



**Fundación Foro
Nacional por Colombia
Capítulo Región Central**

**Fundación Foro Nacional por
Colombia, Capítulo Región Central**

**Informe “Oportunidades para la
diversificación económica en El
Bagre, Antioquia”**

Bogotá, noviembre de 2021

Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región
Central

Oportunidades para la diversificación económica en El Bagre-Antioquia

Autores:
Angélica J. Puertas V.
Anamaría Ramos P.
Nicolás Ulloa

Proyecto financiado por Ford Foundation y con el apoyo de
Natural Resource Governance Institute



FORD
FOUNDATION



Natural
Resource
Governance
Institute

Bogotá, Noviembre de 2021

CONTENIDO

<i>Introducción.....</i>	<i>5</i>
<i>1. ¿Cuáles son los determinantes de la diversificación económica?.....</i>	<i>7</i>
<i>2. La situación actual de la diversificación en El Bagre.....</i>	<i>9</i>
2.1 Poca diversificación productiva vs dependencia de la minería	9
2.2 Aportes de la minería al empleo	13
2.3 Ingresos relacionados con la actividad minera.....	14
<i>3. Análisis de los determinantes de la diversificación.....</i>	<i>16</i>
3.1 Capital Humano.....	17
3.2 Capital Público e Intelectual	26
3.3 Capacidad Empresarial.....	28
3.4 Capacidades Institucionales.....	29
3.5 Condiciones del contexto	33
<i>4. Iniciativas de diversificación.....</i>	<i>42</i>
4.1 Iniciativas Públicas.....	42
4.2 Iniciativas Privadas	45
4.3 Cooperación Internacional	49
<i>5. Balance, visión territorial y propuestas para la diversificación en El Bagre</i>	<i>51</i>
5.1 DOFA Territorial.....	51
5.2 Visión del territorio como instrumento para la diversificación	54
5.3 Recomendaciones para la diversificación	57
<i>6. Reflexiones finales</i>	<i>61</i>
<i>Referencias.....</i>	<i>63</i>

MAPAS

Mapa 1. Ubicación geográfica de El Bagre	9
Mapa 2. Títulos mineros en El Bagre	11
Mapa 3. Reserva Forestal Ley Segunda Rio Magdalena en El Bagre	41

GRÁFICOS

Gráfico 1. Producción de oro y plata en El Bagre	12
Gráfico 2. Empleos directos producidos por la empresa Mineros en sus zonas de influencia entre 2011-2020.....	14
Gráfico 3. Recursos presupuestados y recursos aprobados en proyectos con regalías en El Bagre 2012-2022.	14
Gráfico 4. Importancia del impuesto oro en el municipio.....	16
Gráfico 5. Tendencia de crecimiento poblacional	17
Gráfico 6. Estructura poblacional	18
Gráfico 7. Evolución de la Población en El Bagre 2005-2021.....	18
Gráfico 8. Privaciones por hogar según variable	21
Gráfico 9. Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes	22
Gráfico 10. Matrícula de Educación Superior por nivel de formación en El Bagre	24
Gráfico 11. Recursos destinados por la empresa Mineros para inversión social y abastecimiento local entre 2009-	48

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Determinantes de la diversificación económica	17
Ilustración 2. Gastos de inversión en El Bagre (2009 al 2020)	42

Introducción

A pesar de la oposición interna de varios sectores y la volatilidad de los precios en el mercado internacional, la promoción del sector minero-energético ha sido característica de las políticas del gobierno nacional por más de tres lustros. El énfasis extractivo del país, especialmente durante el superciclo de los *commodities*, no generó sin embargo capacidades en ramas de valor agregado que dieran impulso a una economía diversificada. Por el contrario, la alta dependencia hacia el sector continúa a la fecha, particularmente hacia el sector petrolero en la configuración de las finanzas nacionales (Foro Nacional por Colombia, 2021, p.19).

Dicha dependencia ha tenido consecuencias más graves a escala regional y local, pues, a diferencia del nivel nacional, donde la importancia del sector extractivo es relativa en términos de la contribución al PIB, el sector minero-energético es el que mayor aporte realiza a la economía de varios municipios y departamentos del país. Al igual que al nivel nacional, la fuerza del sector sin embargo no se ha traducido en la generación de capacidades ni en el fortalecimiento de otros sectores económicos; al contrario, ha dado lugar a una alta vulnerabilidad de las economías de estos territorios, debido a la alta exposición del sector extractivo a los “vaivenes” del mercado mundial y la volatilidad de los precios.

La necesidad de promover economías más diversificadas ha impulsado a los gobiernos a implementar medidas para el fomento de actividades productivas independientes del sector minero, así como de articulación del sector extractivo con otras actividades productivas; no obstante, la evidencia muestra que los resultados han sido muy limitados. A nivel nacional se han propuesto políticas a favor del desarrollo y apalancamiento de sectores productivos como el Plan Vallejo, la Política Nacional de Productividad y Competitividad (PNCP) 1999-2006 y, más recientemente, la Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2016-2025. De igual manera, a nivel regional y local se han implementado acciones para disminuir la dependencia hacia el sector. El caso que aborda este texto es el de El Bagre-Antioquia, un municipio históricamente especializado en la minería de oro, en el que se han puesto en marcha medidas de articulación con el sector y de diversificación productiva con escasos resultados a la fecha.

El documento parte de dos premisas. Primero, hay factores “externos”, fuera del control de los gobiernos municipales y departamentales, que desincentivan la diversificación en los territorios. Un ejemplo concreto es el interés que ha tenido el gobierno nacional durante casi dos décadas de promover actividades extractivas, o las limitaciones de las políticas impulsadas desde el nivel nacional para incentivar la diversificación (Foro Nacional por Colombia Capítulo Región Central, 2018, p.50)¹. Segundo, las condiciones territoriales constituyen la base para mejorar las posibilidades de diversificación económica en los territorios extractivos, pues aun cuando hay condiciones “externas”

¹ El texto “La diversificación económica a nivel nacional y en territorios extractivos en Colombia: Políticas durante el superciclo, situación actual y propuestas” de Foro Nacional por Colombia hace un desarrollo de este argumento en las páginas 50 a la 55.

favorables a la diversificación, existen condicionantes territoriales que facilitan y/u obstaculizan los esfuerzos que se hagan en la materia.

La tesis del texto desarrolla esta segunda idea y sustenta que la diversificación económica en territorios extractivos enfrenta numerosos obstáculos a nivel local que desincentivan el fortalecimiento de sectores alternativos a la minería y, por tanto, las apuestas por la diversificación deben empezar por considerar las capacidades locales y no solo centrarse en directrices del nivel nacional que no reflexionan en las particularidades de los territorios. En el análisis realizado por NRGi (2019, p. 27) sobre los procesos de diversificación en Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, se menciona que las decisiones sobre estrategias y políticas están centralizadas, son del nivel nacional. Sin embargo, “la vida, los actores, los conflictos, la institucionalidad, etc., están en el territorio”. Igualmente, la Política de Desarrollo Productivo (Conpes 3866) señala que la disposición de factores de producción (condiciones ecológicas y geográficas, recursos naturales y capital humano, los costos de transporte, el nivel de ruralidad, la capacidad institucional, y otros factores territoriales), son factores que inciden en las ventajas comparativas, y por tanto la priorización de apuestas productivas debe tener un enfoque desde los territorios.

Este documento es un esfuerzo por tener una visión local de la diversificación. Se divide en cinco apartados. El primero hace una introducción sobre las condiciones que según la evidencia caracterizan a territorios con economías diversificadas. El segundo profundiza sobre el estado de diversificación económica de El Bagre y el tercero analiza los factores que pueden explicar la situación del municipio. El cuarto apartado expone las principales iniciativas de diversificación implementadas en El Bagre. La quinta sección hace un balance del territorio a partir de la identificación de las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas del municipio y elabora una serie de propuestas finales para mejorar las oportunidades de diversificación económica.

1. ¿Cuáles son los determinantes de la diversificación económica?

Existe abundante literatura que examina los efectos adversos derivados de la alta concentración del sector extractivo y la diversificación económica como elemento *sine qua non* para aumentar el crecimiento económico y disminuir la dependencia. En 1993, Richard Auty usó por primera vez la expresión maldición de los recursos naturales para referirse a aquellos países que muestran bajos niveles de tasas de crecimiento económico aun cuando cuentan con recursos naturales abundantes. Sobre este fenómeno, se han realizado numerosos estudios para comprender cuál es la relación entre ambos factores y determinar si, en efecto, gozar de abundantes recursos naturales puede representar para los países una maldición.

Cenry y Filer (2007) enfatizan que “son más bien los países que dependen de los recursos naturales -y no los que simplemente gozan de una abundancia de ellos- los que se ven afectados por una maldición” (citados en Altomonte y Sánchez, 2016, p.41). En esa línea, la cara opuesta de la dependencia hacia un sector es *la diversificación económica*. Esta se entiende desde diferentes ángulos según el elemento o los elementos que sean considerados para su medición (exportaciones, la producción por sectores de la economía, los ingresos fiscales, el empleo, o la medición de riqueza según los cuatro tipos de capital: natural, humano, producido y activos externos netos); sin embargo, en términos generales supone un cambio estructural de la economía desde la concentración en un solo sector hacia algo con mayor variedad (NRGI, 2019, p.4).

No hay una lista definitiva de las condiciones o determinantes para lograr la diversificación en los territorios altamente dependientes de los sectores extractivos, sobre todo si el caso se analiza a nivel subnacional. Algunos estudios han realizado aproximaciones a los determinantes de economías diversificadas que pueden orientar la promoción de las políticas públicas, basados fundamentalmente en las características de territorios que cuentan con una matriz productiva diversificada. NRGI (2019, pp. 14-15) recoge algunos determinantes o *drivers* de la diversificación económica citados por la literatura, entre ellos:

- Reformas económicas (liberalización del comercio exterior, derechos de propiedad claros, reforma agraria, etc.).
- Factores estructurales (tamaño de la población, calidad de las instituciones y del capital humano (que implica entre otras cosas niveles altos de educación).
- Variables macroeconómicas (productividad de las empresas, tipo de cambio real, inflación, nivel de inversión en capital, etc.).
- Condiciones locales y geográficas.
- Instituciones fortalecidas para garantizar la continuidad de las estrategias.
- Voluntad política.

La lista de condiciones anteriormente citadas no es exhaustiva ni tiene en consideración la complejidad territorial. De hecho, a diferencia de los postulados a favor de la liberación del mercado exterior, para Bebbigton y otros (2017, p.16) es posible que la combinación

de los efectos de la “enfermedad holandesa”, la competencia global y los tratados de libre comercio que impiden el tratamiento preferencial a la industria local hacen de la diversificación algo improbable en ciertos contextos.

Las condiciones específicas de cada territorio tienen un papel central, pues incluso “buenas” políticas públicas que han funcionado en determinados contextos pueden no ser funcionales para diversificar en otros casos. Así lo resalta Gelb (2010, p.17) para el caso de Botswana, cuyo sector industrial, a pesar de registrar un buen manejo económico, tener un buen clima de inversiones y una historia de generosos incentivos, es menos competitivo que el de otros países de la región. Su ubicación geográfica no beneficiosa, el encontrarse lejos de las principales rutas de transporte, así como los limitados recursos hídricos que limitan la diversificación hacia el agro, son algunos de los factores del contexto que dificultan la diversificación.

La mayoría de casos documentados en la literatura se centran en políticas del orden nacional como las reformas económicas y las variables macroeconómicas para alcanzar la diversificación. Sin embargo, existen otras condiciones que pueden observarse localmente en los territorios donde se realizan actividades extractivas. Factores como una infraestructura física adecuada e instituciones viables hacen que los territorios puedan diversificarse más fácilmente (Esanov, 2012, pp. 10-11). Lashitew y otros (2020) analizan elementos a nivel nacional que pueden ser también observados en el nivel local y que son potenciales para una diversificación económica. Los autores los denominan *capacidades competitivas*: desarrollo de capital humano, desarrollo de capital público e intelectual y desarrollo de capacidad empresarial.

Las capacidades competitivas se pueden evaluar a través de diferentes mediciones. El desarrollo de capital humano es evaluado a partir de tres índices que miden elementos como la esperanza de vida, la salud, la educación y el ingreso per cápita (el Índice de Desarrollo Humano, Índice de Capital Humano y Tasa de Matriculación Terciaria). El desarrollo de capital público e intelectual incluye mediciones del porcentaje del PIB que se invierte en investigación y desarrollo, la tasa de solicitud de patentes, y la infraestructura pública como carreteras y servicios públicos. Por último, el desarrollo de capacidad empresarial cubre tres aspectos: el acceso al crédito, el apoyo al desarrollo de negocios y emprendimiento y la entrada de nuevas empresas per cápita (Lashitew y otros, 2020, pp.14-15).

Igualmente, hay otros factores que deben considerarse en las apuestas de diversificación en el nivel local. Por un lado, la necesidad de que la diversificación sea inclusiva, especialmente que tengan en cuenta a las juventudes e integre las preocupaciones ambientales (Kaplinsky 2013 citado por Bastida, 2014) y no se centre únicamente en las tasas de crecimiento. Otro elemento es la coordinación entre los diferentes stakeholders para eliminar las distorsiones institucionales que impiden la diversificación asociada a la búsqueda de rentas extractivas y la falta de transparencia en su uso (Karl 2007, citado por Bebbington y otros 2017), lo cual se posibilita con instituciones fuertes que facilitan la participación ciudadana, especialmente el control social sobre la gestión pública, y la promoción de la transparencia en las acciones de los tomadores de decisión.

2. La situación actual de la diversificación en El Bagre²

Como se mencionó al principio de este texto la diversificación puede entenderse desde diferentes ángulos según el aspecto en el que se centre la medición. Esta sección muestra que El Bagre es altamente vulnerable a los vaivenes de los mercados producto de su alta dependencia hacia el sector extractivo, lo que se observa en tres aspectos: el alto peso del sector minero-energético en la economía municipal y el poco desarrollo de otros sectores productivos; el aporte del sector al empleo formal; y la alta dependencia fiscal de los ingresos por actividades mineras.

Mapa 1. Ubicación geográfica de El Bagre



Fuente: Catastro Minero Annaminería

2.1 Poca diversificación productiva vs dependencia de la minería

De acuerdo a datos del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (DAPA), en 2019 el PIB de El Bagre³ fue de más de 888 mil millones de pesos, con un peso de la actividad minera del 39 %. Sólo la administración pública tuvo un peso significativo después de la actividad extractiva, con cerca del 19 %. Las demás actividades hicieron un aporte mínimo a la economía municipal lo que muestra el grado de dependencia que existe con respecto a la minería (Véase Tabla 1). En 2019 por ejemplo las actividades agropecuarias realizaron un aporte de sólo 4.2% (DAPA, 2020).

² El municipio estudio de caso está localizado en el Bajo Cauca, una subregión del departamento de Antioquia que se compone de seis municipios: Caucasia, Cáceres, Tarazá, Nechí, Zaragoza y El Bagre. Tiene una extensión de 1.563 Km², de los cuales sólo 10,8 Km² se encuentran urbanizados. El municipio está compuesto por dos corregimientos, 57 veredas y 27 barrios en la cabecera municipal, y se divide en tres áreas principales: a) cabecera municipal, b) área de relación urbano rural de la cabecera municipal y c) el área urbano-rural de Puerto Claver y Puerto López. Ubicado a 50 metros sobre el nivel del mar, limita al norte con el municipio de Nechí, al sur con los municipios de Zaragoza y Segovia, por el este con las serranías de San Lucas y Santa Bárbara en el departamento de Bolívar y por el occidente con el municipio de Caucasia y Zaragoza. Se localiza a 248 Km de la ciudad de Medellín y se caracteriza por contar con una posición geográfica estratégica por su conexión con el departamento de Córdoba y su cercanía a la costa Atlántica.

³ Datos preliminares.

Tabla 1. Valor agregado por actividad y subactividad económica y PIB de El Bagre en 2019 (cifras a precios corrientes en miles de millones de pesos)

Actividades económicas	Valor en miles de millones \$
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	37.74
Explotación de minas y canteras	317.85
Industria Manufacturera	5.17
Suministro de electricidad, gas, vapor, aire acondicionado y tratamiento de aguas residuales	25.16
Construcción	43.75
Total Comercio y Transporte	61.72
Informática y Comunicaciones	20.80
Actividades financieras y de seguros	6.04
Actividades Inmobiliarias	30.10
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	82.99
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	164.81
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	11.98
Total valor agregado por municipio	808.11
Derechos e impuestos	80.7
PIB (Miles de millones de pesos)	888.82
Participación del municipio en el PIB departamental	0,6%

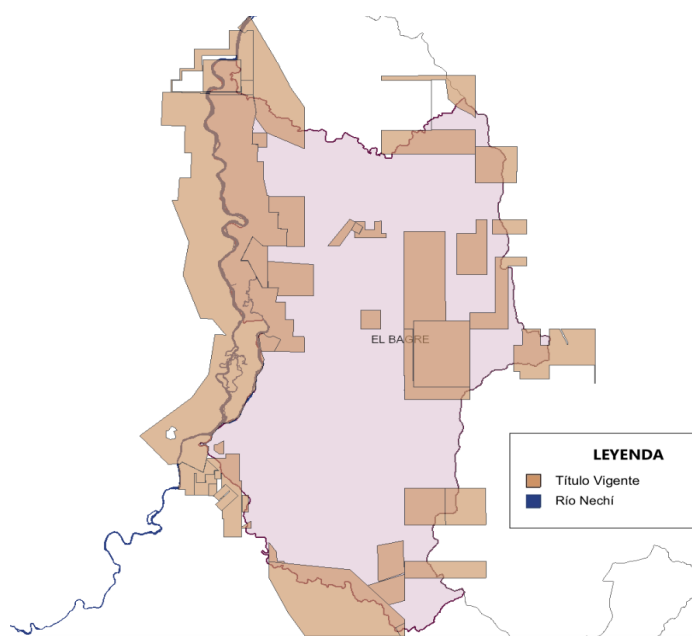
Fuente: Elaborado a partir de cuentas económicas Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (2020).

La importancia del sector minero en la economía municipal tiene una razón histórica. La minería se vinculó al territorio desde la Colonia e incluso la creación de El Bagre como municipio en 1979 se explica en parte por el aumento de precios del oro en el 72 y el incremento de la población en la zona debido al desarrollo de la industria. Esa estrecha relación entre territorio y actividad extractiva es un punto central por el que la minería es defendida y reconocida por los habitantes del municipio desde su valor tradicional y cultural. A su vez, explica por qué la empresa Mineros S.A (en adelante Mineros), es reconocida como actor importante en las dinámicas sociales y económicas del territorio. El reconocimiento deriva de la presencia histórica de la empresa, antecedentes que se remontan a 1900. Un hecho que muestra la importancia de la empresa en la historia del

municipio es que esta empezó a operar en el territorio bajo el nombre de Mineros, en 1974, y el municipio fue formalmente erigido en 1979; es decir, la empresa se constituyó cinco años antes.

En el municipio se distinguen tres tipos de áreas para la explotación. La primera está ubicada en la sección occidental, correspondiente a los depósitos aluviales de los ríos Nechí y Tigui, que es explotada por la empresa Mineros S.A., mediante actividad a gran escala; la zona central pertenece al batolito de Segovia, explotada por pequeños mineros y mineros de subsistencia (practicada por 6.225 personas de acuerdo con registros de la Agencia Nacional de Minería⁴⁵), cerca de depósitos aluviales que drenan esta zona y en los filones asociados al batolito de Segovia; y, por último, la parte oriental que está constituida por rocas metamórficas (PBOT, 2009). A la fecha hay 34 títulos mineros vigentes en el territorio (Véase Mapa 2) y 35 solicitudes de títulos en proceso de evaluación. De los 25 títulos vigentes que están en fase de explotación, 7 pertenecen a la empresa Mineros, la mayor compañía minera que opera en el municipio, con un área titulada total de 43.165,79 Ha (en El Bagre, Zaragoza, Caucasia y Nechí).

Mapa 2. Títulos mineros en El Bagre



Fuente: Anna Minería

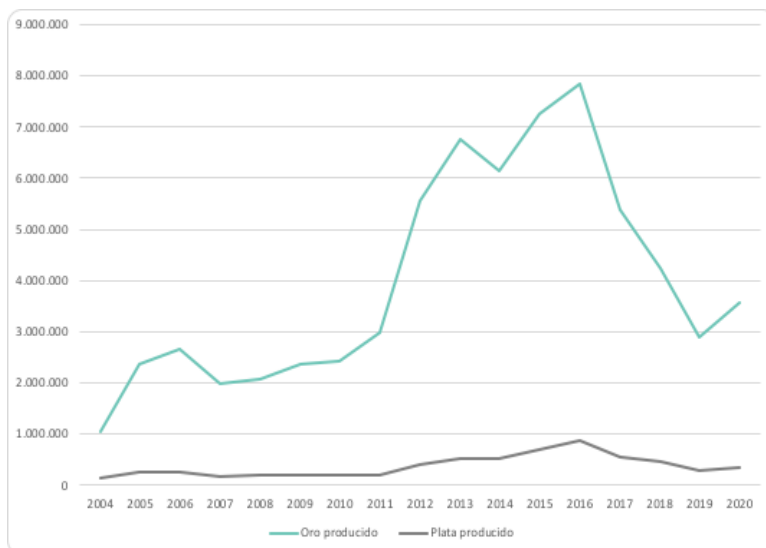
El principal metal producido es el oro, seguido por la plata y el platino. La producción del metal precioso ha sido creciente desde el 2007; no obstante, según registros del sistema de información minero colombiano (SIMCO), desde el 2017 la producción de oro ha

⁴ Ver más: <https://www.datos.gov.co/Minas-y-Energ-a/ANM-RUCOM-Explotador-Minero-Autorizado-Mineros-de-6xd6-hsen/data>

⁵ A pesar del gran número de personas que realiza la actividad de subsistencia, estudios muestran que en 2019 la mayoría de la producción es reportada por los titulares mineros y muy poco por barequeros. Esto ha generado preguntas sobre dónde estarían reportando su producción y la necesidad de que exista mayor control y vigilancia sobre los barequeros que se encuentran inscritos para saber qué está pasando con el pago de regalías que corresponde a los mineros de subsistencia (GDIAM, 2021a, p.47). El barequero es visto muchas veces por los mineros como una actividad transitoria o a veces como una actividad permanente tradicional o estacional, con baja rentabilidad que no permite la sostenibilidad del negocio minero (GDIAM, 2021b, p.26)

disminuido considerablemente⁶. El Bagre fue el líder en la década de los ochenta y noventa y ha sido el mayor productor de este metal en el departamento entre los años 2012 y 2020. En los últimos cuatro años, sin embargo, la producción anual ha sido superada por los municipios de Segovia y Remedios⁷. Pese a ello, la producción en el municipio sigue siendo significativa; de hecho, El Bagre es uno de los 10 municipios del país con mayor explotación de oro de aluvión (EVOA) con 5.131 Ha en el 2019 (Minenergía y UNODC, 2021, p. 77).

Gráfico 1. Producción de oro y plata en El Bagre



Fuente: Elaboración propia. Basado en datos del SIMCO

En contraste con el fuerte desarrollo minero, las demás actividades económicas no son significativas para el municipio. Un ejemplo claro es la actividad agrícola y pecuaria. A pesar de la potencialidad del territorio para la producción de bienes agrícolas, las áreas sembradas han disminuido. Un estudio realizado por el PNUD resalta que entre el 2000 y 2011 las áreas sembradas disminuyeron un 76,44% pasando de 6.479 a 3.672 Ha (PNUD, 2013, p. 75). Cifras más recientes del Ministerio de Agricultura, muestran que en 2018 el área sembrada había aumentado a 3.943 hectáreas, un aumento de poco más de 190 Ha en siete años. Sin embargo, las pocas cantidades producidas son en gran medida para el consumo local y a nivel de la subregión del Bajo Cauca (FAO, 2016, p.52 y p.54)^{8 9}. Esto ocurre debido al interés reducido por producir bienes agrícolas en contraste con el

⁶ Esta disminución en la producción aluvial ocurrió en todo el nivel nacional. Sin embargo, de acuerdo a informe de Ministerio de Minas y UNOCD sobre la EVOA estos registros podrían no corresponder a la producción real debido a la ilegalidad de la explotación minera en el país (p. 12)

⁷ Municipios donde opera la otra empresa más grande del Departamento: Gran Colombia Gold.

