



Definición de criterios de actuación estratégica para el desarrollo territorial de Urabá

Análisis territorial e interpretación de mapas.
Componente político institucional.

Convenio de asociación No. 2012-CF-10-0001



Convenio en asociación entre la Gobernación de Antioquia –Departamento Administrativo de Planeación – Dirección de Planeación Estratégica Integral y la Universidad EAFIT

OBJETO: Aunar esfuerzos para la definición de criterios de actuación estratégica para el desarrollo territorial de Urabá

ESTUDIO: Definición de criterios de actuación estratégica para el desarrollo territorial de Urabá

ENTREGABLE ETAPA 2: Análisis territorial en función de la cadena de valor del Estado, e interpretación de mapas. Componente Político Institucional.

El presente documento es propiedad intelectual de la Gobernación de Antioquia y de la Universidad EAFIT. Para todos los efectos legales, los insumos suministrados tanto por la Gobernación de Antioquia como aquellos suministrados por la Universidad EAFIT para la realización del proyecto, siguen siendo de propiedad intelectual de cada una de las partes, siendo su uso condicionado y restringido. En caso de referenciarse el presente informe de manera parcial o total, deberán incluirse los créditos de sus autores.

Gobernación de Antioquia

Sergio Fajardo Valderrama

Gobernador

Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Antioquia

María Eugenia Ramos Villa

Directora

Juan Diego Lopera Pérez

Asesor

COMITÉ COORDINADOR de la Gobernación de Antioquia

Departamento Administrativo de Planeación

Dirección de Planeación Estratégica Integral

Esteban Álzate Jaramillo

Director

Secretaría de Infraestructura

Dirección de Planeación

Claudia Cristina Rave Herrera

Directora

Asesores Internos

Federico Restrepo Posada

Ana María Arango Arango

Equipo de Apoyo Asesores

Laura Gallego Moscoso

SUPERVISOR DEL PROYECTO

Esteban Álzate Jaramillo

Director

Dirección de Planeación Estratégica Integral

Equipo técnico de apoyo a la Supervisión

Dirección de Planeación Estratégica Integral

Gabriel Jaime Márquez García, Ingeniero Geólogo

Lina María Cadavid Escobar, Economista

Gustavo Adolfo Melguizo Diosa, Ingeniero Sanitario

Universidad EAFIT

Juan Fernando Ruiz	Director del Proyecto
Juan Carlos Duque	Coordinador Rise
Jorge Giraldo	Coordinador Humanidades
Alejandro Echeverri	Coordinador Urbam

Equipo Ofertas

Jorge Ruiz	Consultor Senior
Mauricio Pineda	Consultor Senior
Catalina Hernández	Consultora Asistente
Diana Morales	Consultor Asistente
Natalia Ramírez	Consultora Junior
Vanesa Ramírez Calderón	Consultora Junior
Lina María Rojas	Consultor Asistente

Equipo Rise

Jorge Patiño	Consultor Senior
Alejandro Betancourt	Consultor Junior
Amanda Janeth López Londoño	Consultor Asistente

Equipo Humanidades

Santiago Leyva	Consultor Senior
Adolfo Eslava	Consultor Senior
Oswaldo Zapata	Consultor Junior
Andrés Tobón	Consultor Analista
Sara Vélez	Consultora Auxiliar

Equipo Urbam

Francesco Orsini	Consultor Senior
Juan Pablo Ospina	Consultor Junior
Juan Sebastián Bustamante	Consultor Junior
Daniel Carvalho	Consultor Junior
Nora Cadavid	Consultor Junior
Angela Duque	Consultor Asistente
Isabel Basombrío	Consultor Asistente

Tabla de contenido

1.	Introducción	8
2.	Marco teórico cadena de valor político institucional	9
3.	Análisis territorial	19
3.1.	Monopolio: Seguridad y conflicto	19
3.1.1.	Explicación metodológica para la escogencia de variables	19
3.1.2.	Análisis e interpretación de mapas.....	21
a.	Mapa: miembros de fuerza pública por kilómetro cuadrado	21
b.	Mapa: Índice de incidencia de homicidio	25
c.	Mapa: Tasa de Hurto -Personas, Comercio, Residencial, Automotor, Motocicletas - PCCMH	29
d.	Mapa: Desplazados por expulsión (2010)	31
e.	Mapa: Actividad guerrillera 2007-2009	33
f.	Mapa: Actividad paramilitar o bacrim (2007-2009)	35
3.1.3.	Mapa final: Resultado ponderación de expertos.....	37
3.1.4.	Sub-ofertas	39
3.2.	Monopolio: Derechos de propiedad	42
3.2.1	Explicación metodológica para la escogencia de variables	42
3.2.2	Análisis e interpretación de mapas	43
a.	Mapa: Informalidad propiedad de la tierra.	43
b.	Mapa restricción: Comunidad de paz.	45
c.	Mapa restricción: Comunidades negras	46
d.	Mapa restricción: Resguardos indígenas	47
e.	Mapa restricción: Zonas de conservación ambiental	48
3.2.3.	Mapa final: Resultado con restricciones territoriales.....	49
3.2.4.	Sub-ofertas	51
3.3.	Monopolio: Justicia	53
3.3.1.	Explicación metodológica para la escogencia de variables	53
3.3.2.	Análisis e interpretación de mapas	54
a.	Mapa: Unidades de Fiscalía.	54

b.	Mapa: Policía Judicial.....	56
c.	Mapa: Número de Juzgados.....	58
d.	Mapa: Defensoría	60
e.	Mapa: Casa de justicia.....	62
f.	Mapa: Inspecciones de Policía.	64
3.3.3.	Mapa final: Resultado ponderación de expertos	66
3.3.4.	Sub - Ofertas	68
3.4.	Monopolio: Fiscalidad y gestión	69
3.4.1.	Explicación metodológica para la escogencia de variables	69
3.4.2.	Análisis e interpretación de mapas	71
a.	Mapa: Ingreso per cápita	71
b.	Mapa: Gasto per cápita.....	73
c.	Mapa: Saldo deuda per cápita.....	75
d.	Mapa: Dependencia fiscal ante transferencias.....	77
e.	Mapa: Evasión predial.	79
f.	Mapa: Índice de Desempeño Integral	81
3.4.3.	Mapa final: Resultado ponderación de expertos	83
3.4.4.	Sub - Ofertas	85
3.5	Monopolio: Función redistributiva del Estado.....	93
3.5.1.	Explicación metodológica para la escogencia de variables	93
3.5.2.	Análisis e interpretación de mapas	94
a.	Mapa: Porcentaje de hogares sin acceso a agua potable en el municipio	95
b.	Mapa: Porcentaje de hogares sin sanitario conectado a alcantarillado en el municipio.....	96
c.	Mapa: Porcentaje de hogares donde habitan más de dos personas por habitación.....	97
d.	Mapa: Porcentaje de hogares que viven en casas de materiales poco durables. 98	
e.	Mapa: Porcentaje de hogares cuyos ocupantes no son los dueños de la vivienda.	99
3.5.3.	Mapa final: Resultado ponderación de expertos	100
3.5.4.	Sub - Ofertas	102
3.6	Adenda metodológica 1: Datos y procedimiento (ejercicio de localización) 104	

3.7 . Adenda metodológica 2: Tablas de Ponderación (Resultados obtenidos del Panel de Expertos)	105
a Tabla de ponderación 1. Seguridad y conflicto	106
b Tabla de ponderación 2. Justicia	107
c Tabla de ponderación 3. Fiscalidad y gestión	108
d Tabla de ponderación 4. Función redistributiva del Estado	109
5. Conclusiones: Política pública civil y presencia estatal en el Urabá antioqueño	110
6. Bibliografía	115

1. Introducción

A continuación presentamos el informe final que analiza la situación de Urabá de acuerdo a los monopolios establecidos metodológicamente para el desarrollo y análisis de la parte político institucional del proyecto, a saber: seguridad y conflicto, justicia, derechos de propiedad, fiscalidad y gestión, y redistribución en clave de servicios.

Esta parte está dividida en cuatro momentos. En el primero recorremos el origen y desarrollo teórico de la cadena de valor del Estado, de la cual se desprenden las categorías monopólicas señaladas líneas arriba. En el segundo tiene lugar una aclaración metodológica acerca de la utilización de las variables utilizadas en cada uno de los monopolios. En el tercero se aprecia una sucinta presentación e interpretación de los mapas construidos, incluyendo los mapas finales destinados a establecer *Criterios de actuación estratégica para la subregión de Urabá*. Finalmente, en el cuarto momento, tiene lugar una presentación de las sub-ofertas que se desprenden de la interpretación de las variables mapeadas.

Tal orden el lector lo podrá rastrear de la siguiente manera. En lo concerniente al capítulo dos, titulado "Marco teórico cadena de valor político institucional", el lector podrá observar la justificación de la utilización de *monopolios* para pensar el accionar del Estado de acuerdo a diversas categorías (1). Luego, en el capítulo tres titulado "Análisis territorial" el lector encontrará, discriminado por cada uno de los monopolios, una explicación metodológica que da cuenta de la escogencia de las variables (2). Luego tiene lugar la interpretación de mapas correspondientes a cada variable -por monopolio-, seguido de la presentación del mapa producto de la ponderación de expertos -por monopolio- (3). Finalmente, tiene lugar la presentación de las *sub-ofertas* pensadas de acuerdo a las necesidades de la subregión en el *monopolio* correspondiente (4).

2. Marco teórico cadena de valor político institucional

En esta primera parte abordaremos el marco teórico que sustenta el modelo propuesto por Michael Porter (1985) llamado “cadena de valor”. Este fue inicialmente un modelo empresarial pensado para mejorar la calidad de producción del sector privado, y que con el paso del tiempo ha sido aplicado en el sector público como modelo por el que pueden explicarse los diferentes monopolios que tiene el Estado, para dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos. Por esta razón explicaremos, en esta primera parte, la cadena de valor político institucional aplicada al caso del Urabá antioqueño.

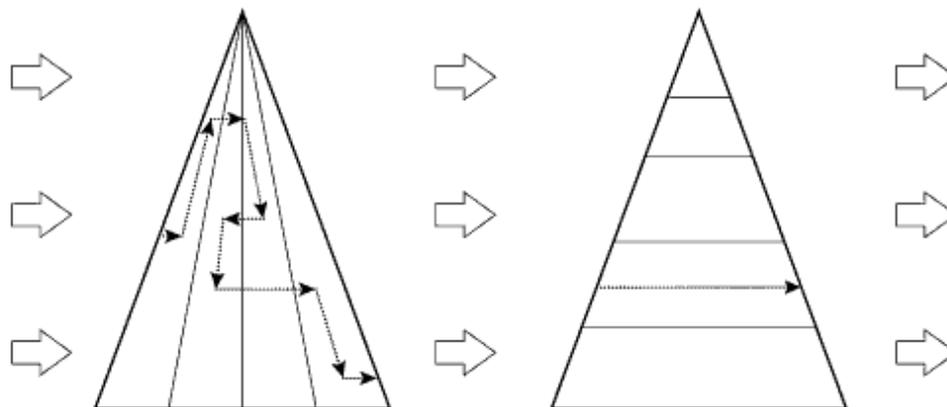
Para lograr lo anterior, el modo de proceder será: en primer lugar se explicará la cadena de valor de Michael Porter aplicada en el sector público a través del modelo de gestión que tiene lugar en este, para luego pasar a explicar la cadena de valor en el plano político institucional en el caso del Urabá antioqueño, compuesta por 5 monopolios del Estado, a saber: seguridad y conflicto, derechos de propiedad, justicia, fiscalidad y redistribución en clave servicios.

La cadena de valor propuesta por Michael Porter es un modelo que describe el desarrollo de las actividades de una organización empresarial. Esta cadena se compone por actividades primarias, que consisten en un proceso que da lugar a la creación física de un producto, y por actividades secundarias que son transversales a este proceso. El fin de dicha cadena de valor es minimizar los costos de producción y maximizar la creación de valor, con una muy buena calidad del producto. La importancia de este modelo radica en que permite eficiencia en la generación de resultados, para participar en los mercados globales, aumentando el nivel de competencia entre las diferentes empresas.

En relación con lo anterior, abordaremos la forma en la que han sido delegadas las funciones al interior de las empresas. A lo largo de la historia dentro de las organizaciones, las tareas han sido delegadas por gerentes o directores, es decir por

los superiores a los inferiores. Y las decisiones han sido presentadas para autorización desde los inferiores a los superiores. Este tipo de relación jerárquica tiene una importante ventaja y es que todos los miembros de la organización, tanto superiores como inferiores poseen información. Sin embargo, los tiempos que hay entre las decisiones y su ejecución son relativamente largos y se pierde el interés por las preferencias y las necesidades de quienes se van a ver beneficiados con los resultados.

Por el contrario, en la cadena de valor de Porter, la organización no es vista como una alineación jerárquica como la que se mostró anteriormente donde hay funciones individuales, sino como un proceso de producción. La opción de organizaciones jerárquicas a partir de un modelo vertical de las organizaciones (top-down) ha sido cambiada por una visión horizontal, en la cual hay *inputs* que pueden ser entendidos como entradas o demandas realizadas respecto del sector público, por parte de la población; y *outputs* entendidos como salidas o resultados, que en caso de lo público son generadas por el Estado en compañía de la sociedad civil. El siguiente esquema es una muestra de lo anteriormente dicho.



■ **Figure 13.1** 90° rotation from hierarchical to process-oriented organization

Fuente: Schedler, Kuno; Helmuth, Utz (2009) Process management in public sector organizations. pp. 182.

Teniendo en cuenta la cadena de valor de Porter y la visión horizontal que esta necesita, pasaremos a explicar cómo esta cadena puede ser entendida aplicándola

en el sector público. Para ello hablaremos del proceso de gestión en el sector público. El proceso de gestión hace posible que la acción organizacional sea analizada como pasos para la creación de valor público, los cuales cruzan las unidades de las organizaciones y los niveles de jerarquía. Este nuevo proceso permite que haya mayor eficiencia en la administración pública, y sobre todo mejor calidad. Además es posible hablar de una cadena de valor en el sector público cuando se analizan las actividades primarias que se relacionan con la producción y la entrega de los servicios públicos. Lo anterior soporta las actividades que se relacionan con la administración interna y las funciones logísticas del sector público. Esto permite decir que la cadena de valor en el sector público permite identificar las áreas que pueden ser transformadas.

Considerando lo anteriormente abordado, podemos decir entonces que es posible hablar de una cadena de valor que indica cuáles son las áreas que deben ser transformadas, a través de un proceso donde influyen actividades primarias y transversales. Por lo tanto, abordaremos entonces la cadena de valor propuesta para el Urabá antioqueño, que pretende explicar el papel de 5 monopolios que la componen y que pueden entenderse como sus actividades primarias. Estos monopolios son: justicia, seguridad y conflicto, derechos de propiedad, fiscalidad y redistribución en clave de servicios públicos.

Cabe recordar que el fin de esta cadena de valor es tener como resultado bienes públicos que mejoren la situación de la comunidad que atiende el Estado, por lo tanto los valores que lo componen y los bienes públicos, tienen que valerse de políticas públicas como medios para lograr el fin que se proponen.

El centro de la cadena de valor del Estado es la justicia que hace que el esquema sea de alta gestión estatal. Esto quiere decir que el Estado se convierte en juez y garante de los derechos de los ciudadanos, por lo que su tarea -entonces- es velar por la seguridad y la protección de los individuos. En este sentido, un concepto que permite comprender al Estado como garante de derechos, debe remitirnos

necesariamente al término de justicia social, que nos lleva a hablar de la renta básica propuesta por Van Parijs, lo cual será abordado más adelante.

En relación con lo anterior, para comprender la cadena de valor que se propone en este texto, hay que decir que la justicia se encuentra en el centro de la cadena, puesto que permite que los otros cuatro monopolios sean posibles. Para comprender lo anterior podemos decir que hay dos tipos de justicia: la retributiva y la distributiva. La primera es entendida en términos sancionatorios, esto es, le da al individuo lo que se merece por sus acciones. Mientras que la segunda capta algo y lo redistribuye, de acuerdo a unos criterios de proporción. En la cadena de valor puede hablarse de justicia distributiva teniendo en cuenta lo siguiente: cuando garantizo protección y seguridad a los ciudadanos, puedo al mismo tiempo garantizar derechos de propiedad. En el caso puntual de Urabá, cuando el Estado formaliza los predios que antes era informales y que eran ocupados por grupos armados, los redistribuye a los campesinos permitiendo así que pueda hablarse de legalización de los predios a través de la idea de los derechos de propiedad de la tierra. Y en la redistribución en clave de servicios, el Estado distribuye lo que capta con la fiscalidad, es decir con los impuestos. De esta manera, la justicia ocupa un lugar central en la cadena de valor.

Considerando lo anterior, abordaremos el monopolio de seguridad y conflicto basados en “El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003” donde se hace una descripción detallada del conflicto en Colombia. El conflicto surge cuando algunos grupos comienzan un proyecto político que trasciende los límites de la lucha electoral e intentan imponer sus ideologías por la vía militar, en contraposición a la actividad y poder estatal. Cuando se ven incapaces de lograr cambios importantes en el mundo político, recurren a usar el poder bélico que los hace más fuertes y les posibilita expandirse por regiones donde pueden encontrar bases sociales que les favorezcan, logrando posicionarse como líderes territoriales de dichas regiones. El resultado de lo anterior no se ve en cambios políticos según las ideologías iniciales de los grupos, sino, en el debilitamiento y

deterioro del desarrollo humano. En el caso de Urabá el conflicto puede verse de la siguiente manera:

URABÁ			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc	<ul style="list-style-type: none"> • Amparo de la ilegalidad y justicia • Colonos, sindicatos, sectores populares alrededor del banano 	<ul style="list-style-type: none"> • Colonización reciente 	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio en disputa por ser un corredor estratégico para armas y narcotráfico
Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad • Agroindustriales, latifundistas y narcotraficantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Latifundio tradicional consolidado • Agricultura moderna 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicho inicial • Consolidación territorial en el eje del banano y tierras de narcotraficantes

Fuente: INDH, 2003:75

Ante la situación de conflicto que empieza a hacerse visible en las regiones tomadas por los grupos, cada actor tiene una “racionalidad” que hace que piense o actúe de una forma u otra, en otras palabras “consiste en responder de manera inteligible a estímulos o “señales” del entorno” (INDH, 2003: 148). Por tal motivo, el objetivo de las políticas públicas es modificar esos estímulos de suerte que se rompan los ciclos de interacción social avalados por la amenaza de muerte. Las políticas pueden estimular o disuadir determinadas conductas, según que mejoren o empeoren la relación beneficio costo para el actor” (INDH, 2003: 148). El siguiente cuadro da cuenta de las políticas públicas que actúan sobre las señales de cada uno de los diferentes actores del conflicto.

Cuadro 6.2 Políticas públicas con incidencia directa sobre el conflicto armado

Estrato	Política	Capítulo
Proyecto político	- negociación	17
Aparato militar	- seguridad ciudadana	7
Actor en conflictos sociales	- solución de conflictos locales	15
	- politización de luchas sociales	16
Cazador de rentas	- blindaje de rentas legítimas	12
	- control del narcotráfico	13
Modo de vida	- desvinculación de combatientes	10
	- opciones para población reclutable	11
Poder territorial	- fortalecer gobiernos locales	14
Autor de violencia degradada	- justicia penal	7
	- ampliación del campo humanitario	8
Daño al desarrollo humano	- todas, y en particular atención a las víctimas	9

Fuente: INDH 2003.

Fuente: INDH, 2003:149

Otro factor importante que incide en el conflicto y que se refleja en el caso de Urabá es el del narcotráfico. En palabras del INDH 2003 “con el narcotráfico se catapultó la capacidad militar de los grupos armados, se acentuó su lógica rentista, se criminalizaron sus acciones, se erosionó la legitimidad del sistema político y se internacionalizó la confrontación” (INDH, 2003:305). Esto nos lleva a decir que además de las políticas públicas mencionadas anteriormente, para superar el conflicto armado, es necesario debilitar el tráfico de drogas ilegales en el Urabá antioqueño. Ya que al ser los grupos armados lo reguladores de la ilegalidad, se han convertido en un segundo “Estado” que goza de cierta legitimidad y que genera crisis en diferentes sectores de producción de la región.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos concluir entonces que el Estado tiene un compromiso importante a la hora de garantizar seguridad en los ciudadanos del Urabá antioqueño. Para hacerlo entonces la gobernabilidad debe trascender la capacidad administrativa, para que la forma de gobernar esté caracterizada por la cooperación entre el sector público y el privado. Y en palabras del INDH, el Estado “más que un administrador, es un coordinador de la “cooperación interinstitucional”. La gobernabilidad depende de dos factores: las características institucionales del Estado y los grados y formas de capital social o solidaridad ciudadana” (INDH, 2003: 323). Y para que lo anterior tenga sentido debe enfrentarse al conflicto por medio del desarrollo humano, como lo propone el siguiente cuadro que resume cual debe ser la estrategia frente al conflicto armado.

Cuadro 6.1 Dos estrategias frente al conflicto colombiano

Convencional	Desarrollo humano
Monofacética	Polifacética
Grupo	Grupo e individuos
Indignación	Indignación y análisis
Derrota o acuerdo	Varias líneas de acción
Sucesivas/pendulares	Simultáneas/complementarias
Enemigo prioritario	Enemigos simultáneos
Acabar	Paliar, acabar y prevenir
Solución definitiva	Solución gradual
Nivel nacional	Niveles nacional y local

Fuente: INDH 2003.

Fuente: INDH, 2003:143

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, pasaremos a abordar el concepto de renta básica que hace posible entender la idea de justicia redistributiva y su relación con los derechos de propiedad y con la fiscalidad.

Para hablar de justicia distributiva es necesario hablar de acción colectiva ya que para satisfacer todas las demandas que hacen los ciudadanos se requiere de la acción colectiva, especialmente la gubernamental, ya que las opciones privadas no son suficientes para satisfacer dichas demandas. Por lo anterior, puede decirse entonces que el bien común es resultado de la agregación de diferentes satisfactores que requieren del trabajo y la acción colectiva para alcanzar la producción de objetivos y bienes sociales que demanda la sociedad.

En el caso concreto de América Latina las acciones redistributivas del Estado se aplican por medio del concepto de gasto social que para Serrano,

"[...] se compone de las transferencias gubernamentales mediante bienes ("servicios") públicos dirigidos a la sociedad, pero especialmente a los sectores más pobres. Para estos se convierte entonces en un complemento a su ingreso, que procede de los bolsillos de sectores más ricos, que pagan impuestos, lo que tiende a "igualar" en alguna medida sus condiciones. El gasto social comprende educación (tres niveles), salud, nutrición, vivienda y servicios básicos de agua y saneamiento." (2005: 79)

El gasto social entonces puede verse reflejado en el caso de la ciudad de Medellín en la medida en que los estratos más altos, al pagar más, subsidian los estratos más bajos. Es importante señalar que antes la subsistencia quedaba en manos del mercado, pero se ha demostrado que este no es capaz de satisfacer de modo equitativo las necesidades de las personas. Por lo tanto, el Estado debe ser el garante de la educación, la salud, la vivienda, la nutrición y los servicios básicos de agua y saneamiento a través del gasto social.

Teniendo claro entonces la idea principal de la justicia distributiva, abordaremos el concepto de renta básica. Para Barragué y Borja en Euskadi, la renta básica se puede entender como un contrato en el cual el beneficiario recibe una ayuda económica con la condición de que participe en un programa de inclusión social. El beneficiario entonces debe realizar determinados trabajos y participar de actividades

formativas. El modelo entonces descansa en la idea de que el empleo como herramienta es el centro de la inclusión social.

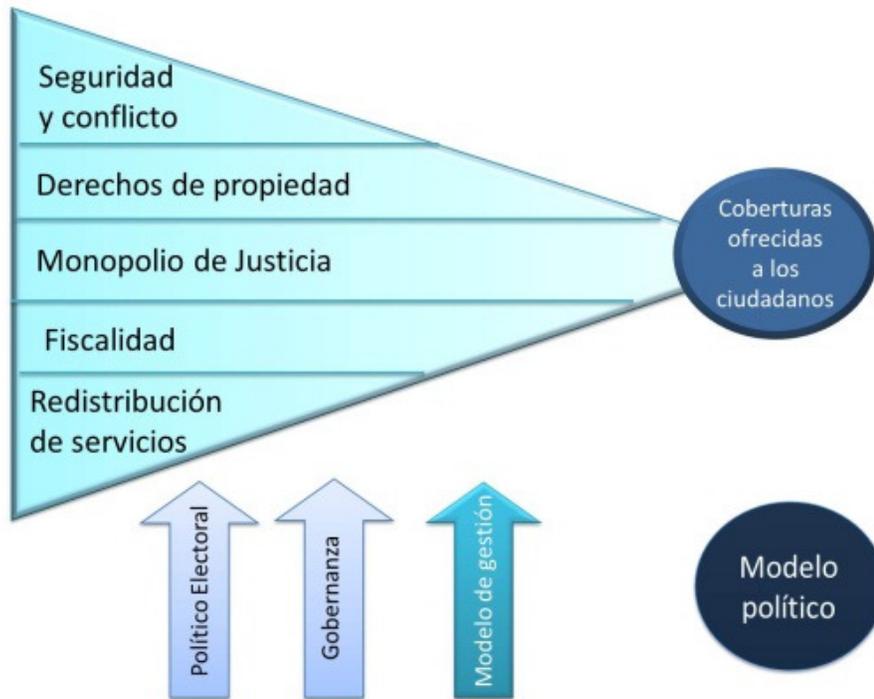
El objetivo de los derechos sociales siempre ha sido no dejar en manos del mercado la satisfacción de una serie de necesidades básicas que se entendían vinculadas a la idea de la dignidad humana: asuntos como la salud, la educación o

A continuación abordaremos la relación que presenta la renta básica con la fiscalidad. Para ello hay que tener en cuenta que la renta básica supone que debe otorgársele a todo el mundo un “suelo de seguridad” que permita darle estabilidad a cada persona para afrontar los vaivenes que trae diariamente el mercado. Puede hablarse entonces de una sociedad justa sólo cuando sus principios de justicia son compatibles con los principios que soportan su sistema tributario. Debe haber justicia a la hora de obtener los recursos (teniendo en cuenta qué se obtiene, a quién se le pide y en medida) y también cuando se habla de distribuir esos recursos obtenidos. Por esta razón, los Estados para Barragué y Rey necesitan de profundas modificaciones en sus sistemas fiscales.

Para que lo anterior sea posible es necesario imaginar nuevas instituciones que le den el mismo reconocimiento desde el principio a los miembros de la comunidad política. Y esto se relaciona entonces con la idea de renta básica que para Barragué y Rey que consiste en “asegurar unos mínimos ingresos a todo el mundo para que así puedan participar en la vida económica y social del grupo del que forman parte. Esto sólo podrá ponerse en marcha si va acompañado de una reforma fiscal” (Barragué, Rey, 2010: 28)

Podemos concluir esta primera parte con el siguiente esquema que representa la cadena de valor, en la cual hay cinco monopolios entendidos como actividades primarias y un modelo político transversal compuesto por tres planos: el político electoral, la gobernanza y un modelo de gestión. Estos tres permiten entonces que

los cinco monopolios respondan a las necesidades de los ciudadanos teniendo como resultado diferentes coberturas.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente cabe recordar que lo más importante de esta cadena de valor se encuentra en que los intereses que tiene el interventor resuelvan las necesidades expuestas por la comunidad, que en este caso se encuentra en el Urabá antioqueño.

3. Análisis territorial

3.1. Monopolio: Seguridad y conflicto.

3.1.1. Explicación metodológica para la escogencia de variables

A manera de introducción, la definición de ofertas para el fortalecimiento político e institucional de Urabá comprende un análisis del territorio y sus necesidades desde una perspectiva espacial. Aquí la aproximación analítica se corresponde con la estrategia empírica diseñada para la definición del conjunto de las macro-ofertas. A grandes rasgos, se ha establecido para ello una metodología en dos momentos: el primero, una lectura descriptiva de la distribución regional de variables asociadas a cada una de las unidades de análisis; el segundo, un ejercicio de interpolación de capas para la localización espacial de las ofertas, que permite derivar políticas de priorización de la intervención sobre el territorio.

El estudio implica la construcción de unas bases de datos cuantitativas y geográficas correspondientes a cada uno de los componentes de la cadena de valor del Estado. Desde el punto de vista temporal, el enfoque metodológico exige la observación más reciente disponible por indicador y unidad espacial. Desde lo espacial, la lectura descriptiva demanda consolidar información sobre la mayor cantidad de entre los 23 municipios constitutivos del área de influencia de la región de Urabá¹, mientras el modelo de localización de ofertas sólo considera necesaria la información correspondiente a los 11 municipios de la Subregión del Urabá antioqueño².

¹ En el estudio se consideran 23 municipios como integrantes del área de influencia de la región de Urabá. Ellos son, por departamentos:

- Antioquia: Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Ituango, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Juan De Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo y Vigía del Fuerte.
- Chocó: Acandí, Carmen Del Darién –Curbaradó-, Riosucio y Unguía.
- Córdoba: Canalete, Las Córdobas, Montería, Puerto Escondido, Tierralta y Valencia.

² La Subregión del Urabá antioqueño está conformada por Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Juan De Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo y Vigía del Fuerte.

Ahora, respecto al monopolio de seguridad y conflicto, las dinámicas de seguridad ciudadana y conflicto armado en la región permiten capturar las fortalezas y debilidades relativas del Estado para garantizar el monopolio del ejercicio de la fuerza en el territorio y la seguridad de sus habitantes. Con excepción de los datos sobre actividad guerrillera y paramilitar, que fueron tomados de las bases públicas del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), la información considerada en este componente ha sido proporcionada por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alianza Medellín Antioquia (AMA). La siguiente tabla refiere las variables a considerar para la lectura del territorio, así como sus estadísticas descriptivas.

