

Documento N° 21

Serie: Gobernabilidad Local

Gobernabilidad local en el departamento de Córdoba

Ángel Tuirán Sarmiento
Isis De la Rosa Ayaso
Alberto Mercado Ramos

Gobernabilidad local en el departamento de Córdoba

Ángel Tuirán Sarmiento* Isis De La Rosa Ayaso**

Alberto Mercado Ramos***

Diciembre de 2018

Índice

1. Introducción	2
2. Contextualización	2
3. Índice de Gobernabilidad Local	4
4. Resultados del Índice	6
5. Factores de riesgo por violencia	9
6. Conclusiones y recomendaciones finales	12
7. Anexos	13
7.1. Anexo 1. Resultados del Índice	13
7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia	14
8. Bibliografía	16

*Doctor en Derecho Público Université Grenoble-Alpes (Francia). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. (Barranquilla). Miembro del Grupo de Investigación "Política y Región" de la Universidad del Norte. Contacto: angelt@uninorte.edu.co

**Estudiante de octavo semestre de Ciencia Política y Gobierno y cuarto semestre de Derecho en la Universidad del Norte. (Barranquilla). Contacto: iayaso@uninorte.edu.co

***Estudiante de octavo semestre de Ciencia Política y Gobierno en la Universidad del Norte. (Barranquilla). Contacto: mmalberto@uninorte.edu.co

1. Introducción

Desde los años 60's el departamento de Córdoba ha vivido distintos fenómenos políticos y sociales que han moldeado su desempeño institucional. Fenómenos como el accionar de la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico que, acompañados de instituciones frágiles y prácticas corruptas, han traído como resultado subdesarrollo y graves índices de pobreza. Esto ha quedado demostrado en el último informe sobre pobreza monetaria presentado por el DANE, en el cual, el departamento es la tercera entidad territorial con mayor rezago de la Región Caribe (DANE, 2017). De igual modo, el accionar de actores armados, y la cuestionada legitimidad de poderes locales dentro del territorio, ha llevado a cuestionar la gobernabilidad local en el departamento.

Por todo lo anterior, en el presente documento de trabajo se analizarán las condiciones de gobernabilidad del departamento, a partir de la aplicación de un índice capaz de ofrecer insumos sobre la capacidad institucional que posee el Estado en el ámbito local.

El análisis será expuesto de la siguiente manera: Primero, se presentará una caracterización general del departamento haciendo énfasis en sus condiciones socioeconómicas e institucionales. Segundo, se expondrá el diseño y funcionamiento de la herramienta metodológica usada para medir la gobernabilidad en el plano local. Tercero, se expondrán los resultados del Índice de Gobernabilidad Local y los análisis correspondientes, seguido de los factores de riesgo por violencia presentes en los municipios de Córdoba. Finalmente, se presentarán algunas consideraciones generales en clave de recomendaciones sobre el caso estudiado.

2. Contextualización

El departamento de Córdoba, con capital en Montería, está ubicado en la zona noroeste de Colombia en la Región Caribe. Limita al norte con el mar Caribe y el departamento de Sucre; al este con el mar Caribe y el departamento de Antioquia; al oeste con los departamentos de Bolívar, Sucre y Antioquia; y al sur con el departamento de Antioquia. Para el año 2016, según el DANE (2017), la población del departamento se estimaba en 1.736.170 y su extensión territorial en 23.980 kilómetros cuadrados distribuidos en 30 municipios y 7 subregiones establecidas por la Corporación Autónoma Regional De Los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), teniendo en cuenta las dinámicas geográficas y económicas del territorio.

1) Subregión Costanera: San Antero, San Bernardo del Viento, Moñitos, Puerto Escondido, Los Córdoba y Canalete. **2) Subregión Bajo Sinú o Ciénaga:** Lorica, Purísima, Momil, Chimá y Cotorra. **3) Subregión Sinú Medio:** Cereté, San Pelayo, San Carlos y Ciénaga de Oro. **4) Subregión Sabana:** Sahagún, Chinú, San Andrés de Sotavento y Tuchín. **5) Subregión Alto Sinú:** Tierralta y Valencia. **6) Subregión San Jorge:** Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, La Apartada, Ayapel, Buenavista, Planeta Rica y Pueblo Nuevo. **7) Subregión Centro:** Montería.

Sumado a lo anterior, Córdoba posee una localización privilegiada en el país, por un lado, cuenta con salida directa al Mar Caribe y a su vez al Pacífico, al conectarse con el Urabá y Chocó. De esta forma, une la región Caribe con el interior del país, pasando por sitios claves como el Bajo Cauca Antioqueño y la zona del nudo del Paramillo (CINEP, 2016). Esta configuración territorial estratégica ha sido determinante para el establecimiento de actores armados ilegales que históricamente han disputado el control del territorio. Así

pues, con una geografía caracterizada por un sistema montañoso y extensiones selváticas, el departamento permite un aislamiento geográfico ideal para el desarrollo de infraestructura ilegal y zonas de repliegue de dichos grupos. (MinJusticia UNODC, 2015)

