norte y Nordeste de Antioquia (ASCNA), el Movimiento Nacional de Campesinos Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), y la organización de Economías Sociales del Común (ECOMÚN), estas dos con alcances más nacionales o regionales (Ramírez et al, 2021). Y un segundo tipo de organizaciones, con un carácter más económico, enfocado en asuntos de producción, distribución y generación de rentas locales, como la Asociación de Productores Agropecuarios de Anorí (APANOR), el comité de Ganaderos de Anorí (COGANORÍ), la Asociación Municipal de Cacaoteros del Municipio de Anorí (ASOMUCAM) y la Asociación de Productores de Queso del Municipio de Anorí (ASPROQUEMA), todas estas activas hasta hoy (Ramírez et al, 2021).

El Acuerdo de Paz ha implicado para las comunidades “una ilusión” de transformación del territorio, en la medida en que ha puesto en el debate público las necesidades existentes en las zonas rurales. Algunas de estas necesidades más apremiantes quedaron registradas en la RRI, en los PDET y las respectivas iniciativas municipales y regionales, sin embargo, el AF en Anorí ha sido como denominan los mismos campesinos “una historia de incumplimiento”, si bien, en los primeros meses de la firma del acuerdo el territorio parecía encaminarse hacia una verdadera transformación, esta ilusión se empezó a desvanecer rápidamente. Así, a la falta de confianza en las instituciones del Estado se le suman nuevas razones que impiden transformar las relaciones ya existentes entre Estado y sociedad.

Algunos campesinos coinciden en señalar que las dificultades para avanzar en la implementación del Acuerdo tienen que ver con el gobierno actual: “nosotros sabemos que hasta que este presidente no se baje no vamos a ver inversión en lo que tenga que ver con el proceso de paz” (Comunicación personal, integrante del Grupo motor, vereda La Plancha) pues señalan que ha sido un gobierno que le ha hecho oposición a la RRI y a cambiar las condiciones de vida de los campesinos, “donde llegue a haber la desgracia que llegue a ganar esta misma corriente política que lleva gobernando el país por veinte años, ahí sí hundidos pues y directamente viene la guerra porque la gente está ingresando a los grupos por la decepción con el proceso de paz [...] eso sólo va a significar guerra, eso quiere decir que vamos a estar en el abandono otra vez, porque cuando no se cumple con una cosa pactada lo que se viene después es mucho peor” (Comunicación personal, integrante del Grupo motor, vereda Concha Media).

Como se ha señalado en los capítulos anteriores, la relación de las comunidades con el Estado ha sido más bien tensa, marcada por una presencia más militar que infraestructural y de garantía de derechos básicos. Aun así, la falta de una sólida presencia institucional del Estado no ha dejado el territorio vacío, ni de normas, ni de infraestructura, estas se han construido por las comunidades mismas, pero también por diferentes actores que han hecho presencia en el territorio y que han dejado vestigios de guerra, normas informales, o incluso escuelas y carreteras.

Las comunidades rurales de Anorí han construido sus dinámicas de convivencia y resistencia, por fuera de muchas de las prácticas, leyes y decretos de los gobiernos nacionales. Por esta misma razón el encuentro de las comunidades anoriseñas con los funcionarios de las entidades ejecutoras del AF no ha sido siempre armónica, especialmente porque en las instituciones externas al orden local, parece existir la idea en la que, por tratarse de comunidades rurales que “nunca han tenido presencia del Estado” hay una pasividad y aceptación frente a lo que llega, sin embargo, parece suceder lo contrario:

[...] digamos que Anorí es un caso diferente, nosotros marcamos la diferencia a nivel de Antioquia y a nivel Nacional, porque Anorí fue el segundo piloto en Antioquia, el primer piloto fue Briceño y esto acá llegó a un extremo que nosotros paramos la actividad del gobierno, con el comportamiento de nosotros porque querían hacer las cosas impuestas y eso nos dieron hasta mal la información, yo personalmente le dije si nos toca paramos el país entero, nosotros somos más de tres millones de campesinos y eso más de tres millones de campesinos tenemos siete u ocho millones de familiares en ciudades y nosotros desde aquí podemos parar hasta el país entero, nosotros no le hacemos daño a otras personas y así porque nosotros no somos violentos pero sí somos capaz de parar el país pero nosotros nos vamos a dejar seguir así como ustedes quieren, porque se dijo que todo era concertado y esto aquí está siendo a dedocracia, bueno, en todo caso ellos informaron a Medellín que tenían que salir que porque hasta la vida de ellos corría peligro (Comunicación personal, líder JAC Anorí La Plancha, 4 de febrero de 2022).

Las iniciativas reflejadas en los PCTR, PMTR y PATR, fueron construidas por las mismas comunidades, como señala uno de los líderes comunales, en las fases veredales iniciaron con un total de 300 pre iniciativas, en las que se reflejaban todas las necesidades de la comunidad, sin embargo, con la presencia y acompañamiento de distintos ministerios, estas se fueron depurando y aclarando hasta quedar con 170:

nosotros los campesinos nos sentamos e hicimos una fase veredal, entonces entre todos sacamos una cantidad de cosas que con eso transformamos los territorios y con eso podíamos salir de la ilegalidad, de hechos mire que sacamos más de trescientas, esos son unas pre iniciativas y luego llegamos a la fase municipal, ya todo juntos a organizar el paquete y ya luego una departamental, por falta de conocimiento pusimos más de trescientas pre iniciativas porque nosotros no

queríamos que se nos escapara nada, queríamos incluir todas las necesidades (Comunicación personal, líder JAC Anorí La Plancha, 4 de febrero de 2022).

En el PMTR¹⁹ de Anorí participaron más de 85 organizaciones, y se definen como factores de éxito la implementación de las siguientes iniciativas:

- Plan de Ordenamiento Territorial construido entre comunidades e instituciones.
- Adjudicación y titulación de tierras.
- Vías terciarias construidas y en buenas condiciones para la movilidad
- Cobertura total en educación, con acompañamiento psicosocial y cultural.
- Calidad en la prestación de los servicios -agua potable, saneamiento básico y salud.
- Soberanía alimentaria y seguridad nutricional.
- Potencial socioeconómico del territorio fortalecido, a través de los encadenamientos productivos: minería, ganadería, escotismo, reforestación, cacao, caucho, café, caña panelera, fique, arroz, frutales, piscicultura y apicultura.
- Enfoque de género/ enfoque diferencial/ enfoque étnico.
- Memoria histórica y la no repetición de los hechos violentos
- Organizaciones públicas, sociales y comunitarias fortalecidas.
- Gobernabilidad y gobernanza.
- Participación

Un aspecto relevante para el análisis de las variaciones que introduce el Acuerdo de Paz, tiene que ver con el ensanchamiento en las desiguales capacidades económicas y administrativas entre las organizaciones locales, derivado de la posibilidad de participar o no en la ejecución de recursos provenientes del Acuerdo. Un ejemplo claro se puede encontrar en la existencia de asociaciones de productores como COGANORÍ o APANOR, quienes llevan más de 20 años de funcionamiento en el municipio, y que como organizaciones productivas han logrado desarrollar las condiciones básicas para ser intermediarios en los recursos de la paz. No siempre han sido

¹⁹ El Plan Municipal Para la Transformación Regional se puede consultar en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ANOR%C3%8D%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ANOR%C3%8D%20(1).pdf)

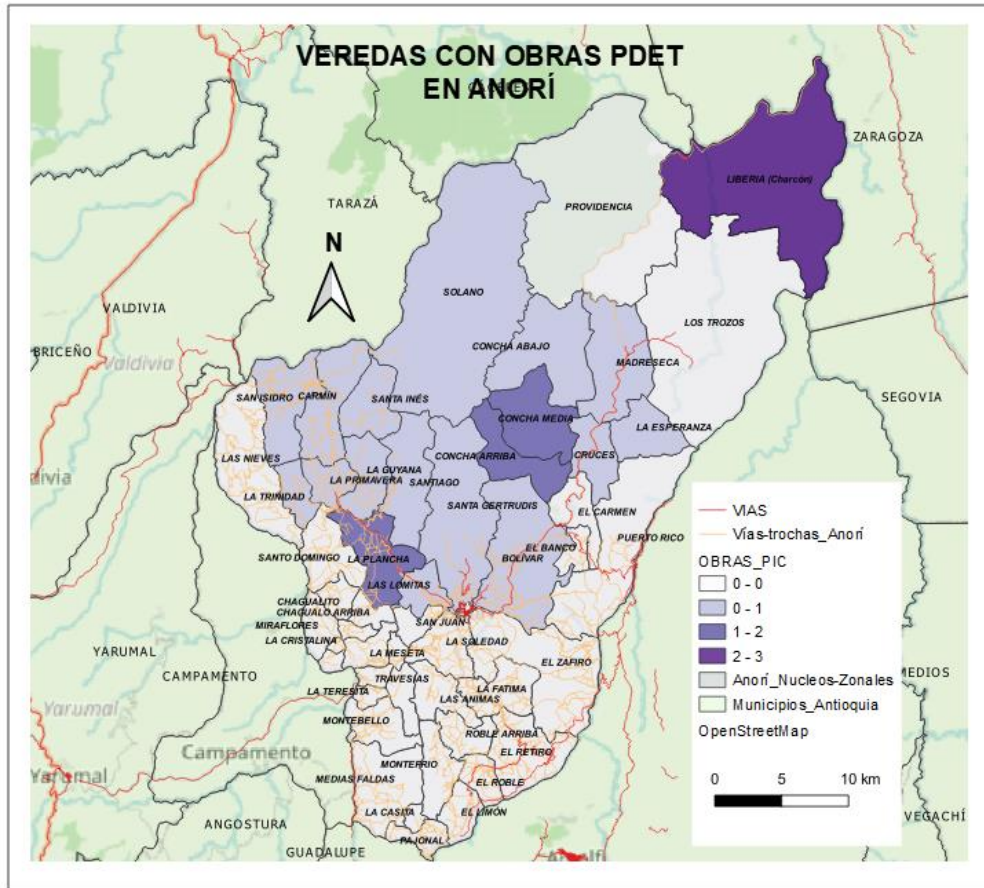
organizaciones locales las ejecutoras de recursos o proyectos provenientes de los fondos de paz o cooperación internacional; sin embargo, sí han sido las principales intermediarias cuando se ha tratado del orden local. Es de anotar que, aunque en el municipio se prefiere como interventoras a estas organizaciones locales, tampoco ha sido una situación exenta de tensiones, que como se mencionaba anteriormente, obedecen principalmente a la concentración de recursos que en principio son económicos, pero se van convirtiendo también en recursos técnicos y políticos.

Hasta el momento en los 5 años que van del AF, en Anorí se han ejecutado 26 obras derivadas de los PDET, 18 han sido mejoramientos de casetas comunales, acueductos, instalaciones deportivas o puentes peatonales. Todas ellas Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria (PIC). Es decir que, de 2269 obras realizadas en los 170 municipios, Anorí ha tenido un 1.14% de estas. Y más recientemente se han aprobado y entrado en ejecución otras dos obras a través de recursos de OCAD PAZ, una para dotación escolar y otra para la construcción de unidades sanitarias (ver mapa 9, y tabla 7).