	Observaciones	Vigencia	Media	Desv. Est.	Máximo	Mínimo
Miembros Fuerza Pública	13	2012	37,31	28,56	108	14
Tasa miembros Fuerza Pública por km2	13	2012	0,05	0,05	0,20	0
Tasa miembros Fuerza Pública por mil hab.	13	2012	1,70	2,48	7,76	0,3
Tasa de homicidios* **	13	2012	23,41	26,40	97,06	0
Índice de incidencia de homicidio* ***	13	2012	2,90	4,51	13,53	0
Tasa de hurto **	12	2012	32,04	31,59	96,37	0
Tasa de lesiones comunes **	12	2012	118,91	148,01	528,47	0
Desplazados por expulsión	11	2010	609,73	512,44	1835,00	138
Actividad guerrilla****	23	2007-09	1,22	1,28	3	0
Actividad paramilitares / BACRIM****	23	2007-09	1,26	1,05	3	0

* Proyectado anual

** Tasa por cada cien mil habitantes

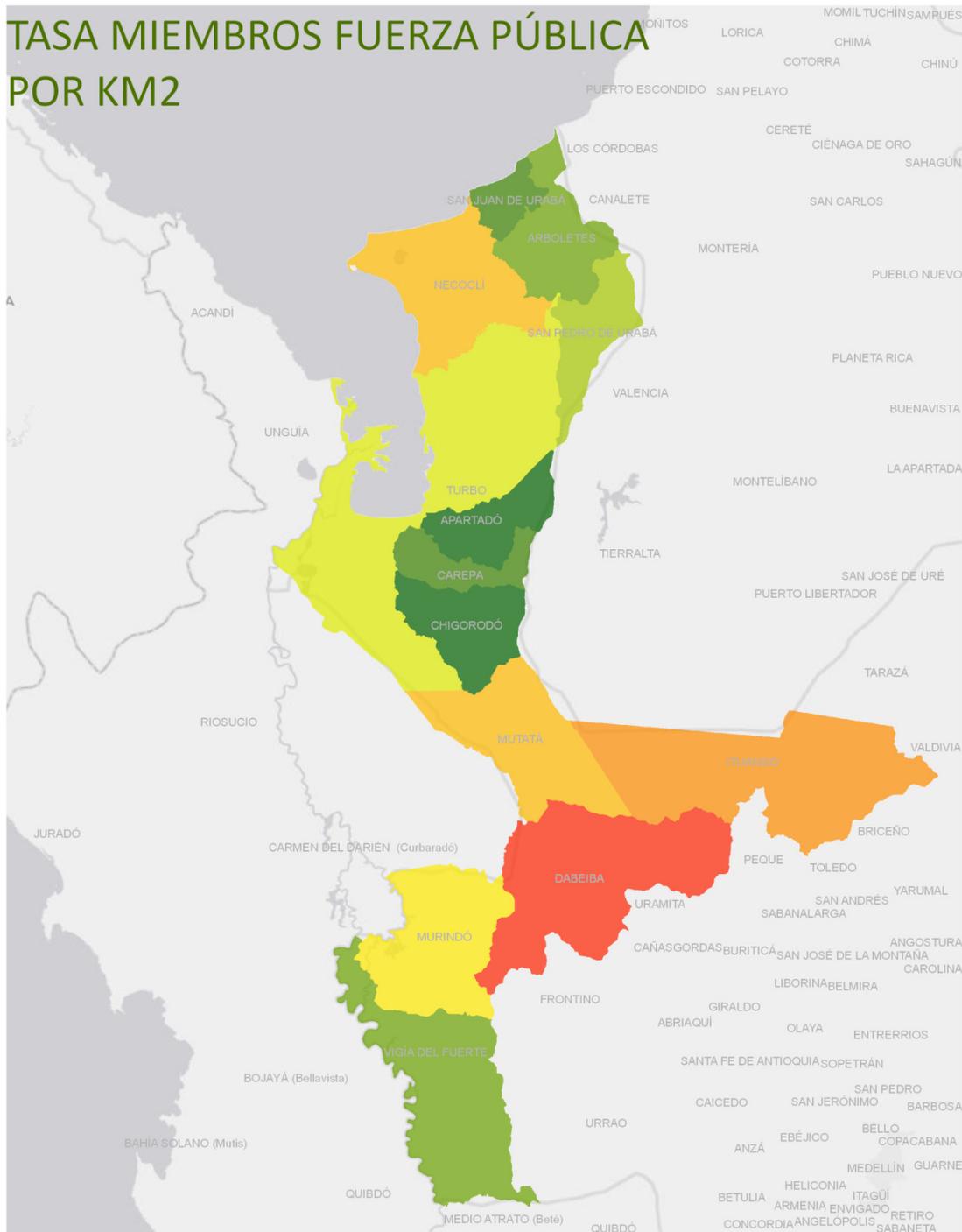
*** Este índice pondera cada observación de la tasa de homicidios PCCMH por la proporción relativa de la población del municipio en el total correspondiente a la de la muestra.

**** Actividad promedio durante el período 2007-09. Los datos toman valores de 0, 1, 2 ó 3 según refieren niveles de actividad *inexistente*, *intermitente*, *media* o *permanente*, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. Análisis e interpretación de mapas

a. Mapa: miembros de fuerza pública por kilómetro cuadrado



Fuente: Elaboración propia

Este mapa es producto de una disertación analítica acerca de la capacidad de la fuerza pública para, en sentido estricto, hacer efectiva presencia en el territorio de la subregión del Urabá Antioqueño. Se habla de disertación analítica en tanto es el resultado de una presentación que ya había indagado -con anterioridad- acerca de la importancia representativa del uso de otros indicadores como *Miembros de fuerza pública por cien mil habitantes* y *Miembros de fuerza pública por 1000 habitantes*. Ambos indicadores, si bien en sentido estricto son la muestra de la situación de Urabá en tanto fuerza pública, no permiten una representación clara, a nivel de mapas, a partir de la cual se pueda llegar a la toma de decisiones respecto de este primer monopolio de seguridad y conflicto.

Tal imposibilidad a nivel de representación tiene lugar ya que los datos que arrojan los indicadores, realmente no dan cuenta de lo problemático de la situación, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Municipios	Número de policías (2012)	Población (aproximado 2012)	Policías por 10000 habitantes
San Juan de Urabá	14	23801	58,82
San Pedro de Urabá	15	30536	49,12
Necoclí	19	57728	32,91
Arboletes	21	37124	56,57
Turbo	74	147243	50,26
Carepa	31	51710	59,95
Chigorodó	66	70648	93,42
Apartadó	108	162914	66,29
Mutatá	18	19284	93,34
Murindó	29	4315	672,07
Vigía del Fuerte	43	5543	775,75

Fuente: Elaboración propia.

De tomar estos indicadores, tendríamos que reconocer entonces que la intervención necesaria en Urabá a nivel de seguridad, por medio del aumento de número de efectivos de fuerza pública, no tendría lugar. Al tener en cuenta que la tasa de fuerza pública por cien mil habitantes es de 49,52 en Medellín, y de 60,73 en Bogotá, luego solo tendríamos para decir que la situación de los diversos municipios de la subregión del Urabá Antioqueño está en el mismo nivel que la de las dos capitales más grandes y desarrolladas del país. Y no solo eso, sino también que la situación de municipios como Murindó y Vigía del Fuerte no solo es igual, sino extremadamente mejor, haciéndoles merecedores acaso de ser nombrados como municipios altamente seguros.

Así pues, hemos tomado estas tasas, las hemos observado y, tras concluir la incapacidad para representar la problemática situación del territorio, optamos por una corrección en clave de miembros de fuerza pública por kilómetro cuadrado (municipal), que sí permite observar las carencias de la subregión.

De este modo, observamos pues cómo en todo el territorio de la subregión del Urabá antioqueño la tasa de miembros de la fuerza pública por kilómetro cuadrado presenta un cuadro alarmante. En números absolutos, en ninguno de los municipios del Urabá antioqueño encontramos 1 policía por kilómetro cuadrado.

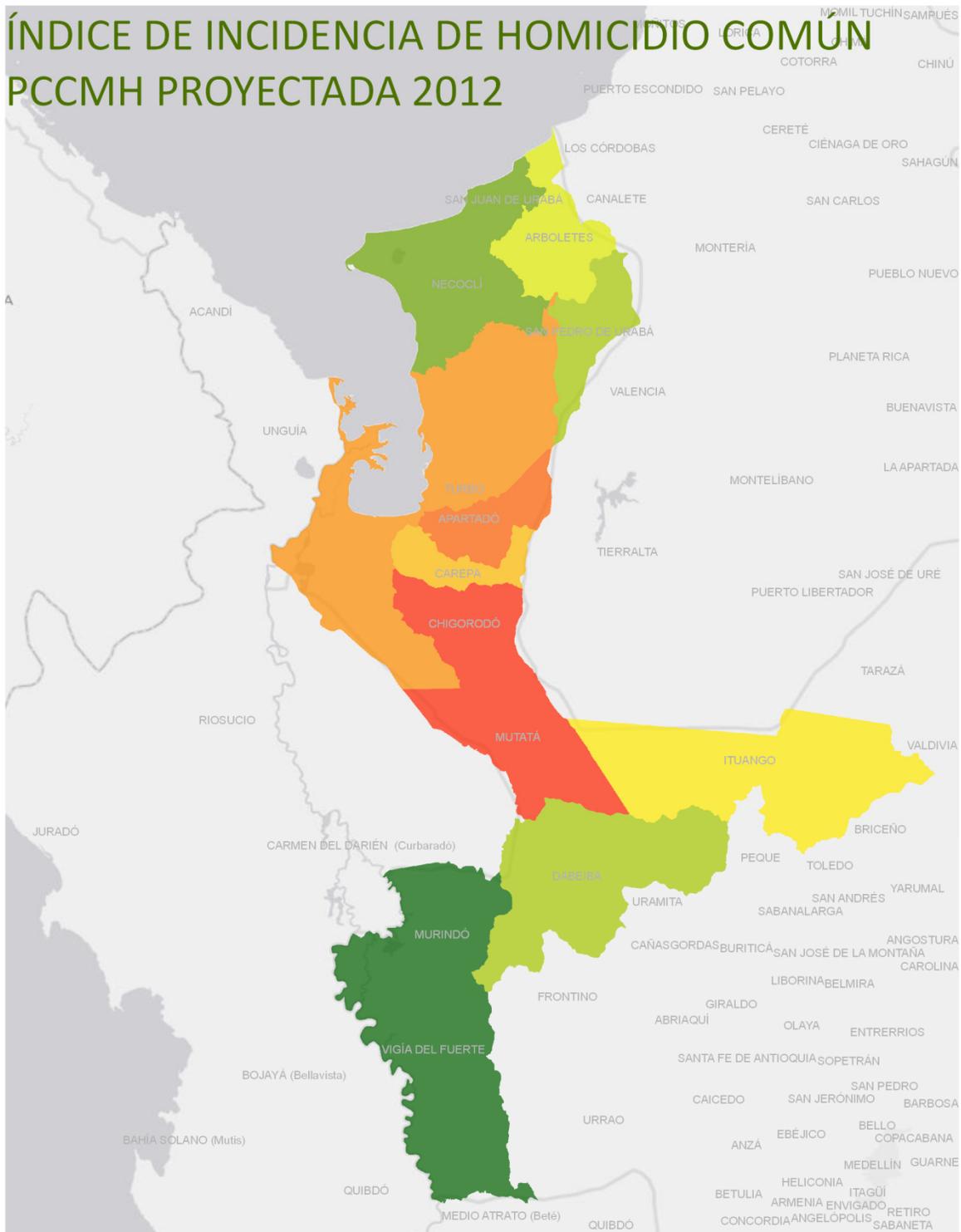
Para los municipios del eje bananero, a saber: Apartadó, Carepa y Chigorodó, la tasa está entre 0.04 y 0.2, siendo Carepa el municipio que presenta menor número de miembros, acercándose a la situación de Arboletes y San Pedro de Urabá. Llevando la situación al caso de Apartadó, podríamos decir entonces que, siendo allí la tasa de 0.2, encontramos 1 policía por cada 5 km², mientras que en Bogotá, con una tasa de 2.58 policías por Km², nos encontraríamos con aproximadamente 13 policías por cada 5 km². Si bien es necesario mantener las distancias en una proporción prudente, tal comparación nos permite identificar hasta qué punto el mejor municipios de la subregión del Urabá, respecto de este indicador, se halla muy por debajo del modelo nacional. La situación de San Juan de Urabá es, por lo menos en este

indicador, bastante parecida a los municipios del eje bananero, exceptuando a Turbo, el cual se encuentra, junto con Necoclí, Murindó y Vigía del Fuerte, en una situación problemática con una tasa que oscila entre 0.01 y 0.02 policías por km².

El caso más preocupante de los once municipios de la subregión analizada es el de Mutatá. Con una tasa oscilante entre 0,009 y 0,01 policías por km², se ubica como municipio prioritario a la hora de realizar intervenciones dirigidas a temas de seguridad en clave de miembros suficientes de fuerza pública. El municipio de Necoclí, coloreado con naranja en el mapa, también se ubica como prioridad en el tema, seguido de Turbo y Murindó.

Nota: Este indicador, si bien solo indaga por policía, lo tomados como "fuerza pública" en general, en tanto es el único estamento de fuerza pública que cuenta con determinada presencia permanente a nivel municipal en los distintos municipios de la subregión. Las fuerzas armadas, no obstante hacen presencia en la región, no tienen puntos de ubicación específicos a nivel municipal, esto es, su desplazamiento es permanente, haciendo imposible la elaboración de un indicador como el utilizado.

b. Mapa: Índice de incidencia de homicidio



Fuente: Elaboración propia

Al igual que el anterior mapa, este es producto de una decantación en la que ya se había indagado por *Tasa de homicidios por cien mil habitantes* y *Tasa de homicidios por mil habitantes*. Debido a la naturaleza de la población de los diversos municipios de la subregión (muy pequeña en algunos), ambos indicadores eran realmente problemáticos para llevar a cabo una comparación que permitiera entender la situación tanto a nivel municipal, como a nivel subregional. Teniendo en cuenta estas dificultades, optamos por la utilización del *Índice de Incidencia de Homicidios*, propuesto por dos investigadores del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Este índice es una corrección a la tasa de homicidios comúnmente utilizada, que permite la identificación de la contribución de los diferentes municipios del Urabá antioqueño, a la tasa general de la subregión. La manera de calcularlo es la siguiente:

$$IIIH = th * ph \quad (1)$$

$$th = (hm/pob) * 100.000 \quad (2)$$

$$ph = (hm/hM) \quad (3)$$

Fuente: Giraldo; Fortou, 2012: 103

Donde *th* es la tasa de homicidio común; *ph* es la participación en número de homicidios que cada uno de los municipios hacen a la subregión; *pob* la población de cada uno de los municipios; *hm* es el número de homicidios que ocurrieron en cada uno de los municipios; y *hM* el número total de homicidios ocurridos en toda la subregión (Giraldo; Fortou, 2012: 103). De acuerdo a los cálculos realizados por el equipo, los resultados fueron los siguientes:

Municipio	th	hm	pob	ph	Índice de incidencia de homicidios
Apartado	22,02	36	162914	0,14	4,96
Arboletes	21,01	8	37124	0,13	1,03
Carepa	21,12	11	51710	0,13	1,45
Chigorodó	55,20	39	70648	0,35	13,53
Dabeiba	13,25	3	23643	0,08	0,26
Ituango	28,29	6	22148	0,18	1,11
Murindó	0,00	0	4315	0,00	0,00
Mutatá	97,06	19	19284	0,61	11,42
Necoclí	5,40	3	57728	0,03	0,11
San Juan de Urabá	6,55	2	23801	0,04	0,06
San Pedro de Urabá	15,32	5	30536	0,10	0,45
Turbo	19,07	28	147243	0,12	3,36
Vigía del fuerte	0,00	0	5543	0,00	0,00

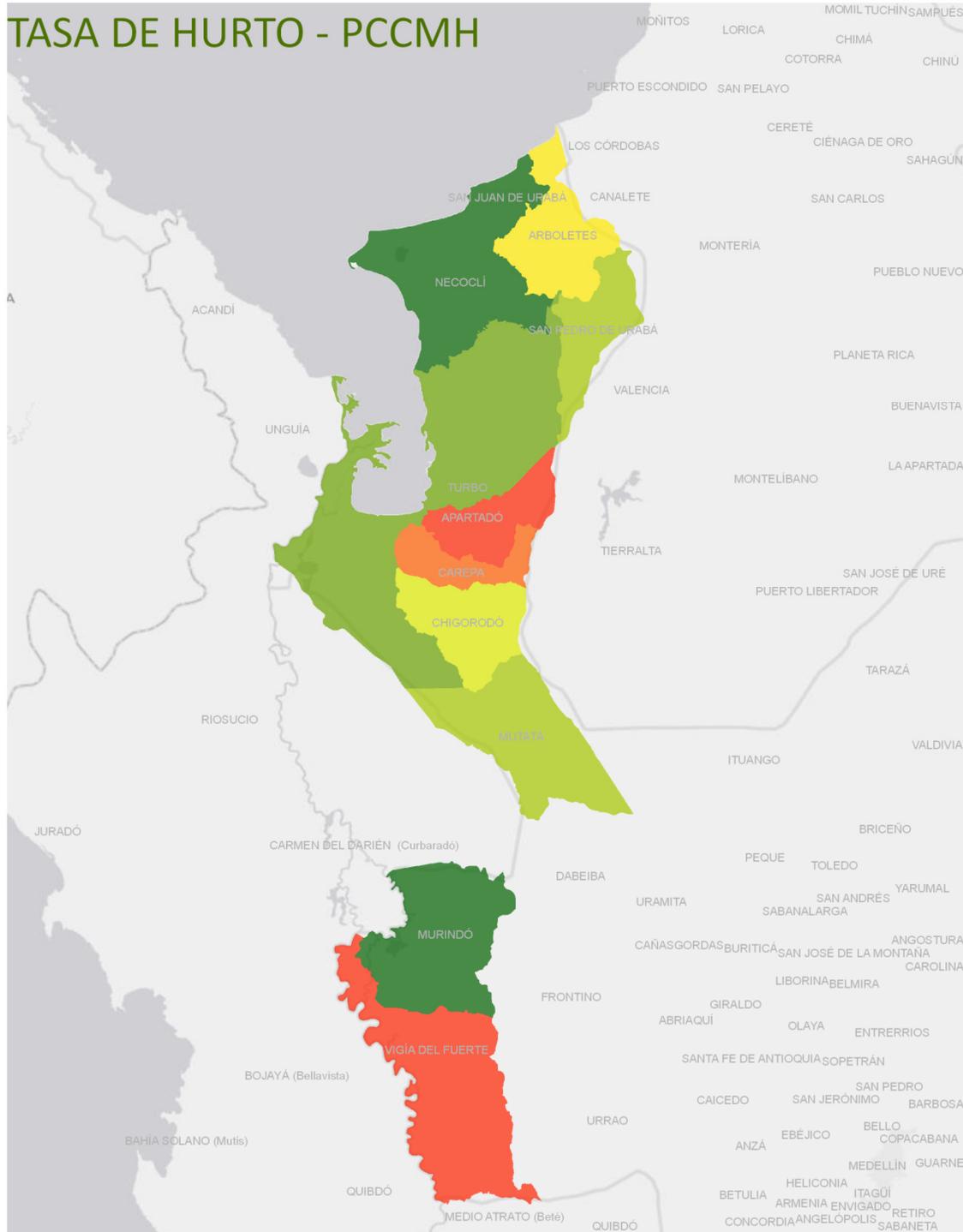
Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo señalado, observamos entonces que los IIH más altos se concentran en los municipios de Arboletes, Turbo, Apartadó, Chigorodó y Mutatá, siendo -entre estos- los últimos dos municipios los que aparecen con el indicador más alto, ubicándose entre 6 y 10, razón por la cual aparecen rojos en el mapa.

Municipios como San Pedro de Urabá, Necoclí y Carepa (coloreados con naranja) se hallan en una suerte de punto medio respecto de los demás municipios, ubicándose entre 0.07 y 0.5 en el indicador. Por otro lado, municipios como San Juan de Urabá,

Murindó y Vigía del Fuerte (coloreados con tonos de verde), aparecen con el menor indicador entre todos los municipios de la subregión del Urabá antioqueño, factor que coincide, por lo menos en Murindó y Vigía del Fuerte, con las poblaciones de menor tamaño de todo el territorio.

c. Mapa: Tasa de Hurto -Personas, Comercio, Residencial, Automotor, Motocicletas - PCCMH



Fuente: Elaboración propia

Esta *Tasa de Hurto* es elaborada a partir de la sumatoria municipal de diferentes tipos de hurto, entre ellos: Personas, comercio, residencia, automotores y motocicletas; con una corrección por cien mil habitantes.

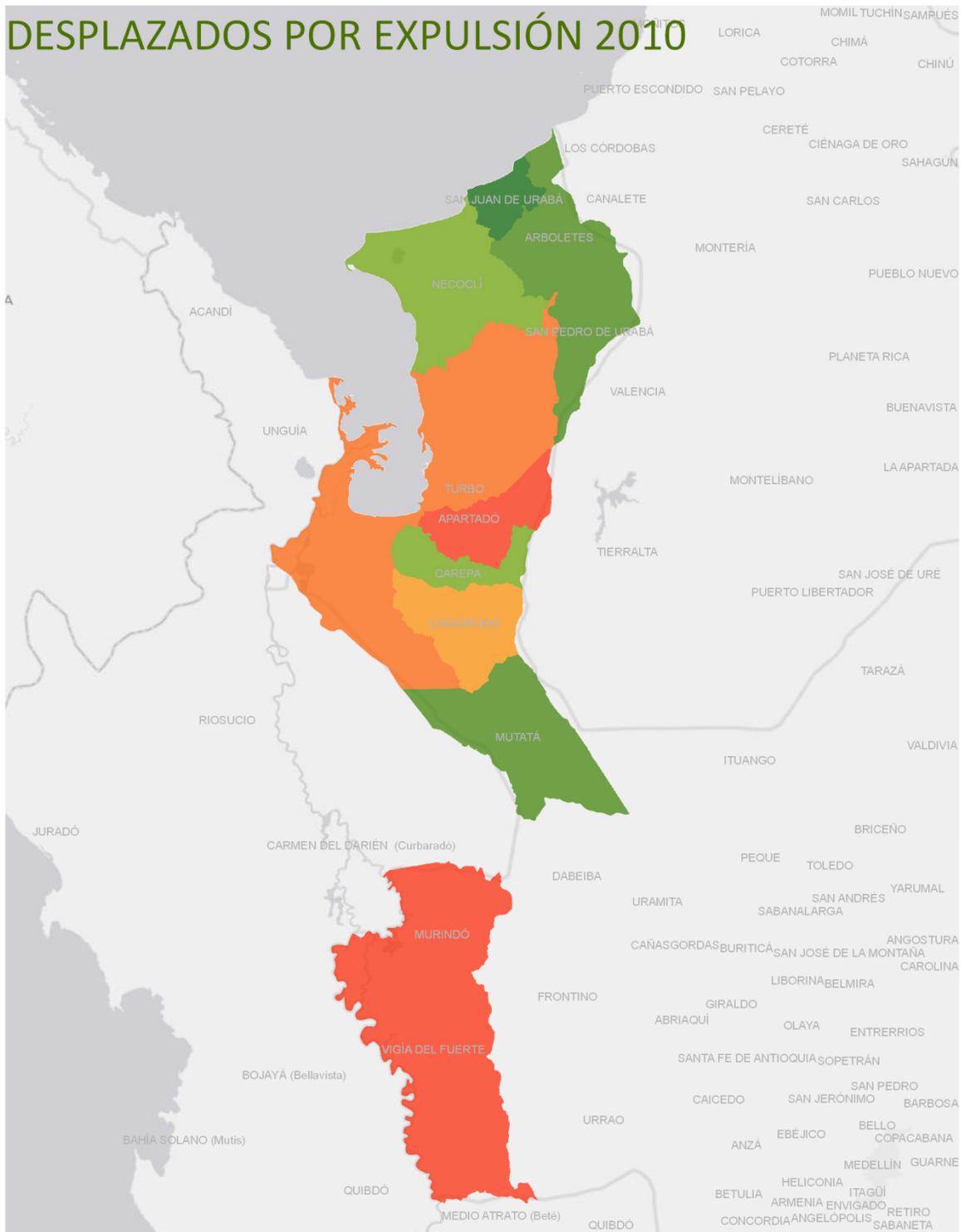
Ahora, si bien podría considerarse la posibilidad de que cierta tipología de hurtos tenga más peso que otra, ya sea por peso económico, o por peligro en contra de la vida, la intención de este indicador está dada en clave de presentar numéricamente el fenómeno del hurto -o robo-, en cualquiera de sus tipologías, señalando el número de casos en los que este tuvo lugar, y haciendo una aproximación mediante la corrección de cien mil habitantes.

Con lo anterior, vemos entonces en el mapa que municipios como San Juan de Urabá y Murindó aparecen con una tasa cercana a cero, que se entiende estrictamente como 0 número de hurtos por cada cien mil habitantes (en color verde oscuro). Paso seguido, en orden ascendente de acuerdo a la tasa, nos encontramos con Necoclí (verde oscuro) y Turbo (verde claro) con tasas entre 1 y 22 hurtos. San Pedro de Urabá y Mutatá (ambos en verde claro) no se encuentran muy lejos, con una tasa oscilante entre 23 y 36 hurtos.

Ya adentrándonos en el eje bananero nos encontramos primero con el municipio de Chigorodó (en amarillo=, que se ubica, con una tasa entre 37 y 54, como el municipio del eje con menor número de hurtos. El caso de Carepa (en naranja) y Apartadó (en rojo), si bien no muy lejano a Chigorodó, requiere de atención prioritaria al ubicarse, junto con Arboletes, con tasas entre 55 y 96 hurtos por cada cien mil habitantes. El municipio de Vigía del Fuerte no registra datos al respecto³.

³ Al colorear a Vigía del Fuerte con rojo pese a la ausencia de datos, se pretende llamar la atención respecto de este municipio. Toda ausencia de control, entre ellas la ausencia de toma de datos, es motivo de atención prioritaria.

d. Mapa: Desplazados por expulsión (2010)



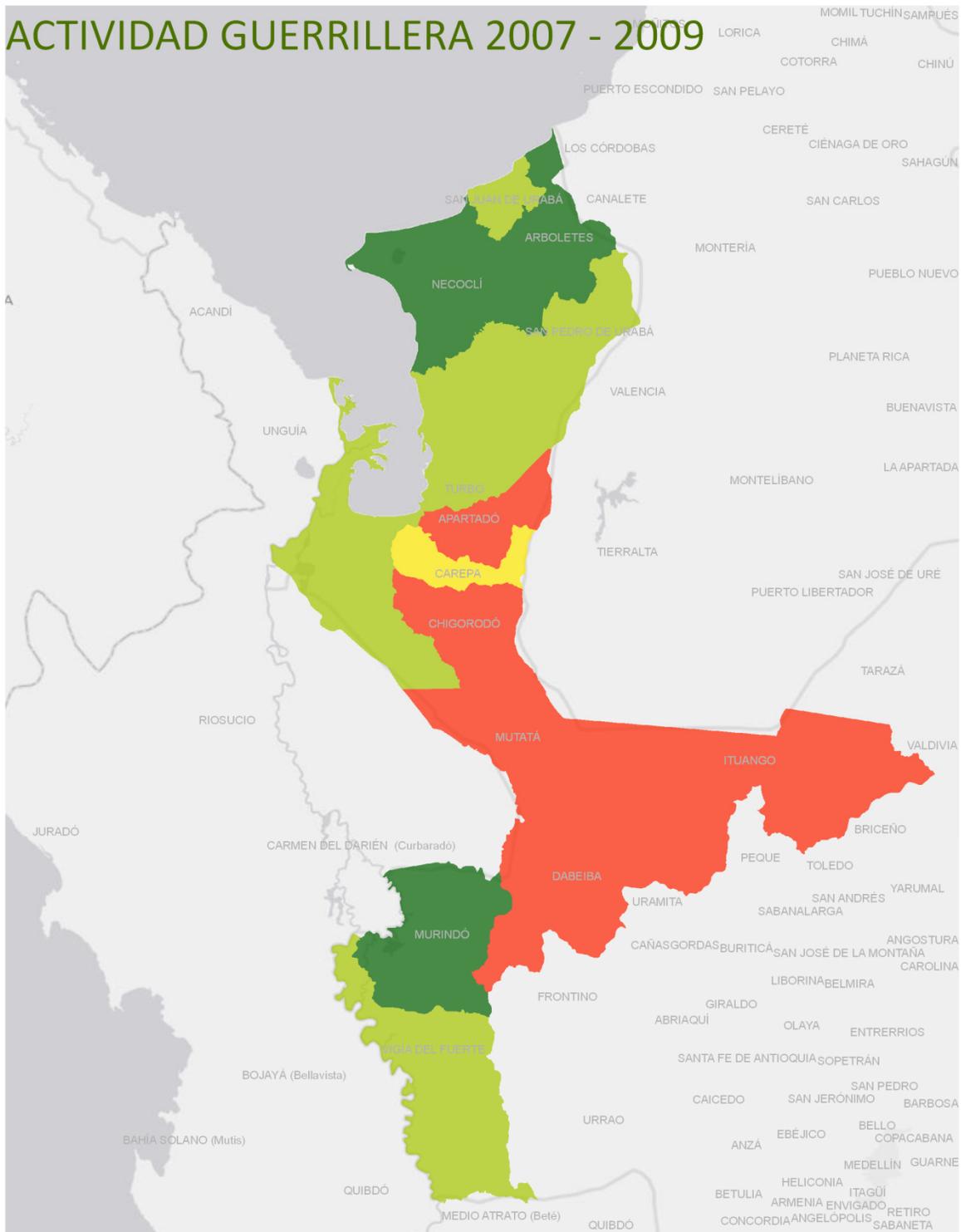
Fuente: Elaboración propia

La información de desplazamiento por expulsión, de acuerdo al municipio del cual se genera tal desplazamiento, está graficada de acuerdo a números absolutos. Dicho de otra manera, el mapa es producto de la comparación del número total de desplazados por expulsión, de acuerdo a datos proporcionados por la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia, de cada uno de los once municipios de la subregión del Urabá antioqueño. Visualmente, los municipios coloreados con verde oscuro son los que presentan menos desplazamiento por expulsión, y los que están coloreados con tonos rojizos -pasando por el amarillo- son los que presentan más casos. Los municipios coloreados con rojo requieren de atención prioritaria.

Así dicho, el municipio que registra un menor número de desplazamientos durante el 2010 es San Juan de Urabá, con 138 desplazados. A este le sigue Arboletes, con 204; Mutatá con 265; San Pedro de Urabá con 268; Carepa con 304; Necoclí con 336; Chigorodó con 833; Turbo con 967 y, finalmente, con el mayor número de desplazamientos, Apartadó, con un registro de 1001 desplazados. Para los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte no hay datos.

De todas estas cifras, más que señalar puntos de urgencia, se desprende evidencia de un gravísimo problema en toda la zona de la subregión del Urabá antioqueño. El desplazamiento por expulsión es, en todos los municipios, lo suficientemente alto como para merecer la pronta atención de las autoridades. Ahora bien, en sentido estratégico, es evidente que los municipios del eje bananero (principalmente Turbo, Apartadó y Chigorodó), son los que requieren de atención prioritaria en este tema.

e. Mapa: Actividad guerrillera 2007-2009



Fuente: Elaboración propia

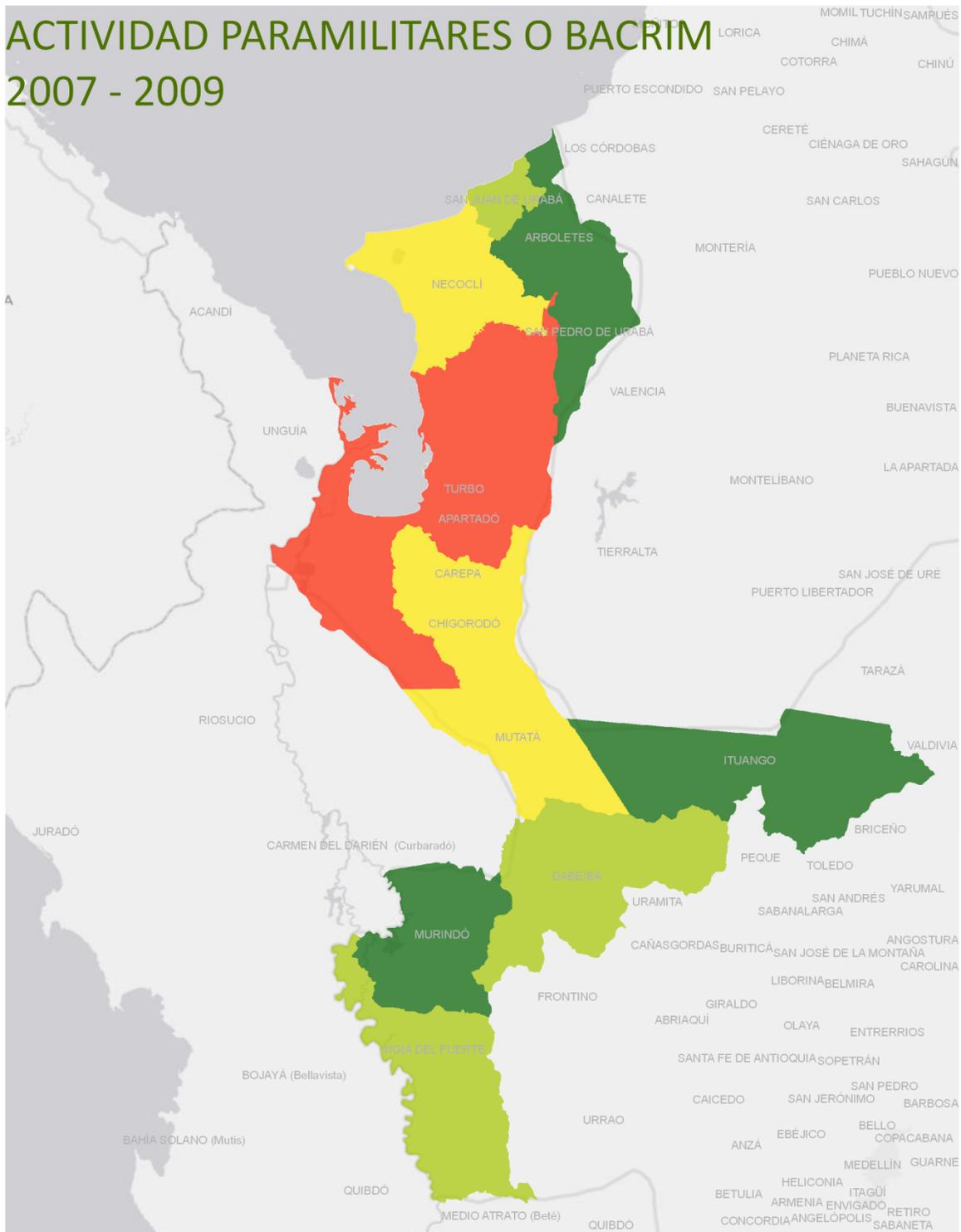
Este mapa está construido mediante el registro de actividad guerrillera, esto es, combates en los que participaron miembros de la guerrilla, entre el 2007 y el 2009. Los municipios coloreados en verde oscuro son aquellos en los que, durante los tres años, no se registró actividad guerrillera alguna en clave de combates. Los coloreados con verde claro son aquellos municipios en los que se registraron combates en, por lo menos, uno de los tres años. Los coloreados con amarillo son los municipios en los que se registraron combates en dos de los tres años y los coloreados en rojo son los que, en los tres años, aparecen con actividad guerrillera.

