

# Gobernanza territorial fragmentada y gestión comunitaria del agua en Urabá (Colombia): prácticas, tensiones y oportunidades

*Fragmented territorial governance  
and community water management in Urabá  
(Colombia): practices, tensions and opportunities*

DAVID ROLDÁN ALZATE, LAURA ARISTIZÁBAL JARAMILLO Y LINEY HOYOS MARTÍNEZ

Recibido: 18 de julio de 2025

Aceptado: 27 de noviembre de 2025

**Resumen:** Este artículo busca aportar la experiencia de Urabá a la reflexión teórica sobre gobernanza, recursos de uso común y gestión comunitaria del agua. A tal fin, se analizan tres comunidades en las que se sintetizan problemas latinoamericanos como la escasa eficacia del Estado subnacional, la prevalencia de la gobernanza criminal, los esfuerzos comunitarios por gestionar los recursos, así como las transformaciones espaciales asociadas a enclaves de agroexportación e infraestructuras de conectividad con el capitalismo. Es producto de una estrategia cualitativa desarrollada en tres investigaciones, basada en el análisis de documentos oficiales, entrevistas y talleres realizados en proyectos de investigación sobre gobernanza del agua en Urabá. Se concluye que existe la persistencia crónica de una gobernanza territorial fragmentada, como proceso desarticulado de toma de decisiones sobre el territorio, a partir de vocaciones institucionales desde el nivel nacional o comunitarias circunstanciales y sin perspectiva regional, que deja abierta la necesidad de repensar las instituciones formales constituidas.

**Palabras clave:** gestión comunitaria del agua, gobernanza territorial, participación, Urabá.

**Abstract:** This article seeks to contribute the experience of Urabá to the theoretical reflection on governance, common-pool resources, and community water management. To this end, it analyzes three communities that synthesize Latin American problems such as the ineffectiveness of subnational State, the prevalence of criminal governance, community efforts to manage their resources, and the spatial transformations resulting from agro-export enclaves and infrastructure connectivity with capitalism. It is the product of a qualitative strategy developed in three research projects based on the analysis of official documents, interviews, and workshops on water governance in Urabá. It concludes that there is a chronic persistence of fragmented territorial governance, as a disjointed process of decision-making regarding the territory, based on institutional vocations at the national or circumstantial community levels and without a regional perspective, which leaves open the need to rethink the established formal institutions.

**Keywords:** community water management, territorial governance, participation, Urabá.

La gestión comunitaria del agua (GCA) es un tema de creciente interés académico en América Latina, sobre todo desde estudios focalizados en espacios subnacionales como la zona sur de Cochabamba (Linsalata, 2014); Michoacán (Casas, 2015), la cuenca alta del río Cauca (Blanco, Ruiz y Pérez, 2022), y Chiapas (Pérez, Llanos, García y Palacios, 2024), en los cuales sobresalen preocupaciones por la gobernanza, la acción colectiva de comunidades indígenas y los estudios críticos sobre segregación espacial, entre las más importantes. En su mayoría, los enfoques metodológicos son interdisciplinarios que buscan mostrar experiencias comunitarias como procesos sociales alternativos a la mercantilización del recurso hídrico.

En cuanto a Colombia, dos hitos han impulsado el interés por la gobernanza comunitaria del agua. El primero es la Sentencia T-740 de la Corte Constitucional (2011), que declara el agua como derecho fundamental con cantidad y calidad suficiente para el consumo doméstico. Este fallo, además, delega al Estado la obligación de garantizar este derecho y reconoce a las comunidades organizadas como prestadoras del servicio en el mismo nivel que las empresas comerciales. El segundo hito es el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera (Jurisdicción Especial de Paz, 2016). En este acuerdo, se establece el agua como un bien común de especial protección bajo un modelo de desarrollo sostenible, y se articula con estrategias claves como el cierre de la frontera agrícola, la protección de zonas de reserva, la construcción de infraestructura de riego y la política de vivienda en la ruralidad.

Asimismo, se evidencia un interés especial por la investigación en GCA, desde el ámbito jurídico e institucional. Motta (2016) hace un análisis sobre la necesidad de reglamentar a profundidad el acceso al agua mediante la gestión comunitaria en Colombia, con el fin de otorgar protección legal a la autorregulación de las comunidades. Por su parte, Murcia-Castillo y Franciel-Delgado (2021) identifican como problema central la segregación socioespacial y neutralidad normativa en Colombia, que explica las limitaciones en la calidad y cantidad de agua desde experiencias de “desarticulación entre visiones normativas dominantes y las lógicas solidarias” (p. 299).

El campo de estudio reviste mayor importancia al examinar experiencias comunitarias en zonas críticas de páramo, como la Provincia del Sumapaz (Rubiano, 2023; Hernández, 2023), en Boyacá (Pérez, 2023), así como

sobre el impacto del Acuerdo de Paz con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Guerrero, 2024; Valencia y Ecuyer, 2023). Excepciones a la fragmentación en la gobernanza del agua en entornos rurales, las encontramos en los casos de acuerdos públicos comunitarios en los municipios de Charalá y Fredonia, donde se logró formalizar políticas públicas de aguas comunitarias (Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, 2024).

Este artículo analiza las experiencias alrededor de la gestión comunitaria del agua y la participación ciudadana en Urabá (Colombia) a partir de tres casos de estudio. Se exploran las prácticas, tensiones y oportunidades que emergen en contextos caracterizados por una gobernanza territorial fragmentada, buscando enriquecer el análisis desde la región. Este texto se articula en torno a una pregunta central: ¿cómo se configura la GCA en Urabá (Colombia), según los distintos tipos de relaciones, prácticas, tensiones y oportunidades en contextos de gobernanza territorial fragmentada? Los resultados presentados se derivan de investigaciones realizadas por el Grupo de Investigación Interdisciplinar en Dinámicas Regionales, Conflictos y Transformación Social, en Pavarandó (Mutatá),<sup>1</sup> Alto de Mulatos (Turbo)<sup>2</sup> y Apartadó.<sup>3</sup>

El artículo se organiza en cinco secciones principales, además de la introducción. Luego de localizar y caracterizar a Urabá como una intersección de espacios e intereses, se presenta el encuadre teórico que articula los conceptos de gobernanza, gobernanza fragmentada y caracteriza la gobernanza territorial en Colombia por su fragmentación y criminalidad. La tercera sección detalla la ruta metodológica y estrategia de análisis mediante una lógica comparativa de los casos de estudio. A continuación, se exponen los hallazgos en torno a tres ejes temáticos: la gobernanza como un proceso territorializado y determinado por los actores con poder (legal/

---

1 Metodología de monitoreo comunitario participativo para la gestión de conflictos socioambientales por el agua y el cambio climático mediante el enfoque de gobernanza territorial en el corregimiento de Pavarandó, Municipio de Mutatá.

2 La comunicación participativa: una herramienta desde la comunicación para el cambio social para la gestión comunitaria en la gobernanza del agua: corregimiento Alto de Mulatos, Turbo-Antioquia.

3 Participación ciudadana y gobernanza democrática para la adaptación al cambio climático en los barrios La Esmeralda, La Esperanza, El Concejo, Primero de Mayo y San Fernando alrededor del río Apartadó, mediante herramientas de comunicación digital.

ilegal, formal/informal), la comunicación desde la perspectiva del cambio social; y la ciudadanía como un tipo ideal, cuya expresión es precaria en el contexto del subdesarrollo. Finalmente, las conclusiones destacan la importancia de la participación comunitaria y los procesos ciudadanos en la lógica de la gobernanza del agua.

### **URABÁ COMO INTERSECCIÓN DE ESPACIOS E INTERESES**

Urabá está ubicada entre las estribaciones de la cordillera occidental de los Andes (Serranía de Abibe) y el Golfo de Urabá (frontera con Panamá). Su ubicación es estratégica para el comercio internacional y la calidad de sus suelos es óptima para la explotación intensiva en banano, plátano, palma aceitera y cacao, especialmente (Posada, 2022). Cuenta con más de 32 000 hectáreas sembradas en banano de exportación, que en 2024 generaron ingresos por más de US\$1 000 millones (Bravo, 2025).