Todas estas hacen parte de necesidades básicas identificadas por los campesinos, para transformar el territorio, pero insisten en la urgencia del cumplimiento de dos aspectos: creación y mejoramiento de vías terciarias, así como la adjudicación y legalización de la propiedad rural. Estos dos puntos han sido junto con los PNIS algunos de los más neurálgicos en la discusión entre las comunidades y los gobiernos local y nacional. La razón está ubicada en la necesidad de crear una autonomía económica por fuera de la dependencia del Estado:

[...] lo que más nos aqueja es el tema de las vías terciarias, luego el tema de la formalización de la propiedad, porque si tú no tienes un documento de un título, los bancos no te van a hacer un préstamo, el mismo gobierno no te va a aprobar un proyecto, la comunidad internacional tampoco, entonces esto quedó muy lindo en el papel pero en la materialización no cumple ni con un 10% porque el gobierno no les da la importancia que tienen para poder que se haga realidad todos estos proyectos de paz, porque el PENIS era únicamente para acabar con el tema de la coca, pero el PDET es el que tiene que traer bastantes recursos para poder transformar el territorio (Comunicación personal, líder JAC Anorí La Plancha, 4 de febrero de 2022).

Mapa 9 Obras PEDT finalizadas en Anorí, ubicación por veredas



Fuente: elaboración propia con información de la ART.

Tabla 7. Obras PDET finalizadas en Anorí, valor en millones y entidades ejecutoras

| OBRAS PDET EN ANORÍ | | | | | | |
|------------------------|--------------------------------|-------------------------|------------------------------------|------------------------|---------------------------------|------------------------|
| Fuente de financiación | Nº Proyectos | Valor en millones | Tipo de obra | Vereda | Pilar PDET que atiende | Entidad Ejecutora |
| OBRAS PDET-ART | 23 | 124.32 | Construcción de caseta comunal | Santiago | 8. Construcción de paz | COR. FORJANDO SUEÑOS |
| | | 84.76 | Ampliación de caseta comunal | El Carmin | 8. Construcción de paz | COR. FORJANDO SUEÑOS |
| | | 81.97 | Mejoramiento del acueducto | Liberia | 5. Vivienda rural, agua | ASPROQUEMA |
| | | 56.24 | Mejoramiento puente peatonal | Concha Media | 2. Infraestructura y adecuación | APANOR |
| | | 93.37 | Mejoramiento caseta comunal | San Isidro | 8. Construcción de paz | APANOR |
| | | 76.99 | Mejoramiento de centro de atención | Liberia | 8. Construcción de paz | ASOGREAN |
| | | 62.56 | Mejoramiento de acueducto | La Florida | 5. Vivienda rural, agua | CONSEJO MAYOR AZA |
| | | 89.79 | Mejoramiento caseta comunal | La Trinidad | 8. Construcción de paz | ASPROQUEMA |
| | | 144.64 | Mejoramiento placa polideportiva | Concha Arriba | 4. Educación | DCG INGENIERIA |
| | | 66.85 | Mejoramiento caseta comunal | Santa Inés | 8. Construcción de paz | APANOR |
| | | 57.09 | Mejoramiento de cancha de futbol | La Primavera | 4. Educación | ASPROQUEMA |
| | | 89.77 | Mejoramiento caseta comunal | La Guayana | 8. Construcción de paz | CONSEJO MAYOR AZA |
| | | 36.48 | Mejoramiento puente peatonal | Bolívar | 2. Infraestructura y adecuación | APANOR |
| | | 202.72 | Mejoramiento caseta comunal | Concha Puenteada | 8. Construcción de paz | ASOGREAN |
| | | 117.39 | Mejoramiento placa polideportiva | | 4. Educación | ASOGREAN |
| | | 184.86 | Construcción de caseta comunal | Solano | 8. Construcción de paz | CONSEJO MAYOR AZA |
| | | 118.24 | Mejoramiento placa polideportiva | Liberia | 4. Educación | ASPROQUEMA |
| | | 139.49 | Construcción de caseta comunal | Santa Gertrudía | 8. Construcción de paz | CONSEJO MAYOR AZA |
| | | 147.80 | Reconstrucción de aula | La Esperanza | 4. Educación | CONSEJO MAYOR AZA |
| | | 308.79 | Mejoramiento placa polideportiva | Madre Seca | 4. Educación | UT URABÁ EN DESARROLLO |
| 56.53 | Mejoramiento caseta comunal | Cruces | 8. Construcción de paz | CONSEJO MAYOR AZA | | |
| 155.16 | Apoyo mejoramiento 19Km de vía | Las Lomitas, La Plancha | 2. Infraestructura y adecuación | COOIALCO | | |
| 186.27 | Construcción puente colgante | La Plancha | 2. Infraestructura y adecuación | PUNTES DE LA ESPERANZA | | |
| COOPERACIÓN | 1 | 356.84 | Dotación de equipos/discapacidad | Cabecera | 3. Salud rural | USAID |
| OBRAS PDET PGN | 2 | 162.10 | Mejoramiento IE | Anorí | 4. Educación | Sin Datos |
| | | 200.00 | Mejoramiento CER | Concha Arriba | 4. Educación | Sin Datos |
| TOTAL | 26 | 3401.02 | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ART, 2021.

Nuevamente frente al tema de los proyectos de infraestructura y más específicamente de vías, varios de los líderes campesinos integrantes del grupo motor señalan no sólo la lentitud con la que aparecen o se ejecutan, sino también la falta de cumplimiento de lo acordado, la ausencia de proyectos que impliquen “una verdadera transformación del campo” o incluso, la falta de disposición para ejecutar los proyectos. “Para el tema de las vías no se han podido materializar nada (...) este es el momento en el que no han dado recursos” (Comunicación personal, líder JAC Anorí La Plancha, 4 de febrero de 2022). De acuerdo con un integrante del Grupo motor PDET:

[...] el caso de nosotros de Anorí, nosotros vemos el impacto que tenemos en la región, no va a mejorar, porque el impacto sería el arreglo de carreteras, arreglos de vías o seguimiento de algunos ramales de carretera o hacer los puentes, eso todavía lo tenemos perdido, no le vemos resultado ninguno, entonces yo creo que uno en la vida tiene que saber luchar por las cosas y uno como campesino, nosotros que realmente hemos luchado y que yo he luchado por esta zona Anorí/Dos Bocas, nosotros tuvimos el percance y siempre lo que se pedía era vías de penetración, o sea, el arreglo de carreteras, nunca hasta estos momentos, en 5 años no hemos visto absolutamente nada, porque yo le digo son pésimas las

carreteras (Comunicación personal, integrante del Grupo motor PDET, vereda Concha media, 4 de febrero de 2022).

Uno de los proyectos viales generados en el marco del AF es el Plan 50-51, sin embargo, existen una serie de dudas frente a lo sucedido con este proyecto, porque si bien Anorí fue uno de los municipios definidos para la construcción y mejoramiento de vías con este plan, la administración anterior renunció a la ejecución del proyecto. Así mismo, frente a otros proyectos se han evidenciado retrasos para la ejecución:

[...] vamos muy quedados con eso, aprobaron un proyecto de dos mil cuatrocientos veintitrés millones creo que es, eso es para el núcleo veredal Anorí - Dos Bocas, para arreglar ocho puentes que están en mal estado, hacer una dotación una Biblioteca en Charcón y dotar de herramientas la junta del corregimiento y desde diciembre iban a comenzar y la semana pasada no habían comenzado y ese dinero según se tenía que ejecutar hasta el año pasado y esta es la hora que no se ha ejecutado, entonces vemos que hay muy poco compromiso de la institucionalidad para que las cosas salgan adelante (Comunicación personal, líder JAC, Anorí La Plancha, 4 de febrero de 2022).

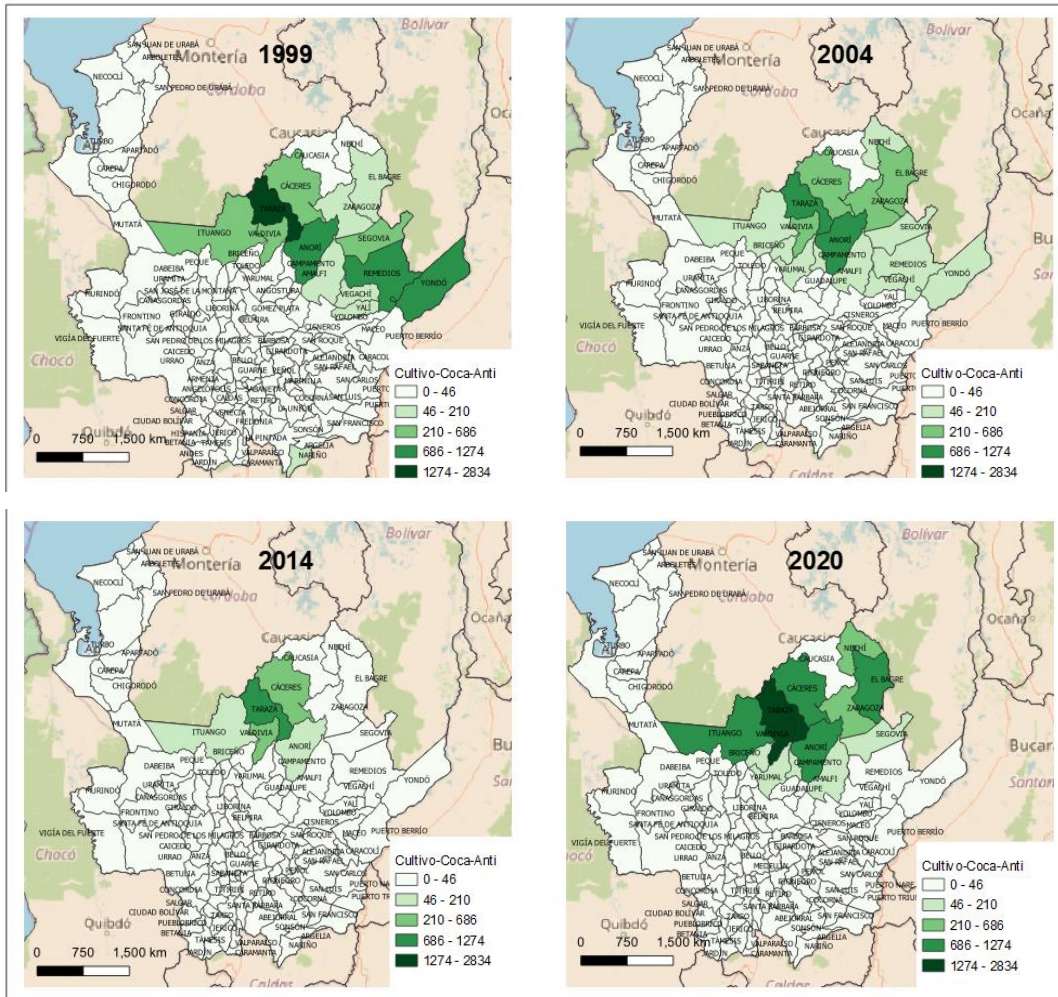
Como señala uno de los líderes campesinos de la COCAM “todas las trochas que hoy están hechas por manos de las comunidades las soñamos en los PDET (...) esos sueños que soñamos en los PDET, los mismos campesinos los han ido convirtiendo en realidad (...) yo estaría equivocado, pero estamos por ahí en 150 km de vía, acá en el municipio desde el 2017/2018 para acá, que hemos abierto los campesinos, sólo los campesinos, sin ayuda de nadie”. Pero insiste en la necesidad de la participación estatal:

Entonces creo que esos que soñamos en los PDET, los mismos campesinos lo han ido convirtiendo en realidad, pero hace falta que el Estado llegue, porque necesitamos conectividad vial en todo el municipio. Los campesinos ya comenzaron a hacer esa conectividad vial pero necesitamos sostenerla, porque no es igual tener una trocha a donde el carro le da brega ir, a tener una carretera con buenas condiciones para poder sacar los productos y que el carro pueda ir todos los días o por lo menos día de por medio, porque bueno acá lo que tenemos son trochas que sí está haciendo invierno no puede entrar el carro, que entra una vez a la semana, entonces son trochas que están haciendo los campesinos con unas ideas empíricas de los campesinos pero que eso necesita del apoyo del Estado, el apoyo de los PDET y más porque están formuladas en las iniciativas propias de acá del municipio, en las iniciativas municipales todas las trochas que los

campesinos están abriendo, están ahí dentro de esas iniciativas (Comunicación personal, líder Campesino integrante del grupo motor PDET, 3 de febrero de 2022).