Este mapa no solo comprende los municipios de la subregión del Urabá antioqueño, sino que aglomera otros municipios vecinos sobre los cuales se obtuvo información mediante CERAC, cuya aparición en este mapa obedece al entendimiento de las características de movilidad de la guerrilla en Colombia.

Ahora, mirando solo los once municipios del Urabá antioqueño, encontramos que en tan solo tres de ellos no se registraron combates con la guerrilla en los años señalados, a saber: Arboletes, Necoclí y Murindó (en verde oscuro). Coloreados con verde claro nos encontramos con San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo, Carepa y Vigía del Fuerte. Finalmente, encontramos a Carepa coloreado con amarillo, y a Apartadó, Chigorodó y Mutatá en rojo, ubicándolos como prioridad ante las autoridades

Con lo dicho, de todos los datos se desprende que, por lo menos hasta 2009, la actividad guerrillera en la subregión del Urabá antioqueño seguía siendo suficientemente importante, registrándose ausencia de actividad solo en tres municipios.

f. Mapa: Actividad paramilitar o bacrim (2007-2009)



Fuente: Elaboración propia

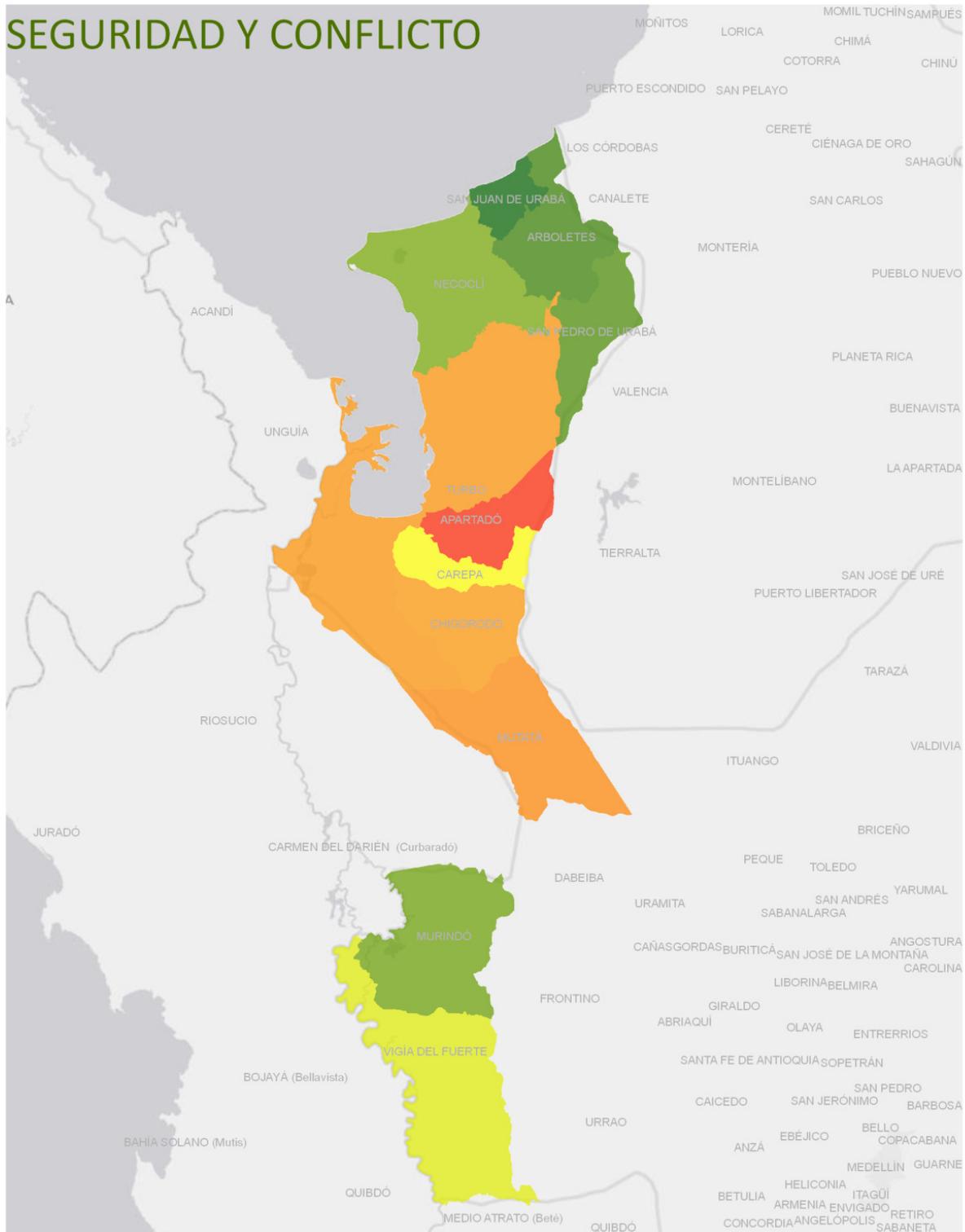
Este mapa está construido mediante el registro de actividad paramilitar o bacrim, esto es, combates en los que participaron paramilitares o miembros de bandas criminales, entre el 2007 y el 2009. Los municipios coloreados en verde oscuro son aquellos en los que, durante los tres años, no se registró actividad paramilitar ni bacrim alguna en clave de combates. Los coloreados con verde claro son aquellos municipios en los que se registraron combates en, por lo menos, uno de los tres años. Los coloreados con amarillo son los municipios en los que se registraron combates en dos de los tres años y los coloreados en rojo son los que, en los tres años, aparecen con actividad paramilitar o bacrim.

Este mapa no solo comprende los municipios de la subregión del Urabá antioqueño, sino que aglomera otra gran cantidad de municipios vecinos sobre los cuales se obtuvo información mediante CERAC.

Respecto a los once municipios de la subregión del Urabá antioqueño, encontramos que en Arboletes, San Pedro de Urabá y Murindó (en verde oscuro) no se registraron combates con paramilitares o bacrim en ninguno de los tres años que presenta el informe de la CERAC. San Juan de Urabá y Vigía del Fuerte aparecen coloreados con verde claro, registrándose combates en tan solo 1 de los 3 años. Coloreados con amarillo encontramos un importante número de municipios, a saber: Necoclí, Carepa, Chigorodó y Mutatá. Finalmente, coloreados con rojo, aparecen Turbo y Apartadó.

Con lo dicho, de todos los datos se desprende que, por lo menos hasta 2009, la actividad paramilitar o de bandas criminales (bacrim) en la subregión del Urabá antioqueño seguía siendo suficientemente importante, registrándose ausencia de actividad solo en tres municipios.

3.1.3. Mapa final: Resultado ponderación de expertos



Fuente: Elaboración propia

Este mapa es producto de la ponderación de variables realizada por expertos en el área, conocedores de la subregión de Urabá y de sus múltiples problemáticas. Las variables analizadas corresponden a las ya indicadas con anterioridad en cada uno de los mapas que hacen parte del monopolio de *Seguridad y Conflicto*. De este modo, lo que el lector observa en el mapa es el resultado de la priorización de variables, que permitió la ubicación espacial de los municipios que requieren mayor atención por parte de las autoridades. (Ver *Tabla de Ponderación Seguridad y Conflicto* en la página 106)

Para facilitar la interpretación del mapa, la escala cromática indica el grado de prioridad que presenta cada municipio. Los municipios más cercanos al verde oscuro, se encuentran con una prioridad baja, mientras que los que se acercan al rojo son los que requieren de atención prioritaria.

Así, en verde aparecen San Juan de Urabá, Arboletes, San Pedro de Urabá, Necoclí y Murindó; en verde claro Vigía del fuerte; en amarillo Carepa; en naranja Turbo, Chigorodó y Mutatá; y en rojo, reclamando atención prioritaria en el monopolio de *Seguridad y conflicto*, Apartadó.

3.1.4. Sub-ofertas

Con el fin de hacer frente a la tendencia centralista/departamental de idear soluciones desprovistas de contexto, es necesario realizar la inmersión en la realidad objeto de estudio. Investigaciones, informes de prensa, planes estratégicos y demás información documental disponible sirven a ese propósito, sin embargo, esa base de información es insuficiente si no se cuenta con la mirada de los protagonistas de esa realidad: su percepción, sus historias de vida, su vida cotidiana, sus sueños.

Para el caso del Urabá antioqueño, la visita *in situ* realizada en agosto de 2012 permite identificar escenarios con base en los testimonios de los actores involucrados -protagonistas de la historia reciente y potenciales constructores de nuevas realidades en la subregión-. Es posible sintetizar el diagnóstico elaborado en el terreno con estos términos: la ilegalidad que imprime la dinámica traficante, la exclusión proveniente del asistencialismo centralista, la ilegitimidad de la actividad política y la falta de confianza entre actores de la sociedad civil.

Como resultado del panorama que arroja la información recopilada, tanto de las fuentes cuantitativas suministradas por la Gobernación como las fuentes cualitativas obtenidas por medio de las entrevistas durante la visita a la región, es posible enlistar algunas subofertas del componente político institucional.

En sintonía con lo expresado en los conceptos que enmarcan la cadena de valor del Estado, es preciso recordar el papel de las políticas públicas con incidencia directa sobre la dinámica del conflicto armado así como de las estrategias estatales encaminadas al debilitamiento del tráfico de drogas ilegales en el Urabá antioqueño; además, en la perspectiva de la apuesta departamental, es necesario combatir la ilegalidad (en concreto, los tentáculos derivados de actores armados al margen de la ley, narcotraficantes, contrabandistas, políticos corruptos y sus expresiones en la vida social, económica y política de la región), toda vez que sus prácticas paralelas construyen una forma de estado que gana algún grado de legitimidad -vía

indiferencia, temor o aceptación- e imprime lógicas de convivencia y tolerancia restrictivas para la acción estatal.

Por otra parte, es importante traer a colación la problemática en la que coinciden muchos estudios: propios y extraños, técnicos y políticos, gobernantes y sociedad civil reconocen la desarticulación que caracteriza a la subregión dado que prevalece la defensa de los intereses de cada municipio en menoscabo de proyectos comunes de desarrollo intermunicipal. En efecto, en el informe acerca de estudios previos y proyectos estratégicos se concluye con la necesidad de erigir una apuesta institucional dirigida a la construcción de la vocación intermunicipal en la que el Urabá Antioqueño se piense como uno solo.

A continuación se detallarán con más precisión cada una de las sub-ofertas para cada uno de los monopolios, haciendo un énfasis importante en el componente de gestión que está directamente en cabeza de la gobernación.

Seguridad y conflicto	Infraestructura y dotación
	Sistemas de información (visibilizar)
	Fortalecimiento de policía
	Planes de seguridad local
	Número único de emergencias
	Zona de frontera internacional

Fuente: Elaboración propia

La complejidad y dinámicas asociadas al monopolio de la fuerza obedecen a factores muy distintos en la región respecto a los territorios ciudadanos, también es cierto que los logros y retos de decisiones tomadas, por ejemplo en la ciudad de Medellín, constituyen un referente de aprendizaje social que pueden dar luces para las decisiones locales que necesita Urabá. Justamente en clave de sumar actores a la construcción de articulación de intereses y coordinación institucional, es preciso asumir compromisos desde los esfuerzos locales en el sentido de contribuir con los recursos necesarios para emprender iniciativas complementarias relacionadas con

dotación, infraestructura e información. Aunque existan directrices del orden nacional con las cuales se requiere construir canales de comunicación, también es cierto que la actividad cotidiana de los miembros de las fuerzas armadas puede verse beneficiada de los aportes que pueda ofrecer la administración departamental o municipal.

Una anotación adicional respecto al primer monopolio del Estado tiene que ver con la necesidad de valorar y hacer visible al Urabá antioqueño como una zona de frontera internacional determinante para el acceso a mercados del centro y norte de América, el Caribe y Europa; con esto en mente, el diálogo con el gobierno nacional no se reduce a las competencias del ministerio de la defensa sino que también alude de manera directa a la cancillería y al ministerio de comercio exterior; de igual manera, bajo la lógica de sumar actores al proyecto estratégico en construcción, la zona de frontera internacional también interpela a los gremios con actividades económicas en el exterior, cuya gran capacidad de incidencia en políticas públicas y de ejecución de proyectos es necesario capitalizar.

3.2. Monopolio: Derechos de propiedad

3.2.1 Explicación metodológica para la escogencia de variables

Una de las funciones económicas y sociales más relevantes del Estado es la de garantizar los derechos de propiedad, al tiempo que la de ejercer como regulador natural de la acción de los mercados. Para el análisis de las capacidades y retos del Estado en esta materia, se han considerado los datos de informalidad de la propiedad de la tierra y los de presencia de notarías en los municipios. Los primeros constituyen información predial de los 13 municipios de la zona de influencia del Urabá en Antioquia, cuya fuente son las bases de datos catastrales que a corte de junio de 2012 fueron proporcionadas por la Dirección de Información y Catastro del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia. Aquí la informalidad se entiende como ausencia de matrícula inmobiliaria por identificador predial geográfico (*pk_predio* en las bases de datos de la Oficina Virtual de Catastro)⁴. Por su parte, la información relativa a las notarías locales fue suministrada por la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia.

	Observaciones	Vigencia	Media	Desv. Est.	Máximo	Mínimo
Informalidad propiedad de la tierra *	122888	2012	0,32	0,47	1	0
Notarías **	11	2012	0,64	0,50	1	0

* Variable *dummy*, con 1 = *informal* y 0 = *formal*.

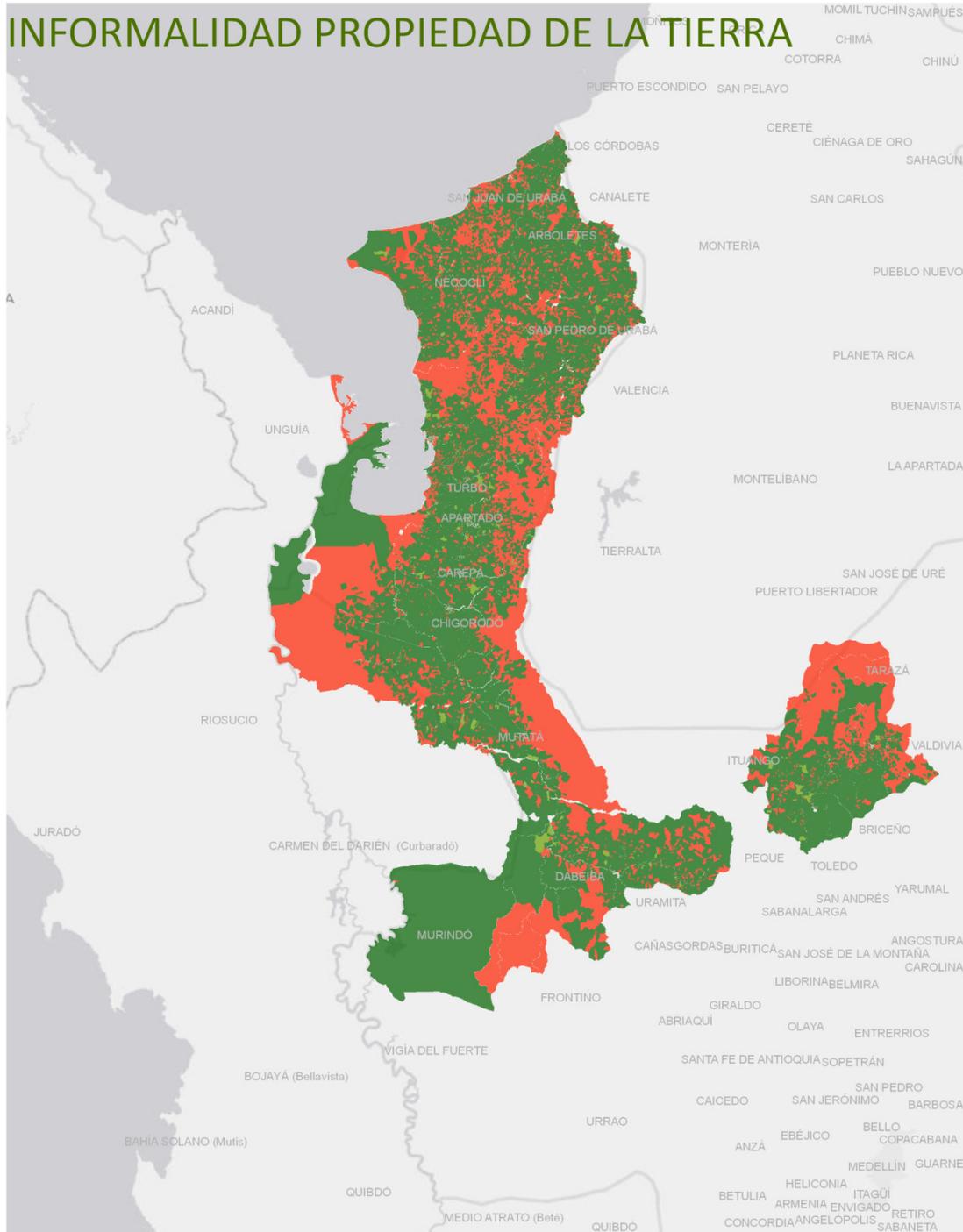
** Variable *dummy*, con 1 = *presencia* y 0 = *ausencia*.

Fuente: Elaboración propia

⁴ El procedimiento metodológico para la manipulación de las bases de datos catastrales toma el estudio *Estructura de la Propiedad de la Tierra en Antioquia, 2006-2011* como su punto de partida. Dicho trabajo fue adelantado en 2011 por la Escuela de Ciencias Básicas y Humanidades de la Universidad EAFIT en asocio con la Gobernación de Antioquia.

3.2.2 Análisis e interpretación de mapas

a. Mapa: Informalidad propiedad de la tierra.



Fuente: Elaboración propia

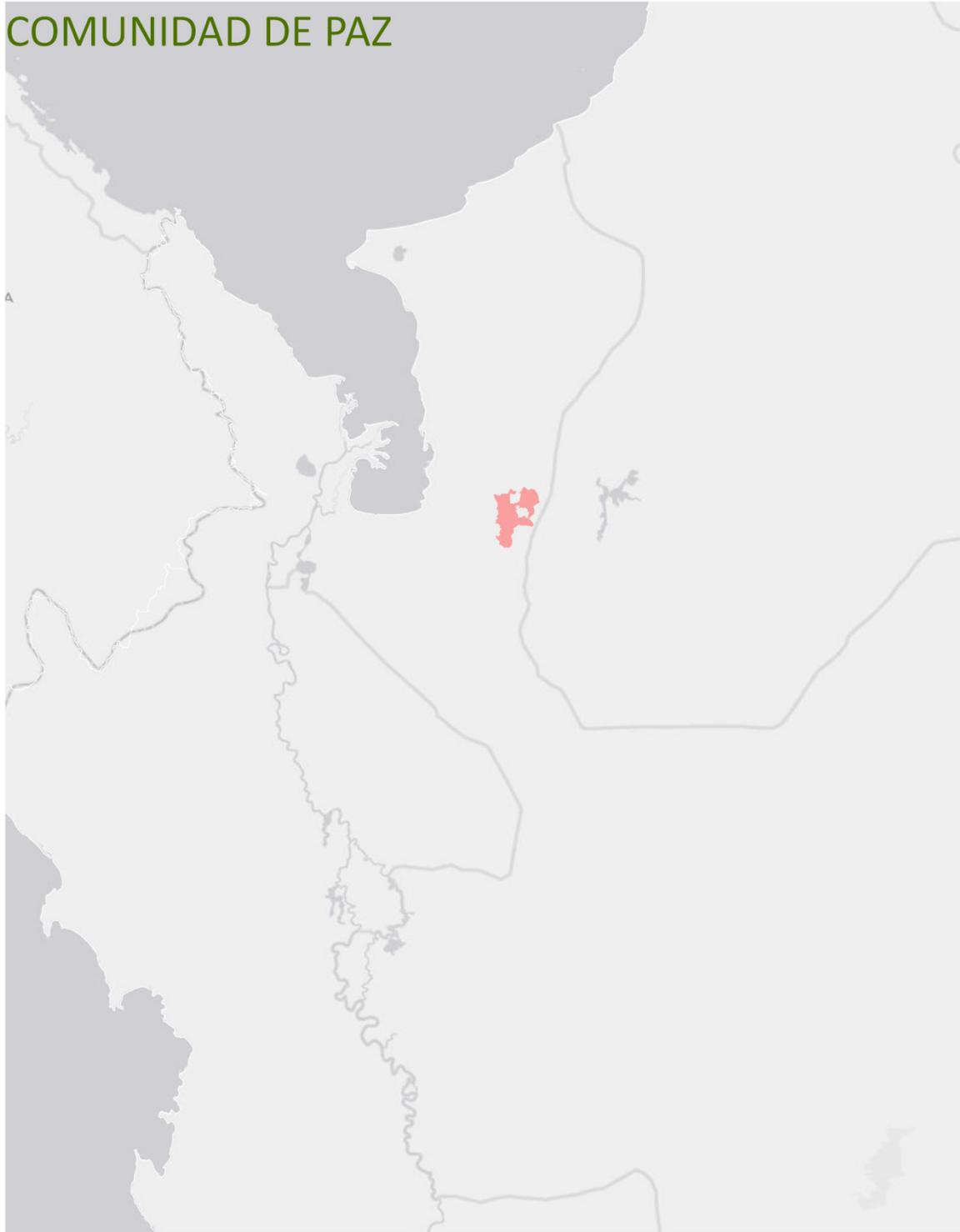
Este mapa es elaborado mediante cálculos realizados por Oswaldo Zapata, miembro del equipo Político Institucional, de acuerdo a los últimos datos catastrales obtenidos hasta la fecha.

En este mapa puede observarse la dinámica de la informalidad en la tenencia de tierras en todo el territorio de la subregión del Urabá antioqueño producto de la computación de dos categorías. Una de ellas se refiere a partes del territorio sobre las que aún no se ha realizado proceso catastral, esto es, terrenos que hasta el momento no se han prediado. La otra categoría de informalidad está referida a aquellos predios cuya tenencia está caracterizada por la ausencia de matrículas inmobiliarias, factor sobre el que se presta especial atención.

Así dicho, vemos entonces que la mayor concentración de informalidad de la subregión del Urabá antioqueño se encuentra en el centro, en el conocido eje bananero, especialmente en la zona de Turbo que limita con el Urabá chocoano; y la región norte de Urabá con tendencias hacia el occidente, zona que coincide con el conocido Nudo de Paramillo. Asimismo, se observa en el mapa un mayor índice de formalidad alrededor de las carreteras principales, al tiempo que se observan niveles más altos de informalidad a mayor lejanía de las mismas.

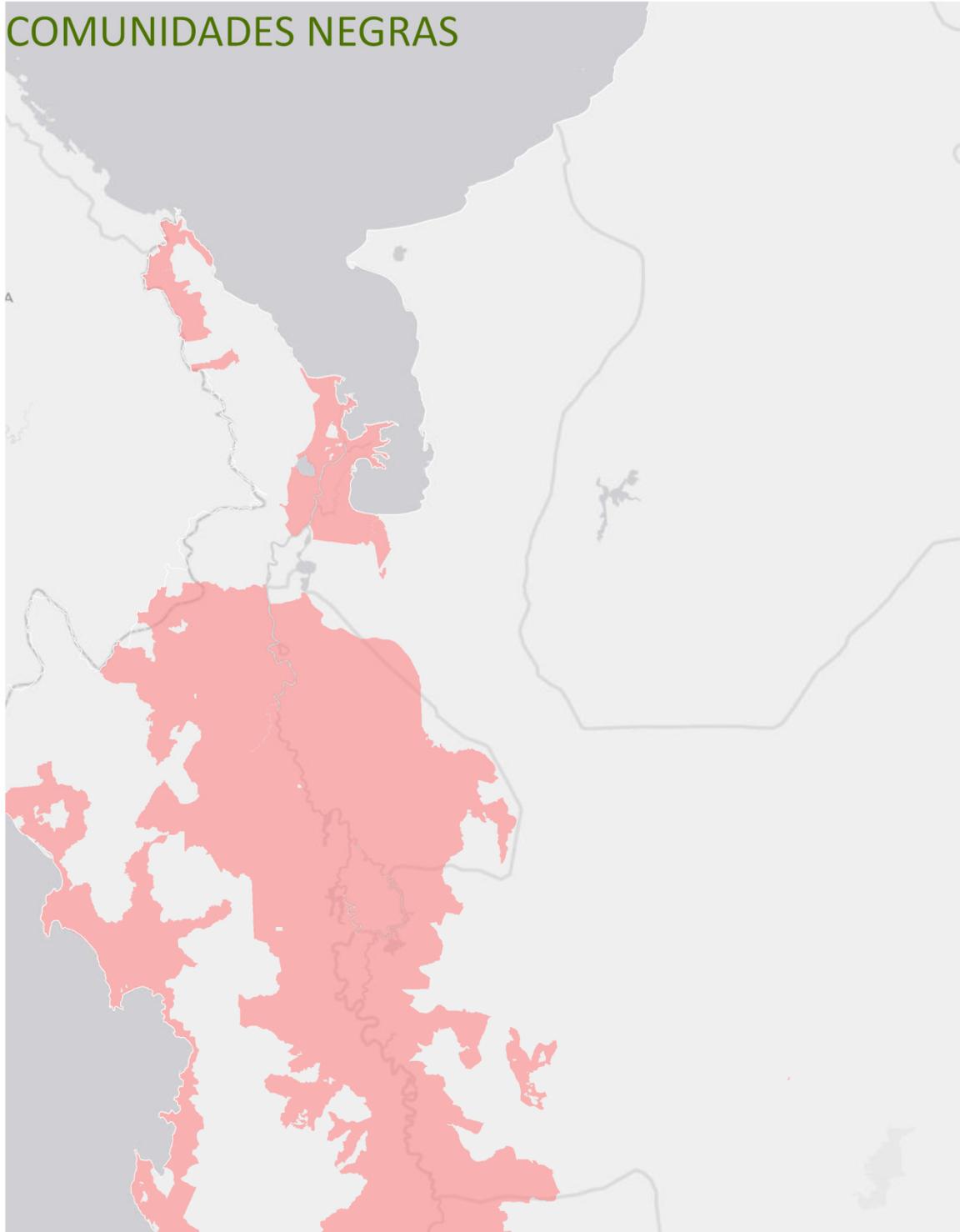
Este monopolio no se sometió a consideración del panel de expertos por la naturaleza de su información. Al ser esta la presentación de datos de informalidad en la tenencia de la tierra, solo se tuvieron en cuenta variables de tipo restrictivo que se presentan en los siguientes cuatro (4) mapas, a saber: territorio de comunidad de paz; territorios de comunidades negras; territorios de resguardos indígenas; y zonas de conservación ambiental.

b. Mapa restricción: Comunidad de paz.



