

Documento N° 24

Serie: Gobernabilidad Local

# Gobernabilidad local en el departamento del Magdalena

Ángel Tuirán Sarmiento  
Ana Naranjo Cortés  
Alberto Mercado Ramos  
Felipe Alvarez Torres

# Gobernabilidad local en el departamento del Magdalena

Ángel Tuirán Sarmiento\*      Alberto Mercado Ramos\*\*  
Ana Naranjo Cortés\*\*\*      Felipe Alvarez Torres\*\*\*\*

Mayo de 2019

## Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>2</b>
<b>2. Contextualización</b>	<b>2</b>
<b>3. Índice de Gobernabilidad Local</b>	<b>4</b>
<b>4. Resultados del Índice</b>	<b>6</b>
<b>5. Factores de riesgo por violencia</b>	<b>13</b>
<b>6. Conclusiones y recomendaciones finales</b>	<b>15</b>
<b>7. Anexos</b>	<b>18</b>
7.1. Anexo 1. Resultados del Índice . . . . .	18
7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia . . . . .	19
<b>8. Bibliografía</b>	<b>20</b>

---

\*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 último semestre de Ciencia Política y Gobierno en la Universidad del Norte. (Barranquilla). Contacto: manaranjo@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

## 1. Introducción

El viajero inglés Elisee Reclus a finales del siglo XIX afirmó: “Santa Marta está situada en el paraíso”, sin duda alguna esta consigna aplica para la totalidad del territorio magdalenense. Este Departamento se constituye como una de las zonas más ricas y biodiversas del Caribe colombiano. De igual manera, sus paisajes inspiraron la figura literaria de Macondo, lugar que coincide geográficamente con la Zona Bananera y el municipio de Aracataca, sitio donde nació el célebre escritor Gabriel García Márquez (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2010).

El relato de “Gabo” da cuenta de las enormes contradicciones existentes en este rincón de la región Caribe. A pesar del enorme potencial económico, turístico y cultural del Magdalena, condiciones de violencia, falta de legitimidad institucional y corrupción, sumadas a elevados niveles de pobreza y desigualdad, han ralentizado los procesos de construcción de ciudadanía y Estado local.

En ese sentido, desde el Observatorio de Gobernabilidad Local de la Universidad del Norte se busca contribuir al estudio de las dinámicas político-institucionales de la región. Para tal fin, el presente documento de trabajo se encuentra estructurado de la siguiente forma: en primer lugar, se plantea una contextualización general del Departamento del Magdalena, destacando sus condiciones socioeconómicas. En segundo lugar, se explica el Índice de Gobernabilidad Local (IGL), herramienta clave para el ejercicio de medición y comparación de las entidades territoriales.

Posteriormente, se presentan los resultados de la aplicación del índice. Luego, estos resultados son vistos a la luz del contexto de violencia que existe en los territorios y, por último, se plantean algunas conclusiones en clave propositiva, que puedan servir de insumos para la evaluación y mejoramiento de los procesos de gobernabilidad democrática en el Magdalena.

## 2. Contextualización

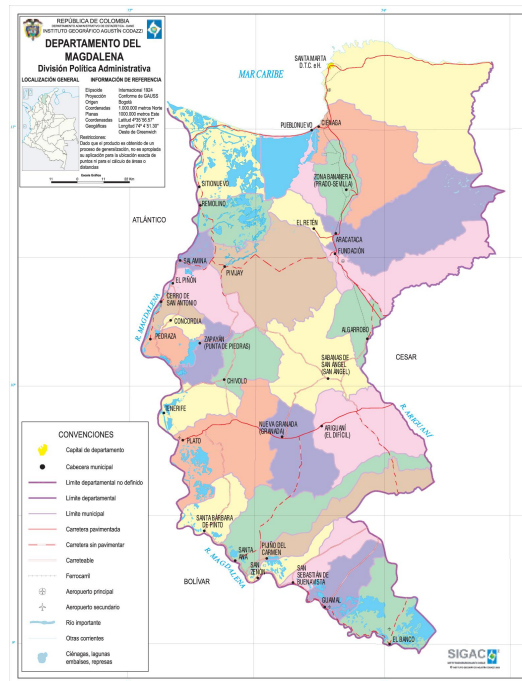
El Departamento del Magdalena, ubicado en la región Caribe, tiene una extensión de 23.188 Km<sup>2</sup> y limita con el Mar Caribe por el Norte, con La Guajira en el noreste, con César en el sureste, con el Atlántico en el noreste y, finalmente, con Bolívar desde el oeste hasta el sur. La economía del Departamento gira en torno a actividades agropecuarias -con la siembra de arroz, banano, palma africana y tabaco-; de pesca en mar y ciénagas; ganaderas -específicamente ganadería extensiva y con propósito de crías-; turísticas -principalmente en Santa Marta y el parque Tayrona-; y portuarias (Gobernación del Magdalena, 2016).

Como se describe en el Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019, esta entidad presenta falencias en términos de competitividad que podrían deberse a un bajo nivel tecnológico en la industria y a la concentrada exportación de recursos naturales con poco valor agregado. Según el mismo documento, “el Magdalena tiene el reto de romper con la mediocridad de su desarrollo económico, generar nuevas fuentes de crecimiento incorporando mayor valor agregado y trabajo local en condiciones de creciente formalidad empresarial y laboral.” (2016).

La población departamental en 2017, según proyecciones del DANE, es de 1.285.384 habitantes. La mayor parte se concentra en la capital, Santa Marta, con aproximadamente quinientos mil habitantes, seguido del municipio de Ciénaga en el cual habitan cerca de

ciento cinco mil personas. En términos generales, el Departamento del Magdalena y su capital, Santa Marta, no tienen una alta tasa de desempleo: según el DANE en 2017, estas serían de 7.4 % y 8.0 % respectivamente. Sin embargo, muchos de los empleos son informales (El Informador, 2018).

**Gráfico 1. División Político Administrativa del Departamento del Magdalena**



*Fuente: SIGAC*

Actualmente Santa Marta figura como la tercera ciudad en Colombia con mayor empleo informal, con un 63.9 % durante el primer trimestre del año (DANE, 2019). Sumado a esto, el DANE registra altos niveles de incidencia de pobreza en el Departamento, 50 % en el año 2016 y 48.4 % en el año 2017, mientras que a nivel nacional se registró una incidencia de pobreza extrema del 18.2 % en 2016 y 16.2 % en 2017, frente a una cifra nacional de 8.5 % y 7.4 % en los mismos años (DANE, 2018).

El Departamento, tal y como se encuentra referenciado por la Gobernación del Magdalena, se encuentra dividido en 5 subregiones: Norte, Centro, Sur, Río y Santa Marta<sup>1</sup>.

**Subregión Norte:** Conformada por los municipios Algarrobo, Aracataca, Ciénaga, El Retén, Fundación, Pueblo Viejo y Zona Bananera. La economía de la subregión se basa en la agricultura, específicamente en cultivos de palma africana y banano y, menor medida, en la ganadería. Sin embargo, es necesario mencionar que el municipio de Fundación tiene como principal vocación económica la ganadería y, en el área de la agricultura, cuenta con una variedad de cultivos como maíz, yuca, plátano y naranja.

Otra actividad económica del Departamento es el turismo. En ella, destacan los municipios de Ciénaga, con un importante centro histórico reconocido nacionalmente -

<sup>1</sup>La información acerca de las características subregionales fue recolectada del Portal TerriData y de las páginas web de las Alcaldías Municipales.

y en el cual ocurrió la Masacre de las Bananeras (6 de diciembre de 1928)-, y Aracataca, donde se encuentra el museo Gabriel García Márquez y la Tumba de Melquíades.

