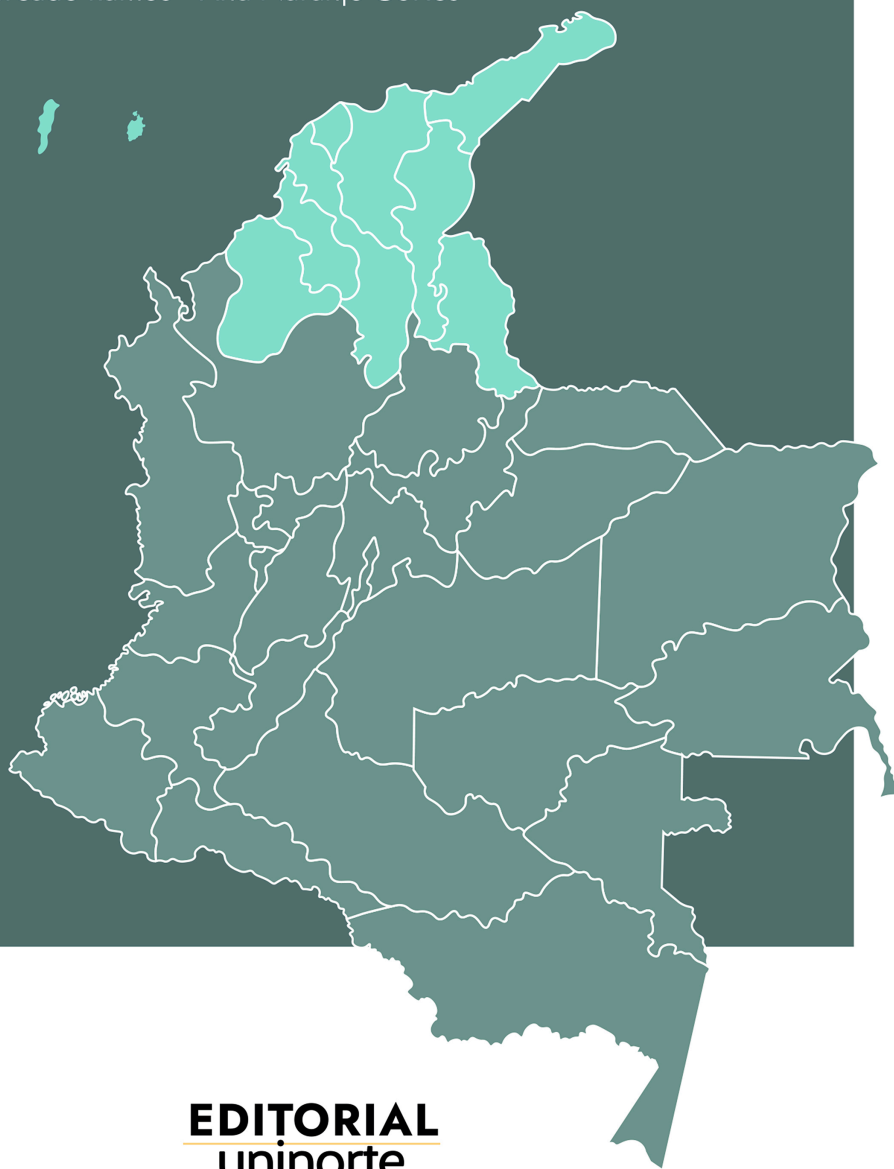


GOBERNABILIDAD LOCAL EN EL CARIBE COLOMBIANO

Logros y desafíos de la administración territorial

Ángel Tuirán Sarmiento • Egler Olano Mendoza
Alberto Mercado Ramos • Ana Naranjo Cortés



EDITORIAL
uninorte

Los autores

Ángel Tuirán Sarmiento

Doctor en Derecho Público de la Universidad de Grenoble-Alpes. Investigador del Instituto de Desarrollo Político e Institucional (IDEPI) y miembro del Grupo de Investigación en Política y Región de la Universidad del Norte. Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de esta misma institución.

Egler Olano Mendoza

Politóloga de la Universidad del Norte. Asistente de investigación en el Instituto de Desarrollo Político e Institucional del Caribe (IDEPI).