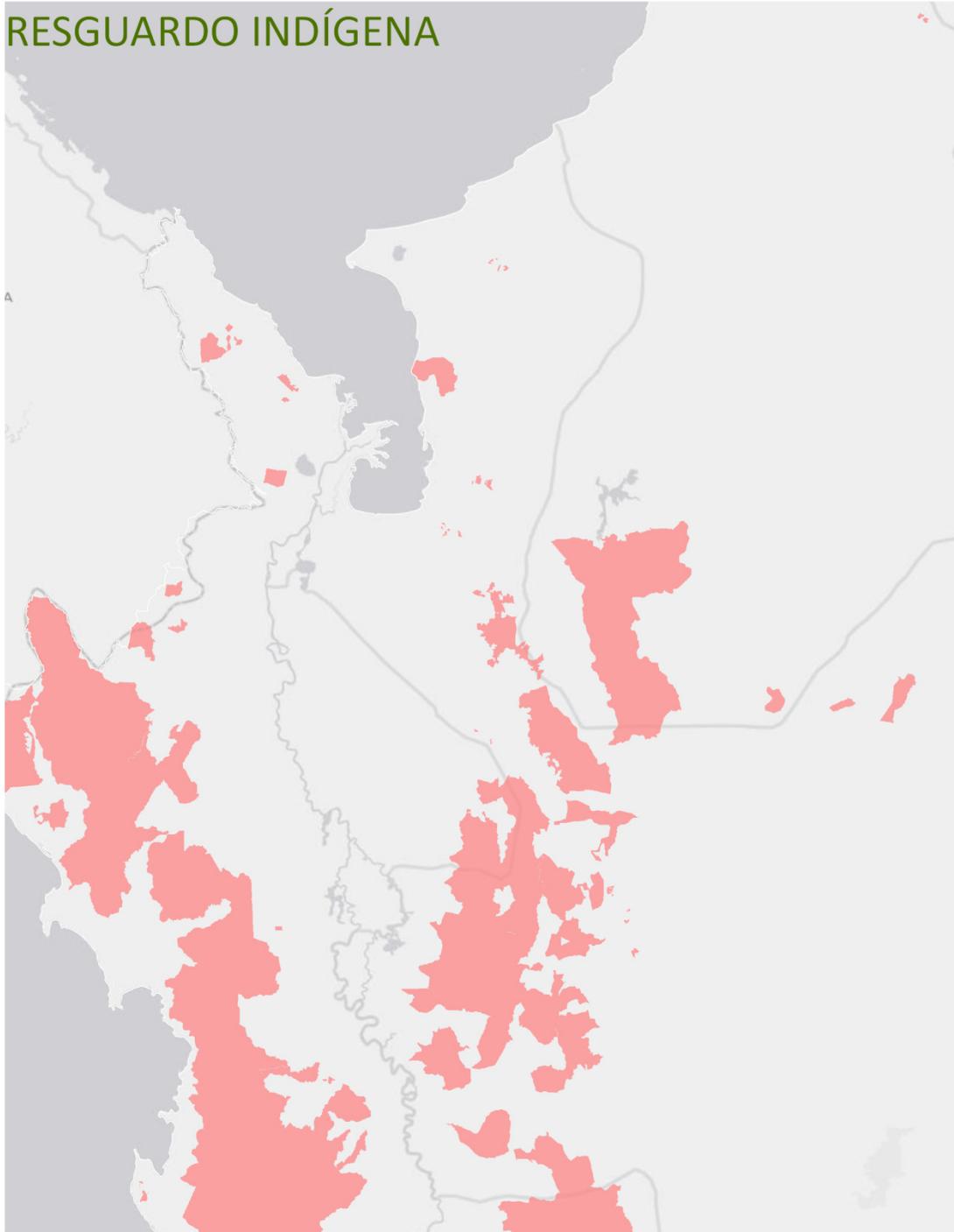
Fuente: Elaboración propia

c. Mapa restricción: Comunidades negras



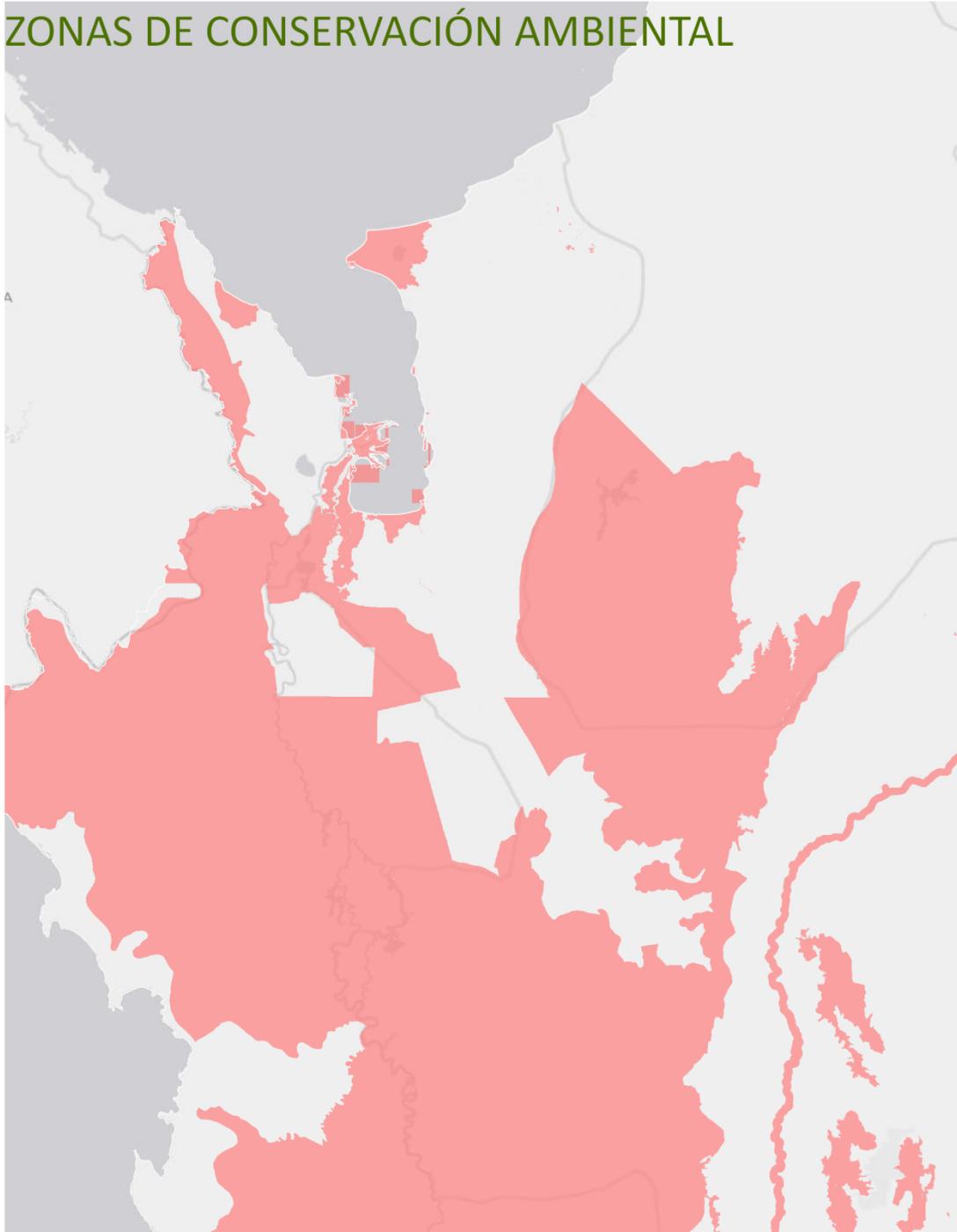
Fuente: Elaboración propia

d. Mapa restricción: Resguardos indígenas



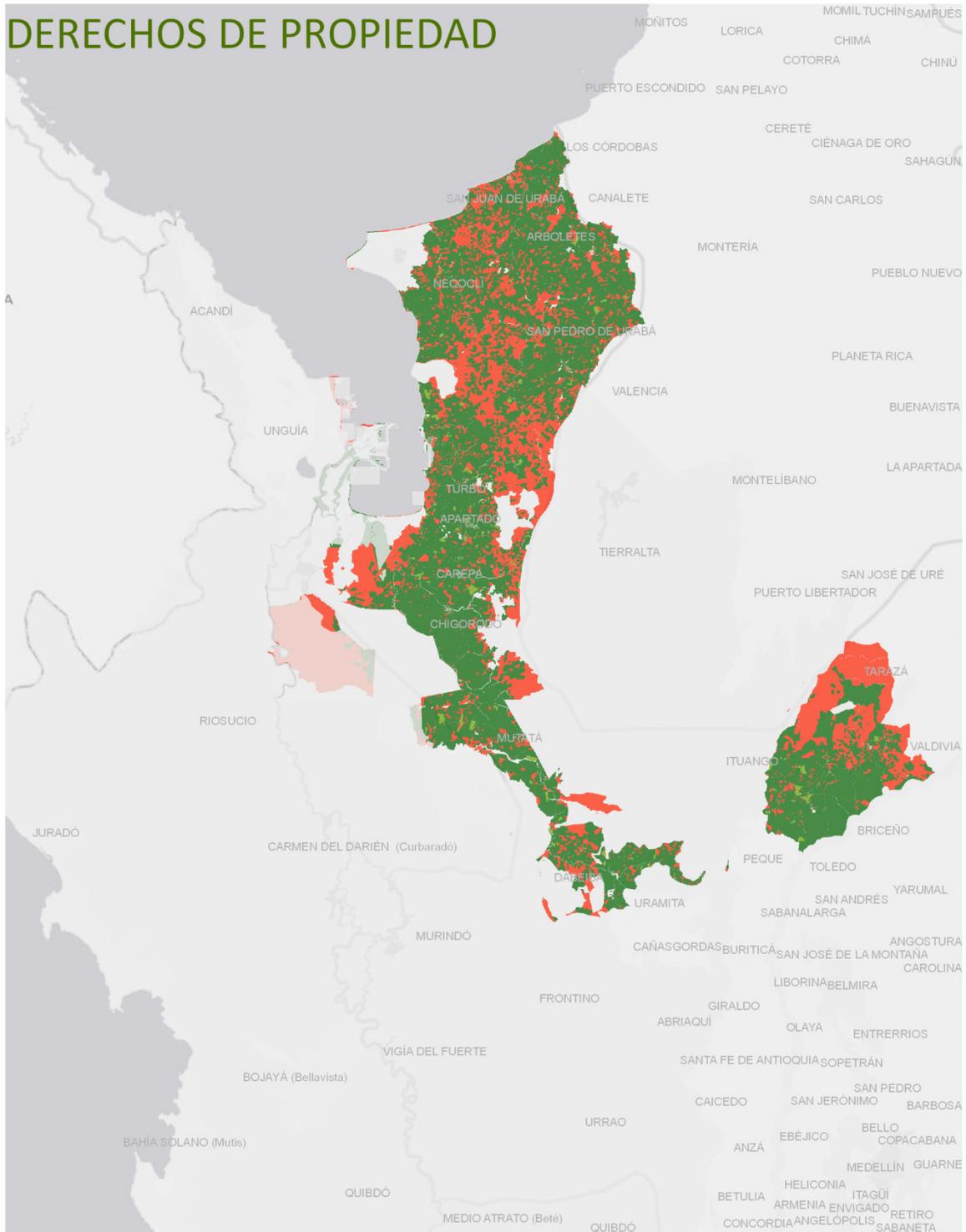
Fuente: Elaboración propia

e. Mapa restricción: Zonas de conservación ambiental



Fuente: Elaboración propia

3.2.3. Mapa final: Resultado con restricciones territoriales



Fuente: Elaboración propia.

Este mapa es producto de la ponderación de variables realizada por expertos en el área, conocedores de la subregión de Urabá y de sus múltiples problemáticas. Las variables analizadas corresponden a las ya indicadas con anterioridad en cada uno de los mapas que hacen parte del monopolio de *Derechos de propiedad*. De este modo, lo que el lector observa en el mapa es el resultado de la priorización de variables, que permitió la ubicación espacial del territorio que requieren mayor atención por parte de las autoridades.

Para facilitar la interpretación del mapa, la escala cromática indica el grado de prioridad que presenta cada territorio. Donde el color es verde oscuro, la tenencia de propiedad de la tierra está dentro de los marcos legales, mientras que el color rojo indica la informalidad y, por tanto, llama la atención sobre el territorio cuya intervención es prioritaria.

De acuerdo al mapa, las zonas del Urabá antioqueño que presentan mayor informalidad se encuentran en el eje bananero, al margen de la malla vial de manera tal que la informalidad aumenta en tanto más lejano se halle el predio de la carretera. De igual manera, la pendiente del Nudo de Paramillo y la Serranía del Abibe aparecen con información de informalidad en la tenencia de la tierra, que debe ser intervenida.

3.2.4. Sub-ofertas

Derechos de propiedad	Reglas de comunidad (tierras colectivas)
	Formalización (serranía)
	Más formalización de las carreteras
	Formalización de las autopistas
	Protección forestal (anticolonización)

Fuente: Elaboración propia

El monopolio de los derechos de propiedad por parte del Estado constituye un reto de enormes dimensiones para el Urabá antioqueño; en este caso, la coordinación institucional desempeña un papel determinante en la construcción de condiciones e incentivos para hacer frente al alto nivel de informalidad de los predios en la región. Los datos muestran que la actividad humana que generan las carreteras y la cercanía a playas son factores explicativos de una mayor formalización; en este sentido, la presencia estatal del orden nacional y local por medio de proyectos productivos, turísticos e infraestructura puede jugar un papel crucial en la tarea siempre que las intervenciones estén acompañadas de planes de incentivos que favorezcan la formalización y controlen la especulación, de tal manera que opere el clásico binomio Estado - mercado.

Sumado a lo anterior, es necesario comprender y valorar las lógicas subyacentes a la explotación y protección de los territorios de propiedad colectiva. En este caso, es necesario superar la lógica de estado o mercado para indagar en la comunidad, sus tradiciones y normas para el uso y explotación de los recursos. La tarea consiste en entender sus dinámicas para promover el gobierno de los bienes comunes y la protección frente a la acción depredadora y extractiva de actores privados.

Las iniciativas que se logren emprender en materia de comprensión del gobierno de los bienes comunes contribuyen a la promoción de uno de los elementos que se echan de menos en cualquier proceso de construcción de referentes comunes de desarrollo: se trata de la confianza. En Urabá confluyen diversas manifestaciones de

sociedad civil, con experiencias dolorosas del pasado que les ha permitido ganar en aprendizaje social, con un inventario colmado de frustraciones pero también de proyectos llevados a feliz término. Sin embargo, todavía hay un camino por recorrer para darle forma al ciclo que convierte la confianza en acción colectiva, pasando por la reciprocidad, la reputación y la cooperación. Es importante reiterar que sin confianza no es posible hacer frente a la fragmentación existente y en el manejo de los territorios colectivos es posible encontrar las claves de la articulación y de la construcción del propósito común de altas miras.

3.3. Monopolio: Justicia

3.3.1. Explicación metodológica para la escogencia de variables

La lectura sobre la fortaleza del monopolio de la administración de la justicia por parte del Estado se realiza aquí desde una aproximación cuantitativa que considera relevante el costo de acceso a la justicia por el ciudadano y que, por tanto, da importancia a la oferta de equipamientos municipales para atender este tipo de demandas. La información para este ejercicio fue suministrada por la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia. En la siguiente tabla se encuentra la relación de las variables a considerar y sus estadísticas descriptivas.

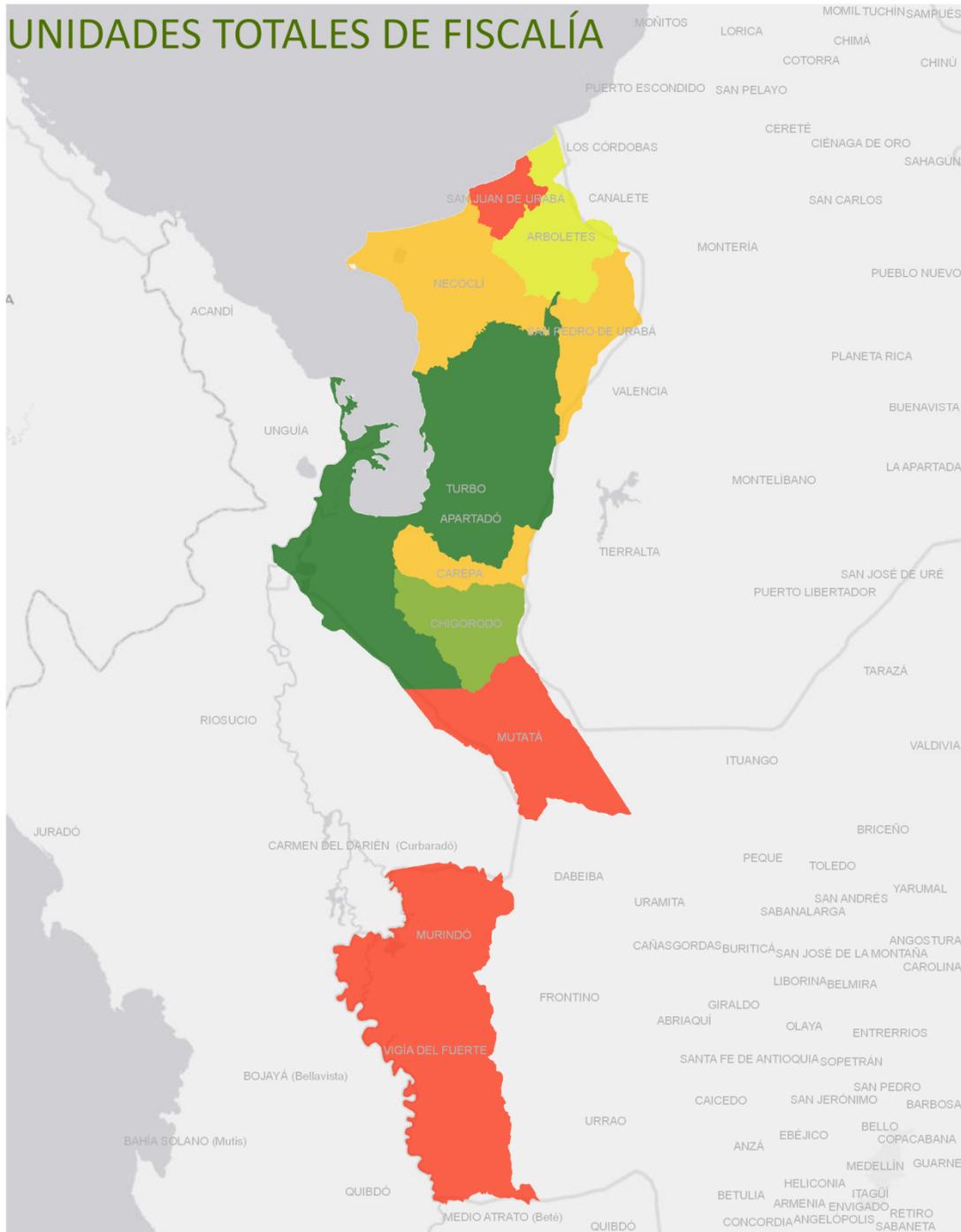
	Observaciones	Vigencia	Media	Desv. Est.	Máximo	Mínimo
Unidades de Fiscalía	11	2012	1,91	2,34	6	0
Policía Judicial *	11	2012	0,18	0,40	1	0
Número de juzgados	11	2012	2,00	2,24	7	1
Defensoría *	11	2012	0,09	0,30	1	0
Casa de justicia *	11	2012	0,27	0,47	1	0
Número inspecciones de policía	11	2012	1,45	0,82	3	1
Medicina legal *	11	2012	0,27	0,47	1	0

* Variable *dummy*, con 1 = presencia y 0 = ausencia.

Fuente: Elaboración propia

3.3.2. Análisis e interpretación de mapas

a. Mapa: Unidades de Fiscalía.

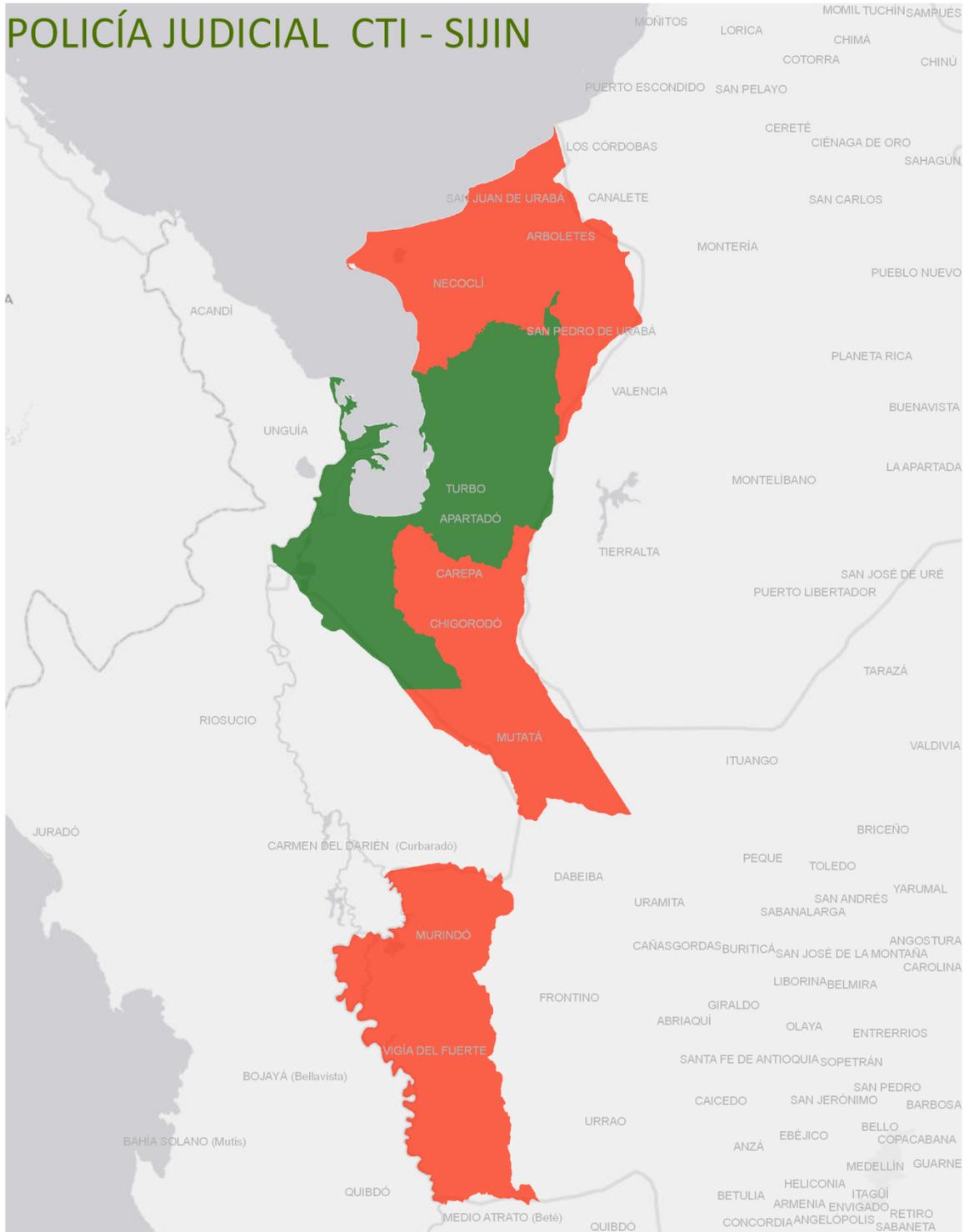


Fuente: Elaboración propia

Este mapa ofrece, producto de la observación del número de unidades de fiscalía por municipio en la subregión de Urabá, la situación de presencia en las diferentes zonas. Si bien los circuitos fiscales son diversos y una unidad de fiscalía puede servir a varios municipios, la extensión del territorio de la subregión de Urabá, y la lejanía de algunos centros poblados respecto a unidades de fiscalía, tal como se aprecia en el mapa, es un argumento válido para la utilización de datos de estas características.

De acuerdo a la información obtenida y representada en el mapa, cuatro de los once municipios del Urabá antioqueño no cuentan con unidades de fiscalía, a saber: San Juan de Urabá, Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte (coloreados con rojo). Entre los municipios que tienen una sola unidad de fiscalía, están: Necoclí, San Pedro de Urabá y Carepa (Coloreados con naranja). Arboletes, por su parte, cuenta con 2 unidades de fiscalía (coloreado en amarillo); Chigorodó con 4 y Apartadó y Turbo, 6 cada uno (coloreados con verde).

b. Mapa: Policía Judicial.

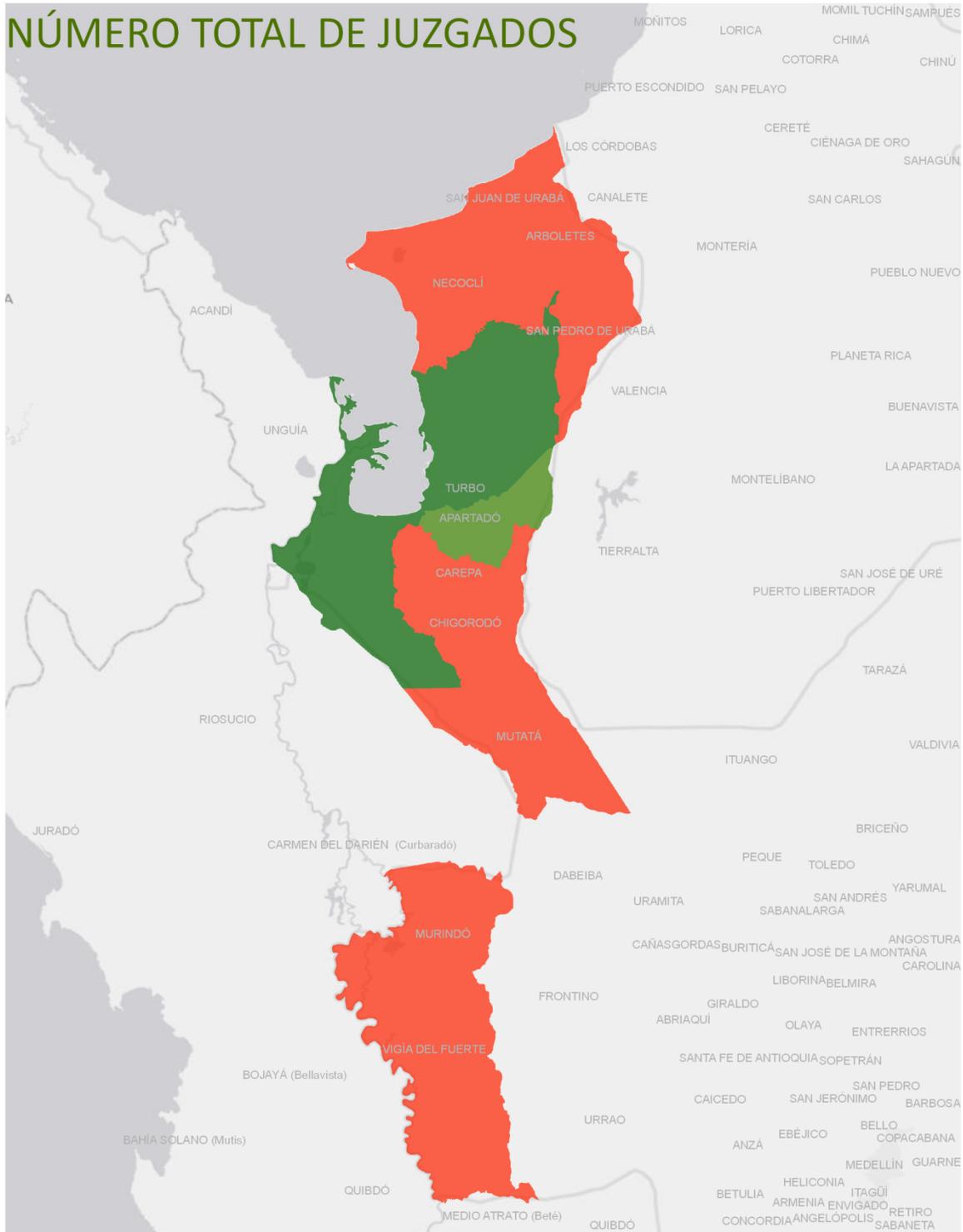


Fuente: Elaboración propia

Los datos obtenidos y representados en este mapa en lo que respecta a la presencia o ausencia de policía judicial en los municipios del Urabá antioqueño, son profundamente problemáticos. Si bien es cierto que los circuitos fiscales son diversos y que, por tanto, unidades de policía judicial (CTI y Sijín) pueden prestar servicios a diversos municipios y no solo al de su ubicación, la extensión del territorio de la subregión de Urabá, y la lejanía de algunos centros poblados respecto a estas unidades, tal como se aprecia en el mapa, es un argumento válido para la utilización de datos de estas características.

Según la información utilizada para la elaboración de este mapa y la inscripción del mismo en el monopolio de justicia, tan solo Turbo y Apartadó (en verde), esto es, 2 de los once municipios de toda la subregión del Urabá antioqueño, cuentan con unidades de policía judicial ubicadas en su territorio. De este modo, nos hallamos entonces frente a una realidad altamente preocupante en términos de justicia, pues si no se cuenta con policía judicial suficiente para la realización de todos los pasos del proceso judicial en la investigación de un delito, luego será imposible llegar a la judicialización efectiva del mismo, esto sin importar la existencia de unidades de fiscalía en el territorio mencionado.

c. Mapa: Número de Juzgados.

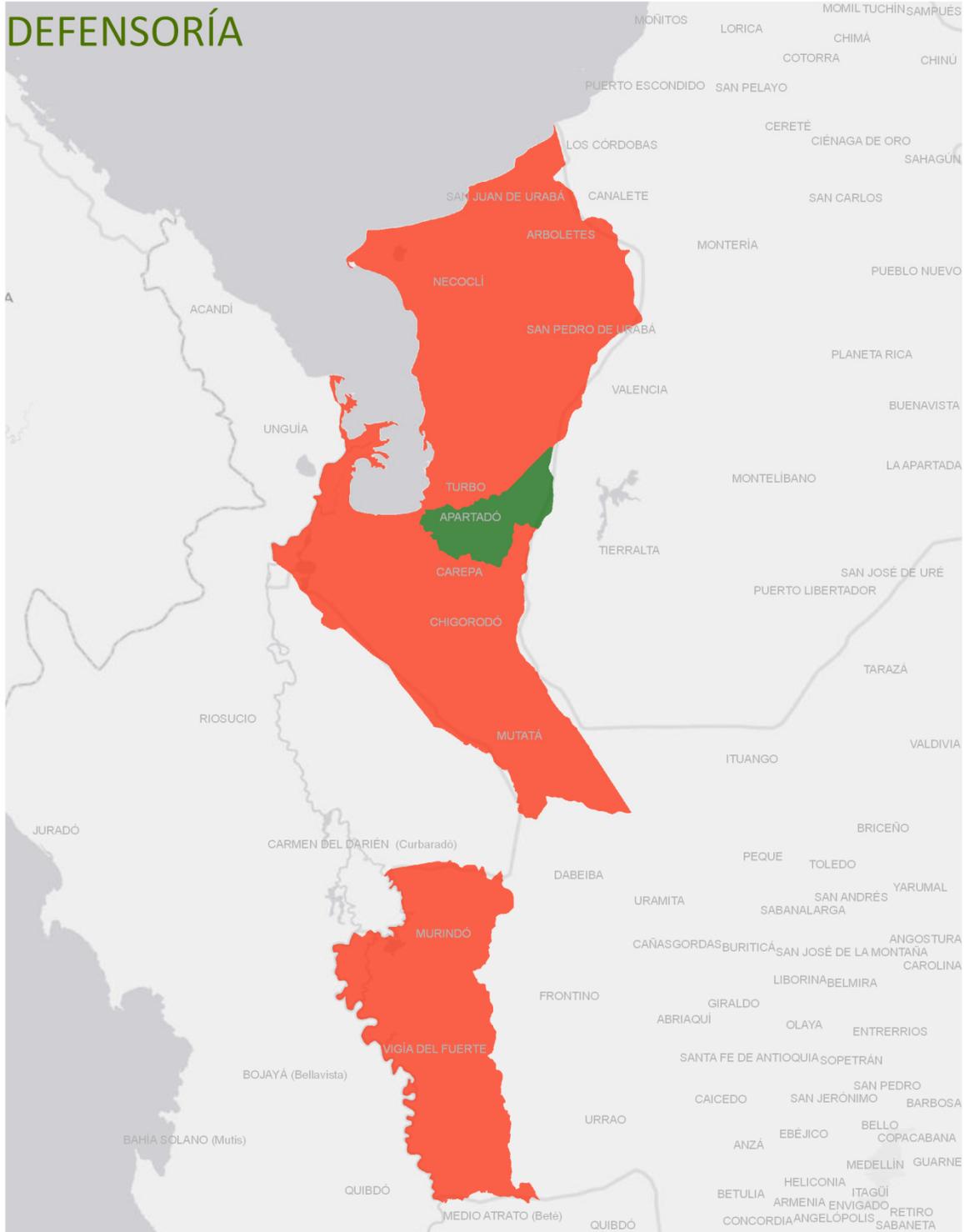


Fuente: Elaboración propia

La situación de juzgados, tanto de presencia como de número, es bastante menos problemática que la hasta el momento presentada en este monopolio de justicia. Como podrá observarse en el mapa, estos datos obedecen básicamente a la representación en números absolutos del número de juzgados por municipios, encerrados en círculos de tamaño variable, directamente proporcional al número.