**Subregión Centro:** Conformada por los municipios Ariguani, Chibolo, Nueva Granada, Plato, Sabanas de San Ángel y Tenerife. En esta subregión destacan la ganadería y la agricultura, específicamente la siembra de yuca, maíz, tabaco y palma africana, como principales actividades económicas.

**Subregión Sur:** Conformada por los municipios El Banco, Guamal, Pijiño del Carmen, San Sebastián de Buenavista, San Zenón, Santa Ana y Santa Bárbara de Pinto. Cuenta con dos importantes vertientes hidrográficas, las cuales alimentan y fortalecen las ciénagas. Por lo anterior, esta subregión se sustenta económicamente, no solo por ganadería y agricultura sino también por la pesca.

**Subregión Río:** Conformada por los municipios Cerro de San Antonio, Concordia, El Piñón, Pedraza, Pivijay, Remolino, Salamina, Sitionuevo y Zapayán. En esta subregión destaca la pesca como actividad económica, sin dejar a un lado la ganadería y la agricultura. Esta última es enfocada al cultivo de maíz, yuca, frijoles, arroz y algunas frutas como la patilla y la ahuyama.

**Subregión Santa Marta:** Conformada únicamente por Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Esta entidad territorial que cuenta con importantes lugares turísticos como El Rodadero, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Parque Tayrona posee una gran importancia histórica debido a que fue la primera ciudad fundada en el territorio colombiano. La economía en la ciudad se sustenta principalmente a partir del turismo, el comercio y la actividad portuaria. Sin embargo, la agricultura y la pesca también son relevantes.

El Magdalena, en términos de conflicto armado, ha sido el quinto Departamento más afectado por la guerra en el país, con un total de 250.000 víctimas en el territorio. Lo anterior ha llevado a que se inviertan en él 96 mil millones de pesos desde la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Peñaloza, 2017). Además, en este territorio operaron más de 11 actores armados, además de las FARC- EP y el ELN, desde la década de los 70 como consecuencia de la Bonanza marimbera y cocainera (Verdad Abierta, 31 de Agosto de 2015).

De acuerdo con el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) este departamento se encuentra en la categoría de Riesgo Alto, lo que supone niveles de corrupción elevados que lo ubican en el puesto 28 en el ranking de gobernaciones (2017). En ese mismo sentido, en los últimos años, en Magdalena han sido condenados o sancionados disciplinariamente 13 excongresistas y cinco exgobernadores por nexos con paramilitares o por corrupción (Verdad Abierta, 2015).

### 3. Índice de Gobernabilidad Local

El Índice de Gobernabilidad Local<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup>Para 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 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 contexto<sup>3</sup>, 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

<sup>3</sup>Los 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.

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 simple<sup>4</sup> 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 datos<sup>5</sup>. 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

De acuerdo con lo observado en los Gráficos 3 y 4, es posible identificar que el Departamento de Magdalena posee una gobernabilidad local Media Baja (IGL = 2,35). Según los resultados del índice, esto obedece a que de los 30 municipios que conforman dicha entidad territorial, 18 se ubican en esa categoría, representando el 60 %. Asimismo, hemos podido determinar que las variables clave en esta categorización fueron la Medición de Desempeño Municipal (MDM) y el Desempeño de la Justicia Local (JL).

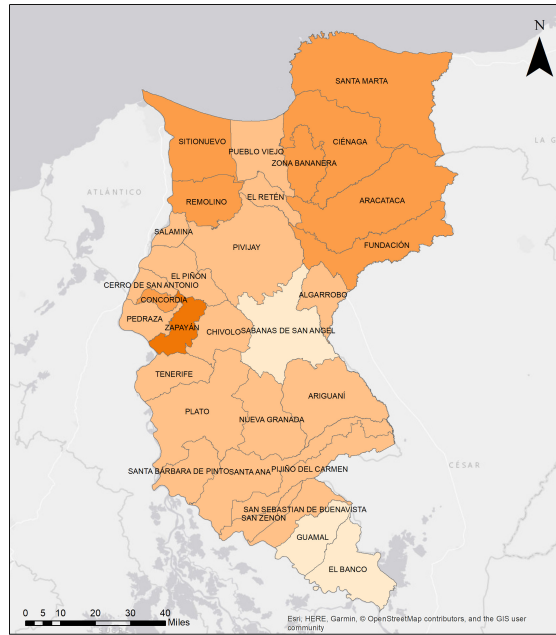
En cuanto a la primera, 19 municipios obtuvieron resultado bajo (MDM = 0) y los 11 restantes, quedaron clasificados con un desempeño medio (MDM = 0,5), lo que deja ver las enormes dificultades a las que se enfrentan las administraciones locales para gestionar recursos y poner en marcha planes con el objetivo de prestar servicios públicos. Por esta razón en el análisis siguiente será expuesto haciendo énfasis en esta variable.

De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2017), de los 30 municipios del Departamento, 24 presentan catastro desactualizado en sus zonas urbanas y 22 en las rurales, siendo los más críticos San Zenón (25 años), Guamal (24 años) y Fundación (24 años). Lo anterior da cuenta de la incapacidad de las entidades para manejar eficientemente los instrumentos de ordenamiento territorial, tanto así, que los resultados de las entidades territoriales de este Departamento en este componente oscilan entre el 25 % y el 50 %.

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

<sup>5</sup>La 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.

**Gráfico 3. Mapa de resultados del Índice de Gobernabilidad Local en el Magdalena**



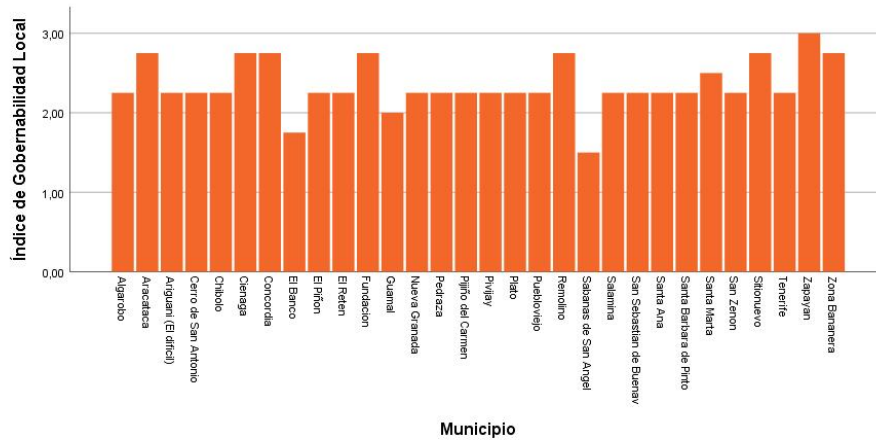
**Índice de Gobernabilidad Local  
 Departamento de Magdalena**

Bajo
  Medio Bajo
  Medio Alto
  Alto

Elaborado por: Alberto Mercado y Robinson Gómez

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 4. Resultados del Índice por municipios<sup>6</sup>**



Fuente: Elaboración propia

<sup>6</sup>Para 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.



Antes del análisis subregional, se hace necesario anotar que el Magdalena fue epicentro de la violencia paramilitar en la década de los 90 del siglo pasado, que trajo como consecuencia el debilitamiento de la institucionalidad y la pérdida de control efectivo de las administraciones locales en el territorio. En 1997, el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia desplazó a más de 10 familias de la zona rural del municipio de Sabanas de San Ángel (El Espectador, 11 de junio de 2017). Además, investigaciones de la Fiscalía para el año 2016 concluyeron en la captura de 5 funcionarios de diferentes entidades de los municipios de El Retén, Plato, Remolino y Fundación por desviación de recursos y saqueo patrimonial a través de presuntos vínculos con Jorge 40 (El Colombiano, 17 de octubre de 2016).

