

Documento N° 23

Serie: Gobernabilidad Local

Gobernabilidad local en el departamento de Sucre

Ángel Tuirán Sarmiento
Alberto Mercado Ramos
Felipe Alvarez Torres
Laura Perez Arteta

Gobernabilidad local en el departamento de Sucre

Ángel Tuirán Sarmiento* Alberto Mercado Ramos**
Felipe Alvarez Torres*** Laura Perez Arteta****

Marzo de 2019

Índice

1. Introducción	2
2. Contextualización	2
3. Índice de Gobernabilidad Local	5
4. Resultados del Índice	7
5. Factores de riesgo por violencia	14
6. Conclusiones y recomendaciones finales	16
7. Anexos	18
7.1. Anexo 1. Resultados del Índice	18
7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia	19
8. Bibliografía	20

*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

**Politólogo con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad del Norte. (Barranquilla). Contacto: mmalberto@uninorte.edu.co

***Estudiante de noveno semestre de Relaciones Internacionales y primer semestre de la Especialización en Derechos Humanos en la Universidad del Norte. (Barranquilla). Contacto: felipet@uninorte.edu.co

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

1. Introducción

En septiembre de 2016 se llevó a cabo en Sincelejo un evento denominado “Encuentro Sucre, ¿cómo impulsar el desarrollo de la región?”. Dicho espacio contó con la participación de tomadores de decisión de los distintos niveles de gobierno, periodistas, sociedad civil y los expertos de la región, quienes se congregaron con el propósito de hacer un balance general de las condiciones socioeconómicas e institucionales del departamento y, paralelamente, proponer soluciones a problemáticas estructurales. Algunas de las conclusiones a las que se llegaron fueron: i) Sucre posee un enorme potencial, pero se debe trabajar en sectores como vivienda, educación e infraestructura ii) Megaproyectos deben ser impulsados (aeropuerto, puerto y la Mojana) y hacerle seguimiento es fundamental iii) Se requiere más creatividad y asociatividad para generar dinamismo económico. (Prensa Presidencia, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento de trabajo pretende realizar aportes a la discusión política, social y académica sobre las condiciones de gobernabilidad en Sucre, considerando que siguen existiendo factores que dificultan el fortalecimiento ciudadano e institucional en los municipios que componen el Departamento. En primer lugar, se realizará una contextualización general del departamento, seguido de la explicación de la herramienta metodológica usada para medir la gobernabilidad. Más adelante, se presentarán los resultados del Índice de Gobernabilidad Local en clave municipal y subregional. Por último, se analizará el contexto de violencia en Sucre, que resulta transversal a las dinámicas políticas y sociales del departamento y, seguidamente, se plantean algunas conclusiones y/o recomendaciones finales.

2. Contextualización

El Departamento de Sucre se localiza en la llanura del Caribe colombiano, al norte de las cordilleras Central y Occidental, tiene una extensión de 10.670 km². Un poco más de la tercera parte de su territorio forma la depresión inundable de los ríos Bajo Magdalena, Cauca y San Jorge, caracterizada por numerosas ciénagas, sobre todo a lo largo del río San Jorge. Al noroeste, en cambio, se observa una faja de colinas, correspondientes a la serranía de San Jacinto o Montes de María. La ganadería y la agricultura son la base económica del departamento de Sucre.

Sucre limita por el este con el departamento de Bolívar, al sur con los departamentos de Bolívar y Córdoba y al oeste con el departamento de Córdoba y el Mar Caribe, con el cual limita también al norte. Sobre este último posee 102 kilómetros de costas, de los cuales 45 están sobre el golfo de Morrosquillo. Para el año 2017, según las proyecciones del DANE, el departamento tendría aproximadamente 877.057 habitantes. Del mismo modo, los principales centros urbanos son Sincelejo, Corozal, Sampués, San Marcos, Sincé, Galeras. Sucre se encuentra dividido en 5 subregiones, las cuales de acuerdo con el diagnóstico general del Plan de Educación Rural Sucre 2015, elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, poseen las siguientes características:

Subregión Morrosquillo (Coveñas, Palmito, San Onofre, Tolú, Toluviejo) cuya economía se basa principalmente en la pesca y el turismo, los cuales se dan en los municipios de Coveñas, Tolú y San onofre. El municipio con más proyección de esta subregión es Santiago de Tolú, eje comercial. Cabe resaltar que la mayoría de los municipios que hacen parte de esta subregión son principalmente turísticos, comerciales y agrícolas, lo que representa una ventaja económica para el desarrollo de la subregión.

Subregión Montes de María (Chalán, Colosó, Morroa, Ovejas, Sincelejo) con su centro nodal Sincelejo, representa el punto más importante en la actividad política, económica y comercial del área; Morroa, junto con Sampués y Corozal, que no hacen parte de esta subregión, son los municipios más cercanos a la capital del departamento. Esta subregión se dedica básicamente a la ganadería, la siembra para el cultivo del tabaco negro, el comercio de artesanías y el turismo ecológico.

Subregión Sabanas (Buenavista, Corozal, El Roble, Galeras, Los Palmitos, Sampués, San Juan de Betulia, San Pedro, Sincé) Esta subregión posee vocación ganadera, actividad que sigue ocupando el primer lugar en importancia económica en el departamento. A su vez, se cultiva yuca, ñame, arroz y maíz, en jurisdicción del municipio de San Pedro. Sin embargo, en estos municipios se presentan dificultades para acceder a oferta de agua y energía, lo que conlleva a una falta de manejo especializado en cuanto a producción agrícola y una dependencia a las aguas lluvia.

Subregión San Jorge (Caimito, La Unión, San Benito Abad, San Marcos) Su actividad económica se sustenta en el sector primario, con un marcado predominio de la actividad agropecuaria, representada en la agricultura, ganadería y pesca. Estos sectores se desarrollan entre formas tradicionales e intermedias con bajos rendimientos y con objetivos comerciales y de economía familiar campesina de subsistencia.

Subregión La Mojana (Guaranda, Majagual, Sucre) Con características especiales por su conformación geográfica, es una de las cuencas hidrográficas importantes para el país. Se destaca su riqueza paisajista, región ideal para el ecoturismo y la actividad artesanal, por la variedad vegetal que ahí se encuentra.

Gráfico 1. División Política Administrativa del Departamento de Sucre



Fuente: SIGAC

La principal actividad económica del Departamento de Sucre es la ganadería. La agricultura es la segunda fuente de ingresos: se cultiva ñame, arroz, maíz, algodón y plátano. El comercio y la prestación de servicios se concentran en la capital. Sucre tiene un gran potencial en la producción artesanal e industrial pero esta se encuentra poco desarrollada, puesto que, los productores carecen de recursos y tienen alta intermediación, aunque existen algunas fábricas de alimentos y bebidas. Del mismo modo, según la inversión 2015 por sector y programa, Sucre presenta una baja inversión en Tecnologías de la Información y la Comunicación, Apoyo a política agropecuaria y acceso a tierras (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Esta situación guarda mucha relación con Índice Departamental de Competitividad 2017, según los cuales el departamento de Sucre presenta bajos niveles de sofisticación e innovación, eficiencia de la economía, innovación y dinámica empresarial.