De entrada debe señalarse que en todos los municipios de la subregión de Urabá hay presencia de juzgados. Así, San Juan de Urabá, Arboletes, San Pedro de Urabá, Necoclí, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte, cuentan con un (1) juzgado en cada uno de sus territorios municipales, garantizándose así la posibilidad de juicio (esto sin olvidar la problemática situación de unidades de policía judicial y de fiscalía). Por otro lado, municipios como Apartadó y Turbo cuentan con 6 y 7 juzgados respectivamente, lo cual obedece al tamaño poblacional de estos municipios.

d. Mapa: Defensoría

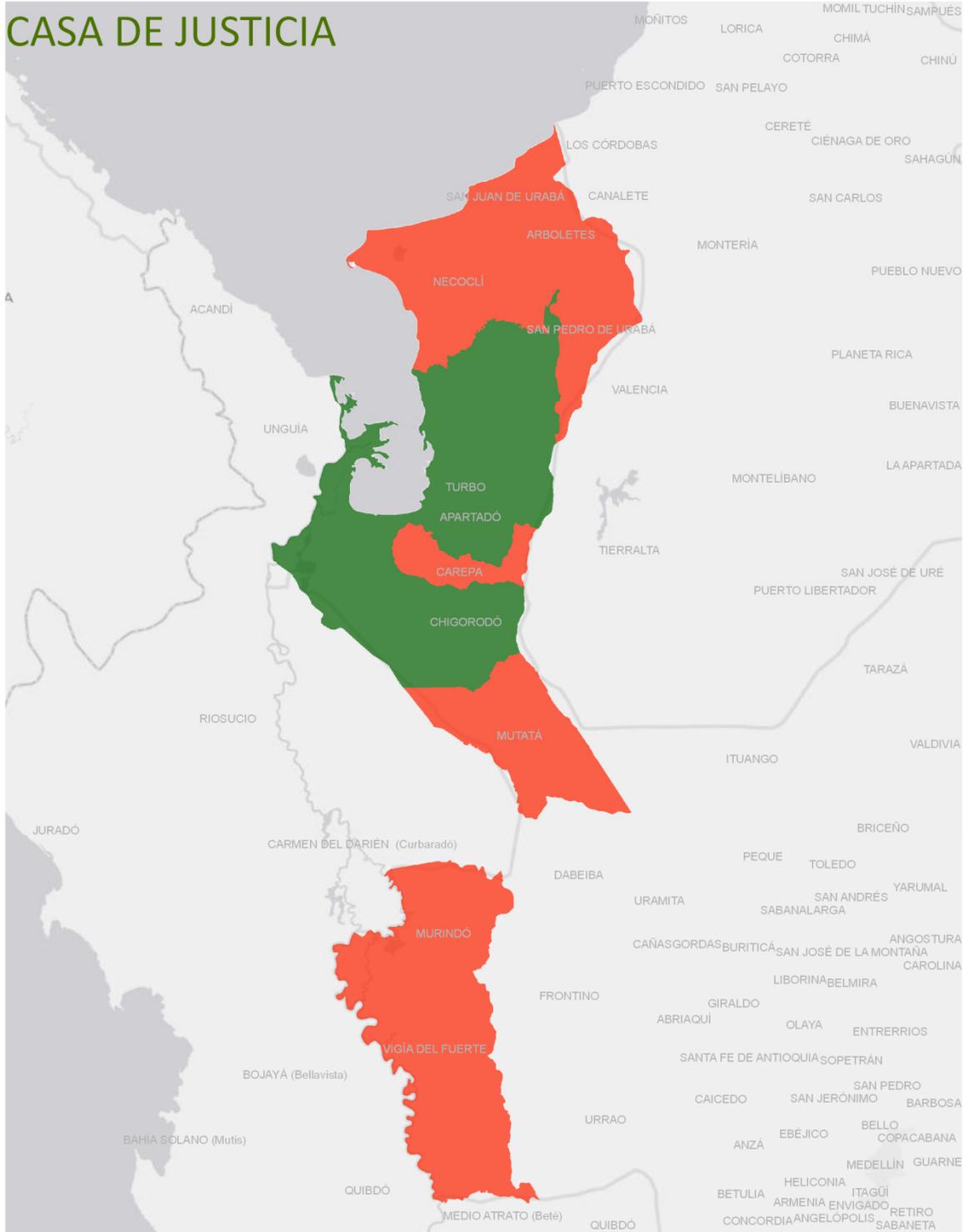


Fuente: Elaboración propia

Este mapa señala una carencia radicalmente importante en la subregión del Urabá antioqueño. Presenta en verde los municipios (en este caso solo Apartadó) donde tiene lugar presencia de la Defensoría del Pueblo; y en naranja, aquellos municipios en los que no hay presencia alguna.

La gran carencia a la que hacíamos referencia líneas arriba tiene lugar en tanto se observe que, en toda la subregión, solamente hay presencia de la defensoría en el municipio de Apartadó, quedando los otros diez municipios sin presencia alguna.

e. Mapa: Casa de justicia

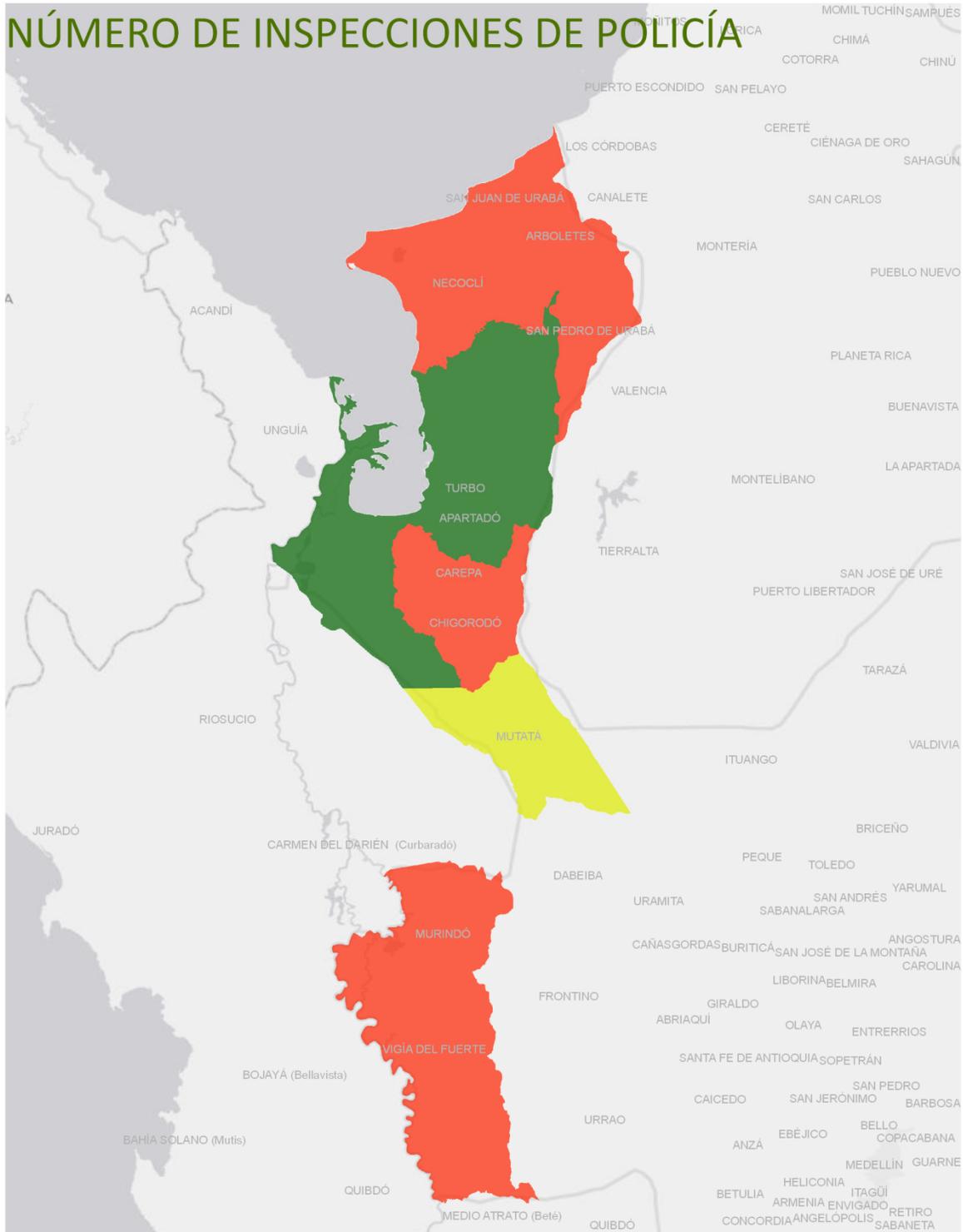


Fuente: Elaboración propia

Al igual que el anterior mapa, en este se observan en color verde los municipios que cuentan con casas de justicia en su territorio; y en naranja aquellos que no cuentan. La presencia o no de casas de justicia está determinada por la presencia espacial de una Casa de Justicia en un municipio determinado, y no a la posibilidad de acceder a estas desde municipios en los que no está ubicada. Esto último dado en función de la extensión del territorio, y de la lejanía de algunos municipios respecto de los que poseen casa de justicia.

De acuerdo al mapa, tan solo en Turbo, Apartadó y Chigorodó (en verde) hay casas de justicia y, por tanto, solo en estos municipios (y, tal vez, en los vecinos) la posibilidad de resolución de conflictos es real sin alcanzar procedimientos judiciales complejos. Por otro lado, los otros 8 municipios de la subregión carecen de Casas de Justicia, de lo cual se obtiene una situación problemática respecto a la posibilidad de resolución de conflictos sin acceder a la justicia ordinaria o, peor aún, la resolución de conflictos a manos de particulares.

f. Mapa: Inspecciones de Policía.



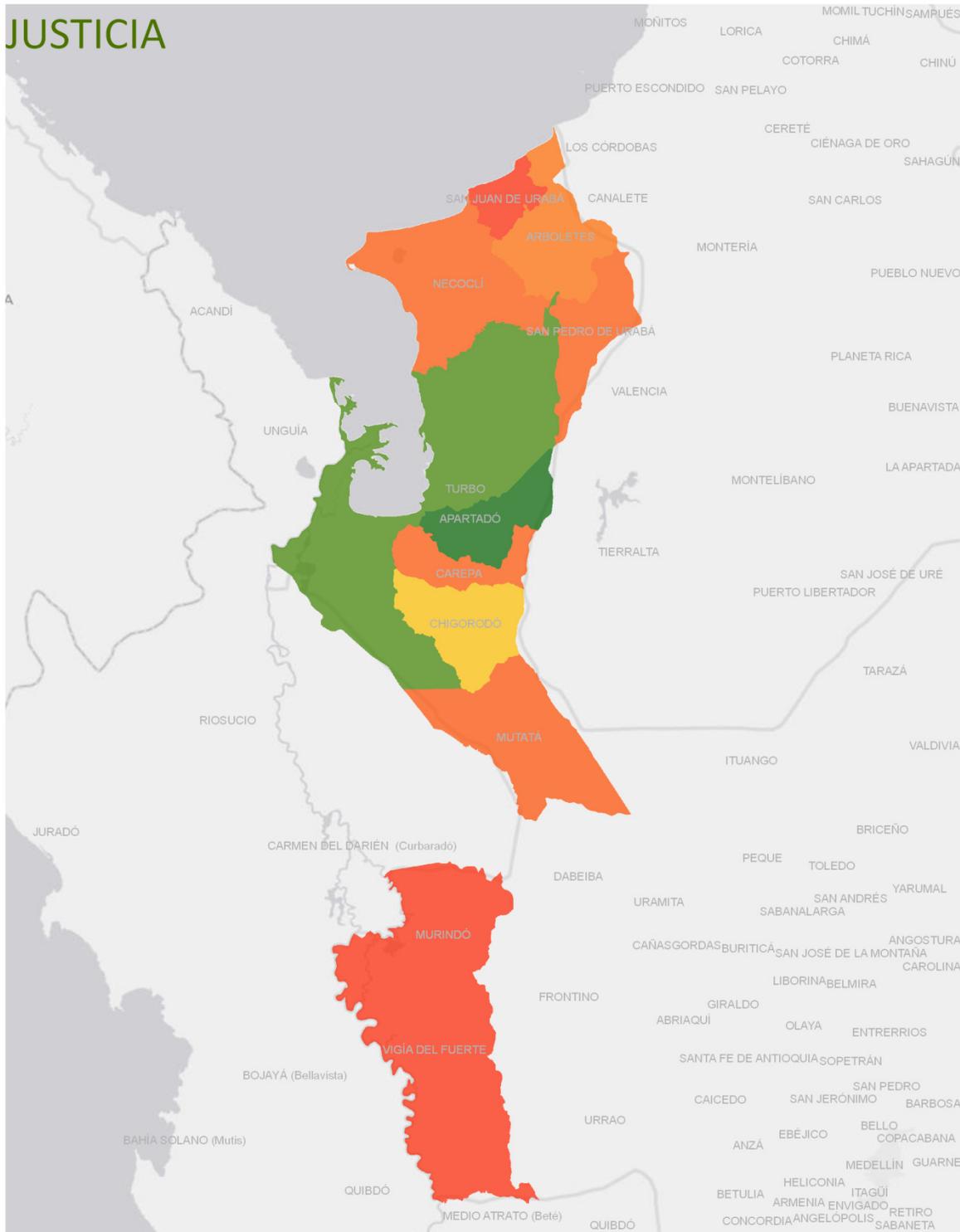
Fuente: Elaboración propia

Este mapa da cuenta de la existencia de inspecciones de policía en cada uno de los once municipios de la subregión del Urabá antioqueño.

En principio debe señalarse que todos los municipios de la subregión cuentan, por lo menos, con una (1) inspección de policía, quedando así garantizada la posibilidad de que los ciudadanos puedan acudir a esta entidad a resolver conflictos relacionados con la posesión o tenencia (entre particulares).

En términos diferenciados, observamos entonces que San Juan de Urabá, Arboletes, San Pedro de Urabá, Necoclí, Carepa, Chigorodó, Murindó y Vigía del Fuerte cuentan con una (1) Inspección de policía en cada uno de sus territorios municipales, motivo por el cual están coloreados con rojo. Mutatá (en amarillo) cuenta con dos y Apartadó y Turbo (en verde), por su parte, cuentan con tres.

3.3.3. Mapa final: Resultado ponderación de expertos



Fuente: Elaboración propia

Este mapa es producto de la ponderación de variables realizada por expertos en el área, conocedores de la subregión de Urabá y de sus múltiples problemáticas. Las variables analizadas corresponden a las ya indicadas con anterioridad en cada uno de los mapas que hacen parte del monopolio de *Justicia*. De este modo, lo que el lector observa en el mapa es el resultado de la priorización de variables, que permitió la ubicación espacial de los municipios que requieren mayor atención por parte de las autoridades. (Ver *Tabla de Ponderación Justicia* en la página 107)

Para facilitar la interpretación del mapa, la escala cromática indica el grado de prioridad que presenta cada municipio. Los municipios más cercanos al verde oscuro, se encuentran con una prioridad baja, mientras que los que se acercan al rojo son los que requieren de atención prioritaria.

En verde oscuro se encuentra Apartadó; en verde claro Turbo; en amarillo Chigorodó; en naranja Arboletes, San Pedro de Urabá, Necoclí, Carepa y Mutatá; y en rojo, requiriendo atención prioritaria, San Juan de Urabá, Murindó y Vigía del Fuerte.

3.3.4. Sub - Ofertas

Monopolio de la justicia	Mejoramiento del sistema judicial, aumento de: inspecciones, fiscalías, policía judicial, juzgados, defensoría, casa de justicia, medicina legal)
	Simulación de reinserción

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la administración de la justicia vale la pena enfatizar el riesgo que encarna la dinámica de la ilegalidad y la línea tenue que trazan sus actores protagónicos respecto al accionar del Estado; ante la ausencia del Estado y la cotidianidad de prácticas ilegales en un territorio, florecen espacios privados de resolución de diferencias y se abre paso la administración privada de la justicia. Para el caso del Urabá antioqueño, el acceso a la justicia reviste especial importancia para la construcción, consolidación y legitimidad del Estado. Para dicho propósito se requiere movilizar todos los actores de la administración de la justicia de la mano de las directrices nacionales y locales que promuevan el uso de las instancias previstas por la normatividad colombiana para resolver con eficacia todos los retos que la dinámica regional le impone al aparato jurídico.

De igual forma, en un momento coyuntural en materia de paz como el actual, es conveniente diseñar los escenarios prospectivos, tanto para llamar la atención respecto a los retos como para identificar las oportunidades, de los cambios que trae consigo un cese definitivo del fuego y el proceso de incorporación a la vida civil de los guerrilleros; la cooperación institucional debe tener criterios de respuesta respecto al impacto en las condiciones de seguridad de la región, la actividad política que pueda emprender algún líder guerrillero y la respuesta de la comunidad y la sociedad civil ante un hecho de esa naturaleza; sin duda, un posible acuerdo de paz representa un escenario que pone historias, reivindicaciones, dolor y esperanza sobre la arena de acción en la que tienen lugar los procesos colectivos de decisión.

3.4. Monopolio: Fiscalidad y gestión

3.4.1. Explicación metodológica para la escogencia de variables

El estado de las finanzas públicas de los municipios constituye uno de los focos de atención en tanto permite identificar potencialidades y debilidades del Estado para responder a necesidades del orden local. La información sobre ingresos y gastos municipales se obtuvo de las Ejecuciones Presupuestales que los entes territoriales deben reportar al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los datos de evasión predial fueron tomados de las estimaciones del estudio *El impuesto predial municipal en Antioquia: hacia el diseño de un recaudo óptimo* adelantado en 2011 por la Escuela de Ciencias Básicas y Humanidades de la Universidad EAFIT en asocio con la Gobernación de Antioquia. La siguiente tabla presenta las variables y estadísticas descriptivas de la información seleccionada para el diagnóstico sobre la condición de la fiscalidad en la región de Urabá.

	Observaciones	Vigencia	Media	Desv. Est.	Máximo	Mínimo
Ingresos totales *	23	2010	35.934	70284,7	338.167	4.392
Ingresos totales per cápita **	23	2010	633.265	293653,9	1.402.046	251.620
Gastos totales *	23	2010	36.541	66410,6	322.763	5.811
Gastos totales per cápita **	23	2010	713.230	318974,7	1.364.237	364.801
Gastos de funcionamiento *	23	2010	3.310	4651,9	22.161	1.056
Gastos de funcionamiento per cápita **	23	2010	86.815	69531,5	293.729	32.374
Saldo de deuda *	23	2010	3.760	5031,0	18.186	0
Saldo de deuda per cápita **	23	2010	79.117	66992,4	265.918	0
Dependencia fiscal ante transferencias	23	2010	75,72	14,0	94,27	38,76
Tasa evasión de impuesto predial	9	2010	0,68	0,2	0,93	0,42

* Millones de pesos corrientes.

** Pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia

La capacidad de gestión de las autoridades municipales en el manejo de los recursos públicos conforme a derecho y en correspondencia con sus planes de gobierno como expresión de la fortaleza de las instituciones democráticas en lo local, constituye uno de los elementos clave a valorar. Para adelantar este ejercicio, se toman como referencia la batería de indicadores elaborados y estimados por el DNP para sus análisis sobre el desempeño integral de los municipios del país.

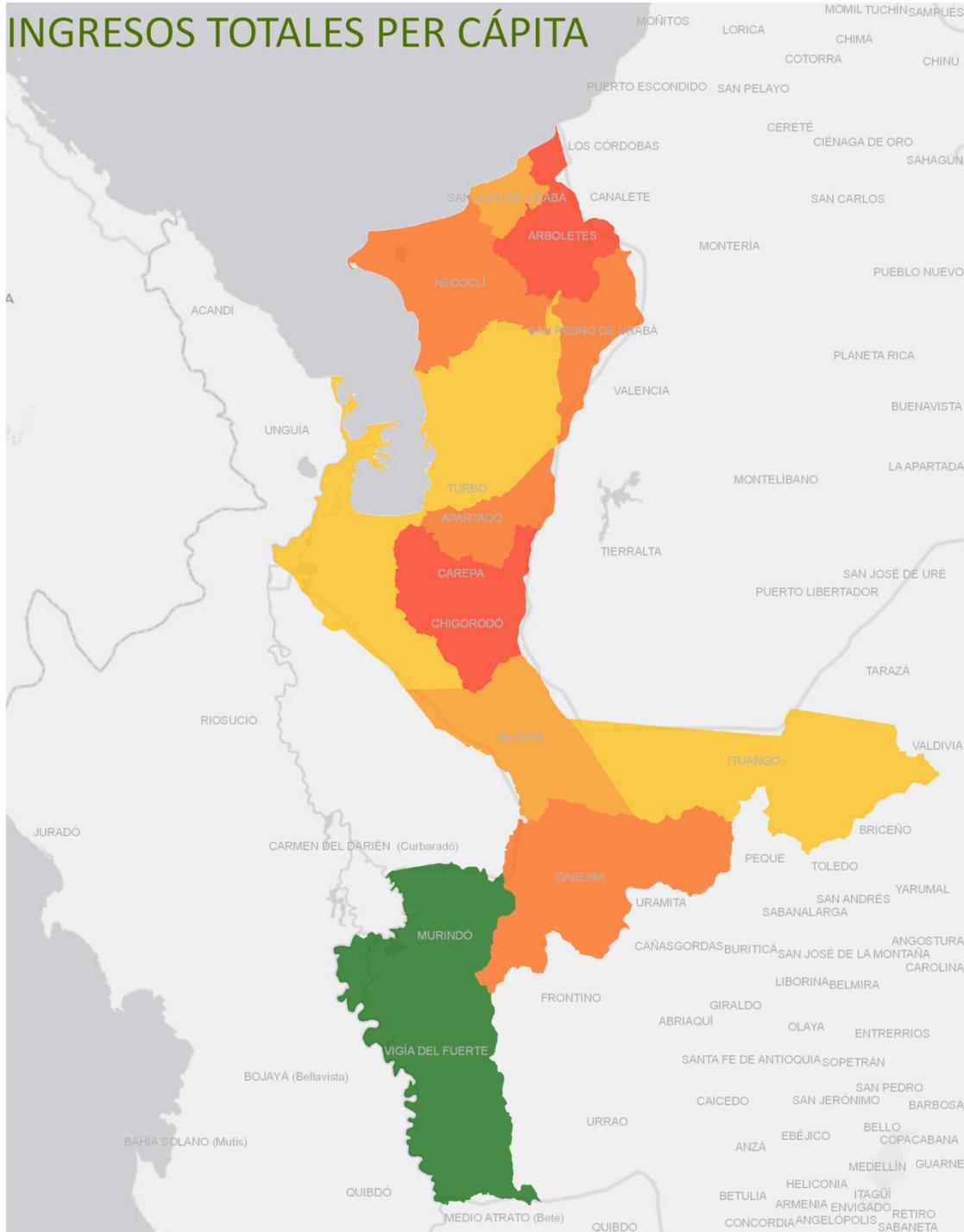
	Observaciones	Vigencia	Mediana	Desv. Est.	Máximo	Mínimo
Eficacia	23	2010	42,00	33,46	92,31	0
Eficiencia	23	2010	44,75	18,82	80,40	18,68
Requisitos legales	23	2010	70,89	30,81	98,74	0
Capacidad administrativa	23	2010	74,72	19,23	96,43	30,41
Desempeño fiscal	23	2010	64,89	9,88	88,50	41,91
Gestión	23	2010	69,80	8,70	84,73	47,59
Índice de desempeño integral	23	2010	56,86	15,15	78,13	20,54
Posición nacional	23	2010	706,00	298,37	1082	138
Posición departamental	23	2010	48,96	41,30	125	1
Información completa y consistente *	23	2010	0,35	0,49	1	0

* Variable *dummy*, con 1 = *información completa y consistente* y 0 = *información incompleta y/o inconsistente*.

Fuente: Elaboración propia

3.4.2. Análisis e interpretación de mapas

a. Mapa: Ingreso per cápita



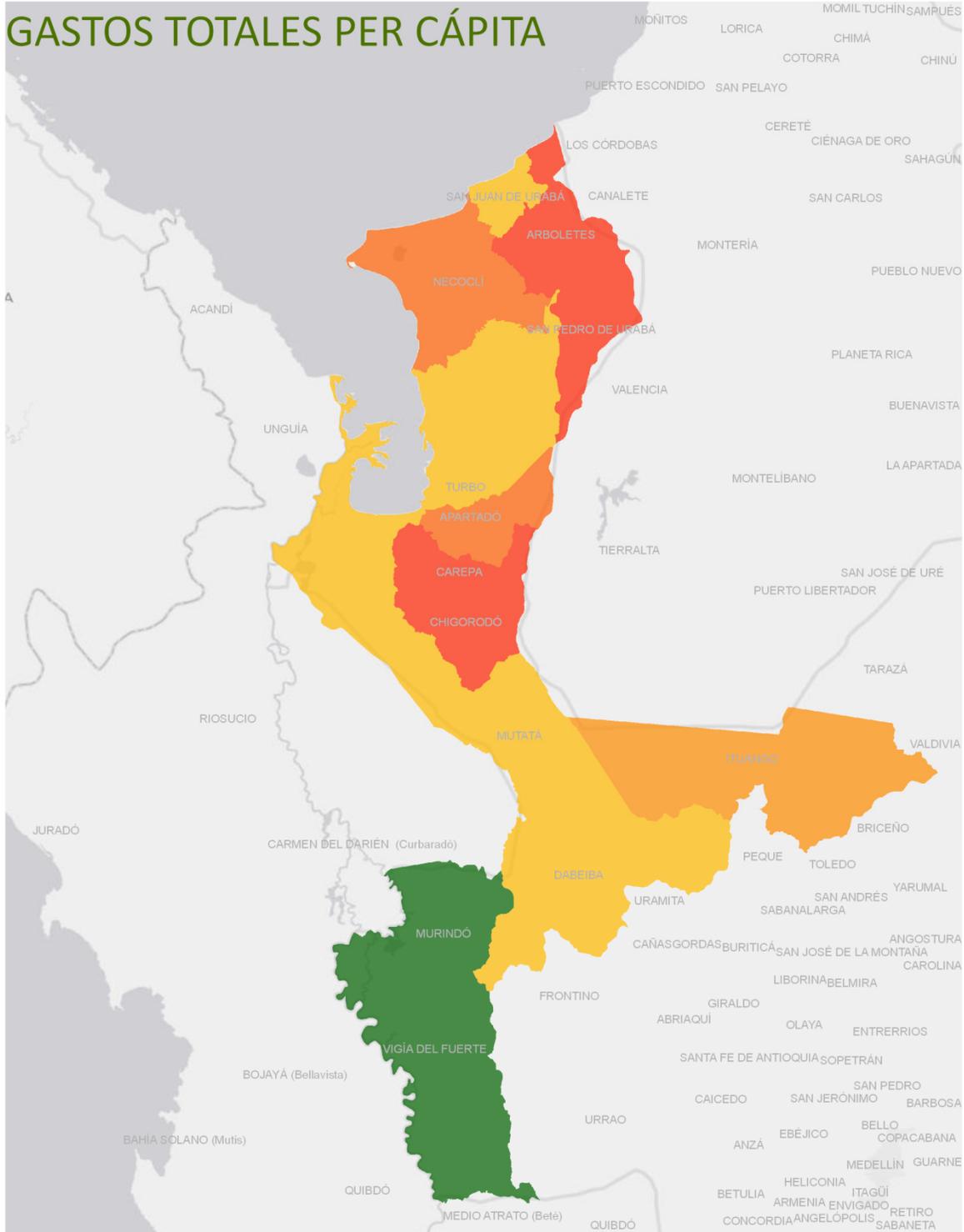
Fuente: Elaboración propia

Este mapa de ingreso per cápita hace una medición de los ingresos que recibe un municipio, ya sean propios o por transferencias, y se dividen entre el número de ciudadanos del mismo, con la intención de apreciar el valor numérico en pesos que recibe el municipio o, dicho de otra manera, la potencialidad de gasto que tiene respecto de cada uno de sus ciudadanos. Esta variable, ya dentro del marco analítico que se está desarrollando, se ubica paralela a otras como Gasto per cápita y Dependencia fiscal ante transferencias, para evaluar así el gasto efectivo (ya no potencial), y la relación de este con la dependencia municipal ante las transferencias de la nación.

Así pues, este mapa presenta la situación de todos los municipios de la subregión del Urabá antioqueño, sumado a otros municipios vecinos, diferenciados por colores que obedecen a categorías de ingreso en pesos corrientes. En términos visuales entonces, la escala cromática indica que más cercano al verde oscuro se encuentre el municipio, mayor es su ingreso per cápita.

Con todo lo dicho, los municipios que se ubican con un menor ingreso per cápita, situado entre 251.620 y 504.796 pesos, son: Arboletes, Carepa, Chigorodó (los tres en rojo), Necoclí y Apartadó (los dos en naranja). Si bien en principio no son estos los municipios que esperaríamos encontrar ubicados en este punto, no debe olvidarse el peso poblacional que tiene lugar en esta variable. Como municipios medios, entre estos y los que poseen mayor ingreso per cápita, nos encontramos a San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Mutatá (los tres en naranja), con un ingreso que oscila entre 504.797 y 644.295 pesos. Finalmente, los municipios con Ingreso per cápita más alto, ubicado entre 644.295 y 1.402.046 pesos son: Turbo (en amarillo), Murindó y Vigía del Fuerte (ambos en verde).

b. Mapa: Gasto per cápita



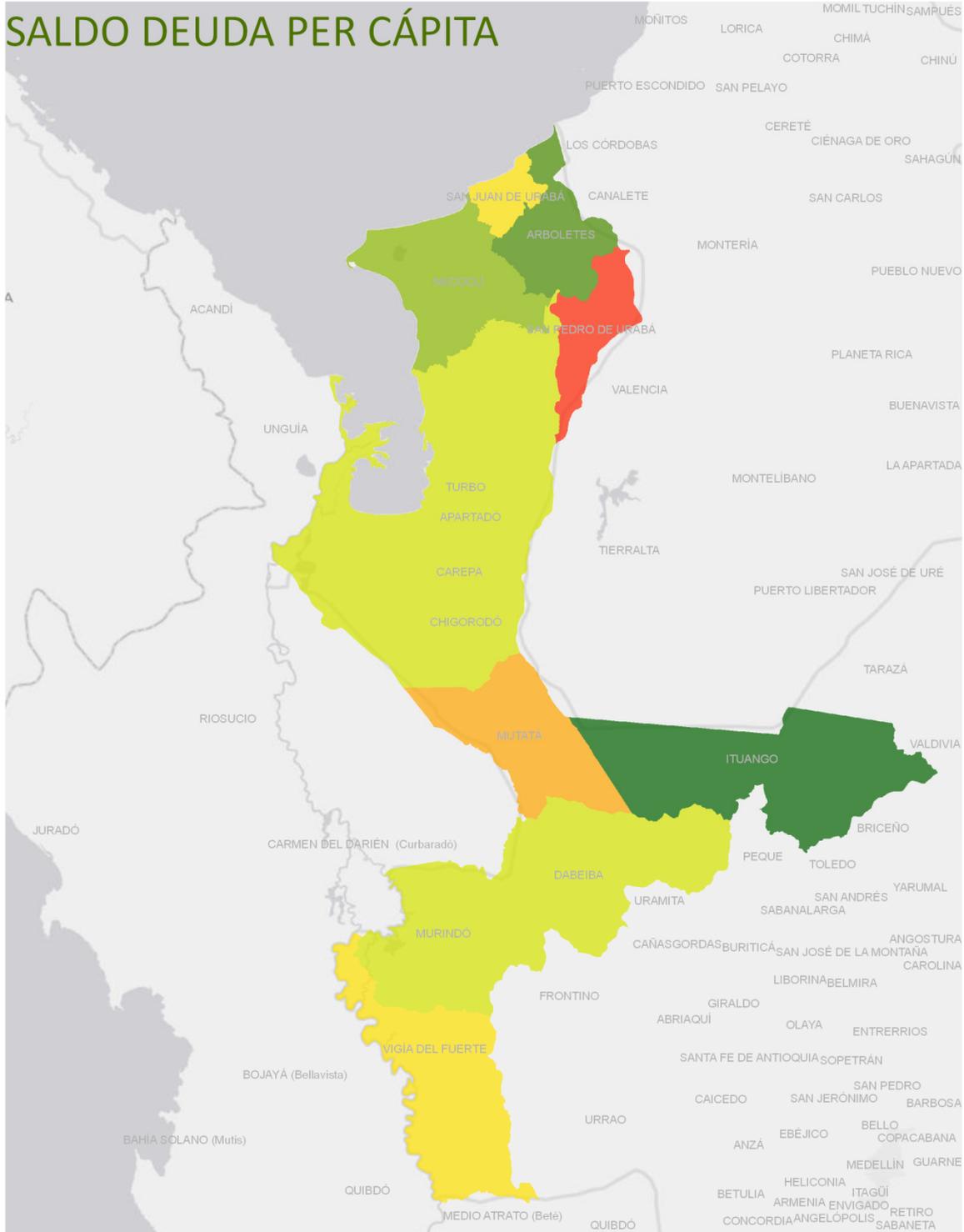
Fuente: Elaboración propia

Este mapa de ingreso per cápita hace una medición de los gastos totales que tienen cada uno de los municipios, divididos entre el número de ciudadanos del mismo, con la intención de apreciar el valor numérico en pesos que gasta el municipio, respecto de cada uno de sus ciudadanos. Esta variable, ya dentro del marco analítico que se está desarrollando, se ubica paralela a otras como Ingreso per cápita y dependencia fiscal ante transferencias, para evaluar así el gasto efectivo y la relación de este con la dependencia municipal ante las transferencias de la nación, así como su relación con la potencialidad de gasto que se apreciaba en el Ingreso per cápita.

Así pues, este mapa presenta la situación de todos los municipios de la subregión del Urabá antioqueño en materia de gasto público, sumado a otros municipios vecinos, diferenciados por colores que obedecen a categorías de gasto en pesos corrientes. En términos visuales entonces, la escala cromática indica que más cercano al verde oscuro se encuentre el municipio, mayor es su gasto per cápita.