**Subregión Santa Marta:** Esta subregión, conformada solo por la capital del departamento, se ubicó en categoría Medio Alta del índice (IGL Santa Marta = 2,5). Lo anterior se explica resultados medios en la variable de Medición del Desempeño Municipal y al desempeño que tuvo la ciudad en cuanto a Participación Electoral donde registró 58,83 % de participación en las elecciones locales del año 2015, lo cual incidió en el resultado medio (P. Electoral = 0,5) en dicha variable.

El Distrito de Santa Marta, pese a ser la capital del Departamento y la entidad que, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018-2027<sup>7</sup>, elaborado por la Secretaría de Hacienda Departamental, tiene mayor peso relativo sobre el PIB departamental con un 46 %, obtuvo resultados inferiores en el Índice de Gobernabilidad Local con respecto a otros municipios del departamento.

Adicionalmente, varios mandatarios samarios se han visto involucrados en irregularidades o situaciones que atentan directamente contra la legitimidad institucional poniendo en duda la eficiencia en los procesos de gestión pública de la ciudad. Para mencionar un ejemplo, hace algunos días la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública reveló un fallo de primera instancia ordenando destituir e inhabilitar para ejercer función pública por 12 años al exalcalde de Santa Marta, Carlos Eduardo Caicedo Omar, por contratación irregular de obras (Caracol Radio, 3 de Abril de 2019).

Cabe recordar que contra Caicedo, quien gobernó entre 2012 y 2015, se adelantan actualmente varios procesos penales por presunta corrupción en contratación de obras de infraestructura en Santa Marta y responde en otro proceso de la Fiscalía Especializada contra Violaciones de Derechos Humanos como presunto determinante de homicidios en la Universidad del Magdalena. Sumado a esto, recientemente se conoció la designación de Andrés Rugeles Pineda como alcalde encargado de la ciudad, debido a la medida de detención domiciliaria impuesta a Rafael Martínez, alcalde de Santa Marta elegido para el período 2016 - 2019 y perteneciente al grupo político de Carlos Caicedo (El Heraldo, 4 de Abril de 2019).

No obstante, cabe resaltar la importancia que tiene la capital del Magdalena como polo de desarrollo capaz de propagar dinámicas económicas con impacto subregional (Invemar, 2008). Así pues, de acuerdo con el Plan de Desarrollo 2016-2019 de Santa Marta y la iniciativa Diamante Caribe y los Santanderes de Colombia de Findeter<sup>8</sup>, la ciudad se posiciona como líder del proyecto “Agropolis de Ciénaga”, donde junto con los municipios de

<sup>7</sup>El Marco Fiscal de Mediano Plazo es una herramienta de planificación financiera para analizar los diferentes factores tanto endógenos como exógenos, que permitirán o no el desarrollo del plan de gobierno. Además, el documento busca dar a conocer los elementos relacionados con el ingreso, el ahorro y la capacidad de pago de la entidad territorial, así como la gestión fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública.

<sup>8</sup>Iniciativa impulsada por el Gobierno Nacional a través de Findeter y que cuenta con el liderazgo compartido de los Departamentos que lo componen (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Sucre y la subregión del Urabá Antioqueño). Su objetivo principal es acelerar la competitividad de esta región e impulsar su papel como motor económico de Colombia, integrando propuestas estratégicas de intervención en el territorio.

Zona Bananera, El Retén, Ciénaga y Pivijay se consolidan como los principales jalonadores del sector agrícola del Magdalena, acumulando el 65 % de la producción (Alcaldía de Santa Marta, 2016).

Por otra parte, al analizar el desarrollo de las finanzas locales de Santa Marta se observan avances sustanciales. Para 2015, mientras que la eficiencia en el recaudo de impuesto predial en Barranquilla alcanzaba el 85 %, en Santa Marta el indicador no superaba el 43 % y presentaba deterioro frente a años anteriores (Alcaldía de Santa Marta, 2016). A raíz de esta situación y con el fortalecimiento del recaudo adelantado por la administración samaria, los ingresos tributarios han registrado un aumento considerable al pasar de \$72.208 millones en junio 2016 a \$104.958 millones en junio 2017, explicado principalmente por el incremento en el recaudo del Impuesto predial unificado (25 %), el rubro de Otros impuestos (57 %), el Impuesto de Industria y comercio (10 %) y la Sobretasa a la gasolina (Ministerio de Hacienda, 2017).

Sin embargo, las cifras evidencian la dependencia que tiene el Distrito de las transferencias del Sistema General de Participaciones<sup>9</sup>, pues las mismas representan el 38 % de sus ingresos totales, mientras que el recaudo propio sólo aporta el 28 %. Llama la atención el comportamiento de los ingresos de capital, en particular la participación de los recursos del balance<sup>10</sup> que, aunque presentaron en 2016 una disminución, al caer del 24 % en 2015 al 10 % en 2016, continúan mostrando los problemas que en materia de ejecución presupuestal presenta el distrito (Ministerio de Hacienda, 2017).

**Subregión Norte:** Conformada por los municipios de Algarrobo, Aracataca, Ciénaga, El Retén, Fundación, Pueblo Viejo y Zona Bananera, esta subregión obtuvo un resultado suficiente para ubicarse en la categoría Medio Alta (Promedio IGL Norte = 2,53). Lo anterior encuentra explicación en que de las ocho entidades territoriales que la conforman, cinco tuvieron resultados medios en la variable de Medición del Desempeño Municipal. Además, en las variables de Participación Electoral y de Estabilidad Gubernamental también lograron resultados medios y altos respectivamente.

Al profundizar en los resultados de la Medición de Desempeño Municipal para la vigencia 2016, en los municipios de esta subregión se encuentra que la mayoría presenta dificultades al usar instrumentos de ordenamiento territorial. Lo anterior es un síntoma de la incapacidad que poseen las entidades territoriales para fortalecer sus finanzas. En cuanto a coberturas, según los datos del Departamento de Planeación Nacional, Algarrobo, Aracataca, El Retén, Pueblo Viejo y Zona Bananera registran rezagos en servicio de alcantarillado con niveles que no alcanzan el 10 %. Además, es preocupante la situación del municipio de Zona Bananera que registró cobertura de acueducto del 20 %.

Adicionalmente, vale la pena señalar lo sucedido alrededor del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el municipio de Ciénaga. En el mes de agosto del año pasado se produjo la captura del mandatario local elegido para el período 2016-2019 Edgardo Pérez Díaz, por las investigaciones de presuntas irregularidades en la contratación de dicho programa (El Heraldo, 29 de Agosto de 2018). Luego de este hecho, en septiembre fue concedida detención domiciliaria, la defensa apeló la decisión y un juez en segunda instancia le concedió la libertad. Sin embargo, aún se está a la espera de que se resuelva la situación jurídica del burgomaestre.

<sup>9</sup>El Sistema General de Participaciones - SGP - está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

<sup>10</sup>Los Recursos de Balance son los ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. Se encuentran compuestos por los excedentes financieros, cancelación de reservas, la venta de activos, la recuperación de cartera, entre otros.