⁸ Entre los cultivos de ciclo anual destaca la yuca, con una producción promedio entre 2006 y 2018 de más de 10 mil toneladas; de los cultivos transitorios el de mayor producción fue el plátano con un promedio anual de poco más de 800 toneladas, y destaca la producción de arroz (manual) con un promedio de 1.300 toneladas anuales. El comportamiento de la producción de los cultivos de yuca, maíz y arroz fue creciente hasta el año 2015, no obstante, de acuerdo a datos del Ministerio de Agricultura, la producción de estos cultivos ha venido disminuyendo. En contraste, han ganado importancia a lo largo de los años otros cultivos permanentes, como el arroz mecanizado, el cacao, el caucho y la Sancha Inchi.

⁹ Ver Evaluaciones Agropecuarias Municipales: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Evaluaciones-Agropecuarias-Municipales-EVA/2pnw-mmge/data>

interés en aumento por participar en las actividades mineras. Además, como se desarrolla más adelante, hay una afectación directa a la producción por la sustitución de cultivos lícitos por ilícitos, debido a la entrada de grupos ilegales en el municipio y la región.

En relación a la actividad pecuaria se evidencian algunos avances como el aumento del 2003 de 6.600 bovinos a 12.268 en 2010 (PNUD, 2013, p.89). A pesar de ello, el sector está compuesto por actividades de baja escala y poco desarrolladas. Hay una baja cantidad de bovinos que se encuentran en los predios, los pastos que se encuentran para la realización actividad no son adecuados y no existe un incentivo a la tecnificación y cuidados para apalancar la actividad y generar rendimientos. Adicionalmente, según ganaderos de la zona, la actividad se dificulta por la acidez de los suelos y la sequedad de los pastos (Alcaldía de El Bagre, 2020, p.84). En cuanto a los caballos y las mulas, son utilizadas sobre todo para la carga y el transporte dentro de los territorios; mientras los cerdos son empleados para el consumo interno y pocas veces se venden con fines de lucro (Acosta y Villalba, 2019). Otras actividades como el turismo, la apicultura, la piscicultura y el aprovechamiento forestal tienen un desarrollo reciente, se identifican como potenciales del municipio, pero no constituyen fuentes de valor agregado significativas.

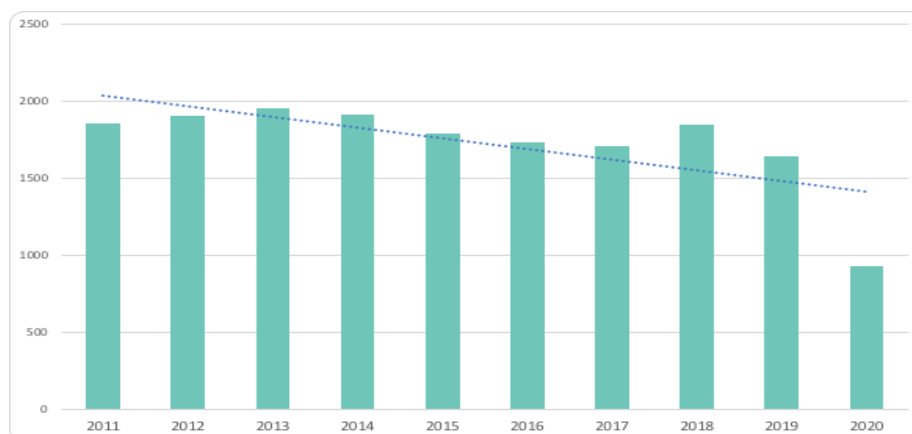
2.2 Aportes de la minería al empleo

El empleo formal del municipio es generado mayoritariamente por Mineros; sin embargo, el empleo directo es muy reducido. Si bien la tasa de desempleo (TD) fue de solo 7,68% en 2019, cifra menor que la tasa nacional, el 81,42 % de las personas ocupadas no tenía un empleo formal en el municipio, y en la zona rural la cifra llegó al 89,4 % (Gobernación de Antioquia, 2020, p. 147)¹⁰. Según cálculos del DNP, en promedio sólo entre el seis y el ocho por ciento de la población total estuvo ocupada formalmente en los años 2010-2016, mientras que, a nivel nacional, la ocupación fue del 25 al 30 % de la población. Esto tiene repercusión no solo en la calidad de vida de los bagreños sino también en las finanzas territoriales, al reducir la base impositiva.

En igual sentido, datos del Ministerio de Trabajo estiman que, en 2016, el número de trabajadores formales (medido a partir de los cotizantes al sistema de seguridad social) fue de solo 1.942. En ese periodo la empresa Mineros contrató a 1.731 trabajadores: 92% de El Bagre, Zaragoza, Nechí y Anorí. En el año 2019, la cifra de empleos directos generados en la zona de operación fue de 1.640 trabajadores, 825 de El Bagre, es decir más del 50% del total empleado por la empresa. No hay datos disponibles que permitan verificar con exactitud el porcentaje de empleo generado directamente por la empresa en relación con el total municipal. Sin embargo, se calcula que más del 40 % de empleos formales son aportados por la empresa Mineros y sus diferentes sociedades. El Gráfico 2 muestra que la generación de empleo no ha superado los 2000 puestos de trabajo por año en toda la zona de influencia.

¹⁰ Según la Encuesta de Calidad de Vida de Antioquia, la tasa de formalidad en 2019 de El Bagre fue de 18,58%

Gráfico 2. Empleos directos producidos por la empresa Mineros en sus zonas de influencia entre 2011-2020



Fuente: Elaboración propia. Basado en Informes de Sostenibilidad de la empresa Mineros S.A

Los datos mencionados indican que no hay una fuente de generación de empleo alternativa, fuera de la empresa y de la Administración municipal. Dado que la actividad minera no es intensiva en mano de obra, los empleos que produce son muy reducidos en comparación de aquellos que podrían generar sectores como la industria y el comercio.

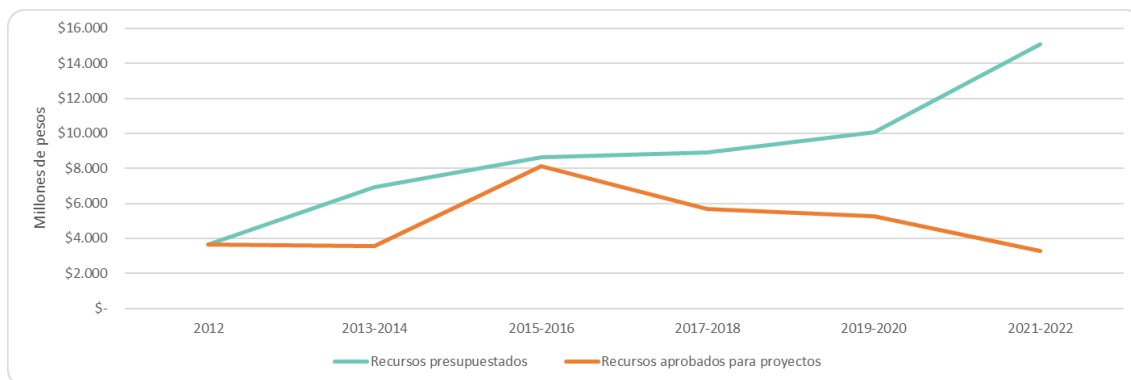
2.3 Ingresos relacionados con la actividad minera

Dos tipos de ingresos fiscales provienen de la actividad minera: las regalías y los impuestos pagados por las empresas. Sobre los primeros cabe anotar que se encuentran reglamentados por el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020. Allí se define la distribución y manejo de los recursos pagados por la explotación del recurso al Estado colombiano. En cuanto a los segundos, se refiere a los pagos realizados por las empresas a nivel territorial: impuesto predial, impuesto de industria y comercio (ICA), sobretasa a la gasolina, entre otros. En el caso de EL Bagre, además, se tiene en cuenta el impuesto al oro, la plata y el platino que se causa en las minas de reconocimiento de propiedad privada y se destina de manera exclusiva a los municipios productores.

Teniendo en cuenta los diferentes fondos del Sistema General de Regalías (incluidos los del nivel departamental y regional, los recursos para la paz, y los municipales), se estima que entre 2012 y 2021, se han invertido más de 126 mil millones de pesos en proyectos que han beneficiado al municipio. La lectura histórica indica además que las regalías estimadas para el municipio han ido aumentando con el paso de las vigencias presupuestales, llegando en el actual bienio (2021-2022) a su valor máximo con más de 15 mil millones de pesos, 3,9 millones de USD aproximadamente. Sin embargo, en términos de disponibilidad de recursos para invertir en proyectos de inversión, la gestión ha sido deficiente según reportes sobre los recursos aprobados (Véase Gráfico 3).

Gráfico 3. Recursos presupuestados y recursos aprobados en proyectos con regalías en El Bagre 2012-2022 ¹¹

¹¹ Los proyectos aprobados no incluyen los aprobados por el OCAD Paz



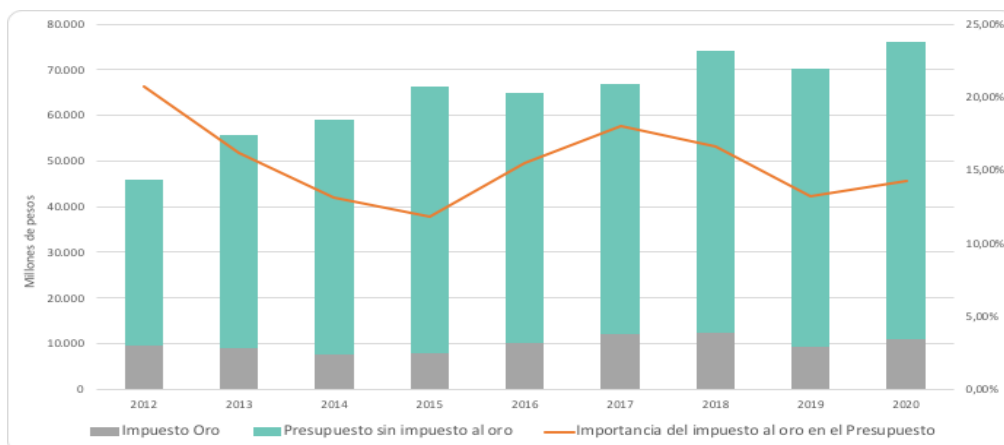
Fuente: Elaboración propia. Basado en datos del DNP y leyes de presupuesto

Con la nueva ley de regalías, la Ley 2056 de 2020, se espera que aumente la ejecución de recursos con la gestión directa de las autoridades sobre ellos, pues la Administración municipal será la encargada de aprobar y viabilizar los proyectos con las regalías por Asignaciones Directas y Asignación para la Inversión Local. Es decir, ya no se tendrá que pasar por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)¹² y, en su lugar, la entidad territorial podrá aprobar los proyectos. Dicha disposición plantea retos sobre el adecuado manejo de los recursos y la pertinencia de los proyectos financiados. Por ello, la importancia de que los mandatarios, como cabeza de las entidades territoriales, permitan la participación ciudadana en la planeación de los recursos en los términos que plantea la Ley en su artículo 30 y garanticen el ejercicio del control ciudadano de esos recursos (Artículo 65 y 70). Es un asunto que depende de la voluntad política del mandatario de turno y de una ciudadanía con capacidades para lograr una participación incidente que derive en proyectos pertinentes para el municipio.

En cuanto al aporte a los impuestos locales no se encuentra información disponible sobre los recursos pagados al municipio de El Bagre. Los informes de sostenibilidad de la empresa dan una idea de los aportes realizados a los municipios donde opera, sin embargo, estos incluyen El Bagre, Zaragoza y Nechí. Por esa razón, el único impuesto que se revisa a continuación es el del impuesto nacional al oro, plata y al platino dado que las cifras son del nivel municipal y posibilita el análisis sobre la contribución real a las finanzas locales. Como muestra la Gráfico 4, este ingreso de libre destinación ha aportado anualmente más del 10% de los recursos de presupuesto de El Bagre. En promedio, los últimos nueve años, el impuesto nacional a la explotación, plata y platino ha representado un 18% de las finanzas locales, con un total de \$88.684.073.842, es decir más de 24 millones de dólares. La importancia de los estos recursos se comprueba al compararlo con el aporte directo que realizan las regalías al municipio. Entre los años 2012 y 2020 EL Bagre recibió 3.21 veces más recursos por impuesto al oro que por regalías.

¹² Instancia tripartita (nivel nacional, departamental y municipal) donde se aprobaban los proyectos que se iban a financiar con las regalías. Con la nueva ley desaparecen los órganos colegiados del nivel municipal y departamental, y quedaron únicamente ocho: los seis OCAD Regionales, el OCAD Paz y el OCAD Ciencia, Tecnología e Innovación.

Gráfico 4. Importancia del impuesto oro en el municipio



Fuente: Elaboración propia. Basado en datos de sistema CHIP

El Gráfico 4 deja ver el cuantioso aporte de este recurso a las finanzas locales (entre el 13 al 20% de los recursos totales del presupuesto); sin embargo, es difícil determinar su uso, dada su naturaleza de libre destinación. De hecho, cómo se destinan estos recursos es uno de los temas que más genera interés y controversia entre ciudadanos del municipio cuando se trata de transparentar la información de la industria minera. No es posible a la fecha tener trazabilidad de los recursos que llegan por el impuesto y determinar su impacto en el desarrollo del territorio y en la de vida de sus habitantes.

3. Análisis de los determinantes de la diversificación

Los bajos niveles de diversificación del municipio pueden ser explicados por diferentes causas. Comprenderlas es fundamental para trabajar a favor de la diversificación y tomar decisiones que faciliten en el mediano y largo plazo la apuesta por disminuir la dependencia con respecto al sector minero. Se propone a continuación hacer una lectura de las causas a partir de cinco determinantes de la diversificación: tres de ellos forman el grupo de “capacidades competitivas”: el capital humano, el capital público e intelectual, y la capacidad empresarial. Dichas capacidades son generalmente construidas por los hacedores de política pública para lograr crecimiento a largo plazo y mayores niveles de prosperidad para sus ciudadanos por medio del desarrollo de la capacidad productiva y el diseño de ambientes de negocios competitivos (Schwar y Sala-i, 2017 citado por Lashitew y otros, 2020). Los dos elementos restantes, son factores específicos del territorio que pueden facilitar u obstaculizar las posibilidades de diversificación: las capacidades institucionales y condiciones del contexto.

Ilustración 1. Determinantes de la diversificación económica

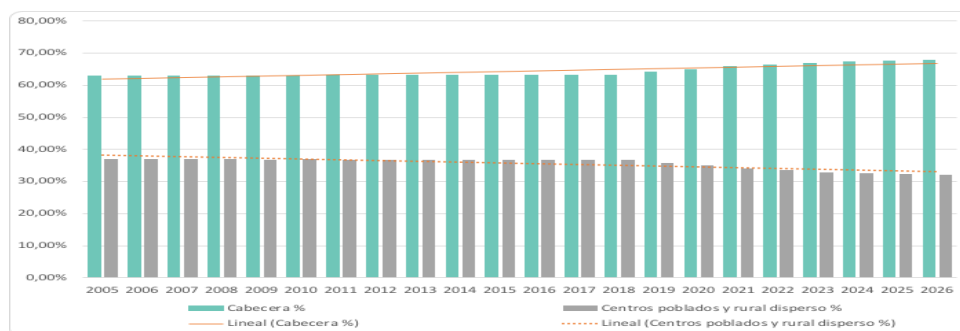


Fuente: Elaboración propia

3.1 Capital Humano

Antes de evaluar el desarrollo de capital humano municipal, es necesario conocer los rasgos poblacionales del territorio y sus tendencias demográficas. Según proyecciones del DANE, en 2021 El Bágre cuenta con una población aproximada de 54.681 habitantes, el 65.9% en zona urbana y el 34,1% en zona rural, con una tendencia decreciente de esta última (Véase Gráfico 5) y una densidad poblacional de 28.02 Hab/Km².

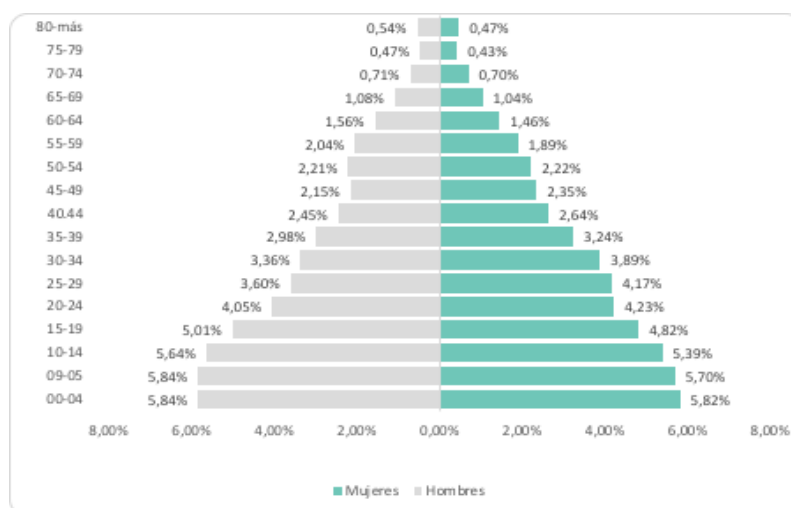
Gráfico 5. Tendencia de crecimiento poblacional



Fuente: Elaboración propia. Basado en Censo Poblacional del DANE (2018)

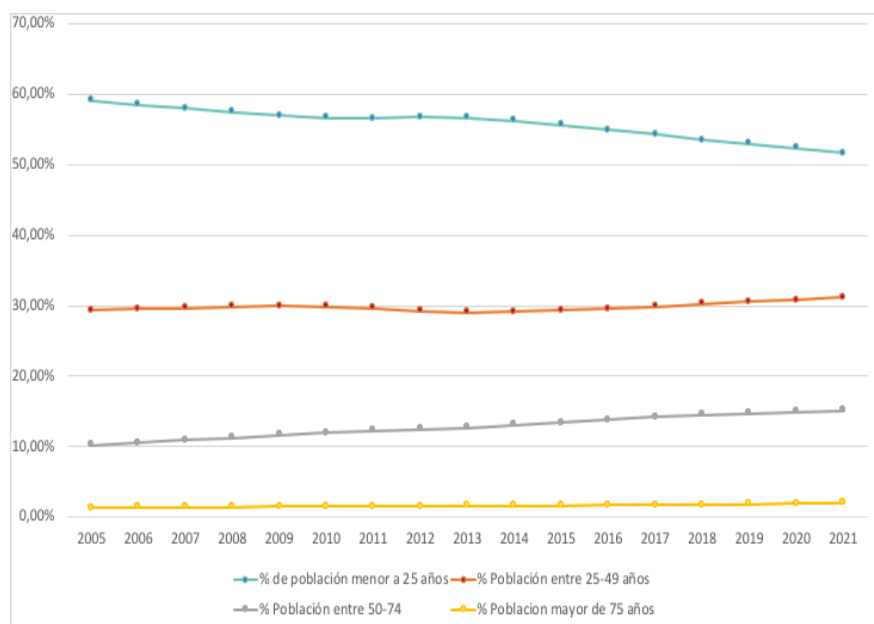
El 49 % de la población del municipio son hombres y el 51% mujeres, y cerca del 23 % pertenece a un grupo étnico. La población afrocolombiana, negra, o mulata cuenta con el mayor porcentaje de representatividad con un 20,59%, seguida de la población indígena con un 2,02%, perteneciente fundamentalmente a las etnias Emberá Eyabida y Senú. Como se observa en el Gráfico 6 la mayoría de la población se ubica en el rango de edad entre 0 y 24 años (más del 50%), es una población joven. No obstante, la tendencia es decreciente para este grupo poblacional y creciente para los demás rangos poblacionales (Véase Gráfico 7).

Gráfico 6. Estructura poblacional



Fuente: Elaboración propia. Basado en DANE (2018)

Gráfico 7. Evolución de la Población en El Bagre 2005-2021



Fuente: DANE-Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

Los indicadores demográficos muestran que tanto la tasa de natalidad como de fecundidad son cercanas a los valores departamentales, al igual que la tasa de mortalidad por cada 1.000 habitantes. Sin embargo, la tasa de inmigración es cuatro veces la tasa departamental, lo cual puede explicarse por la llegada de personas que realizan la actividad minera (legal e ilegal), entre ellas habitantes de otros departamentos como Bolívar, Chocó, Córdoba y Sucre.

Tabla 1. Indicadores sobre la dinámica poblacional en El Bagre

Indicador	Valor municipal	Valor departamental
Tasa Bruta de Natalidad-TBN	35.8	33.95
Tasa de Fecundidad General-TFG	113.54	115.70
Tasa de Migración-Inmigrantes	13.50	3.45
Tasa de Migración-Emigrantes	8.40	ND
Tasa de Mortalidad (por cada 1000 habitantes)	4.96	5
Tasa de Mortalidad infantil en menores de 1 año (por cada 1000 nacidos vivos)	19.0	8.5

Fuente: Elaboración propia. Basado en Encuesta de Calidad de Vida 2019 Antioquia y DNP 2018

Con respecto al Capital Humano, este se centra, según Amartya Sen (1998, p. 70) en el carácter de agentes de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos aumentan las posibilidades de producción. De acuerdo a Giménez (2005, p. 106) este puede ser de origen innato o adquirido. El primero comprende aptitudes de tipo físico e intelectual que pueden verse modificadas por las condiciones de alimentación o de salud; el segundo es aquel que constituyen las personas a lo largo de sus vidas mediante educación formal, informal o experiencia acumulada.

Actualmente, hay diferentes maneras de medir el capital humano como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Capital Humano y la Tasa de Matriculación Terciaria. Sin embargo, no hay registro de todas las mediciones para el nivel municipal. Por lo tanto, la evaluación del capital humano del municipio se basa en una aproximación, teniendo en cuenta algunas variables usadas en los índices antes mencionados: el nivel de vida, la salud, la educación (desde educación inicial hasta educación media), la educación terciaria, y la equidad de género.

La revisión de cada uno de estos cinco elementos indica que el capital humano en El Bagre es desfavorable para la diversificación: niveles bajos de vida de los bagreños, especialmente para la población rural; baja calidad del servicio de salud y altas tasas de homicidio; baja calidad de la educación media, insuficiente tránsito a la educación terciaria, altos niveles de deserción y baja oferta de oficios y carreras alternativas a las demandadas por la actividad minera; y unas condiciones para las mujeres que, a pesar de los avances, siguen siendo inequitativas.

Nivel de vida

Para el 2019, el PIB per cápita de El Bagre, es decir lo producido ese año por cada habitante del municipio, fue de sólo COP\$ 16.794.953,71¹³, un poco más de USD 4.419 al año¹⁴. Un valor inferior al PIB per cápita departamental que fue de más de USD 6.168 anuales y del nacional que alcanzó los USD 6.424,9¹⁵. Para tener una idea de la situación del municipio, puede revisarse la medición mundial para 2019, según la cual el PIB per cápita de Colombia no alcanzó a estar entre los primeros 100 del mundo y sí por debajo de la mayoría de países de la región. Un ranking que da cuenta de los bajos estándares

¹³ A precios corrientes del 2019 (preliminar).

¹⁴ Cálculo propios con una tasa de cambio de 1 USD=\$3800 COP.