Con lo dicho, al observar el mapa puede apreciarse que los municipios del Urabá antioqueño con menor gasto per cápita, ubicado entre 364.801 y 522.974 pesos son: Arboletes, San Pedro de Urabá, Carepa, Chigorodó (los cuatro en rojo), Necoclí y Apartadó (ambos en naranja). A estos le siguen, con un gasto per cápita que oscila entre los 522.795 y 715.970 pesos, municipios como San Juan de Urabá, Turbo y Mutatá (los tres en amarillo). Finalmente, aquellos que registran un mayor gasto per cápita, entre 1.155.272 1.364.237 pesos, son Murindó y Vigía del Fuerte (ambos en verde), ubicación que se entiende al tener en cuenta el peso que el tamaño poblacional tiene en esta variable.

c. Mapa: Saldo deuda per cápita



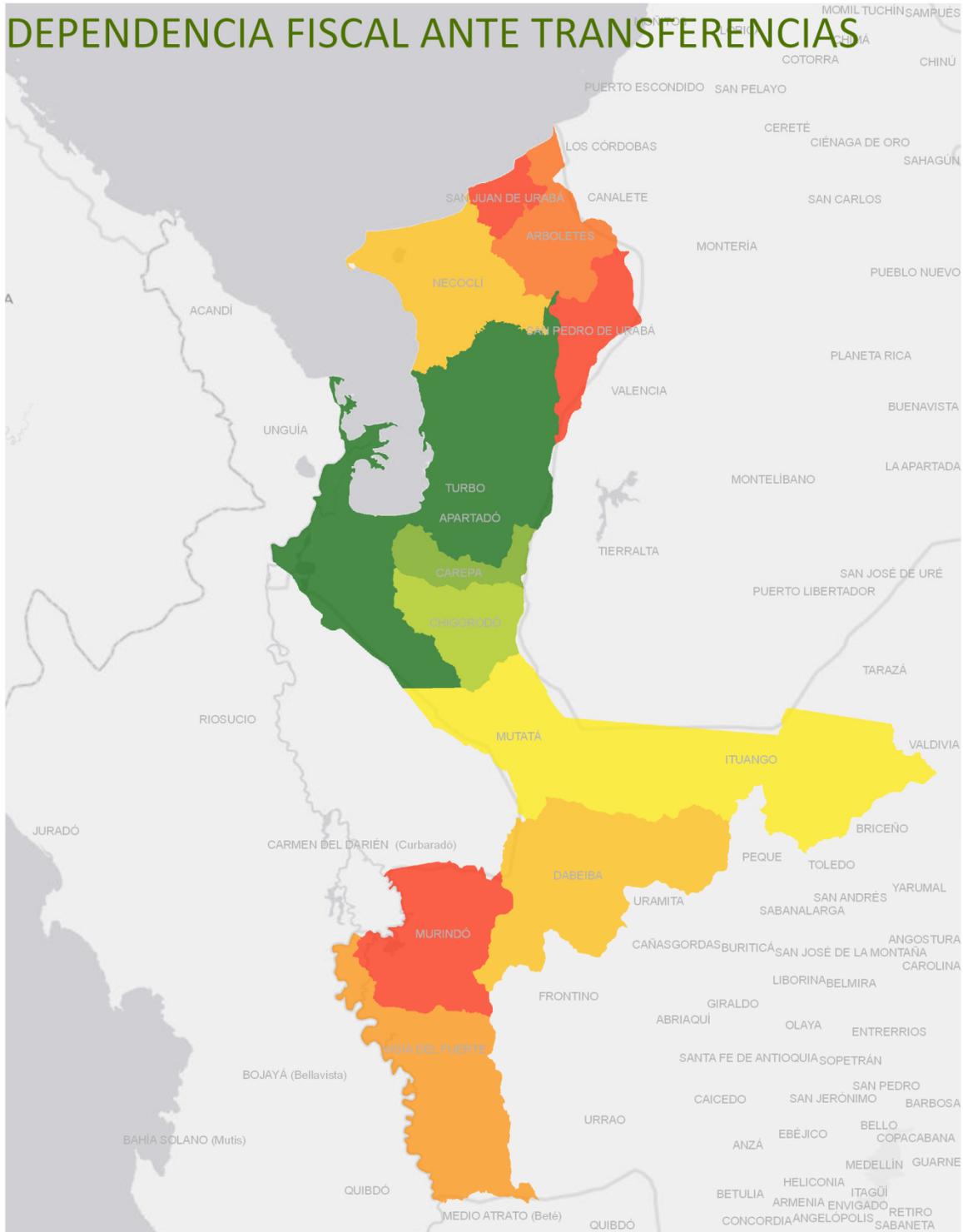
Fuente: Elaboración propia

Este mapa de deuda pública per cápita hace una relación entre el saldo total de la deuda pública municipal, y el número de ciudadanos del mismo, con la intención de apreciar el valor numérico en pesos que el municipio adeuda, con la intención de tener en cuenta las limitaciones de gasto respecto del ingreso que tienen lugar en la subregión . Esta variable, ya dentro del marco analítico que se está desarrollando, se ubica paralela a otras como ingreso per cápita y dependencia fiscal ante transferencias, para evaluar así el gasto efectivo, la relación de este con la dependencia municipal ante las transferencias de la nación y las limitaciones en clave de deuda que tienen lugar.

Así pues, este mapa presenta la situación de todos los municipios de la subregión del Urabá antioqueño en materia de deuda pública, sumado a otros municipios vecinos, diferenciados por colores que obedecen a categorías de deuda en pesos corrientes. En términos visuales entonces, la escala cromática indica que más cercano al verde oscuro se encuentre el municipio, menor es su deuda per cápita.

Con lo dicho, observamos entonces en el mapa que los municipios que registran una menor deuda per cápita, con un valor oscilante entre 7.107 y 110.601 son: Arboletes, Necoclí, Carepa y Chigorodó. A estos le siguen, con una deuda ubicada entre 110.602 y 119.426 pesos, municipios como Turbo, Apartadó y Murindó. Finalmente, los municipios que registran una mayor deuda per cápita ubicada entre los 119.427 y 265.918 pesos son Turbo, Apartadó, Vigía del Fuerte, San Juan de Urabá, Mutatá (en naranja) y San Pedro de Urabá (en rojo), siendo estos dos últimos los que registran el mayor saldo de deuda per cápita.

d. Mapa: Dependencia fiscal ante transferencias



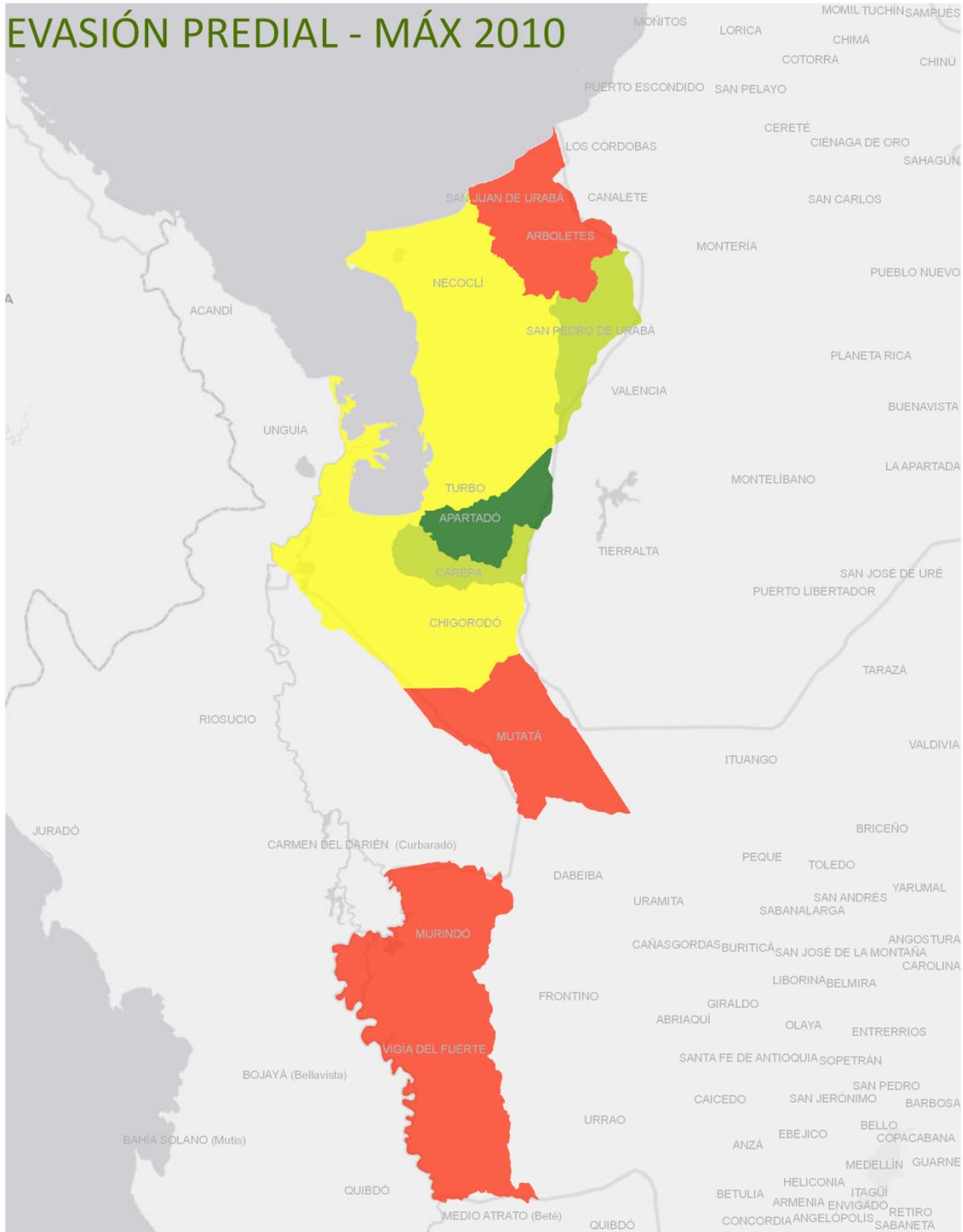
Fuente: Elaboración propia

Este mapa presenta el porcentaje de dependencia de ingresos municipales respecto de las transferencias de la nación, con la intención de observar el grado de dependencia y entender las limitaciones a nivel municipal respecto del nivel de ingresos de libre destinación . Esta variable, ya dentro del marco analítico que se está desarrollando, se ubica paralela a otras como ingreso per cápita y gasto per cápita, para evaluar así el gasto efectivo y tener en cuenta las limitaciones con las que se encuentran los municipios con un alto grado de dependencia fiscal, teniendo en cuenta las características de destinación predeterminada de las transferencias nacionales.

Así pues, este mapa presenta la situación de todos los municipios de la subregión del Urabá antioqueño en materia de deuda pública, sumado a otros municipios vecinos, diferenciados por colores que obedecen a categorías de dependencia ante transferencias dadas en términos porcentuales. En términos visuales entonces, la escala cromática indica que más cercano al verde oscuro se encuentre el municipio, menor es su dependencia fiscal ante transferencias.

Al observar el mapa, nos encontramos con que los municipios con un menor porcentaje de dependencia fiscal, ubicado entre el 39% y el 63%, son los municipios del eje bananero, a saber: Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó (todos en tonos verdes). Esto da cuenta, a su vez, de un importante nivel de ingresos por recursos propios y, por tanto, de la posibilidad de gasto público de libre destinación, esto es, no determinado a ciertos sectores, como es el caso de los dineros percibidos por transferencias nacionales. Paso seguido nos encontramos con municipios cuya dependencia fiscal ante transferencias oscila entre el 64% y el 84%, estos son: Arboletes, Necoclí, Mutatá y Vigía del Fuerte. Finalmente, los municipios con mayor dependencia fiscal, ubicada entre el 85% y el 94%, son: San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Murindó (los tres coloreados con rojo). Esta última categoría da cuenta de municipios con bajísimos ingresos propios y, por tanto, con poquísimas posibilidades de inversión pública ajena a los rubros determinados desde la centralidad nacional.

e. Mapa: Evasión predial.



Fuente: Elaboración propia

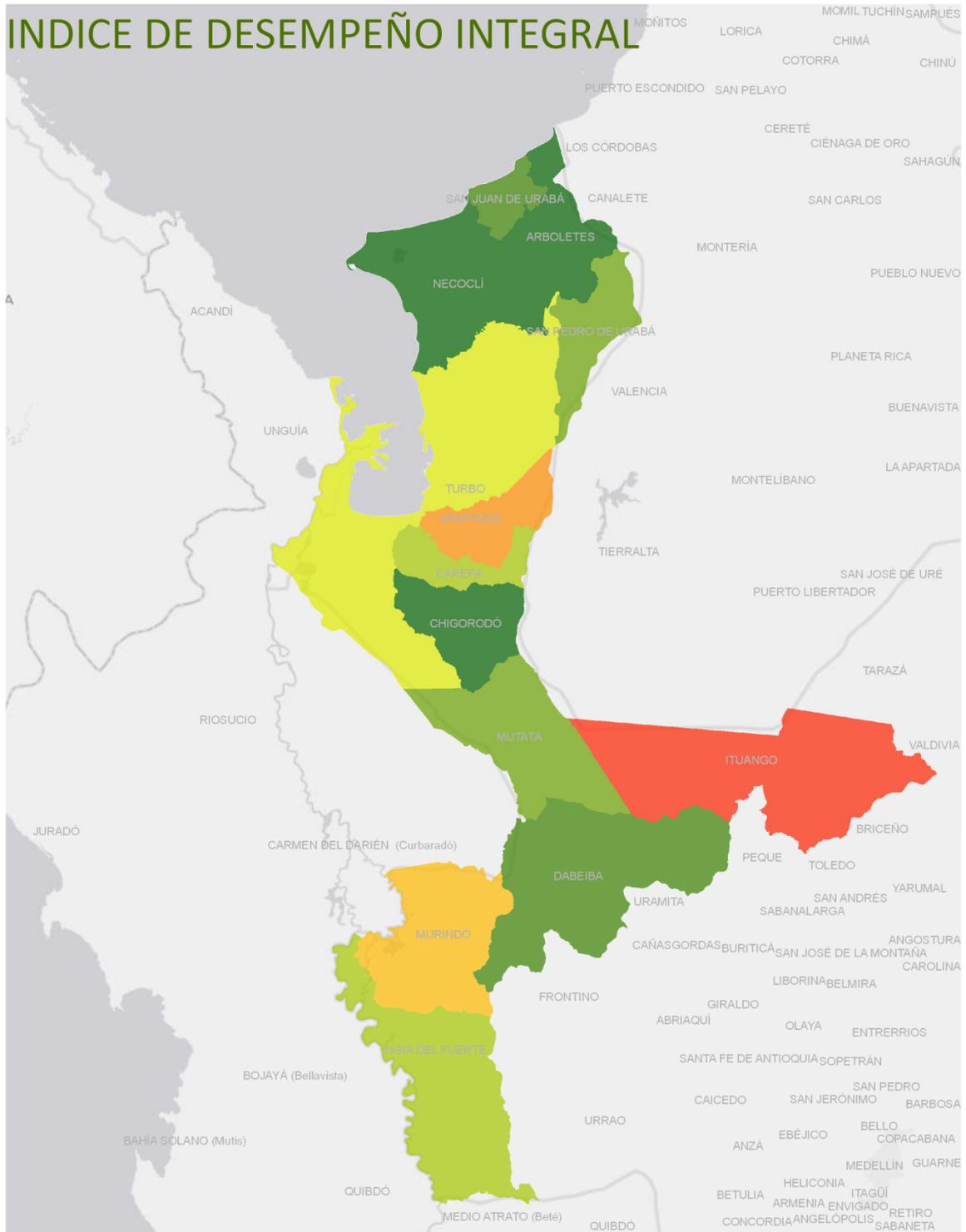
Este mapa da cuenta de la situación de evasión predial, esto es, del no pago de los impuestos sobre predios, que tiene lugar en los diferentes municipios de la subregión de Urabá. La intención de estudiar esta variable está en el marco de entender, por un lado, el nivel de inserción del Estado en la subregión dado en clave de pago de impuestos y, por el otro, hacernos con una idea acerca de las limitaciones en la obtención de recursos propios por parte de los municipios.

Así pues, este mapa presenta la situación de todos los municipios de la subregión del Urabá antioqueño en materia de evasión predial, diferenciados por colores que obedecen a categorías de evasión predial dadas en términos porcentuales. En términos visuales entonces, la escala cromática indica que más cercano al verde oscuro se encuentre el municipio, menor es su evasión predial.

Con lo dicho, al observar el mapa se aprecia que los municipios con menor evasión predial, ubicada entre el 42% y el 67% son Apartadó (verde oscuro) y Carepa (verde claro). A estos le siguen, con evasiones oscilantes entre el 68% y el 71% municipios como San Pedro de Urabá (verde claro) y Chigorodó (amarillo). Paso seguido, con una evasión aproximada del 72%, se registran municipios como Necoclí y Turbo (ambos en amarillo). Finalmente, con una evasión ubicada entre el 73% y el 93%, aparecen municipios con San Juan de Urabá y Arboletes (ambos en rojo). Para Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte la situación es aún más preocupante pues, o no hay datos al respecto, o no se ha realizado el proceso de predial.

Pese a la variedad en el registro analizado, no debe pasarse por alto que el nivel de evasión en toda la subregión del Urabá antioqueño es bastante alto. Nuevamente son los municipios del eje bananero, salvo Turbo, los que registran datos más positivos y, no obstante, la situación en estos también requiere de atención inmediata.

f. Mapa: Índice de Desempeño Integral



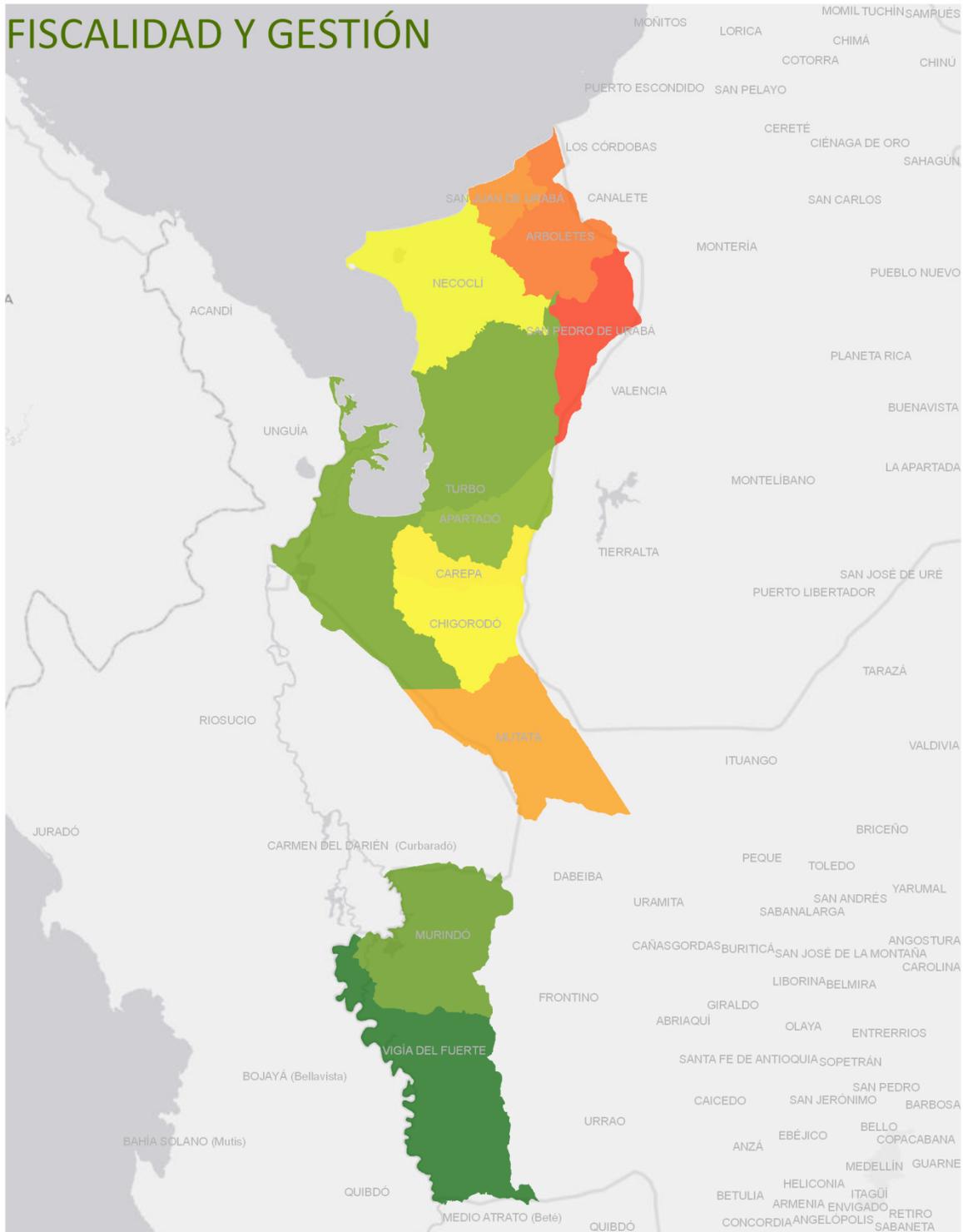
Fuente: Elaboración propia

Este índice es una elaboración del Departamento Nacional de Planeación, en el cual se aglutinan una serie de indicadores que dan cuenta de la gestión municipal, estos son: eficiencia, eficacia, cumplimiento de los requisitos legales, capacidad administrativa, desempeño fiscal y gestión.

La presentación de este en el mapa está dado en una escala cromática que va del verde al rojo, de tal forma que entre más cercano al verde oscuro, mejor posición ocupa el municipio a nivel departamental.

Los municipios con mejor posición en el índice a nivel departamental son: Arboletes, Necoclí y Chigorodó (en verde oscuro). Paso seguido, coloreados con tonos en verde claro, tienen lugar municipios como San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Mutatá, Vigía del Fuerte y Carepa. Coloreados con tonos de amarillo aparecen Turbo y Murindó y, finalmente, coloreado con naranja, Apartadó.

3.4.3. Mapa final: Resultado ponderación de expertos



Fuente: Elaboración propia

Este mapa es producto de la ponderación de variables realizada por expertos en el área, conocedores de la subregión de Urabá y de sus múltiples problemáticas. Las variables analizadas corresponden a las ya indicadas con anterioridad en cada uno de los mapas que hacen parte del monopolio de *Fiscalidad y gestión*. De este modo, lo que el lector observa en el mapa es el resultado de la priorización de variables, que permitió la ubicación espacial de los municipios que requieren mayor atención por parte de las autoridades. (Ver *Tabla de Ponderación Fiscalidad y gestión* en la página 108)

Para facilitar la interpretación del mapa, la escala cromática indica el grado de prioridad que presenta cada municipio. Los municipios más cercanos al verde oscuro, se encuentran con una prioridad baja, mientras que los que se acercan al rojo son los que requieren de atención prioritaria.

Coloreados con verde aparecen Vigía del Fuerte, Murindó, Turbo y Apartadó; con amarillo Necoclí, Carepa y Chigorodó; con naranja Mutatá, San Juan de Urabá y Arboletes; y con rojo, reclamando atención en el monopolio de *Fiscalidad y gestión*, San Pedro de Urabá.

3.4.4. Sub - Ofertas

Fiscalidad	Disminución de la evasión
	Simplificación tributaria
	Actualización catastral
	Equidad horizontal entre municipios
	Política fiscal

Fuente: Elaboración propia

Una de las problemáticas claves en Urabá y Colombia ha sido que desde la ley 14 de 1983 se fijó la potestad a los municipios de fijar sus impuestos prediales en un porcentaje que en la mayoría de municipios en Colombia se mantiene en el nivel mínimo. Urabá no es excepción en este campo, la subregión tiene más de 600.000 personas que habitan en municipios que tienen un bajo (o muy bajo) desempeño fiscal. Por ejemplo, 7 de sus municipios se encuentra por debajo del puesto 100 en Antioquia y la totalidad de los 11 municipios por debajo del puesto 500 a nivel nacional (seis de ellos por debajo del puesto mil).

Por otro lado, la evasión fiscal en todos los municipios (calculada sobre el potencial del municipio) está por encima del 40%, esto quiere decir que aun sobre una base de milajes bajos y valores catastrales desactualizados, se está perdiendo la oportunidad de recolectar en promedio algo más del 50% de los impuestos regionales en temas como prediales e industria y comercio. Por otro lado, los códigos tributarios de los municipios son complejos, en algunos casos con demasiadas variables y muchas excepciones. Todo esto hace precisamente más difícil asegurar un recaudo eficiente y aumenta las posibilidades para evadir impuestos. Por lo demás convendría realizar un proyecto general para unificar los sistemas tributarios, simplificarlos y darles un norte común.

También es importante señalar que se detectó que en materia de gastos per cápita existen grandes diferencias horizontales. Así algunos municipios tienen 4 o 5 veces más capacidad de gasto per cápita que otros. Al contrario de lo que uno podría esperar, los municipios ribereños del Atrato (Murindó y Vigía) no aparecen con

indicadores tan graves, son quizás los municipios con poblaciones intermedias (Carepa y Chigorodó) los que aparecen en una situación de mayor inequidad. En cualquier caso lo que se debe evaluar es cómo la política de financiamiento de proyectos desde la gobernación puede ayudar a solucionar estos problemas y no a acentuarlos.

Igualmente, se debe anotar que el diagnóstico de la subregión ha señalado la ausencia de una política fiscal que se vea reflejada en los códigos tributarios de la subregión. No se debe olvidar que los impuestos son un instrumento clave en la caja de herramientas de las políticas públicas. Como instrumento permiten fijar incentivos para modificar o institucionalizar conductas. Así por ejemplo, los impuestos bajos sobre la tierra acentúan conductas improductivas en los actores económicos. Por lo mismo, se debería buscar a que los nuevos códigos tributarios subregionales trataran de crear incentivos a las conductas rentísticas e improductivas sobre la tierra.

De esta manera uno de los objetivos de la política fiscal local a través del predial es el de “crear un desincentivo fiscal a la posesión y subutilización de los factores económicos de producción escasos como lo es la tierra, y en particular la de mejor calidad” (Garzón y Vásquez 2004 p.3).⁵ Bajos impuestos prediales, tienen a su vez el efecto negativo de fortalecer un modelo económico agrario de baja productividad y competitividad, y retener una estructura de poder político y económico anticuado. En resumen, bajos impuestos prediales ayudan a sostener una estructura política de un estado débil, con baja capacidad de intervención, y un sistema político fuertemente cooptado por el clientelismo y el patronazgo tradicional.

⁵ Garzón, Hernando y Vásquez, Jaime (2004) COLOMBIA: LA PERSPECTIVA DEL IMPUESTO PREDIAL EN AREAS RURALES. USAID/Washington

Gestión	Integración del equipo administrativo de la gobernación y construcción de la sede SUB-regional
	Fortalecimiento de la gerencia de Urabá en materia de apoyo técnico a los municipios.
	Creación de equipo subregional de banco de proyectos
	Creación de equipo de evaluación de políticas

Fuente: Elaboración propia

Como se sabe, el DNP desarrollando el mandato de las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 creó un nuevo método para medir el desempeño integral de los municipios, compuesta por cinco temáticas denominadas Eficacia, Eficiencia, Cumplimiento de Requisitos Legales, Gestión y Entorno. Un buen punto de partida para examinar lo que la aplicación del índice muestra para el caso de los municipios antioqueños es el componente de eficacia. Según el DNP (2005:5)⁶ este “mide el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los planes de desarrollo y los logros alcanzados por los municipios en términos de productos y resultados”. Aplicando los hallazgos de este índice a Urabá se puede ver que la eficacia de los municipios en la subregión en el cumplimiento de las metas, que estos mismos se fijaron, es bastante limitada.

Se podría decir que el Urabá se configura como una zona de baja eficacia en el cumplimiento de metas. Esto se evidencia de manera patente en los mapas presentados. Se debe entonces diseñar una estrategia para desatar este “cluster” de bajas capacidades que refleja la problemática que existe en la gestión de la subregión. Estos problemas de eficacia se ven reflejados en baja capacidad de gestión en áreas críticas de la política social del Estado colombiano como son las de Educación, Salud, Saneamiento Básico, y obras básicas de infraestructura, áreas todas priorizadas por el proceso descentralizador, y que en muchos municipios con bajo recaudo fiscal propio abarcan las gran mayoría de funciones de los gobiernos locales. El diagnóstico de la zona se ve agravado cuando se amplía la mirada a los

⁶ DNP (2005) índice de desempeño integral. Bogotá.

municipios de Urabá y de Córdoba, mostrando así que el “cluster” de municipios con problemas administrativos es mucho mas grande.

Construcción de la sede subregional

Todo lo anterior apunta a la importancia de entender que si el nivel municipal se encuentra frenado en su desarrollo por una serie de factores endógenos, es necesario que se desaten nuevas dinámicas administrativas a partir del fortalecimiento de la presencia de la gobernación en la zona. Para esto se podría pensar en la construcción de una sede regional que juegue un papel simbólico. Como se sabe, hasta el gobierno anterior la sede de la gobernación estuvo en el municipio de Turbo en la conocida “Alpujarrita”, pero nunca se logró constituir en el imaginario colectivo como una verdadera sede de gobierno. El reto en el mandato actual es mostrar que la gobernación hace presencia fuerte en la subregión, y esto se puede hacer con la construcción de una sede regional. Esta sede permitiría integrar el equipo humano de la gobernación que hoy se encuentra fragmentado, y mandar un mensaje fuerte de una gobernación que está pisando fuerte en el territorio.

Fortalecimiento de la capacidad de asistencia técnica

También es clave que se entienda que a pesar de la desaparición de los gestores territoriales es muy importante que el DAP desarrolle un modelo de asistencia técnica. Se debe recordar que las labores de asistencia técnica de los departamentos incluyen las siguientes:

- Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios (*Ley 101 de 1993*)
- Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios (*Ley 142 de 1994*)
- Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la

evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad (Ley 715 del 2001)

- Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios para la constitución de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana. (*Ley 3 de 1991 Vivienda*)

Dado lo anterior, también es importante la creación de un equipo de asesores administrativos que acompañen a los municipios y el fortalecimiento de un equipo alrededor del banco subregional de proyectos que colaboré con el diseño de los mismos. Entre las funciones de estas unidades estaría claramente todas las tareas asociadas al DAP como los planes sub-regionales, articular el banco de proyectos, gestionar el banco de costos y proveedores regionales, avanzar en la tarea de Gestión por resultados (GPR) para todos los municipios de su subregión y la coordinación de los asesores municipales. Pero también el modelo tendría que incluir todas las tareas de coordinación que están fragmentadas en las secretarías, y especialmente en coordinación de la Gerencia de Municipios. En otras palabras, existe un gran reto de coordinación y regionalización que no se puede hacer sectorialmente porque esto termina fragmentando la capacidad de tener un impacto global sobre los municipios, y sobre todo de monitorear sus cambios y de “presionarlo” para que mejore. Los municipios se deben atender y apoyar desde la integralidad y para esto es necesario que la labor de asistencia técnica y de coordinación se vea mucho más integralmente.

Banco de Proyectos

En cuanto al banco de proyectos, todos los municipios de Urabá deberían ingresar todos sus proyectos al banco de proyectos departamental (no solo los que se cofinancian). La idea de crear bancos subregionales no tiene sentido, más bien lo que se debe hacer es fortalecer al banco departamental y a través de unas buenas gerencias territoriales, asegurarse que los municipios realmente ingresen todos sus proyectos al banco. De esta manera se puede hacer un monitoreo más en detalle. Para esto se requeriría de unas gerencias que tuvieran un equipo regional (directo o

vía contratista) que se encarga de que toda la información de los planes de desarrollo de los municipios esté ingresada al sistema. Para incentivar esto se podría hablar de porcentajes mínimos de ingreso de proyectos por municipio y condicionar cualquier cofinanciación a este proceso. Las asesorías en formulación de proyectos podrían ser más integrales. Se le deben en todo caso dar incentivos a los municipios que se dejan monitorear, teniendo en cuenta sus diferencias en capacidades.