Según el diagnóstico del mercado laboral y perfil económico y productivo del departamento que realiza el Observatorio de Mercado de Trabajo en Sucre, se puede indicar que, tanto en el departamento como en Colombia, ha ocurrido un fenómeno de terciarización económica¹. Tanto Sucre como Sincelejo son evidencia o reflejo del fenómeno de terciarización económica que vive el país, ya que se han fortalecido las actividades de comercio y servicios informales que no generan gran valor agregado a la economía y que no constituyen una fuente de empleo adecuada (Corporación Observatorio de Mercado de Trabajo en Sucre, 2013). Evidencia de esto es la proporción del fenómeno de informalidad laboral que, para finales del año pasado, alcanzó un 65 % en la capital del departamento. De igual modo, la tasa de desempleo se ubicó en 9,5 % para el mismo período, superando la cifra nacional (9,1 %) (DANE, 2018).

En este sentido, al revisar el boletín técnico de la pobreza monetaria de Sucre presentada por el DANE (2017), se denota que para el año 2017, la pobreza en Sucre alcanzó una incidencia de 41,6 %, mientras que en 2016 fue 46,7 %. A nivel nacional, la pobreza pasó de 28,0 % en 2016 a 26,9 % en 2017. Esto demuestra la incapacidad y precariedad que tienen los habitantes para acceder a sus bienes (alimenticios y no alimenticios).

Por otra parte, cabe resaltar que Sucre ha demostrado históricamente dinámicas del conflicto armado por actores como las FARC, el ELN, las AUC (con incidencia en la parapolítica) y grupos armados organizados, los cuales han llevado a cabo acciones que incluyen el desplazamiento forzoso de la población civil, masacres, despojos, narcotráfico, homicidios y violencia sexual. En Sucre, de acuerdo con las cifras del registro único de víctimas, se encuentran registradas 255.743 víctimas de las cuales 250.248 son consecuencia directa del conflicto armado. Esto significa que, con una población de 826.780 habitantes, las víctimas representan un 32 % de la población del departamento (Tous, 2017)

Adicionalmente, en el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP)², para el periodo 2015-2016, el departamento obtiene una calificación de 50,6. Este resultado quiere decir, que cuenta con un alto riesgo de corrupción debido a las escasas acciones en temas de control y sanción. Además, según este mismo índice, Sucre registra una calificación baja en temas de institucionalidad, el cual se desglosa en Políticas, medidas y estrategias anticorrupción, Comportamiento ético, Gestión de la contratación, Gestión de la planeación y Gestión de talento humano. Durante todo el 2017 se evidenciaron las malas prácticas con los dineros públicos (Bustamante, 2018). En este periodo, se dieron escándalos de corrupción como el 'cartel de los enfermos mentales' que operó en la administración del entonces gobernador Julio César Guerra Tulena, donde fueron desviados \$5.000 mi-

¹Hace referencia a la economía especializada en actividades de servicios personales y de distribución, que están ligados a altos niveles de empleo informal, bajo nivel educativo de la mano de obra, baja productividad y remuneraciones.

²El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) es una iniciativa de la ONG Transparencia por Colombia que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado.

llones. Por este escándalo, están con medida de aseguramiento nueve personas, tres de ellos exsecretarios de salud y otros funcionarios, ante lo cual la Contraloría General de la República adelantó 32 procesos de responsabilidad fiscal, por un valor de \$11.958 millones (El Heraldó, 2017).

3. Índice de Gobernabilidad Local

El Índice de Gobernabilidad Local³ 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.

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 contexto⁴, 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.

³Para 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.

⁴Los 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.

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 simple⁵ 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 construida 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 datos⁶. 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 $\geq 2,82$)

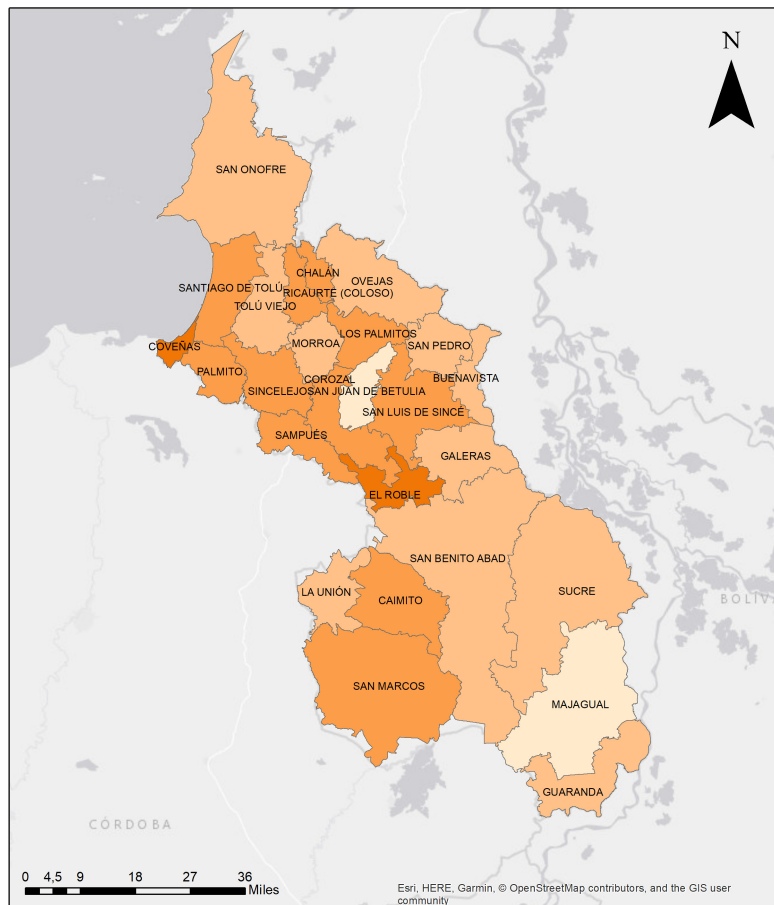
⁵Definición tomada del capítulo 4 del texto Modelos Sociodemográficos: Atlas social de la ciudad de Alicante denominado "La construcción de los indicadores e índices sociales".

⁶La 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.

4. Resultados del Índice

A partir de los resultados observados en los Gráficos 3 y 4, se identifica que el departamento de Sucre posee gobernabilidad local media alta (IGL = 2,45), según los resultados del índice. En ese sentido, este resultado obedece a que de los 26 municipios que integran esta entidad territorial, el 46 % se ubican en categoría media alta. Además, otro factor que incide en dicha categorización es el hecho de que casi la totalidad de los municipios registraron resultados altos en las variables de participación electoral y estabilidad gubernamental. De igual modo, la mayoría presenta resultados medios en el Índice de Justicia local. Debido a esto, se observa por un lado, que más de la mitad de los municipios se ubican en categorías media alta o alta del índice y, por el otro, que la variable decisiva para la diferenciación municipal por categorías del índice de gobernabilidad es la Medición del Desempeño Municipal.