¹⁵ Según cálculos del Banco Mundial.

de vida de la población en el municipio, cuyo PIB per cápita fue aproximadamente 2.000 dólares inferior al valor nacional.

Consistente con lo anterior, el Índice de Calidad de Vida Multidimensional ICVM muestra el bajo nivel de vida de la población. Según la medición, en 2019 la calidad de vida en El Bagre tuvo una calificación de sólo 25,11 puntos, un valor muy inferior al promedio departamental de 41,49 puntos. El Bagre es uno de los territorios con más necesidades básicas insatisfechas de la región y, aunque el porcentaje de la población NBI ha disminuido respecto al año 2012, pasando de 50,75% a 35,51% en 2018, si se compara con el desempeño departamental y nacional, muestra cifras por encima de la media nacional y departamental. Como indica la Tabla 2, hay una brecha significativa, particularmente relacionada con la proporción de personas en miseria, el componente de vivienda y el de dependencia económica.

Tabla 2. NBI a nivel municipal, departamental y nacional

	Prop de Personas en NBI (%)	Prop de Personas en miseria	Componente vivienda	Componente Servicios	Componente Hacinamiento	Componente Inasistencia	Componente dependencia económica
El Bagre	35,51	13,15	23,94	7,76	7,74	3,02	10,10
Antioquia	10,67	2,48	3,53	1,89	2,73	1,71	4,13
Colombia	14,13	3,74	5,31	3,58	4,06	1,91	4,37

Fuente: Elaboración propia. Basado en datos del DANE, 2018

Al hacer un acercamiento a las múltiples dimensiones de pobreza, la Medida de Pobreza Municipal¹⁶ enseña que el 53,7 % de la población bagreña padece de privaciones que, al igual que en la medición de NBI, se acentúan en las zonas rurales. Las mayores privaciones se presentan en el bajo logro educativo (69.1%) y la alta tasa de informalidad en el trabajo (91,7%). Asimismo, más del 15% de la población es analfabeta, no tiene acceso a fuentes de agua mejorada, sus casas tienen un material inadecuado de pisos, viven en hacinamiento crítico, y/o tienen rezago escolar.

Salud

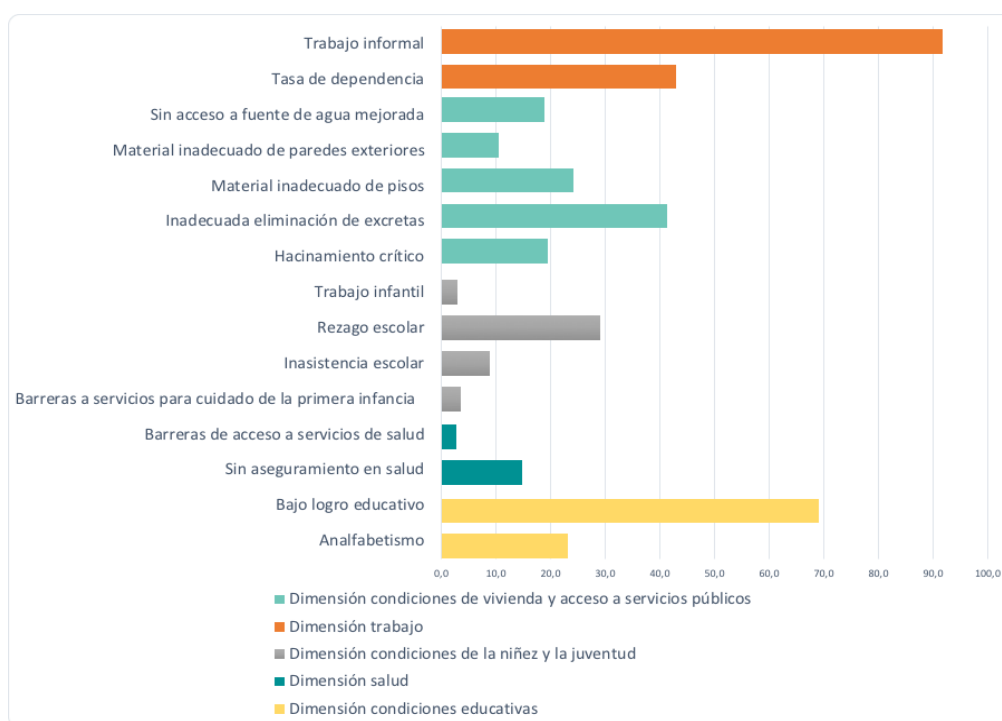
Aunque la salud es uno de los aspectos que tiene mejor desempeño en el municipio en cuanto a cobertura, la población sigue enfrentando problemas en el acceso, y la calidad; además, factores como la violencia siguen condicionando la vida y salud de sus habitantes. Por un lado, gran parte de la población está afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud (en 2019 la cifra llegaba a 98,8%¹⁷). Además, el municipio cuenta con cinco

¹⁶ En la actualidad existen en Colombia dos medidas oficiales de pobreza: La pobreza monetaria y la pobreza multidimensional, las cuales llegan a niveles máximos de desagregación geográfica departamental para la pobreza multidimensional, y 23 departamentos y 23 ciudades capitales para la pobreza monetaria. El DANE creó una medida que aproxima la pobreza multidimensional a nivel municipal basada en la información del Censo de Población y Vivienda de 2018. Este índice es una versión complementaria a la medición de NBI que busca entender mejor el estado de la pobreza municipal. La metodología para su cálculo es una aproximación al índice de pobreza multidimensional oficial para Colombia.

¹⁷ El 82,35% al Régimen Subsidiado, el 16,45% al Régimen Contributivo, y 1,20% afiliados a regímenes especiales. Ver más en <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05250>

entidades prestadoras de servicios de salud (una pública con dos centros rurales, y cuatro privadas) para proveer servicios en todo el municipio; sin embargo, la calidad del servicio es deficiente. Entre los principales problemas asociados se resalta la poca infraestructura en los corregimientos de Puerto Claver y Puerto López, así como la falta de programas de prevención. Según un documento elaborado por la Universidad de Antioquia, el municipio cuenta únicamente con nueve camas de hospitalización y no tiene capacidad de atender casos que impliquen cuidados intermedios o intensivos (Gómez y otros, 2020).

Gráfico 8. Privaciones por hogar según variable



Fuente: Elaboración propia. Basado en DANE 2018

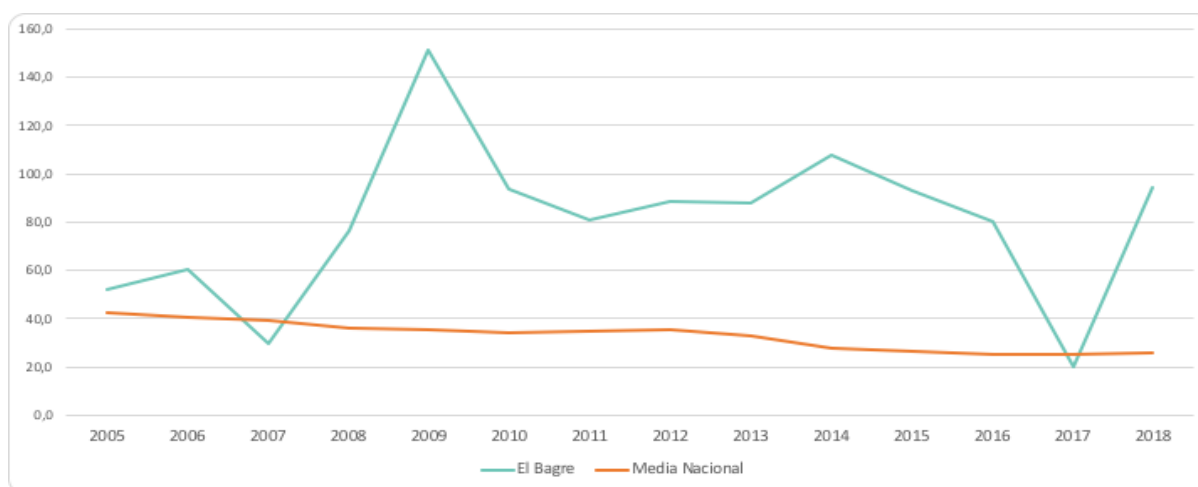
Al revisar los indicadores de salud, se develan dos grandes retos en el territorio que afectan el desarrollo del capital humano. De un lado, la mortalidad infantil de menores de un año por cada mil niños nacidos es muy alta. En 2019, esa tasa fue de 19 puntos porcentuales, es decir 2,23 veces mayor a la tasa departamental. Esta tasa ha mejorado poco con los años, como evidencian las cifras del DANE que registraron en 2005 una mortalidad de 22,3. De otro, históricamente los homicidios y la muerte por lesiones se han ubicado en los primeros lugares como causas de muerte.

En 2020 la muerte por agresiones (homicidios) (60 personas, el 93% hombres) fue la segunda causa de muerte en el municipio, solo superado por las enfermedades infecciosas y parasitarias (75 personas) (DANE, 2021), lo que podría explicarse por la llegada de Covid-19 al municipio¹⁸. Las cifras históricas revelan uno de los principales problemas sociales del territorio: la violencia. Un fenómeno que ha contribuido a que en diferentes años se llegue a una tasa de más de 60 personas asesinadas por cien mil

¹⁸ El Instituto Nacional de Salud (IPS) registró a corte de abril de 2021, 54 fallecidos del municipio por Covid-19. Ver <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-filtro.aspx>

habitantes, lo que supera la tasa nacional en 2019 de 25,7. Como se verá más adelante, estas cifras se encuentran íntimamente vinculadas al hecho de que el municipio ha sido históricamente afectado por el conflicto armado.

Gráfico 9. Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Gobernación de Antioquia 2020 y Ministerio de Defensa Nacional 2021

Educación (desde educación inicial hasta media)¹⁹

La educación presenta debilidades en los niveles de educación secundaria y media, fundamentalmente asociados a problemas de deserción, infraestructura y calidad. Si bien la cobertura educativa ha mejorado (en 2019, por ejemplo, el municipio tuvo una tasa de cobertura bruta de más del 100% en casi todos los niveles educativos), la tasa de cobertura neta fue inferior a la bruta en los niveles de transición (51,13) y de educación secundaria (79,91%) (MEN,2021); es decir, el porcentaje de estudiantes que se encontraban cursando esos niveles educativos fue inferior a aquellos que en el municipio tenían la edad para cursarlos. Esta situación también se presenta en el nivel de educación media que tuvo una cobertura neta del 36,54%.

En términos generales, la Tasa Neta de Escolaridad en el Municipio es alta (89,4 % en 2018); sin embargo, uno de los mayores retos es la formación de jóvenes que se encuentran en los ciclos de educación secundaria y media. La deserción parece ser uno de los principales factores de incidencia. De acuerdo a estadísticas del MEN (2018) el 6% de estudiantes que cursaban educación secundaria y más del 3% en educación media, abandonaron sus estudios en el municipio. Entre los factores que podrían explicar ese fenómeno está la desmotivación de los jóvenes para continuar formándose, debido a su vinculación temprana con economías ilegales. Una lideresa y empresaria del municipio expresó al respecto que “ (los jóvenes) son muy vulnerables, son los más afectados. Si ellos no se rescatan, este pueblo no va a tener futuro. Ellos se enamoran de la plata fácil y no quieren estudiar”. El abandono escolar también se ha relacionado con determinados

¹⁹ El sistema educativo colombiano lo constituye está constituido por la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria y secundaria), la educación media y la superior (o terciaria) .

momentos de auge minero del municipio, en los que las familias retiran a sus hijos para que participen en actividades mineras (OCDE, 2016, p. 12).

Los factores que limitan la prestación del servicio de educación se relacionan fundamentalmente con problemas de infraestructura y de calidad. Como señaló la comunidad en las mesas de concertación del plan de desarrollo municipal (Alcaldía de El Bagre, 2019), los problemas de infraestructura, de servicios públicos y de dotación dificultan la implementación de la jornada única escolar. Según el Ministerio de Educación Nacional, en 2018 el municipio tuvo un déficit de 148 salones aulas (MEN, 2018). Algunas instituciones presentan además problemas con las redes eléctricas, la dotación de pupitres, las baterías sanitarias, el deterioro de sus estructuras, la falta de cupos en restaurantes y el transporte escolar, y la conectividad a internet (Alcaldía de El Bagre, 2018).

Adicionalmente, la calidad de la educación es baja. Según el examen de estado, que mide la calidad de la educación²⁰, en 2018 el municipio tuvo un desempeño inferior en todas las áreas evaluadas en comparación con el nivel departamental y nacional: en el área de matemáticas, por ejemplo, los estudiantes obtuvieron 43,37 puntos en promedio mientras que a nivel nacional la media fue de 50,42 puntos²¹.

Educación terciaria

El municipio presenta problemas asociados al bajo tránsito hacia la educación terciaria y una oferta educativa condicionada significativamente por la demanda de profesionales en la empresa minera y, en menor medida, para trabajos en el sector agropecuario. Esto, si bien favorece el empleo local asociado a la actividad extractiva, poco impulsa actividades productivas que requieren otros desarrollos profesionales. Igualmente, es problemática la baja tasa de tránsito entre la educación media y la superior, que entre otros factores se explica por el bajo interés de los jóvenes por continuar con su formación terciaria.

El Bagre cuenta con cuatro Instituciones de Educación Superior (IES), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad Minuto de Dios, Católica del Norte y la Universidad del Magdalena. El informe sobre el perfil productivo realizado por el PNUD observa que, en 2012, los programas ofrecidos por el SENA y la Uniminuto estaban relacionados de manera directa con la vocación económica del municipio (minero y agropecuario) o indirectamente con programas como administración de empresas que podían ser usados en procesos administrativos y contables de actividades mineras y agropecuarias. El SENA

²⁰ No existe un indicador que mida actualmente la calidad de la educación en el país debido entre otras razones a que se trata de un constructo frente al cual no hay unanimidad entre los actores que hacen parte del sistema educativo. Según la Unesco existen diferentes indicadores que deben considerarse cuando se analiza la calidad educativa:

1. De contexto: información sobre factores que afectan el aprendizaje
2. De insumos: miden el reparto de insumos y usos de recursos (financieros, humanos y materiales) que facilitan el aprendizaje
3. De procesos: miden si las actividades del programa se realizaron según los criterios de calidad deseados
4. De resultado: Por un lado, miden los efectos de las actividades y el desempeño del sistema y suelen implicar evaluaciones nacionales o/e internacionales.

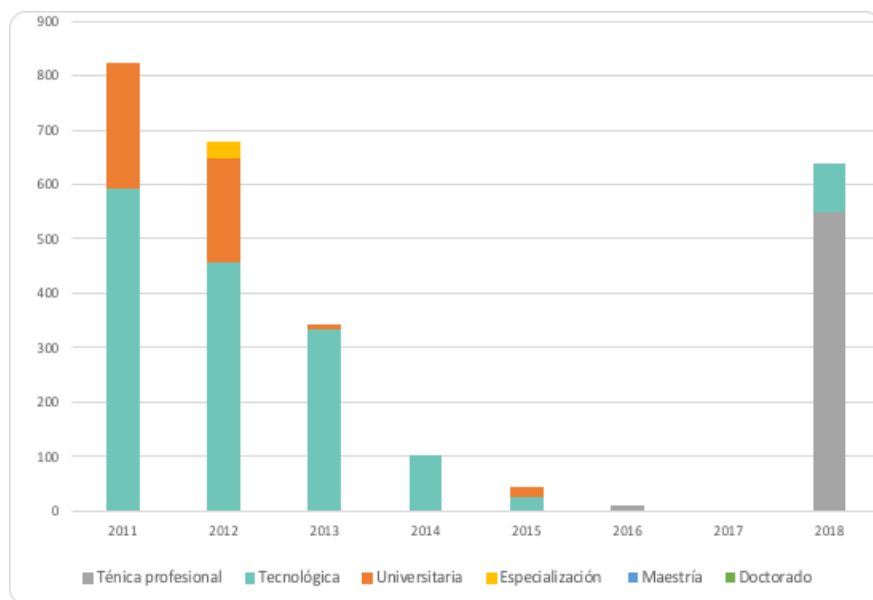
²¹ Ver Resultados de ICFES por municipio: <https://www.icfesinteractivo.gov.co/resultados-saber2016-web/pages/publicacionResultados/agregados/saber11/resultadosSecretarias.jsf#No-back-button>

se ha enfocado en la formación para el trabajo en actividades mineras, agropecuarias y piscícolas (PNUD, 2013). En ese sentido, el Centro de Formación Minero Ambiental del SENA del municipio demuestra que la oferta educativa responde a las necesidades de la actividad extractiva del territorio.

Igualmente hay un bajo acceso de los estudiantes graduados en educación media a la educación técnica, tecnológica y universitaria (Alcaldía El Bagre, 2019). Las estadísticas del MEN indican que entre los años 2011 y 2016 hubo una reducción significativa del número de personas matriculadas en diferentes programas de educación superior, y sólo en 2018 incrementaron los técnicos profesionales²². Sin embargo, lo que evidencian las estadísticas es que la tasa de tránsito inmediato (TTI) a educación superior no superó el 25% del total de graduados entre 2016 y 2018. Es decir, que menos de un cuarto del total de jóvenes que terminan su bachillerato transitaron a la educación técnica, tecnológica o universitaria.

La situación anterior se suma a la baja calidad de la educación media evidenciada en las pruebas de conocimientos. Teniendo en cuenta que la educación es un proceso acumulativo, en palabras de Hanushek (2016, p. 543), y que el aprendizaje posterior siempre se basa en el aprendizaje anterior, el hecho de que exista baja calidad en la educación media, además de que un bajo porcentaje de graduados acceden a educación superior, va en detrimento de la necesidad de acumulación de capital humano, hecho que no es favorable para los proyectos de diversificación en el municipio.

Gráfico 10. Matrícula de Educación Superior por nivel de formación en El Bagre



Fuente: Elaboración propia basado en datos del MEN

Equidad de género

Un último factor que limita significativamente el desarrollo de capital humano es el de las brechas de género. Sobre este elemento se observan pocos avances y grandes retos en

²² Ver más <https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN-ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS-ES/y9ga-zwzy/data>

el territorio. Para empezar, la participación en cargos de elección popular es baja. En el Bagre, la participación de mujeres en el Concejo Municipal es de un 15.38%: ocupan dos de las trece curules de la Corporación.

Igualmente, las brechas económicas y de participación en el mercado laboral son significativas. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2019, en el municipio la tasa de desempleo fue de 17,67% por cada 100 mujeres económicamente activas, mientras que para los hombres fue de 3,75%. La tasa de ocupación para las mujeres se estima de 14,32 mujeres por cada 100 en edad de trabajar mientras que para los hombres la cifra es de 49,61 en la misma relación. El promedio de ingresos mensuales de una mujer en el Bagre es de COP\$493.264 (USD\$ 129) inferior, pues al de un hombre, el cual puede percibir \$529.791 pesos (139 USD), es decir \$36.527 pesos más (10 USD). En la ruralidad, las brechas pueden ser aún mayores: de acuerdo a una funcionaria de la Alcaldía, hay mujeres rurales que pueden ganar solo \$20.000, poco más de 5 USD al mes.

En cuanto a violencia de género, las cifras son alarmantes. La violencia sexual e intrafamiliar contra las mujeres supera el 88,5% de los casos, aunque el porcentaje puede ser mayor dado que es común que exista subregistro de los hechos de violencia. También existen restricciones a la autonomía económica, pues además de la mencionada tasa de desempleo, se presentan situaciones como que la mujer no puede administrar el dinero que gana. Una entrevistada señala que en algunos casos “cuando la pareja (hombre y mujer) hace minería generalmente trabajan juntos, pero el que coge la plata es el señor, que se va a cambiar el oro al pueblo y llega con una libra de café porque se bebió el resto.

El conflicto armado en la región ha generado violencias de género muy específicas. Según el Observatorio de la Secretaría de las Mujeres en Antioquia, los principales hechos victimizantes dentro el departamento que arremeten con más fuerza contra las mujeres en el marco del conflicto son los delitos contra la libertad y la integridad sexual (89,51% dirigidos hacia las mujeres), las amenazas (51,18%), el desplazamiento forzado (51%) y el abandono o despojo forzado de tierras (49,68%). Concretamente en El Bagre, según el Registro Único de Víctimas (RUV) con corte al 31 de agosto de 2020, los delitos en el marco del conflicto que afectan más a las mujeres fueron los desplazamientos forzados (52%) y amenazas (52,6%)²³.

La actividad minera también se conecta con las dinámicas de equidad de género. Por un lado, se encuentra la práctica del barequeo que es realizada tanto por hombres como mujeres. Un estudio de brechas de género en la minería realizado por Somos Tesoro y la Alianza por la Minería Responsable, señala que en El Bagre y Zaragoza la actividad ocupa a gran parte de la población rural y que “a diferencia de otras actividades mineras, por sus características, la desarrollan gran cantidad de mujeres (...). De esta forma, el barequeo²⁴ es una de las principales fuentes de ingresos de las mujeres de estas zonas, especialmente de madres cabeza de familia” (Arcos y Rivera, 2018, p.39). No obstante, el

²³ Ver más en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

²⁴ El código de minas define el barequero como una actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, que es permitida con determinadas restricciones de la ley. La actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas.

barequeo suele realizarse sin garantías, en condiciones de riesgo y bajo dependencia y condicionamiento de pequeñas minas a cielo abierto que en varias ocasiones operan sin título minero (Arcos y Rivera, 2018, p.39). De acuerdo con la funcionaria encargada de asuntos de mujer y género, incluso algunas barequeras tienen que caminar por dos días para llegar al lugar donde realizan sus labores.

La inequidad de género es una realidad característica en los municipios mineros, sobre todo en la minería a gran escala. Debido a la importancia de esta actividad en el municipio, uno de los factores que potencialmente explica la baja tasa de ocupación de mujeres se relaciona con el hecho de que es una actividad fuertemente masculinizada. Adicionalmente, propicia la explotación sexual y la prostitución de mujeres en el territorio (Gobernación de Antioquia, 2020a, p. 5). Una lideresa entrevistada resalta este problema especialmente en la parte rural “...entonces el papá o la mamá aprovechando que ya llegó el minero, manda a la niña para que vaya a sacarle dinero o si no llega el minero a la casa de la niña que le gustó para estar con la niña... Entonces por ese lado las familias generan una economía y las niñas se ufanan porque andan con el minero pudiente de turno”.

3.2 Capital Público e Intelectual

En relación al desarrollo de este capital, Bhattacharyya y Collier (2011) señalan que a medida que los países con abundantes recursos naturales los agotan, se debería invertir parte de los ingresos en activos públicos que aumenten las capacidades para generar nuevas estrategias económicas y adaptarse a los cambios externos. Una buena gestión de estos recursos implica inversión en conocimiento científico, innovación tecnológica, investigación y asimilación de nuevos recursos tecnológicos, además del fortalecimiento de infraestructura pública (en carreteras, puertos y servicios públicos) (Bhattacharyya y Colier 2013; Schwab y Sala-i-Martin 2018 en Lashitew y otros 2020).

Bajo esa lógica, los recursos producidos por décadas de actividad minera en el municipio deben reflejarse en el desarrollo de capital público del territorio. Sin embargo, según el Índice de Competitividad Municipal elaborado por la Gobernación de Antioquia (2019), este no es el caso. Al contrario, El Bagre tiene un escaso desarrollo de ese capital. De un lado, su desempeño en investigación y desarrollo es nulo. Igualmente, la infraestructura, según el Índice, es incipiente, con una puntuación en transporte de 13,4 puntos y de servicios públicos de 59 sobre 100.