Por su parte, el PNIS también ha evidenciado falta de garantías y cumplimiento a nivel nacional y local. Los cultivos de coca no han disminuido, solo han cambiado algunos municipios en los que se cultiva, pero la cantidad de hectáreas (ha.) cultivadas ha ido en aumento por lo menos en la subregión PDET Bajo Cauca, Norte y Nordeste, donde se ha pasado de 2,965.77 ha. cultivadas en 1999 a 11,669.72 ha. en 2020.

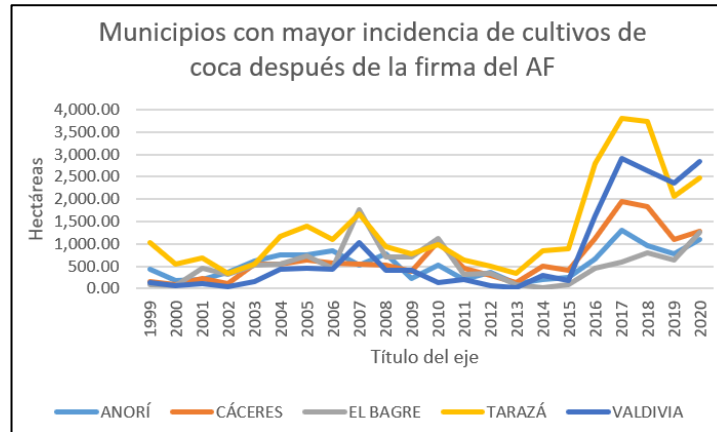
Mapa 10. Cultivos de Coca por hectárea en Antioquia, de 1999 a 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del observatorio de drogas de Colombia, 2020.

Como se puede evidenciar en el mapa 10, el cultivo de hoja de coca no ha cambiado de forma significativa, de 14 municipio con presencia de este cultivo en 1999, permanecen 11 municipios para 2020, siendo Tarazá el de mayor producción.

Gráfica 3 Municipios con mayor presencia de cultivos de coca en la subregión Bajo Cauca - Nordeste



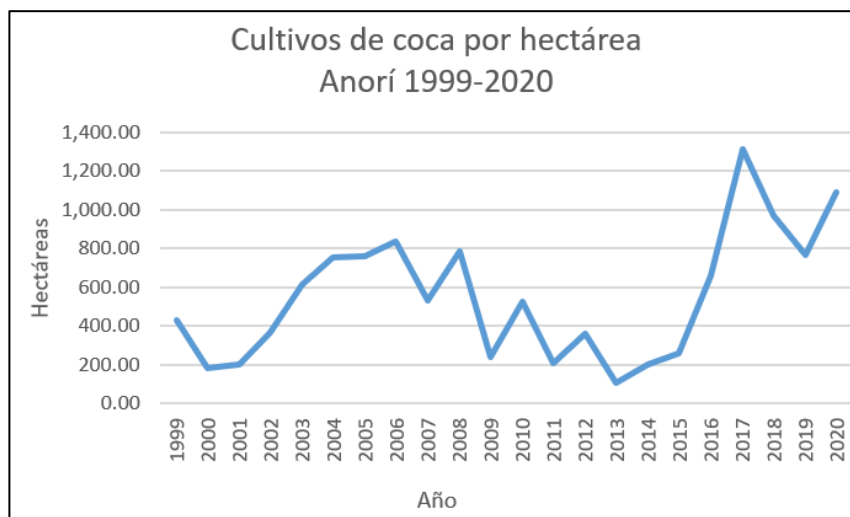
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Drogas de Colombia.

Anorí ha sido el cuarto municipio más productor de hoja de coca en Antioquia, si comparamos los registros de producción por hectárea vemos que para el año 2000 era de 183.63 ha. cultivadas, y se evidencian incrementos en la siembra en los años 2006 y 2008 con 836.00 ha y 787.00 ha, respectivamente, ocurriendo un descenso en la producción para los años siguientes, hasta 2016 y 2017 que empieza a darse un nuevo incremento. Puede resultar paradójico que la producción en 2016, año en que se firma el AF, se encontrara en 661.70 ha, y los registros aumentan significativamente para el año 2017 conformándose el pico más alto con 1,312.28 ha cultivadas (ver gráficas 3 y 4).

La variación en estos datos tiene que ver con dos aspectos importantes: la falta de efectividad de los programas de sustitución, y la llegada de una nueva variante del cultivo. Como señala uno de los líderes de la COCCAM, en 2010 en Anorí entra en funcionamiento el programa Familias guardabosques, lo que lleva a que muchas familias se acojan a la erradicación y sustitución de cultivos -para esos momentos se cultivaba “pajarita” y “T-Cuarentana-, sin embargo, los incumplimientos y la falta de una transición económica adecuada hacia cultivos de uso lícito

llevan a que entre 2015 y 2017 empiecen a crecer los cultivos por la presencia de una nueva semilla conocida como “Peruana blanca”.

Gráfica 4. Presencia de cultivos de coca en Anorí.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Observatorio de drogas de Colombia.

Para los y las campesinas, en Anorí resulta mucho más rentable la producción de hoja de coca o de pasta base que la de algunos otros cultivos de uso lícito, especialmente por los precios en la producción y por la mayor facilidad para transportar hoja de coca o pasta base. Como ya se ha mostrado anteriormente, Anorí ha tenido una infraestructura vial deficiente, la mayoría de veredas están conectadas al casco urbano a partir de la creación de trochas hechas por los mismos campesinos, lo que dificulta el transporte de alimentos tanto por los costos que representa sacar cultivos “a lomo de mula” por trochas bastante precarias, y porque el pago de los productos agropecuarios muchas veces implica más pérdidas económicas que ganancias, sin contar que en estos penosos recorridos la producción llega en condiciones defectuosas.

[...] nosotros con la coca nunca fuimos narcotraficantes, la misma guerrilla en el acuerdo demostró que eso eran delitos de pobreza, ¿qué es un delito de pobreza? que la persona por pobre le tocaba sembrar algo que el gobierno no quería que sembrara pero como estábamos en unos territorios donde no tenías posibilidad de producir otra cosa, si la producimos no teníamos cómo sacarlas al pueblo, no teníamos cómo comercializar, qué pasa con eso, nosotros le decimos al gobierno, nosotros sí vamos a entrar en eso porque nosotros no cultivamos eso porque nos guste sino para buscarnos la comida. Pero si usted nos va a garantizar un

proyecto, una oportunidad de salir de esto, nosotros le firmamos y fuimos y arrancamos los palos porque nosotros hicimos un acuerdo con el gobierno (Comunicación personal, líder campesino integrante de las JAC).

Por estas razones en 2017, cuando entran en funcionamiento tanto el PDET como el PNIS y especialmente por el “ambiente” de cambio que parecía empezar, muchos campesinos deciden nuevamente, aunque con prevenciones, sumarse a la sustitución de cultivos. Como señalan varios de los campesinos entrevistados “nosotros mismos erradicamos porque ahora sí se venía un cambio” pero ha resultado evidente que, si no se avanza en la RRI, tampoco se puede avanzar en una sustitución integral y con duración en el tiempo. Básicamente porque la no dependencia de los cultivos de coca se sostiene en la transformación de las condiciones de vida rurales, y esto pasa por la formalización de la propiedad, la existencia de una infraestructura rural adecuada, las garantías de pleno empleo y comercio justo, y el control del monopolio de la fuerza por parte del Estado, para que, entre otras cosas, los grupos armados que han encontrado la razón de su existencia en la comercialización de los cultivos de uso ilícito, no puedan seguir existiendo y obligando a comunidades rurales a vincularse en este tipo de producción.

Con respecto a la formalización de la propiedad y a la relación entre la RRI y la sustitución de cultivos de uso ilícito, uno de los líderes de la COCCAM, señala que:

[...] el punto 4 avanzó hasta donde el campesino cumplió, pero ellos no le cumplieron al campesinado ¿Por qué no le cumplieron al campesinado? porque es como comenzar por arriba y no pensar que abajo tengo que tener una base fundamental, ellos no pueden avanzar en el punto 4 sin avanzar en el punto 1, porque si no están las 7 millones de hectáreas legalizadas para los campesinos y campesinas y no están los 3 millones de hectáreas para darle al campesino que no tiene tierra, el punto 4 no va a funcionar y no va a funcionar porque todos los campesinos viven en la ilegalidad, todos los campesinos que viven en lo profundo de la montaña viven en la ilegalidad de la tierra, así no tengan cultivos ilícitos viven en la ilegalidad de la tierra, porque están en territorios baldíos o están con un papel de compraventa, o sea, todos viven prácticamente en la ilegalidad, entonces si viven en la ilegalidad el Estado no puede desarrollar proyectos productivos dentro de ese territorio, eso es lo que realmente ha pasado con el PDET y el PENIS acá en el municipio” (Comunicación personal, líder campesino de la COCCAM).

Entre 2019 y 2021 a nivel nacional aumentaron las tensiones entre campesinos y fuerza pública por las labores de erradicación forzada y los constantes debates generados por la intención del Gobierno Nacional de retomar la aspersión aérea con glifosato. Anorí no fue la excepción, uno de los mayores momentos de descontento se evidenció en las movilizaciones del 28 de abril de 2021 denominada “Anorí a las calles” donde más de 4.000 campesinos anoriseños se desplazaron hacia la cabecera municipal exigiendo el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, especialmente de los PDET y PNIS.