**Subregión Centro:** Integrada por los municipios de Ariguaní, Chivolo, Nueva Granada, Plato, Sabanas de San Ángel y Tenerife, el promedio subregional de los resultados la ubica en la categoría Medio Bajo (Promedio IGL Centro = 2,12). Se hace necesario señalar que, todos los municipios de esta entidad territorial, excepto Sabanas de San Ángel - quien obtuvo un desempeño Bajo - tuvieron resultado Medio Bajo. Esto obedece, principalmente, a la variable de Medición de Desempeño Municipal.

Al analizar las cifras por subcomponentes del MDM se identifica que municipios como Tenerife y Ariguaní presentan bajos niveles de ejecución de recursos propios, los cuales se ubican en 19,9 % y 20,1 % respectivamente. Asimismo, en cuanto al uso de instrumentos de ordenamiento territorial, Chivolo, Nueva Granada, Sabanas de San Ángel y Tenerife registraron un nivel bajo (25 %), lo cual indica que, de los cuatro instrumentos de Ordenamiento Territorial (Predial, Delineación urbana, Valorización y Plusvalía), por lo general las administraciones hacen sólo del impuesto predial. Sumado a esto, en materia de estrategias de gobierno abierto y transparente, Nueva Granada y Tenerife son los municipios que, a nivel subregional, presentan mayores dificultades.

En cuanto a prestación de servicios públicos, el porcentaje de cobertura en alcantarillado en municipios como Ariguaní, Chivolo y Sabanas de San Ángel resulta insuficiente. En el primero, la tasa es del 0 %, de acuerdo con los resultados de la MDM para el año 2016, y la del resto no supera el 35 %. La tasa de cobertura en educación media también arroja resultados desfavorables. De los municipios que conforman la subregión, quien tiene la tasa más elevada resulta ser Tenerife (Tasa de cobertura en Educación media = 39 %) y la más baja, con el 15 %, el municipio de Sabanas de San Ángel.

La tasa efectiva de recaudo predial<sup>11</sup> de los municipios de esta subregión es otro dato que llama la atención. En una escala de que va de 0 a 10, en donde 0 es el resultado más bajo y 10 el más alto, el municipio de esta subregión que mayor tasa obtiene es Plato, con un resultado de 2,20. Seguido de Ariguaní y Tenerife con 1,21 y 0,71 respectivamente. Es necesario considerar, no obstante, que la capital del Departamento en cuestión obtuvo una tasa de recaudo de 3,49.

Se hace necesario hacer énfasis en el municipio de Sabanas de San Ángel debido a que sus resultados en el Índice de Gobernabilidad Local para el periodo analizado, arrojan una situación preocupante. Este municipio, tiene resultados bajos en las variables de Estabilidad Gubernamental y Participación Electoral, Medio en Medición del Desempeño Municipal y desempeño de la Justicia Local. Respecto a la primera, es pertinente anotar que en enero de 2017 se llevaron a cabo elecciones atípicas en esta entidad territorial, toda vez que el Tribunal Administrativo del Magdalena emitiera un fallo declarando la nulidad de la elección de la entonces alcaldesa, por disturbios el día de los comicios electorales (El Heraldo, 8 de enero de 2017).

En cuanto a la variable de Medición del Desempeño Municipal, este municipio obtuvo un desempeño Medio y esto obedece, por un lado, a que tiene buenos resultados en términos de rendición de cuentas (rendición de cuentas = 95 %) y en ejecución de recursos (Ejecución de recursos propios = 97 %, ejecución de recursos de otras fuentes = 98 %, ejecución de recursos SGP = 81 %), y por otro, a que en componentes como cobertura en educación media (15,3 %), cobertura de alcantarillado (34 %) y cobertura en salud (69 %) el desempeño es inferior.

**Subregión Sur:** conformada por los municipios de El Banco, Guamal, Pijiño del Carmen, San Sebastián de Buenavista, San Zenón, Santa Ana y Santa Bárbara de Pinto, esta subregión obtuvo un resultado que indica que su gobernabilidad es Medio Baja (Promedio

<sup>11</sup>De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la tasa efectiva de recaudo predial, por mil pesos de avalúo se calcula así: (recaudo predial/avalúo de los predios en la vigencia)x1000.

MDM Sur = 2,14). Esto obedece a que todos los municipios que la conforman tuvieron un desempeño Bajo en la variable de Medición de Desempeño Municipal.

Al respecto, cuando se observan los datos desagregados por subcomponentes se encuentra que los municipios de El Banco, Pijiño del Carmen, Santa Ana, Santa Bárbara y San Zenón presentan deficiencia en el uso de instrumentos de ordenamiento territorial con tasas del 25 %, exceptuando San Zenón con 0 %. Esta situación afecta negativamente la tasa efectiva de recaudo de dichas entidades y, por ende, su consolidación fiscal.

En este aspecto es necesario considerar la situación de los municipios de Guamal y San Zenón, los cuales presentan niveles críticos de desactualización catastral con 24 y 25 años respectivamente (IGAC, 2017). En palabras de Jesús Villamil Quiroz, Director Territorial del Instituto Agustín Codazzi en Magdalena, “al no realizar la actualización catastral los municipios dejan de percibir recursos para realizar inversiones. Sumado a esto, se desconoce la cantidad de predios y área construida, lo que evita poner en marcha un ordenamiento predial efectivo” (2018).

Por otra parte, para el periodo de tiempo estudiado, las cifras de coberturas de servicios públicos en gran parte de estos municipios son deficientes: San Sebastián (Acueducto = 25,7 %; alcantarillado = 0 %), Santa Bárbara (alcantarillado = 0 %; Salud = 75,4 %; educación media y transición = 21 % y 43,5 %), Pijiño del Carmen (Alcantarillado = 6,6 %; Acueducto = 31,9 %; Salud = 59,3 %) y Guamal (Acueducto = 45,2 % y alcantarillado = inferior al 40,6 %). Cabe anotar que, según los resultados de MDM para 2016, este último municipio presenta una situación preocupante debido a que la inversión financiada por recursos propios es cero, las estrategias de gobierno abierto y transparente son deficientes y, al no presentar información sobre la ejecución de recursos de SGP, recursos propios y de otras fuentes, obtuvo cero en estos aspectos.

En el caso del municipio El Banco, cabe mencionar la suspensión del alcalde, lo cual incidió en el resultado obtenido por la entidad territorial en la variable de Estabilidad Gubernamental (Estabilidad Gubernamental El Banco =0,5). A mediados de 2018, Víctor Rangel López, fue suspendido por tres meses por la Procuraduría General de la Nación dado que presuntamente estuvo involucrado en actos de proselitismo político. Los hechos habrían sucedido cuando uno de los candidatos a la presidencia se encontraba haciendo campaña en el municipio (El Espectador, 27 de Mayo de 2018).

Adicionalmente, hechos similares ocurrieron en el municipio de Guamal en el periodo analizado. En este municipio, el alcalde Elkin Méndez Posteraro, elegido para el período 2016-2019, fue enviado a la cárcel luego que le fuera revocada la detención domiciliaria que le había sido impuesta en 2017. El mandatario había sido capturado en diciembre de 2017 por el delito de concierto para delinquir, al considerar que sería un presunto colaborador de la banda “Clan del Golfo” que opera en esa parte del departamento (WRadio, 13 de Febrero de 2019). Esto coloca en evidencia el alcance de la organizaciones delictivas al interior de la administración, en detrimento de la legitimidad institucional.

**Subregión Río:** integrada por los municipios de Cerro de San Antonio, Concordia, El Piñón, Pedraza, Pivijay, Remolino, Salamina, Sitionuevo y Zapayán, esta subregión se ubicó en categoría Media Alta, según el promedio de los resultados municipales del índice (Promedio IGL Río = 2,5). Al analizar los resultados por variable, se identifica que en Estabilidad Gubernamental, Justicia Local y Participación Electoral estos municipios presentan cierta homogeneidad en sus datos. Cabe destacar el caso de Zapayán, único municipio que se distingue dentro del grupo al registrar niveles de participación electoral superiores al 80 % en las elecciones locales 2015; sin duda alguna este hecho contribuye a que se ubique en categoría Alta del índice.