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



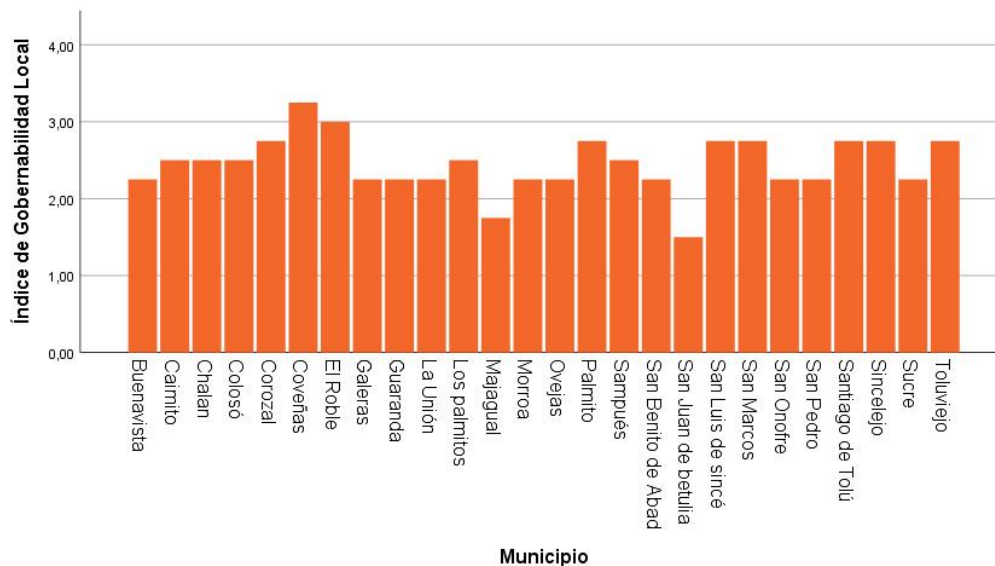
Índice de Gobernabilidad Local Departamento de Sucre

Bajo
 Medio Bajo
 Medio Alto
 Alto

Elaborado por: Alberto Mercado y Robinson Gómez

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4. Resultados del Índice por municipios⁷



Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, los siguientes análisis serán expuestos haciendo énfasis en la variable Medición de Desempeño Municipal, en la cual 19 de los municipios sucreños (73 %) muestran resultados bajos producto de las enormes dificultades que poseen las administraciones y gobiernos locales al momento de gestionar sus recursos e implementarlos, con el propósito de alcanzar coberturas de servicios básicos como educación, salud, acueducto, entre otros.

Previo al análisis de los resultados, vale la pena revisar algunas características y/o condiciones estructurales del departamento que, de una u otra manera, están asociados con el logro de una economía próspera y una gestión pública eficiente. En materia de infraestructura, Sucre presenta enormes desafíos aunque la actual administración departamental ha realizado importantes inversiones para aumentar y mejorar la conexión vial intermunicipal (El Universal, 2018). De los 1.823,08 kilómetros de vías terrestres que posee, el 15,2 % son redes primarias, el 58,8 % secundarias y el 26 % terciaria. El 41 % de las vías están en regular estado de conservación, el 57 % en mal estado y el 2 % en buen estado. Del total de las vías solo el 14 % están pavimentadas, 48,4 % en afirmado⁸ y el 37,6 % restante en tierra. (Cámara de Comercio de Sincelejo, 2018). Esta situación deja entrever la existencia de un entorno urbano y rural complejo, que ralentiza los procesos económicos, comerciales y comunicativos al interior del territorio sucreño.

Sumado a lo anterior, según el IGAC (2016), de los 26 municipios sucreños, 11 tenían desactualizado el catastro rural (San Juan de Betulia y Sucre hasta con 20 años de desactualización) y 14 presentaban la misma situación en su parte urbana (Sampués y El Roble hasta con 14 años de desactualización). Este fenómeno, generalizado en la región caribe, es un claro ejemplo de la incapacidad institucional al momento de fortalecer sus

⁷Para 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.

⁸Es un material compuesto por diversos elementos, principalmente piedra. Se emplea para el mejoramiento de caminos de bajo volumen de tránsito, principalmente vías rurales. Esta capa se compacta de forma manual o mecánica sobre la capa de suelo.

finanzas y ofertar bienes y servicios con recursos propios. De manera que se compromete directamente la estabilidad financiera de las entidades territoriales, las cuales en la mayoría de los casos dependen en alto grado de las transferencias nacionales.

Adicionalmente, al revisar los estados financieros y contables se identifica que el ente departamental ha manejado con responsabilidad su capacidad fiscal lo que le ha permitido avanzar significativamente en la ejecución de su programa de saneamiento (Acuerdo de Reestructuración de Pasivos⁹) y dar cumplimiento a los indicadores de gasto, además de mantener la exención de aportes al Fonpet¹⁰ lo que repercute en la inversión con recursos propios (Ministerio de Hacienda, 2016).

Para el año 2016, los recaudos efectivos resultaron superiores a los compromisos de gasto en \$21.123 millones. Este resultado junto con los recursos del balance de vigencias anteriores que incorporó al presupuesto llevó al departamento a presentar un superávit presupuestal por \$67.757 millones, similar al que finalizó en el 2015. A pesar de que este balance puede parecer positivo, en realidad lo que se identifica son falencias en la ejecución efectiva de los recursos disponibles.

En ese sentido y, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2017), quedó pendiente de ejecutar el 81 % de los recursos de destinación específica distintos al SGP, el 9 % de los ingresos corrientes de libre destinación y el 2 % del Sistema General de Participaciones. De este último se resalta que quedaron sin ejecutar recursos del SGP en Salud, equivalentes al 33 % de los recaudos del año por este concepto, lo que podría estar generando dificultades en la atención de los servicios de salud responsabilidad de la entidad. Adicionalmente, de acuerdo con los informes del DNP (2016) y del Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019, las coberturas en educación media y secundaria fueron de 37 % y 73 %, por debajo del promedio regional y nacional. De igual modo, la cobertura de acueducto es del 81 %, también por debajo de la media de la región y el país.

A partir de este escenario, se analizarán las condiciones de gobernabilidad local del departamento del Sucre, a través de un enfoque subregional, con la finalidad observar si dinámicas socioeconómicas y geográficas compartidas intervienen en la gestión pública territorial y así, lograr plantear posibles recomendaciones integrales que trasciendan el ámbito municipal, entendiendo que las relaciones interterritoriales resultan claves para el funcionamiento estatal.

Subregión Mojana: compuesta por los municipios de Guaranda, Majagual y Sucre, esta subregión se ubica en categoría Medio Baja de acuerdo con el promedio de los resultados del índice para el periodo analizado (Promedio IGL Mojana = 2,08). Lo anterior encuentra explicación en que las tres entidades territoriales registran resultados altos en las variables de Participación Electoral y Estabilidad Gubernamental, sin embargo al revisar los resultados de la Medición de Desempeño Municipal y el Índice de Justicia Local los resultados son bajos y medios respectivamente. A partir de esto, Guaranda y Sucre se ubican en categoría Medio Baja del índice y Majagual, que a diferencia de los anteriores obtuvo menor puntaje en Justicia Local, se ubicó en categoría Baja.

Cabe destacar que, esta subregión se constituye como un gran complejo de humedales de gran importancia para el equilibrio ambiental y ecológico de la región Caribe,

⁹Es la convención celebrada a favor de una entidad territorial o descentralizada del nivel territorial, con el objeto de corregir las deficiencias que presente en su capacidad de operación y en el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias, para que pueda recuperarse dentro del plazo y en las condiciones que se hayan previsto en el mismo. (Art. 5 de la Ley 550).

¹⁰Esto significa que en este periodo la entidad territorial fue eximida de la obligación de aportar al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrarlos para cubrir las obligaciones pensionales de dichos entes.

dado que tiene la función ambiental de regular los caudales de los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge (Aguilera, 2004). Esta condición geográfica ha generado innumerables situaciones de vulnerabilidad social, económica y humanitaria. En temporada de lluvias, las inundaciones en estos municipios ocasionan serias afectaciones en cultivos, ganadería, viviendas y vías, que afectan negativamente las condiciones de vida de los habitantes (El Tiempo, 2017). Sumado a esto, es evidente la incapacidad por parte de las autoridades públicas y organismos medioambientales para responder a esta problemática, la cual requiere de manera urgente el diseño de un programa de prevención y manejo del riesgo que permita mitigar el impacto de las inundaciones.