Infraestructura

El escaso desarrollo de la infraestructura afecta transversalmente el desempeño de todos los sectores económicos del municipio. De acuerdo a Acosta y Villalba(2019, p. 28) la problemática se ve reflejada en toda la subregión, donde la falta de interconexión vial ha afectado las relaciones económicas en todos los niveles veredal, municipal, departamental. En materia de infraestructura, el atraso ha sido uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la economía territorial, para la integración con los municipios vecinos (Alcaldía de El Bagre, 2019, p.119), y para el fortalecimiento del agro y la economía de bienes y servicios en general.

Un punto fundamental es que El Bagre no posee una vía primaria que logre conectar con facilidad al municipio con el resto de Antioquia. Su conexión terrestre con Medellín se hace por medio de una vía secundaria, cuya longitud es de 284 kilómetros, de los cuales tan solo 84 kilómetros están pavimentados (Medellín – Cisneros), y el resto se encuentra en mal estado. Esta situación dificulta aún más la llegada por vía terrestre y hace que el flujo de personas entre la capital antioqueña y El Bagre deba hacerse por vía aérea (Aeropuerto Medardo Castañeda, antes llamado aeropuerto “El Tomín”) (Alcaldía de El Bagre, 2015). De igual manera, el mal estado de la carretera ha afectado la conexión con municipios directamente, como Zaragoza, Segovia y Cauca, lo que constituye una barrera para el flujo constante de productos agropecuarios y de bienes en general²⁵.

Además de las dificultades de interconexión con otros territorios, el municipio presenta dificultades para desarrollar flujos comerciales en su interior, debido al bajo desarrollo vial entre veredas. En el municipio, según lo señalado en el PBOT, hay ocho corredores que conectan a El Bagre desde diferentes puntos, como por ejemplo la vía El Bagre – Puerto López, que con una longitud de 27 km se considera la más importante en términos de flujo poblacional e intercambio comercial. No obstante, también se encuentra en mal estado. Una situación similar se experimenta con el resto de las vías o conexiones con Puerto Claver, Tarachica, Benito, La Corona, Santa Bárbara y El Pedral, lo cual representa una barrera importante para el desarrollo agrícola, minero y comercial de la región.

El limitado desarrollo de la infraestructura terrestre explica por qué el transporte fluvial continúa siendo el medio de conexión física más usado entre el municipio y el resto del Bajo Cauca, a través de los caudales de los ríos Tigui y Nechí. Las lanchas a motor son el medio de transporte más común, aunque también operan embarcaciones más grandes, principalmente destinadas a la actividad minera. Como consecuencia, los ríos presentan de tiempo atrás problemas de sedimentación y dificultad para la navegación. Esto deriva en el encarecimiento del comercio, pues la disminución de las rutas fluviales hace que la oferta de los productos sea más reducida y, por tanto, más costosa.

Servicios Públicos

La cobertura de los servicios públicos es sobresaliente en la cabecera municipal pero deficiente en las zonas rurales. El desempeño de la infraestructura de servicios públicos en el municipio, según el Índice de Competitividad del departamento, es de 59 puntos sobre 100. Aunque en la cabecera hay una cobertura de más del 90 % en la mayoría de servicios públicos y la provisión de agua potable está asegurada para gran parte de los bagreños del área urbana, en las zonas rurales solo la provisión de energía eléctrica supera el 90%. El resto de servicios públicos están entre el 0 y 38% de cobertura (Gobernación de Antioquia, 2018). Una cifra preocupante, si se tiene en cuenta que más del 34% de la población está en la zona rural. Los servicios públicos donde se ven mayores brechas entre la cabecera municipal y el resto del municipio son, en orden ascendente, agua potable, aseo, acueducto, alcantarillado y gas por red.

²⁵ El tramo que menores dificultades físicas tiene es El Bagre – Cauca, cuya longitud es de 80 Km de los cuales 10 km están sin pavimentar. Estas vías también son de tipo secundario.

Además de las brechas entre la zona urbana y rural, un factor limitante en la infraestructura de servicios es la baja cobertura del servicio de internet que en todo el municipio no supera el 30%. Esto tiene una incidencia negativa en los procesos de desarrollo, dada la creciente importancia del uso de tecnologías de información como motor de cambio en diversos sectores como el educativo y el comercio. La pandemia del Covid-19 y el distanciamiento social, sumados a la falta de cobertura de internet, así como de cultura digital, y las bajas capacidades y habilidades para el manejo de las tecnologías digitales han aumentado la fragilidad de determinados sectores poblacionales, en especial personas de bajos ingresos y habitantes de zonas rurales, aumentando la exclusión y afectando el desarrollo de capital humano.

Tabla 3. Cobertura de servicios públicos en El Bagre (2018)

Servicio	Cobertura del servicio % en 2018		
	Total	Cabecera	Resto
Energía Eléctrica	95,29	97,34	91,83
Agua potable	58,38	90,87	0,00
Acueducto	71,56	90,87	38,81
Alcantarillado	48,52	64,24	21,87
Aseo	70,69	94,97	29,53
Gas por red	27,10	42,54	0,93
Internet	14,95	22,39	2,34

Fuente: Elaboración propia. Basado en Anuario Estadístico de Antioquia 2018

3.3 Capacidad Empresarial

Lashitew y otros (2020) plantean que el desarrollo de las capacidades empresariales se concentra especialmente en el acceso a créditos, el apoyo a emprendimientos y a pequeñas y empresas, y la entrada de nuevas empresas al mercado per cápita. Estas condiciones son necesarias para ampliar panoramas y posibilidades económicas dentro del territorio con proyectos empresariales, pues respaldan el crecimiento del ecosistema empresarial nacional, y propician y facilitan espacios de creación de nuevas empresas y mayor productividad en los territorios. (Djankov y Col 2002; Claessens 2006; Schwab y Sala-i-Martin 2017 en Lashitew y otros, 2020).

El análisis territorial indica que la capacidad empresarial del municipio es significativamente baja. Por un lado, el Observatorio de la Inversión Privada registró un promedio de 34 nuevas empresas por año entre 2015 y 2020²⁶. Lo anterior indica que, por año, se crearon entre 0,4 y 0,8 empresas por cada mil habitantes. Esto es consecuente con la baja densidad empresarial, registrada por el Anuario Estadístico de Antioquia en 2018, de menos de doce empresas por cada mil habitantes, una cifra inferior a la de la subregión de 16,05 y muy por debajo del promedio departamental de 31,46. El débil tejido empresarial está constituido principalmente por microempresas de comercio, mientras la actividad industrial y de servicios es casi inexistente.

El apoyo a emprendimientos y pequeñas empresas es un objetivo que se han planteado a lo largo de los últimos años las administraciones municipales. También se han articulado

²⁶ Ver información en: <https://app.observatorioinversionprivada.org/cities/60abfbe854befaf4fbcfdbd2>

esfuerzos del sector académico para mejorar las capacidades y promover la creación de empresas en el municipio y la subregión del Bajo Cauca. No obstante, uno de los problemas identificados, más allá de la creación de empresas, es la consolidación y sostenibilidad de las existentes (Alcaldía de El Bagre, 2019, p.112). Según estudios realizados, el 56% de las empresas creadas entre 2014 en los municipios PDET²⁷ de la Subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño no sobrevivió más de cinco años.

Un punto favorable es que el sistema financiero ha aumentado su presencia en el municipio. En 2005 sólo existía el Banco Agrario, en 2009 se estableció Bancamía, y en 2010 entró Bancolombia orientado al financiamiento de las actividades económicas del municipio (PNUD, 2013, p.56). También hay presencia de cooperativas financieras como CooBagre. Pese a lo anterior, no hay un sistema financiero robusto. De acuerdo al Índice de Competitividad Municipal, en el que se mide la cobertura de establecimientos financieros, el índice de bancarización, saldos en cuentas de ahorro y montos de microcrédito, El Bagre tiene un puntaje de 19,1 sobre 100, con bajo desempeño en los elementos evaluados.

Finalmente, en cuanto a la facilidad de obtener créditos, un indicativo del bajo acceso es la reducida cartera del sistema bancario. Esta cifra no sobrepasó en 2018 los 44 millones de pesos. Según registros del Anuario Estadístico de Antioquia, en 2018 las captaciones y cartera de cooperativas financieras en el municipio fue de cero pesos (Gobernación de Antioquia, 2018). Esto puede obedecer a una baja cultura crediticia y no necesariamente a barreras del sistema financiero. Hay un bajo acceso a créditos agropecuarios. En el departamento de Antioquia, en promedio sólo el 7,76% de las unidades productivas agrícolas (Upas) realizan solicitud de crédito o financiación y el porcentaje promedio de aprobación de créditos es apenas de 6,61% (Gobernación de Antioquia, 2020b, p. 46).

3.4 Capacidades Institucionales

Entre las condiciones para la diversificación y el desarrollo económico, la calidad de las instituciones es un elemento determinante pues son estas las encargadas de mantener intervenciones a largo plazo y evitar los riesgos de captura de las decisiones públicas por parte de intereses privados y de captura de rentas (Banco Mundial, s.f, p. 151). Unas instituciones fuertes se reflejan, por un lado, en la capacidad de gestionar las necesidades del territorio con los recursos disponibles. Por otro, en la transparencia de la gestión pues en la medida en que las instituciones sean sanas y no corruptas, la efectividad de las decisiones en favor de la diversificación será mayor. Lo anterior supone un sistema político democrático fuerte, en el que existan mecanismos adecuados de participación ciudadana, incluidos aquellos requeridos para realizar control social a la toma de decisiones públicas.

La revisión de estos elementos muestra que las instituciones municipales no cuentan con capacidad suficiente para hacer frente a las necesidades del territorio y que aún es

²⁷ Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial o PDET fueron creados por el Decreto 893 de 2017 en el marco del Acuerdo Final de Paz para transformar los territorios más afectados por el conflicto. El Bagre es uno de los 170 municipios PDET que han sido priorizados para implementar iniciativas que impulsen la Reforma Rural Integral (RRI)

susceptible a la comisión de actos corruptos; además, no garantiza plenamente el ejercicio de la participación ciudadana, especialmente el control ciudadano sobre la gestión.

Capacidad para gestionar el territorio

La evidencia indica que hay una relación entre las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales y los resultados de desarrollo económico y social (DNP, 2017). Dicha relación se resume en la medición del desempeño municipal –MDM, realizada por el DNP. Esta deja ver que con las dotaciones iniciales²⁸ de El Bagre, el desempeño de las autoridades en los cuatro años de medición 2016, 2017, 2018 y 2019 ha mejorado. Sin embargo, la gestión y los resultados obtenidos por las administraciones siguen siendo bajos. De igual manera, el Índice de Desempeño Fiscal evidencia capacidades limitadas (recursos) del municipio y su afectación en la inversión para el desarrollo territorial.

Un mejor desempeño se asocia a mejores resultados en dimensiones como la provisión de servicios públicos, menores tasas de pobreza, y mayor competitividad (DNP, 2017, p.7). Los resultados deficientes en las áreas anteriores se relacionan con una falta de capacidad institucional. De acuerdo con la MDM, El Bagre se encuentra en el Grupo de capacidades iniciales G3 – Nivel Medio, es decir, hace parte de un grupo de entidades territoriales cuyos recursos (tributarios y no tributarios) y condiciones económicas y urbanas son medias. Partiendo de tales capacidades iniciales, la comparación con otras entidades muestra que la gestión del municipio, es decir las acciones de la administración orientadas a mejorar el bienestar de la población y el desarrollo, y los resultados en materia educativa, salud, servicios públicos, y seguridad, son mejores en EL Bagre que el promedio de municipios con las mismas características.

Pese a los avances, persisten deficiencias en la gestión. La MDM muestra que hay bajo desempeño en varias áreas de gestión que inciden en el margen de maniobra institucional para mejorar las capacidades competitivas del municipio (capital humano, capital público y capacidad empresarial). Un ejemplo es el bajo porcentaje de inversión financiada con recursos propios, el cual no superó en el año 2019 el 10,6%, y que es consistente con el alto nivel de dependencia de las transferencias nacionales para realizar inversiones. Lo anterior se comprueba con el Índice de Desempeño Fiscal, el cual muestra una alta dependencia de las transferencias nacionales para financiar el desarrollo territorial (77,66 puntos) en la vigencia de 2019. La MDM revela puntos débiles de la gestión que, en resumen, se asocian a la baja capacidad de hacer uso de los instrumentos propios del desarrollo territorial y se

²⁸ Las dotaciones iniciales son definidas como aquellos recursos tributarios del gobierno local y condiciones del municipio que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes y servicios. Las dotaciones iniciales que tiene un alcalde al empezar su periodo administrativo pueden determinar el campo de acción de su gestión y los cambios en las condiciones de bienestar de la población. La MDM se lleva a cabo en seis grupos que categorizan municipios relativamente similares a partir de sus niveles de dotaciones iniciales o capacidades iniciales de desarrollo territorial. Los seis grupos en cuestión son: Ciudades (13 principales ciudades), Grupo 1 (nivel alto de dotaciones), Grupo 2 (Nivel medio alto de dotaciones), Grupo 3 (Nivel medio de dotaciones), Grupo 4 (nivel medio bajo de dotaciones) y Grupo 5 (nivel bajo de dotaciones).

reflejan en la baja movilización de recursos (de recaudo de ingresos tributarios y no tributarios) y el limitado uso de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Dentro de las debilidades institucionales, se debe mencionar las deficiencias en el ordenamiento territorial. Las principales son la falta de actualización del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT); la ausencia de un funcionario o encargado del análisis, coordinación y seguimiento del PBOT; la falta de revisión técnica del plan; y las limitaciones en la cadena de valor dentro del plan de desarrollo municipal que no conducen a tomar acciones concretas para la actualización del PBOT. A lo anterior, se suma la desactualización catastral, y el temor por asumir costos políticos por la implementación de mayores cargas impositivas (Córdoba y Orozco, 2020)

Por último, los resultados de la gestión no reflejan una inversión de calidad que fortalezca las capacidades competitivas. El componente de resultados de la MDM muestra que la inversión realizada no es suficiente para atender las necesidades, especialmente en educación y servicios públicos. Asimismo, el Índice de Desempeño Fiscal revela que son pocos los recursos invertidos en formación bruta de capital fijo (FBK), es decir hay una baja proporción de recursos invertidos en infraestructura, adecuación de acueductos y protección de cuencas, y otros activos fijos que para efectos de esta medición son financiados con recursos de regalías.

Tabla 4. Medición de Desempeño Municipal – MDM 2019

Dimensión	Puntaje
GESTIÓN	
Movilización de Recursos	15,31
Ejecución de Recursos	90,43
Ordenamiento Territorial	31,41
Gobierno Abierto y Transparencia	74,30
Puntaje	52,86
RESULTADOS	
Educación	43,64
Salud	91,10
Servicios	52,10
Seguridad	91,44
Puntaje 2018	69,1
Puntaje 2019	69,57
MDM	
Puntaje	53,00,0

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP – 2019

Capacidad para garantizar la transparencia

Hay un consenso generalizado sobre la importancia de la transparencia institucional para mejorar la gobernanza y reducir la corrupción, así como la incertidumbre en la toma de decisiones y sus efectos positivos en atraer la inversión privada. De acuerdo a la Corporación Transparencia por Colombia, es posible evaluar los riesgos de corrupción institucional a partir de la observancia de las condiciones y prácticas de las autoridades que pueden favorecer los hechos de corrupción. Esto se evalúa desde tres factores: la visibilidad, que se refiere a la capacidad institucional de hacer públicas las políticas, procedimientos y decisiones de manera adecuada; la institucionalidad, que se centra en evaluar la capacidad para lograr que los servicios públicos y la administración cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión; y el control y sanción, que se enfoca en la generación de acciones de control y sanción con procesos internos, acción de órganos de control y espacios de participación ciudadana.

En la última publicación del Índice de Transparencia Municipal (2015-2016) se apuntan generalidades en los tres factores mencionados (visibilidad, institucionalidad y control y sanción) de otros municipios evaluados que resultan relevantes para analizar en el caso de El Bagre. En cuanto a la institucionalidad, uno de los hallazgos del Índice se relaciona con la falta de lineamientos para la formulación, la puesta en marcha y el seguimiento de programas sociales, además de la falta de un sistema interno para beneficiarios. La falta de claridad sobre lo anterior hace que prevalezca el principio de exclusión en la determinación de los beneficiarios, favoreciendo sólo a aquellos que son cercanos a la Administración. Sobre esta práctica se habló informalmente con lideresas del municipio de El Bagre, quienes argumentaban que la falta de criterios claros en la selección de beneficiarios de los programas implementados por la Alcaldía, excluía a comunidades y organizaciones que no eran cercanas a la Administración pero que necesitaban acceder a los proyectos y los recursos.

Otro tema relevante, asociado al factor de control y sanción, es el de participación ciudadana y el relacionamiento Administración-ciudadanía. Una aproximación a las capacidades institucionales en la materia son los ejercicios de rendición de cuentas. Sobre el particular cabe señalar a partir de las diferentes mediciones realizadas como la MDM, y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), que hay mejoría en la rendición de cuentas municipal. En 2018, según la MDM, hay una adecuada gestión por parte de la administración municipal en materia de rendición de cuentas con 89,08 puntos. Sin embargo, se debe apuntar que un elemento relevante en ese ejercicio es la poca importancia que se da al diálogo con la ciudadanía. El proceso suele concentrarse en la entrega de información y es más una formalidad que se salda con un ejercicio de rendición de cuentas anual. Pocas son las veces en las que se reporta la realización de más de un espacio para rendir cuentas. Esta actitud es reconocida por sus habitantes al asegurar que “a los líderes los tienen muy aislados. Se trabaja con unos poquitos. En la institucionalidad se hace como ya lo tienen estipulado, no escuchan otras voces (...)

Si uno no se mete en la página, no se da cuenta de lo que están haciendo o proponiendo”.

La importancia exigua que se da al tema de participación se reflejó recientemente en el marco de las mesas de participación ciudadana exigidas por la nueva ley de regalías, 2056 de 2020. El seguimiento realizado por Foro a las mesas del municipio y las conversaciones con líderes y lideresas permiten sostener que la mesa convocada careció de garantías para la participación, no proporcionó información relevante para el ejercicio, fue netamente informativa y no permitía incidir en la toma de decisiones, particularmente en relación a la obligación de priorizar con los recursos de regalías proyectos de inversión con enfoque de género. Las irregularidades evidenciadas por lideresas que asistieron al espacio las llevó a convocar una nueva mesa ante la Administración, sin embargo, esta petición nunca obtuvo respuesta.

Por último, una muestra irrefutable de la debilidad institucional son las irregularidades y la materialización de hechos corruptos en el municipio. Entre 2010 y 2017, en El Bagre tuvieron lugar tres sanciones penales por cohecho (2010), concusión (2016) y por peculado (2017), además de ocho sanciones a servidores públicos (todos concejales municipales) quienes recibieron como castigo destituciones e inhabilidad general por más de 10 años. Algunos hechos de corrupción recientes han involucrado a dos alcaldes, uno en 2018 por irregularidades en un contrato de alumbrado público y otro en 2020 por detrimento patrimonial en el mantenimiento de una vía terciaria financiada con recursos de regalías.

3.5 Condiciones del contexto

Finalmente, el quinto determinante analizado es el de las condiciones de contexto que influyen en los procesos de desarrollo de los territorios, incluido el de diversificación económica. Sobre esta condición, el manual de Oxford para la competitividad local advierte que “el lugar importa” en la medida en que del contexto depende cómo las comunidades e individuos enfrentan los desafíos del mercado y toman decisiones económicas; entre esos factores se encuentran la cultura, las dinámicas sociales, y los marcos legales o estructurales (Audretsch y otros, 2015, p.3).

Álvarez y Rendón (2010, p. 58) mencionan que, aunque los territorios no son un factor de competitividad en sí mismos, sí cuentan con potencialidades que pueden o no ser aprovechadas según las decisiones políticas que se adopten. Un ejemplo del municipio estudiado es la posición geográfica estratégica en la que se encuentra y el capital natural con el que cuenta. De igual manera, las condiciones adversas del contexto pueden llegar a afectar la competitividad y los procesos de diversificación. En el caso de El Bagre, cuatro factores contextuales son determinantes: el conflicto armado, la presencia de cultivos ilícitos, la extracción ilícita de minerales y la minería ilegal, y la alta informalidad en la tenencia de la tierra.

Conflicto armado

Uno de los factores de contexto de mayor afectación en el desarrollo territorial es la presencia histórica de actores armados ilegales, un hecho que se encuentra fuertemente relacionado con las actividades de extracción ilícita de oro y cultivo de coca, y la lucha de los grupos armados ilegales por apropiarse de estas economías. En gran medida esta problemática en El Bagre se relaciona con el histórico abandono estatal y, más recientemente, con la disputa de actores armados rivales en el territorio tras la retirada de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), por el control de los territorios y sus comunidades.

Desde los años setenta la existencia de grupos ilegales en el Bajo Cauca ha respondido principalmente a la posición geográfica privilegiada que permite la comunicación con el Urabá, la Sierra de San Lucas y el Magdalena Medio (Fundación Ideas para Paz, 2011, p. 7). La Subregión hace parte del accidente orográfico conocido como el Nudo de Paramillo compuesto por el Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño y Sur de Córdoba. Ubicación que se ha convertido en un clúster de mercados ilegales, aprovechado por estructuras armadas y élites ilegales, pues desde este punto se realiza el procesamiento y la comercialización hacia el interior y fuera del país, debido a su conexión con Medellín, la costa Caribe y el Urabá (Fundación Paz y Reconciliación, 2019, p. 48).

Tras la firma del Acuerdo de Paz, la desmovilización de los frentes del antiguo grupo de las FARC y su salida del territorio facilitaron la llegada y fuerte presencia de otros actores armados. De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación, disidencias del Frente 36 de las FARC, el ELN, el Clan del Golfo (o Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC-) y los Caparrapos (antes conocidos como Bloque Virgilio Peral Arenas -BVPA-) han fortalecido su presencia en el Bajo Cauca antioqueño tras la firma de los acuerdos de paz, junto con algunos grupos de menor escala como los Zorros y los Paisas (Mora, 2018)²⁹.

La disputa por el control de los territorios entre estos actores armados desde el año 2017 ha significado la materialización y perpetuación de hechos brutales hacia la población civil en la subregión, como asesinatos selectivos de líderes y lideresas sociales, amenazas individuales y colectivas, desplazamiento masivo de comunidades, extorsión, reclutamiento forzado de menores y desaparición forzada (Sierra y Mora, 2020). En el año 2018, la Fundación Paz y Reconciliación reportó 390 asesinatos en la subregión perpetrados por grupos armados al margen de la ley (Pardo, 2020), 11.047 personas desplazadas (Fundación Paz y Reconciliación, 2019) y 5.000 personas víctimas de amenazas (Quintero, 2019). En el año 2019 se reportó una leve disminución de los homicidios a 352 casos (Sarralde, 2019).

²⁹ La reconfiguración de la presencia de estos grupos armados se dio por tres razones principales: "(i) Los espacios vacíos dejados por la guerrilla de las Farc, que posibilitaron el acceso y control de las cadenas productivas de las economías ilegales. (ii) La desconexión entre la comandancia de las AGC en el Urabá con las franquicias que tenía negociadas con los herederos de los extintos Bloques Central Bolívar y Mineros de las AUC, representados principalmente por el Bloque Virgilio Peral Arenas (BVPA) o, como se conocen ahora, los 'Caparrapos' (iii) Por último, por la entrada de un nuevo oferente en el mercado del narcotráfico en la subregión, el Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) que rompió con la hegemonía de las AGC apoyadas por el Cartel de Sinaloa" (Sierra y Mora, 2020, p.1).