El PNIS tiene diferentes tiempos de ejecución y diferentes montos asignados. En el primer paso que supone incluir a las familias en el programa debe ir acompañado de la entrega de dos millones de pesos por familia beneficiaria, a los dos meses siguientes un proyecto de un millón ochocientos mil pesos para cultivos de consumo familiar (seguridad alimentaria), en los siguientes cuatro meses se entregarían los proyectos de ciclo corto en el que se entregan 9 millones de pesos para proyectos productivos y al finalizar el año de ingreso al programa, se entregaba el proyecto de ciclo largo que equivalía a 10 millones de pesos. Sin embargo, el avance del PNIS en Anorí ha estado limitado a la fase inicial, aunque ya hayan pasado más de dos años, como señala uno de los líderes comunitarios:

Nos dieron los doce millones en efectivo y no nos dieron los proyectos, después de que terminaron de darnos la plata nos daban el de pan coger, pero ya habían pasado dos años desde que habíamos firmado, ya no teníamos con que comer y al día de hoy no nos han dado ni el de nueve millones, ni el de los diez millones, entonces por qué se está viendo el conflicto nuevamente, por eso, porque la gente, nos sentimos engañados por el gobierno, ellos dicen que eso se firmó a diez-quinque años, que se puede ir a veinte, sí, pero es para el PDET, para las otras agencias, pero para el PENIS no se podía todo ese tiempo porque nosotros vivimos es de esto, entonces después de que nos gastamos esos doce millones de pesos nosotros de qué íbamos a vivir y ahora hay otros temas bien complejos, cuando nosotros firmamos un bulto de abono valía cualquier cuarenta o cincuenta mil pesos, ahora vale ciento cincuenta mil, doscientos cincuenta mil y el otro más barato que era el Uria, vale trescientos y punta mil de pesos, un ternero de buena clase para que pueda engordar, cuando eso valía cuatrocientos mil pesos, ahora vale un millón quinientos, entonces ¿qué compramos con la plata? ya no compramos nada, eso es lo que está volviendo a que la gente se arme, a que la gente siembre coca ¿por qué la gente está sembrando nuevamente? porque la coca

nos da la alimentación, aunque se vuelve a retroceder en el conflicto. (Comunicación personal, líder campesino integrante de las JAC)

La situación que hoy se vive en Anorí encuentra una parte de su explicación en lo ya señalado por Gutiérrez et al (2019), las fallas en la implementación del PNIS se relacionan con la “incapacidad, descoordinación y exclusión” (p.137) que se ha evidenciado en los distintos niveles de gobierno explicado además por el mantenimiento de una política contra las drogas que replantea una visión desde la guerra y no como una política de transición para la paz.

De acuerdo con la ST, desde febrero de 2019 y hasta la presentación del séptimo informe de verificación no se había ampliado la cobertura del PNIS, y a 2020 sólo el 2,17% de las familias inscritas contaban con un proyecto productivo implementado (CINEP/PPP-CERAC, 2020). De esta manera, como señalan los informes de la ST y como se evidencia con las entrevistas realizadas a campesinos y campesinas que hacen parte del PNIS, este programa ha terminado empobreciendo a aquellas familias que decidieron acogerse de manera voluntaria y llevar a cabo la erradicación de cultivos, porque no han contado con el acompañamiento económico, técnico e infraestructural, para transitar de manera adecuada hacia cultivos de uso lícito. De hecho, como relatan habitantes del municipio, muchos han tenido que volver a sembrar coca.

Más de tres años después de la firma del A.F. los retrasos y retos en la implementación de las disposiciones relacionadas con el PNIS son evidentes y preocupantes. Aunque el PNIS sigue en marcha, y pese a que los ajustes institucionales y las medidas tomadas para articular la lucha contra los cultivos de uso ilícito con aquellos programas de la Reforma Rural Integral pueden contrarrestar los retrasos y dificultades, los avances logrados a la fecha, no han permitido la transformación productiva que requieren los campesinos para incursionar en las economías lícitas de forma sostenible ni para garantizar una implementación integral del A.F. Esta transformación requiere de la oportuna articulación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA– con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, la ampliación de los programas de formalización de tierras, el acceso a servicios básicos, garantizar las condiciones de seguridad necesarias y la posibilidad de generar actividades económicas lo suficientemente competitivas (CINEP/PPP-CERAC, 2020).

5.3.1 Participación del gobierno local

¿Cuál ha sido el papel del gobierno local frente al cumplimiento del acuerdo de paz y las transformaciones territoriales que este supone? La administración municipal que asume el periodo 2019-2023 señala una serie de retos frente a la implementación del AF, estos retos tienen que ver principalmente, con la modernización de los órganos de gobierno local. De manera particular el diseño de los PDET implica que las alcaldías entren en la dinámica de generación de proyectos para participar en las diferentes fuentes de financiación del AF.

Así mismo, los gobiernos locales han debido asumir una mayor visibilidad de las responsabilidades del Estado frente a las comunidades rurales, lo que ha creado una activación de demandas sociales por el cumplimiento de lo acordado, sin embargo, las dificultades internas para el diseño de proyectos, así como la lentitud y falta de coordinación con los demás niveles de gobierno ha generado confrontaciones entre la población y la alcaldía municipal.

Desde la firma del Acuerdo han aumentado las razones para la interlocución, se han creado mecanismos de participación y visibilización de las necesidades comunitarias, sin embargo, las transformaciones “reales” como las denominan los mismos líderes y lideresas comunitarias, parecen no llegar, aunque lleven más de 5 años esperando.

Uno de los límites más evidentes ha sido la disponibilidad presupuestal, frente a esto, en entrevista con el encargado de la ART del Bajo Cauca, Norte y Nordeste, señala que “los municipios creyeron que al ser municipios PDET ya se podían sentar y les iban a llegar los recursos o que había recursos en los PDET y ellos llegaban y los recibían”, pero -como señala este funcionario- los PDET no tienen recursos específicos para los municipios, “hay que irlos a buscar a través de las diferentes fuentes de financiación, sea el PGN, sea el SGR, SGP, o la cooperación internacional” (Funcionario ART, 2022).

En entrevista con funcionarios de la actual alcaldía estos señalan que, si bien con el Acuerdo de Paz y la definición de Anorí como municipio priorizado se ha podido acceder a más recursos,

pero advierten de los problemas para municipios como Anorí, donde la capacidad financiera y administrativa para la formulación de proyectos es muy escasas.

El presupuesto de Anorí en este momento es de 24 mil millones de pesos, pero de esos 8 mil van para el sistema de salud, la mayor parte se va en funcionamiento, luego hay que cubrir la deuda, lo que queda para inversión en el municipio es mínimo, sacar 500 millones de pesos para estructurar un proyecto es muy difícil. Entonces qué hacemos, buscamos unos aliados hay universidades, hay instituciones que nos ayudan en temas, digamos, técnicos, y ahí empezamos a estructurar los proyectos. (...) Si estos municipios tuvieran la posibilidad de acceder a recursos o asesoría por parte del gobierno nacional... es que no hay necesidad que nos transfieran dinero, pero sí de pronto equipo técnico desde el gobierno nacional, y venga sentémonos un mes con el secretario de despacho, con los presidentes de junta, o con el grupo motor a estructurar un proyecto, sería maravilloso. (Comunicación personal, alcalde del municipio de Anorí, 5 de febrero de 2022)

El desarrollo de proyectos municipales, pasa por la formulación técnica donde se definen los alcances, viabilidad, impactos y fuentes de financiación de cada proyecto. Esta situación no ha cambiado por la existencia de estas figuras de priorización municipal como los PDET, ZOMAC o Zona futuro, más bien han aparecido como otros requisitos o posibilidades, pero frente a las que previamente deben existir capacidades administrativas en los gobiernos locales.

Nosotros tenemos que entregar esos proyectos en fase 3. Fase 1 es una idea, casi que podemos decir que todas las iniciativas PDET son fase 1, todas las que entregó el grupo motor pueden ser muy validas, pero hasta ahí no son nada. Fase 2 ya es empezar a darle una línea de gestión al proyecto, entonces tenemos que ver a qué bolsa aplicamos, cuáles son los lineamientos de presentación del proyecto, porque tampoco hay una línea genérica para formular un proyecto y que se vaya para todas las agencias, sino que casi que cada agencia tiene un formato diferente y es muy tedioso.” Fase 3 es un proyecto final con estudios, diseños, con caracterizaciones, con todo lo que implica el proyecto. Sin aprobarse, pagamos que diseño arquitectónico estructural... bueno, una cantidad de cosas, que estudios de suelo, la documentación legal que requiera, si se requiere licencia ambiental, todo eso tiene que solucionarse. Si es un proyecto que implica tocar el predio de un particular entonces la titularidad del predio a nombre de la administración para poder hacer algo, si una escuela no está legalizada no se puede invertir. Pero además los requisitos adicionales del departamento. Entonces cuando ya está todo eso resuelto ya tenemos la fase 3 y lo postulamos a diferentes bolsas, hay algunas que nos aceptan los mismos formatos,

pero todas no. (Comunicación personal, alcalde del municipio de Anorí, 5 de febrero de 2022)

Tanto para el gobierno local, como para las mismas comunidades este tipo de diseño representa problemas para municipios de sexta categoría como Anorí: “el PDET pone prácticamente a los municipios a pelear por un recurso que ahí no hay que echarles la culpa a los alcaldes (...) Anorí no tiene el músculo financiero para formular proyectos y entregarlos ya formulados con diseño y todo” (Comunicación personal, líder comunitario de la COCAM).

Hubo una muy mala concepción de la estrategia PDET, la gente creía que eso era una bolsa segura de recursos, que no era sino coger esas iniciativas que ellos plasmaron desde el grupo motor, y decir queremos estas y estas y ya el recurso va a llegar. Y no, resulta que es una ruta de estructuración normal, entonces ahí fue donde empezó a ponerse crítica la cosa, porque la gente no entiende que estructurar un proyecto pasa por todo lo que ya te expliqué. (Comunicación personal, alcalde del municipio de Anorí, 5 de febrero de 2022)

Sin embargo, estas dificultades que obedecen a problemas previos en el funcionamiento del Estado en el orden local y a la falta de una mayor destinación presupuestal, se combinan con la falta de voluntad política, con pasividad frente a las responsabilidades administrativas, o con corrupción y lentitud en el manejo institucional en las diferentes escalas de gobierno.

Es difícil acceder a los recursos, se entra como en una especie de competencia, y no hay ofertas permanentes, son temporales y toca aprovecharlas en su momento. Bueno ya en el ejercicio político pues claro, personas influyentes ayudan para que se agilice un proyecto, o dan información para saber a qué agencias o bolsas de financiación podemos acceder. Si se puede (acceder) porque nosotros lo hemos logrado sin ese relacionamiento, pero la ruta no es quizás tan expedita. (Comunicación personal, alcalde del municipio de Anorí, 5 de febrero de 2022)

Como señala uno de los líderes campesinos de Anorí: son las Alcaldías las que tienen la responsabilidad de incluir en el Plan de Desarrollo las iniciativas construidas en los diferentes niveles de participación de los PDET, especialmente aquellas de nivel municipal consignadas en los PMTR y los PATR, que dan cuenta de las necesidades más urgentes de los habitantes del municipio.

¿Qué es una iniciativa? es una idea de lo que se necesita para transformar el territorio, porque le digo que ahí ya juegan los Alcaldes, porque son ellos los que deben de incluir en su plan de desarrollo municipal, primero es un plan de gobierno cuando están en campaña y ya luego se convierte en plan de desarrollo, lo que podemos decir de acá de Anorí es que no pusieron de prioridad las cosas que nosotros necesitamos, porque nosotros lo que más necesitamos es el tema de las vías y el tema de la titulación de tierras (Comunicación personal, líder JAC, Anorí La Plancha, 4 de febrero de 2022).

Para uno de los líderes entrevistados, es posible distinguir las posiciones asumidas por los gobiernos locales frente a la implementación del AF: “la administración anterior que le tocó el inicio, se tiraba unos discursos y decía que sí, que apoyaba, pero cuando tocaba gestionar, decía que no le tocaba gestionar ningún proyecto”, la actual administración “si ha tratado de gestionar varios proyectos, pero como le digo, son muy lentos, este proyecto de las baterías sanitarias, tiene dos años y apenas se va a empezar a implementar” (Comunicación personal, líder de las JAC, Anorí).