Sobre la evaluación y el Monitoreo en Urabá

También es importante que se piense en la creación de un equipo de evaluación subregional de política que visibilice las ineficiencias. No se debe olvidar que así los municipios sean realmente el eje de la planeación en Colombia, la disposición de la corte a través de la sentencia C1051 de 2001 señala que:

[...] la Constitución asignó a los departamentos la labor de actuar como apoyo y como mediadores entre los municipios y la Nación, tal como se consagra en el inciso segundo del artículo 298 de la Constitución, que establece: "*los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y las leyes*".

Siguiendo estos lineamientos en materia de planeación, el artículo 344 atribuyó a los organismos departamentales funciones específicas en relación con los municipios, en cuanto al tema de evaluación:

... los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley (...).

Por lo anterior, es necesario avanzar con el programa de Monitoreo y Evaluación de la gobernación sobre los municipios. Actualmente, según se evidenció en la visita, no hay seguimiento a los proyectos de los municipios, excepto los que tienen cofinanciación del departamento. Incluso en este caso, es el mismo DAP el que ingresa los datos de los proyectos municipales, sin ninguna verificación de campo. De esta manera el compromiso de los municipios con el seguimiento y el monitoreo que les hace la gobernación es prácticamente inexistente. El monitoreo requiere realmente una voluntad política que ahora existe la posibilidad de crearlo.

El gobierno anterior le dio la prioridad a que los municipios llevaran a cabo proyectos para mejorar el sistema de gestión de la calidad, pero nunca tuvo la voluntad política para mejorar el sistema de monitoreo de municipios. Uno de los pocos esfuerzos que se hicieron en este sentido consistió en realizar una evaluación de la eficiencia municipal a través de la metodología “Frontier Analysis” también dada por el DNP. Este esfuerzo es el 25% del índice de Desempeño Municipal que construye el DAP, y el cual es exactamente igual al de desempeño integral que hace el DNP. Sin embargo, en este trabajo no se agregó ningún valor, porque es exactamente lo mismo que ya hacía el DNP a nivel nacional. Además concentraba los escasos esfuerzos de evaluación en los temas del SGP (agua, salud y educación) dejando por fuera todos los otros temas que son importantes para el departamento. Por ejemplo por solo mencionar algunas cosas, no hay información de infraestructura, deporte, cultura, vivienda, agropecuario, transporte, ambiental, desastres, desarrollo, etc.

Dado lo anterior, el gobierno nacional definió el DECRETO 1188 DE 2003 que señaló que era necesario fortalecer el rol coordinador de los departamentos a través de los siguientes mandatos:

1. El gobernador de cada departamento, de conformidad con la Constitución Política y la Ley, actuará en concordancia con los municipios y demás entes territoriales dentro del ámbito de su competencia, ejerciendo la coordinación,

seguimiento y complemento de la gestión de los municipios para la eficiente prestación de los servicios a su cargo.

2. Cada gobernador deberá promover, desarrollar y aplicar estrategias de seguimiento a la gestión de los asuntos sectoriales del nivel nacional dentro de su territorio, y proponer o hacer recomendaciones al gobierno nacional sobre su ejecución en el ámbito de su competencia.

En consecuencia, este decreto crea algunas herramientas que si bien todavía no son muy precisas, pueden brindar un campo importante de trabajo para el futuro para el DAP y específicamente para la Gerencia de Municipios. Además hace claro que toda la labor de apoyo a la acompañamiento y monitoreo se debe hacer con y para los municipios.

3.5. Monopolio: Función redistributiva del Estado

3.5.1. Explicación metodológica para la escogencia de variables

La cobertura de acceso a los servicios públicos básicos y los niveles de calidad de vida de la población son pivotes cuantificables para la comprensión de la acción redistributiva del Estado. Las variables aquí consideradas se exponen en la tabla a continuación junto con sus estadísticas descriptivas. Los datos fueron tomados del Censo General de 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El número de observaciones espaciales corresponden a los polígonos de Cabeceras Municipales, Centros Poblados y los Rurales Dispersos de los 23 municipios de la zona de influencia del estudio.

	Observaciones	Vigencia	Media	Desv. Est.	Máximo	Mínimo
Proporción de hogares sin acceso a agua potable en el municipio	68	2005	0,525	0,366	1	0
Proporción de hogares sin sanitario conectado a alcantarillado	68	2005	0,780	0,310	1	0,053
Proporción de hogares donde habitan más de dos personas por habitación	68	2005	0,488	0,155	0,855	0,173
Proporción de hogares que viven en casas con materiales pocos durables	68	2005	0,076	0,115	0,644	0
Proporción de hogares cuyos ocupantes no son los dueños de la vivienda	68	2005	0,389	0,180	1	0,119

Fuente: Elaboración propia

3.5.2. Análisis e interpretación de mapas

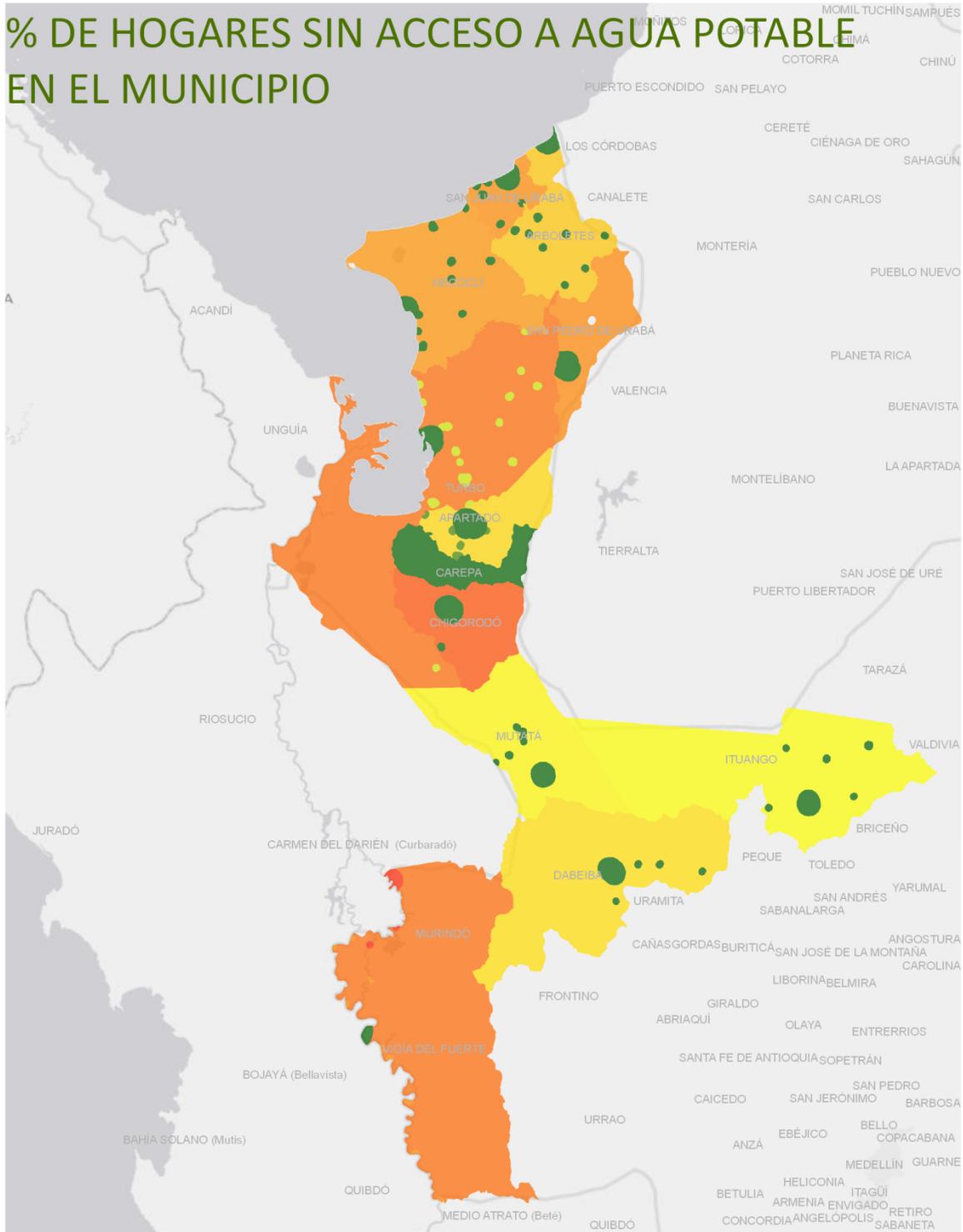
Estos cinco mapas que se presentan a continuación obedecen a una disgregación del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, dada en cinco componentes, a saber: hogares sin acceso a agua potable, hogares sin alcantarillado, hogares donde habitan más de dos personas por habitación, casas de materiales poco durables y hogares cuyos ocupantes no son los dueños de la vivienda.

La intención de evaluar cada uno de estos indicadores está dada en función de dar a entender la situación de la subregión del Urabá antioqueño en clave de indicadores socioeconómicos, para así lograr identificar los puntos críticos de la subregión que deben ser prioritariamente intervenidos en los aspectos señalados.

Todos los mapas están contruidos en una escala cromática que va del rojo al verde oscuro, de tal manera que entre más cercano al rojo, mayor será el índice del municipio en este aspecto y, por tanto, mayor será la atención requerida.

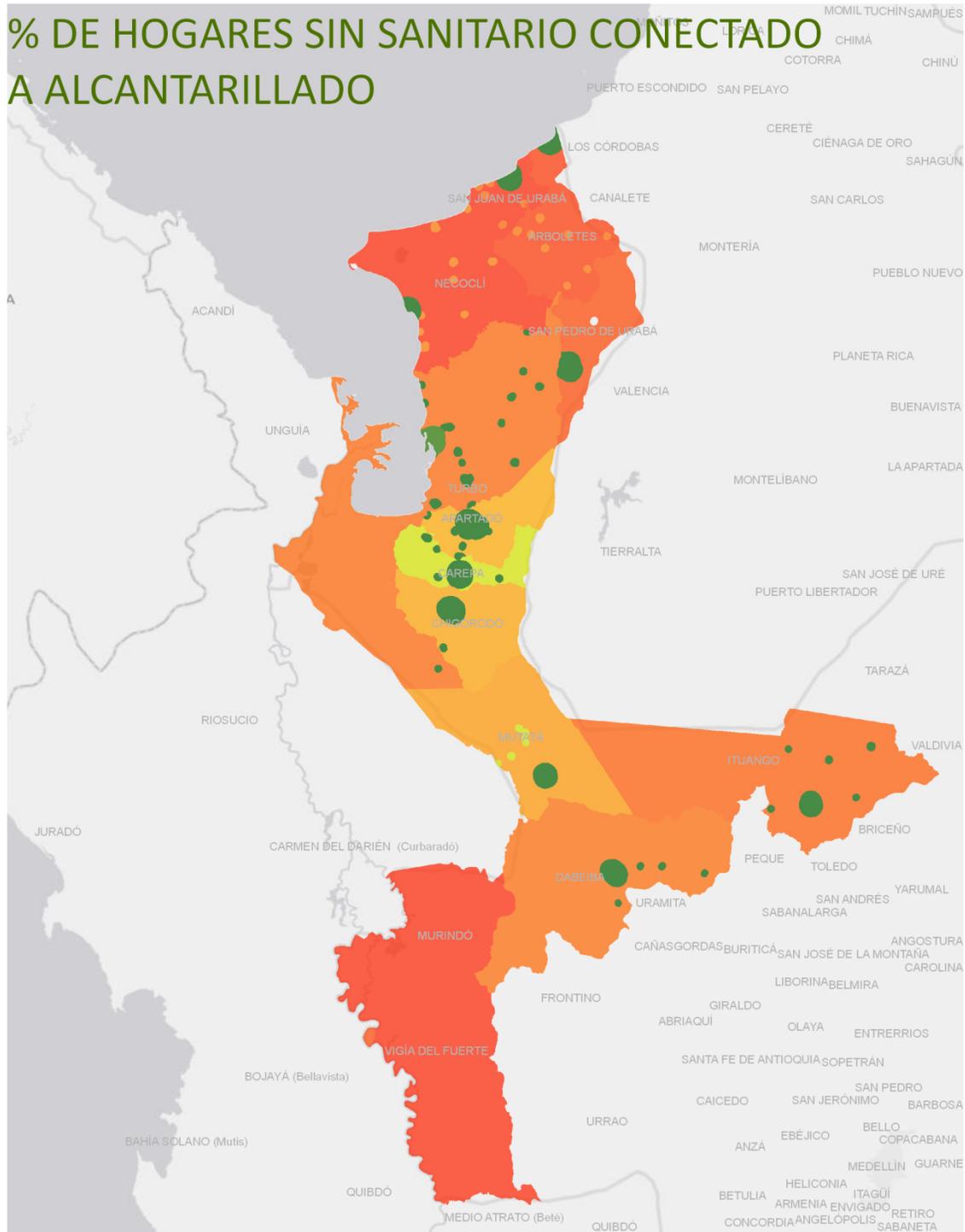
Así pues, los municipios que en el mapa aparecen con colores verdes, son aquellos en los que las condiciones acceso a agua potable, alcantarillado y demás, son mejores o, por lo menos, en los que el registro de carencia es menor en función de los demás municipios de la subregión. Del mismo modo, aquellos municipios coloreados con tonos amarillos, naranjas y rojos, obedecen a aquellos donde la carencia evidenciada por los indicadores es relativamente más alta que la de los demás municipios, y sobre los cuales ha de prestarse prioritaria atención.

a. Mapa: Porcentaje de hogares sin acceso a agua potable en el municipio



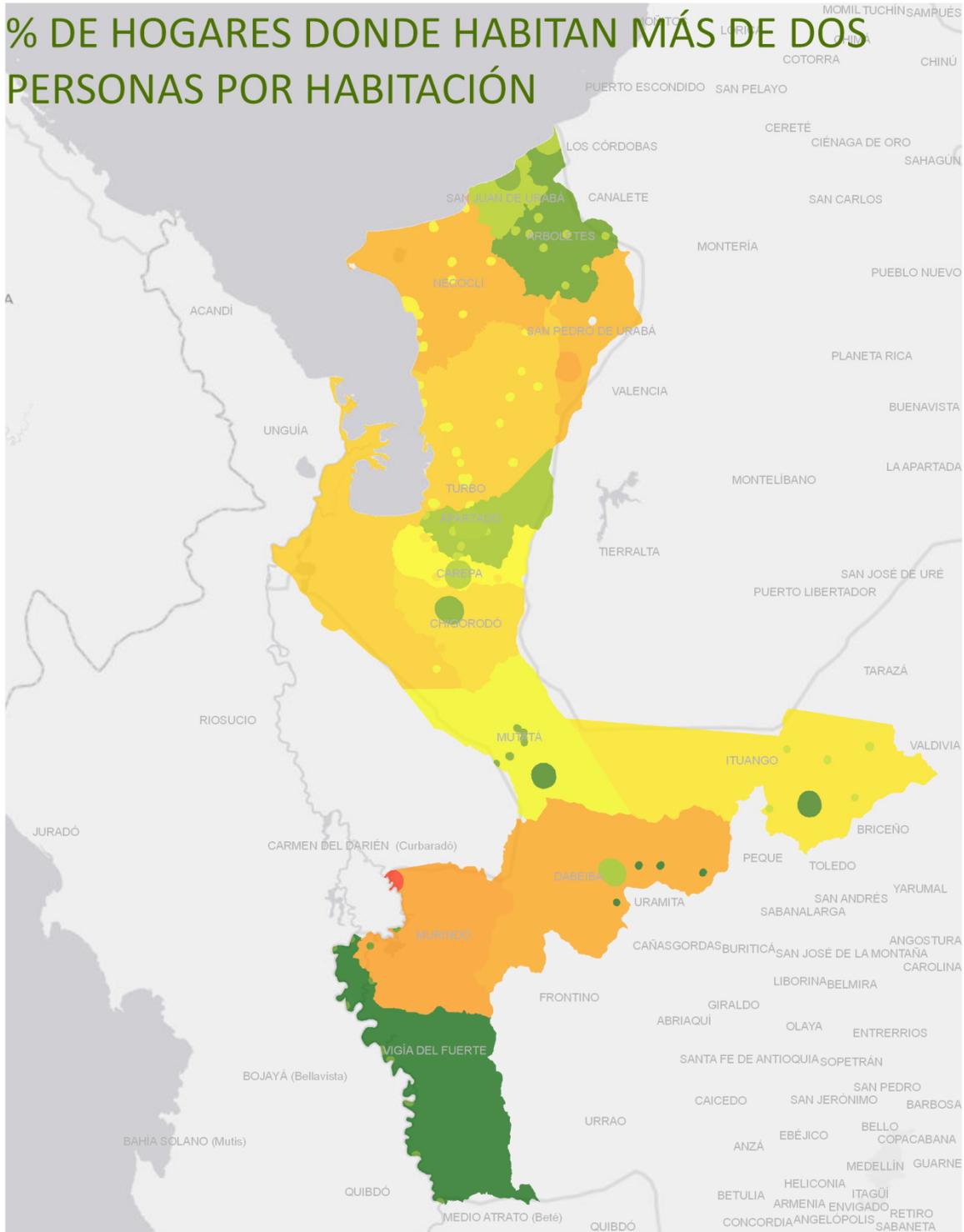
Fuente: Elaboración propia

b. Mapa: Porcentaje de hogares sin sanitario conectado a alcantarillado en el municipio.



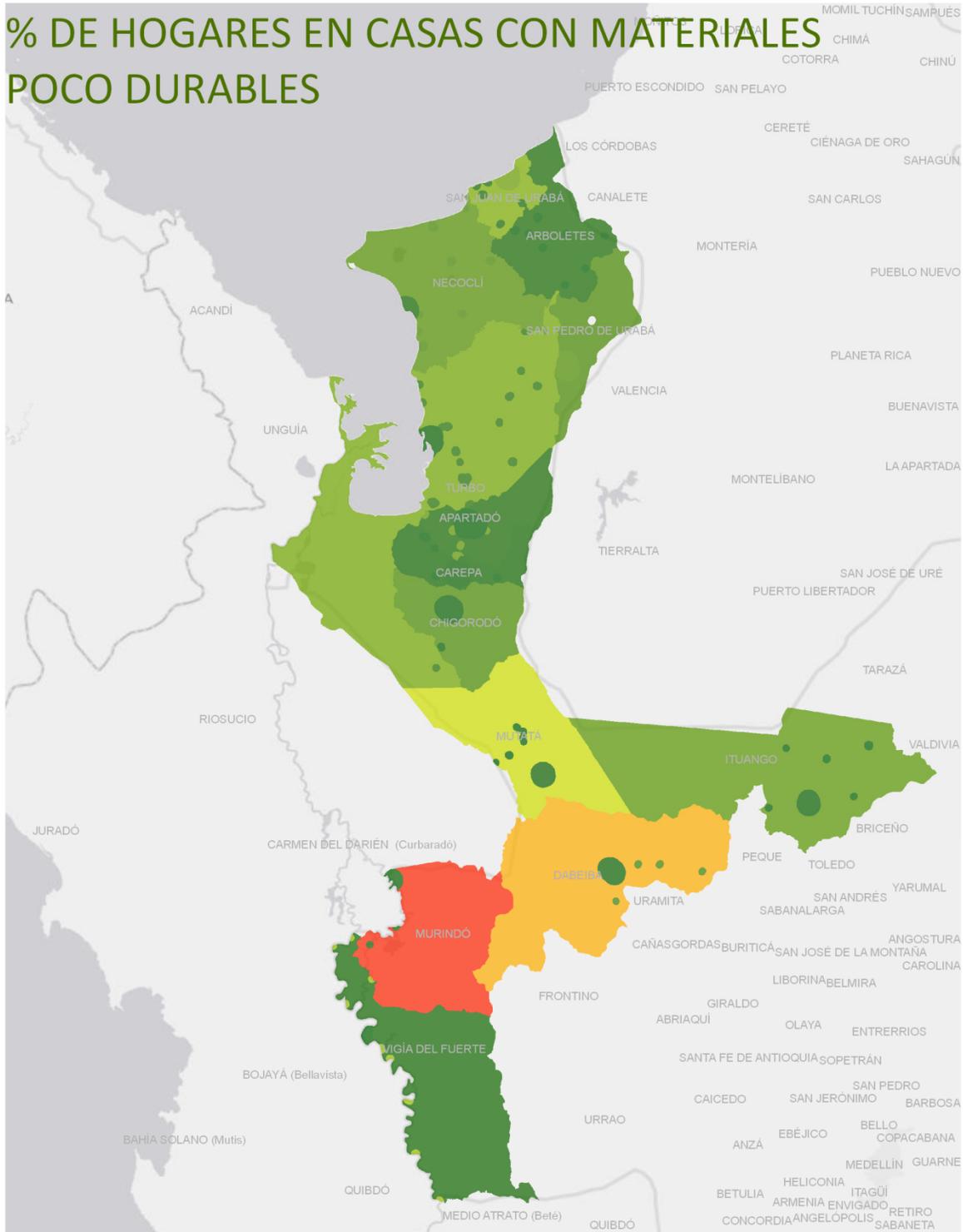
Fuente: Elaboración propia

c. Mapa: Porcentaje de hogares donde habitan más de dos personas por habitación.



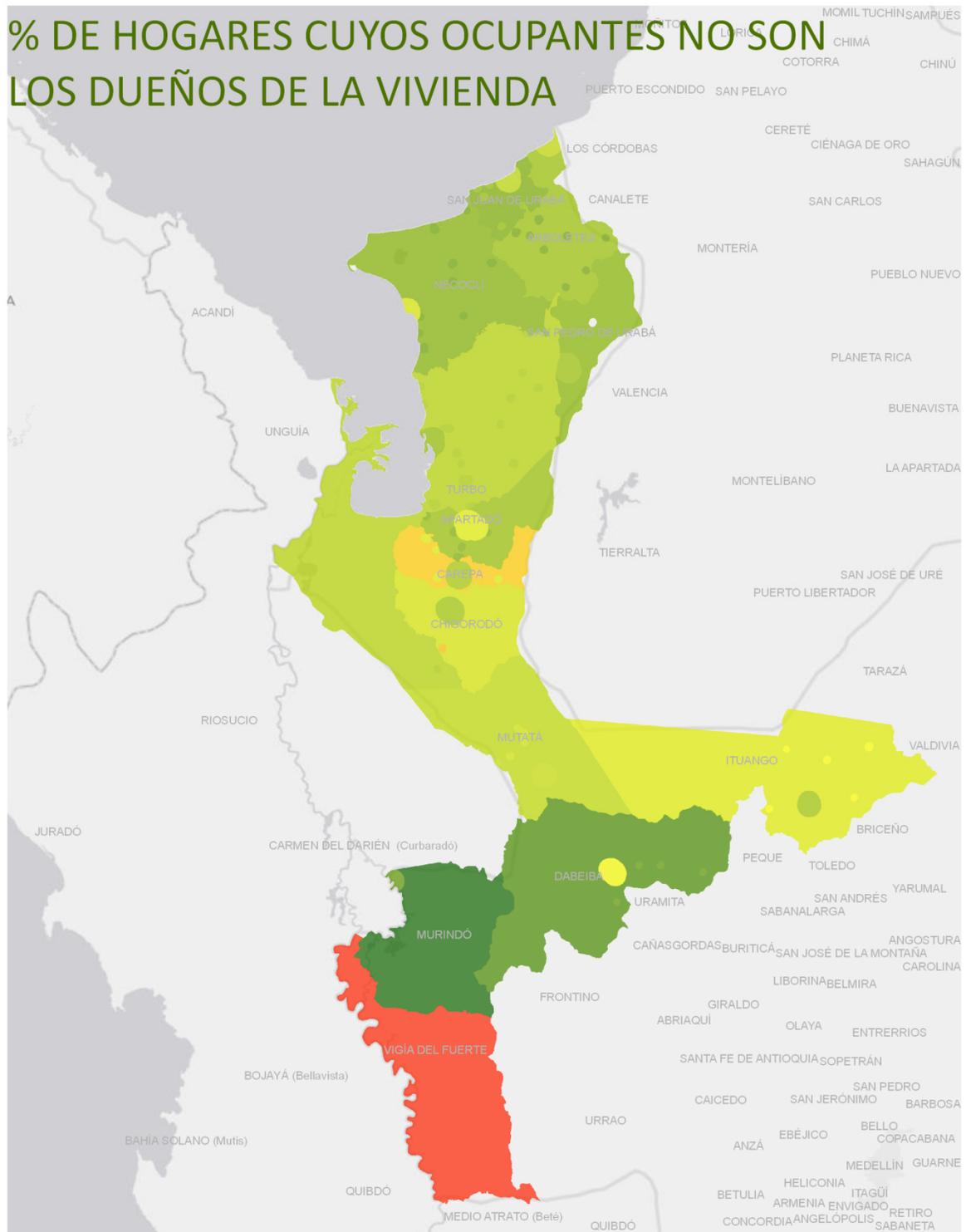
Fuente: Elaboración propia

d. Mapa: Porcentaje de hogares que viven en casas de materiales poco durables.



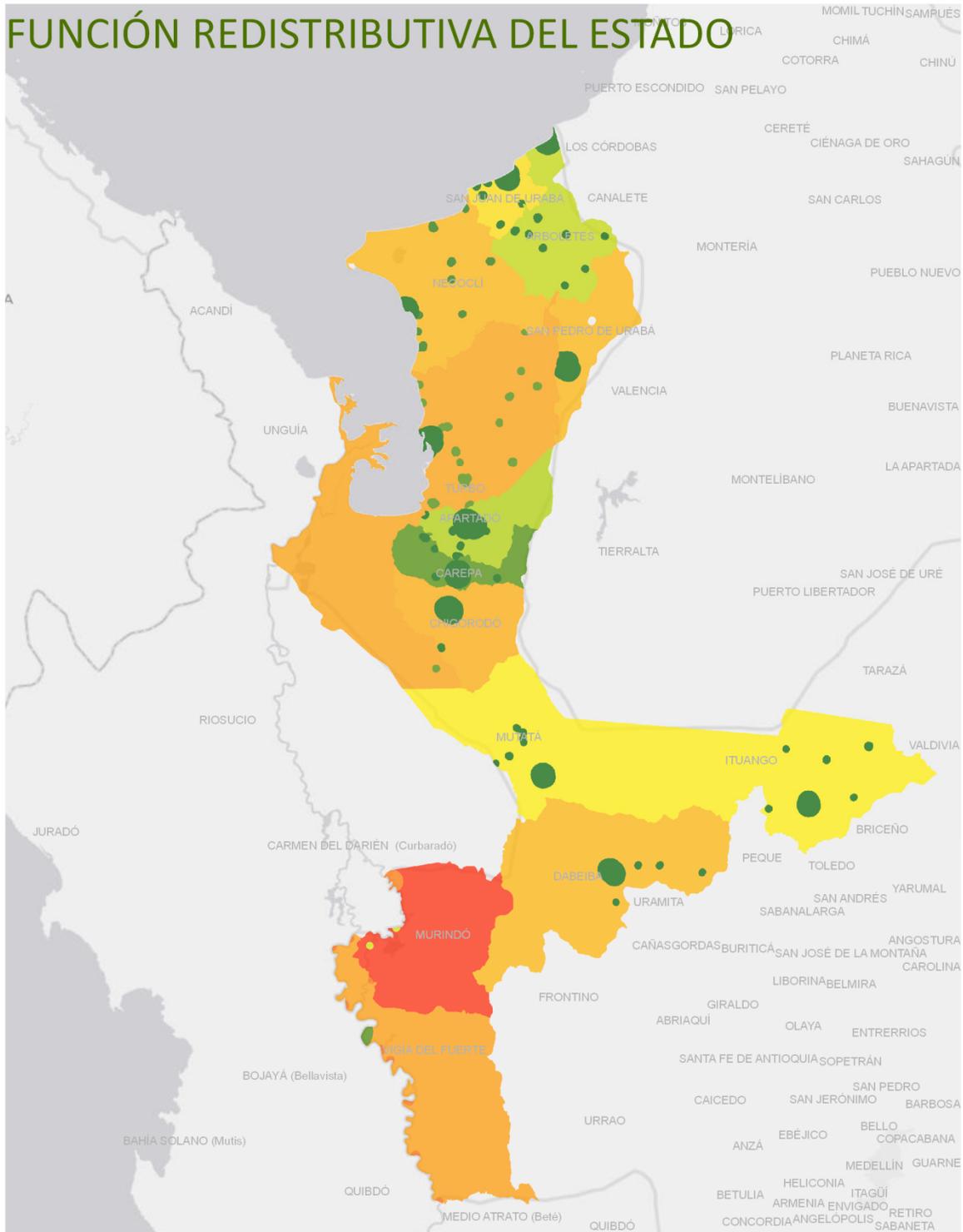
Fuente: Elaboración propia

e. Mapa: Porcentaje de hogares cuyos ocupantes no son los dueños de la vivienda.



Fuente: Elaboración propia

3.5.3. Mapa final: Resultado ponderación de expertos



Fuente: Elaboración propia

Este mapa es producto de la ponderación de variables realizada por expertos en el área, conocedores de la subregión de Urabá y de sus múltiples problemáticas. Las variables analizadas corresponden a las ya indicadas con anterioridad en cada uno de los mapas que hacen parte del monopolio de *Función redistributiva del Estado*. De este modo, lo que el lector observa en el mapa es el resultado de la priorización de variables, que permitió la ubicación espacial de los municipios que requieren mayor atención por parte de las autoridades. (Ver *Tabla de Ponderación Función redistributiva del Estado* en la Página 109)

Para facilitar la interpretación del mapa, la escala cromática indica el grado de prioridad que presenta cada municipio. Los municipios más cercanos al verde oscuro, se encuentran con una prioridad baja, mientras que los que se acercan al rojo son los que requieren de atención prioritaria.

De acuerdo al mapa, los municipios que se encuentran con una situación relativamente favorable, son: Carepa, Apartadó y Arboletes. A estos le siguen San Juan de Urabá y Mutatá, para luego dar paso a San Pedro de Urabá, Necoclí, Turbo, Chigorodó y Vigía del Fuerte. Entre todos los municipios, Murindó es el que presenta más dificultades y, por tanto, el que requiere más atención.

Los puntos verdes que se encuentran al interior de cada municipio dan cuenta de la zona que, dentro del municipio (y, por tanto, dentro de los estándares del municipios), cuentan con una situación más favorable.

3.5.4. Sub - Ofertas

Redistribución	Mejoramiento de la cobertura de saneamiento (EPM)
	Mejoramiento de la cobertura de acueducto (EPM)
	Mejoramiento de la cobertura de educación básica y para el trabajo
	Profundización de las estrategias para solucionar la pobreza extrema.
	Mejoramiento de las condiciones de vivienda

Fuente: Elaboración propia

Aunque propiamente todas estas estrategias hacen parte del componente socio-económico y por lo tanto no serán tratadas acá con mayor profundidad. Es necesario resaltar que la radiografía general del proyecto fue la de un gran déficit en las coberturas básicas de los bienes públicos más importantes que provee el Estado.

Lo que es claro es que ninguna de estas coberturas se podrán mejorar si no se replantea el modelo de gestión del territorio de la manera cómo se ha descrito arriba. Una gran oportunidad está reflejada en la entrada de EPM a la subregión.

Sin embargo, en municipios con una dinámica de mercado más reducida difícilmente EPM logrará pagar la expansión de las redes con la recolección de tarifas de los usuarios. Así la única forma de expandir los servicios está atada a los dineros del SGP que le llegan a los municipios. En este sentido se debería tramitar con la nación y los mismos municipios la creación de una fondo o fideicomiso al que puedan llegar estos dineros, sin que pasen por las manos de los municipios. Al renunciar a estas rentas, sería importante que EPM compensara a los mismos municipios a través de un modelo y una oferta que les sea atractivo a los alcaldes.

Quizás en los municipios que más se puede hacer para mejorar coberturas y calidad es en el tema de la educación (aunque Turbo y Apartadó están certificados). En los municipios no certificados la gobernación tiene un manejo discrecional de los

recursos y las inversiones. Igualmente, en la apuesta de la educación para el trabajo también existe la posibilidad de hacer mejoras importantes. Algo similar ocurre con la política de vivienda y la política de pobreza extrema, en las que será necesario desarrollar una política de coordinación intergubernamental muy intensa con la nación.