En El Bagre, recientemente el río Nechí, el corregimiento de Puerto López, las veredas altas de Puerto Claver y la vereda de El Real han sido escenarios de confrontación y control territorial. La disputa por el control territorial, especialmente entre las AGC y los Caparrapos, ha llevado al aumento de muertes violentas en el municipio. En 2018 se registró un aumento del 309 % comparado con los registrados en el 2017 (11 homicidios), la mayoría de víctimas civiles. Según el informe de la Defensoría del Pueblo, en enero del 2019 se comprobaron en el municipio amenazas y acciones de “limpieza social” por parte de los Caparrapos, toques de queda impuestos por el ELN y un incremento de homicidios. De igual manera, se observaron otros hechos victimizantes como el desplazamiento³⁰ (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 7), amenazas del ELN en abril de 2021 de hacer “limpieza social” en el municipio, y, en septiembre, confinamiento por la llegada de las AGC al corregimiento de Puerto López.

La presencia de grupos ilegales en el municipio ha afectado la forma como se percibe la violencia. Un funcionario público indica al respecto: “nos hemos acostumbrado a los asesinatos diarios, al irrespeto total al primer derecho de todos: la vida”. Igualmente ha promovido la cultura de violencia, principalmente en los jóvenes, principales afectados por la disputa territorial. También ha cambiado la manera en que se observan la minería ilegal o los cultivos ilícitos por la “facilidad” que se tiene para ingresar a los grupos armados o realizar estas actividades.

Los impactos sobre los habitantes se presentan en el documento de Alerta Temprana emitido por la Defensoría del Pueblo el 31 de agosto del 2020. En él se identifican como grupos sociales más vulnerables a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, a los y las jóvenes, a la población indígena y a la población afrocolombiana. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, se enfrentan a un escenario de reclutamiento forzado. Los líderes y lideresas son víctimas de homicidios, amenazas, desplazamiento o desaparición. Los integrantes de cabildos indígenas y de los consejos comunitarios se enfrentan a amenazas y limitaciones a sus derechos autónomos sobre el territorio ancestral. Además, las mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD) son víctimas de homicidios/feminicidios, amenazas y desplazamiento forzado por su condición de género. También mineros, campesinos, migrantes, funcionarios públicos,

³⁰ En octubre del 2018, 20 familias fueron desplazadas de la vereda El Real, contigua al casco urbano de El Bagre y a Caucasia (Defensoría del Pueblo, 2019). Más adelante, en los cuatro primeros meses de 2019, más de dos mil personas de cuatro municipios del Bajo Cauca Antioqueño (Tarazá, Cáceres, Caucasia y El Bagre) fueron desplazadas a raíz de los permanentes enfrentamientos entre los actores armados (Castillo, 2019). Las amenazas se posicionan en El Bagre como uno de los principales hechos victimizantes, tanto las individuales como las colectivas. Las primeras se dan a través de llamadas telefónicas o “visitas” de integrantes de los grupos armados a las residencias de los y las habitantes del municipio, principalmente con el fin de extorsionar o de señalar alianzas con los bandos contrarios. Las segundas, se efectúan por medio de panfletos (como aquellos que advierten sobre las “limpiezas sociales”) y reuniones convocadas por los actores armados. Este hecho victimizante está profundamente relacionado también con la vulnerabilidad y profunda exposición de los líderes y lideresas del municipio; por ejemplo, “al menos dos presidentes de juntas de acción comunal han tenido que salir de sus veredas por temor a que, por su liderazgo y coordinación de procesos de reivindicación de derechos, ordenamiento territorial o interlocución con el Estado, resultaren amenazados y desplazados de sus veredas” (Defensoría del Pueblo, 2019, p.12).

transportadores, comerciantes son extorsionados y constreñidos por los ilegales (Defensoría del Pueblo, 2020, p.5).

El conflicto se ha transformado, pero continúa. Además, la situación ha empeorado con la pandemia, pues se inviabilizaron acontecimientos victimizantes en el territorio perpetuados por grupos ilegales (Comisión de la Verdad, 2020). Todo esto ha afectado transversalmente la calidad de vida y las posibilidades de generar desarrollo en el territorio. Un líder de El Bagre lo expresa así:

“Nosotros acá no nos atrevemos a decir: vamos a crear empresa, porque la inseguridad no nos permite hacerlo.: No tenemos los recursos para brindar seguridad a esa microempresa, y lo que nos exige esa inseguridad asfixia el desarrollo de esa empresa que queremos crear. Es muy lamentable que una persona que vive de la informalidad, que sea vendedor de empanadas, que solamente recibe para el diario vivir, tenga que pagar por esa venta de empanadas a diario (extorsiones de grupos), y es una realidad que no podemos ocultar, que estamos viviendo en nuestro municipio. Es triste que muchas personas que intentaron montar una tiendita tengan que cerrarla porque no les da, por ese tema inseguridad que estamos viviendo”.

Cultivos ilícitos

Otro problema del contexto que afecta la economía del municipio es la existencia histórica de cultivos ilícitos. Se estima que el cultivo de uso ilícito en El Bagre y, en general, en la región del Bajo Cauca se viene realizando desde los años 80 y que sus vínculos se remontan a miembros del Cartel de Medellín. Con la llegada de las FARC y los paramilitares al territorio, se ampliaron las áreas de cultivo en una zona que, de acuerdo a Thoumi, cumple con todas las precondiciones para la efectividad de esta actividad: “se trata de una zona de colonización, en donde los grupos armados ilegales ejercen un fuerte control social y las condiciones socioeconómicas de la población son de desempleo y precariedad en el ingreso” (Fundación Ideas para la Paz, 2011, p.12).

En términos de áreas productivas y concentración de distribución, el Bajo Cauca ha experimentado algunos cambios de densidad en las últimas dos décadas. Según reportes investigativos de La Silla Vacía, en esta zona de la región los cultivos de uso ilícito se multiplicaron por cinco en los últimos dos años. “Desde que las Farc no están como guerrilla, en el Bajo Cauca y el sur de Córdoba los cultivos de coca crecieron un quinientos por ciento en los últimos dos años, más del doble de lo que aumentaron en todo el país” (Ruiz, 2018).

Entre los municipios de Cáceres, Tarazá, Anorí, Zaragoza, El Bagre, Nechí y Valdivia se concentra el 83 % de la coca del departamento; en Cáceres y Valdivia crecieron los cultivos en más de un setenta por ciento de 2016 al 2017, y en Tarazá un 35 % (Ruiz, Lopera y Cabrera, 2018). Aunque históricamente ha sido reconocido como un territorio productor, en la última década se ha registrado una disminución de producción en El Bagre debido al creciente interés por actividades relacionadas con minería ilegal y a las dinámicas de acciones de interdicción adelantadas por el Gobierno nacional. Así lo resume un funcionario público entrevistado por Foro: “en un tiempo no era el oro, sino

la coca, la marihuana, pero cuando viene el Gobierno y quema todos los cultivos...se enfocó en minería". Aun así, los registros muestran que se mantiene el cultivo de coca.

La situación de violencia afecta el desarrollo del municipio, particularmente su desarrollo agrícola. La competencia por la tierra entre cultivos lícitos e ilícitos es una limitante importante bien sea porque voluntariamente se destina la tierra a otros fines o porque las circunstancias relacionadas con la presencia de actores ilegales impiden que se desarrollen proyectos productivos agrícolas. Una líderesa del municipio advierte que muchos de los proyectos productivos no pueden ni podrán concluir por factores externos: "por ejemplo, hay un proyecto de arroz (que se encuentra más hacia la zona baja, hacia el río) para cincuenta familias; de estas veinte o treinta no van a poder cosechar lo sembrado. No porque sea no rentable, porque es rentable, sino porque no los van a dejar. Esto tiene que ver con la minería y la violencia, los grupos al margen de la ley".

En lo que respecta a las acciones del Gobierno para abordar la problemática, la comunidad de El Bagre ha denunciado que, pese a los lineamientos concertados en el Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional decidió excluir de forma unilateral a los municipios de El Bagre y Nechí del Programa Nacional Integral De Sustitución De Cultivos De Uso Ilícito (PNIS). Este programa tiene un enfoque de erradicación voluntaria con el apoyo de proyectos productivos sostenibles como alternativa al cultivo de estupefacientes. Al contrario del espíritu de los PNIS, en El Bagre la fuerza pública ha venido realizando operativos de erradicación forzosa, lo cual ha profundizado las graves condiciones de la región (Prensarural, 2020). Además, el uso de glifosato ha afectado los cultivos de pancoger, y hay abusos e irregularidades de la fuerza pública (Prensarural, 2020).

A pesar de la disminución del cultivo de coca en el municipio, la problemática no ha desaparecido, como tampoco sus causas. La presencia de grupos al margen de la ley interesados en estos cultivos y controlar territorios geográficamente claves sigue vigente, sin que haya una respuesta integral del Gobierno nacional ni la capacidad institucional local para abordar la problemática. Tampoco hay medidas concretas que permitan a los campesinos desarrollar actividades económicas alternativas a lo que ofrece el contexto, ni la seguridad, ni garantías para oponerse a las presiones de los grupos armados. Por tanto, la disminución de los cultivos es cuestionada por diversos sectores que desconfían de las medidas del Gobierno, especialmente la erradicación forzada.

Explotación ilícita de minerales y minería ilegal

Una de las mayores barreras a la diversificación es la ilegalidad de la minería en el territorio, uno de los grandes focos de interés de los grupos armados con presencia en El Bagre. Además de la actividad minera legal (con título y licencia ambiental) y de minería ancestral y de subsistencia (barequeros), gran parte del recurso aurífero que se extrae en el municipio se hace sin permisos. Un acercamiento a esta situación en el territorio lo hace el informe de Explotación de Oro de Aluvión (EVOA) en el que se advierte que el 66 % de la explotación de aluvión con máquina en tierra se realizó por fuera de cualquier figura de ley. En el departamento de Antioquia, la explotación ilícita entre 2019 y 2020 osciló entre el 49 y 52% (Minenergía y UNODC, 2021, pp. 91-92), una situación que no es diferente en El Bagre, uno de los principales productores del departamento y que, según

estudio del Grupo de Diálogo Sobre Minería en Colombia-GDIAM (2021a, p.51), es uno de los mayores afectados por EVOA en tierra.

Esta problemática puede evaluarse revisando dos tipos de minería: la extracción ilícita y la minería ilegal. Es difícil realizar una diferenciación particularmente porque ambas se refieren a la realización de una actividad sin observancia de los criterios legales, ambientales y sociales en el territorio; además en la práctica, como se verá a continuación, se pueden superponer. Sin embargo, se han hecho algunas precisiones por parte de académicos que ayuda a distinguirlas. En resumen, la extracción ilícita³¹ se refiere a la escala mediana y grande de minería que en un momento de la cadena se vincula a grupos ilegales³², mientras que la minería ilegal³³ se relaciona con la minería de todos los tamaños (pequeña, mediana y gran escala) que teniendo la posibilidad de legalizarse no lo hace.

Como se mencionó antes, los grupos ilegales y las bandas criminales se han apropiado de la explotación aurífera como fuente de ingresos alternativa a los cultivos ilícitos. En el territorio se señalan dos modalidades extorsivas como las más utilizadas. Una de ellas es realizada por el ELN y disidencias de FARC-EP, quienes controlan la maquinaria usada por la minería con impuestos, principalmente en zonas remotas y de difícil acceso. La otra es realizada generalmente por las Bandas Criminales (BACRIM) que tienen presencia en el área urbana y realizan extorsiones de cobro anticipado para permitir la extracción en determinadas zonas próximas a los centros urbanos, además de un “impuesto” del 10 % del producto de cada “lavada” (UNODC y Minenergía, 2019, p. 108).

Se estima que en el municipio los grupos armados estarían recibiendo altas rentas con el cobro de extorsiones realizadas a mineros ilegales. Una aproximación a los beneficios obtenidos por esos grupos es que en 2011 el Frente 36 de las FARC cobraban por cada máquina retroexcavadora entre cinco y ocho millones de pesos (entre 1.300 y 2.300 dólares) (Fundación Ideas para la Paz, 2011). A ese respecto, una funcionaria de la Administración señala que “es una cadena. Todas esas dragas que hay ilegales y que están en la parte rural sacan mucho oro. Uno va por el río y ve a la gente trabajando. Eso se trabaja día y noche. Y no se saca poquito, se saca mucho. Esta minería nutre a esos grupos (armados ilegales). Por eso es que llega el gobierno a quemar las dragas”.

La minería de subsistencia puede traslaparse ocasionalmente con la extracción ilícita y la minería ilegal. Con respecto a la primera, hay irregularidades que vinculan a algunos barequeros con grupos ilegales. Mencionan Escobar y González (citado en GDIAM 2021a,

³¹ Esta minería es mecanizada, sin vocación de formalización, no posee título minero o autorización del titular de la propiedad, no cumple con los requisitos de ley como: la licencia ambiental; las normas laborales y ambientales, de seguridad o salubridad industrial; no tienen la capacidad técnica, ni cumple con el pago de regalías o de contraprestaciones económicas exigidas (GDIAM, 2021b, p. 58).

³² Se configura como ilícita cuando en su financiamiento, operación, o comercialización participan grupos armados ilegales (GDIAM, 2021b, p.24)

³³ A esta minería hace referencia el código de minas como explotación ilícita de minerales según la definición del Código de Minas (artículo 159) al referirse a la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, que es constitutivo de delito cuando se realizan trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero o sin la autorización del titular de la propiedad.

p.24) que en ocasiones se les paga a los mineros de subsistencia para que ‘inflen’ la producción, o consiguen personas naturales que pueden o no ser barequeros para que registren como tales para no exceder de esa manera los límites de 35 gramos por mes y darle una apariencia de legalidad. De esta manera se lava el oro ilegal³⁴.

La relación de los mineros de subsistencia con la minería considerada por el Estado como ilegal es mucho más compleja. Aunque la minería de subsistencia es una actividad legal, algunos mineros identificados como barequeros han empezado a utilizar máquinas, lo cual no es permitido por la ley para este tipo de actividad. Las razones argumentadas por los mineros es que la maquinaria debe usarse porque el oro que se encontraba “por encima” se está acabando. Desde la perspectiva de algunos mineros el cambio de condiciones en la disponibilidad del mineral, debido a que gran parte del oro ha sido extraído por la empresa, ha obligado a que se cambien las prácticas. Esto sin embargo no es considerado ilegal por los mineros que se identifican como tradicionales y de subsistencia: “sobrevivimos con las máquinas porque ya no se encuentra el oro a la orilla. Por lo tanto, nosotros también somos de subsistencia, subsistimos con una maquinita”.

Para comprender las razones por las que la minería de subsistencia ha sido asociada con la ilegal es importante realizar la distinción entre la minería ilegal y la informal. Esta última es realizada por comunidades locales a escala de subsistencia o pequeña minería que hacen uso de medios mecánicos y que incumplen con al menos uno de los requisitos de ley. Se diferencian de los ilegales, en que los informales pueden demostrar que no han logrado formalizarse por razones ajenas a su voluntad (GDIAM, 2021b).

En el caso del municipio de El Bagre, la línea divisoria entre la minería de subsistencia y de pequeña escala informal y la ilegal es difusa por una razón: se trata de minería aluvial. Este hecho es relevante dado que muchos mineros informales de subsistencia “evolucionaron” hasta ser mineros mecanizados debido al alza de los precios del oro entre 2005 y 2015. Sin embargo, se trata de mineros que han realizado la actividad de manera tradicional y por tanto requieren un trato diferencial. El problema con este tipo de minería es que su formalización quedó sin piso al suspenderse el Decreto 933 de 2013 con el que se daban disposiciones en materia de formalización de minería tradicional (GDIAM, 2021b, p.40). En ese escenario, mineros tradicionales que realizan la actividad a escala de subsistencia o incluso pequeña escala han sido señalados como ilegales. La delgada línea que separa la minería de subsistencia y de pequeña escala informal con la minería ilegal ha expuesto a barequeros y pequeños mineros a las acciones del Gobierno contra mineros que realizan la actividad por fuera de la ley, generando graves afectaciones a familias enteras en el municipio (GDIAM, 2021a, p.31).

Tenencia de tierra

El asunto final que condiciona las posibilidades de diversificación en el territorio es la alta informalidad de la tierra en el municipio. Su importancia radica en que el acceso a la tierra, la posibilidad de usarla y venderla es esencial para reducir la pobreza, así como

³⁴ Son numerosas las formas de lavado de activos que se vinculan a la minería de subsistencia. Para consultar más ver: *Informe Colombia, explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019*

para el crecimiento económico y la inversión del sector privado. De modo que, sin la oportunidad real de usufructuar la tierra, las posibilidades de diversificación se limitan considerablemente ante la falta de incentivos.

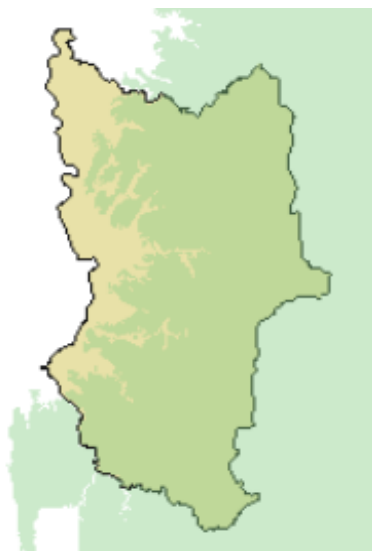
Una aproximación a la realidad de la subregión del Bajo Cauca es que, en 2009, el 53 % de los predios no contaban con matrícula inmobiliaria. En El Bagre, específicamente, de 2.230 predios existentes, 1.981 no tenían matrícula, es decir, cerca del 89 %, porcentaje que se mantiene en 2020 (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 11). Según la Fundación Ideas para la Paz (2011, p.15) existen cinco razones que explican la alta informalidad en la subregión: primero, es una zona de colonización donde hay muchos ocupantes de baldíos. Segundo, la actividad minera implica ocupaciones transitorias de terrenos. Tercero, la ganadería extensiva tiende a la ampliación de la frontera agraria sin consideraciones legales de tenencia de tierra. Cuarto, parte del territorio es reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, por lo que se limita la posibilidad de titular; además, no hay capacidad de control para evitar asentamientos en reservas. Por último, la presencia de grupos armados produce despojos y dinámicas de expulsión o traspaso de tierras.

La historia del municipio permite dilucidar algunas causas específicas de la alta informalidad. En particular, como mencionan líderes del municipio, al principio quienes llegaban al territorio solo se interesaban por explotar el oro sin interés por formalizar la tierra. A pesar de que la informalidad siempre ha sido un tema problemático, se convivía con esa realidad pues no representaba mayores inconvenientes para los campesinos. Sin embargo, empezó a presentar un problema frente a la figura de reserva forestal cuando la empresa Mineros S.A se propuso “expandir” esos derechos de explotación. En ese momento se evidencia el conflicto sobre el uso de la tierra y el interés por titularizar los predios pues la gente “empieza a entender el gran problema jurídico que hay en el municipio. El 70 % de reserva forestal y el resto es títulos mineros”.

Entre los factores determinantes de la informalidad en el municipio debe mencionarse que gran parte del territorio está dentro de la Reserva Forestal del Río Magdalena creada por la Ley 2ª de 1959³⁵. Como muestra el Mapa 3, El Bagre tiene aproximadamente 65,83 % de su territorio dentro de esta figura jurídica. La reserva cobija tanto a terrenos baldíos del Estado como a particulares y limita considerablemente la realización de actividades productivas a fin de evitar la erosión de la tierra y garantizar el abastecimiento de agua para consumo interno, la producción de energía eléctrica y para la irrigación de cultivos.

³⁵ Específicamente, el territorio del municipio en Ley segunda es mayoritariamente una zona tipo B, que se caracteriza por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. También una parte es una zona tipo C, es decir, áreas donde, por sus características biofísicas, pueden realizarse actividades productivas agroforestales, silvopastoriles, y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal.

Mapa 3. Territorio municipal dentro de la Reserva Forestal Ley Segunda Rio Magdalena



Fuente: Anna Minería

La alta informalidad de la tenencia de la tierra y el hecho que la mayoría del territorio sea reserva forestal supone dificultades para el desarrollo económico del territorio. En primer lugar, el hecho de que estén en esa condición implica que no se pueden hacer proyectos que puedan contrariar los fines de creación de las reservas forestales, que es la conservación. Segundo, la mayoría de personas que viven y realizan actividades dentro de la reserva no tienen matrícula sobre los predios, es decir son ocupantes y por tanto no pueden acceder a incentivos forestales ni cuentan con garantías para solicitar préstamos agropecuarios (Corantioquia, 2011, p. 15). Por último, según el Decreto 2811 de 1974, artículo 209, no pueden ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal, a no ser que se sustraiga el área de la reserva para la realización de actividades consideradas de utilidad pública o interés social³⁶. También el marco del Acuerdo de Paz, se ha habilitado la sustracción de áreas como mecanismo para la adjudicación de tierras a sujetos de la Reforma Rural Integral.

La sustracción de tierras es necesaria para poder titular los baldíos y realizar proyectos productivos; sin embargo, han sido pocas las solicitudes de sustracciones aprobadas. La primera de ellas se realizó en 2015 para la restitución de tierras a unas 54 familias (Tamayo, 2015). A la fecha están pendientes por solicitar 919 predios, equivalentes a 25.044 Ha, identificados por la Agencia Nacional de Tierras (ATN) para alimentar el fondo de tierras³⁷ con predios que puedan otorgarse a comunidades étnicas y campesinas. Los procesos de sustracción de la reserva iniciaron en 2017 pero a la fecha no se ha realizado la solicitud al Ministerio de Ambiente (Procuraduría General de la Nación, 2020, p.36).

³⁶Un ejemplo son las actividades del sector minero energético.

³⁷ El Fondo de Tierras fue creado con el Decreto Ley 902 de 2017 para otorgar tierras durante los primeros doce años de implementación del Acuerdo de Paz a campesinos y comunidades étnicas. El Fondo es primordial para dar cumplimiento al Punto 1 del Acuerdo que busca hacer una Reforma Rural Integral que promueva el acceso a la tierra y regule los derechos de propiedad rural.

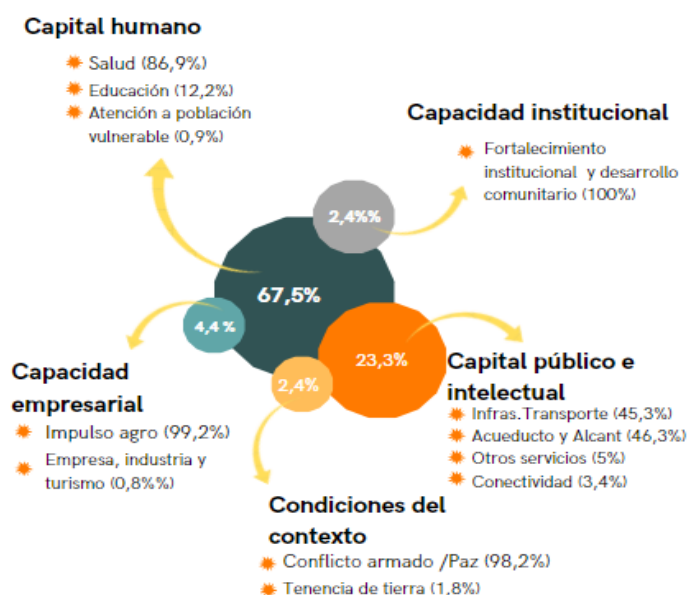
4. Iniciativas de diversificación

Hasta ahora se ha mostrado que el municipio es altamente dependiente del sector minero y que esta situación puede atribuirse a la falta de condiciones para la diversificación económica en el nivel local, a saber: bajo nivel de capital humano y de capital público e intelectual, escaso desarrollo de capacidades empresariales, capacidades institucionales limitadas para responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia en la gestión pública, y la existencia de condiciones de contexto que desincentivan a los actores locales a promover otros sectores económicos (historia de un conflicto armado y presencia de grupos ilegales, cultivos ilícitos, extracción ilícita y minería ilegal, e informalidad en la tenencia de la tierra). Este apartado hace una revisión de las iniciativas públicas, privadas y de la cooperación internacional implementadas durante los últimos doce años, que apuntan a mejorar las cinco condiciones de la diversificación económica.