En ese sentido, la Medición de Desempeño Municipal resulta clave para entender los resultados en esta subregión, dado que de los nueve municipios que la integran, Concordia, Remolino, Sitionuevo y Zapayán registran resultado Medio en MDM y los demás obtuvieron resultado Bajo en esta variable. Este balance encuentra explicación principalmente en los niveles de ejecución de recursos del Sistema General de Participación, recursos propios y otras fuentes.

Al respecto, los municipios con mayores dificultades en materia de ejecución total de recursos son los siguientes: Cerro de San Antonio (SGP = 61,7%; Recursos propios = 47,1% y otras fuentes = 47,2%), Concordia (SGP = 64,9%; Recursos propios = 40,8%), Pedraza (SGP = 66,04%; Recursos propios = 72,9% y otras fuentes = 55,4%), Remolino (Recursos propios = 0%) y Zapayán (SGP = 65,3%). El panorama es más complejo si se tiene en cuenta que 6 de los 9 municipios de esta subregión registran bajo nivel de uso de instrumentos de Ordenamiento Territorial.

En materia de cobertura de servicios públicos encontramos que persisten atrasos en alcantarillado, acueducto y educación transición y media. En este aspecto, destacan los siguientes casos: Cerro de San Antonio (Alcantarillado = 0%; Educación media = 21,7%), Concordia (Alcantarillado = 10,6%), El Piñón (Acueducto = 41,9%; Alcantarillado = 24%), Pivijay (Acueducto y Alcantarillado = 22,3%), Remolino y Zapayán (Alcantarillado = 0%), Sitionuevo (Acueducto y Alcantarillado = 0%; Salud = 51,9% y Educación media y transición = menos del 50%).

Con respecto a este último municipio, vale la pena destacar que según el Índice de Riesgo de la Calidad de Agua para Consumo Humano (IRCA)<sup>12</sup> 2016, “Sitionuevo tiene la peor agua del país con un puntaje de 98,7 sobre 100” (El Tiempo, 22 de Marzo de 2019). Además, la mayoría de estos municipios muestran deficiencias al implementar estrategias de gobierno abierto y transparente, lo que dificulta los procesos de veeduría ciudadana y control social sobre la manera como se gestionan e invierten los recursos en sus municipios (DNP, 2016).

El porcentaje de uso de instrumentos de Ordenamiento Territorial y la tasa efectiva de recaudo de estos municipios son dos variables a tener en cuenta. Respecto a la primera, ninguno de los municipios de esta subregión obtuvo más del 50%, lo que da cuenta de la debilidad que poseen al momento de gestionar sus propios recursos. La segunda, por su parte, presenta resultados diversos en la media en que municipios como Cerro de San Antonio, Concordia y Remolino tienen tasas de 2,53, 3,13 y 3,89 respectivamente, pero entidades como Pedraza y Zapayán tienen resultados que van entre 0 y 1 (Pedraza = 0,1 y Zapayán = 0,93).

Por otro lado, vale la pena mencionar el caso de destitución de los 7 concejales del municipio de Concordia. En diciembre de 2018, “la Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó por doce años a estos concejales por presuntas irregularidades cometidas en la escogencia del personero de esa población para la vigencia 2016 – 2019” (RCN Radio, 2018). Esto da cuenta, de las debilidades institucionales de las entidades territoriales, para llevar a cabo procesos de elección de sus autoridades de forma transparente, afectando esto, la gobernabilidad del territorio.

<sup>12</sup>Según el Decreto 1575 de 2007, el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano se define como el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano. Así pues, el resultado obtenido por el Municipio de Sitionuevo se encuentra entre 80.1% y 100%, lo cual significa que el nivel de riesgo es Alto e Inviabile sanitariamente.



## 5. Factores de riesgo por violencia

De acuerdo con la Misión de Observación Electoral, Magdalena no escapa al hecho de constituirse como un territorio con facilidades para los actores armados ilegales al ser un corredor de tránsito vital para las actividades ilícitas (2007). Esta condición geográfica, ligada a dinámicas sociopolíticas, favorecieron el hecho que el Departamento fuese lugar de operaciones de las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, y grupos paramilitares como las Autodefensas de Palmor y las Autodefensas Campesinas del Magdalena y La Guajira (ACMG), posteriormente denominadas Bloque Resistencia Tayrona.

De acuerdo con el Observatorio de Tierras<sup>13</sup> (2018), la presencia guerrillera, tanto de las FARC como del ELN, se concentró especialmente en la subregión Río y Norte del departamento. Este hecho responde a la combinación de dos condiciones geográficas propicias para su accionar: la existencia de una zona montañosa, con bosques primarios y colonización campesina, y la cercanía a zonas planas de ganadería extensiva o plantaciones agroindustriales, que aportan una población de grandes propietarios susceptibles a la extorsión. En ese sentido, las acciones guerrilleras se localizaron con muy alta frecuencia en los municipios de Ciénaga y Zona Bananera desde 1995 hasta el 2000, año en el que se redujeron debido a la fuerte presencia de los grupos paramilitares (Reyes, 2016).

Bajo el pretexto de la lucha contrainsurgente, el Bloque Norte de las Autodefensas utilizó las masacres como arma de guerra, entre ellas las de Nueva Venecia (2000), la de Playón de Orozco (1999) y Trojas de Aracataca (2000). De acuerdo con fuentes judiciales y periodísticas como Verdad Abierta y la Fiscalía “el mayor número de masacres documentadas hasta ahora ocurrieron en el Magdalena con un total de 127 y 609 personas asesinadas”<sup>14</sup>. Otros hechos como desplazamientos, desapariciones forzadas y homicidios mantienen sus picos más altos durante el periodo de su expansión (1998-2004)” (Proyecto Autoridades locales, 2016).

Según la Defensoría del Pueblo, desde 2017 se vienen presentando disputas por el control territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta entre el Clan del Golfo, el ELN y Los Pachencas (grupo conformado por reductos de las desmovilizadas AUC que actuaban en la región bajo las órdenes de Hernán Giraldo Serna) (2018).

Todo este entramado de conflictividad y repertorios violentos hacen del Magdalena uno de los departamentos del Caribe más afectados en el marco del conflicto armado. Sumado a esto, como lo muestra el informe del Observatorio de Tierras sobre Despojo paramilitar en Magdalena, la relación entre élites económicas, políticos locales y grupos paramilitares profundizó el problema agrario, fracturó la democracia local y la institucionalidad, dejando a la población civil como la principal víctima (2018).

En ese sentido y con el objetivo de analizar la gobernabilidad local del Magdalena, resulta crucial tener en cuenta el contexto de violencia; dentro del cual, las administraciones municipales deben diseñar e implementar políticas públicas y planes de desarrollo local. 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.