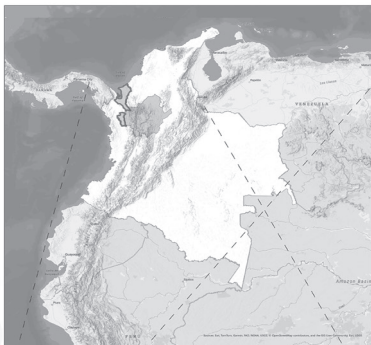
Esta región ha sido un campo de disputas motivadas por la agroindustria, la explotación maderera, la producción de narcóticos y el comercio, que ha generado múltiples migraciones y violencias a lo largo del siglo xx y xxi (Uribe, 2023). El Estado subnacional en Urabá ha sido débil (Revelo, Espinosa y García, 2011), enfocando su presencia en el control militar en connivencia con grupos paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2022). Sobre el agua hay una especial presión para el abastecimiento de proyectos portuarios y de urbanización, en un rápido proceso de transformación territorial (Pimienta, Aramburo y Sepúlveda, 2022). Estas presiones incluyen: deforestación de los bosques para la expansión de la frontera agrícola, ganadería extensiva como principal mecanismo de ingreso, minería de calizas —legal e ilegal— para la construcción, cultivos de coca, aprovechamiento irregular del recurso hídrico y la construcción de vivienda en zonas de alto riesgo.

En este contexto, “las tensiones por el acceso a la tierra en gran parte del país son dirimidas, hoy, por los grupos armados ilegales” (Botero, 2025: párr. 4). Urabá experimenta una gobernanza criminal hegemónica de parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), que suple al Estado en la provisión de bienes públicos (Badillo, Trejos y Rodríguez, 2025). Dicha hegemonía restringe la gobernanza territorial democrática, fenómeno que

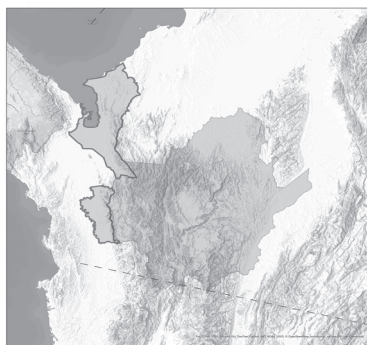
Figura 1

Mapa de ubicación geográfica de Urabá y sus cuencas hidrográficas

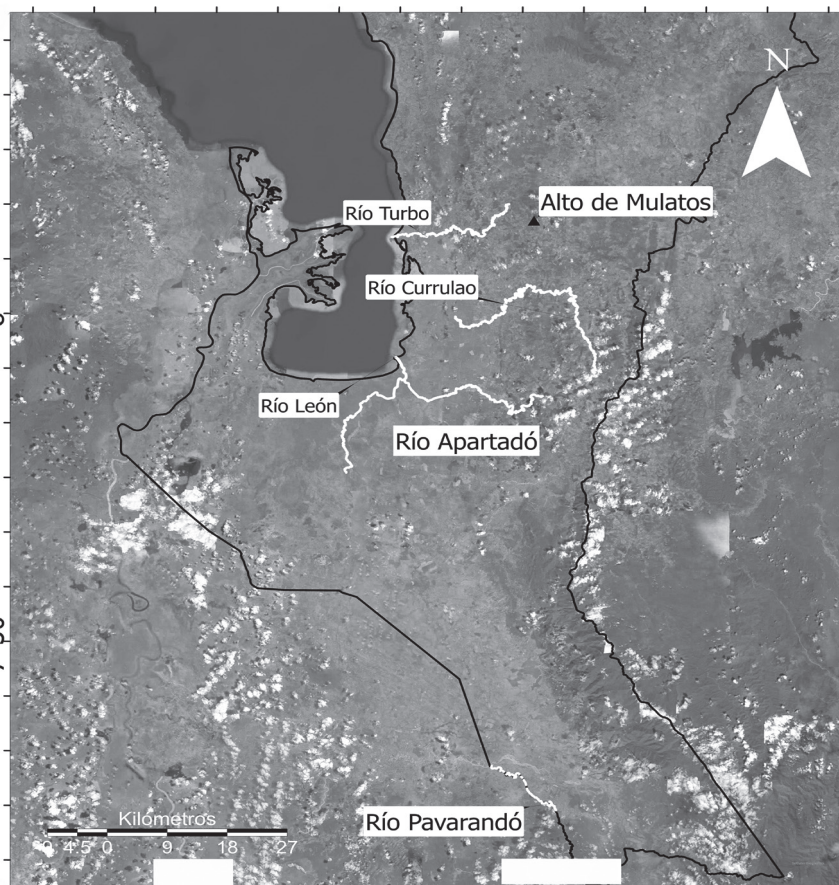
**República  
de Colombia**



**Departamento  
de Antioquia**



**Urabá antioqueño: zonas de interés**



Fuente: elaboración propia.

se ilustrará con testimonios de actores comunitarios en los casos rurales y urbanos analizados.

### **GOBERNANZA TERRITORIAL**

De acuerdo con Kooiman (1994); Driessen, Dieperink, Van Laerhoven, Runhaar, y Vermeulen (2012); Ostrom (1990), y Lange, Driessen, Sauer, Bornemann y Burger (2013), la gobernanza territorial es un proceso político de acción colectiva (Ostrom, 2003), y sus manifestaciones institucionales/administrativas involucran tanto actores estatales como no estatales, con el fin de realizar metas colectivas que creen un orden jurídico (Closa, 2003) e institucional (Theobald, 1999). Frente a la gobernanza policéntrica (Morrison *et al.*, 2023) y en relación con el cambio climático, (Kellner *et al.*, 2024), analizan divergencias entre la relación entre Estado, acción subnacional y democracia en la gestión frente al cambio climático.

La gobernanza territorial emerge como un concepto que explica los procesos de toma de decisiones en contextos de Estados con institucionalidades descentralizadas y comunidades que, desde sus realidades, toman decisiones y ejercen poder sobre recursos de uso común. En el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991 establece que el país es un “Estado social de derecho, con descentralización de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (arts. 1 y 103), y prescribió el derecho al medio ambiente sano (art. 79), la obligatoriedad de la protección de los recursos de uso común (art. 82) y la distribución de los recursos para el agua potable y el saneamiento básico (arts. 356 y 357).

El acercamiento a contextos donde prevalecen instituciones informales se presenta como el más propicio para la investigación de esta temática en Colombia. Examinando el trabajo que Nagendra y Ostrom (2012) realizaron en la India, se observa la prevalencia de altos costos de transacción para monitorear y sancionar el uso excesivo del agua, bajas posibilidades de legislación y control ciudadanos, debido a la ruptura de confianza entre las comunidades. Aquí aparecen otros problemas como la limitada capacidad estatal para precisar geográficamente las competencias institucionales, asunto visible en Colombia. En consonancia con McGinnis (1999), observan alta complejidad en la gobernanza de recursos con grandes incentivos para su explotación. Para Colombia, estas dinámicas pueden estar atravesadas

por prácticas clientelistas, relaciones corporativas, redes de colaboración comunitaria o, incluso, por la cooptación de gobernanzas criminales para el control de rentas legales e ilegales (Duncan, 2025; Badillo, Trejos y Rodríguez, 2025; Feldmann y Luna, 2022).

### **GOBERNANZA TERRITORIAL FRAGMENTADA**

El concepto de gobernanza territorial fragmentada surge de la teoría de la gobernanza fragmentada (Biermann *et al.*, 2020), creado para analizar el policentrismo en la operacionalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el sistema de Naciones Unidas. Haciendo la analogía con la arquitectura institucional para la gobernanza territorial en Colombia (Ortiz Cárdenas, 2019), observamos la predominancia de la fragmentación en la gobernanza territorial en el campo de la gestión del derecho humano al agua.

La metropolización es uno de los procesos más visibles en el análisis de la gobernanza policéntrica actual (Blanco Cruz, 2024), que aparece fragmentada en zonas metropolitanas latinoamericanas (Duque *et al.*, 2019). Esta fragmentación surge en ámbitos subnacionales cuando hay traslape de competencias entre varias municipalidades que compiten por el poder con entidades del gobierno nacional, actuando descoordinadamente sobre un mismo territorio y población. En Urabá existe un proceso emergente de metropolización entre los municipios estudiados, alrededor del cual se ha debatido la necesidad de integrar la institucionalidad en protección ambiental (Tamayo, 2025).