4.1 Iniciativas Públicas

Se entiende por iniciativas públicas todas aquellas inversiones ejecutadas por la Administración municipal que contribuyen a mejorar las condiciones para la diversificación (incluye el presupuesto anual del municipio y el presupuesto bienal de regalías). El análisis de las inversiones presupuestadas por la Administración municipal entre los años 2009 al 2020 indica que en el periodo se invirtieron más de 558 mil millones de pesos, casi 147 millones de dólares, en estrategias que apuntan a alguna de las cinco condiciones para la diversificación propuestas en este documento. Del total de recursos destinados a proyectos de inversión, el 67,5 % de los recursos son para Capital Humano, seguido del Capital Público (23,3 %), Capacidad Empresarial (4,4 %), la Capacidad Institucional (2,4 %), y por último Condiciones de Contexto (2,4 %).

Ilustración 2. Gastos de inversión en El Bagre (2009 al 2020)



Fuente: Elaboración propia. Basado en datos de FUT Chip

La tendencia de las inversiones públicas ha cambiado muy poco en el tiempo. En primer lugar, la Administración municipal ha focalizado sus esfuerzos en atender las necesidades básicas de la población, especialmente en temas de salud. En general, los esfuerzos se han concentrado en eventos y campañas de promoción y prevención de enfermedades, así como en estrategias de aseguramiento de régimen subsidiado y articulación de grupos vulnerables dentro de las acciones de política pública del municipio. A pesar de las limitaciones de cobertura, infraestructura y recursos a lo largo del municipio para atender a la salud de los habitantes, no hay proyectos que busquen aumentar la disponibilidad de camas hospitalarias y las zonas de atención para cuidados intermedios o intensivos.

En cuanto a la educación, los proyectos van en línea con la construcción y el mantenimiento de infraestructura de centros educativos, y la dotación de algunos materiales didácticos, deportivos y pedagógicos. Aunque los proyectos pensados se configuran alrededor de algunas de las necesidades del sector, otras problemáticas han quedado por fuera del lente de inversión. Un ejemplo es que pese al bajo porcentaje de transición a la educación superior y la baja calidad ofrecida en la educación media que afecta la posibilidad de acceder a la educación terciaria, no hay registro de recursos en el presupuesto definitivo que contribuyan a solucionar esas problemáticas. Las fallas en la educación se siguen abordando de manera residual en las estrategias, y los recursos destinados no son coherentes ni consistentes con la preocupación e interés que expresan los planes de desarrollo por mejorar el capital humano.

Otros recursos relacionados con aumento del Capital Humano se destinan a la atención de población vulnerable. Dentro de los primeros años analizados, los proyectos se concentran en la niñez, la juventud, los adultos mayores y la población con discapacidad. No obstante, más recientemente hay una apuesta de atención a las comunidades étnicas, los desplazados y los reinsertados. Asimismo, desde el año 2018 se evidencia mayor atención y apoyo a la mujer en el territorio. No hay sin embargo recursos significativos a proyectos con enfoque de género, ni estrategias integrales que hagan frente a las problemáticas asociadas al género en términos de violencia, participación en mercado laboral y participación en cargos públicos en El Bagre.

En segundo lugar, el desarrollo de capacidades empresariales es un tema que ha ganado relevancia en los últimos años. Los planes de desarrollo contienen estrategias para el desarrollo de Empresa, Industria y Turismo; sin embargo, han sido escasos los recursos invertidos: apenas superan los 200 millones de pesos en el periodo estudiado, casi 55 mil USD. El apoyo a emprendimientos se realiza de manera esporádica, no hay una contribución sustantiva que facilite el acceso a créditos por parte de los empresarios.

De otra parte, la gran mayoría de inversiones ha sido para el desarrollo del sector agropecuario, específicamente dirigidos a programas y proyectos de asistencia técnica rural y al desarrollo de programas productivos. En los planes de desarrollo se identifica un cambio de discurso respecto a la minería. De ser considerada la actividad más importante del municipio, ha pasado a ser considerada una actividad respecto a la cual es necesario disminuir la dependencia. Este cambio es fundamental dado que los planes de desarrollo son el instrumento de planificación a mediano plazo y de ellos dependen las acciones de los gobiernos locales. Sin embargo, son pocos los recursos invertidos para aumentar las capacidades empresariales en esa dirección.

A pesar del apoyo de la Alcaldía, estas iniciativas son insostenibles sin el capital público adecuado. En el grupo focal realizado por Foro, uno de los líderes convocados afirmó en ese sentido que “los procesos de las políticas que vienen a veces empiezan al revés. Empezamos a desarrollar proyectos productivos en X o Y región, y de esos mismos proyectos productivos que estamos construyendo sale más costoso traerlo de una vereda de El Bagre hacia el centro poblado, que traerlo del Urabá o de cualquier otro municipio de Córdoba, y precisamente porque no pensamos primero en la infraestructura para la comercialización de estos productos. Necesitamos que nosotros y algunas entidades que patrocinan los proyectos visibilicen esa problemática”.

En tercer lugar, aunque gran parte de los recursos de Capital Público se destinan a la construcción o mejoramiento de vías, lo cierto es que los recursos destinados son insuficientes para abordar las problemáticas de conectividad vial del territorio. En doce años, los aportes apenas superan los 59 mil millones. Para dar una idea de los costos de infraestructura, la pavimentación de sólo 5 Km de una vía que conecta El Bagre con el municipio de Zaragoza tuvo un valor de 15 mil millones de pesos. Así, ante la falta de recursos, se atienden solo las necesidades urgentes en materia de infraestructura, como la construcción de algunos tramos de vías terciarias y su mantenimiento, pero no hay inversiones estratégicas. Tampoco se destinan recursos para la investigación y el desarrollo. Los otros recursos invertidos a capital público se destinan a la provisión de servicios públicos, principalmente agua y alcantarillado.

Las estrategias para aumentar las capacidades institucionales se han enfocado al desarrollo comunitario y al fortalecimiento y garantía de la participación ciudadana. Otros proyectos se relacionan con procesos de evaluación institucional y reorganización administrativa, así como capacitaciones y asistencia técnica orientada al desarrollo eficiente de las competencias de ley. En contraste con estas estrategias, la realidad local revela que existen problemas desatendidos como deficiencias en la formulación, puesta en marcha y seguimiento de programas sociales, además de fallas en el ejercicio de rendición de cuentas y de control de la ciudadanía a la administración.

En materia de diversificación económica no hay una política pública municipal que dirija los esfuerzos realizados y facilite la continuidad con el cambio de gobierno. En el grupo focal se expresa que una política de esta naturaleza es necesaria para que “independientemente del color del partido político que llegue, se cumpla con la política que se establezca”. A lo anterior, se adiciona que es necesario garantizar los espacios entre comunidad e institucionalidad de modo que “los administradores públicos no puedan omitir la aplicación de alguna normatividad (...) necesitamos organización a nivel institucional, debemos darle espacio a la comunidad, porque de lo contrario se perdería la institucionalidad”.

Por último, se reconocen ampliamente las problemáticas de cultivos ilícitos, la presencia de grupos armados y las consecuencias del conflicto, la minería ilegal y los problemas de titulación de tierras, pero históricamente han sido muy pocos los recursos destinados a atender estos asuntos. Una de las personas entrevistadas señala al respecto que “los alcaldes pareciera que aún estuvieran de campaña, le siguen dando la espalda a temas importantes como la tenencia de la tierra y la problemática minera de informalidad”. Pocos recursos se han destinado a atender la informalidad de la tierra y, aunque los

planes de desarrollo municipales mencionan medidas dentro de sus líneas estratégicas para abordar los problemas asociados a la minería ilegal, no se destinan recursos para su desarrollo. Los asuntos relacionados con paz apuntan en el periodo de análisis a la atención y apoyo a la población desplazada y otras víctimas de la violencia, así como acompañamiento a la población reinsertada.

Un hito en la destinación de recursos para la paz en el municipio fue la firma de los acuerdos de paz, como lo indica el aumento de recursos para ese efecto desde 2016. De hecho, la diferencia la hacen dos proyectos que se han financiado con regalías aprobados por el OCAD Paz y ejecutados por el municipio, aunque los proyectos se clasifican en la categoría “conflicto armado”, dado que son recursos que pretenden promover la paz en territorios afectados por la violencia. En realidad, ambos proyectos contribuyen directamente al desarrollo de Capital Público pues financian la intervención de una vía terciaria y la optimación de la infraestructura para el servicio de agua.

4.2 Iniciativas Privadas

A lo largo de los últimos años³⁸ la empresa Mineros ha desarrollado dos tipos de iniciativas: primero, proyectos que contribuyen a mejorar las mencionadas cinco condiciones para la diversificación. Aquí entran, por un lado, los proyectos realizados en el marco de sus programas de RSE y los recursos invertidos por la Fundación Mineros en materia de salud, educación, cultura, infraestructura comunitaria y, en general, el mejoramiento de condiciones de vida para las comunidades. Por otro, están los proyectos de infraestructura que realiza la empresa bajo la modalidad de Obras por Impuestos. Segundo, iniciativas que fomentan el dinamismo de la economía municipal alrededor de la actividad minera, en otras palabras, iniciativas centradas en el fortalecimiento de los encadenamientos.

Con respecto al primer tipo, en el marco de los programas de RSE y los recursos invertidos por la Fundación Mineros se estima que en doce años la empresa ha gastado más de 45 mil millones de pesos, alrededor de 12 millones de dólares, en proyectos que contribuyen a mejorar el capital humano, el capital público, las capacidades empresariales e institucionales y a la solución de problemáticas asociadas al contexto. Estas iniciativas benefician a los municipios del área de influencia de la empresa, incluido El Bagre, y han respondido a lo largo de los años a las necesidades más urgentes de las comunidades. De manera que la empresa responde a las demandas sociales a las que inversión pública no logra hacer frente. En las acciones se observan esfuerzos de coordinación entre actores institucionales y no institucionales para el trabajo conjunto entorno a los problemas del municipio. Sin embargo, no hay un ejercicio que responda a una apuesta organizada por la diversificación.

Al igual que las inversiones públicas, los recursos de la empresa se han centrado fundamentalmente en mejorar las condiciones del capital humano, a través de intervenciones en la infraestructura educativa, financiamiento a la oferta (creación de centros educativos) y demanda a la educación superior (becas y auxilios de matrículas), y mejora al acceso a la salud. De igual manera, hay una contribución importante al capital

³⁸ Se analiza el periodo 2009-2020.

público, particularmente en las zonas rurales, con la construcción de vías terciarias y la provisión y mejoramiento de infraestructura para la prestación de servicios públicos.

En cuanto al desarrollo de capacidades empresariales si bien se han implementado estrategias todos los años, es evidente que el tema ha tomado mayor relevancia desde 2011 con el apoyo decidido a dos actividades productivas: la apicultura y la piscicultura, y más recientemente al desarrollo agrícola. De igual forma se observan contribuciones anuales al desarrollo de emprendimientos y empresas (micro y familiares) a través de alianzas enfocadas a garantizar la capacitación y fortalecimiento empresarial, especialmente entre 2009 y 2018. Destacan iniciativas de promoción de actividades a través de recursos diferentes a la formación, que incluyen créditos, dotación de insumos, adaptación de espacios, entre otros.

Para el desarrollo de las capacidades institucionales, la empresa Mineros ha implementado iniciativas como la formación de las comunidades en asuntos relacionados con la participación ciudadana y el control sobre la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas. Estas iniciativas, sin embargo, han tenido poca visibilidad en las acciones de la empresa desde 2013. Un tema que se menciona a lo largo del periodo estudiado es la necesidad de coordinación entre la empresa y la Alcaldía para atender las necesidades más apremiantes de las comunidades. Un ejemplo concreto es la participación de la empresa en el Comité de Coordinación del Bajo Cauca en 2009 y la creación en 2017 de la Mesa de Coordinación Interinstitucional con las alcaldías de El Bagre, Nechí y Zaragoza. Igualmente se observan acciones de la empresa para contribuir a problemáticas del contexto principalmente con la legalización de predios, apoyo a la formalización minera y promoción de la paz a través de diferentes iniciativas. La tabla 5 resume las acciones implementadas.

Tabla 5. Iniciativas desarrolladas por la empresa Mineros 2009-2020

Condición para la diversificación	Iniciativas desarrolladas
Capital Humano	• Construcción y mejoras de infraestructura física de centros educativos y restaurantes escolares • Aumento de oferta de educación terciaria. Las inversiones se centran en el apoyo a la creación de centros que impartan educación terciaria para potenciar el desarrollo humano en varios oficios, sobre todo en aquellos que respecta a actividades mineras (creación de ECOCENTRO y del Centro de Formación Minero Ambiental) • Auxilios de matrícula para garantizar el acceso a la educación terciaria y auxilios especiales • Proyectos de mejora a la calidad educativa • Promoción a la salud preventiva (jornadas de salud) • Brigadas de atención a comunidades para atención de asuntos específicos como la salud reproductiva y el labio leporino • Provisión de bienes y servicios solicitados por las comunidades a la empresa en materia de salud pública y educación (ej. Entrega de lentes o kits odontológicos, provisión de herramientas tecnológicas, dotación de implementos escolares, etc.) • Fomento de la cultura, la recreación y el deporte • Empoderamiento de la mujer (proyecto Mujeres de Oro) • Establecimiento de huertas para el autoconsumo y programas de seguridad alimentaria

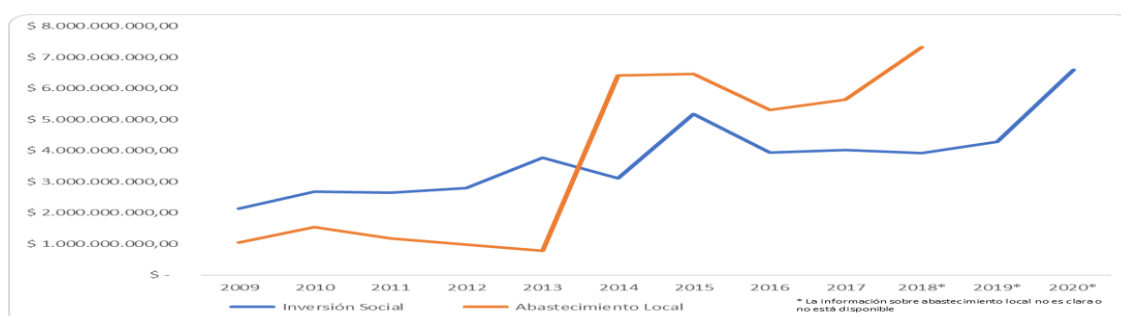
Capital Público e Intelectual	• Apoyo a la construcción y mejoramiento de la infraestructura comunitaria (biblioteca municipal, puentes veredales, pozo para almacenamiento de agua subterránea, casetas comunitarias, acceso a línea telefónica.) • Infraestructura para la movilidad (mejoramiento de vías terciarias) • Construcción y mejoramiento de viviendas • Construcción, mantenimiento y mejoramiento de acueductos en zonas veredales • Proyectos de agua potable y saneamiento básico (sistemas de suministros, conductos y tanques) • Proyectos para generación de energía eléctrica (Actualización y construcción de hidroeléctricas e instalación de líneas de transmisión de energía)
Capacidad Empresarial	• Fomento apícola y piscícola • Fortalecimiento agrícola (Proyecto Avancemos Bajo Cauca-ABC) • Otras iniciativas productivas de asociaciones locales • Creación y fortalecimiento de emprendimientos, unidades micro y fami empresariales (Programa Avanza)
Capacidades Institucionales	• Formación de veedoras y veedores y conformación de veedurías ciudadanas • Capacitaciones en asuntos relacionados con la participación ciudadana a líderes y lideresas del municipio y miembros de las juntas de acción comunal (JAC) • Capacitación a la comunidad sobre marco normativos que pueden ser de interés en materia de gestión pública • Participación en espacios de coordinación interinstitucional entre entidades públicas y la empresa para trabajar estrategias conjuntas
Condiciones del Contexto	• Sensibilización sobre derechos humanos • Proyecto de convivencia y seguridad ciudadana • Eventos de promoción de convivencia pacífica • Apoyo a procesos de formalización minera • Sensibilización sobre la importancia del uso adecuado de los recursos naturales en la minería • Apoyo a la legalización de predios baldíos • Entrega de áreas de la empresa para ser tituladas a favor de familias del municipio

Fuente: Elaboración propia. Basado en informes de sostenibilidad Mineros 2009 a 2020

De otro lado, dentro del primer tipo se encuentran también las Obras por Impuestos realizadas por la empresa. Esta modalidad permite a las personas jurídicas pagar hasta el 50% del impuesto de renta, un impuesto que es nacional, en la ejecución directa de proyectos de inversión para las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC). En este marco pensado para abordar los temas de posconflicto, se puede contribuir al aumento del capital humano (con iniciativas para la educación y salud pública) y a mejorar el capital público e intelectual (obras de infraestructura vial, de agua potable o alcantarillado, y de energía). A través de este mecanismo, la empresa Mineros ha contribuido a la pavimentación de la vía que conecta El Bagre con el municipio de Zaragoza. Para el tramo 1 la empresa invirtió en 2020 alrededor de 15 mil millones de pesos (Invias, 2020) y se estima que para el tramo 2 la inversión rodee los 25 mil millones, en total, al menos 10,5 millones de dólares (Antioquia Informa, 2021).

El segundo tipo de iniciativas son las de articulación del sector minero con otros sectores. Aquí destacan los encadenamientos hacia atrás o encadenamientos ascendentes. Estos se refieren al involucramiento de las empresas locales en el proceso de producción de Mineros para el suministro de bienes y servicios que la empresa necesita para operar. El hallazgo principal en las memorias es que entre 2009 y 2014 la empresa destinó más recursos para inversión social (RSE y Fundación Mineros) que para adquisiciones locales, sin embargo, esta relación cambia en 2015. Si bien los recursos invertidos para proyectos sociales se mantienen crecientes, en 2015 hay un salto sustantivo de al menos cinco veces más recursos destinados para adquisiciones locales (Ver Gráfico 11).

Gráfico 11. Recursos destinados por la empresa Mineros para inversión social y abastecimiento local entre 2009-³⁹



Fuente: Elaboración propia. Basado en Memorias de Sostenibilidad

Además de los recursos para obtener bienes y servicios en la región, se observan algunas acciones tendientes a impulsar y consolidar los proveedores de los municipios de su área de influencia directa. Sin embargo, un problema para la consolidación de los proveedores locales es la naturaleza de la actividad minera que la hace vulnerable a la volatilidad de los precios, en la medida en que la mayoría de proveedores dependen únicamente de la empresa extractiva y son muy pocos los que tienen la capacidad de trascender del sector y atender otros mercados (Gutiérrez J, 2015, p. 16). Por esa razón se ven afectados significativamente cuando la empresa disminuye la demanda de productos o servicios.

En ese orden de ideas, los encadenamientos hacia atrás pueden contribuir a la diversificación en la medida en que los proveedores no dependan únicamente de la actividad minera para ser sostenibles. Esto implica el fortalecimiento de las empresas locales (capacitación y acceso a créditos, por ejemplo) y la consolidación de otros sectores productivos que demanden bienes y servicios locales, de forma tal que, ante la disminución de la demanda de bienes y servicios por parte de la empresa, por ejemplo, en una eventual reducción de las actividades en el largo plazo, no afecte desproporcionalmente las empresas locales. Sin embargo, lo que se observa en El Bagre es que hay una alta dependencia con respecto a la empresa.

Además, las empresas locales se enfrentan a dificultades relacionadas con la falta de capital público como la inadecuada infraestructura de transporte y la ausencia de medidas de política pública efectivas que prioricen su desarrollo (Gutiérrez J, 2015, p. 16). Por lo tanto, muchas de las medidas para la consolidación no son fructíferas ni sostenibles,

³⁹ Las cifras incluyen las inversiones en todos los municipios del área de influencia, no solo El Bagre

y no generan el fortalecimiento efectivo de las empresas locales. Así, no hay contribución real a la diversificación económica del municipio.

4.3 Cooperación Internacional

En El Bagre se han desarrollado numerosos proyectos con agencias de cooperación internacional. Según la Agencia Colombiana para la Cooperación (ACP) entre 2010 y 2020 se ejecutaron más de 40 proyectos, la mayoría entre 2016 y 2020, por un total 8.8 millones de dólares. También se encuentran proyectos nacionales o de índole departamental que benefician al territorio como *Colombia Transforma* y *Oro Legal* de USAID, y otros como *Mujeres de Oro* y *Avancemos Bajo Cauca* que se llevan a cabo en la zona en alianza con otras organizaciones.

Son tres las características de estos proyectos. Primero, son proyectos, en su mayoría, de corta y mediana duración, el promedio de duración es de año y medio. Segundo, la mayoría de proyectos apuntan a objetivos del plan nacional de desarrollo, pero no se alinean necesariamente con las estrategias planteadas en los planes de desarrollo municipal. Son apuestas específicas de las agencias de cooperación que, si bien pretenden responder a las necesidades del territorio y en ocasiones trabajan directamente con las instituciones locales, no se enmarcan en una apuesta conjunta organizada a nivel local. Tercero, han contribuido a aumentar las capacidades de diversificación desde la atención a las condiciones del contexto, particularmente relacionadas al conflicto armado, la informalidad de la tierra y la ilegalidad de la minería en el municipio.

Gran parte de los proyectos tienen que ver con la construcción de paz en el territorio, la implementación de los acuerdos, el desarrollo de capacidades institucionales para aumentar la presencia del Estado en áreas de conflicto, la promoción de la participación de las mujeres para la recuperación y la resolución de conflictos, las garantías a las víctimas, el acompañamiento a defensores de derechos humanos, la prevención del reclutamiento y el apoyo al desminado. La problemática de la ilegalidad de la minería también ha sido recientemente visibilizada. En los últimos cinco años, el proyecto Oro Legal apoyó la formalización de mineros, la recuperación de tierras degradadas, al tiempo que se generaron alternativas de medios de vida para quienes no era posible formalizar su actividad minera. Una actividad productiva apoyada fue la apicultura. A febrero de 2018, en el marco de Oro Legal, se habían entregado 5.200 colmenas, beneficiando a 450 familias de los municipios de El Bagre, Nechí, Tarazá y Caucasia (El Tiempo, 2018). De igual manera, a través de recursos de cooperación se ha contribuido a la regularización de tierras a través de dos proyectos entre el 2010 y 2018.

Aunque la mayoría de proyectos atienden a los temas de contexto, se debe destacar la contribución de los recursos de cooperación a la mejora de todas las demás condiciones para la diversificación. En orden, los mayores aportes tienen que ver con las Capacidades Institucionales en proyectos orientados al fortalecimiento institucional, y al aumento de capacidades de las organizaciones comunales para la participación ciudadana. Un proyecto de este tipo es el de Gobernabilidad Regional USAID. Otra contribución

importante es la de Capital Humano, especialmente en temas de salud, seguridad alimentaria, y al empoderamiento de la mujer.

Sobre el último, destaca el programa Mujeres de Oro que desarrolla USAID en alianza con la empresa Mineros y la consultora Jaime Arteaga & Asociados. Se ha aportado también para desarrollar Capacidades Empresariales, con apoyo fundamentalmente a la generación de competencias para el emprendimiento y la ampliación de oferta de servicios financieros para pequeñas empresas. Algunos ejemplos son el programa Avancemos Bajo Cauca en implementación entre 2019-2023, y el programa de ganadería de doble propósito recientemente. Por último, se ha aportado al Capital Público. Sin embargo, los recursos para ese propósito son mínimos en comparación con las demás inversiones.