Gráfico 1. División Político Administrativa del Departamento de Córdoba



Fuente: SIGAC

Estas características geográficas y la conflictividad asociada a las mismas “han generado que la región sea el epicentro de un escenario continuo de violencia representado en desplazamientos, masacres, homicidios selectivos, secuestros y confrontaciones constantes” (MinJusticia-UNODC, 2015). Lo anterior se evidencia contundente en que para el año 2017, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas, el departamento cuenta con 375.328 personas (el 21,2% de la población) inscritas en el Registro Único de Víctimas. (UARIV, 2017). De igual manera, con el proceso de agrupamiento y desmovilización de las FARC-EP en el marco del Acuerdo de Paz con el gobierno nacional, se ha producido un escalamiento de la violencia en la región, atribuida al conflicto territorial de los grupos armados ilegales sobre los corredores estratégicos y el control de economías ilícitas, principalmente el narcotráfico. (Defensoría del Pueblo, 2018)

Adicionalmente, al revisar las condiciones socioeconómicas de la población cordobesa se evidencia que existen niveles de pobreza relativamente altos en comparación con el promedio nacional. Para el año 2016, la pobreza alcanzó una incidencia de 28,0% a nivel nacional, mientras que en Córdoba registró un 44,8%, es decir, cerca de 800.000 per-

sonas vivían en situación de pobreza (DANE, 2017). De igual modo, para el mismo año, la pobreza extrema a nivel nacional se ubicó en 8,5 % y en Córdoba alcanzó un 10,8 %. En términos de Pobreza Multidimensional¹, el departamento registra una incidencia del 80 %, evidenciando diferencias importantes en el acceso a bienes y servicios entre las zonas urbanas y rurales; mientras en las primeras se revela una incidencia del 66 %, en las segundas corresponde al 93 % (DANE, 2017).

Uno de los principales agravantes de la situación de pobreza en el departamento es el fenómeno de la corrupción. Desde hace algunos años, se han dado a conocer escándalos investigados por la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría, dentro de los cuales están el “cartel de la hemofilia”, el “cartel del bastón”, el cartel de las Tucson”, el “cartel de las terapias”, el “cartel del VIH”, el “cartel de las regalías”, el “cartel del síndrome de down”, entre otros. Todos estos casos constituyen maniobras para saquear los recursos públicos del departamento en detrimento de la prestación eficiente de servicios públicos o la ejecución de obras. Cabe añadir que debido a estos sucesos varios funcionarios y altos cargos de la administración departamental y municipal están siendo investigados o judicializados. Sin lugar a dudas, lo anteriormente expuesto ha generado un escenario de inestabilidad política que se reafirmó con el hecho de que la Procuraduría General de la Nación sancionara con destitución e inhabilidad por 10 años al gobernador de Córdoba, Edwin Besaile Fayad, y al exgobernador, Alejandro Lyons Muskus (El Heraldo, 2018).

En términos generales, los altos niveles de pobreza, las brechas de desigualdad entre las áreas urbanas y rurales acentuadas por diferentes aspectos de vulnerabilidad, la existencia y consecuencias del conflicto armado, los conflictos por la tenencia, el uso y vocación del suelo al igual que por la explotación de los recursos minero-energéticos, las situaciones de corrupción que han derivado en pérdida de legitimidad institucional e inestabilidad política son realidades características de departamento de Córdoba.

3. Índice de Gobernabilidad Local

El Índice de Gobernabilidad Local² es un instrumento analítico que tiene como propósito realizar seguimiento a las condiciones de gobernabilidad local, ofreciendo así, una visión relacional y operativa de las capacidades de las administraciones para materializar decisiones de política pública, permitiendo llevar a cabo análisis comparativos en clave territorial y/o municipal. Además, los resultados del índice son observados a la luz de la existencia de unos factores contextuales que condicionan la acción estatal en los territorios, permitiendo comprender la complejidad de la materialización del Estado en lo local.

Así pues, en el presente documento de trabajo se entenderá la gobernabilidad local como la capacidad de los gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en todo su territorio, dando respuesta de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. Igualmente, comprende la manera como la ciudadanía elige y legitima sus autoridades. Para cumplir con estos fines, las administraciones y gobiernos locales ejercen los monopolios de tributación, justicia y violencia, a través de sus instituciones.

¹La medición por IPM se basa en 5 componentes: educación, salud, trabajo, niñez y juventud y vivienda y servicios públicos. En total se definieron 15 variables para medir los 5 componentes y el hogar que muestre privación en una tercera parte de las variables es considerado pobre.

²Para mayor información revisar el Informe Metodológico, en el cual se expone en detalle la metodología del Índice y cada unas de las variables que lo integran.

De igual manera, es fundamental describir la composición del índice de gobernabilidad local, constituido por las siguientes variables: Medición de Desempeño Municipal, Índice de la Justicia Local, Participación Electoral y Estabilidad Gubernamental. Así mismo, es pertinente resaltar que dentro del estudio se consideraron factores de riesgo por violencia como variable de análisis de contexto³, cuya finalidad es entender de forma integral las características del territorio.

Además, para la operacionalización del índice se construyó una base de datos con la información correspondiente a cada una de las variables en los municipios observados. De esta forma, los datos de las variables de Desempeño Municipal y Justicia local se tomaron del DNP y de MinJusticia respectivamente para el año 2016. Así mismo, la variable Participación electoral corresponde con los niveles de participación en las últimas elecciones locales (año 2015). Por último, la variable sobre Estabilidad gubernamental obedece a la continuidad del mandatario desde el momento de su elección. A continuación, se definirán cada una de las variables anteriormente mencionadas.