Alberto Mercado Ramos

Politólogo de la Universidad del Norte. Integrante del Grupo de Investigación en Política y Región (GIPRE).

Ana Naranjo Cortés

Politóloga de la Universidad del Norte.

**GOVERNABILIDAD LOCAL EN
EL CARIBE COLOMBIANO**

GOBERNABILIDAD LOCAL EN EL CARIBE COLOMBIANO

Logros y desafíos de la administración territorial

Ángel Tuirán Sarmiento
Egler Olano Mendoza
Alberto Mercado Ramos
Ana Naranjo Cortés

EDITORIAL
uninorte

Gobernabilidad local en el Caribe colombiano : logros y desafíos de la administración territorial / Ángel Tuirán Sarmiento, Egler Olano Mendoza, Alberto Mercado Ramos, Ana Naranjo Cortés. – Barranquilla, Colombia : Editorial Universidad del Norte, 2024.

xiv, 206 páginas : ilustraciones, cuadros ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas (páginas 163-183)

ISBN: 978-958-789-534-6 (impreso) | ISBN: 978-958-789-535-3 (PDF).

Doi: <https://dx.doi.org/10.14482/9789587895353>

1. Gobierno local -- Caribe (Región, Colombia). 2. Entidades territoriales -- Caribe (Región, Colombia). I. Tuirán Sarmiento, Ángel. II. Olano Mendoza, Egler. III. Mercado Ramos, Alberto. IV. Naranjo Cortés, Ana. V. Tít.

(320.98611 G574) (CO-BrUNB)



Vigilada Mineducación

www.uninorte.edu.co

Km 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569

Área metropolitana de Barranquilla (Colombia)

© Universidad del Norte, 2024

Ángel Tuirán Sarmiento, Egler Olano Mendoza,

Alberto Mercado Ramos, Ana Naranjo Cortés

Coordinación editorial

María Margarita Mendoza

Asistencia editorial

Fabián Buelvas

Diseño y diagramación

Luz Miriam Giraldo Mejía

Diseño de portada

Jennifer Ebratt Ariza

Corrección de textos

Eduardo Franco

Impreso y hecho en Colombia

La Imprenta S.A. | Bogotá

Printed and made in Colombia

© Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio reprográfico, fónico o informático, así como su transmisión por cualquier medio mecánico o electrónico, fotocopias, microfilm, *offset*, mimeográfico u otros, sin autorización previa y escrita de los titulares del *copyright*. La violación de dichos derechos constituye un delito contra la propiedad intelectual.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN..... xi

INTRODUCCIÓNxiii

CAPÍTULO 1

EL ÍNDICE DE GOVERNABILIDAD LOCAL 1

Conceptualización de gobernabilidad local 2

Variables del índice de gobernabilidad local 4

Medición de desempeño municipal..... 4

Justicia local..... 5

Estabilidad gubernamental 6

Participación electoral..... 6

Factores de riesgo por violencia 8

Justificación de las variables 9

Operacionalización y categorías del IGL..... 12

CAPÍTULO 2

APLICACIÓN DEL ÍNDICE DE GOVERNABILIDAD

LOCAL EN LA REGIÓN CARIBE 15

Atlántico 15

Resultados del IGL..... 19

Factores de riesgo por violencia 25

Conclusiones y recomendaciones..... 27

La Guajira 28

Resultados del IGL..... 32

Conclusiones y recomendaciones..... 38

Córdoba	42
Resultados del IGL.....	46
Factores de riesgo por violencia.....	54
Conclusiones y recomendaciones.....	57
Cesar	59
Resultados del IGL.....	64
Factores de riesgo por violencia.....	73
Conclusiones y recomendaciones.....	75
Sucre	77
Resultados del IGL.....	82
Factores de riesgo por violencia.....	93
Conclusiones y recomendaciones.....	96
Magdalena	99
Resultados del IGL.....	103
Factores de riesgo por violencia.....	112
Conclusiones y recomendaciones.....	115
Bolívar	119
Resultados del IGL.....	124
Factores de riesgo por violencia.....	132
Conclusiones y recomendaciones.....	135
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	138
Resultados del IGL.....	142
Condiciones de gobernabilidad.....	142
Gestión pública.....	143
Estabilidad gubernamental.....	144
Participación electoral.....	144
Justicia local.....	145
Factores de riesgo por violencia.....	145
Conclusiones y recomendaciones.....	147