3.6. Adenda metodológica 1: Datos y procedimiento (ejercicio de localización)

Para la implementación del modelo de superposición de capas correspondiente a la localización de la oferta político-institucional, se fijaron cinco grandes dimensiones de acción para el fortalecimiento del Estado: Seguridad y Conflicto, Justicia, Fiscalidad y Gestión, Función Redistributiva y, por último, Derechos de Propiedad. Para las cuatro primeras se definieron un conjunto de condiciones para ponderar por expertos, presentadas en la siguiente tabla.

SEGURIDAD Y CONFLICTO	JUSTICIA	FISCALIDAD Y GESTIÓN	FUNCIÓN REDISTRIBUTIVA DEL ESTADO
Tasa miembros Fuerza Pública por km ²	Unidades de Fiscalía	Ingresos totales per cápita	Proporción de hogares sin acceso a agua potable en el municipio
Índice de incidencia de homicidios	Policía judicial	Gastos totales per cápita	Proporción de hogares sin sanitario conectado a alcantarillado
Tasa de hurto	Número de juzgados	Saldo de deuda per cápita	Proporción de hogares donde habitan más de dos personas por habitación
Desplazados por expulsión	Defensoría	Dependencia fiscal ante transferencias	Proporción de hogares que viven en casas con materiales pocos durables
Actividad Guerrilla	Casa de justicia	Tasa evasión de impuesto predial	Proporción de hogares cuyos ocupantes no son los dueños de la vivienda
Actividad Paramilitares / Bacrim	Número inspecciones de policía	Índice desempeño integral	

Fuente: Elaboración propia

Como la influencia de las variables allí consideradas abarca el conjunto del territorio de los municipios, no se definieron capas restrictivas. Para la dimensión asociada a la garantía y regulación de los derechos de propiedad, por su parte, se definió un ejercicio de clúster de la variable *Informalidad de la propiedad de la tierra* por predio, condicionada por un conjunto de capas restricción (resguardos indígenas, territorios colectivos –negritudes-, zonas de protección ambiental y Comunidad de Paz).

3.7. Adenda metodológica 2: Tablas de Ponderación (Resultados obtenidos del *Panel de Expertos*)

Con la intención de obtener mapas consolidados dirigidos a la consideración de *Criterios de actuación estratégica para la subregión de Urabá*, el equipo Político Institucional, en compañía de RiSE⁷, sometió las variables correspondientes a cada uno de los *monopolios* a un panel de expertos, compuesto por profesionales versados en los diversos temas indagados, y conocedores de la subregión de Urabá.

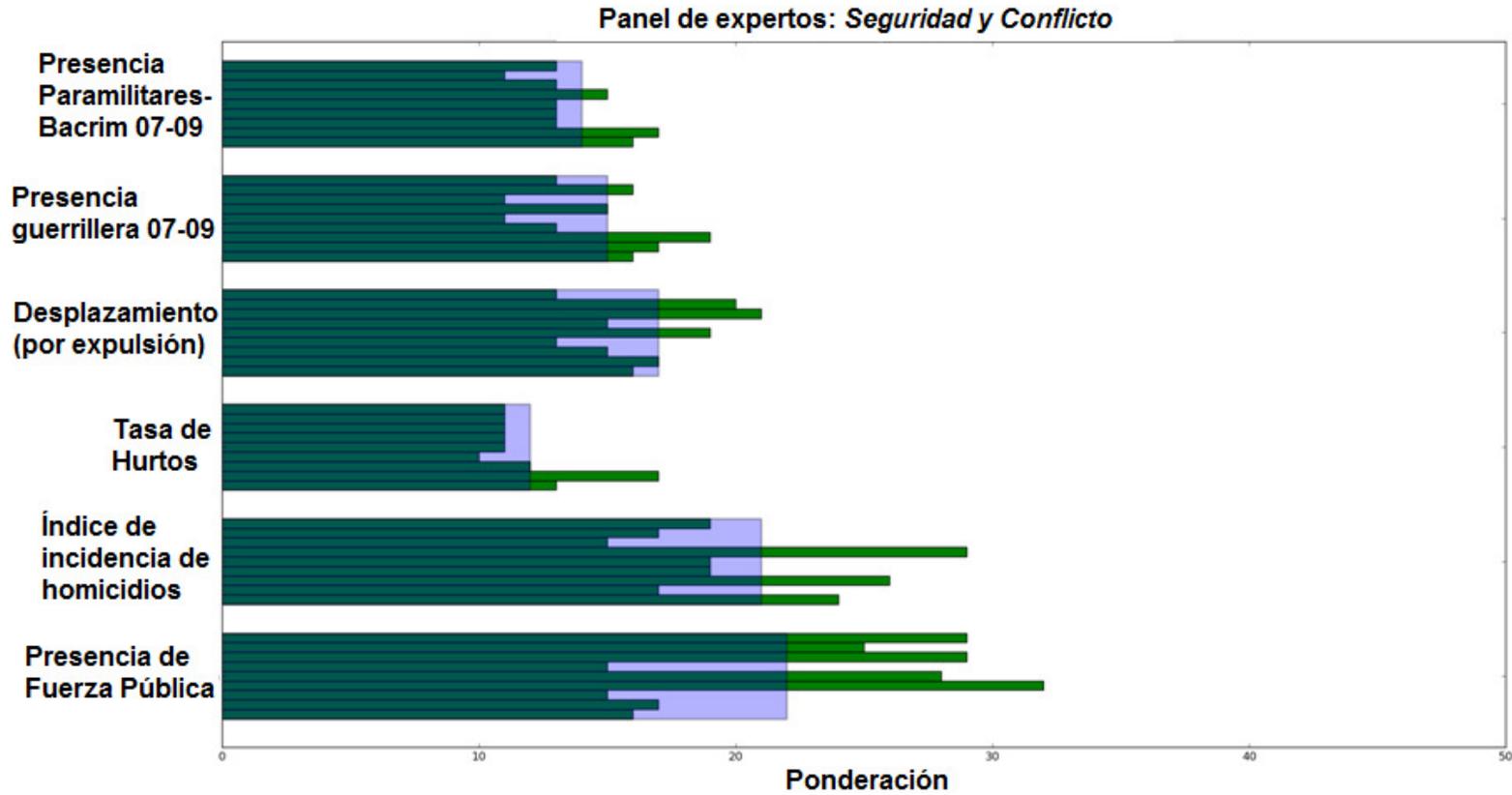
En este panel se le entregó a los expertos la vital tarea de ordenar prioritariamente, a partir de sus conocimientos y visiones, las variables pertenecientes a cada *monopolio*. Producto de esta ordenación o jerarquización, se obtuvo una ponderación que indicó qué variables pesaban más y cuáles menos en cada caso.

Lo anterior permitió señalar, en cada uno de los mapas, grados de prioridad en la atención temática (ya sea respecto a *Seguridad y Conflicto; Justicia; Fiscalidad y gestión; y Función redistributiva del Estado*) localizados a nivel municipal. Así, la graduación cromática, donde verde oscuro (en los mapas) indicaba baja prioridad y rojo alta, es producto de la ponderación explicada.

A continuación se presentarán cada uno de los resultados de ponderación de variables de acuerdo a monopolios. Cabe aclarar que el monopolio *Derechos de propiedad* no se sometió a panel de expertos debido a su carácter único (Véase página 43).

⁷ Por sus siglas: *Research in Spatial Economics*. Es un grupo de investigación de la Universidad EAFIT, especializado en métodos cuantitativos para análisis espaciales.

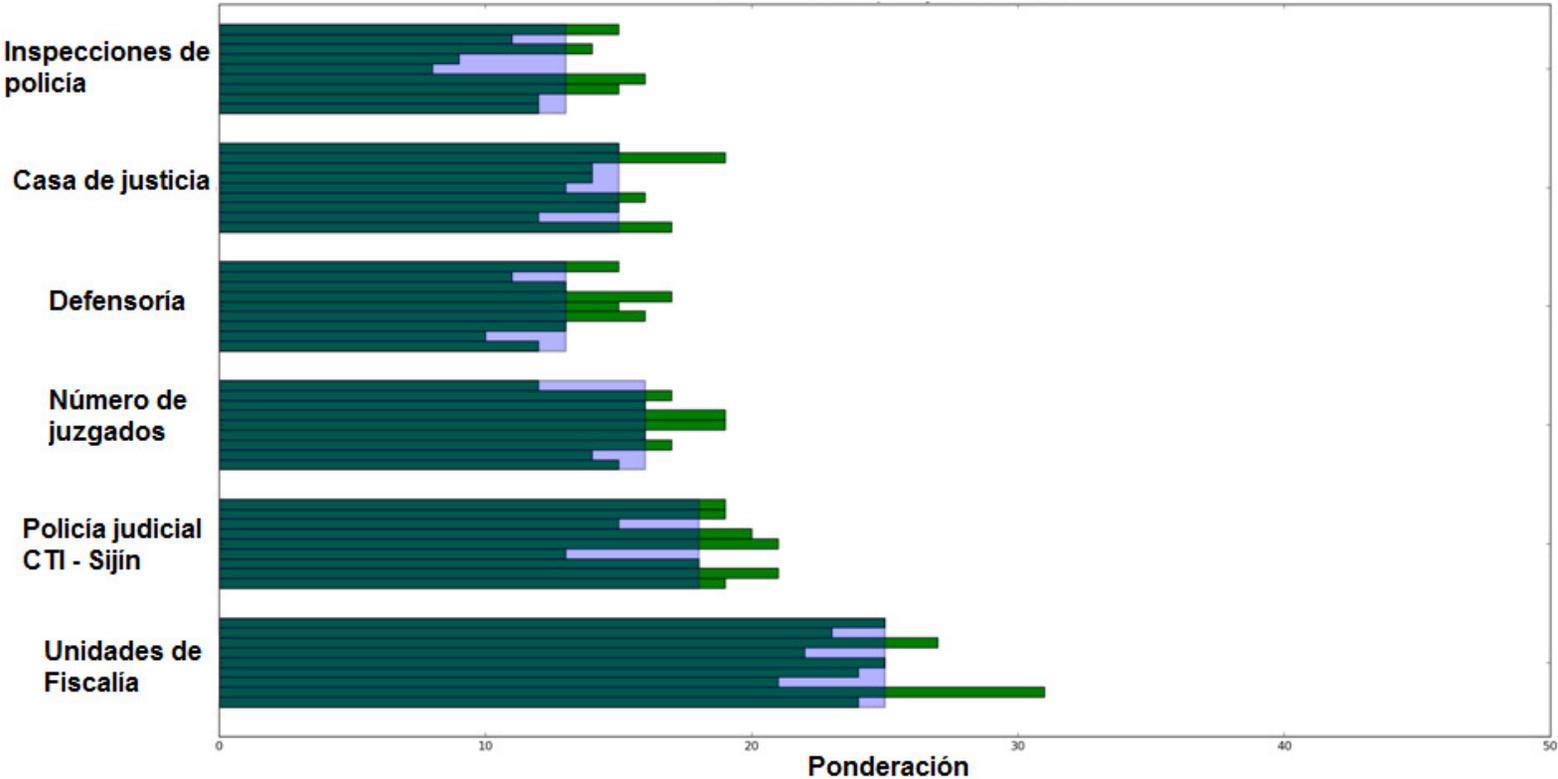
a Tabla de ponderación 1. Seguridad y conflicto



Fuente: Elaboración propia

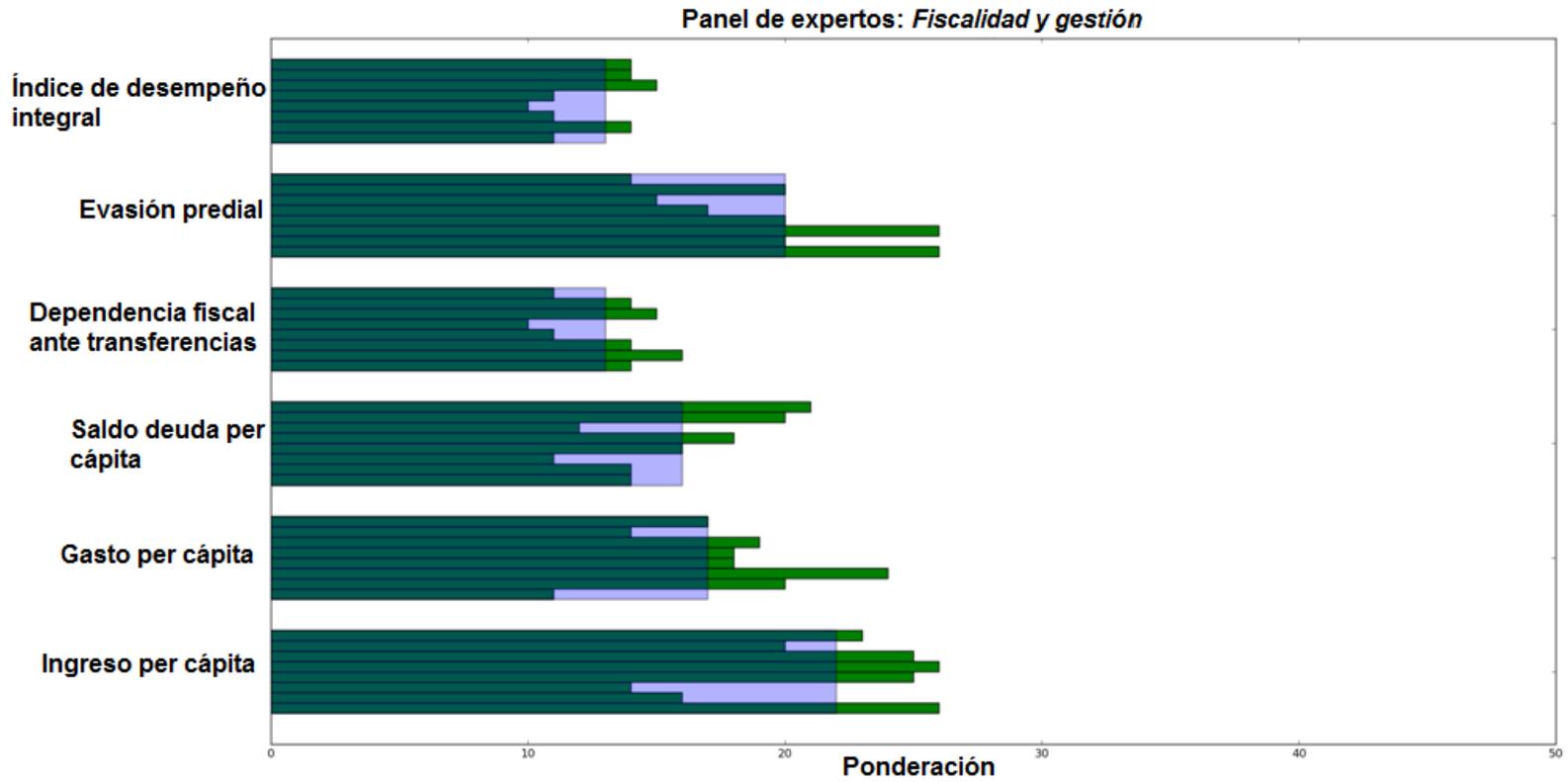
b Tabla de ponderación 2. Justicia

Panel de expertos: *Justicia*



Fuente: Elaboración propia

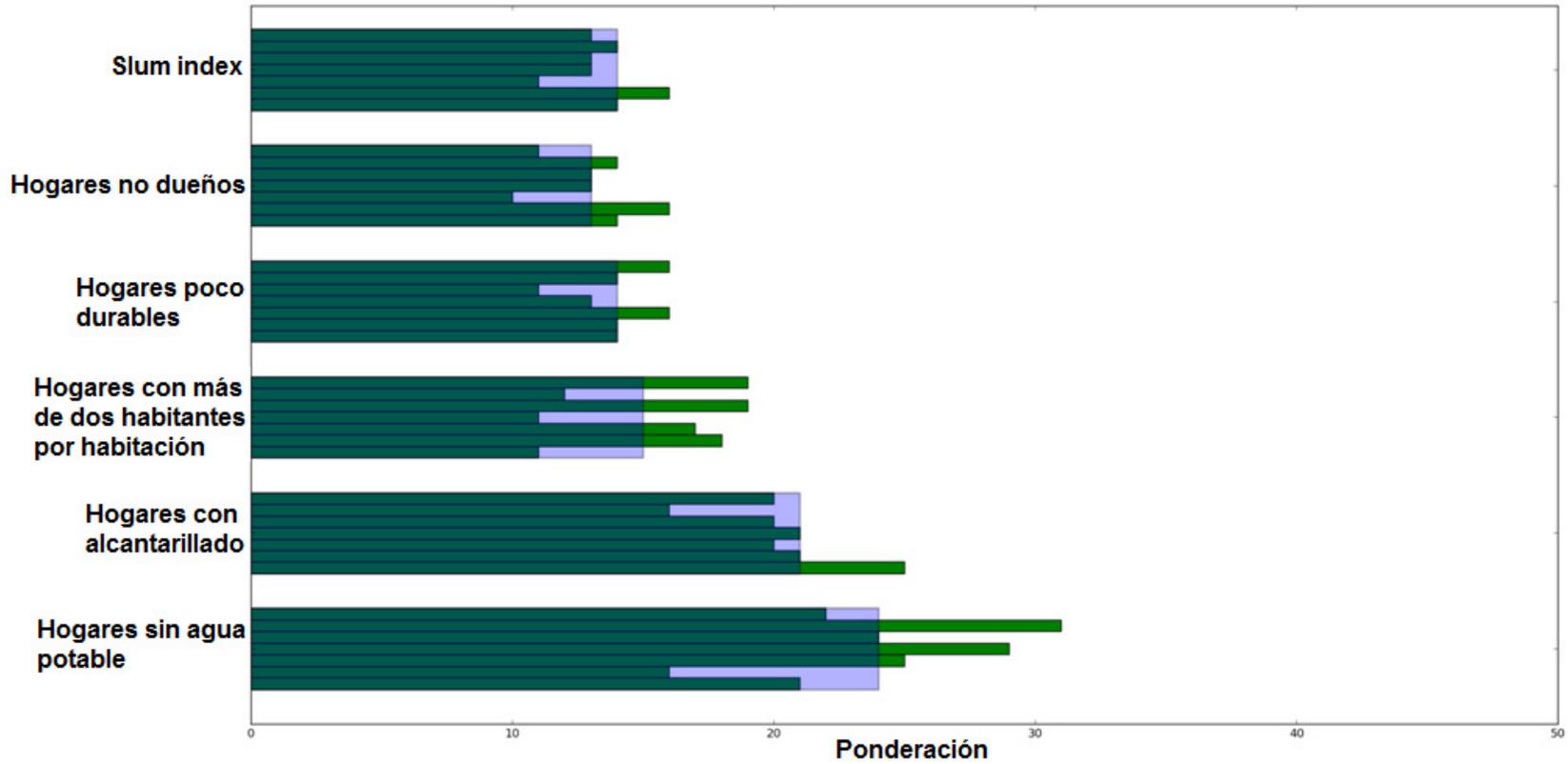
c Tabla de ponderación 3. Fiscalidad y gestión



Fuente: Elaboración propia

d Tabla de ponderación 4. Función redistributiva del Estado

Panel de expertos: *Función redistributiva del Estado*



Fuente: Elaboración propia

4. Conclusiones: Política pública civil y presencia estatal en el Urabá antioqueño

A pesar de los avances que los territorios urbanos del Urabá antioqueño han experimentado en el sentido de suministrar más bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, la tarea de llegar a todos los habitantes es un camino cuesta arriba, dada la ausencia relativa de instituciones. Tanto en cobertura como en calidad, los retos son enormes razón por la cual es necesario hacer visibles los efectos de la exclusión que el análisis político suele pasar por alto.

Retos institucionales

Esto supone una serie de retos en cuanto al fortalecimiento institucional que deben estar ya claros para el lector después de leer el documento. Algunos de estos retos no dependen exclusivamente de la Gobernación de Antioquia pues involucran a otros actores nacionales como la fiscalía, la policía y la rama judicial. Por otro lado, buena parte de la debilidad institucional también se concentra en el nivel municipal, asunto frente al cual la gobernación tiene también una influencia directa muy limitada, y que puede variar mucho de acuerdo a las relaciones políticas que se tengan con los municipios. Lo que resulta claro es que cuando la gobernación no logra tener un nivel aceptable de interlocución que le permita tener un efecto claro en la coordinación del diseño y la ejecución de las políticas públicas, se puede caer en un escenario de dispersión (ver gráfico).

Escenarios posibles en la práctica intergubernamental

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)	BAJO	Coordinación jerárquica	Dispersión
	ALTO	Coordinación donante-receptor	Gobierno multinivel



Fuente: Cabrero y Zabaleta, 2009: 15

Esto sugiere la importancia de que la gobernación actúe como coordinadora de las diferentes instancias. Dado que esta coordinación no se puede dar de manera jerárquica, pues todas estas entidades son relativamente autónomas, se requiere que se construya una coordinación orientada hacia el trabajo de redes y al fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales (Ver Leyva, 2011). Se debe enfatizar fuertemente en el trabajo intergubernamental creando redes de funcionarios en las diferentes áreas de política pública. Estas redes deben incluir funcionarios de la gobernación, las alcaldías y otras organizaciones o niveles de gobierno involucrados.

Cabe resaltar que bajo este esquema la figura de la gerencia no se debería entender como una reproducción jerárquica de la gobernación en el territorio, sino más bien como una facilitadora local del trabajo de las redes, es decir como un “network manager”, para lo cual se deberían destinar funciones relacionadas con este tipo de tareas que involucran necesariamente una nueva orientación multisectorial, multiorganizacional y multinivel. En otras palabras, esta gerencia local estaría la mayor parte del tiempo operando por fuera de sus barreras organizacionales (aquellas de la propia gobernación), y por lo tanto interactuando permanentemente con un conjunto de actores abierto que tiene que influenciar y coordinar.

Sus tareas implicarán la activación de los actores necesarios para intervenir los problemas, su motivación y permanencia, y sobre todo la de asegurar el progreso de sus actividades y su rendición de cuentas. Se trata ante todo de motivar y disminuir la dispersión de las acciones. Para esto es clave asegurar la construcción de una visión común para los actores de la red. No se debe entender por “visión” una macro-estrategia de futuro para toda la subregión, sino simplemente una mirada compartida de un conjunto de actores en una misma área de política.

Esta construcción de redes se puede ver complementada por un enfoque hacia el accountability que lleve a que todas las organizaciones rindan cuentas alrededor de

estos objetivos comunes. Para que estas redes adquieran sentido se puede pensar en que sean apoyadas bajo esquemas de “donante-receptor”, de tal manera que estas se ven motivadas a profundizar su trabajo intergubernamental, bajo el apoyo de fondos que vienen desde la gobernación y que están en cabeza de los funcionarios que la gobernación ha delegado para estas áreas.

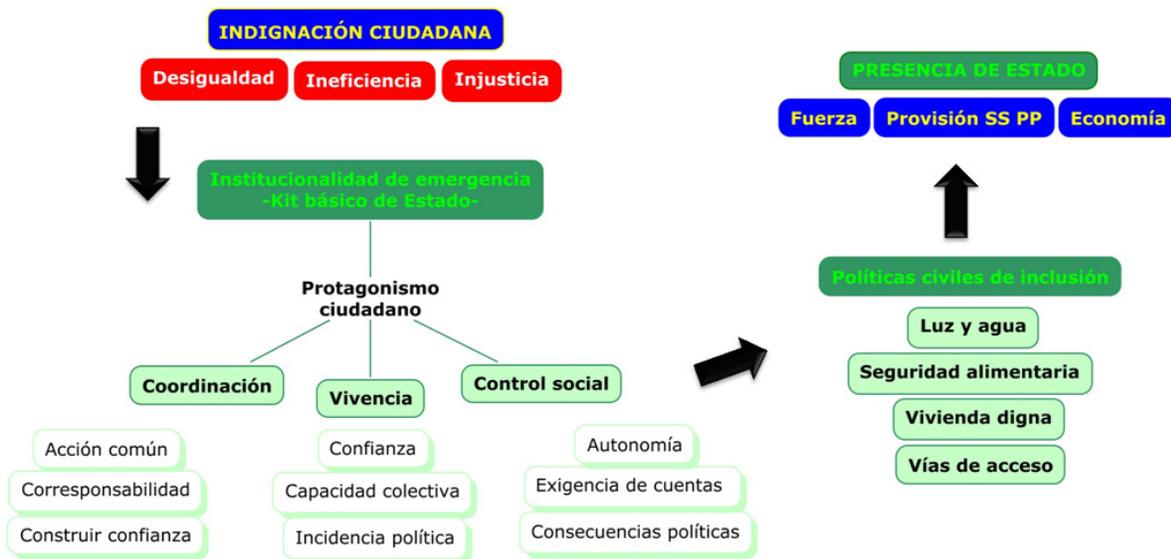
Retos sociales

Sin embargo, ante la precariedad del Estado, es necesario pensar también en una suerte de *política pública civil* que construya los cimientos de un nuevo orden político. Es posible afirmar que sin Estado no hay política pública tal como se le reconoce en la teoría y análisis tradicional, pero en medio del caos que suscita la exclusión y la debilidad estatal, la indignación ciudadana convertida en acciones concretas de la mano de instrumentos de innovación social, tiene en sus manos la posibilidad de hacer nuevas políticas públicas que generen las condiciones para la posterior llegada del monopolio de la fuerza, la provisión de servicios públicos y la regulación de la actividad económica. En breve, la realidad plantea un postulado desafiante según el cual la ciudadanía es protagonista en la construcción de un Estado fuerte.

En principio, el adjetivo civil de la política pública puede tomar forma mediante un análisis contemporáneo que incorpore la dimensión ciudadana en todas las decisiones del proceso: reconocer atributos de comunidad y capacidades colectivas en la etapa previa, coordinar ideas y esfuerzos en la implementación y asumir las tareas de seguimiento y evaluación por medio del control social. El esquema que se presenta líneas abajo, sintetiza la hipótesis aquí planteada. En lugar del repetido diagnóstico acerca del fortalecimiento institucional, muchos lugares en la subregión del Urabá lo que necesitan emprender es la construcción de una institucionalidad hasta ahora inexistente.

El primer paso consiste en trabajar sobre problemas universales como la desigualdad económica, la inoperancia del Estado para manejar sus recursos escasos y la debilidad en la administración de justicia. Estas motivaciones de indignación existen en muchos municipios antioqueños que permanecen en el olvido y, a pesar de algunas conquistas democráticas, grandes sectores, son también escenarios de fragilidad mercantil, estatal y judicial.

Ciudadanía y construcción de Estado



Elaboración propia.

En este sentido, es preciso resaltar que la precariedad del Estado impuesta por los monopolios no se resuelve con una presencia impuesta o improvisada desde los gobiernos centrales de Bogotá o Medellín; por el contrario, la presencia estatal puede estar precedida por relaciones de socialidad en donde la ciudadanía juega un papel crucial. En otras palabras, para construir el estado en estos municipios, es preciso también movilizar a la ciudadanía alrededor de objetivos sociales. En este sentido la compleja y conflictiva historia reciente del Urabá antioqueño también permite contar con una base rica de capacidades ciudadanas y liderazgos sociales que se pueden movilizar para en pro de la construcción civil de institucionalidad .

Cabe destacar que aunque muchas iniciativas ciudadanas se ubican en las afueras de las políticas públicas, también se debe promover el ejercicio autónomo del control social de tal manera que se haga visible la situación problemática que exhibe un territorio dominado por lógicas excluyentes. Tanto el debate público como las omisiones de políticas públicas implementadas constituyen el objetivo de la exigencia de cuentas que se adelante por parte de grupos de ciudadanos ante los gobiernos local, departamental y nacional; todo ello con el fin de obtener consecuencias políticas respecto al reconocimiento de la magnitud del vacío estatal.

Es importante destacar que la relevancia del protagonismo ciudadano no actúa en detrimento de las posibilidades y capacidades del gobierno local. Justamente la presencia del control social supone la existencia de un interlocutor gubernamental a pesar de las realidades de pobreza, inseguridad y limitaciones fiscales que restringen su ejercicio de autoridad.

En resumen, la disposición a la acción colectiva coordinada, las relaciones de la comunidad basadas en la confianza y el ejercicio público del control social son elementos constitutivos de la construcción de políticas públicas incluyentes que, a su vez, sientan las bases de la fortaleza del Estado. En este sentido, la presencia estatal no puede edificarse solo en función de las limitaciones que diseña el juego de poderes silentes y atemorizantes, sino más bien sobre las bases de una ciudadanía valiente y combativa que convierte las huellas de la violencia en fuente de ideas encaminadas a la búsqueda de propósitos comunes de altas miras y hacer realidad el sueño de ver en Urabá, un mar de oportunidades.

5. Bibliografía

- Barragué, Borja; Rey, Jose Luis. (2010) El empleo como vía de inclusión en las sociedades sin empleo. Renta básica y esquemas de justicia fiscal. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM). N° 22. Pp. 11-30
- Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009) ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. En: *Reforma y Democracia*, No. 43., febrero, pp. n.d.
- CERAC (2012). *Base de datos de conflicto de CERAC*. Centro de Recursos para el análisis del conflicto, CERAC. Recuperado el 15/08/2012 desde la base de datos CERAC en Internet: <http://www.cerac.org.co/es/recursos/datosconflictoscolombia/>
- DNP (2012). *Ejecuciones Presupuestales de los Municipios 2000-2010*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 01/07/2012 desde la base de datos Desarrollo Territorial / Finanzas Públicas Territoriales / Ejecuciones Presupuestales en Internet: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx>
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Giraldo Ramírez, Jorge; Fortou Reyes, José Antonio (2012). Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio. *Revista Latinoamericana de seguridad ciudadana*, 11, Flacso, Ecuador, (pp. 98-106)
- Gobernación de Antioquia (2010). *Anuario Estadístico de Antioquia 2010*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia. Recuperado el 01/07/2012 desde la base de datos AEA2010 en

Internet: <http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/organismos/planeacion/estadisticas/anuario2010.html>

- Kaplinsky, Raphael; Morris, Mike (2000) Governance of value chain. In *A handbook for value chain research*. Pp.66-76.
- Leyva, Santiago (2011) Hacia un nuevo debate sobre la (des)re-centralización en Colombia: el análisis del intergubernamentalismo (RIG) desde una lectura institucional. En: Revista CS: No. 8, 211 - 244, junio – diciembre.
- Muñoz, Juan; Naranjo, Alberto (2011). El impuesto predial municipal en Antioquia: hacia el diseño de un recaudo óptimo. Universidad EAFIT y Gobernación de Antioquia. Informe final de investigación sin publicar
- Muñoz, Juan; Zapata, Oswaldo (2011). *Estructura de la propiedad de la tierra en Antioquia, 2006-2011*. Universidad EAFIT y Gobernación de Antioquia. Informe final de investigación sin publicar
- Otenyo, Eric; Lind, Nancy (Eds.) (2006) Comparative public administration: the essentials readings. Netherlands: Ed. Elsevier. Pp. 623-633
- PNUD (2003) El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Bogotá, Colombia. Septiembre de 2003. Caps. 6,10 y 13.
- Porter, Michael (1985), *Competitive Advantage : Creating And Sustaining Superior Performance*, Ed: New York: The free Press.
- Rodrik, D. (febrero de 2013). *The Tyranny of Political Economy*. Recuperado el febrero de 2013, de Project Syndicate: <http://www.project-syndicate.org/commentary/how-economists-killed-policy-analysis-by-dani-rodrik>

- Schedler, Kuno; Helmuth, Utz (2009) Process management in public sector organizations. In Bovaird, Tony; Löffler, Elke (Eds.) *InPublic management andgovernance*(pp. 182-190). Routledge
- Serrano, Jesús Antonio (2005) Análisis ético, racionalidad y distribución pública. *Cuadernos de filosofía latinoamericana. Vol. 26. N°92*. Universidad Santo Tomás. Pp. 61-80