Gráfico 2. Variables del Índice de Gobernabilidad Local



Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de operacionalizar las variables anteriormente mencionadas se estableció que cada una de ellas posee el mismo peso, siendo 1 el valor máximo y 0 el valor mínimo posible que puede obtener un municipio. Igualmente este rango de valores corresponderá a las categorías internas de cada variable, es decir, cada elemento del índice se encuentra expresado en valores de 0 a 1, con el propósito que al sumarse todos los puntajes, la ponderación definitiva máxima obtenible por la entidad territorial es 4. La puntuación final permite clasificar a los municipios teniendo en cuenta su capacidad de gestión, su desempeño en la generación de resultados de desarrollo y su estabilidad gubernamental, que incide en la continuidad de los planes y políticas territoriales.

Todo lo anterior da lugar a afirmar que el IGL es un índice simple⁴ debido a que expresa numéricamente el ritmo de crecimiento de cada una de las dimensiones de los municipios respecto a la medición final. Cabe anotar que la escala del índice ha sido cons-

³Los factores de riesgo por violencia en el territorio constituye una variable de segmentación de los datos, es decir, posibilita la diferenciación municipal con el objetivo de observar el comportamiento del índice a la luz de dichos factores.

⁴Definición tomada del capítulo 4 del texto Modelos Sociodemográficos: Atlas social de la ciudad de Alicante denominado "La construcción de los indicadores e índices sociales".

truida a partir de la distribución de los datos de los municipios de la Región Caribe (197 municipios).

De esta manera, los rangos del IGL se establecieron teniendo en cuenta el promedio y garantizando que los puntos de corte guarden relación con la centralidad y/o dispersión de los datos⁵. La ponderación final del índice permite clasificar a los municipios en cuatro categorías, las cuales son:

BAJO (IGL $\leq 2,01$)

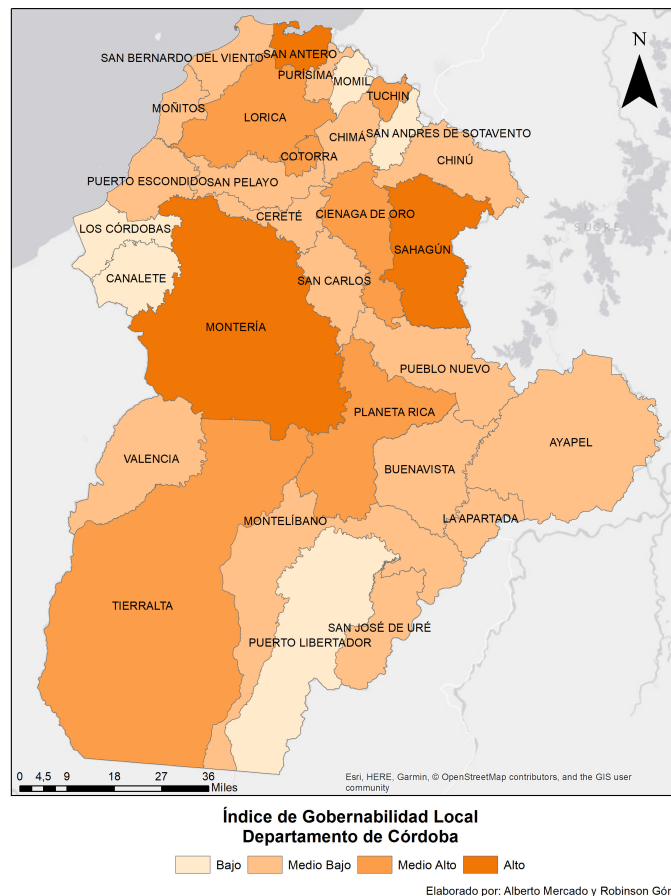
MEDIO BAJO (IGL 2,02 - 2,41)

MEDIO ALTO (IGL 2,42 - 2,81)

ALTO (IGL $\geq 2,82$)

4. Resultados del Índice

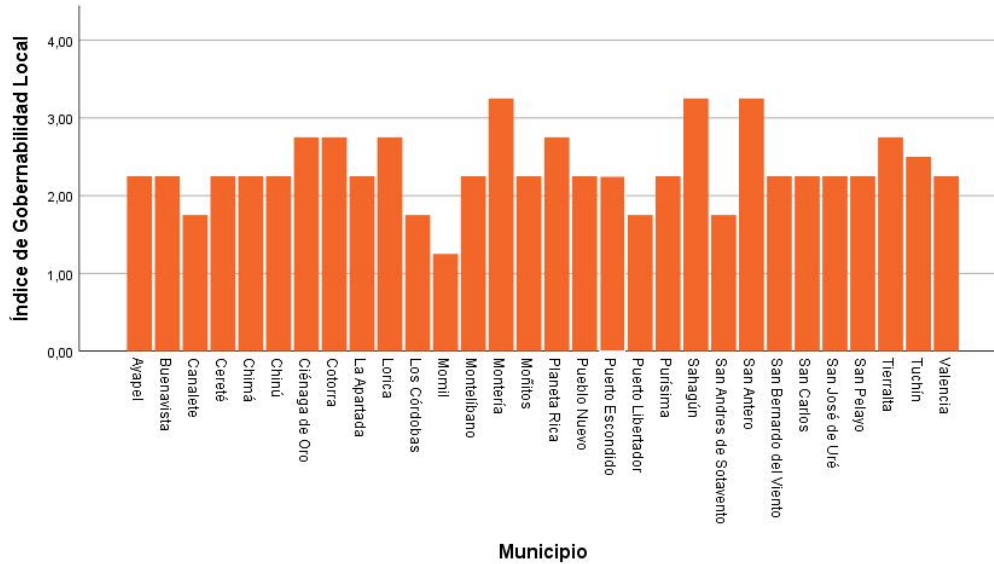
Gráfico 3. Mapa de resultados del Índice de Gobernabilidad Local en Córdoba



⁵La medida de dispersión más común es la desviación estándar, que indica qué tan dispersos están los datos con respecto a la media o promedio. Mientras mayor sea la desviación estándar, mayor será la dispersión de los datos.