La limitación del aprendizaje social para la gestión colaborativa de los recursos naturales (Schusler, Decker y Pfeffer, 2003), aparece como un elemento adicional de fragmentación. Este aprendizaje requiere interacción y colaboración, mediante comunicación abierta, participación diversa, pensamiento libre, conflicto constructivo, estructura democrática, múltiples fuentes de conocimiento, participación prolongada y facilitación. La ausencia de estos elementos genera parálisis para la toma de decisiones benéficas sobre recursos de uso común.

La ruta del aprendizaje social estaría cifrada en el policentrismo de la gobernanza, que facilite la convergencia entre la distribución de autoridad con una coordinación vertical y horizontal efectiva para asegurar la integración organizacional (Sánchez Galvis *et al.*, 2017), que permita superar

el tradicional modelo comercialista de Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) para el consumo humano, o de corte ecosistémico, como un activo estratégico para la sostenibilidad territorial.

### **GOBERNANZA TERRITORIAL EN COLOMBIA: FRAGMENTACIÓN Y CRIMINALIDAD**

La gobernanza en Colombia ha sido pensada desde el institucionalismo que analiza Castro-Buitrago (2011), acerca de las condiciones del ordenamiento jurídico colombiano en la búsqueda de legitimidad en la acción estatal. No obstante, la multiplicidad de poderes fácticos en los territorios exige la pluralidad de enfoques. Trejos, Tuirán y Villa (2024) examinaron la gobernanza en municipios donde se realizaron planes de desarrollo con enfoque territorial y observaron la debilidad fiscal de estos municipios para garantizar la gestión pública.

Esta exclusión está directamente relacionada con los indicadores sociales y de ejecución por parte de los gobiernos locales de los municipios de Mutatá, Apartadó y Turbo. La capacidad del ente municipal se evalúa en la Medición de Desempeño Municipal (Departamento Nacional de Planeación, 2023) a través de la ejecución de política social y ambiental. En los casos de estudio, se ha observado que la gobernanza territorial ha sido fragmentada con la presencia de instituciones nacionales como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) o el Ejército Nacional, pero no ha sido sostenible.

En consecuencia, la insuficiente cobertura por parte de la autoridad estatal, de orden nacional o subnacional, ha favorecido que estos espacios sean ocupados por gobernanzas que han configurado la “macrocriminalidad con licencia legal de la Urabá-Darién” (Salinas, 2021), con una estructura armada ilegal —las AGC— que constituyen la principal fuerza exportadora de cocaína, de minería ilegal y de extorsión en Colombia (Insight Crime, 2025; International Crisis Group, 2024). La débil presencia del Estado ha facilitado la consolidación del control territorial ilegal que, mediante la fuerza o el uso de la violencia, establece órdenes sociales y económicos que restan legitimidad a las administraciones locales y dificultan la acción colectiva por el temor de los ciudadanos frente a las armas (Trejos, Tuirán y Villa, 2024).

## **APRENDIZAJE SOCIAL, COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CAPITAL SOCIAL**

Como elementos constitutivos de la gestión comunitaria, ubicamos la participación ciudadana, la comunicación participativa y la teoría del capital social como referentes que permiten analizar casos concretos y, en alguna medida, puentes para interactuar socialmente alrededor de recursos de uso común y gobernanza territorial. La participación ciudadana se entiende como un ejercicio fundamental para el desarrollo de una conciencia ciudadana y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios (Cunill, 1991; Velásquez, 2011), elementos constitutivos de la gobernanza (Ostrom, 1990).

La comunicación participativa, enmarcada en los postulados de la comunicación para el cambio social (Gumucio-Dragon, 2011), se reconoce como dinamizador de procesos horizontales de diálogo, de deliberaciones comunitarias y de decisiones más democráticas (Arango, 2009) y del aprendizaje social para la gestión colaborativa de los recursos (Schusler *et al.*, 2003). Esta perspectiva propone alternativas para la participación y apropiación ciudadana en las problemáticas locales, situando la comunicación como elemento transformador de las relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, el actor territorial (Boisier, 2009) se posiciona como agente de cambio, capaz de incidir sobre sus realidades mediante procesos de interlocución y negociación con otros actores con poder institucional y económico. La comunicación participativa se configura así como una práctica social que fortalece la construcción del tejido social en los territorios y habilita espacios para la acción colectiva, con normas sociales colectivas en lugar de enfoques individualistas (Gumucio-Dragon, 2011).

El segundo elemento clave es el capital social (Ostrom, 2003), concebido como el conjunto de redes, normas compartidas y relaciones de confianza que se constituyen entre individuos, grupos, organizaciones y comunidades, las cuales coordinan acciones para avanzar en la construcción de futuros sostenibles con arreglos institucionales con la finalidad de afrontar problemas locales (Whittingham, 2011).

Así pues, la integración entre aprendizaje social, comunicación, capital social y participación ciudadana permite fortalecer los espacios de diálogo y deliberación, y potencia la toma de decisiones para la acción colectiva. En palabras de Whittingham (2011) una comunidad con alta capacidad para actuar como un sistema coherente será sin duda un mejor actor-interlocutor.

## **RUTA METODOLÓGICA**

Este artículo se sitúa bajo el paradigma crítico-social (Trujillo, 2017) y el enfoque de investigación cualitativa (Taylor y Bogdan, 1987), empleando la Investigación Acción Participativa (IAP) (Fals Borda, 1999) como método central. Este posicionamiento permitió generar conocimiento situado y reconocer a los participantes de los tres casos como agentes de cambio y portadores de saberes que coadyuvan en la transformación territorial.

## **ESTRATEGIA DE MUESTREO Y ANÁLISIS**

La estrategia de muestreo en las tres investigaciones fue de tipo no probabilístico, también denominada dirigida, y selecciona intencionalmente a los participantes con criterios que respondieron a las necesidades de construir un análisis que reconozca la participación de actores con incidencia territorial, vitales para los procesos de gobernanza. Los criterios de inclusión fueron: residir o haber residido en las áreas de estudio, estar vinculado a organizaciones sociales, comunitarias o instituciones con incidencia territorial y manifestar el deseo de participar en los espacios de diálogo y construcción colectiva.

Al conocer la naturaleza del contexto en Urabá, así como la debilidad institucional y la presencia de grupos armados ilegales, las investigaciones implementaron protocolos éticos y de seguridad para el proceso de recolección y análisis de la información. Las investigaciones fueron clasificadas como “sin riesgo” para los participantes, de acuerdo con la resolución 8430 de 1993 del Ministerio de Salud de Colombia. No obstante, se establecieron análisis previos de seguridad en los territorios con el propósito de salvaguardar la integridad de la comunidad y del equipo de investigación.

Se aplicó un protocolo de consentimiento informado anclado a las premisas de Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (Unesco, 2006) y los investigadores se comprometieron a respetar plenamente la dignidad humana y la autonomía de las personas para adoptar decisiones sobre su participación. Asimismo, se comprometieron a respetar las prácticas y diversidad cultural e ideológica de los participantes, así como a guardar la privacidad y la confidencialidad de la información, garantizando que no se utilizaría para fines distintos a los declarados.

Bajo estas premisas la recolección de información se estructuró a partir de tres técnicas principales y se realizó un ejercicio de triangulación de datos para su análisis. Estas técnicas incluyeron:

- **Análisis documental:** revisión de fuentes secundarias (Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas [POMCA] del río León y el río Turbo-Currulao, los PDET, los Planes de Desarrollo Municipal de Mutatá, Apartadó y Turbo, y el Plan Clima Paz 2040) para obtener una comprensión integral de las condiciones territoriales y las dinámicas de gobernanza por el agua en Urabá.
- **Talleres participativos:** posibilitaron el codiagnóstico de las tensiones entre los actores alrededor de la gestión del agua. Estos espacios fueron fundamentales para evidenciar las rupturas comunicativas y relacionales inherentes a la gobernanza fragmentada, problematizar los conflictos socioambientales y explorar prácticas comunicativas vinculadas a la acción colectiva.
- **Entrevistas semiestructuradas:** dirigidas a actores clave, tanto comunitarios (Veeduría Mi Río, Juntas de Acción Comunal [JAC]) como institucionales (Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente), para profundizar y contrastar relatos, percepciones y posturas sobre la gestión del agua en los territorios.

Para el proceso de análisis de la información se sistematizaron los datos mediante la identificación de patrones y priorización temática, construcción de unidades de análisis (gobernanza territorial, GCA, comunicación y participación ciudadana) por medio de un ejercicio de categorización, y la aplicación de un análisis de contenido cualitativo (Bautista, 2011) para identificar interacciones, significantes y hechos sociales que se fundamentan en la acción colectiva.