En materia administrativa, la subregión registra coberturas de servicios básicos insuficientes. En el caso de Guaranda, las coberturas en educación son bajas (educación media = 27,3 %, transición = 56,5 %) y existe situación crítica en cobertura de alcantarillado. Asimismo, Majagual y Sucre presentan resultados bajos en el logro de coberturas de acueducto y alcantarillado. Por otro lado, al gestionar sus recursos, estos municipios poseen desempeño desfavorable en recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial, lo cual genera que los recursos de inversión propios sean bajos. Lo anterior se evidencia en el caso de Guaranda, donde el bajo porcentaje de ejecución de recursos de SGP (45,86 %), recursos propios (55,93 %) y otras fuentes (45,76 %), es preocupante dadas las precarias condiciones de vida de los habitantes del municipio.

Igualmente, a comienzos del año pasado se conoció el caso de la captura del alcalde electo de Majagual para el periodo 2016-2019, Luis Gómez; el asesor de Presupuesto Javier Beltrán Escobar y la tesorera Cindy Gómez Arriola. Dichas capturas se desprenden de las investigaciones por irregularidades en la ejecución de un contrato por 570 millones pesos para implementar un programa de bilingüismo en cinco instituciones educativas de Majagual (El Heraldo, 2018).

En términos generales, esta subregión presenta enormes dificultades en materia de gobernabilidad que se agravan al tener en cuenta que la Mojana se caracteriza por tener condiciones de aislamiento geográfico en las áreas rurales, donde la falta de medios de transporte eficientes es el mayor obstáculo para comercializar sus productos, llegar a los centros de salud, escuelas u otros servicios para satisfacer sus necesidades domésticas. (Aguilera, 2004).

Subregión San Jorge: integrada por los municipios de La Unión, Caimito, San Benito de Abad y San Marcos, el promedio subregional de los resultados del índice la ubica en categoría Medio Alta (Promedio IGL San Jorge = 2,43). Resultados medios en la variable de Justicia Local y altos en Estabilidad Gubernamental explican este comportamiento. Además, en Participación Electoral, solo Caimito se diferencia al obtener puntaje más alto (Participación Electoral ¿80 %) que los demás municipios (Participación Electoral entre 60 % y 80 %). En cuanto al Desempeño Municipal, el panorama es más alarmante dado que, sólo San Marcos obtuvo resultado medio mientras que los demás municipios registraron puntajes bajos.

Al momento de analizar dichos resultados se identifica que, luego de albergar la sociedad prehispánica zenú, una de las más prósperas de lo que actualmente es Colombia, la zona del San Jorge se convirtió en una de las subregiones con mayor incidencia de la pobreza, razón por la cual se podría decir que en efecto experimentó un *reversal of fortune*¹¹. Lo anterior refleja la carencia de planificación en el ordenamiento territorial y, por lo tanto, en las actividades económicas que allí se desarrollan. A pesar de sus evidentes ventajas, el sistema hidráulico zenú no ha sido recuperado y, por el contrario, se ha deteriorado como

¹¹ *Reversal of fortune* es un término empleado por Acemoglu, 2002 para referirse al cambio en la riqueza que se dió en zonas que eran relativamente prósperas hacia 1500 y que se convirtieron en zonas relativamente pobres en la actualidad.

resultado de su alteración, generando serios impactos ambientales y económicos (Sánchez, 2013).

De acuerdo con informes de Banco de la República (2013), esta subregión además de compartir con la Mojana ciertos rasgos geográficos que incrementan el riesgo de afectaciones a causa de inundaciones, también ha dejado de aprovechar su potencial agrícola en detrimento de la productividad del suelo a raíz del abandono del sistema hidráulico zenú en favor de la ganadería extensiva.

La situación se torna más complicada cuando se observan las condiciones administrativas de los municipios. De acuerdo con cifras del DNP (2016), San Benito de Abad obtuvo un balance crítico en su recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial dependiendo mayoritariamente de las transferencias nacionales. Además, junto a los demás municipios de la subregión, excepto San Marcos, se identifican deficiencias en el logro de coberturas de educación, acueducto y alcantarillado. San Marcos, para el periodo analizado, cuenta con indicadores sobresalientes en el logro de coberturas de salud y educación, a partir de porcentajes considerables de ejecución de recursos, resalta en la subregión ubicándose en desempeño municipal medio.

Cabe anotar que, la recuperación del sistema hidráulico zenú permitiría no sólo amortiguar las inundaciones, sino que potenciaría el producto agrícola, llevando a un mayor crecimiento económico. No obstante, ello tiene que ser complementado con una modernización de las técnicas productivas y sobre todo con una mayor equidad en la posesión sobre la tierra. Así se lograría la configuración de una economía más consistente, e incluso podría devolver a esta zona algo de la prosperidad que alguna vez alcanzó. (Sánchez, 2013)

Subregión Montes de María: compuesta por Chalán, Colosó, Morroa, Ovejas y Sincelejo, esta subregión se ubica en categoría Media Alta según el promedio de los resultados del índice (Promedio IGL Montes de María = 2,45). Al igual que la subregión San Jorge, en Montes de María los municipios obtuvieron resultado medio en Justicia Local, alto en Estabilidad Gubernamental y alto en Participación Electoral, donde Chalán y Colosó registraron porcentajes por encima del 80 %. Sin embargo, los resultados en la Medición de Desempeño Municipal son desfavorables, si se tiene en cuenta que la totalidad de municipios que integran la subregión se ubican en rango bajo, excepto Sincelejo que registró resultado medio en dicha variable.

Previo al análisis, cabe recordar que gran parte de estos municipios fueron afectados gravemente por el fenómeno de la violencia, que además de deteriorar la institucionalidad perjudicó el tejido social. En el año 1996, el frente 35 de las Farc explotó un burro-bomba frente a la Estación de Policía de Chalán, a 9 kilómetros de Colosó, y acabó con la vida de 11 uniformados. En los días siguientes, la Fuerza Pública abandonó los pueblos aledaños dejando a sus habitantes a merced de los violentos (Semana Rural, 2018). Este episodio no solo resulta relevante al momento de revisar el contexto histórico de violencia en la subregión que se profundizará más adelante, sino que también permite comprender la persistencia histórica de condiciones de baja producción pública y debilidades administrativas que, sin lugar a dudas, profundizan las precarias condiciones sociales que caracterizan a estos territorios.

Para el periodo de estudio, Chalán registra coberturas que no alcanzan el 50 % en educación media y transición que se explican en por el bajo nivel de ejecución de recursos del SGP (56 %). Colosó, por su parte, presenta dificultades en la ejecución de recursos propios (44,75 %) y de otras fuentes (60,26 %). Sumado a deficiencias en el recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial y bajo porcentaje de inversión realizada con recursos propios. Ambos municipios, Colosó y Chalán, otrora conocidos por los hechos trágicos de violencia, lo son hoy por la trashumancia electoral, “tan descarada que la Misión de Ob-

servación Electoral, MOE, ha alertado de que en esas localidades hay más votantes que habitantes.” (El Herald, 2015). Este hecho explica los niveles de participación electoral por encima del 80 % que presentan dichos municipios para las elecciones locales de 2015.