5.4 ¿Cómo pensar las Capacidades del Estado en regiones de soberanía en disputa?

Actualmente uno de los retos municipales más fuertes es el de construir capacidades locales, tanto administrativas como financieras. Como ya se ha señalado, las capacidades son entendidas a partir del poder despótico e infraestructural, sin embargo, el mantenimiento de la legitimidad de un Estado no se da si una de estas no funciona correctamente. En este caso, se trata principalmente de revisar el cambio de las capacidades en un sentido infraestructural, entendido como la posibilidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente y estas deben ser tanto fiscales, como políticas y administrativas.

Una manera de observar el cambio en estas capacidades es a través de las entrevistas a los actores locales, que ya se han mostrado anteriormente, pero también, mediante los mecanismos institucionales para dar cuenta del estado de los municipios, algunas de estas mediciones que

resultan de utilidad son las realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ²⁰, como el Índice de Desarrollo Municipal (IDI) 2000-2009, el Índice de Desempeño Integral (IDI) de 2006-2015, o la Medición del Desempeño Municipal (MDM) de 2016-2022.

El objetivo de estas mediciones es evaluar la gestión pública (en sus etapas de programación, ejecución y seguimiento) y la toma de decisiones en el uso de los recursos de los municipios. Como advierte el DNP (2020), existe evidencia de la relación entre mayores capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, en especial aquellas capacidades asociadas con recaudo de impuestos y provisión de servicios públicos, con mejores resultados de desarrollo económico y social, y menores tasas de pobreza.

El IDM²¹ coordinado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- del DNP mide el comportamiento de los municipios en variables de tipo social y financiero. Las primeras son tomadas del censo de 2005 y las segundas de las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP para la vigencia analizada.

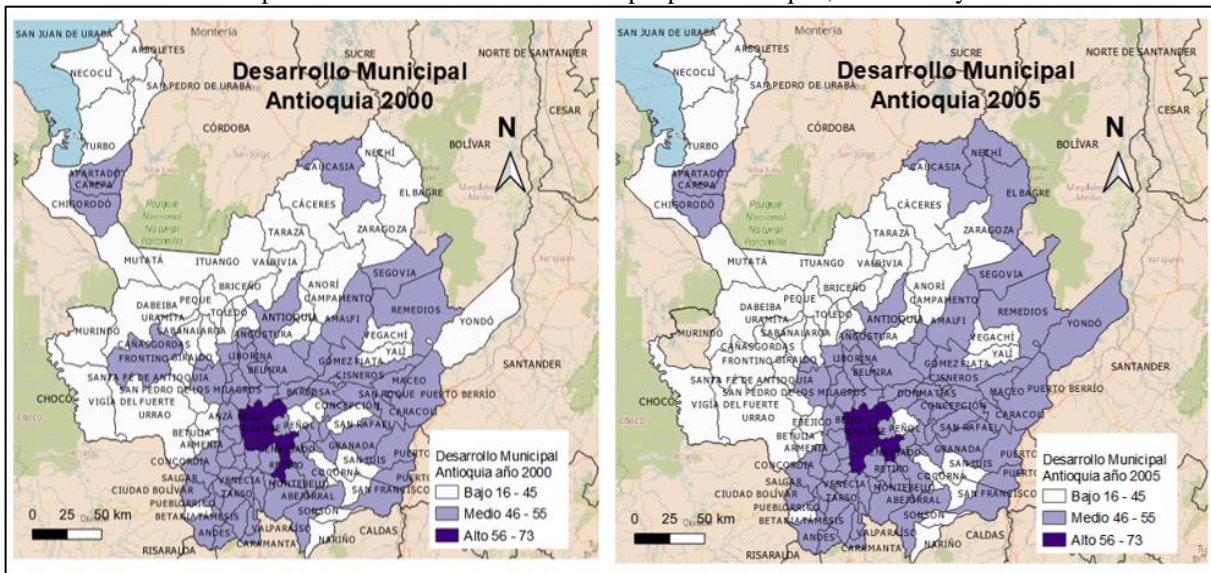
En el mapa 7 se pueden observar los municipios del departamento de Antioquia con mayor y menor puntaje en el IDM entre los años 2000 y 2005, el tono morado oscuro pertenece a los municipios con resultados altos o superiores a 56 puntos, mientras que los municipios con un IDM bajo se encuentran en valores inferiores a 45 puntos.

En este caso tenemos pocas variaciones en un periodo de 4 años, y los resultados más altos se concentran en la subregión valle de Aburrá donde se encuentra Medellín como capital del departamento. Los municipios pertenecientes a las subregiones Oriente, Magdalena Medio y Sur Oeste antioqueño se ubican en una posición media del IDM, y los municipios de las subregiones Urabá, y Bajo Cauca, Norte y Nordeste son las que concentran el mayor número de municipios con IDM inferiores a 45 puntos.

²⁰ La metodología de estas mediciones puede consultarse en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

²¹ Las mediciones del Índice de Desarrollo Municipal se encuentran disponibles en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>

Mapa 11 Índice de Desarrollo Municipal para Antioquia, años 2000 y 2005

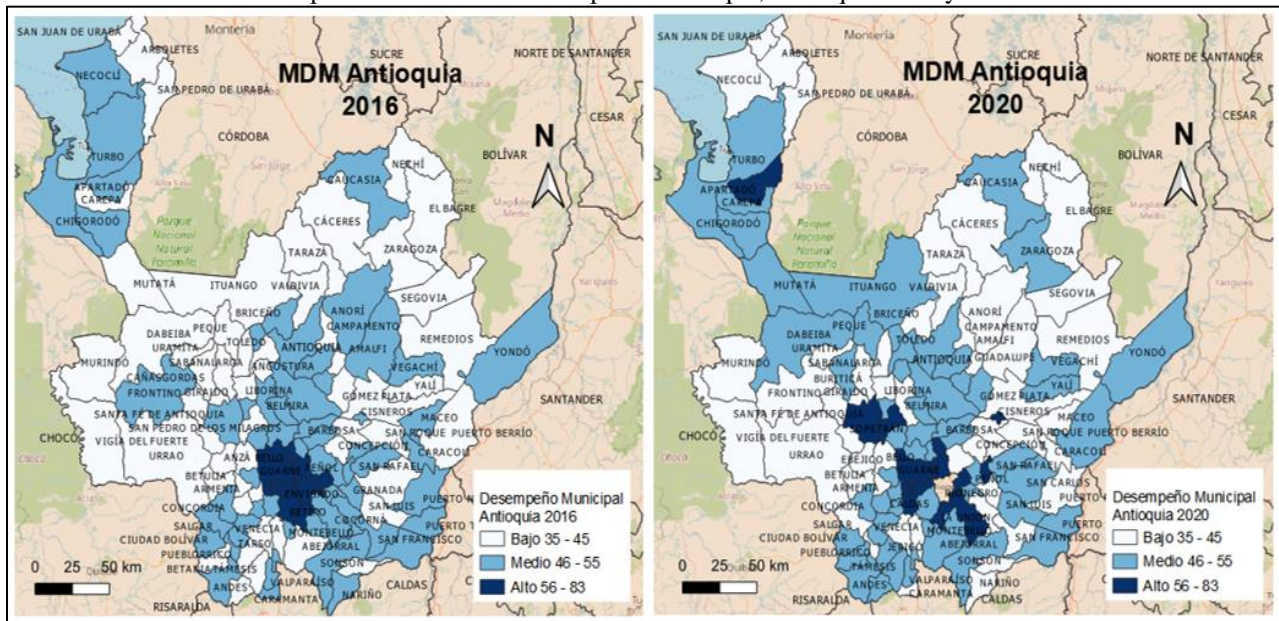


Fuente: Elaboración propia con datos de la IDM del DANE.

Por su parte, a partir de 2016 se empieza a calcular la MDM, esta se divide en dos componentes: 1. Gestión, que incluye las variables: movilización de recursos, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia, ordenamiento territorial., y 2. Resultados, que incluye las variables: educación, salud, servicios, seguridad y convivencia. El indicador final de la MDM se encuentra expresado entre 0 y 100, donde Menos de 45 puntos corresponde a un bajo desempeño, entre 45 y 55 puntos un desempeño medio y, a partir de 55 puntos empieza a ser considerado un desempeño alto, así, un municipio con una puntuación cercana a 100 equivale a un excelente desempeño en el componente de gestión, y buenos resultados de desarrollo, por mantener o mejorar sus condiciones frente a la medición anterior (DANE, 2020).

En el mapa 8 se pueden observar los municipios con un MDM alto -superior a 56 puntos- en color azul oscuro, nuevamente para 2016 los municipios que obtienen estos valores se encuentran en el centro geográfico y económico administrativo del municipio. Los municipios con un desempeño medio -entre 46 y 55 puntos- se encuentran en un color azul más claro, y en blanco aparecen municipios con una MDM baja -inferiores a 45 puntos-.

Mapa 12 Medición de Desempeño Municipal, Antioquia 2016 y 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la MDM del DANE.

En la subregión PDET Bajo Cauca, Norte y Nordeste las capacidades municipales no parecen haberse incrementado de manera significativa, 10 de los 13 municipios, permanecen para 2020²² con un IDM igual o en algunos casos inferior al IDM de 2016, y algunos municipios que habían mostrado avances en 2019, vuelven a recaer en mediciones bajas para 2020.

Al comparar el componente de Gestión, que responde a los factores de movilización y ejecución de recursos, entre el año 2016 que se firma el Acuerdo de Paz y el 2020, se encuentra que es uno de los aspectos que permanece igual en casi todos los municipios PDET de Antioquia, para la subregión Bajo Cauca, Norte y Nordeste disminuye en los casos de Amalfi, Anorí, Briceño, El Bagre, Nechí, y Valdivia; y en la subregión Urabá, disminuye en los municipios de Necoclí y San Pedro de Urabá. Este componente aumenta de manera significativa en los municipios de la subregión Urabá: Apartadó, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá y Turbo; y en Bajo Cauca, Norte y Nordeste al comparar 2016 y 2020, solo se evidencia un aumento en Ituango, Remedios y Zaragoza.

²² Puede resultar claro que la pandemia haya tenido repercusiones en estos componentes, sin embargo, aún no hay estudios suficientes.