## **CASOS DE ESTUDIO**

Para comprender las experiencias comunitarias desde una lógica comparativa, en la tabla 1 se sintetizan las características principales de cada caso; también se presentan las fuentes hídricas, los actores territoriales, las problemáticas socioambientales, la gobernanza y el poder, la capacidad

de acción colectiva y las potencialidades en Pavarandó, Apartadó y Alto de Mulatos, elementos clave que sientan las bases para identificar patrones, tensiones y diferencias en la gestión del agua en la lógica de una gobernanza fragmentada.

Tabla 1  
Comparación entre las experiencias en Pavarandó,  
Río Apartadó y Alto de Mulatos

<b>Categoría de análisis/comparativas</b>	<b>Caso 1: Pavarandó (rural / étnico / post-conflicto)</b>	<b>Caso 2: Río Apartadó (urbano)</b>	<b>Caso 3: Alto de Mulatos (rural)</b>
Fuentes hídricas	Río Pavarandó y acuíferos subterráneos.	Río Apartadó (tramo urbano 5.7 km).	Aguas superficiales y acueducto artesanal.
Actores clave	Comunitarios: JAC del corregimiento, consejo comunitario. Asociaciones: mujeres, yuqueros y cocaleros.  Institucionales: alcaldía, ART.	Comunitarios: JAC de cinco barrios. Veeduría ciudadana Mi Río.  Institucionales: alcaldía, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (CORPOURABA), EPM.	Comunitarios: JAC veredales. Agricultores. Ganaderos.  Institucionales: alcaldía Turbo, CORPOURABA.
Problemática socioambiental	Ilegales: AGC (hegemonía).	Ilegales: AGC (zonas rurales).	Ilegales: AGC (control territorial).
	Contaminación: minería, cultivos de coca y agroquímicos.	Riesgo de desbordamiento e inundaciones.	Escasez severa (sequía).
	Filtración de pozos sépticos.	Contaminación por descargas domésticas.  Expansión urbana no planificada.	Infraestructura deficiente.
Gobernanza y poder	Deforestación.	Deforestación parte alta del río.	Deforestación histórica (cultura de colonización).
	Criminal: control social por AGC que limita la acción colectiva.  Fragmentada: desarticulación entre autoridades ambientales, locales y comunidad.	Cientelar: cooptación de las JAC por intereses políticos locales.  Fragmentada: Desconexión entre gestión del riesgo y planeación urbana.	Individualista: conflictos internos y desconfianza comunitaria.  Fragmentada: ausencia de conocimiento técnico y nula gestión estatal efectiva.

(Continúa)

(Continuación)

Categoría de análisis/comparativas	Caso 1: Pavarandó (rural / étnico / post-conflicto)	Caso 2: Río Apartadó (urbano)	Caso 3: Alto de Mulatos (rural)
Capacidad de acción colectiva	Media-baja: gestión ancestral del acuífero, pero limitada gestión por actores armados.	Media-baja: veeduría activa pero limitada por amenazas; acción reactiva ante desastres.	Baja: acciones aisladas y poco técnicas. Deliberación fracturada por diferencias políticas.
Potencialidades	Riqueza hídrica estratégica y fuerte identidad territorial.	Patrimonio natural (río como símbolo de identidad urbana).	Ubicación geográfica estratégica (Serranía de Abibe).

Fuente: elaboración propia.

## DEBILIDAD DEL ESTADO SUBNACIONAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Urabá está conformado por ecosistemas costeros, selva húmeda tropical, sabanas inundables y una serranía que atraviesa la mayoría de sus municipios. La definición espacial de las cuencas de los ríos Turbo-Currulao (89 748 hectáreas) y León (189 000 hectáreas), abarca nueve de los 11 municipios de Urabá, determinando sus conexidades biológicas y económicas. Por ello, la protección de la Serranía de Abibe y el piedemonte resulta vital para la sostenibilidad de la expansión productiva, rural y urbana. “Los bosques de la serranía prestan además servicios de conservación de la biodiversidad, fijación de carbono, captación y liberación de agua, y aprovisionamiento de productos forestales como leña y madera” (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, y Fondo de Adaptación 2018: 33).

Este marco de gestión de riesgo prometía crear una gobernanza territorial participativa, basada en “continua retroalimentación a partir de las experiencias de interacción con los actores de la cuenca, en un proceso que permitiera el diálogo de saberes en torno a la gestión ambiental del territorio” (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, y Fondo de Adaptación, 2018: 17). La responsabilidad de la institucionalidad recayó en CORPOURABA, entidad encargada de la ejecución, seguimiento y evaluación del POMCA, así como de la conformación de Consejos de Cuenca, “instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica” (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, y Fondo de Adaptación, 2018: 63). Sin embargo,

condiciones sociales y de gestión pública, evidencian los problemas para lograr estos objetivos.

Según el Índice de Calidad de Vida de la Gobernación de Antioquia (DNP, 2023), todos los municipios de Urabá están por debajo del promedio departamental en calidad de vida (68.48), lo que refleja condiciones de pobreza estructural a escala regional. Asimismo, se evidencian brechas intrarregionales: mientras Apartadó (63.25), Turbo (55.9) y Mutatá (54.2) presentan mejores indicadores, los municipios más rezagados como Murindó, Vigía del Fuerte y San Pedro de Urabá se encuentran entre 37 y cuarenta puntos. Esta situación denota condiciones de pobreza generalizada en todo el territorio, con mayor agudización en las periferias de la región y una capacidad institucional limitada para garantizar derechos ciudadanos.

Por su parte, la Medición de Desempeño Municipal evidencia una realidad crítica del Estado subnacional y la capacidad de la gobernanza territorial ligada al Estado. Mutatá (53.7) presenta indicadores negativos frente a Turbo (59.9) y Apartadó (63.1), por su limitada capacidad de captar ingresos tributarios y otros instrumentos de ordenamiento territorial. Apartadó y Turbo, las ciudades con las principales presiones socioambientales están por encima del promedio nacional, pero aproximadamente diez puntos por debajo de las grandes ciudades del país como Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla (71.9) (DNP, 2023).

En cuanto a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), documentos que deberían diseñarse con la participación ciudadana, con el recurso hídrico como eje estructurante, la realidad preocupa. Mientras el promedio de grandes ciudades alcanza los 80 puntos, Turbo apenas registra el 52 y Mutatá 30. Sólo Apartadó, que actualizó su POT en 2016, presenta un indicador favorable de 72. En contraste, políticas como la de seguridad y gobierno (gestión de la administración pública), aparecen en los primeros lugares de medición (DNP, 2023), lo que sugiere un desequilibrio entre la planeación territorial y otras funciones institucionales.

Finalmente, la lectura territorial de Urabá, desde los POMCA, particularmente del río León, y del río Turbo-Currulao, muestra limitaciones sustantivas en los modelos de gobernanza. El análisis realizado en este documento evidenció el desconocimiento de la población sobre las riquezas naturales, la deforestación, la producción agropecuaria y el desbordado

consumo humano (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, y Fondo de Adaptación, 2018).

### ***Alto de Mulatos***

El Alto de Mulatos es un corregimiento del Distrito de Turbo, con 1 850 habitantes y 115 km<sup>2</sup>, ubicado en un pico de la Serranía de Abibe, sobre la ruta que conecta a Turbo y San Pedro de Urabá. Su poblamiento se consolidó en la década de 1950, impulsado por el interés de migrantes colonos internos, provenientes del Caribe (Departamento de Córdoba y del interior de Antioquia), para aprovechar tierras baldías y recursos naturales. Cuenta con seis instituciones educativas y un sistema de acueducto comunitario abastecido por aguas superficiales represadas artesanalmente (Gobernación de Antioquia, s. f. a).

Según el POMCA, la evaluación del índice de uso del agua muestra alta vulnerabilidad de contaminación, producto de actividades predatorias del medio ambiente. “El territorio de Alto de Mulatos se encuentra en el rango de 49% de presencia de sobreutilización o subutilización, entre ligera y severa. Esto demuestra la presencia permanente de conflictos altos por el uso del suelo (71.4% del total)” (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, y Fondo de Adaptación, 2018: 121).