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4. Resultados del Índice por municipios⁶



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con los resultados del índice, el departamento de Córdoba posee en promedio, gobernabilidad local media baja (IGL = 2,34) lo cual obedece a que, de los 30 municipios que integran al departamento, 16 se encuentran en esa misma categoría. De igual forma y como se puede apreciar en el Gráfico 3, correspondiente al mapa del departamento teniendo en cuenta los resultados del índice, 6 municipios se encuentran en categoría media alta y 5 en categoría baja dadas las precarias condiciones de gobernabilidad existentes en estos territorios. Cabe resaltar que solo 3 municipios, incluida la capital del departamento se encuentran ubicados en categoría alta.

Este panorama general, donde la mayoría de municipios cordobeses presentan condiciones de gobernabilidad poco satisfactorias halla explicación en las mediciones que componen el índice. En primer lugar, la variable de Justicia Local presenta un comportamiento generalizado que ubica al 80 % de los municipios en categoría media, quedando el 20 % restante en categoría baja. Con respecto a la variable de estabilidad gubernamental, se encuentra que únicamente tres municipios (Cereté, Momil y San Andrés de Sotavento) resultaron comprometidos con episodios que afectaron la continuidad de los mandatarios electos para el periodo 2016 - 2019⁷ y, por ende, la continuidad de sus planes y políticas. En tercer lugar, la variable que presentó mayor homogeneidad en los resultados fue la de participación electoral, en la cual todos los municipios del departamento, excepto Tuchín con 82,61 %, obtuvieron porcentajes de participación entre 60 % y 80 % del potencial electoral. Por último, la variable de Medición de Desempeño Municipal, a diferencia de la anterior, muestra mayor variación en los resultados. En ese sentido, se observa que, del total de municipios, 17 se ubicaron en categoría baja, 9 en media y 4 en alta.

⁶Para conocer los resultados exactos del Índice para cada uno de los municipios y en cada variable dirigirse al Anexo 1 ubicado al final del presente Documento de Trabajo.

⁷Cereté: <http://www.consejodeestado.gov.co/news/anulada-la-eleccion-del-alcaldede-cerete-cordoba/> Momil y San Andrés de Sotavento: <http://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/tribunal-anulo-credenciales-de-alcaldes-de-san-andres-y-momil-234192-HXEU341341>

Sumado a los resultados de la Medición de Desempeño Municipal en Córdoba, un factor fundamental para comprender las capacidades financieras y administrativas del departamento es la actualización de la base catastral. Según cifras oficiales, para el año 2015, de los 30 municipios cordobeses, 11 (37 %) tenían actualizado el catastro rural y 19 (63 %) desactualizado. Purísima y San Carlos poseen hasta 23 años de desactualización. Así mismo, con respecto al catastro urbano, 11 (37 %) se encontraban actualizados y 19 (63 %) desactualizados. Chimá presentaba 22 años de desactualización en su parte urbana. (IGAC, 2015). Esta situación evidencia una de las principales causantes de la deficiente movilización y gestión de recursos en la mayoría de los municipios cordobeses.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, se puede afirmar que la variable determinante para la categorización de los municipios fue la Medición de Desempeño Municipal. No obstante, en algunos casos, las variables de justicia local y estabilidad gubernamental contribuyeron a que algunos municipios se ubicaran en una u otra categoría. Así pues, a continuación se presenta el análisis de los resultados del índice en perspectiva subregional, teniendo en cuenta que pueden existir dinámicas geográficas, económicas o sociales relevantes al momento de estudiar las condiciones de gobernabilidad de estas administraciones locales.

Subregión Costanera (San Antero, San Bernardo del Viento, Moñitos, Puerto Escondido, Los Córdoba y Canalete): A pesar del alto potencial económico y turístico de esta subregión debido a su posición geográfica privilegiada al contar con salida al mar, los municipios que la conforman, excepto San Antero, poseen Medición de Desempeño Municipal baja producto de las dificultades en el componente de movilización de recursos y gestión de ordenamiento territorial, al poseer tasas de recaudo bajas. Por su parte, el municipio de San Antero muestra un comportamiento distinto dentro de su grupo debido a que obtuvo mejor desempeño en estos criterios, logrando avances en la movilización de recursos propios y en el uso de instrumentos de ordenamiento territorial.

Subregión Bajo Sinú o Ciénaga (Lorica, Purísima, Momil, Chimá y Cotorra): Los municipios que integran esta subregión poseen un comportamiento similar en las variables Justicia Local y participación electoral. Sin embargo, a diferencia de los demás municipios, Cotorra y Lorica presentan leves incrementos en la movilización y gestión de sus recursos, lo cual contribuye a una mejor Medición de Desempeño y, por ende, repercute en la diferenciación de estas entidades territoriales ubicándose en categoría media alta de acuerdo con los resultados del índice de gobernabilidad local. En este subgrupo destaca el caso de Momil, entidad que debido a un episodio de inestabilidad gubernamental, sumado a una Medición de Desempeño baja se ubica, según el índice, en categoría baja.