Tabla 8 Resultados MDM subregiones PDET Antioquia 2020, componente de Gestión

| Subregión PDET | Municipio PDET | MDM Gestión 2016 | MDM Gestión 2017 | MDM Gestión 2018 | MDM Gestión 2019 | MDM Gestión 2020 | Tendencia |
|------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|
| Bajo Cauca, Norte y Nordeste | AMALFI | 60.54 | 55.55 | 59.99 | 56.09 | 39.93 | |
| | ANORÍ | 50.77 | 51.40 | 51.63 | 54.64 | 46.37 | |
| | BRICEÑO | 52.18 | 46.63 | 57.20 | 60.62 | 49.59 | |
| | CÁCERES | 44.42 | 49.74 | 40.18 | 27.13 | 41.75 | |
| | CAUCASIA | 55.84 | 36.45 | 60.26 | 60.12 | 56.73 | |
| | EL BAGRE | 50.87 | 49.24 | 49.55 | 52.87 | 47.10 | |
| | ITUANGO | 47.18 | 53.11 | 50.69 | 29.07 | 53.53 | |
| | NECHÍ | 50.39 | 35.72 | 38.15 | 48.77 | 38.18 | |
| | REMEDIOS | 45.99 | 38.46 | 48.16 | 50.45 | 50.37 | |
| | SEGOVIA | 48.38 | 34.78 | 40.58 | 48.07 | 43.54 | |
| | TARAZÁ | 43.26 | 43.61 | 41.28 | 24.75 | 45.46 | |
| VALDIVIA | 47.34 | 48.86 | 48.87 | 55.12 | 45.18 | | |
| ZARAGOZA | 36.59 | 46.69 | 48.09 | 55.59 | 51.83 | | |
| Urabá | APARTADÓ | 55.78 | 58.50 | 60.51 | 72.34 | 72.21 | |
| | CAREPA | 51.84 | 57.56 | 57.73 | 48.08 | 53.48 | |
| | CHIGORODÓ | 57.03 | 51.68 | 54.17 | 63.27 | 60.06 | |
| | DABEIBA | 42.98 | 42.11 | 35.27 | 58.48 | 56.61 | |
| | MUTATÁ | 46.04 | 49.25 | 49.27 | 63.85 | 58.95 | |
| | NECOCLÍ | 53.29 | 42.88 | 47.96 | 60.66 | 46.93 | |
| | SAN PEDRO | 46.08 | 52.85 | 49.10 | 49.96 | 37.12 | |
| TURBO | 58.43 | 57.49 | 54.51 | 62.00 | 61.23 | | |

Fuente: Elaboración propia con base en el visor de resultados MDM, 2020.

Los cambios más importantes en el componente de Resultados -que responde a la medición de las condiciones de vida de los habitantes al tener en cuenta acceso a salud, educación, y saneamiento básico- se encuentran en los municipios Briceño, Segovia, Valdivia y Zaragoza, para la subregión Bajo Cauca, Norte y Nordeste; y para la subregión Urabá casi todos los municipios presentan transformaciones positivas, excepto Dabeiba y Mutatá que tuvieron un descenso relativo comparado entre 2016 y 2020.

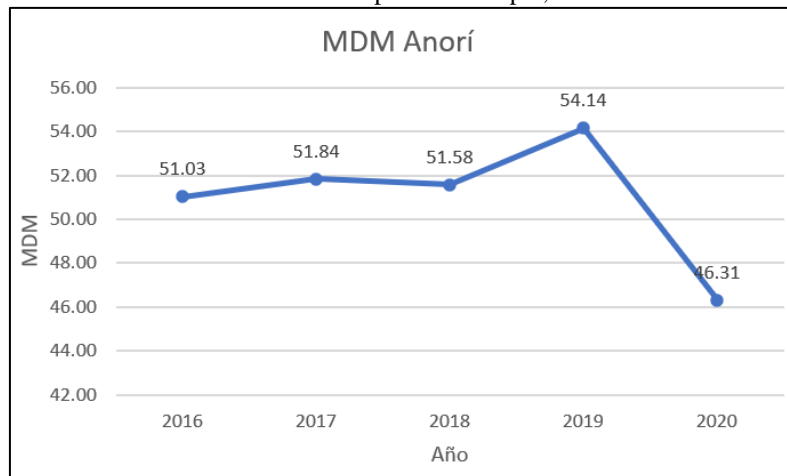
Tabla 9 Resultados MDM subregiones PDET Antioquia 2020, componente de Resultados

| Subregión PDET | Municipio PDET | MDM Resultados 2016 | MDM Resultados 2017 | MDM Resultados 2018 | MDM Resultados 2019 | MDM Resultados 2020 | Tendencia |
|------------------------------|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| Bajo Cauca, Norte y Nordeste | AMALFI | 69.35 | 68.54 | 66.75 | 66.57 | 68.59 | |
| | ANORÍ | 63.47 | 64.88 | 64.72 | 63.21 | 63.01 | |
| | BRICEÑO | 65.89 | 63.82 | 64.13 | 67.73 | 69.61 | |
| | CÁCERES | 63.12 | 63.73 | 57.70 | 58.13 | 56.79 | |
| | CAUCASIA | 67.85 | 66.76 | 68.95 | 67.59 | 69.57 | |
| | EL BAGRE | 70.25 | 71.05 | 69.12 | 69.58 | 69.69 | |
| | ITUANGO | 70.95 | 71.23 | 67.80 | 68.14 | 18.16 | |
| | NECHÍ | 65.32 | 67.86 | 68.62 | 66.58 | 66.96 | |
| | REMEDIOS | 64.80 | 65.86 | 67.12 | 65.67 | 64.42 | |
| | SEGOVIA | 63.11 | 62.24 | 65.19 | 64.03 | 66.52 | |
| | TARAZÁ | 64.48 | 65.29 | 62.67 | 64.70 | 63.59 | |
| | VALDIVIA | 60.14 | 60.51 | 57.60 | 63.23 | 63.80 | |
| ZARAGOZA | 62.40 | 63.94 | 63.62 | 65.95 | 65.84 | | |
| Urabá | APARTADÓ | 66.12 | 65.73 | 63.64 | 69.84 | 74.76 | |
| | CAREPA | 67.97 | 67.87 | 67.50 | 71.54 | 73.60 | |
| | CHIGORODÓ | 69.98 | 68.44 | 67.94 | 73.18 | 75.00 | |
| | DABEIBA | 69.27 | 70.00 | 68.14 | 67.24 | 67.04 | |
| | MUTATÁ | 69.96 | 70.29 | 66.06 | 64.64 | 67.73 | |
| | NECOCLÍ | 62.65 | 62.54 | 63.87 | 67.93 | 69.65 | |
| | SAN PEDRO | 68.19 | 68.26 | 68.59 | 68.82 | 69.50 | |
| | TURBO | 65.35 | 65.46 | 64.84 | 67.92 | 71.80 | |

Fuente: Elaboración propia con base en el visor de resultados MDM, 2020.

Los municipios de sexta categoría, principalmente dependientes de la destinación de recursos nacional a través del SGP deben participar de manera más activa en el fortalecimiento institucional. Es importante señalar que, en tanto no se logren transformar los aspectos concernientes a estos componentes, los municipios seguirán bajo la misma lógica de dependencia de la administración nacional, recayendo en condiciones de vulnerabilidad cuando no se sigan destinando los montos necesarios para mantener cierta estabilidad en las condiciones de vida locales.

Gráfica 5 Medición del Desempeño Municipal, Anorí 2016 - 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en el visor de resultados MDM, 2020.

En el caso del municipio de Anorí (ver tabla 12) se puede identificar una relativa estabilidad en los resultados de la MDM entre 2016 y 2018, con un ligero aumento de tres puntos para el año 2019, pero un descenso significativo en el 2020 pasando de 54.14 a 46.31, lo que demuestra poca adaptabilidad frente a condiciones adversas (DNP, 2020). Con respecto al componente de Gestión, la variable que se identifica con mayores rezagos corresponde a la movilización de recursos, y solo se identifica un avance en la variable de ordenamiento territorial que pasa de 31.45 en 2016 a 46.36 en 2020 (ver tabla 13).

Tabla 10 Resultados MDM Anorí 2020, componente de Gestión

| Tablero de control - componente de Gestión | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------|
| Variables | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Tendencia |
| 1. Movilización de recursos | 22.5 | 21.18 | 16.71 | 16.04 | 19.73 | |
| Ingreso tributario y no tributario sin recaudo OT per cápita | \$195,516 | \$183,583 | \$154,760 | \$176,416 | \$208,320.00 | |
| Ingreso tributario de OT per cápita | \$14,046 | \$19,632 | \$17,803 | \$7,553 | \$17,229 | |
| % de inversión financiada con recursos propios | 7.4% | 7.70% | 5.60% | 8.10% | 7.10% | |
| 2. Ejecución de recursos | 63.32 | 66.09 | 71.96 | 89.50 | 58.27 | |
| % de ejecución SGP | 71.38% | 80.87% | 81.03% | 92.27% | 88.84% | |
| % de ejecución recursos propios | 71.16% | 76.22% | 79.17% | 72.87% | 64.44% | |
| % de ejecución otras fuentes | 96.24% | 86.43% | 80.14% | 98.36% | 29.81% | |
| Indicador de eficiencia del IGPR | 22.50 | 20.83 | 47.50 | 66.67 | 50.00 | |
| 3. Gobierno abierto y transparencia | 83.83 | 84.59 | 85.25 | 96.48 | 61.11 | |
| Organización de la información | 66.67 | 66.67 | 66.67 | 100.00 | 0.00 | |
| Rendición de cuentas | 84.81 | 87.11 | 89.10 | 89.44 | 83.33 | |
| Atención al ciudadano | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | |
| 4. Ordenamiento territorial | 31.45 | 33.75 | 32.60 | 16.55 | 46.36 | |
| Tasa efectiva de recaudo | \$2.06 | \$2.80 | \$2.43 | \$1.29 | \$2.84 | |
| % Uso de instrumentos OT | 50% | 50% | 50% | 25% | 75% | |

Fuente: Visor de resultados MDM, 2020.

En el componente de resultados, el municipio de Anorí solo mantiene un nivel de ascenso en la variable 3 servicios, y específicamente en lo concerniente a la cobertura eléctrica rural, pasando de un 54% de cobertura en 2016 a un 99.08% en 2020.

Tabla 11 Resultados MDM Anorí 2020, componente de Resultados

| Tablero de control - componente de Resultados | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|
| Variables | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Tendencia |
| 1. Educación | 44.49 | 46.37 | 45.4 | 43.97 | 42.16 | |
| Cobertura neta en educación media | 26.70% | 33.92% | 32.64% | 31.42% | 36.00% | |
| Puntaje promedio prueba Saber 11 - Matemáticas | 39.78 | 41.54 | 40.34 | 40.90 | 39.74 | |
| Puntaje promedio prueba Saber 11 - Lenguaje | 43.88 | 47.59 | 45.88 | 43.94 | 43.21 | |
| Cobertura neta en educación transición | 64.94% | 60.62% | 60.34% | 58.07% | 49.00% | |
| 2. Salud | 88.62 | 87.67 | 95.00 | 87.5 | 88.08 | |
| Cobertura en salud | 87.48% | 90.11% | 89.40% | 85.60% | 86.29% | |
| Cobertura en vacunación pentavalente | 100.00% | 93.70% | 100.00% | 100.00% | 97.40% | |
| Tasa de mortalidad infantil | 21.64% | 20.79% | 4.46% | 23.10% | 19.45% | |
| 3. Servicios | 28.79% | 36.74% | 37.10% | 36.27% | 38.03% | |
| Cobertura en energía eléctrica rural | 54.00% | 77.52% | 77.52% | 74.29% | 79.08% | |
| penetración de banda ancha | 3.76% | 4.10% | 5.31% | 6.00% | 6.27% | |
| Cobertura en acueducto | 36.02% | 36.02% | 36.00% | 35.91% | 36.09% | |
| Cobertura en alcantarillado | 21.20% | 21.20% | 21.17% | 21.11% | 21.37% | |
| 4. Seguridad y convivencia | 92.00 | 88.73 | 81.40 | 85.09 | 83.77 | |
| Tasa de hurtos por 10.000 | 7.51 | 17.69 | 19.17 | 18.15 | 19.37 | |
| Tasa de homicidios por 10.000 habitantes | 5.78 | 5.71 | 14.66 | 3.74 | 9.42 | |
| Tasa de casos de violencia intrafamiliar por 10.000 habitantes | 5.20 | 7.42 | 9.58 | 17.61 | 8.38 | |

Fuente: Visor de resultados MDM, 2020.