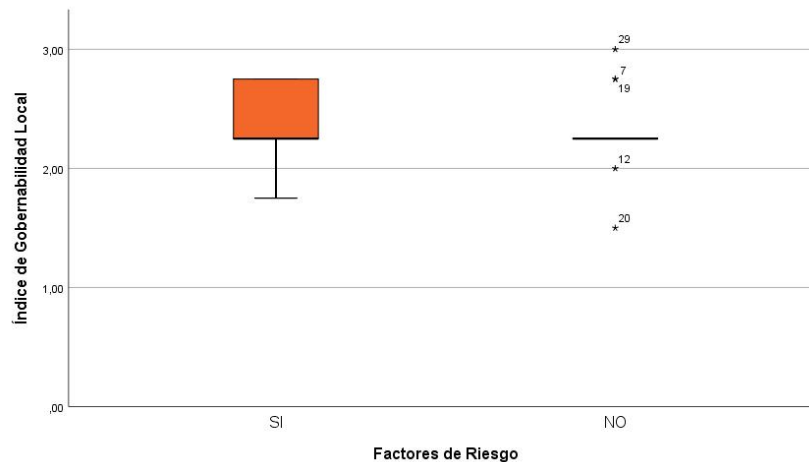
En ese sentido, los elementos que componen esta variable son los siguientes: riesgo de vulneración de DDHH y violaciones al DIH, riesgo por violencia política y social,

<sup>13</sup>El “Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria” nace de una convocatoria hecha por Colciencias con miras a crear una red de conocimiento para hacer seguimiento a las políticas públicas de restitución.

<sup>14</sup>Las 33 masacres del Bloque Norte.(15 de Diciembre de 2009). Verdad Abierta.

presencia de actores armados ilegales y riesgo por presencia 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.

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



*Fuente: Elaboración propia*

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, puede afirmarse que de los 30 municipios que integran al departamento de Magdalena, 16 registran factores de riesgo por violencia en su territorio<sup>15</sup>. Estos municipios son: Aracataca, Chibolo, Ciénaga, El Piñón, El Retén, Fundación, Pivijay, Plato, San Sebastián, Santa Marta, Tenerife, El Banco, Sitionuevo, Pedraza, Zona Bananera y Ariguaní.

En promedio, a pesar de que las entidades territoriales con factores de riesgo por violencia se ubican en categoría Medio baja del índice (Promedio IGL: 2,39), muestran resultado promedio más alto comparado con aquellos municipios que no registran estos factores. Al desagregar los resultados, sólo El Banco se ubicó en categoría Baja, 9 municipios se ubicaron en categoría Media Baja del índice (Ariguaní, Chibolo, El Piñón, El Retén, Pedraza, Pivijay, Plato, San Sebastián y Tenerife). Asimismo, 6 municipios registran categoría Media Alta (Aracataca, Ciénaga, Fundación, Santa Marta, Sitionuevo y Zona Bananera).

Por otra parte, los municipios de Algarrobo, Cerro de San Antonio, Concordia, Guamal, Nueva Granada, Pijiño del Carmen, Puebloviejo, Remolino, Sabanas de San Ángel, Salamina, San Zenón, Santa Ana, Santa Barbara de Pinto y Zapayán, no presentan factores de riesgo por violencia en sus territorios en el período estudiado y el comportamiento del índice teniendo en cuenta sus resultados varía entre 1,75 y 2,75 (Promedio IGL = 2,30). Por un lado, se encuentra el municipio de Zapayán ubicado en categoría Alta del índice; Remolino y Concordia en categoría Media Alta; Algarrobo, Cerro de San Antonio, Nueva Granada, Pijiño del Carmen, Puebloviejo, Salamina, San Zenón, Santa Ana y Santa Bárbara de Pinto se ubican en categoría Media Baja y en categoría Baja se encuentran Guamal y Sabanas de San Ángel.

En general, los municipios del Magdalena que presentan factores de riesgo por

<sup>15</sup>Para identificar los factores de riesgo que se presentan en estos municipios puede dirigirse al Anexo 2 del presente documento de trabajo.

violencia y aquellos que no, obtuvieron resultados promedios cercanos en materia de Gobernabilidad Local, a pesar de la leve diferencia encontrada. En este punto, la hipótesis que se plantea es que, aunque algunos factores generadores de violencia 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 y prácticas es pasar desapercibidos ante las autoridades, configurándose en ocasiones gobernabilidades híbridas.

## 6. Conclusiones y recomendaciones finales

1) En términos generales, más de la mitad de los municipios del Magdalena (18 de 30) se ubicaron en categoría Medio Baja según los resultados del Índice de Gobernabilidad Local. Esta situación responde a que, a pesar de los resultados altos generalizados en las variables de Estabilidad Gubernamental y Participación Electoral, la gran mayoría de municipios registran resultados medios en la variable de Justicia Local y bajos en el Desempeño Municipal (MDM). Sin lugar a dudas, el hecho de que 19 de las 30 entidades territoriales que conforman al Magdalena registren MDM bajo, permite comprender que en aspectos como capacidad administrativa y su impacto en las condiciones socioeconómicas de los magdalenenses, el panorama es desalentador.

En ese sentido, uno de los mayores retos de la administración territorial es fortalecer las finanzas públicas locales. Como se observa en el apartado de resultados del índice, la mayoría de los municipios registran debilidades en los siguientes subcomponentes del MDM: uso de instrumentos de Ordenamiento Territorial, tasa efectiva de recaudo predial -donde el desempeño más alto, en el periodo estudiado, lo obtuvo Santa Marta con 3,49 puntos, en una escala de 0 a 10-, ejecución de recursos (SGP, recursos propios y otras fuentes) y estrategias de gobierno abierto. Además, se debe prestar especial atención a los municipios que registran niveles bajos de cobertura en servicios públicos como alcantarillado, acueducto, salud y educación.

A partir de esto, y en aras de fortalecer las capacidades de gestión y ejecución de recursos, con el fin de alcanzar el logro de coberturas, se propone: i) avanzar en la actualización de la base catastral, con el objetivo de aumentar las condiciones iniciales de los municipios. Según académicos, “esto se podría hacer con el apoyo técnico y co-financiación de estructuras supramunicipales como el departamento y la nación” (Tuirán Trejos, 2018, p.7); ii) fortalecer la capacidad institucional para la formulación de proyectos y orientar sus procesos de planeación y ejecución hacia la eficiente satisfacción de las necesidades; iii) aumentar el control departamental en la prestación de servicios, toda vez que, al ser una entidad territorial más consolidada puede asesorar y complementar estos procesos, deviniendo en mejores resultados; iv) consolidar alianzas estratégicas con instituciones de educación superior, seguir promoviendo iniciativas como el proyecto Diamante Caribe y rescatar insumos generados a partir del proceso de construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET<sup>16</sup>. En dicho proceso participaron los municipios de Santa Marta, Aracataca, Ciénaga y Fundación, como parte de la subregión Sierra Nevada y Perijá.

<sup>16</sup>De acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio, los PDET son programas subregionales de transformación integral del ámbito rural a 10 años, a través del cual se definen las obras y acciones a implementar en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Así mismo, el PDET es un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, reflejando la visión colectiva de los actores del territorio.



2) El Departamento del Magdalena es una de las zonas del Caribe colombiano más afectadas por los desastres naturales, por ejemplo durante el fenómeno de La Niña 2010 - 2011 cuando el país padeció de inundaciones nunca antes vistas, todos los municipios de la entidad territorial se vieron afectados. Los municipios más impactados fueron los ribereños del río Magdalena tales como: San Zenón, Pueblo Viejo, San Sebastián de Buenavista, Pijiño del Carmen, Salamina, El Banco y Plato (CORPAMAG, 2016). Los bienes afectados fueron casi 60.000 viviendas, más de 30.000 fincas y casi 1.500 comercios (Cepal, 2012).