La revisión de las iniciativas públicas, privadas y de cooperación internacional muestra que las prioridades de inversión (asociadas a los cinco tipos de elementos que condicionan la diversificación) son diferentes para cada actor, en resumen:

- Para la Alcaldía municipal, las prioridades están en mejorar el Capital Humano, lo que se explica porque gran parte de los recursos por transferencias nacionales tienen destinación específica para los sectores salud y educación.
- La empresa Mineros tiene esta misma prioridad de inversión. Muchas de sus iniciativas se enfocan en temas educativos y de salud. Sin embargo, la forma de invertirlos es diferente. Por ejemplo, la Administración municipal no destina recursos para fomentar la educación terciaria, a diferencia de la empresa que financia tanto la oferta como la demanda educativa.
- En cuanto a Cooperación Internacional, a pesar de que tiene algunos proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, los recursos están concentrados en contribuir a solucionar los temas de contexto: conflicto armado/posconflicto, informalidad de la tierra e ilegalidad en la minería.
- A diferencia de la Administración, la empresa ha dedicado algunos proyectos a la formalización de la tierra y a apoyar la realización de actividades mineras de pequeños y mineros artesanales para que se realicen en el marco de la ley.
- En cuanto a las inversiones en torno a los temas asociados al conflicto armado, hay un creciente interés por destinar recursos orientados a la implementación del Acuerdo de Paz. La razón principal es que existen instrumentos que incentivan la inversión en territorios históricamente afectados por el conflicto. Concretamente, el hecho de que El Bagre sea un municipio PDET abre la posibilidad a diferentes fuentes de financiación de proyectos, como cooperación internacional y OCAD Paz, y obliga a tener un enfoque más amplio en las inversiones que la reconciliación, la reparación o la atención a víctimas para abordar los problemas asociados al conflicto armado. A partir de los PDET, los recursos para la paz también benefician al desarrollo de las capacidades competitivas: Capital Humano, Capital Público y Capacidad Empresarial en la medida en que los proyectos priorizados tienen un enfoque integral que propende por la Reforma

Rural Integral (primer punto del Acuerdo de Paz), en el que se incluyen proyectos de infraestructura y salud, por ejemplo.

- Respecto al Capital Público, los mayores aportes son realizados por la Administración local y Mineros S.A, mientras que cooperación internacional tiene poca participación. La mayoría de las iniciativas se centran en resolver necesidades de infraestructura vial y de servicios públicos que son urgentes para la comunidad. Sin embargo, son proyectos que no responden a apuestas estratégicas. El único proyecto de impacto fue la inversión en infraestructura vial realizada bajo la modalidad de Obras por Impuestos por la empresa Mineros.
- El desarrollo a la Capacidad Empresarial en términos generales es un asunto que ha venido cobrando relevancia los últimos años. Su énfasis ha sido el apoyo a emprendimientos y el impulso a algunos sectores como la apicultura, la piscicultura, la ganadería, y la agricultura. No obstante, no se observan proyectos que busquen la generación de valor agregado o impulsen sectores intensivos en mano de obra.
- Un asunto que es transversal en las iniciativas privadas, públicas y de agencias de cooperación es la generación de capacidades institucionales.

5. Balance, visión territorial y propuestas para la diversificación en El Bagre

Esta sección incluye propuestas para impulsar la diversificación económica en el municipio. No se pretende proporcionar una fórmula para la diversificación ni proveer recomendaciones técnicas que escapen al propósito de este documento. Busca aportar, a partir de la lectura de la experiencia del municipio y la visión territorial de los actores, elementos que contribuyan a reflexionar sobre lo que ha favorecido o no la diversificación y, a partir de ello, hacer algunas propuestas de acción en EL Bagre. La sección se divide en tres partes: un esquema que resume las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas a la diversificación en el territorio (un DOFA territorial); una visión territorial teniendo en cuenta las conversaciones con actores locales y el documento construido en el marco de los PDET; y, por último, algunas propuestas para la diversificación con base en lo identificado en los dos primeros acápite.

5.1 DOFA Territorial

El análisis DOFA es un instrumento estratégico que permite cruzar los elementos que dependen del territorio o de su organización (debilidades-fortalezas) con aquellos que son del entorno y que escapan de su control (oportunidades-amenazas), que afectan el desarrollo municipal. Este esquema tiene en cuenta los cinco elementos propuestos en el documento, que pueden propiciar o ser adversos a la diversificación económica y los resume en la tabla 6.

Tabla 6. DOFA El Bagre

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
CAPITAL HUMANO			
- Falta de oportunidades laborales - Bajo logro educativo - Rezago escolar - Baja calidad de educación media - Falta de incentivos para transitar de la educación media a la educación terciaria - Poca inversión municipal en educación terciaria - La oferta educativa para la educación terciaria es limitada - Cultura afectada por la violencia histórica y la existencia de economías ilegales - Baja calidad del servicio de salud - Cultura que no favorece la equidad de género	- Diversidad de actores que apalancan la inversión en Capital Humano. Ej.: Transferencias Nacionales Regalías (Asignaciones Directas del departamento de Antioquia, Asignación para la Inversión Regional) e Inversión Social de la empresa Mineros - Obras por Impuestos pueden apalancar proyectos de educación y salud	- Gran parte de la población es joven - Amplia cobertura del servicio de salud - Existencia de la Oficina para la Mujer - Presencia de centros de educación superior en el municipio - Es un municipio PDET: pueden gestionarse recursos a favor del Capital Humano (Salud Rural, Educación Rural, Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación)	- Reclutamiento de jóvenes por bandas criminales - Hechos victimizantes perpetuados por grupos ilegales
CAPITAL PÚBLICO E INTELECTUAL			
- Desarrollo incipiente de la infraestructura vial - Deficiencia en la infraestructura de servicios públicos - Nula gestión para la generación de conocimiento científico - Falta de enfoque estratégico que oriente las inversiones en Capital Público - Recursos propios limitados para financiar las inversiones. - Escasa inversión en ciencia, tecnología e innovación	- El municipio hace parte del Comité Universidad Empresa Estado-CUES, una alianza para facilitar el diálogo entre actores privados, públicos y la academia para impulsar el desarrollo económico a partir del aprovechamiento del conocimiento científico. - Obras por Impuestos pueden apalancar proyectos de infraestructura vial y de servicios públicos - Recursos del OCAD paz pueden financiar proyectos para Capital Público - Las convocatorias del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación pueden beneficiar obras que promuevan el capital intelectual en el territorio	Es un municipio PDET: Pueden gestionarse recursos para financiar a favor del Capital Público (infraestructura vial y servicios públicos) a través del OCAD Paz	Alta dependencia de los recursos que puedan invertir desde el nivel nacional y departamental en infraestructura vial

CAPACIDAD EMPRESARIAL			
• Alta dependencia de las empresas locales hacia la actividad minera • Informalidad de la actividad minera • Las apuestas productivas alternativas no son intensivas en mano de obra ni generan gran valor agregado • Bajo acceso a créditos • Falta de cultura de emprendimiento • Bajos niveles de asociatividad • Bajos incentivos para la creación de empresa local	• Proyectos productivos son apoyados por diferentes actores. Destacan apuestas productivas asociadas al caucho, cacao, la apicultura y la piscicultura • El municipio hace parte del Comité Universidad Empresa Estado-CUES que puede usarse para tomar medidas en pro del emprendimiento, la investigación y la innovación • La Agenda Departamental de Competitividad e Innovación puede ser un instrumento para impulsar el aparato productivo de la región desde una mirada transversal e integradora de los territorios. Actualmente hay apuestas productivas de caucho, apicultura, turismo, cacao, ganadería forestal, y agroindustria • La empresa Mineros debe adquirir bienes y servicios en el municipio que pueden ser provistos por empresas locales con el adecuado fortalecimiento de capacidades (encadenamientos productivos)	• Ubicación geográfica estratégica • Riqueza de capital natural • Es un municipio ZOMAC y por tanto puede ofrecer beneficios tributarios a las empresas que lleguen al territorio • Es un municipio PDET: Pueden financiarse proyectos para Reactivación Económica y Producción Agropecuaria con fuentes como el OCAD Paz • Existencia de empresas que proveen productos a las empresa Mineros con potencial para ofrecer bienes y servicios a otros sectores.	• Conflictos en el uso del suelo, entre actividades lícitas e ilícitas realizadas por grupos armados • Extorsión a empresas y comunidades • Amenaza a líderes y lideresas • El desarrollo deficiente de infraestructura que está a cargo de la Gobernación o del Instituto Nacional de Vías INVIAS (fundamentalment e vías primarias, secundarias y algunas terciarias) entorpece la salida de productos del municipio y encarece la obtención de materias primas para la industria

CAPACIDADES INSTITUCIONALES			
• Pocos recursos (talento humano y financieros) disponibles para atender las necesidades del territorio • Falta de voluntad política para aumentar cargas impositivas que incrementen los recursos propios • Falta de formalización de los establecimientos de comercio y de estrategias de recaudo de impuestos para aumentar los recursos propios • Falta de coordinación y articulación con otros actores del territorio (a nivel local, departamental y nacional) • Falta de continuidad de los funcionarios • Instrumento de ordenamiento territorial PBOT se encuentra desactualizado, y no hay funcionario encargado de análisis, revisión y coordinación • El catastro está desactualizado • Débil participación dentro de la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y Bajo Nechí (AMBACA) • Falta de garantías a la participación ciudadana en los espacios institucionales y no institucionales	• Para 2022 el IGAC financiará la intervención para la actualización catastral de 135 municipios, entre ellos El Bagre	• Su pertenencia a AMBACA podría facilitar la presentación de proyectos de inversión de impacto al OCAD Regional	• Presencia constante de grupos ilegales • Disminución de recursos del nivel nacional afectan sustantivamente la capacidad institucional para gestionar el territorio
CONDICIONES DE CONTEXTO			
• Débil presencia histórica del Estado • “Normalización” de la violencia y de las actividades ilícitas • Coexistencia de minería ilegal informal y extracción ilícita • Informalidad de la tierra y alto porcentaje del territorio en Ley segunda. • Ausencia de proyectos municipales para abordar problemáticas asociadas a la tenencia de tierra y de minería.	• Iniciativas PDET competencia de otros niveles que abordan problemáticas del contexto: Por ejemplo, el Plan Nacional de Zonificación Ambiental para caracterización de áreas que deben tener un ambiental especial. • Inversiones de actores privados, públicos de otros niveles y de cooperación internacional que destinan recursos para proyectos	• Existencia del Consejo Territorial de Paz, Convivencia y Reconciliación como órgano consultivo que permite la implementación del Acuerdo de Paz en el territorio. • Se han priorizado 72 iniciativas PDET en el plan de desarrollo municipal	• Falta de normatividad que regule la actividad minera tradicional • Presencia constante de grupos ilegales • Estigmatización de mineros tradicionales por parte de las autoridades públicas

Fuente: Elaboración propia

5.2 Visión del territorio como instrumento para la diversificación

La visión del territorio, cuando es compartida, facilita el desarrollo de acciones conjuntas entre los actores. En ese sentido, para tener una economía diversificada es fundamental que los actores compartan ese objetivo. Al respecto, cabe señalar que, a pesar de las apreciaciones positivas o pesimistas respecto al futuro del municipio, los y las entrevistadas coinciden en varios puntos: la visión general del territorio, el futuro de la actividad minera y las actividades productivas alternativas. Este apartado expone los elementos señalados por actores del municipio en conversaciones con Foro sobre esos tres aspectos, y retoma el plan municipal construido en el marco de los PDET como un

instrumento articulador alrededor del cual pueden tomarse medidas que mejoren las condiciones para la diversificación productiva en el territorio.

Para los actores entrevistados por Foro, el territorio a diez años se visualiza como un municipio en paz, que aprende a convivir con las diferencias; menos dependiente de la minería y caracterizado por una economía diversa que cuenta con industrias fortalecidas y la presencia de empresas grandes, diferentes a Mineros S.A, que mueven la economía local. Será un territorio conectado con Antioquia y Córdoba, visible para todo el país. Su infraestructura vial facilitará la dinamización de los sectores productivos y el territorio contará con infraestructura de comunicaciones y de servicios públicos que mejorarán la calidad de vida de sus habitantes. El municipio será un territorio con educación y empleo, y con habitantes que promueven la paz e instituciones fuertes. Tendrá reducidas brechas de género y será un territorio transformado culturalmente que incluye a la mujer en las diferentes esferas (político, económica y social) y trabaja especialmente con los jóvenes para mejorar el acceso a oportunidades de estudio y trabajo. Contará con una sociedad organizada que participa activamente en las esferas de decisión.

En cuanto a la minería, el consenso es que la actividad continuará porque para los actores entrevistados se trata de una actividad ligada a la historia del municipio, y que puede ser realizada responsablemente y generar desarrollo. Sin embargo, se espera que la actividad a gran escala disminuya con los años. Se argumenta que, si la empresa Mineros se va del territorio, aumentaría significativamente el desempleo y por tanto es necesario pensar en dos tipos de medidas para afrontar las consecuencias de décadas de dependencia. Primero, estrategias para desarrollar otros sectores productivos. Segundo, medidas para fortalecer la actividad minera tradicional asegurando que se lleve a cabo según los estándares requeridos. Esto es clave para los entrevistados porque un gran número de personas depende de esta actividad y en una década el oro estará en las partes más profundas del río y sólo podrá obtenerse haciendo uso de maquinaria.

De acuerdo a los actores consultados, el desarrollo de otras actividades productivas es un objetivo al que debe apuntarse en los años venideros. Las apuestas deben dirigirse a consolidar industrias como la apicultura, el caucho, el turismo, la agricultura, la piscicultura, y la producción agroindustrial sostenible de caucho y cacao. Para lograrlo, será fundamental fortalecer la asociatividad y trabajar con las cooperativas de mujeres y de campesinos del municipio, mejorar la articulación institucional y contar con infraestructura para comercializar los productos. La inversión adecuada de los recursos que se derivan actualmente de la actividad minera será fundamental para promover los sectores alternativos. Sin embargo, se requiere de una decisión política, no solo es un asunto técnico.

La planeación territorial debe responder a la visión conjunta del territorio. Sin embargo, trabajar en pos de una apuesta colectiva es difícil dada la falta de voluntad política, los intereses particulares que permean la toma de decisiones, y los cambios de prioridades de los gobiernos de turno. Una herramienta mencionada para superar lo anterior, es el documento construido en 2018 en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los PDET son una herramienta de planificación y gestión a diez años que busca transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, a partir de un plan de acción construido

desde los territorios afectados. Los Planes de Acción se construyeron de manera participativa en 16 subregiones del país.

El Bagre hace parte de la Subregión priorizada del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Para la construcción de plan de acción se surtieron tres fases: la veredal, la municipal y la subregional con actores delegados para diagnosticar las necesidades del territorio y priorizar las iniciativas que les den solución en la próxima década. Resultado del ejercicio participativo en El Bagre, se construyó un Pacto Municipal para la Transformación Regional-PMTR con 67 actores conformados por la comunidad, organizaciones civiles, e instituciones públicas y privadas, en el que se definió la siguiente visión municipal: *“El Bagre en el 2028 será territorio en paz, convivencia y oportunidades para el desarrollo integral, sustentado en una economía innovadora, diversificada, sostenible y un liderazgo fortalecido de sus pobladores para un buen vivir”*.

El documento identifica factores de éxito para consolidar esa visión, entre los que se mencionan asegurar el acceso a la tierra, garantizar la conectividad vial interveredal e intermunicipal y la electrificación rural, garantizar educación superior, potenciar el turismo y generar confianza en las instituciones (ART, 2018, p.2). Allí se priorizan iniciativas específicas para alcanzar la visión basadas en ocho pilares 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso de Suelo 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras 3. Salud Rural 4. Educación Rural y Primera Infancia 5. Vivienda, Agua Potable, y Saneamiento Básico Rural, 6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz. Se espera que estos elementos contribuyan a mejorar las condiciones para la diversificación del municipio

La importancia de este documento y el documento construido a nivel subregional (el Plan de Acción para la Transformación Regional-PART), radica en la legitimidad que tienen entre los actores del territorio como hoja de ruta para los próximos años. Destaca la visión que se plantea en el PMTR de tener en diez años una *economía diversificada* y los compromisos generales que suscriben los actores participantes al final del documento. Los 67 actores se comprometen a trabajar para que los sectores y entidades de los diferentes niveles revisen y viabilicen técnicamente las iniciativas del Pacto Municipal teniendo en consideración las políticas públicas, la normatividad vigente y las particularidades del territorio, y apoyar la gestión de recursos para la implementación de las iniciativas viabilizadas. Además, en el PART los actores del municipio se comprometen a gestionar recursos del sector privado, las organizaciones multilaterales y de cooperación internacional para la financiación de proyecto.

EL compromiso de articular los programas y proyectos de los planes de desarrollo con las iniciativas PDET es clave para impulsar la visión del municipio y la subregión. De hecho, en el plan municipal de desarrollo 2020-2023 se incorporan varias iniciativas PDET del plan de acción subregional. Sin embargo, que se incluyan las iniciativas en el plan de desarrollo no es garantía de su implementación, pues esta depende de la coordinación entre entidades nacionales y territoriales, y que las iniciativas puedan convertirse en proyectos, que existan recursos disponibles y que se incluyan en los presupuestos y en los planes operativos anuales de gasto (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 57).

5.3 Recomendaciones para la diversificación

Consideraciones generales

- **Características de la diversificación:** Siguiendo a NRGI (2019) y analizando las características de El Bagre, la diversificación debe ser:
 1. *Diseñada desde el territorio:* los actores del territorio deben tener la oportunidad de participar en la discusión y el diseño de la estrategia diversificadora. Esto no quiere decir que las políticas del territorio estén desconectadas de las apuestas nacionales. Al contrario, requieren que las estrategias nacionales le apunten también a la diversificación y, en el marco de esas apuestas, sea posible integrar los elementos propios del territorio.
 2. *Sostenible ambientalmente:* la diversificación debe incorporar incentivos para que el desarrollo de otras actividades productivas siga parámetros ambientales en el adecuado uso del agua, las emisiones, la no contaminación, etc.
 3. *Sostenible socialmente:* esto significa que debe ser socialmente inclusiva y apuntar a la reducción de la pobreza y la desigualdad.
 4. *Inclusiva:* promueve la diversificación con equidad y no la concentración del poder.
 5. *Tecnológicamente innovadora:* es preciso identificar las oportunidades y retos que tiene el territorio en materia de innovación, y cómo estos pueden impulsar la estrategia de diversificación. Por ejemplo, la conectividad de internet en el desarrollo de otros sectores.
 6. *Viable fiscalmente:* debido a que hay una gran dependencia fiscal hacia la actividad extractiva, la estrategia de diversificación debe ser una transición que permita mantener la estabilidad a medida que el aporte de la actividad minera disminuye y la contribución de otras actividades productivas aumentan. Dado que no hay garantía de que ambas situaciones ocurran simultáneamente, es necesario tener mecanismos de ahorro que permitan manejar el desequilibrio fiscal de algunos años. De allí la importancia de fortalecer Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías⁴⁰.
- **Apuesta del territorio:** Dada la naturaleza participativa y de concertación del PMTR y el PART, es importante que estos instrumentos sirvan como guía que articula la visión del territorio y ayuda a la priorización de iniciativas promovidas en el sector privado y público. En el plano municipal, ello requiere que la planificación y los recursos anuales destinados a la ejecución de los proyectos sean consistentes con la visión de territorio, y que las iniciativas de actores privados apunten hacia los mismos objetivos.

⁴⁰ Este fondo vio una reducción significativa del porcentaje de las regalías en el marco de la nueva ley, pasando del 15.9 % al 2.25%.

- **Articulación:** A lo largo del texto se ha sustentado que es esencial entender el territorio municipal pues es el espacio donde ocurren los hechos y se observan los efectos de las decisiones públicas. Son las condiciones locales las que mejor explican el estado de dependencia o de diversificación económica del municipio. Pese a lo anterior, como se observa en el punto 5.1, hay elementos asociados a actores externos que tienen incidencia directa en el territorio, por ejemplo los recursos aportados por la Nación y el Departamento para desarrollar inversiones en el municipio. Por tanto, es preciso que los actores locales actúen conjuntamente con actores de otros niveles para responder a las necesidades territoriales de manera efectiva.

En línea con lo planteado, se reconoce que, si bien las condiciones para la diversificación dependen en gran medida de las acciones que se implementen en el nivel municipal, la capacidad de las instituciones locales es insuficiente para dar respuesta a las necesidades territoriales y, por tanto, las propuestas deben considerar actores de los diferentes niveles y otros actores diferentes al sector público que actúan en favor de potenciar la economía local. Es necesario crear espacios de diálogo con otros actores para implementar acciones coordinadas y evitar la duplicidad de esfuerzos y el desgaste institucional. Un ejemplo de espacios de diálogo y coordinación son los comités interagenciales usados en el marco de la alianza Mujeres de Oro. Cuando se trate de asuntos en los que sólo participan actores locales, los espacios deben ser liderados por la Alcaldía, como responsable de la gestión del territorio, a fin de que se articulen los proyectos con la visión territorial. Otro espacio donde es importante que haya participación local es en la Comisión Subregional de Competitividad del Bajo Cauca en donde participan actores del sector privado y público.

- **Prioridades de Inversión:** En materia de destinación de recursos será fundamental invertir en educación, disminuir la deserción, crear incentivos para transitar de la educación media a la superior (subsidios a la demanda como auxilios de matrículas o a la oferta como apoyar los centros de formación), además de fomentar la oferta de otras disciplinas no asociadas con la actividad minera. Es prioritario que las inversiones públicas posibiliten la capacitación/formación técnica, y la generación y maduración de saberes prácticos relativos a nuevos o revalorizados sectores productivos.

Por otro lado, es prioritario mejorar la conexión del municipio con otros territorios, pues la falta de vías afecta el desarrollo de los sectores productivos y es un factor que favorece la presencia de grupos armados. Adicionalmente, es importante que las iniciativas apuesten por los cambios culturales para cultivar la paz, “desnormalizar” la violencia, promover el emprendimiento y la participación en asuntos públicos del municipio y la equidad de género.

Finalmente, es crucial que se destinen recursos para mejorar las condiciones del contexto. En el caso de los cultivos ilícitos, por ejemplo, hay un modelo perverso “ya que a los campesinos les pagan por adelantado, además de darles insumos y garantizarles el mercado...mientras el campesino por gusto o por presión se vaya al cultivo de coca, todas las posibilidades se van a quedar en pausa” (Sena y otros, 2018, p.12). Por tal motivo, es esencial que existan mayores incentivos para quienes trabajan en esas unidades

productivas que van desde garantizar la seguridad de los campesinos hasta facilitar la compra o el comercio de los bienes agrícolas producidos.

- **Capacidades institucionales:** Se debe consolidar una institucionalidad que impulse y dirija los procesos de diversificación. Para ello, hay que aumentar el monto de recursos para gestionar las necesidades del territorio, lo cual implica un fortalecimiento técnico y financiero. A este último respecto, es importante implementar estrategias para mejorar el recaudo de impuestos, actualizar el PBOT y el catastro. Adicionalmente, se debe apostar a la financiación de proyectos de inversión con regalías a través del OCAD Paz, el OCAD Ciencia, Tecnología e Innovación y el OCAD Regional. Para presentar proyectos en este último será indispensable fortalecer la participación del municipio en la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y Bajo Nechí a fin de presentar propuestas que puedan ser financiadas con recursos de la Asignación para la Inversión Regional.

Adicionalmente, la participación ciudadana debe ser garantizada por la Administración municipal. Esto incluye acceso efectivo a la información y transparencia en la gestión pública. Además de garantizar el fortalecimiento de los espacios de participación institucionales como los Consejos Territoriales de Planeación, el Consejo Territorial de Paz y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural. Se debe garantizar que haya una participación ciudadana incidente que incluya a los actores interesados para que los esfuerzos no queden relegados como un asunto de la administración saliente, facilitar que sean incorporados en el siguiente plan de desarrollo y de este modo asegurar su continuidad programática y de recursos.