Morroa y Ovejas presentan dinámicas muy parecidas a las anteriores. El primero posee bajo porcentaje de ejecución de recursos del SGP (20,81 %) y otras fuentes (50,23 %), acompañado de coberturas de educación media (30,9 %) y transición (48,2 %) insuficientes. El segundo registra deficiencias en el logro de coberturas de acueducto (6,3 %) y alcantarillado (38 %). Ambas entidades presentan bajos niveles de recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial.

Cabe destacar que Sincelejo, como capital del departamento, ofrece bienes y servicios, tanto corporativos como comerciales para sus habitantes, pero igualmente se desarrollan en su territorio, muchas actividades tradicionales de su entorno rural. Así mismo, la población asentada en los municipios y corregimientos cercanos, acude para acceder a bienes y servicios (corporativos, educación, salud, alimentos, ropa, calzado, repuestos, maquinaria, etc.), oferta que en sustentada en mayor parte por una economía informal y de subsistencia (Alcaldía de Sincelejo, 2016).

Según el informe sobre mercado laboral elaborado por el DANE (2018), de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, Sincelejo tiene la mayor informalidad después de Cucuta. En cifras, 6 de cada 10 personas se encuentran en esta situación. Una de las situaciones que permite visibilizar la magnitud del fenómeno es el mototaxismo, actividad que desde hace años ha crecido a tasas significativas generando externalidades negativas no solo en la movilidad, sino también en la dinámica económica de la capital sucreña (Observatorio del Mercado de Trabajo en Sucre, 2010).

Subregión Morrosquillo: integrada por los municipios de Coveñas, Palmito, San Onofre, Santiago de Tolú y Tolviejo, esta subregión presenta en promedio resultados más altos en el índice para el periodo analizado (Promedio IGL Morrosquillo = 2,75). Así pues, al registrar resultados medios en Justicia Local, altos en Estabilidad Gubernamental y Participación Electoral la subregión se ubica en categoría Medio Alta. Sumado a lo anterior, en la Medición de Desempeño Municipal, Coveñas se ubicó en categoría alta; Santiago de Tolú, Palmito y Tolviejo en media; y solo San Onofre obtuvo resultado bajo.

Estos municipios cuentan con una ubicación geográfica privilegiada al contar con zona costera. Por tal motivo, el turismo es transversal para la economía subregional, ya que es una actividad que integra a los municipios de Coveñas, Tolú y San Onofre. De igual manera, según el estudio socioeconómico del Golfo de Morrosquillo realizado por el Observatorio del Caribe en el año 2013 concluye que “la economía del territorio se orienta fundamentalmente a la transformación o utilización directa de los recursos naturales, creando fuentes de empleo para la población local en los sectores económicos como: el turismo, la pesca y las actividades agropecuarias” (Quintero, 2013)

De acuerdo con el DNP (2016), Coveñas fue el único municipio que obtuvo desempeño municipal alto producto de resultados favorables en el componente de gestión, dados los avances en la tasa efectiva de recaudo a través de instrumentos de ordenamiento territorial y la ejecución de los recursos disponibles. Sin embargo, las coberturas de servicios de acueducto y alcantarillado son bajas, 28 % y 12,7 % respectivamente.

En materia política, un juez de garantías cobijó con medida de aseguramiento intramural al alcalde de Coveñas Nilson Navaja, electo para el periodo 2016-2019, investigado por los delitos de celebración de contrato sin el lleno de requisitos legales en concurso homogéneo y sucesivo, peculado por apropiación en favor de terceros y coautoría en falsedad en documento público. El mandatario, que fue capturado a finales del año 2017,

liquidó un contrato suscrito por su antecesor, sin que se hubiese ejecutado a cabalidad, según la Fiscalía. El contrato, suscrito por una fundación, por más de \$2.200 millones tenía por objeto implementar un programa de bilingüismo en instituciones educativas oficiales. (Caracol Radio, 2017).

En la misma situación se encuentra el alcalde del municipio de Palmito, Alcides Pérez Barrios, quien fue capturado a mediados de 2017 por los mismos delitos que el alcalde de Coveñas. La captura obedece, según la Fiscalía Cuarta de la Unidad de Delitos Contra la Administración Pública, a posibles irregularidades en la celebración de contratos que ascienden a 500 millones de pesos para la atención de adultos mayores, los cuales fueron realizados con la Fundación Fe y Salud. (El Tiempo, 2017). Sumado a esta situación, el municipio registra dificultades en el recaudo vía instrumentos de ordenamiento territorial y las coberturas en servicio de educación están por debajo del 50 %.

Por su parte, los municipios de Tolú y San Onofre registran avances considerables en el logro de coberturas de educación, acueducto y salud, a pesar de que poseen falencias en la ejecución de recursos propios, el recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial y la implementación de estrategias para un gobierno abierto y transparente. El panorama en Tolú no es muy diferente, los niveles de ejecución de recursos del SGP (55,85 %), recursos propios (50,61 %) no son óptimos. Las coberturas de alcantarillado y acueducto siguen siendo bajas, aproximadamente del 30 % y, en cuanto educación media y transición se ubican en 32,3 % y 58 % respectivamente.

Subregión Sabanas: compuesta por Buenavista, Corozal, El Roble, Galeras, Los Palmitos, Sampués, San Juan de Betulia, San Luis de Sincé y San Pedro, la subregión se ubicó en categoría Medio Baja, según el promedio de los resultados del índice para el periodo analizado (Promedio IGL Sabanas = 2,41). Este comportamiento responde a los resultados medios en la variable de Justicia Local y altos en Estabilidad Gubernamental, donde sólo San Juan de Betulia registró puntaje bajo. En cuanto a Participación Electoral destaca que San Juan de Betulia, Sampués, Los Palmitos y El Roble registraron niveles de participación por encima del 80 %, mientras que el resto de municipios estuvieron entre el 60 % y el 80 %. En adición y como se ha observado en otras subregiones, la variable de Medición de Desempeño Municipal registra resultados bajos en casi todos los municipios, excepto Corozal que obtuvo resultado medio.

En esta subregión destaca Corozal, como segundo centro más relevante del departamento, luego de Sincelejo. De acuerdo con el estudio "Diagnóstico de Competitividad y Desarrollo Económico Local", presentado por la consultora Idencity, en el cual, se destacan que al igual que Sincelejo, Corozal cuenta con gran potencial económico y turístico en el que se debe trabajar. De igual modo, al revisar los resultados de la Medición de desempeño, este municipio se diferencia de los demás debido a los avances en el recaudo y ejecución de recursos. Sumado al logro de coberturas cercanas al 100 % (acueducto: 94,9 %, alcantarillado: 94,9 %, salud: 94,5 %). Cabe anotar que, el Instituto Nacional de Salud (INS) que mide el Índice de Riesgo de Calidad del Agua en el país, encontró que Corozal presenta la mejor calidad de agua del departamento, sin riesgo para el consumo humano (El Universal, 2016)

A diferencia de Corozal, el municipio de Buenavista presenta enormes dificultades en el componente de gestión, en el cual se ubica de último en el grupo de municipios que hacen parte del nivel medio según el DNP. Este resultado se explica al observar los bajos niveles de ejecución de recursos provenientes del SGP (20,65 %), recursos propios (39,50 %) y de otras fuentes (22,93 %). Asimismo, la tasa efectiva y el recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial son bajos.