Durante el proceso de colonización coexistieron prácticas cooperativas para el aprovechamiento del recurso hídrico. Un poblador recuerda que “antes el agua se usaba por medio de consensos de palabra [...]. Aún si se vendía la tierra, era con la condición de dejar tomar el agua” (comunicación personal, marzo de 2024). Sin embargo, la deforestación era una actividad necesaria para garantizarse tierra cultivable por encima de la sostenibilidad del recurso hídrico, al concentrar la gestión comunitaria en acciones de la subsistencia, como lo menciona otro habitante: “¿Usted dejaría toda una montañota de tierra sin tumar (árboles)? ¿Sin nada a cambio de eso [tener bosque]?” (comunicación personal, marzo de 2024).

Esta dinámica consolidó la idea de que el recurso hídrico estaría siempre disponible y sería inagotable. Testimonios como “nunca he pensado que el agua se pueda secar” o “siempre hemos tumbado y el agua no se ha secado, luego llueve y vuelve y se llena” (comunicación personal, marzo de 2024), evidencian una desconexión entre el saber local y la relación entre

deforestación y escasez del agua; la comunidad no lo interpreta como un problema público relacionado con la sostenibilidad ambiental.

En el año 2021, la comunidad del Alto de Mulatos construyó una represa artesanal para contar con agua en épocas de sequía. Cavaron un pozo hondo con maquinaria pesada, talaron árboles endémicos, removieron la capa vegetal del suelo, dispersando flora y fauna en el entorno. Se cumplió el objetivo de represar el agua, pero ésta no es apta para el consumo humano. Los efectos de la construcción generaron tensiones, algunos habitantes manifestaron que la situación empeoró: “Antes uno bebía tranquilo su agua directamente de la llave, y hoy cada llave tiene un trapo como filtrador para colar la suciedad”; “entre unos pocos tomaron la decisión” (comunicación personal, marzo de 2024). Además, se evidencian problemas de planificación técnica señalando que “con la máquina taparon los caños que llenan cuando llueve” (comunicación personal, marzo de 2024). Aunque la solución al déficit de agua potable en el Alto de Mulatos requiere la construcción de un acueducto corregimental, la inversión pública necesaria excede la capacidad de gestión comunitaria. “Hubo acuerdos a largo plazo sobre la toma del agua, pero no por escrito. Todo fue por medio de la palabra. El acuerdo se sostuvo por mucho tiempo [...]. Pero después de la violencia, hubo un cambio del 80% de la población, entonces es difícil sostener esos acuerdos” (comunicación personal, marzo de 2024).

El caso de Alto de Mulatos evidencia una colonización desordenada que priorizó la expansión agrícola sobre la sostenibilidad hídrica. El crecimiento poblacional condujo a escasez de agua, que trató de solventarse por medio de la construcción de una represa artesanal, que empeoró el problema al no gestionarse técnicamente la potabilización. Finalmente, las prácticas individualistas, en cuanto a la participación de la comunidad en espacios de toma de decisiones, sumadas al control hegemónico de la estructura criminal AGC, han limitado la gestión y participación ciudadana.

### ***Pavarandó: violencia, abundancia y escasez***

Pavarandó es un corregimiento del municipio de Mutatá con tres mil habitantes, ubicado en la llanura boscosa Urabá. Su riqueza cultural se acompaña de las poblaciones afrodescendiente, indígena y mestiza, las cuales se conforman en gran medida por víctimas del desplazamiento

forzado, y provienen de municipios del bajo Atrato (Chocó) tras eventos traumáticos como la masacres de 1997 que rompió los vínculos sociales (CORPOURABA, 2019; Gómez, 2016). Este territorio anfibia se nutre por grandes afluentes del río León (río Pavarandó y río Mutatá), y es una zona estratégica de recarga del acuífero subterráneo de Urabá (Betancur, 2023). Dichas cuencas son parte de las fuentes priorizadas para el acueducto regional y el proyecto El Sable, realizado por Empresas Públicas de Medellín (EPM), que abastecerá a la zona central de Urabá epicentro poblacional y de la explotación bananera (Gobernación de Antioquia, s. f. b). “Anteriormente teníamos el acueducto que era comunitario. Cuando pasa el tema de la violencia, que nos vamos, todo se desaparece. Cuando regresamos, entonces algunas personas volvieron a conectar en el nacedero que hay allá en Chocó. Como esa tubería no se volvió a tocar, entonces hicimos pozo” (comunicación personal, 17 de marzo de 2024).

Aunque la mayor parte de la comunidad está abierta a la presencia de actores como EPM, existen críticas frente a la posibilidad del cobro de tarifas asociadas a un acueducto comercial. Los habitantes reconocen el valor de su biodiversidad y oferta hídrica para el futuro de Urabá, pero se sienten ampliamente vulnerados ante una escasa capacidad de incidencia en las decisiones sobre las fuentes hídricas que los rodean.

El retorno vivido por los desplazados de la violencia en el siglo XXI ha permitido afianzar la identidad territorial, al recuperar los medios de vida y la relación con los ecosistemas. Esta identidad se ha traducido en acción colectiva, buscando el reconocimiento de actores como EPM y la misma alcaldía de Mutatá. No obstante, en los diálogos se evidencia el miedo por el control armado que ejercen las AGC en sus relaciones sociales, lo cual limita la voz crítica frente a los grandes proyectos que se configuran en el territorio. En los encuentros se pudo evidenciar que algunos miembros de la comunidad trabajan en plantaciones de coca y reivindican esta actividad como una obligación generada por la coacción armada, que mantiene en vilo las relaciones sociales.

Pese a estas barreras, la comunidad ha gestionado el manejo del acuífero que aprovechan para uso doméstico mediante conocimientos ancestrales. Además, han detectado filtraciones de las aguas residuales y los pozos sépticos hacia el acuífero que generan graves problemas de contaminación. En respuesta a esta situación han establecido acciones de vigilancia sobre la

construcción de nuevos pozos sépticos, lo que evidencia esfuerzos comunitarios en la gestión del agua con las herramientas disponibles (comunicación personal, 17 de marzo de 2024).

### ***Río Apartadó: arteria en problemas de una ciudad creciente***

Apartadó se consolida como una ciudad intermedia (Asointermedias, s. f.), con una alta proyección de crecimiento económico, ya que está directamente impactada por la agroindustria del banano y el emergente sector logístico-portuario. Sin embargo, este desarrollo contrasta con la vulnerabilidad de la población aledaña al río que ha sufrido inundaciones y pérdidas materiales por el desbordamiento ocurrido en nueve oportunidades durante los últimos treinta años en la zona urbana. Ante esta situación, los damnificados crearon una veeduría ciudadana con el fin de defender el derecho a un medio ambiente sano frente a la gestión pública y las autoridades administrativas. Esta iniciativa ha contado con el respaldo de las JAC de los barrios más afectados. No obstante, su efectividad se ve limitada por la cooptación clientelista de parte de alcaldes y concejales que coartan la capacidad de incidencia en la acción colectiva.

Aunque la problemática se manifiesta en la zona urbana, existe una alta incidencia del control territorial ejercido por las AGC en la ruralidad, específicamente en San José de Apartadó. A esto se suma la sedimentación del río en la desembocadura por la intervención de los productores bananeros. Integrantes de la Veeduría Mi Río señalan que la acción colectiva se ha concentrado en la denuncia ante diversos actores locales, dada la omisión de soluciones definitivas por parte la alcaldía de Apartadó y la autoridad ambiental, CORPOURABA. No obstante, manifestaron que debieron abandonar la investigación en la cuenca del río ante las amenazas de actores armados ilegales que ejercen control en la zona (comunicación personal, 24 de agosto de 2024).

En tal sentido, el problema crónico en el río Apartadó no responde a una ausencia de participación —ya que cuenta con la veeduría ciudadana y las JAC—, ni a la invisibilización de la problemática, debido a que los medios de comunicación han mostrado ampliamente los problemas asociados a los desastres. La falta de soluciones estructurales al problema del río Apartadó tiene que ver con la incapacidad de un Estado subnacional y la fragilidad

frente a las gobernanzas criminales y el desbordado poder de la agroindustria bananera sobre los afluentes (CORPOURABA, 2019). Este escenario se agrava por la falta de transparencia por parte de las autoridades en la ejecución de proyectos de mitigación y ordenamiento territorial alrededor del agua, así como con las limitaciones del aprendizaje social debido a compromisos clientelistas de varios miembros de las comunidades.