Subregión Sinú Medio (Cereté, San Pelayo, San Carlos y Ciénaga de Oro) y Subregión Sabana (Sahagún, Chinú, San Andrés de Sotavento y Tuchín): Estas subregiones vecinas caracterizadas por su amplio alcance productivo ligado a su vocación agrícola y ganadera se encuentran integradas por municipios que, a pesar de sus conexiones físicas y socioeconómicas, presentan disparidades en la gestión de sus recursos y el logro de resultados en aspectos como cobertura educativa y reducción de la pobreza. En ese sentido, es posible identificar municipios como Sahagún y Cereté, los cuales a través de sistemas eficientes de generación de recursos propios y logros en cobertura de servicios, se posicionan positivamente dentro de este subgrupo.

Seguidamente, es posible identificar municipios con Medición de Desempeño Municipal media como Ciénaga de Oro y San Andrés de Sotavento. Sin embargo, este último registró baja estabilidad gubernamental debido a la situación generada luego de que el Tribunal Administrativo de Córdoba anulara la elección del alcalde por presunta doble militancia y se convocaran elecciones atípicas. En esa misma línea, los municipios de Chinú, San Carlos, San Pelayo y Tuchin comparten dificultades relacionadas con la movilización y

ejecución de recursos tributarios y no tributarios según los resultados del MDM. De igual modo, gran parte de estos municipios presentan rezagos en la consecución de coberturas en servicios básicos como salud, educación y agua potable.

Subregión Alto Sinú (Tierralta y Valencia) y Subregión San Jorge (Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, La Apartada, Ayapel, Buenavista, Planeta Rica y Pueblo Nuevo): Estas entidades territoriales muestran una tendencia a ubicarse en categoría medio baja, según los resultados del índice de gobernabilidad local. Dicho comportamiento guarda relación con los puntajes obtenidos en las variables de Medición de Desempeño y Justicia Local, en las cuales los municipios presentan puntajes bajos o medios. De esta manera, La Apartada, Montelíbano, San José de Uré, Puerto Libertador y Pueblo Nuevo evidencian graves dificultades al momento de recaudar y ejecutar recursos. Lo anterior afecta sustancialmente su Medición de Desempeño y genera resultados desfavorables en materia de gobernabilidad.

Cabe destacar que, estas subregiones ubicadas al sur del departamento de Córdoba, se caracterizan por poseer dinámicas socioeconómicas relacionadas con su potencial minero energético e hidroeléctrico. Cerro Matoso en Montelíbano y la hidroeléctrica de Urrá en Tierralta representan proyectos de gran relevancia económica y social para los territorios donde se encuentran. A pesar de esto, una confluencia de factores de violencia, pobreza y debilidad institucional ha generado que las entidades territoriales de esta zona del departamento, presenten obstáculos al momento de gestionar sus recursos y alcanzar coberturas de servicios públicos básicos.

Subregión Centro (Montería): Para el año 2016, Montería aportó aproximadamente el 30 % del PIB departamental (DANE, 2017), evidenciando la importancia de la ciudad en la dinámica económica del departamento. Institucionalmente, la capital cordobesa también destaca. Según los resultados del índice de gobernabilidad, Montería se ubica en categoría alta debido a su puntaje sobresaliente en la Medición de Desempeño Municipal logrado mediante el balance positivo entre gestión, ejecución de recursos y ampliación de coberturas de servicios. Sin lugar a dudas, Montería ha logrado consolidarse como polo de desarrollo regional siendo considerada como una de las ciudades más sostenibles del mundo, a través del otorgamiento del Premio Habitat 2016 por parte de ONU-Habitat (Semana.com, 2018).

Pese a estos logros, Montería como capital y punto de referencia departamental debe trabajar sobre temas críticos como la incidencia de la pobreza, la fuerte desarticulación regional, la falta de creación de sinergias en la productividad para ampliar los mercados locales y las dificultades para generar complementariedades productivas al interior del departamento. Una de las principales problemáticas en Córdoba, es la falta de liderazgo político e institucional para impulsar acciones de planeación estratégica de cara a hacer efectiva las capacidades y potencialidades, de cada uno de los municipios y subregiones que componen el departamento.

5. Factores de riesgo por violencia

La violencia ha sido un fenómeno constante en la historia del departamento de Córdoba, debido a que en el territorio han confluído distintos actores armados ilegales desde 1960, con el establecimiento del Ejército Popular Liberal, cuyo accionar involucró a los movimientos estudiantiles y sindicales preexistentes en el departamento. A su vez, el conflicto social generado por los despojos indiscriminados de tierras fortaleció el dominio del mencionado grupo armado, sin embargo, en los 90's como resultado de los diálogos de

paz con el expresidente Virgilio Barco, el gran grueso de la guerrilla del EPL se desmovilizó para retornar su vida dentro de la legalidad. No obstante, mientras que el EPL estaba diezmado su dominio sobre el territorio, la guerrilla de las FARC empezaron a ejercer sobre control en el Alto Sinú y Alto San Jorge desde 1970s, conformando de esta manera los comandos 18,36 y 58 (MOE, 2007), los cuales en la actualidad integran el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación en Tierralta (El Heraldo, 2017).

Igualmente, con el ingreso de estas guerrillas en el departamento, algunos ganaderos concibieron a los primeros como una amenaza inminente para la actividad económica con mayor auge dentro del territorio, por lo cual para 1980 bajo el liderazgo de Fidel Castaño se conformaron las primeras autodefensas dentro del territorio, que después se transformarán en el movimiento paramilitar (MOE, 2007), cuyo accionar trascendió la esfera social y permeó las instituciones políticas del país, impulsando poderes regionales como fue el caso de Eleonora Pineda y Miguel de la Espriella, quienes el apoyo paramilitar les significó un ascenso político, en aras de legitimar el proyecto político de este actor subversivo evidenciado en su firma en el Pacto de Ralito (Ocampo, 2015).