CONCLUSIONES

Se comprende que las reconfiguraciones territoriales ocurridas o detonadas por eventos considerados como coyunturas críticas, o momentos transicionales, hacen parte de procesos emergentes y dinámicos, es decir, procesos que por su corta duración no han logrado una estabilidad para mantenerse y reproducirse sin los incentivos externos necesarios. En un contexto de conflictividad y desigualdades rurales, como el que se proyecta cambiar con la firma del Acuerdo de Paz -mediante la territorialización de las propuestas contempladas en el Acuerdo-, es necesaria una dinámica activa para la ejecución y el cumplimiento de aspectos básicos que desarrollen, en primera instancia, elementos fracturados como la confianza institucional, u originarios de eso que se busca reemplazar, como lo son las desigualdades en los territorios rurales. Atender este tipo de asuntos, no pasa, desde luego, por “cumplimientos” o ejecuciones desde una mirada exclusivamente externa, impositiva o desterritorializada, de hecho, este ha sido un punto problemático señalado por organizaciones municipales que evidencian la desconexión territorial de aquellos actores que simplemente aparecen como mediadores -temporales- en la ejecución de proyectos, para luego retirarse sin establecer ningún vínculo y compromiso con las intervenciones realizadas.

En el caso de Anorí se evidencia un reacomodamiento institucional, surgimiento y desaparición de actores -armados y no armados-, pero, sobre todo, es notoria la tensión en la sociedad por la falta de “regulación” o existencia de normas claras, y de quién debe llevar a cabo un efectivo cumplimiento de las mismas. Por lo tanto, las transiciones políticas en contextos de conflictividad armada y de ausencia de una sólida infraestructura estatal, donde han primado los arreglos informales, deben considerar la formación histórica municipal, es decir, los acuerdos, normas, y organizaciones existentes, que regulaban y operaban frente a los vacíos institucionales para mantener acuerdos que servían como contenedores de conflictos más graves para la población, o en última instancia, como formas de construcción de autoridad pública.

Para muchos de los líderes campesinos entrevistados, aunque el Estado no goza de gran legitimidad, reconocen que después de la entrega de armas de las FARC, es el Estado el llamado

a intervenir en algunos aspectos dentro de los territorios rurales, pues la ausencia de normas está generando nuevos conflictos económicos, ambientales y sociales, por ejemplo algunos de los más evidentes son aquellos conflictos derivados de la definición en los usos del suelo, especialmente en la protección ambiental de los ríos y zonas de reserva que están siendo destruidas por la minería.

En cuanto al PDET y el PNIS que han sido de los pocos programas derivados del acuerdo de paz que se han empezado a implementar en el municipio de Anorí, se pueden evidenciar varios problemas. En primer lugar, dada la lentitud institucional con la que han operado para llevar a cabo las transformaciones que las comunidades rurales identificaban como urgentes, se han creado nuevas formas de desconfianza institucional, o se han reforzado las desconfianzas previamente existentes. Y, en segundo lugar, han demostrado ser programas con un manejo superficial de las problemáticas rurales, ya que no han ahondado en una solución ni del problema agrario, ni mucho menos de provisión de bienes públicos rurales.

Para muchos de los campesinos anoriseños, aunque los PDET han servido para mejorar las casetas comunitarias, algunas instituciones educativas y el mantenimiento o construcción de puentes, esto no ha creado mayores impactos para transformar la vida de las comunidades, pues resultan siendo arreglos “menores” frente a los que existen muchas desconfianzas en términos de la ejecución de recursos.

En cuanto al PNIS, este ha terminado por agudizar las confrontaciones entre campesinos y fuerza pública, ya que no se ha avanzado en políticas que permitan una transición efectiva de economías ilícitas a economías lícitas, pues esta transición efectiva solo pasa por la adecuada provisión de bienes públicos rurales por parte del Estado, considerando que la ausencia, principalmente de carreteras, adjudicación o formalización de tierras, y de un adecuado acceso a salud y educación, ha imposibilitado el fortalecimiento de otras economías campesinas. Además, la falta de diálogo y entendimiento del Estado reflejado en el tipo de diseño de políticas de sustitución o erradicación y en las acciones de sus funcionarios, ha llevado a una continua estigmatización de los y las campesinas cultivadoras de coca, más que a una búsqueda de soluciones adecuadas. Uno de los aspectos más dramáticos del incumplimiento tiene que ver con obligar a los campesinos y campesinas a erradicar los cultivos de coca, sin garantizar una

efectiva regularidad en los subsidios económicos mientras es llevada a cabo la transición económica de las familias cultivadoras, poniendo en riesgo su seguridad alimentaria y subsistencia.

Si entendemos las capacidades estatales como capacidad organizacional para proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente y si atamos esto a la historia política de territorios con presencias desiguales y discontinuas del Estado, entendemos que una efectiva transición en estas condiciones previamente existentes, pasa por la destinación adecuada de recursos, y la modernización del aparato estatal, tanto en la capacitación burocrática, como en la coherencia y dialogo institucional en los diferentes niveles de gobierno. Pero también, pasa por la posibilidad de construir nuevas reglas, ahora no solo nacionales sino también locales, donde se impliquen la variedad de actores políticos, sociales y económicos que han aparecido como ordenadores o desordenadores de las relaciones territoriales;

No hay un cambio en las capacidades locales si no hay una transición política pensada en la transformación de la relación entre actores, el tipo de destinación presupuestal, y las reglas e instituciones del orden local. Es decir que, las transiciones políticas si bien implican una disposición macro social en tanto Estado y gobierno, requieren fundamentalmente de las dinimizaciones que se hagan en contextos meso del transcurrir político. De lo contrario, lo que sigue apareciendo son hibridaciones del régimen político, donde no sólo se pueden evidenciar espacios (o zonas grises como las denominaría O'Donnell) en los que hay un menor funcionamiento estatal, sino zonas en las que hay una presencia Estatal descoordinada y poco eficiente.

REFERENCIAS

- Acero Vargas, C. (2018). Miguel Centeno, Atul Kohli y Deborah J. Yashar (editores) con Dinsha Mistree (2017) *States in the Developing World*. Nueva York: Cambridge University Press. En: *Revista de estudios socio-jurídicos*, pp. 193-200. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/6586/6145>
- Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – IEPRI.
- Asinelli, C; Acuña, C. (2015). Prefacio sobre la Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. En: *Capacidades estatales, diez textos fundamentales*. Serie: Estado, Gestión pública y Desarrollo en América Latina. Argentina: Corporación Andina de Fomento (CAF), pp. 13-15.
- Blatter, J; Haverland, M. (2014). Case studies and (causal-) process tracing. En: Isabelle Engeli y Christine Rothmayr (eds.): *Comparative Policy Studies*. pp. 59-84 Disponible en: https://www.academia.edu/15500793/Case_studies_and_causal_process_tracing
- Bril-Mascarenhas, T; Mailet, A; Mayaux, P. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, núm. 3, 2017, pp. 659-684 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.
- Carrillo Gonzáles, L. (2017). *Eso que también debe transitar: la experiencia de un orden local en medio de la guerra de cara a la construcción de paz en Colombia*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO - CONACYT. Libro digital, PDF. ISBN 978-987-722-279-1
- Centeno, M; Kohli, A; Yashar, D. (2017). *Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics*. In: *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chudnovsky, M. (2015). *Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias*

- argentinas de Chaco y Formosa. En: *Capacidades estatales, diez textos fundamentales*. Serie: Estado, Gestión pública y Desarrollo en América Latina. Argentina: Corporación Andina de Fomento (CAF), pp. 309-365.
- Collier, R; Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press.
- Collier, D. (2008). Symposium: Case selection, case studies, and causal inference. *Qualitative & Multi-Method Research*. Vol. 6. No. 2. Disponible en: https://www.academia.edu/23740521/Symposium_Case_Selection_Case_Studies_and_Causal_Inference
- Falleti, T; Lynch, J. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies* Volume 42 Number 9, pp. 1143-1166. SAGE Publications. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414009331724>
- Falleti, T; Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 10, N.º 2, pp. 187-220. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387151037001.pdf>
- Garay, L. (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: De la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Bogotá, Colombia: Fundación Heinrich Böll. Recuperado de: <https://co.boell.org/es/2021/01/14/aparatos-estatales-y-luchas-de-poderes-de-la-captura-la-cooptacion-y-la-reconfiguracion>
- García Montes, M. (2015). Análisis del uso y cobertura del suelo en Anorí (Antioquia Colombia) con relación a la minería entre el 2008- 2015. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7509/AN%C3%81LISIS%20DEL%20USO%20Y%20COBERTURA%20%20DEL%20SUELO%20EN%20%20ANOR%C3%8D.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- García Villegas, M; Rodríguez, J; García Sánchez, M; Revelo Rebolledo, J; Espinosa, J. (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Villegas, M; Revelo Rebolledo, J. (2018). La construcción del Estado local en Colombia. Bogotá, *Revista análisis político* N° 92, pp. 69-95.

- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review* Vol. 98, No. 2. Disponible en: https://www.academia.edu/2753883/What_is_a_case_study_and_what_is_it_good_for
- Giraudy, A; Moncada, E; Snyder, R. (2021). El análisis subnacional: Aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. *Revista de ciencia política*. Recuperado de: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/33851>
- González, F; Bolívar, I; Vázquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- González, F. (2016). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Odecofi, Cinep, Colección Territorio, Poder y Conflicto.
- Hall, S. (2014). *El Estado en Cuestión En: Sin Garantías, trayectorias y problemáticas de los estudios culturales*. Editorial Universidad del Cauca.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. (2011). “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”, in *International Handbook on informal Governance*, eds. Thomas Christiansen and Christine Neuhold.
- Hoffman, K; Kirk, T. (2013). *Public Authority and the Provision of Public Goods in Conflict-Affected and Transitioning Regions*. Recuperado de: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a49e5274a27b200050f/JSRP7-HoffmannKirk.pdf>
- IPC (2017). *Anorí entre herencias de guerra y expectativas de paz*. Instituto Popular de Capacitación. Recuperado de: <http://ipc.org.co/index.php/2017/03/anori-entre-herencias-de-guerra-y-expectativas-de-paz/>
- IPC. (S.f). *Nordeste antioqueño*. Instituto Popular de Capacitación. Recuperado de: <http://ipc.org.co/index.php/regiones/nordeste-de-antioquia/>
- Leónidas Aguirre, J. (2017). *Mecanismos causales y seguimiento de procesos. Una introducción*. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 11, (1),147-175. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387153373006>

- Linz, J. (1990). Transición a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, ISSN 0210-5233, N.º 51, 1990, págs. 7-34.
- López, C. (2017). ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres colombias. Bogotá, editorial Penguin Random House.
- Lozano, C. (2009). Quince años de prestación de Ayuda Humanitaria por Muerte en Colombia: un estudio normativo, En: *Reparar en Colombia, los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Colombia: ICTJ, Dejusticia, pp. 249-291.
- Mann, M. (1993). *The sources of social power*, Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisitado. En: *Capacidades estatales, diez textos fundamentales*. Serie: Estado, Gestión pública y Desarrollo en América Latina. Argentina: Corporación Andina de Fomento (CAF), pp. 107-125.
- Majbub-Avendaño, S. (2017). Implementación del punto 4 del acuerdo de paz. *Revista ideas verdes* No. 4 - diciembre 2017 - Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia, Indepaz.
- Maya, N. (2020). Reconfiguración de órdenes locales en la transición. El caso de Anorí (Antioquia) con las FARC-EP / FARC (2016-2019).
- Martínez, V. (2018). Aportes de las mujeres rurales al desarrollo territorial y la paz. Tesis de especialización, Universidad de Antioquia e Instituto de Estudios Regionales -INER-. Medellín, Colombia.
- Mazucca, S. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, N°3. P.545-560.
- Montañéz, G. (2016). Territorios para la paz en Colombia. Procesos entre la vida y el capital. Bogotá, Colombia: Bitácora 26, universidad nacional.
- Mora Cortés, A. (2014). Estado, pobreza y desigualdad: Colombia, la violencia socioeconómica y la ruptura del pacto constitucional de 1991. En: *La vulnerabilidad del mundo. Democracias y violencias en la globalización*. Leopoldo Múnera Ruiz y Matthieu de Nanteuil (Editores). Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales - Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina - Unijus. pp. 73-92.