### ***Gobernanza territorial fragmentada en los territorios***

El análisis previo evidencia el carácter fragmentado de la gobernanza ante un fenómeno paradójico: la coexistencia de autoridad ambiental, instituciones para la implementación del Acuerdo Final y la institucionalidad para el manejo de cuenca (POMCA), frente al bajo impacto las soluciones de política pública. Aunque Urabá cuenta con una tradición de treinta años de construcción de Estado subnacional y tiene instituciones autorizadas para sancionar la depredación del medio ambiente, carece de mecanismos eficaces para reducir la fragmentación en la gobernanza del recurso hídrico.

En este contexto, la gobernanza criminal emerge como alternativa para la mediación en la gestión comunitaria que ejecutan los ciudadanos para la solución de sus problemas. En los procesos comunitarios prevalecen soluciones ambientales de corto plazo para atender la distribución de agua de consumo humano y el suministro para la agricultura. Sin embargo, estas soluciones han sido negativas a largo plazo, ya que derivan en la contaminación de acuíferos (uso de pozos sépticos; Pavarandó), la alteración del curso del río con diques para evitar inundaciones (Apartadó) o la sedimentación y afectación del ecosistema por la construcción de represas sin control (Alto de Mulatos).

Así, la gobernanza territorial fragmentada permite evidenciar que las pretensiones de las competencias nacionales y locales no se materializan debido a la fragilidad institucional de la autoridad ambiental y del Estado subnacional. A esto se suma la falta de convergencia entre los actores de la región, JAC, veedurías, EPM, frente al recurso hídrico. Finalmente, la ruptura de confianza entre estas entidades impide la posibilidad de un policentrismo efectivo capaz de configurar una visión territorial unificada.

### ***La comunicación como elemento detonante para la acción colectiva***

Los ejercicios de investigación desarrollados en torno a la gestión del agua y su incidencia en la gobernanza territorial evidenciaron las limitadas capacidades de actuación por parte de los actores gubernamentales y ambientales presentes en Urabá. Asimismo, se observó que las instituciones tienden a reproducir dinámicas verticales, en las que se privilegian los saberes técnicos y se establecen jerarquías territoriales respecto a quién posee el conocimiento legítimo para la gestión del agua. Estas dinámicas de relacionamiento desconocen los procesos comunitarios e invisibilizan las prácticas comunicativas que posibilitan la participación. En consecuencia, se excluyen los saberes locales para la toma de decisiones y se debilita la posibilidad de impulsar de forma colectiva soluciones sostenibles.

En este contexto, se observan comunidades con limitaciones estructurales para incidir en decisiones que afectan directamente sus condiciones de vida. Esta situación se traduce en tensiones profundas relacionadas con la participación, el liderazgo y la gestión territorial, fragmentando el tejido social y debilitando la acción colectiva, con variaciones según el tamaño de la población y el grado de expansión de cada comunidad.

No obstante, en los territorios surgen prácticas comunicativas que fortalecen los procesos organizativos y potencian la acción colectiva. Tal como lo señalan Acosta y Garcés (2013), la comunicación generada por sujetos y comunidades permite redirigir colectivamente los esfuerzos hacia la consecución de propósitos comunes. Estas prácticas, de naturaleza articuladora, constituyen formas legítimas para ejercer la acción colectiva.

En las experiencias organizativas en Pavarandó (Mutatá), Apartadó y Alto de Mulatos (Turbo), se identificaron procesos de significación colectiva que posibilitan movilizar ideas y narrativas mediante formatos comunicativos cercanos y accesibles, como mensajes vía WhatsApp, audios, fotografías y videos cortos. Estas expresiones, con estéticas propias e iniciativas compartidas, configuran conocimientos situados que se materializan en productos comunicativos con gran potencial para promover iniciativas vinculadas al cuidado del agua, la resistencia y el buen vivir.

Durante las investigaciones, se cocrearon diversos productos comunicativos a fin de visibilizar las acciones comunitarias en los territorios, los cuales no sólo evidencian las gestiones en torno al agua, sino que permiten amplificar las voces de las comunidades. De este ejercicio de diálogo y

trabajo conjunto resultó la serie de pódcast “Memorias del Agua en Urabá” (Facultad Comunicaciones y Filología-Universidad de Antioquia, 2025a), una estrategia sonora en la que se comparten historias, vivencias y reflexiones sobre los procesos de gobernanza hídrica que emergen en la región.

Asimismo, se realizaron dos productos audiovisuales, cuyos objetivos fueron definidos por la comunidad. En el caso de Pavarandó, se identificó la necesidad de exponer los conflictos relacionados con el acceso al agua y la expansión territorial sin planeación, buscando incidir en los procesos de gobernanza a nivel municipal y regional. En esta lógica surgió el video “La vida fluye con el agua” (Comunicaciones Ciencias Sociales y Humanas-Universidad de Antioquia, 2025), una producción polifónica que evidencia la importancia del agua como recurso vital y la urgencia de su protección para garantizar condiciones de vida dignas.

Por su parte, en Apartadó, la comunidad propuso elaborar un audiovisual que enfatizara la necesidad de acciones concretas por parte de las autoridades locales, regionales y ambientales encargadas de la gestión del riesgo. En respuesta, se elaboró el video “Un llamado a la acción” (Facultad Comunicaciones y Filología-Universidad de Antioquia, 2025b), donde lideresas y líderes comunitarios relatan las afectaciones sufridas por las inundaciones a lo largo del tiempo. A través de sus voces, se visibilizan los desafíos ambientales y sociales alrededor del río, así como las luchas y acciones desarrolladas por la comunidad en el territorio.

Estas formas de comunicación constituyen espacios legítimos para compartir reflexiones sobre temas comunes. Así pues, las expresiones que emergen del trabajo colaborativo permiten reconocer y fortalecer las acciones colectivas que se configuran en los territorios. Estas producciones constituyen una forma para democratizar los procesos de comunicación (Acosta y Garcés, 2013), al empoderar a las comunidades mediante la narración de sus propias historias y la visibilización de sus procesos.

## **CONCLUSIONES**

La investigación evidenció una gobernanza territorial fragmentada en Urabá, donde se han configurado históricamente procesos de expansión y explotación descontrolada de los recursos naturales. Este modelo ha operado en detrimento de la garantía del derecho al agua en términos de calidad

y cantidad suficientes. Al respecto, el Estado aparece fragmentado en sus capacidades nacionales y subnacionales, con riesgos de desabastecimiento y desastres, sin ofrecer soluciones estructurales.

Si bien se identifican iniciativas de organización por parte de colectivos comunitarios, su alcance se ve limitado por la prevalencia del poder clientelar y criminal. En múltiples casos, estos espacios se utilizan para el acceso a mayores recursos económicos y réditos políticos, respondiendo más a funciones instrumentales que a principios de liderazgo comunitario. En este contexto, algunas Juntas de Acción Comunal se han transformado en instrumentos de poder y control, debilitando su rol como escenarios legítimos de representación ciudadana.

Las diferencias políticas y las tensiones internas han entorpecido la construcción de consensos derivados del debate, el intercambio de ideas y las reflexiones colectivas sobre la gestión del agua, y limitan la cooperación y consolidación de estrategias orientadas a la sostenibilidad de los ecosistemas hídricos mediante el aprendizaje social, especialmente en un contexto crítico ante los desafíos del cambio climático.

Asimismo, la debilidad de la institucionalidad nacional y subnacional ha impedido la consolidación de un modelo de gobernanza liderado por la autoridad ambiental. En contraposición, emergen múltiples gobernanzas fragmentadas, desde los intentos de las comunidades por abastecerse y la construcción de infraestructuras improvisadas que se constituyen en amenazas, como es el caso del río Apartadó. Estas disputas internas han derivado en tensiones que impiden la construcción de consensos para avanzar en el desarrollo comunitario a escala local y regional.

La complejidad de los procesos de gobernanza policéntrica en Urabá, donde se entrecruzan factores económicos, políticos, sociales y ambientales exige un enfoque integral que articule comunidades, organizaciones de base, líderes políticos y entidades estatales. Las tensiones observadas se relacionan con el acceso, gestión y control del agua, y se ven agravadas por rupturas en los procesos de comunicación que impiden la construcción de entendimientos comunes. Esto evidencia una fractura en el capital social territorial, limitando los espacios de participación y cooperación ciudadana. Dichas rupturas tienen raíces en la historia de violencia que ha marcado el territorio, afectando profundamente las relaciones entre organizaciones sociales y actores institucionales.