Esta alianza entre congresistas y paramilitares resignificó el posicionamiento del mapa político en Córdoba y el surgimiento del clientelismo invertido⁸ que incidió en las negociaciones entre los paramilitares y el Gobierno, y en la legislación sobre la Ley de Justicia y Paz impulsada por el gobierno del expresidente Uribe para favorecer la desmovilización paramilitar (Aponte, 2014).

De igual modo, con la desmovilización de estos actores armados surgieron grupos armados organizados (GAO) y bandas criminales, comúnmente conocidas como “Bacrim”, que hoy azotan al departamento, integrados por las disidencias de la desmovilización paramilitar en 2006. Estos actores controlan gran parte del negocio del narcotráfico, la explotación ilegal de oro y extorsionan a los comerciantes de los municipios cordobeses (El Tiempo, 2016). Adicionalmente y, como ya se mencionó, con el proceso de desmovilización de la guerrilla de las FARC en el marco del Acuerdo de Paz con el gobierno nacional, se ha producido un aumento de las acciones armadas en la región⁹, atribuida al conflicto territorial de los grupos armados ilegales sobre los corredores estratégicos y el control de economías ilícitas, principalmente el narcotráfico. En términos generales, Negrete (2014) al respecto, señala que los índices de violencia en el departamento continúan siendo de los más altos de todo el país.

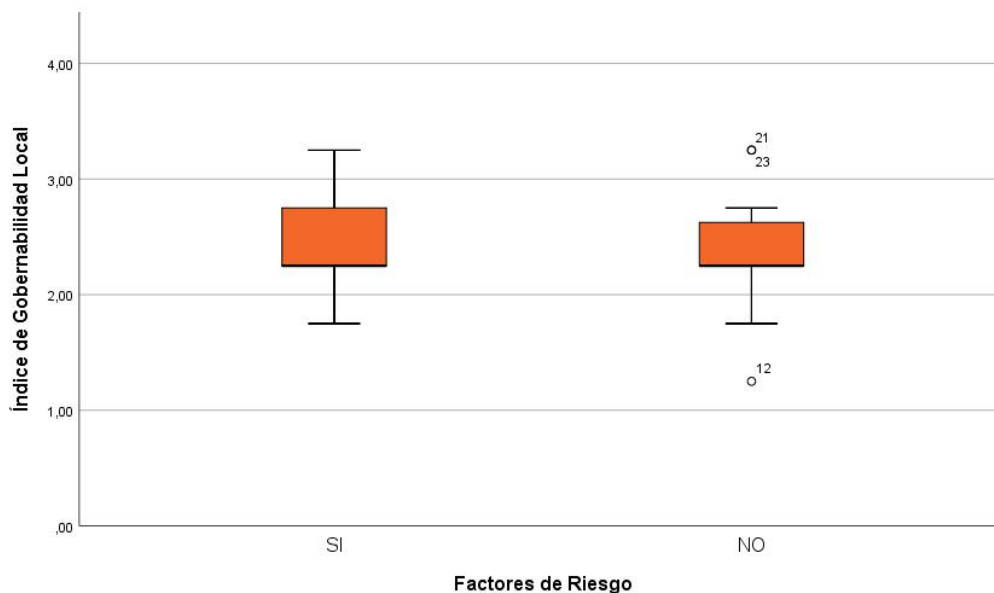
Para analizar la gobernabilidad del departamento, se debe tener en cuenta el contexto de violencia; dentro del cual, las administraciones municipales deben diseñar e implementar políticas públicas que materialicen el Estado social de derecho en el territorio. De esta manera, en el presente documento de trabajo entenderemos como factores de riesgo por violencia aquellas circunstancias, relacionadas a diversas formas de acción violenta, que puedan generar riesgo en la gobernabilidad de las entidades territoriales. En ese sentido, los elementos que componen esta variable son los siguientes: violaciones al DIH, riesgo por violencia política y social, presencia de actores armados ilegales y riesgo por cultivos ilícitos. Además, este indicador ha sido construido con base en los Informes de Riesgo Electoral de la MOE, así como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Cabe añadir que la existencia de estos factores puede variar conforme las condiciones de cada territorio.

⁸Este concepto es planteado por Morales (2014) para referirse a la relación que se generó entre la clase política y los paramilitares durante los años 1997 y 2005. Dentro de dicha relación, este grupo armado asumió el rol de político y los políticos asumieron el rol de clientela, con el propósito de aprovechar la plataforma política de las fuerzas tradicionales para consolidar el proyecto paramilitar en la región.

⁹Para revisar las cifras recomendamos visitar el sitio web del Observatorio de Dinámicas del Conflicto del Centro de Pensamiento UNCaribe, el cual mes a mes registra las acciones armadas ocurridas en el Caribe colombiano. <https://www.uninorte.edu.co/web/uncaribe/observatorio>

Ahora bien, al observar el Gráfico 5, puede afirmarse que de los 30 municipios que integran al departamento de Córdoba, 18 registran factores de riesgo por violencia en su territorio¹⁰. Estos municipios son: Ayapel, Buenavista, Canalete, Cereté, Chimá, Ciénaga de Oro, La Apartada, Loricá, Los Córdoba, Montelíbano, Montería, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia. Estas entidades territoriales, que por lo general se encuentran ubicadas en la zona central y sur del departamento, muestran una tendencia a la baja en gobernabilidad local, dado que 13 de ellos se ubican en categoría baja o media baja, según los resultados del índice y, por el contrario, solo 5 en categorías media alta o alta. Lo anterior, podría estar asociado a la afectación que las dinámicas violentas generan sobre la población y la institucionalidad local de estos territorios, lo cual podría comprometer la legitimidad y el accionar de las administraciones en detrimento de la eficiente gestión de recursos y prestación de servicios.