Sobre la minería

- **Continuidad:** La minería es una actividad reconocida por todos los actores locales dado que de ella depende un porcentaje alto de la población. Por lo tanto, cualquier estrategia de diversificación debe considerar que actividad minera va continuar al menos en los próximos diez a quince años.
- **Medidas frente a la minería a gran escala:** La extracción de oro realizada por la empresa Mineros S.A continuará los próximos años pues seis de sus siete títulos en explotación expiran hasta después del 2033 y el otro título en explotación, que es de mayor área tiene (casi 36.487 Ha), es un título de reconocimiento de propiedad privada y, por tanto, no tiene fecha de expiración. La empresa posee otros diez títulos en etapa de exploración y de construcción y montaje. Así, de disminuir la actividad minera, esto obedecería más a cuestiones de disponibilidad del recurso o a factores del mercado. En cualquier caso, mientras la actividad continúe se debe pensar cómo contribuye a promover desde ahora la diversificación.

La forma conveniente para direccionar los recursos producidos por la actividad extractiva y las acciones realizadas por la empresa es a través de un plan que tenga en cuenta las necesidades y potencialidades del territorio. Si bien la empresa ha apoyado la consolidación de otros sectores productivos, aportado al desarrollo del capital público y humano con programas de RSE y la Fundación Mineros, y contribuido al desarrollo de la

empresa local a través de los encadenamientos productivos hacia atrás, la diversificación requiere de esfuerzos articulados, sostenidos en el tiempo, que se integren en función de objetivos comunes entre los actores del territorio en el mediano y largo plazo.

Estos objetivos también deben guiar la inversión de las regalías percibidas por la extracción, que en el caso de El Bagre son producidas en su mayoría por títulos mineros (GDIAM, 2021a, p.47). Particularmente, es importante dirigir la inversión a proyectos estratégicos de impacto que contribuyan a la diversificación y evitar la división de los recursos en proyectos pequeños. Los mencionados planes construidos en el marco de los PDET pueden orientar la priorización y orientar la visión del territorio en general. Sin embargo, es importante que esto se articule con estrategias que se traduzcan en acciones para la diversificación económica. Un ejercicio que incorpora esa visión estratégica es el de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.

- **Medidas frente a la minería a pequeña escala y de subsistencia:** los obstáculos para legalizar la actividad minera son numerosos; el principal de ellos es la falta de una política pública diferencial del Estado colombiano que responda a las necesidades específicas de mineros que realizan actividades a pequeña escala y de subsistencia que no cumplen con los requisitos de ley. Abordar esta problemática requerirá de la acción del Gobierno nacional. Algunas medidas planteadas por el GDIAM (2021b, 2021) incluyen la definición de una política minera diferencial para la minería ancestral, ajuste institucional para la minería ancestral y artesanal en escala de subsistencia, creación de una ventanilla única de trámites para mineros en proceso de formalización, enfoque diferencial para pequeños mineros tradicionales en cuanto a requisitos para acceder a la formalización (progresivos) y el establecimiento de alianzas público-privadas para la formalización, entre otras. Aunque la acción del nivel municipal se encuentra limitada, entre las medidas que pueden implementarse está el promover de manera estratégica actividades económicas alternativas para aquellos que no tengan la posibilidad de formalizar su actividad.

Sobre otros sectores productivos

- **Tipos de medidas:** Diversificar la matriz productiva de un territorio es una decisión política y técnica sobre *qué sectores incentivar y cómo hacerlo*. Dentro de las decisiones que deben tomarse están cuáles sectores estratégicos apoyar; si se va a promover sectores existentes o crear condiciones para incentivar nuevas actividades productivas o a sectores que aún son incipientes en el municipio; y qué tipo de incentivos se va a brindar, si serán bienes o servicios públicos (como mejoramiento del ambiente de negocios con derechos de propiedad, provisión de infraestructura, etc.) o si serán incentivos de mercado (beneficios tributarios, subsidios, etc.).

Respecto al tipo de actividades, se recomienda incentivar lo que González-Meyer y Calderón (2018) denominan *actividades activadoras* que se refieren a sectores con máximo impacto en la generación de empleo del territorio o que promueven el desarrollo de otras actividades en el territorio. Idealmente, estas decisiones deben responder a la vocación del territorio.

De acuerdo a investigación de Calderón y González-Meyer (2018, p.82) hay tres grandes tipos de intervenciones para promover la diversificación: políticas de carácter exógeno, orientadas a la atracción de empresas e inversión externa, que se entienden como medio de difusión de nuevas formas de organización y conocimiento; las políticas externas de carácter horizontal (desarrollo de infraestructura, mercados, capital humano, marcos regulatorios y actividades de investigación y desarrollo) o vertical (políticas industriales de carácter sectorial y selectivo); y las políticas internas, de desarrollo local referidas a sistemas de emprendimiento e innovación locales. La adopción de estas medidas deberá responder a un análisis municipal, posiblemente también regional, sobre las potencialidades del territorio y los factores que puedan estar afectando el crecimiento o surgimiento de nuevos sectores productivos.

- **Priorización de sectores según vocación productiva y ventajas comparativas:** Dada la limitada disponibilidad de recursos, debe apostarse por aquellos sectores que tengan alto potencial, abran oportunidades que agreguen valor y generen empleo. Siguiendo la Política de Desarrollo Productivo del nivel nacional, para priorizar los sectores se debe tener en cuenta dos factores: 1) que el sector tenga potencial de crecimiento en ventas y 2) que se tenga una ventaja comparativa revelada o una ventaja comparativa latente para su producción. Entre los sectores que los actores identifican con mayor potencialidad y que requieren un análisis detallado están la producción de caucho, cacao, la apicultura, la piscicultura, el sector forestal y el turismo. Es importante, sin embargo, no olvidar el enfoque inclusivo y socialmente sostenible que debe tener la diversificación; por tanto, es clave tomar medidas a favor del fortalecimiento de la cadena de valor de los bienes agrícolas producidos a escala de subsistencia y pequeña escala.
- **Fortalecimiento empresarial:** Algunas de acciones claves son la formación empresarial, la aplicación de instrumentos financieros, y el fortalecimiento de la asociatividad. Primero, se debe priorizar la formación dirigida a la promoción de emprendimientos e innovaciones, así como a desarrollar capacidades de gestión. También es importante la educación respecto del cuidado del medio ambiente, tanto natural como cultural. Segundo, es esencial facilitar el acceso a créditos con bajas tasas de interés, plazos adecuados y mayores tiempos de gracia, especialmente cuando se trate de financiamiento para capital de inversión y operaciones (maquinaria, equipos, infraestructura productiva y recambio tecnológico para la producción). Para incentivar las actividades productivas priorizadas, podrán implementarse mecanismos e instrumentos diferenciados y especializados. Finalmente, hay que promover la asociatividad y la generación de redes que faciliten la difusión del conocimiento y la circulación de trabajadores.

6. Reflexiones finales

Este documento ha argumentado que la capacidad de diversificación económica está condicionada significativamente por factores del nivel local que, en el caso de El Bagre, no han contribuido favorablemente a desarrollar otros sectores productivos diferentes al sector minero. Esto se explica por la falta de capacidades competitivas (capital humano, capital público e intelectual, capacidad empresarial) así como carencia de capacidades institucionales y de condiciones de contexto. A pesar de la implementación de estrategias

desde hace más de una década por parte del sector público (municipal), el privado y de agencias de cooperación internacional, los resultados han sido incipientes. Entre las causas de ese resultado, hay que mencionar algunas fallas de coordinación, articulación, y de falta de priorización de las medidas en el territorio, según una estrategia clara de diversificación económica conjunta entre diferentes grupos de interés en el municipio.

El análisis de la situación de El Bagre indica que uno de los factores que más limita el mejoramiento de las condiciones locales para la diversificación es la falta de capacidades en el nivel local para responder a las complejidades del territorio. Los problemas son territoriales y requieren tener una visión enfocada en ese nivel, desde sus actores. Sin embargo, las soluciones que deben implementarse no son solo del nivel local en la medida en que algunos problemas, especialmente relacionados al contexto, escapan de la capacidad y de la competencia del nivel municipal. Problemáticas como la presencia de grupos armados, la minería ilegal, los cultivos ilícitos, o la informalidad de la tierra en medio de un territorio que es mayoritariamente reserva forestal, requiere un abordaje integral con recursos de todos los niveles.

La priorización de iniciativas PDET son una herramienta que puede mejorar las condiciones del territorio en general; no obstante, en sí mismas no garantizan que la visión del territorio pueda materializarse, pues la falta de recursos y de articulación puede afectar los resultados esperados. De otra parte, la estrategia de diversificación en El Bagre debe considerar una ruta específica que aborde de manera sistémica los problemas que afectan la diversificación, los determinantes, los sectores prioritarios, los espacios de diálogo con actores locales; y que incorpore los espacios, las iniciativas e instrumentos de carácter subregional y departamental de modo que se facilite la correspondencia entre las acciones de los dos niveles a favor de la diversificación municipal. Esta estrategia deberá reconocer los elementos asociados a la historia de abandono estatal, la violencia y la cultura como asuntos que deben ser abordados transversalmente en las estrategias.

Es oportuno hacer una mención final a la falta de capacidades locales y cuestionar la descentralización en el país. El Bagre es uno de tantos municipios que se ha visto afectado por el acentuado centralismo fiscal y en la toma de decisiones, en un contexto en el que las políticas nacionales no leen las necesidades de los territorios, no hay garantías para la participación ciudadana, y no existen mecanismos efectivos para la coordinación entre los diferentes niveles territoriales. Por lo tanto, pensar en nuevas formas para materializar la descentralización en línea con el espíritu de la Constitución del 91 puede ser un requisito para empezar a pensar en medidas efectivas que promuevan la diversificación en el municipio.

Referencias

- Acosta, D., Villalba, J. (2019). Diseño de una alternativa económica integral e innovadora para los mineros artesanales de El Bagre- Antioquia. [Tesis de Maestría, Corporación Universitaria Minuto de Dios - Universidad Tecnológica de Bolívar]. Repositorio Uniminuto. Disponible en: https://repository.uniminuto.edu/bitstream/handle/10656/7461/TEGI_AcostaBerm%c3%badezDaniela_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alcaldía de El Bagre. (2019). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023. “El Bagre, compromiso de todos”. El Bagre. Disponible en:
- https://concejoelbagre.micolombiadigital.gov.co/sites/concejoelbagre/content/files/000359/17903_plan-de-desarrollo-el-bagre-aprobado.pdf
- Alcaldía de El Bagre. (2018). Acta de Informe de Gestión. Disponible en: <https://www.elbagre-antioquia.gov.co/Transparencia/Informes/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%205-%202018.pdf>
- Alcaldía de El Bagre. (2015). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. “Alianza para la transformación social”. El Bagre. Disponible en: <https://www.elbagre-antioquia.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%202016%20-%202019.pdf>
- Alcaldía de El Bagre.(2009). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio El Bagre. Disponible en: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/29926/pbot-municipio-de-el-bagre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arcos, A., Rivera, E. (2018). Brechas de género en la minería: La minería artesanal y de pequeña escala colombiana desde una perspectiva de género. Envigado. Alianza por la Minería Responsable. Disponible en: https://www.responsablemines.org/wp-content/uploads/2019/02/DIGITAL-BRECHAS-DE-G%C3%89NERO_M21_C13-compressed.pdf
- Altamonte, H., Sánchez, R. (2016). Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308_es.pdf
- Alvarez, R., Rendon, A. (2010). “El territorio como factor del desarrollo”. En: *Semestre Económico*. Vol 13. N27. pp. 39-62. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-63462010000200003&script=sci_abstract&tlng=es
- Antioquia Informa (2021). Pavimentación de 5.8 km en El Bagre, Disponible en: <https://antioquiainforma.com/pavimentacion-de-58-km-en-el-bagre/>
- ART (2018) Pacto Municipal para la Transformación Regional-PMTR. Municipio de El Bagre Agencia de Renovación del Territorio-ART. Bogotá.
- ART (2018) Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR. Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

- Audretsch, D. B., Link, A. N., & Walshok, M. L. (Eds.). (2015). *The Oxford handbook of local competitiveness*. Oxford University Press.
- Banco Mundial. (s.f) Aid For Trade at a Glance 2019. Economic Diversification and Empowerment. Washington. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f61d8ce8-en.pdf?expires=1627164291&id=id&accname=guest&checksum=82F879B3FF5532292EDE522E8A4F1B4D>
- Bastida, A. (2014). "From extractive to transformative industries: paths for linkages and diversification for resource-driven development". En: *Mineral Economics*. No. 27. p. 73-87. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs13563-014-0062-8>
- Bebbington, A., Abdulai, A., Hinfelaar, M., Bebbington, D., y Sanborn, C. (2017). Political settlements and the governance of extractive industry: a comparative analysis of the longue durée in Africa and Latin America. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2986786
- Bhattacharyya, S y Collier, P. (2011). Public Capital in Resource Rich Economies: Is there a Curse? Oxford Economic Papers.
- Calderón, C., González- Meyer, R. (2018). "Pensando la diversificación productiva como alternativa a las especializaciones mineras: el caso de Antofagasta, Chile". En: *Revista de Geografía Espacios*. 7(14) p. 74-99. Disponible en: <https://doi.org/10.25074/07197209.14.910>
- Castillo, C. (2019). Mindefensa y cúpula militar buscan frenar desplazamiento masivo en Antioquia. RCN Radio. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/mindefensa-y-cupula-militar-buscan-frenar-desplazamiento-masivo-en-antioquia>
- Comisión de la Verdad (2020). La guerra nunca se ha ido del Bajo Cauca. Disponible en: <https://comisiondelaverdad.co/especiales/bajo-cauca/actualidad-region.html>
- Corantioquia (2011). Estudio socioeconómico, ambiental y de tenencia de la tierra-Plan de Manejo Ambiental para la Sustracción Parcial de Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena. Disponible en: http://www.itto.int/files/itto_project_db_input/2872/Technical/2-1%20Estudio%20socioeconomico,%20ambiental%20y%20de%20tenencia%20de%20la%20tierra.pdf
- Córdoba, J., Orozco, K (2020). Recomendaciones para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de los Municipio PDET. Municipio El Bagre. Disponible en: <https://www.scribd.com/document/455900931/Informe-de-Capacidades-Institucionales-El-Bagre>
- DANE. (2021). Defunciones no Fetales 2020 preliminar. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones/defunciones-no-fetales/defunciones-no-fetales-2020>
- DANE. (2020). Censo Nacional de Población y Vivienda. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

- DNP (2017). Informe de Resultados. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf
- DNP (2020). Ficha Terridata El Bagre, Antioquia. Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05250>
- Defensoría del Pueblo (2019). Alerta Temprana de Inminencia No. 003-19. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N°-003-19-ANT-Caucasia-El-Bagre-y-Zaragoza.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2015). La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Bogotá.
- El Tiempo (2018). “Usaid ha legalizado 175 unidades mineras en Chocó y Antioquia”. En: *El Tiempo*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/programa-oro-legal-de-usaid-ha-legalizado-175-unidades-mineras-en-choco-y-antioquia-197714>
- Esanov, A. (2012). Economic Diversification: Dynamics, Determinants and Policy Implications. Revuene Watch Institute. Disponible en: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI_Economic_Diversification.pdf
- FAO (2016) Sistemas de Abastecimiento Alimentario Bases para la Inclusión de la Agricultura Familiar. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i5213s/i5213s.pdf>
- Foro Nacional por Colombia. (2018). La diversificación económica a nivel nacional y en territorios extractivos en Colombia: políticas durante el superciclo, situación actual y propuestas. Bogotá. Disponible en: <https://redextractivas.org/catalogo/boletines/la-diversificacion-economica-a-nivel-nacional-y-en-territorios-extractivos-en-colombia-politicas-durante-el-superciclo-situacion-actual-y-propuestas/>
- Foro Nacional por Colombia. (2021). El sector extractivo en Colombia 2019-2020. Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Bogotá. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación (2019). Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque. Disponible en: https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf
- Fundación Ideas Para la Paz (2011). Plan de consolidación en el Bajo Cauca. Disponible en: <https://ideaspaz.org/media/website/BajoCaucaweb.pdf>
- GDIAM (2021a) Comercialización Y Trazabilidad Del Oro En Colombia. Propuesta Para Antioquia. GDIAM Territorial. Medellín. Disponible en: <https://gdiam.org/wp-content/uploads/2021/04/Publicacio%CC%81n-GDIAM-Territorial-2021.pdf>

- GDIAM (2021b) Propuestas Para Una Minería Incluyente En Colombia. Bogotá. Disponible en: <https://gdiam.org/wp-content/uploads/2021/09/Cuarta-publicacio%CC%81n-GDIAM-Nacional-2021-1.pdf>

- Giménez, G. (2005). “La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe”. En: *Revista CEPAL*. No. 86. pp. 103-122. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11071/086103122_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Gómez, T., Gorrón, J., González, M., Quintero, O. y Salazar, C. (2020). El Bagre. Guía base para la reactivación económica. Universidad de Antioquia. Medellín. Disponible en: <https://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/03dec8d2-9c04-4ef1-a359-64f824bc184a/112.+El+Bagre.pdf?MOD=AJPERES&CVID=naluQNM>

- Gobernación de Antioquia. (2020a). Encuesta de Calidad de Vida. Informe de Indicadores. Medellín. Disponible en: <https://antioquia.gov.co/images/PDF2/Planeacion/ECV/ecv-2019/encuesta-de-calidad-de-vida-ecv2019.pdf>

- Gobernación de Antioquia. (2019). Índice Municipal de Competitividad en Antioquia. IMCCA 2019. Medellín. Disponible en: https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/4149f6ce-94bb-46e8-ac3f-6e96fdffb840/%C3%8Dndice+Municipal+de+Competitividad+Municipal_LIV.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n22zeB3

- Gobernación de Antioquia. (2018). Anuario Estadístico de Antioquia. Medellín. Disponible en: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/sistema-de-indicadores-de-antioquia>

- Gelb, A. (2010). Economic Diversification in Resource Rich Countries. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/afrfin/pdf/Gelb2.pdf>

- Gutierrez, J. (2015). “Desarrollo de proveedores locales en el sector extractivo colombiano: cuellos de botella, factores de éxito e implicaciones de política pública”. En: *Opera*. No 17. pp. 5-25. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4419/5009>

- Hanushek, E. (2016). “Will more higher education improve economic growth?”. En: *Oxford Review of Economic Policy*. Volume 32. N. 4. pp. 538-552. Disponible en: <http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%202016%20Oxf%20Rev%20Econ%20Policy%2032%284%29.pdf>

- Invias (2020) Gobierno Nacional y Mineros S.A. entregan primeras obras por impuestos en el Bajo Cauca antioqueño por \$15.000. millones. Disponible en: <https://www.invias.gov.co/index.php/sala/noticias/3687-gobierno-nacional-y-mineros-s-a-entregan-primeras-obras-por-impuestos-en-el-bajo-cauca-antioqueno-por-15-000-millones>

- Lashitew, A., Ross, M., y Werker, E. (2020). “What drives successful economic diversification in resource-rich countries?”. En: *The World Bank Research Observer*. Disponible en: <https://academic.oup.com/wbro/advance-article/doi/10.1093/wbro/lkaa001/5813434?login=true>

- MEN. (2018). Distribución geográfica del déficit de infraestructura educativa. Bogotá. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-355078_recurso_2.pdf
- MEN. (2021). Datos abiertos. En la página institucional. Bogotá. Disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Modelo-Integrado-de-Planeacion-y-Gestion/Datos-abiertos/349303:Datos-Abiertos>
- Minenergía y UNODC (2019) Colombia Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota. Bogotá. Disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24159317/EVOA+espanol.pdf>
- Minenergía y UNODC (2021) Colombia Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota 2020. Bogotá. Disponible en: https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24301534/EVOA_2021_Web.pdf
- Mora, S. (2018). Una apuesta por la juventud en el Bajo Cauca. PARES. Disponible en: <https://pares.com.co/2018/10/18/una-apuesta-por-la-juventud-en-el-bajo-cauca/>
- NRGi, C. (2019). ¿Qué diversificación económica queremos en los países andinos?. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/que-diversificacion-economica-queremos-en-los-paises-andinos.pdf>
- OCDE. (2016). Debida diligencia en la cadena de suministros de oro colombiana. Minería Aurífera en Antioquia.
- Pardo, C. (2020). “Los vaivenes de la violencia en el Bajo Cauca Antioqueño”. En: El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/los-vaivenes-de-la-violencia-en-el-bajo-cauca-antioqueno-article/>
- Portafolio (2020). El proyecto que en seis municipios permitió salvar empresas y empleos. Bogotá. Disponible en: <https://www.portafolio.co/negocios/noticias-coronavirus-proyecto-en-seis-municipios-permitio-salvar-empresas-y-empleos-542170>
- PNUD. (2013). Perfil productivo Municipio El Bagre. Insumo para el diseño de estrategias y alternativas para la generación de empleo a las víctimas de la violencia. Bogotá. Disponible en: https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil_productivo_el_bagre
- Prensa rural (2020, junio 26), Comunidades campesinas rechazan operativos de erradicación en Nechí y el Bagre, Antioquia. Disponible en: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article25581>
- Procuraduría General de la Nación (2020). Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Bajo%20Cauca%20y%20Nordeste%20Antioque%C3%B1o.pdf>
- Quintero, D. (2019, febrero 5). La paz nunca llegó al Bajo Cauca. PARES. Disponible en: <https://pares.com.co/2019/02/05/la-paz-que-nunca-llego-al-bajo-cauca/>

- ReliefWeb (2019). El conflicto armado y la minería continúan afectando al Bajo Cauca. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/el-conflicto-armado-y-la-miner-contin-afectando-al-bajo-cauca>

- Ruiz, S. (2018). “Con la coca disparada, el Bajo Cauca apunta a ser un nuevo Catatumbo”. En: *La Silla Vacía*. Septiembre 20. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/con-la-coca-disparada-el-bajo-cauca-apunta-a-ser-un-nuevo-catatumbo>

- Ruiz, S., Lopera, S., y Cabrera, A. (2018b). “El mapa que traza el aumento de coca en Antioquia”. En: *La silla vacía*. Octubre 5. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-mapa-que-traza-el-aumento-de-coca-en-antioquia/>

- Sarralde, M. (2019). “Cauca: la región en conflicto donde más creció el homicidio”. En: *El Tiempo*. Noviembre 11. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/informe-sobre-el-conflicto-armado-homicidios-y-desplazamientos-en-el-2019-432506>

- Sen, A. (1997). “Capital humano y capacidad humana”. En: *World Development*. 25. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934956.pdf>

- Sena, Universidad de Antioquia y Pact. (2018). Foro económico. Apuestas para el desarrollo económico y productivo de la región del Bajo Cauca.

- Sierra, X., Mora, S. (2020). El Bajo Cauca Antioqueño: Tres Años de Guerra y Dolor. PARES. Disponible en: <https://pares.com.co/2020/06/26/el-bajo-cauca-antioqueno-tres-anos-de-guerra-y-dolor/>

- Tamayo, H. (2015). “Hectáreas sustraídas de reserva forestal se usarán para restitución”. En: *El Mundo*. Octubre 5. Disponible en: https://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos_humanos/hectareas_sustraidas_de_reserva_forestal_se_usaran_para_restitucion.php#.YXbPbBpBzIU

- Unidad de Víctimas. (2020, mayo 8). Comunidades víctimas en El Bagre (Antioquia) garantizan su seguridad alimentaria. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-colectiva/comunidades-victimas-en-el-bagre-antioquia-garantizan-su-seguridad-alimentaria>

- UNODC. (2016). Atlas de la Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Antioquia. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/2016/REATLAS42_antioquia.pdf