No obstante, frente a las limitaciones, han surgido propuestas comunicativas en articulación con diversos actores territoriales, como la Universidad, que ha dado lugar a productos como pódcast, videos y cartillas. Estos productos, distribuidos en formatos ágiles, cotidianos y accesibles, se configuran como herramientas legítimas para la acción política y el ejercicio ciudadano. Además de visibilizar las luchas por el agua, contribuyen a incidir en la opinión pública, fortalecer las capacidades de agenciamiento comunitario y promover narrativas transformadoras.

Finalmente, los casos estudiados tienen elementos comunes como la potencialidad de la biodiversidad y las serias dificultades para consolidar procesos de democratización, en medio de una integración institucional que sólo aparece de forma esporádica. Esta realidad contrasta con los hitos político-institucionales de la Gestión Comunitaria del Agua en Colombia, consagrados en la Constitución y en el Acuerdo Final de Paz, que trazaron la ruta para garantizar el derecho al agua potable y a un medio ambiente sano, derechos que aún están lejos de materializarse en los territorios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acosta, Gladys, y Ángela Garcés (2013). *Colectivos de comunicación y apropiación de medios*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Arango Gil, Jenny (2009). “El comunicador social como agente sensibilizador para la promoción de la educación y cultura ambiental en el cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión de ruido en la vereda La Vorágine, corregimiento de Pance, municipio de Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca”. Trabajo de pregrado. Colombia: Universidad Autónoma de Occidente.
- Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias) (s. f.). *Apartadó*. Disponible en <<https://asointermedias.com/ciudad/apartado/>> (consulta: 13 de febrero de 2025).
- Badillo, Reynell, Luis Fernando Trejos, y Angélica Rodríguez (2025). “‘El territorio es tuyo, pero la gente es nuestra’: los vínculos familiares y emocionales en la guerra por la Sierra Nevada de Santa Marta”. *Colombia Internacional* 122: 187-213.
- Bautista, Nelly (2011). *Proceso de la investigación cualitativa. Epistemología, metodología y aplicación*. Bogotá: Editorial El Manual Moderno.
- Betancur Vargas, Teresita (2023). *El potencial de las aguas subterráneas en Antioquia*. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Biermann, Frank, Melanie van Driel, Marjanneke Vijge, y Tom Peek (2020). "Governance Fragmentation". En *Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation*, editado por Frank Biermann y Rakhyun Kim, 158-180. Cambridge University Press.
- Blanco Cruz, Luis (2023). "Reflexiones sobre el modelo de gobernanza y el policentrismo en las áreas metropolitanas". *Opera* 34: 57-81.
- Blanco-Moreno, Carolina, Daniela Ruiz-Grisales, y Mario Pérez-Rincón (2022). "Retos y oportunidades de la gestión comunitaria del agua en la ruralidad de la Cuenca Alta del río Cauca, Colombia, bajo la pandemia del covid-19". *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social* (34): 223-248.
- Boisier, Sergio (2009). "El retorno del actor territorial a su nuevo escenario". *Ambienta* (89): 112-141.
- Botero, Rodrigo (2025). "¿Estado fallido en los territorios?". *Revista Cambio*, 27 de enero.
- Bravo, Macarena. (2025). "Presidente de Augura: Es la primera vez que Colombia llega a cifras de exportación superior a los 1 000 millones de dólares". *Portal Frutícola*, 5 de mayo.
- Casas, Abril (2015). "La gestión comunitaria del agua y su relación con las políticas públicas municipales: El caso del manantial de Patamburapio en el estado de Michoacán, 2009-2014". *Intersticios Sociales* (10): 1-43.
- Castro-Buitrago, Erika (2011). "Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental". *Opinión Jurídica* 10: 33-56.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2022). *Así se gestó el fenómeno paramilitar en el Urabá antioqueño, sur de Córdoba, bajo Atrato y Darién*. Disponible en <<https://centrodememoriahistorica.gov.co/asi-se-gesto-el-fenomeno-paramilitar-en-el-uraba-antioqueno-sur-de-cordoba-bajo-atrato-y-darien/>> (consulta: 12 de enero de 2025).
- Closa, Carlos (2003). "El libro blanco sobre la gobernanza". *Revista de Estudios Políticos* 119: 485-503.
- Comunicaciones Ciencias Sociales y Humanas-Universidad de Antioquia (2025). "Pararandó. La vida fluye con el agua". YouTube, 11 de abril. Disponible en <[https://youtu.be/3ewKpZwc\\_Ls?si=D4Vovt9QebA98GAG](https://youtu.be/3ewKpZwc_Ls?si=D4Vovt9QebA98GAG)> (consulta: 11 de junio de 2025).
- Constitución Política de Colombia (1991, 7 de julio). Artículos 1, 79, 82, 103, 356 y 357.
- Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila (2025). *Acuerdos público comunitarios: experiencias locales en incidencia en políticas públicas para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua* (Cuadernillo No. 10). Medellín: Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila.

- CORPOURABA (2019). *Ajuste del plan de ordenación y manejo de la cuenca del Río León SZH (1201) localizada en el Departamento de Antioquia en jurisdicción de la corporación para el desarrollo sostenible del Urabá*: Cap. 3. Fase de diagnóstico caracterización de las condiciones sociales, culturales y económicas. CORPOURABA. Disponible en <<https://share.google/0wxGIbavVF0CfXhOM>> (consulta: 20 de febrero de 2026).
- Corte Constitucional de Colombia (2011). *Sentencia T-740/11* [Derecho Fundamental al agua]. Disponible en <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm>> (consulta: 10 de marzo de 2025).
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023). *Medición de desempeño municipal*. Disponible en <<https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>> (consulta: 5 de abril de 2025).
- Driessen, Peter, Carel Dieperink, Frank van Laerhoven, Hens Runhaar, y Walter Vermeulen (2012). “Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance-experiences from The Netherlands”. *Environmental Policy and Governance* 22 (3): 143-160.
- Duncan, Gustavo (2025). “Los cocaleros jamás unidos”. *El Tiempo*, 9 de abril.
- Duque, Juan, Nancy Lozano-Gracia, Jorge Patino, y Paula Restrepo (2019). “Institutional fragmentation and metropolitan coordination in Latin American cities: What consequences for productivity and growth?”. *World Bank Policy Research Working Paper* (8696).
- Facultad Comunicaciones y Filología-Universidad de Antioquia (2025a). “Memorias del agua en Urabá”. YouTube, 24 de abril. Disponible en <<https://youtu.be/GNUs7UngrDA?si=D4mZmRERHWCddz11>> (consulta: 12 de junio de 2025).
- Facultad Comunicaciones y Filología-Universidad de Antioquia (2025b). “Un llamado a la acción”. YouTube, 29 de abril. Disponible en <[https://youtu.be/tpxr\\_\\_fefHo?si=Kjbgw2KAplkw7Jco](https://youtu.be/tpxr__fefHo?si=Kjbgw2KAplkw7Jco)> (consulta: 11 de junio de 2025).
- Fals Borda, Orlando (1999). “Orígenes universales y retos actuales de la IAP”. *Análisis Político*, (38): 73-90.
- Feldmann, Andreas, y Juan Luna (2022). “Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos”. *Annual Review of Sociology* 48, S-1-S-23.
- Gobernación de Antioquia (s. f. a). *Corregimiento Alto de Mulatos. Corregimientos de Antioquia*. Disponible en <<https://corregimientos.antioquia.gov.co/corregimiento-alto-de-mulatos/>> (consulta: 10 de mayo de 2025).
- Gobernación de Antioquia (s. f. b). *Corregimiento Pavarandó. Corregimientos de Antioquia*. Disponible en <<https://corregimientos.antioquia.gov.co/corregimiento-pavarando/>> (consulta: 10 de mayo de 2025).