De modo que, adaptar las condiciones de los asentamientos urbanos y rurales frente a los impactos del cambio climático es una medida que se hace necesaria, especialmente en los municipios mencionados que resultan vulnerables a las inundaciones. A su vez, esto implica el diseño de medidas para reducir estos impactos mediante el manejo de ecosistemas con funciones de protección en áreas urbanas y rurales, así como el mejoramiento de los sistemas de drenajes de las aguas lluvias. En particular estas acciones para el Distrito de Santa Marta son prioritarias (FINDETER, 2016).

Adicionalmente, en tiempos de sequía, el Departamento presenta un índice de vulnerabilidad medio en términos de desabastecimiento, con excepción de los municipios que tiene jurisdicción en la Sierra Nevada de Santa Marta, donde es bajo (IDEAM, 2015). Esta situación tiende a agravarse con los nuevos escenarios de cambio climático en el Magdalena (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, Cancillería., 2015), ya que el Índice de Disponibilidad Hídrica (IDH)<sup>17</sup> para el año 2040 representa una amenaza de alta a muy alta para 8 de los 30 municipios (Ariguaní, Ciénaga, El Piñón, El Retén, Guamal, Pueblo Viejo, Sabanas de San Ángel, San Zenón).

Por lo anterior, los estudios sobre Gobernanza del Agua y el diseño de estrategias para contrarrestar los impactos del cambio climático se convierten en una prioridad fundamental para el departamento del Magdalena, en aras de garantizar el bienestar de sus habitantes.

3) Como se expuso en el apartado sobre factores de riesgo por violencia, el Departamento del Magdalena es uno de los lugares clave para entender la complejidad e impacto del conflicto armado en Colombia y en especial en el Caribe, el cual ha dejado a su paso altas cifras de victimización y violaciones de Derechos Humanos.

Desde el período de la violencia paramilitar, pasando por los casos de desplazamiento y despojo de tierras, hasta la actual disputa territorial entre organizaciones armadas ilegales como el “Clan del Golfo” y “Los Pachencas”, el arraigo de la violencia armada ha configurado el territorio magdalenense y, por ende, sus dinámicas sociopolíticas (MOE, 2007).

Así mismo, según un especial del diario El Tiempo, con base en datos de la Unidad de Restitución de Tierras, “sólo en Magdalena y Atlántico se han presentado 7.686 solicitudes de restitución de tierras y las instituciones no dan abasto, por lo que los fallos definitivos tardan hasta 3 años” (2017). Este panorama representa uno de los grandes desafíos que enfrenta el Departamento: garantizar la efectiva atención y reparación integral a las víctimas. Asimismo, otra acción que amerita especial atención por parte de las autoridades es garantizar la seguridad de líderes sociales, defensores de DD.HH y reclamantes de tierras. Estos actores resultan fundamentales en los procesos de construcción de paz territorial y recuperación del tejido social.

4) En cuanto a la dinámica económica departamental, el papel del Distrito de San-

<sup>17</sup>Elaborado por el IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), el Índice de Disponibilidad Hídrica IDH es un indicador agroclimático que permite identificar zonas y/o periodos con excesos o deficiencias de agua.

ta Marta es fundamental como jalonador del PIB en el Magdalena al aportar casi el 50 % (Secretaría de Hacienda Departamental, 2018). Sin embargo, es alarmante la diferencia entre el aporte realizado por la capital y los demás municipios. Para poner sólo un ejemplo, Ciénaga y Zona Bananera aportan el 9 % y 7,1 % respectivamente (DANE, 2016). Este hecho permite comprender las debilidades en materia de diversificación económica, eslabonamientos productivos y tecnificación agrícola e industrial que caracterizan al Magdalena.

En ese sentido, avanzar en el diseño de políticas y planes que propendan por el fortalecimiento de las economías locales es un desafío inminente. Desde el año 2017, lideradas por el Gobierno Nacional, se vienen impulsando alianzas productivas<sup>18</sup> que han permitido intervenir 1.823 hectáreas agropecuarias en 8 localidades del Departamento (El Heraldo, 16 de Junio de 2017).

La puesta en marcha de este tipo de iniciativas favorece el desarrollo económico sostenible en el mediano y largo plazo, dado que, en promedio, “con las alianzas productivas, cada familia realiza un establecimiento de cultivos por 1,66 hectáreas. Cada alianza genera 1,14 empleos, dinamizando la economía local. Finalizada la alianza, el 72 % de ellas siguen ejecutando el mismo modelo con recursos propios” (Ministerio de Agricultura, 2017). Por esto, es importante que tanto el gobierno local como el nacional, impulsen este tipo de proyectos.

---

<sup>18</sup>La alianza productiva le permite al productor agropecuario acortar la cadena de comercialización, conectándolo directamente con un aliado empresarial que podrá adquirir lo cosechado en el campo, y de paso, reducir los costos de producción” (MinAgricultura, 12 de Junio de 2017).

## 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
Algarobo	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Aracataca	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Ariguani	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Cerro de San Antonio	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Chibolo	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Ciénaga	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Concordia	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	1
El Banco	0	0,5	0,5	0,75	1,75	Bajo	0
El Piñon	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
El Reten	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Fundación	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Guamal	0	0,5	1	0,5	2	Bajo	1
Nueva Granada	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Pedraza	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Pijiño del Carmen	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Pivijay	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Plato	0,5	0,5	1	0,25	2,25	Medio bajo	0
Pueblviejo	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Remolino	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	1
Sabanas de San Angel	0,5	0,5	0	0,5	1,5	Bajo	1
Salamina	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Santa Marta	0,5	0,5	1	0,5	2,5	Medio alto	0
San Sebastian de Buenavista	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
San Zenón	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Santa Ana	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Santa Barbara de Pinto	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
Sitionuevo	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0
Tenerife	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Zapayán	0,5	0,5	1	1	3	Alto	1
Zona Bananera	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio alto	0

*Fuente: Elaboración propia*

## 7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia

Municipio	Tipo de factor de riesgo de violencia
Aracataca	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> <li>Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo</li> <li>Riesgo medio por presencia de cultivos ilícitos 2016</li> </ul>
Chivolo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> </ul>
Ciénaga	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> <li>Riesgo extremo por arraigo histórico del paramilitarismo</li> <li>Riesgo por violencia política y social 2016</li> </ul>
El Piñón	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> </ul>
El Reten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> </ul>
Fundación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> </ul>
Pivijay	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> <li>Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo</li> </ul>
Plato	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> <li>Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015</li> </ul>
San Sebastián	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> </ul>
Santa Marta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> <li>Riesgo alto consolidado por factores de violencia 2015</li> <li>Riesgo por presencia de crimen organizado 2015</li> <li>Riesgo extremo por presencia de bandas de crimen organizado 2016</li> <li>Riesgo extremo por arraigo histórico del paramilitarismo</li> <li>Riesgo medio por presencia de cultivos ilícitos 2016</li> <li>Riesgo por violencia política y social 2016</li> </ul>
Tenerife	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de violaciones de DD. HH o DIH 2016</li> <li>Riesgo por violencia política y social 2016</li> </ul>
El Banco	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015</li> </ul>
Sitionuevo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo medio consolidado por factores de violencia 2015</li> <li>Riesgo por presencia de crimen organizado 2015</li> <li>Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2016</li> <li>Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo</li> </ul>
Pedraza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo alto consolidado por factores de violencia 2015</li> <li>Riesgo por violencia política y social 2015</li> </ul>
Zona Bananera	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo</li> </ul>
Ariguaní	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo por violencia política y social 2016</li> </ul>

*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

Alcaldía de Santa Marta. (2016). Plan de Desarrollo Distrital 2016 - 2019 "Unidos por el cambio, Santa Marta Ciudad del Buen Vivir". Recuperado de <http://www.santamarta.gov.co>

Caracol Radio. (03 de Abril de 2019). Procuraduría inhabilita por 12 años a Carlos Caicedo. Recuperado de [https://caracol.com.co/emisora/2019/04/03/santa\\_marta/1554291180\\_866241.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/04/03/santa_marta/1554291180_866241.html)

Carvajal, N. (10 de Diciembre de 2018). Procuraduría destituyó a siete concejales de Concordia (Magdalena). RCN Radio. Recuperado por <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/procuraduria-destituyo-siete-concejales-de-concordia-magdalena>

CEPAL. (2013). Valoración de daños y pérdidas: ola invernal en Colombia 2010-2011. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org>

CORPAMAG. (2016). Plan de Acción Institucional - PAI 2016-2019. Santa Marta: Colombia.