Gráfico 5. Distribución de los Resultados del Índice y Factores de Riesgo por Violencia



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, los municipios de Chinú, Cotorra, Momil, Puesto Escondido, Purísima, Sahagún, San Andrés de Sotavento, San Antero, San Bernardo del Viento, San Carlos, San Pelayo y Tuchín, los cuales se encuentran ubicados generalmente al este y norte del departamento, no presentan factores de riesgo por violencia en sus territorios y el comportamiento del índice teniendo en cuenta sus resultados varía. Por un lado, se encuentran los municipios de Sahagún y San Antero con resultados altos en la Medición de Desempeño y ubicados en categoría alta del índice. Por otra parte, la mayoría de los municipios de este subgrupo presentan dificultades en su desempeño administrativo y fiscal, lo cual se traduce en MDM bajo e índice de gobernabilidad igualmente bajo o medio bajo.

En general y, como se ha identificado en otros departamentos, se observa una leve diferencia entre los municipios dependiendo de la presencia de factores de riesgo asociados a violencia. Por un lado, aquellas entidades territoriales donde se identifican condiciones de vulnerabilidad y violencia en el territorio muestran una tendencia a tener resultados

¹⁰Para identificar los factores de riesgo que se presentan en estos municipios puede dirigirse al Anexo 2 del presente documento de trabajo.

menos favorables en las variables del índice. Por el contrario, los municipios donde no se registran factores generadores de violencia muestran resultados más alentadores y, en promedio, su puntaje en el índice es mayor.

6. Conclusiones y recomendaciones finales

El departamento de Córdoba presenta un sin número de dificultades asociadas a precarias condiciones sociales, arraigo de la violencia y debilidad institucional, las cuales se constituyen como los principales desafíos para la construcción y fortalecimiento de procesos de gobernabilidad democrática. En ese sentido, con el objetivo de contribuir al debate y generar alternativas que posibiliten el mejoramiento de las condiciones del departamento, se plantean las siguientes consideraciones en clave de sugerencia:

1) Si bien el departamento de Córdoba presenta altos niveles de participación electoral, este comportamiento se ve permeado por riesgos electorales que podrían llegar a menoscabar el ejercicio democrático. Dichos riesgos son identificados por la MOE teniendo en cuenta el calendario electoral para los años 2015 y 2016. De este modo, municipios como San José de Uré, Pueblo Nuevo, Cotorra y Momil presentan riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y trashumancia electoral. A su vez, Chinú, San Andrés de Sotavento y Tuchín evidencian riesgo por corrupción y constreñimiento al sufragante. Lo anterior vislumbra las condiciones de la participación electoral del departamento y el contraste entre la alta concurrencia a las urnas y la existencia de riesgo electoral.

2) La presencia de grupos armados ilegales en el territorio cordobés ha dificultado la ejecución de los procesos institucionales y la prestación efectiva de servicios. Por tal motivo, recobrar la confianza en las instituciones es de gran importancia y, solo a través del fortalecimiento de las mismas, especialmente en zonas donde se han reportado hechos de violencia armada, se puede avanzar en la construcción de paz y la recuperación del tejido social en el territorio.

3) Dadas las condiciones de pobreza existentes en gran parte de la población cordobesa, se hace necesario el desarrollo de estrategias de intervención adecuada que permitan afrontar esta situación. De esta manera, se requieren acciones conducentes a dinamizar la economía departamental teniendo en cuenta las fortalezas y características territoriales, reducir el nivel de desempleo y focalizar proyectos de inversión social por parte de las administraciones locales en conjunto con actores privados y entidades del orden nacional e internacional.

4) Los recientes escándalos de corrupción e inestabilidad política a nivel departamental evidencian la necesidad de fortalecer los procesos de observación, seguimiento y evaluación de las acciones de la administración por parte de las veedurías ciudadanas, medios de comunicación y universidades. De igual modo, se requiere mayor vigilancia y control por parte de los entes competentes.

5) Por último, la construcción de instituciones capaces de gestionar los recursos e implementar los planes y políticas requiere de dos condiciones básicas pero no suficientes. A saber: i) fortalecer y garantizar las herramientas para un efectivo control social sobre los gobernantes sumado a un proceso de formación de una cultura política comprometida con lo público. ii) avanzar en la profesionalización de la política local con el objetivo de que liderazgos responsables y capaces contribuyan al mejoramiento de las prácticas políticas y al cumplimiento de los fines del Estado.