- Munck, G. (2002). La transición a la política de masas en América Latina. *Revista Araucaria*, 4(7). Recuperado a partir de <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/968>
- Munck, G. (2002). Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos. *Revista Política y gobierno*, Vol. IX. N° 2.
- Munck, G. (2006). Desagregando al régimen político: Aspectos conceptuales en el Estudio de la democratización. Víctor Alarcón Olgún (ed.), *Metodologías para el análisis político: Enfoques, procesos e instituciones*. México: UAM and Plaza y Valdés Editores, 2006, <https://ssrn.com/abstract=2480780>
- Morlino, L. (2009). Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion? *European Political Science Review*. O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and some conceptual issues. *World Development*.
- O'Donnell, G. (2015). Estado, democratización y ciudadanía. En: *Capacidades estatales, diez textos fundamentales*. Serie: Estado, Gestión pública y Desarrollo en América Latina. Argentina: Corporación Andina de Fomento (CAF), pp.25-58.
- Peñaranda, I; Otero-Bahamon; Uribe, S. (2021). What is the state made of? Coca, roads, and the materiality of state formation in the frontier. *Journal World Development*, Vol, 141. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X21000073>
- Poulantzas, N. (1969). *Clases sociales y poder político en el Estado capitalista*. México: Siglo veintiuno editores.
- Poulantzas, N. (1980). *Estado, poder y socialismo*. España: Siglo veintiuno editores.
- Ramírez, L; Gómez, A; Moreno, S; Londoño, J; Martínez, V. (2021). “Trayectos de paz. Propuesta metodológica para el análisis de la reconfiguración territorial durante el posacuerdo”. Medellín Colombia: Universidad De Antioquia.
- Rivas, A. (2017). El abordaje territorial en el posacuerdo, del enfoque monofuncional a la transición multifuncional del territorio: aportes investigativos a partir del laboratorio de paz de Montes de María, Colombia. En: *Desarrollo Rural para el posconflicto*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

- Serjé, M. (2011). *El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología, CESO, Ediciones Uniandes.
- Sosa Bernal, O; Cabal Jaramillo, J; Cubillos Mendoza; L; Estupiñán Heredia, J; Oyuela Soler, A; Pardo Pinzón, R. (2020). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET 2019*. Bogotá, Colombia: Agencia de Renovación del Territorio ART.
- Vasco, M. (1996). *Sistema de inversión pública y descentralización: el caso colombiano*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social, ILPES.
- Vom Hau, M. (2015). "State Theory: Four Analytical Traditions." In: Stephan Leibfried, Frank Nullmeier, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah Levy, and John Stephens, eds., *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (New York: Oxford University Press, 2015), pp. 131-151.
- Wigell, M. (2008). Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics. *Democratization*, Vol.15, No.2, April 2008, pp.230–250. DOI: 10.1080/13510340701846319#2008 Taylor & Francis.

Informes, Decretos y bases de datos

- Agencia de Renovación del Territorio ART. (2020). *Avanza PDET, diciembre 2020 – Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño / Edición número 2*.
- Agencia de Renovación del Territorio ART. (2019). *Mapa, municipios PDT, en: ABC, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Tomado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/#estrategias
- Agencia de Renovación del Territorio ART (2018). *Plan de acción para la transformación regional - PATR subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño*.
- Agencia de Renovación del Territorio ART. (2021). *Ficha Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño*. Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/#mapadiv>
- Alianza de Medios Alternativos. (2019). "Dudas sobre la implementación del Acuerdo de Paz en Anorí". Recuperado de:

<https://www.alianzademediosalternativos.org/index.php/territorio/ciudad/259-dudas-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-anori>

- Anuario Estadístico de Antioquia. (2018). 3.1.5-Población por área geográfica y municipios de Antioquia. Censos entre 1964 y 2018. Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/poblacion-315>
- Anuario Estadístico de Antioquia. (2018). 3.5.1-Población pobre y en miseria por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los municipios de Antioquia. Censo 2018. Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/poblacion-351>
- Anuario Estadístico de Antioquia. (2018). 3.5.2 Población sisbenizada según rango de puntaje en los municipios y subregiones de Antioquia. Año 2018. Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/poblacion-352>
- Anuario Estadístico de Antioquia. (2018). Infraestructura de vías en Antioquia. Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/vias-y-transporte-2018>
- CINEP/PPP y CERAC. (2019a). Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- CINEP/PPP y CERAC. (2019b). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- CINEP/PPP y CERAC. (2020). Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- CINEP/PPP y CERAC. (2021). Decimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- CINEP/PPP y CERAC. (2022). Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, Corantioquia. (2011). Ordenación Forestal Sostenible de los Bosques Naturales del Municipio de Anorí, Primera Fase. Recuperado de:

- https://www.corantioquia.gov.co/ciadoc/FLORA/AIRNR_CV_371_2009_Tomo%202.pdf
- Corporación Jurídica Libertad CJL. (2020). Tribunal Internacional de Opinión TIO. Medellín, Colombia: Corporación Jurídica Libertad – Paz con Dignidad – Gobierno del Príncipe de Asturias.
- DANE. (2009). Metodología Déficit de Vivienda. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Deficit_vivienda.pdf
- DANE. (2010). Boletín Censo 2005, municipio de Anorí. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/05040T7T000.PDF
- DANE. (2018). *Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2018#pobreza-por-departamentos-2018>.
- DANE. (Sf). Conceptos básicos. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- DNP. (2005). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf
- DNP. (2014a). Ficha de caracterización Anorí. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia_Anor%C3%AD%20ficha.pdf
- DNP. (2014b). Misión para la transformación del campo colombiano. Definición de categorías de ruralidad. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Definicion%20Categor%C3%ADas%20de%20Ruralidad.pdf>
- DNP. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>

- DNP. (2020). Medición del Desempeño Municipal, informe de resultados MDM 2020. Recuperado de: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite -Fedepalma-. (2018). Mecanismos Tributarios para las ZOMAC (Ley 1819 de 2016). Recuperado de: https://web.fedepalma.org/sites/default/files/files/Cartilla%20ZOMAC_Final.pdf
- Gobierno colombiano. (2016). *Plan Marco de Implementación PMI*. Recuperado de: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>
- PDM. (1995). Plan de Desarrollo Municipal 1995-1997 Por una administración transparente y eficiente, entre todos podemos hacerlo.
- PDM. (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 Anorí con el campo construye su futuro.
- PDM. (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 Anorí un Territorio de Paz. Recuperado de: <http://www.anori-antioquia.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal>
- PDM. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 Anorí Hechos para el Cambio. Recuperado de: <http://www.anori-antioquia.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-territorial-anori-hechos-para-el>
- Poder Legislativo, Colombia. (junio de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 26 junio 2016. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5a8744d54.html>
- Presidencia de la República. (29 de mayo de 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). [Decreto ley 896 de 2017]. Recuperado de: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/col170711.pdf>
- Presidencia de la República. (09 de octubre de 2017). Decreto 1650 Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201650%20DEL%2009%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>
- Procuraduría General de la Nación PGN. (2021). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz*. Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.
- Sistema General de Regalías -SGR-. (2021). OCAD – PAZ. Consultado en: <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/OCADPAZ.aspx>

TerriData. (2020). Ficha de caracterización por municipio, Anorí Antioquia. Departamento Nacional de Planeación DNP. Recuperado de: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05040>

UPME. (2005). Distritos mineros: Exportaciones e infraestructura de transporte. Recuperado de: http://www.upme.gov.co/Docs/Distritos_Mineros.pdf

Mapas, gráficas y tablas.

Agencia de Renovación del Territorio -ART- (2017). Mapa de los municipios priorizados por subregión con PDET. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/#descargables

Agencia de Renovación del Territorio -ART- (2021). Fuentes de financiación y cantidad de proyectos PDT – Nacional. Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/inversion-nacional/>

Agencia de Renovación del Territorio -ART- (2021). Inversión desagregada por subregión PDET. Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/estadisticas-de-las-inversiones-en-los-pdet/>

Agencia de Renovación del Territorio -ART- (2021). Obras PDET, Subregión Bajo Cauca, Norte y Nordeste. Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/inversion-nacional/>

Corporación Arcoíris. (2016). Mapa Zonas de intervención para la consolidación territorial 2004. Recuperado de: <https://www.arcoiris.com.co/2016/11/razones-de-la-persistencia-del-orden-contra-insurgente/>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Fuentes de financiación y montos por punto del Acuerdo de Paz. Recuperado de: <https://siipo.dnp.gov.co/recursos>

Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). Cultivos de Coca por hectárea en Antioquia, de 1999 a 2020. Recuperado de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>

Entrevistas

Comunicación personal, excombatiente de las Farc, 28 de julio de 2021.

Comunicación personal, excombatiente de las Farc, 29 de julio de 2021.

Comunicación personal, excombatiente de las Farc, 30 de julio de 2021.

Comunicación personal, enlace PDET, 1 de febrero de 2022.

Comunicación personal, concejal municipal, 2 de febrero de 2022.

Comunicación personal, concejal municipal, 5 de febrero de 2022.

Comunicación personal, alcalde del municipio de Anorí, 5 de febrero de 2022.

Comunicación personal, funcionario ART, 09 de febrero de 2022.

Comunicación personal, enlace comunitario de Anorí, 30 de abril de 2022.

Comunicación personal, lideresa del Grupo motor PDET y mesa de víctimas, 3 de febrero de 2022.

Comunicación personal, líder campesino de la COCCAM, 3 de febrero de 2022.

Comunicación personal, líder campesino de Anorí, 4 de febrero de 2022.

Comunicación personal, integrante del Grupo motor PDET, vereda Concha Media, 3 de febrero de 2022.

Comunicación personal, líder JAC, Anorí La Plancha, 4 de febrero de 2022.

Comunicación personal, lideresa indígena integrante del grupo motor PDET y mesa de víctimas, 4 de febrero de 2022.

Comunicación personal, líder afrodescendiente integrante del grupo motor PDET y mesa de víctimas, 4 de febrero de 2022.

Comunicación personal, integrante del Grupo motor PDET, zona Anorí carretera principal, 5 de febrero de 2022.