Los Palmitos y San Juan de Betulia, a pesar de que registran resultados positivos en el logro de coberturas de servicios básicos, tienen enormes dificultades en el uso y re-

caudo por instrumentos de ordenamiento territorial donde su gestión es deficiente y, en el caso de Los Palmitos, nula. Otro hecho que compromete la estabilidad gubernamental del municipio de San Juan de Betulia fue la captura y renuncia del alcalde Fernel Avilés. Según los informes, el mandatario municipal realizó contratos con la fundación Feysalud para la atención de personas de la tercera edad, entidad que no era idónea para cumplir el objeto de los contratos y que se ha visto involucrada en casos de corrupción en otros municipios sucreños (Blu Radio, 2017).

El resto de los municipios de esta subregión -Galeras, San Luis de Sincé, El Roble, Sampués y San Pedro- presentan deficiencias en el la tasa efectiva de recaudo y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial, así como en la implementación de estrategias para un gobierno abierto y transparente. Cabe anotar que estos municipios cuentan con un enorme potencial agrícola que está siendo relegado, no sólo por la persistencia de actividades de ganadería extensiva, sino también debido a la ausencia de acompañamiento a las comunidades (mayoritariamente indígenas) (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2016).

5. Factores de riesgo por violencia

Al igual que otros departamentos en la región, Sucre se ha visto inmerso en el conflicto colombiano en todo su territorio, no solo por presencia de guerrillas en su territorio, sino también la de grupos paramilitares. Las subregiones más afectadas han sido los Montes de María, con presencia de las FARC-EP (actor que abandonó la confrontación armada en el marco del acuerdo de paz con el Gobierno Nacional), el ELN y las AUC, y la Mojana, con presencia de las Autodefensas (MOE, 2007). Las AUC son, quizás, quienes más han moldeado las dinámicas de conflicto en la región, teniendo en cuenta numerosas masacres en la subregión Montes de Maria, principalmente en San Onofre, donde se encontraron 42 fosas comunes entre 2006 y 2007 masacres, y la incursión en la Parapolítica, principalmente en los municipios de San Onofre, Los Palmitos, Santiago de Tolú, Corozal, Sampués, Sincé y Coveñas (Semana, 2011).

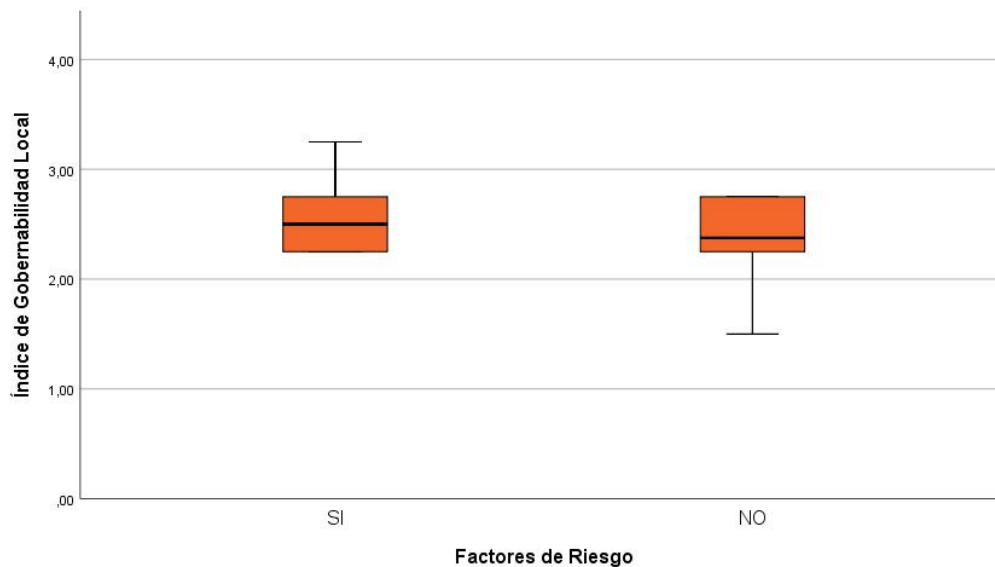
Acorde con lo anterior, la MOE evidenció que los picos más altos en la tasa de homicidios por conflicto armado, registrada en el año 2000, coincide con el fortalecimiento de las Autodefensas (2007). Incluso después de su desmovilización, los paramilitares son generadores de violencia, ya no como grupo paramilitar sino como bandas criminales, las cuales trasladaron sus operaciones a las áreas urbanas, principalmente en Sincelejo, Ovejas, San Onofre, San Benito Abad y Betulia, bajo el nombre de Águilas Negras (MOE, 2007).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, alertó desde el año 2013 el aumento de violaciones a los Derechos Fundamentales de la población civil como resultado del accionar de bandas criminales, destacando al Clan del Golfo, en Sincelejo. Sin embargo, para el año 2018, la misma entidad afirmó que la violencia sigue presente y con resultados desalentadores (El Meridiano, 2018). En Sucre, de acuerdo con las cifras del Registro Único de Víctimas, se encuentran registradas 255.743 víctimas de las cuales 250.248 son consecuencia directa del conflicto armado. Esto significa que, con una población de 826.780 habitantes, las víctimas representan un 32 % de la población del departamento (Tous, 2017).

Considerando el contexto de violencia que atañe al departamento de Sucre, el gobierno local deberá adoptar medidas especiales, en materia de política pública, que propicien pleno control por parte del Estado, garantizando la seguridad a la población civil, así como la adecuada protección y garantía de los derechos fundamentales de la misma.

Para esto, deberá trabajar en la eliminación o mitigación de factores de riesgo, entendidos como posibles circunstancias violentas que puedan generar un impacto en la gobernabilidad, tales como los siguientes: riesgo de violaciones a los DDHH o al DIH, riesgo por violencia política, riesgo por presencia de actores armados ilegales o Bandas de Crimen Organizado, riesgo consolidado por factores de violencia, riesgo por cultivos ilícitos, entre otros. Esta variable ha sido construida 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 y dinámica de estos factores puede variar conforme las condiciones de cada territorio.

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



Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 5 representa la distribución de los resultados del IGL teniendo en cuenta la presencia o no de factores de riesgo por violencia en los municipios de Sucre¹². Ahora bien de los 26 municipios, 16 tienen factores de riesgo por violencia. Estos son: Guaranda, Chalán, Colosó, Morroa, Ovejas, Sincelejo, Coveñas, San Onofre, Tolú, Buenavista, Corozal, El Roble, Los Palmitos, Sampués, Sucre y San Benito Abad.

Dichos municipios, se encuentran distribuidos por todo el territorio del departamento y han registrado principalmente resultados medios según los resultados del índice. En ese sentido, 7 municipios se ubicaron en categoría Medio Bajo (Guaranda, Morroa, Ovejas, San Onofre, Buenavista, Sucre y San Benito de Abad), 7 municipios en categoría Medio Alto (Chalán, Colosó, Sincelejo, Santiago de Tolú, Corozal, Los Palmitos, Sampués) y 2 Municipios en Alto (Coveñas y El Roble), obteniendo un promedio Medio Alto (2,51) como resultado. Por otra parte, de los diez municipios que no registran factores de riesgo por violencia, 2 se encuentran en categoría Bajo (Majagual y San Juan de Betulia), 3 en Medio Bajo (Galeras, La Unión y San Pedro) y 5 en Medio Alto (Caimito, Palmito, San Luis de Sincé, San Marcos y Toluviejo), promediando un IGL Medio Bajo (2,35).