7. Anexos

7.1. Anexo 1. Resultados del Índice

Municipio	Medición de Desempeño Municipal	Índice de Justicia Local	Estabilidad Gubernamental	Participación Electoral	Índice de Gobernabilidad Local	Categoría	Factores de riesgo por violencia 1 = N0 0 = SI
Ayapel	0,5	0	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Buenavista	0,5	0	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Canalete	0	0	1	0,75	1,75	Bajo	0
Cereté	1	0,5	0	0,75	2,25	Medio bajo	0
Chimá	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Chinú	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Ciénaga de Oro	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Cotorra	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	1
La Apartada	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Lorica	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Los Córdoba	0	0	1	0,75	1,75	Bajo	0
Momil	0	0,5	0	0,75	1,25	Bajo	1
Montelíbano	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Montería	1	0,5	1	0,75	3,25	Alto	0
Moñitos	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Planeta Rica	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Pueblo Nuevo	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Puerto Escondido	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Puerto Libertador	0	0	1	0,75	1,75	Bajo	0
Purísima	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Sahagún	1	0,5	1	0,75	3,25	Alto	1
San Andres de Sotavento	0,5	0,5	0	0,75	1,75	Bajo	1
San Antero	1	0,5	1	0,75	3,25	Alto	1
San Bernardo del Viento	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
San Carlos	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
San José de Uré	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
San Pelayo	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Tierralta	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Tuchín	0	0,5	1	1	2,5	Medio alto	1
Valencia	0,5	0	1	0,75	2,25	Medio bajo	0

Fuente: Elaboración propia

7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia

Municipio	Tipo de riesgo por factores de violencia
Canalete	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo por violencia política y social 2016
Ciénaga de Oro	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016
La Apartada	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo medio por densidad de minería ilegal 2015
Los Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo
Montelíbano	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo por cultivos ilícitos 2015-2016 • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo • Riesgo por presencia de las FARC 2014-2015 • Riesgo medio por densidad de minería ilegal 2015 • Riesgo por violencia política y social 2016
Pueblo Nuevo	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Puerto Libertador	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo por cultivos ilícitos 2015-2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo alto por arraigo histórico del paramilitarismo • Riesgo por presencia de las FARC 2014-2015 • Riesgo medio por densidad de minería ilegal 2015
San José de Uré	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo por cultivos ilícitos 2015-2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016

	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo alto por densidad de minería ilegal 2015
Tierralta	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo por cultivos ilícitos 2015-2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo extremo por arraigo histórico del paramilitarismo • Riesgo por presencia de las FARC 2014-2015 • Riesgo medio por densidad de minería ilegal 2015
Montería	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo alto por arraigo histórico del paramilitarismo • Riesgo consolidado de violencia 2015 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Planeta Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Ayapel	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo extremo por densidad de minería ilegal 2015
Cereté	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Lorica	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por cultivos ilícitos 2015-2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Chimá	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Buenavista	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Moñitos	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016

Fuente: Elaboración propia con datos del SAT de la Defensoría del Pueblo y los Informes de Riesgo Electoral de la Misión de Observación Electoral (MOE)

8. Bibliografía

Aponte, A. (2014). Armar la hacienda: territorio, poder y conflicto en Córdoba, 1958-2012. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe* (pp. 97-226). Bogotá: CINEP/PPP y ODECOFI.

Betín, T. (27 de septiembre de 2018). Destituyen e inhabilitan por 10 años a gobernadores de Córdoba Edwin Besaile y Alejandro Lyons. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/colombia/e-inhabilitan-por-10-anos-gobernadores-de-cordoba-edwin-besaile-y-alejandro>

CINEP, (2016). *Tierra y territorio en el departamento de Córdoba en el escenario del posconflicto*. Bogotá: Colombia.

DANE, (2016). Boletín técnico pobreza en el departamento de Córdoba. Recuperado de <http://www.dane.gov.co>

Defensoría del Pueblo, (2018). Sistemas de Alertas tempranas (SAT). Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). Boletín técnico: Pobreza monetaria Córdoba. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>

El Tiempo, (2016). Así están distribuidas las BACRIM en Colombia. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/bandas-criminales-en-colombia>

IGAC, (10 de Marzo de 2015). Solo 9 de los 30 municipios en Córdoba se encuentran al día con el catastro. Recuperado de <https://noticias.igac.gov.co/es/contenido/solo-9-de-los-30-municipios-en-cordoba-se-encuentran-al-dia-con-el-catastro>

Instituto de Desarrollo Político e Institucional. (2015). *Desempeño Institucional del Departamento de Córdoba*.

López, C. (coordinadora y editora) (2008). *Monografía político-electoral del departamento de Córdoba 1997 a 2007*. Bogotá: Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, Universidad de los Andes.

Mapa y factores de riesgo electoral: Elecciones de autoridades locales (2015). Recuperado de: <https://moe.org.co>

Mapa de riesgo electoral: Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz Gobierno-FARC. (2016). Recuperado de: <https://moe.org.co>

MinJusticia-UNODC. (2015). *Caracterización regional de la problemática asociada a las Drogas Ilícitas en el Departamento de Córdoba*. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co>

Moreno, J. (16 de Agosto de 2017). De zonas veredales a Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. *El Heraldo*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/politica/de-zonas-veredales-espacios-territoriales-de-reincorporacion-393141>

Negrete, V. (2014). Documento CINEP Córdoba. Documento Interno

Ocampo, G. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y estado: etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Odecofi-Cinep.

Lippi, R. (2018). Montería, hace parte de las 10 ciudades más sostenibles del mundo: ONU-Hábitat. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/contenidos->

editoriales/monteria-diez-anos-despues/articulo/la-ciudad-que-se-transformo/566741

UMAIC. (2017). Briefing departamental: Córdoba 2017. Equipo Local de Coordinación. Córdoba, Colombia.

UMAIC. (2016). Briefing departamental: Córdoba 2016. Equipo Local de Coordinación. Córdoba, Colombia

Observatorio de Drogas de Colombia-Sistema de Información de Drogas de Colombia. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>

Recursos Web

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): <http://www.dane.gov.co>

TerriData (DNP): <https://terridata.dnp.gov.co/>