DANE. (2018). Boletín técnico Pobreza Monetaria en Magdalena 2017. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/>

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

DANE. (2019). Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre noviembre 2018 - enero 2019. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/>

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

Defensoría del Pueblo. (16 de Mayo de 2018). Defensoría alerta sobre riesgos para poblaciones indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7299/Defensor%20%20Da-alerta-sobre-riesgos-para-poblaciones-indigenas-en-la-Sierra-Nevada-de-Santa-Marta-alerta-temprana-Sierra-Nevada-Defensor%20%20Da-pueblo-Kogui.htm>

El Colombiano. (17 de Octubre de 2016). Escándalo en la Costa Atlántica: capturan exalcaldes por supuestos nexos con paras. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/escandalo-en-la-costa-atlantica-por-vinculos-de-las-auc-con-exalcaldes-ML5184169>

El Herald. (16 de Junio de 2017). Magdalena, favorecido con 19 alianzas productivas. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/magdalena/magdalena-favorecido-con-19-alianzas-productivas-372987>

El Informador. (27 de abril de 2018). Magdalena baja en desempleo, pero sube en informalidad. Recuperado de <http://www.elinformador.com.co/index.php/el-magdalena/83-departamento/175049-magdalena-baja-en-desempleo-pero-sube-en-informalidad>

El Tiempo. (27 de Noviembre de 2017). ¿A quién le importa que nos vayan a matar?: líderes del Magdalena. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/datos/reclamantes-de-tierra-en-el-magdalena-estan-bajo-amenazas-151980>

Escobar, J. (11 de Junio de 2017). El retorno de las víctimas de “Tuto” Castro a Sabanas de San Ángel, Magdalena. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-retorno-de-las-victimas-de-tuto-castro-sabanas-de-san-angel-magdalena-articulo-697916>

FINDETER. (2016). Santa Marta Sostenible, Informe final, consolidado octubre 2016. Bogotá.

Gobernación del Magdalena. (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019: “Magdalena Social es la vía”. Recuperado de <https://magdalena.micolombiadigital.gov.co/>

Gobernación del Magdalena. (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018-2027. Recuperado de <http://magdalena.micolombiadigital.gov.co/>

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. (2015). Nuevos Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011- 2100 Herramientas Científicas para la Toma de Decisiones – Enfoque Nacional – Departamental: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá, Colombia.

IDEAM. (2015). Estudio Nacional del agua. Bogotá, Colombia.

IGAC. (11 de Abril de 2017). Santa Marta y Dibulla, dos sitios que serán testigos de la transformación catastral en Colombia. Recuperado de <https://noticias.igac.gov.co/es/contenido/santa-marta-y-dibulla-dos-sitios-que-seran-testigos-de-la-transformacion-catastral-en>

IGAC. (3 de Abril de 2018). Santa Marta, entre los 15 sitios con mayor valor catastral. Recuperado de <https://noticias.igac.gov.co/en/contenido/santa-marta-entre-los-15-sitios-del-pais-con-mayor-valor-catastral>

Iguarán, A. (04 de Abril de 2019). Asumió Andrés Rugeles como alcalde (e) de Santa Marta. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/magdalena/en-video-asmio-andres-rugeles-como-alcalde-e-de-santa-marta-616140>

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

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/>

Ministerio de Agricultura. (12 de Junio de 2017). MinAgricultura beneficiará 1.304 familias de Magdalena con 19 alianzas productivas. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-beneficiara-C3%A1-1-304-familias-de-Magdalena-con-19-alianzas-productivas.aspx>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). Plan Integral De Gestión De Cambio Climático Territorial Del Departamento. Magdalena 2040. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2010). Guía Turística del Magdalena. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.colombia.com>

Ministerio de Hacienda. (2017). Informe sobre la Viabilidad Fiscal Territorial: Santa Marta. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/>

Peñaloza, V. (15 de Mayo de 2017). Magdalena, quinto departamento con más víctimas del conflicto en el país. El Informador. Recuperado de <http://www.elinformador.com.co/index.php/el-magdalena/83-departamento/150676-magdalena-quinto-departamento-con-mas-victimas-del-conflicto-en-el-pais>

Proyecto Autoridades Locales (2016) “¿Por qué se restituye en el Magdalena?, o “¿Cuál es el escándalo?”. Publicación del 13 de Abril de 2016, Observatorio de Tierras. Blog “Con los pies en la tierra”. En: <http://blogs.elespectador.com/politica/con-los-pies-en-la-tierra/por-que-se-restituye-en-el-magdalena-o-cual-es-el-escandalo>

Quincue, J., Perdomo, P., Vargas, J. (2018). El despojo paramilitar en el Magdalena: el papel de las élites económicas y políticas. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.observatorioidetierras.org/reporte-semestral-despojo-paramilitar-en-el-magdalena-el-papel-de-las-elites-economicas-y-politicas/>

Redacción El Espectador. (27 de Mayo de 2018). Procuraduría suspende al alcalde de El Banco, Magdalena, por participación en política. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-suspende-al-alcalde-de-el-banco-magdalena-por-participacion-en-politica-articulo-790969>

Reyes, Posada Alejandro (2016) “Guerreros y Campesinos: El Despojo de Tierras en Colombia.” Editorial Planeta Colombiana. Bogotá.

Solano, J. (29 de Agosto de 2018). Por líos con el PAE, alcalde de Ciénaga se entrega al CTI. El Heraldo. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/magdalena/por-lios-con-el-pae-alcalde-de-cienaga-se-entrega-al-cti-535846>

Suárez, R. (22 de Marzo de 2019). Sitionuevo, el pueblo con el peor agua de Colombia. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/salud/cual-es-el-municipio-con-el-peor-agua-de-colombia-340624>

Transparencia por Colombia. (2016). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) 205 - 2016. Recuperado de <http://indexdetransparencia.org.co/>

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

Tuirán, A., y Trejos, L. (2018). Análisis de los riesgos para la gobernabilidad en tres municipios del Caribe Colombiano: Ciénaga, Manaure y Santa Rosa del Sur. Barranquilla: Centro de Pensamiento UNCaribe. Universidad del Norte.

Verdad Abierta. (31 de Agosto de 2015). Ocho puntos para entender la guerra en Magdalena. Recuperado de <https://verdadabierta.com/ocho-puntos-para-entender-la-guerra-en-magdalena/>

Verdad Abierta. (15 de Diciembre de 2009). Las 33 masacres del Bloque Norte. Recuperado de <https://verdadabierta.com/las-333-masacres-del-bloque-norte/>

ZonaCero. (17 de Octubre de 2016). A la cárcel cuatro exalcaldes de Magdalena y 12 exdirectores de hospitales de ese departamento. Recuperado de <http://zonacero.com/judiciales/la-carcel-cuatro-exalcaldes-de-magdalena-y-12-exdirectores-de-hospitales-de-ese>

### **Recursos Web**

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

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