¹²Para consultar de forma detallada estos factores de riesgo puede dirigirse al Anexo 2 ubicado al final del presente documento de trabajo

En general, los municipios con factores de riesgo por violencia tienen un comportamiento atípico con relación a los departamentos que han sido estudiados anteriormente por el Observatorio, puesto que suelen ser los municipios con factores de riesgo quienes tienden a registrar desempeños menos favorables a la hora de analizar su gobernabilidad. En el caso de Sucre sucede lo contrario, los municipios con factores de riesgo presentan resultados medio y altos según el índice. En este punto, la hipótesis que se plantea es que, a pesar de que algunos factores pueden incidir decisivamente en el desempeño y estabilidad municipal, no es posible generalizar dicho fenómeno, si se tiene en cuenta uno, que los procesos de violencia impactan de forma diferenciada de un territorio a otro, y dos; que la lógica de ciertos actores es pasar desapercibidos ante las autoridades.

6. Conclusiones y recomendaciones finales

1) En términos generales, los resultados del Índice de Gobernabilidad Local para el departamento de Sucre son altos. Esta situación responde principalmente a que la totalidad de municipios registran resultados altos en factores como la estabilidad gubernamental y la participación política. Vale la pena anotar que en el caso de Sucre, estas variables pueden verse afectadas si se tienen en cuenta riesgos asociados a corrupción, fraude electoral y violencia, como se detalla en la última de las recomendaciones del presente documento de trabajo. Por otra parte, al analizar aspectos como las capacidades administrativas de las entidades territoriales y su impacto en las condiciones socioeconómicas de los sucreños, el panorama es desalentador y se evidencia en distintos procesos.

Por ejemplo, según el Departamento Nacional de Planeación (2016), el 19 % de los municipios de Sucre presentan situación crítica en su capacidad para estructurar proyectos financiados con recursos de regalías. A su vez, según los resultados del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías¹³ para el mismo año, la Gobernación de Sucre se ubicó en el puesto 32 entre los departamentos con 40,5 puntos, ubicándose en rango crítico. En suma, uno de los mayores retos de la administración territorial es buscar mecanismos que permitan la ejecución de proyectos de inversión focalizados al mejoramiento de los indicadores sociales y la calidad de vida de la población, los que en su mayoría están por debajo de la media nacional. En este aspecto es necesario fortalecer la capacidad institucional para la formulación de proyectos y orientar sus procesos de planeación y ejecución hacia la eficiente satisfacción de las necesidades.

2) Según el Plan prospectivo estratégico 2027 para Sucre, elaborado por el DNP, mientras en los años 70 y 80 del siglo pasado el sector agropecuario representaba el 70 % del PIB departamental, en los últimos 20 años ha sido desplazado por el sector terciario (turismo, comercio, banca, etc.). A esto se suma que las tierras de Sucre están catalogadas en los grados moderadas y altas en productividad (74.4 % del total)¹⁴, lo cual otorga ventajas comparativas importantes para el sector agrícola, pero no se está aprovechando esta oportunidad natural, por el actual uso del suelo que explota la mayoría de estas tierras para ganadería extensiva (Sánchez, 2013).

Adicionalmente, el departamento de Sucre posee un enorme potencial agroindustrial, microempresarial y artesanal, pero sus empresarios presentan carencia de recursos,

¹³El Índice de Gestión de Proyectos de Regalías es una herramienta de gestión y control preventivo creada a partir de la información registrada por las entidades ejecutoras de los proyectos aprobados con recursos del SGR y de las acciones del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).

¹⁴Roca Meisel y Pérez Geson J. Geografía física y poblamiento en la costa Caribe colombiano. Citado por Aguilera D. María M. en, Departamento de Sucre: Situación social y Económica. Taller del Caribe colombiano, políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia. Banco de la República, 2007, p 1.

deficiencias en la administración de sus negocios, un alto nivel de intermediación, bajo nivel de inversión; con poca inserción de procesamiento e innovación (Cámara de Comercio de Sincelejo, 2018). Este contexto económico requiere que desde la administración se pongan en marcha estrategias de inclusión productiva, acompañadas del fortalecimiento del sector de ciencia, tecnología e innovación que posibilite transitar de la informalidad a la diversificación económica. De modo que, es necesario generar desarrollo desde el mejoramiento de su infraestructura, establecer reglas claras para la atracción de inversión orientada a la generación de valor agregado y empleo a través de proyectos, a fin de dinamizar su economía.

3) Entre 1997 y el 2004, en la subregión caribeña de los Montes de María, región compartida por Sucre y Bolívar, ocurrieron 57 masacres atribuidas a grupos armados ilegales (El Tiempo, 2019). Teniendo en cuenta el impacto del conflicto armado en este departamento, especialmente en dicha subregión, es pertinente avanzar en el diseño de estrategias con el propósito de fortalecer aquellas instituciones y organizaciones que trabajan de la mano de las comunidades en la conservación de la memoria histórica, la garantía de Derechos Humanos y la recuperación del tejido social. Cabe anotar que, en el año 2004, se inició el programa de desarrollo y paz de los Montes de María, luego se puso en marcha el tercer laboratorio de paz, en el 2007, con recursos de la Unión Europea (El Tiempo, 2019). Este tipo de proyectos permiten avances en el fortalecimiento de los procesos de articulación entre los actores del territorio y deben continuar ejecutándose.

4) A nivel político, el poder en Sucre está repartido entre las casas políticas que por décadas han jugado como los dueños de la burocracia local y las fuerzas emergentes que amenazan con seguirles quitando espacio a esos grupos. (La Silla Vacía, 2015). A pesar de los altos resultados en materia de participación electoral se deben tener en cuenta los reportes de riesgo electoral emitidos por la Misión de Observación Electoral. Según esta organización, para 2018 el departamento de Sucre registró cinco municipios donde coincidían riesgos por factores indicativos de fraude y riesgos por violencia. Coveñas fue el único municipio con riesgo extremo por coincidencia de estos factores. Por otra parte, San Onofre, Toluviejo tuvieron riesgo alto, y finalmente Colosó y Guaranda con riesgo medio por coincidencia de riesgos por fraude y violencia. Este panorama, sumado a los procesos judiciales en contra de algunos mandatarios locales debido a irregularidades en su accionar no solo ha debilitado la legitimidad de las instituciones, sino que ha ocasionado deterioro de los fines del Estado al momento de garantizar oferta pública.

A raíz de esto, es necesario transformar las tradicionales formas de “hacer política” y de gobernar. Así pues, se requiere: i) construir y fortalecer herramientas para un efectivo control social sobre los gobernantes, sumado a un proceso de formación de una cultura política responsable con lo público. ii) avanzar en la profesionalización de la política local con el objetivo de que emerjan nuevos liderazgos, capaces de contribuir con el mejoramiento de las prácticas políticas y el cumplimiento de los fines del Estado. Por último, se debe transitar hacia la movilización de los actores e instituciones locales alrededor de la construcción de estrategias de desarrollo territorial, que nazcan de sus propias iniciativas y que combinen los aspectos sociales, con los económicos, político-institucionales y culturales.