- Gómez, Paco (2016). “¿Y si Colombia recordara Pavarandó?”. *Colombia Plural*, 21 de diciembre.
- Guerrero Gaviria, Katherine (2024). “Acceso al agua potable y saneamiento básico en áreas rurales de Colombia: un análisis de los programas de desarrollo con enfoque territorial”. Tesis de maestría en Políticas públicas. Bogotá: Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.
- Gumucio-Dagron, Alfonso (2011). “Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo”. *Signo y Pensamiento* 30 (58): 26-39.
- Hernández Velásquez, Sebastián (2023). “Acueductos comunitarios y distritos de riego en el Sumapaz: Historia ambiental como resistencia a la acumulación y la eficiencia”. Tesis de maestría en Estudios interdisciplinarios sobre el desarrollo. Bogotá: Universidad de los Andes.
- InSight Crime (2025). “Los Gaitanistas-Clan del Golfo”. 18 de marzo.
- International Crisis Group (2024). “*La incógnita de la ‘paz total’: qué hacer con los gaitanistas*”. 19 de marzo.
- Jurisdicción Especial de Paz (JEP) (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Kellner, Elke, Daniel Petrovics, y Dave Huitema (2024). “Polycentric climate governance: The state, local action, democratic preferences, and power-emerging insights and a research agenda”. *Global Environmental Politics* 24 (4): 1-20.
- Kooiman, Jan (ed.) (1994). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. Londres: Sage Publications.
- Lange, Phillipp, Petter Driessen, Alexandra Sauer, Basil Bornemann, y Paul Burger (2013). “Governing towards sustainability, conceptualizing modes of governance”. *Journal of Environmental Policy & Planning* 15 (3): 403-425.
- Linsalata, Lucia (2014). “Ni público, ni privado: común. Prácticas y sentidos de la gestión comunitaria del agua en la zona sur de Cochabamba en Bolivia”. En *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*, coordinado por Claudia Composto y Mina Navarro, 165-188. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- McGinnis, Michael Dean (1999). *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Michigan: University of Michigan Press.
- Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, y Fondo de Adaptación (2018). *Formulación pomca Río Turbo-Currulao. Documento general*. Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá-CORPOURABA. Disponible en <[https://corpouraba.gov.co/wp-content/uploads/304-Documento\\_General-R%C3%ADO-Turbo-Currulao-Formulacion-1.pdf](https://corpouraba.gov.co/wp-content/uploads/304-Documento_General-R%C3%ADO-Turbo-Currulao-Formulacion-1.pdf)> (consulta: 10 de enero de 2025).

- Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, y Fondo de Adaptación (2019). *Formulación POMCA Río León*. Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá-CORPOURABA. Disponible en <<https://corpouraba.gov.co/wp-content/uploads/1.-Formulaci%C3%B3n-POMCA-r%C3%ADo-Le%C3%B3n.pdf>> (consulta: 25 de enero de 2025).
- Ministerio de Salud (1993). *Resolución 8430 de 1993. Por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud*. Disponible en <[https://normograma.invima.gov.co/compilacion/docs/resolucion\\_minsalud\\_r8430\\_93.htm](https://normograma.invima.gov.co/compilacion/docs/resolucion_minsalud_r8430_93.htm)> (consulta: 3 de febrero de 2025).
- Morrison, Tiffany, Örjan Bodin, Graeme Cumming, Mark Lubell, Tim Seppelt, Ralf Seppelt, y Christopher Weible (2023). “Building blocks of polycentric governance”. *Policy Studies Journal* 51: 475-499.
- Motta Vargas, Ricardo (2016). “El derecho de la gestión comunitaria del agua en Colombia para garantizar el acceso al agua potable”. *Revista Misión Jurídica* 11 (15): 321-334.
- Murcia-Castillo, Paula Alejandra, y Andrés Francel-Delgado (2021). “Segregación socio-espacial y neutralidad normativa en la gestión comunitaria del agua”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (106): 299-329.
- Nagendra, Harini, y Elinor Ostrom (2012). “Polycentric governance of multifunctional forested landscapes”. *International Journal of the Commons* 6 (2): 104-133.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2006). *Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos de la Unesco de 2006*. Disponible en <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180_spa)> (consulta: 1 de marzo de 2024).
- Ortiz Cárdenas, Silvana (2019). *Gobernanza del agua en Colombia: caracterización de sus componentes según el marco analítico de la gobernanza*. Tesis de especialización en Planeación ambiental y manejo de recursos naturales. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2003). “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”. *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 155-233.
- Pérez Alaix, María (2023). “La historia de los acueductos comunitarios de Boyacá: una lucha por las fuentes hídricas”. Tesis de maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo. Colombia: Universidad de los Andes.
- Pérez-Hernández, Carmela, Luis Llanos-Hernández, Antonino García-García, y María Isabel Palacios-Rangel (2024). “La gobernanza en la gestión comunitaria del agua en Zinacantán, Chiapas, México”. *Sociedad y Ambiente* (27): 1-28.
- Pimienta Betancur, Alejandro, Clara Aramburo Siebert, y Lida Sepúlveda López (2022). *Urabá: dinámicas territoriales: aportes para la orientación estratégica*

- de la regionalización de la Universidad de Antioquia. Medellín: Universidad de Antioquia/Dirección de Regionalización.
- Posada, Samuel (2022). “La agroindustria bananera como motor del desarrollo socioeconómico de la región de Urabá en los últimos 20 años”. Tesis de pregrado en Economía. Universidad EAFIT.
- Revelo Rebolledo, Javier, José Rafael Espinosa Restrepo, y Mauricio García Villegas (2011). *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: DeJusticia.
- Rubiano García, Karol (2023). “Acueductos comunitarios en la Provincia del Sumapaz: efectos de comunalizar el agua”. Tesis de maestría en Estudios interdisciplinarios sobre el desarrollo. Colombia: Universidad de los Andes.
- Salinas, Yamile, Cesar Molinares Dueñas, y Ricardo Cruz (2021). *Macrocriminalidad con licencia legal Urabá-Darién 1980-2014*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Bogotá: INDEPAZ.
- Sánchez Galvis, Luz, Alex Boso Gaspar, René Montalba Navarro, y Arturo Vallejos-Romero (2017). “Gobernanza del agua y desafíos emergentes para estructuras normativas... e institucionales rígidas: un análisis desde el caso chileno”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (69): 119-152.
- Schusler, Tania, Daniel Decker, y Max Pfeffer (2003). “Social learning for collaborative natural resource management”. *Society & Natural Resources* 16 (4): 309-326.
- Tamayo, Nicolás (2025). “Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado dio luz verde para que Área Metropolitana de Urabá sea una realidad”. *El Tiempo*, 7 de junio. Disponible en <<https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/comision-de-ordenamiento-territorial-del-senado-dio-luz-verde-para-que-area-metropolitana-de-uraba-sea-una-realidad-3460603>> (consulta: 20 de febrero de 2026).
- Taylor, Steve, y Robert Bogdan (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. España: Paidós.
- Theobald, Christian (1999). “The World Bank: Good governance and the new institutional economics”. *Law and State* 59/60: 24.
- Trejos Rosero, Luis Fernando, Ángel Tuirán Sarmiento, y Emely Villa Carpentier (2024). *Territorios, capacidades administrativas y paz total en el Caribe colombiano: el caso de las negociaciones con el ELN*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Trujillo, Luis Martin (2017). *Teoría pedagógicas contemporáneas*. Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina.
- Uribe, María Teresa (2023). *Urabá: ¿región o territorio?* Colombia. Universidad de Antioquia. Medellín: Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.
- Valencia, Germán, y Brendan Ecuyer (2023). “La gestión comunitaria del agua en el posconflicto con las FARC-EP en Colombia”. *Lecturas de Economía* (99): 79-110.

Velásquez, Fabio (2011). “La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación”. *Política & Sociedad* 10 (18): 155-186.

Whittingham Munévar, María Victoria (2011). “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”. *Revista Análisis Internacional* (2): 219-236.

---

### **David Roldán Alzate**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Docente Universidad de Antioquia, Facultad de Comunicaciones y Filología e investigador en el Grupo de Investigación Interdisciplinar en Dinámicas Regionales, Conflicto y Transformación social. Líneas de investigación: gobernanza territorial, ciudadanía y desarrollo. ORCID: 0000-0001-7026-0199. david.roldan@udea.edu.co.

### **Laura Aristizábal Jaramillo**

Doctora en Investigación e Innovación Educativa por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Comunicaciones y Filología e investigadora en el Grupo de Investigación Interdisciplinar en Dinámicas Regionales, Conflicto y Transformación social. Líneas de investigación: metodologías participativas, comunicación para el cambio social y educomunicación. ORCID: 0000-0001-5632-3720. laura.aristizabalj@udea.edu.co.

### **Liney Hoyos Martínez**

Estudiante de Comunicación Social-Periodismo de la Universidad de Antioquia. Líneas de investigación: comunicación para el cambio social, gobernanza del agua y gestión comunitaria. ORCID: 0009-0001-8259-8039. liney.hoyos@udea.edu.co.