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 1 = N0 0 = SI
Coveñas	1	0,5	1	0,75	3,25	Alto	0
El Roble	0	1	1	1	3	Alto	0
Chalan	0	0,5	1	1	2,5	Medio alto	0
Colosó	0	0,5	1	1	2,5	Medio alto	0
Sincelejo	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Santiago de Tolú	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Corozal	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Los palmitos	0	0,5	1	1	2,5	Medio alto	0
Sampués	0	0,5	1	1	2,5	Medio alto	0
Guaranda	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Morroa	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Ovejas	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
San Onofre	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Buenavista	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Sucre	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
San Benito de Abad	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Majagual	0	0	1	0,75	1,75	Bajo	1
San Juan de betulia	0	0,5	0	1	1,5	Bajo	1
Caimito	0	0,5	1	1	2,5	Medio alto	1
Palmito	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	1
San Luis de sincé	0	1	1	0,75	2,75	Medio alto	1
San Marcos	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	1
Toluviejo	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	1
Galeras	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
La Unión	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
San Pedro	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1

Fuente: Elaboración propia

7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia

Municipio	Tipo de factor de riesgo de violencia
Sincelejo	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016 • Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo por violencia política y social 2016
Buenavista	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Chalán	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio consolidado por de factores de violencia 2015 • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Colosó	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Corozal	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo alto consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo extremo por violencia política 2015 • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Coveñas	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016 • Riesgo extremo por violencia política 2015
El Roble	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Guaranda	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Los Palmitos	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016 • Riesgo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Morroa	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo por violencia política y social 2016
Ovejas	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016 • Riesgo extremo por violencia política 2015 • Riesgo alto consolidado por factores de violencia 2015
Sampué	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016 • Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
San Benito de Abad	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
San Onofre	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Santiago de Tolú	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo consolidado por factores de violencia 2015 • Riesgo por acciones unilaterales de grupos de crimen organizado 2015 • Riesgo extremo por violencia política 2015 • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
Sucre	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015

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

Aguilera-Díaz, M. M. (2004). La Mojana: riqueza natural y potencial económico. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 48.

Alcaldía de Coveñas. (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Por la Coveñas Que Queremos Desarrollada y En Paz”. Recuperado de www.covenas-sucre.gov.co/

Alcaldía de Sincelejo. (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Sincelejo, ciudad con visión”. Recuperado de: <http://www.alcaldiadesincelejo.gov.co>

Brieva, J., Tinoco, U., Restrepo, F., Arango, J. (2010). El mototaxismo en Sincelejo: Un análisis socioeconómico. Recuperado de <http://http://www.pnud.org.co>

Bustamante, M. (16 de Julio de 2018). Corrupción en Sucre. El Heraldo. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/corrupcion-en-sucre>

Cámara de Comercio de Sincelejo. (2018). Informe económico Sucre 2017.

Caracol Radio. (10 de Octubre de 2017). A prisión fue enviado el alcalde de Coveñas investigado por supuesta corrupción. Recuperado de http://caracol.com.co/emisora/2017/10/10/sincelejo/1507634612_475308.html

Chica, A. (09 de Abril de 2018). Víctimas de Colosó: relatos de la guerra que casi desaparece a un pueblo. Revista Semana Rural. Bogotá, Colombia.

Consejo Privado de Competitividad. (2017). Índice Departamental de Competitividad. Recuperado de <https://compite.com.co>

Corporación observatorio de mercado de trabajo en Sucre. (2013). Diagnóstico del mercado laboral y perfil económico y productivo del departamento de Sucre. Recuperado de <http://ccsincelejo.org/>

DANE. (2018). Informe sobre Mercado Laboral 2017: ciudades capitales y áreas metropolitanas. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>

DANE. (2017). Boletín técnico Pobreza Monetaria Sucre (Vol. 69). Recuperado de <https://www.dane.gov.co>

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

Departamento Nacional de Planeación. (2012). Plan prospectivo estratégico 2027: Sucre florece con liderazgo caribe. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Sucre, Inversiones y finanzas. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/>

Díaz, M. (2008). La economía del Departamento de Sucre: Ganadería y sector público.

Grandett, Y. (17 de Enero de 2019). Montes de María: crisis en el laboratorio de paz y posconflicto. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/montes-de-maria-crisis-en-el-laboratorio-de-paz-y-posconflicto-315524>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (05 de Diciembre de 2016). Sucre, un te-

territorio ideal para el uso agropecuario que con afectación en sus áreas ambientales. Recuperado de <https://noticias.igac.gov.co/en/contenido/sucre-un-territorio-ideal-para-el-uso-agropecuario-que-con-afectacion-en-sus-areas>

Iriarte, J. (13 de Febrero de 2018). Casa por cárcel a alcalde de Majagual, Sucre, por desfalco millonario. El Heraldo.

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

Martínez, L. (11 de Julio de 2017). Capturan a alcalde de San Antonio de Palmito (Sucre). El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/capturan-al-alcalde-de-san-antonio-de-palmito-sucre-107880>

Ministerio de Educación (2015). Plan de Educación Rural Sucre. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Hacienda (2017). Informe sobre la viabilidad fiscal territorial: Sucre. Bogotá, Colombia.

Misión de Observación Electoral. (2018). MOE Presenta Riesgos en el departamento de Sucre. Córdoba, Colombia. Recuperado de: <https://moe.org.co/>

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

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

Plazas, C. y Falchetti, A. (1990). Una cultura anfibia: la sociedad hidráulica zenú. Banco de la República. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/carcol/culanf.htm>

Prensa Presidencia. (Septiembre de 2016). Sucre ¿cómo impulsar el desarrollo de la región?. Noticias Senado. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/historia/item/25443-sucre-como-impulsar-el-desarrollo-de-la-region>

Quintero, S. A. (2013). Caracterización Económica del Golfo de Morrosquillo: CoVeñas. Observatorio del Caribe.

Quiroz, E. (02 de Noviembre de 2017). Sincelejo y Corozal con gran potencial, según estudio de ciudades sostenibles. El Universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/regional/sincelejo-y-corozal-con-gran-potencial-segun-estudio-de-ciudades-sostenibles-265313-IUEU378440>

Quiroz, E. (31 de diciembre de 2018). Inversión en infraestructura vial se destacó en el 2018: Gobernador de Sucre. El Universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/regional/inversion-en-infraestructura-vial-se-destaco-en-el-2018-gobernador-de-sucre-KA534783>

Revista Semana. (23 de Julio de 2011). „Así nos tomamos Sucre“. Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/asi-tomamos-sucre/243497-3>

Rocha, O. (25 de Mayo de 2017). Reportan inundaciones en La Mojana sucreña. El Tiempo. Bogotá, Colombia.

Romero, E. (2017). Estrategias para posicionar el Golfo de Morrosquillo como destino turístico: propuesta de un modelo de desarrollo local. Universidad Tecnológica de Bolívar. Cartagena, Colombia.

Sánchez, A. (2013). La economía del bajo San Jorge. CEER - Banco de la República. Cartagena, Colombia. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co>

Toscano, L. (13 de Septiembre de 2015). Colosó sale del anonimato por el trasteo masivo de electores. El Heraldo.

Toscano, L. (31 de Diciembre de 2017). La corrupción sigue tocando a Sucre. El Heraldo. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/sucre/la-corrupcion-sigue-tocando-sucre-442384>

Tous, J. (29 de Agosto de 2017). Sucre, en conflicto. El Heraldo. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/politica/sucre-en-conflicto-397139>

Tuirán, A., De La Rosa, I., Mercado, A. (2018). Índice de Gobernabilidad Local. Barranquilla: Observatorio de Gobernabilidad Local - UNCaribe, Universidad del Norte.

Velasquez, T. (15 de Agosto de 2015). Los superpoderosos de Sucre. La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-de-sucre-51120>

Recursos Web

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

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