CAPÍTULO 3

BALANCE REGIONAL149

Resultados del IGL..... 153

Factores de riesgo por violencia 156

Conclusiones y recomendaciones 159

BIBLIOGRAFÍA 163

ANEXOS 185

Anexo 1. Resultados del IGL en el Atlántico..... 185

Anexo 2. Factores de riesgo por violencia en el Atlántico 186

Anexo 3. Resultados del IGL en La Guajira 187

Anexo 4. Factores de riesgo por violencia en La Guajira 188

Anexo 5. Resultados del IGL en Córdoba..... 189

Anexo 6. Factores de riesgo por violencia en Córdoba..... 190

Anexo 7. Resultados del IGL en Cesar..... 192

Anexo 8. Factores de riesgo por violencia en Cesar 193

Anexo 9. Resultados del IGL en Sucre..... 195

Anexo 10. Factores de riesgo por violencia en Sucre 196

Anexo 11. Resultados del IGL en Magdalena..... 198

Anexo 12. Factores de riesgo por violencia en Magdalena 199

Anexo 13. Resultados del IGL en Bolívar 201

Anexo 14. Factores de riesgo por violencia en Bolívar..... 203

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Áreas de medición de la gobernabilidad local	10
Tabla 2.	Principios y variables de medición de la gobernabilidad local.....	11
Tabla 3.	Operacionalización y categorías del IGL	12
Tabla 4.	Categorías del IGL	14
Tabla 5.	Resultados del IGL del Atlántico	20
Tabla 6.	Resultados del IGL en La Guajira.....	34
Tabla 7.	Resultados del IGL en Córdoba	47
Tabla 8.	Resultados del IGL en Cesar	65
Tabla 9.	Resultados del IGL en Sucre	82
Tabla 10.	Resultados del IGL en Magdalena	103
Tabla 11.	Resultados del IGL en Bolívar	124

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	División político-administrativa del Atlántico	17
Figura 2.	Mapa de los resultados del IGL en Atlántico	21
Figura 3.	Distribución de resultados del IGL y presencia de factores de riesgo por violencia en Atlántico	25
Figura 4.	División político-administrativa del departamento de La Guajira	29
Figura 5.	Mapa de los resultados del IGL en La Guajira	34
Figura 6.	Distribución de resultados del IGL y presencia de factores de riesgo por violencia en La Guajira	37
Figura 7.	División político-administrativa de Córdoba	43
Figura 8.	Mapa de los resultados del IGL en Córdoba	48
Figura 9.	Distribución de resultados del IGL y presencia de factores de riesgo por violencia en Córdoba	56
Figura 10.	División político-administrativa del Cesar	60
Figura 11.	Mapa de los resultados del IGL en Cesar	66
Figura 12.	Distribución de resultados del IGL y presencia de factores de riesgo por violencia en Cesar	73
Figura 13.	Mapa político-administrativo de Sucre	78
Figura 14.	Mapa de los resultados del IGL en Sucre	83
Figura 15.	Distribución de resultados del IGL y presencia de factores de riesgo por violencia en Sucre	95

Figura 16. Mapa político-administrativo del Magdalena	100
Figura 17. Mapa de los resultados del IGL en Magdalena	104
Figura 18. Distribución de resultados del IGL y presencia de factores de riesgo por violencia en Magdalena	114
Figura 19. Mapa político-administrativo de Bolívar	120
Figura 20. Mapa de resultados del IGL en Bolívar	125
Figura 21. Distribución de los resultados del IGL y factores de riesgo por violencia en Bolívar	134
Figura 22. División político-administrativa y geográfica de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	140
Figura 23. Pobreza monetaria en el Caribe (2017)	150
Figura 24. Mapa de resultados del IGL en el Caribe	153
Figura 25. Distribución de los resultados del IGL por departamentos	154
Figura 26. Cantidad de municipios con factores de riesgo por violencia por departamento	158
Figura 27. Distribución de resultados del IGL y presencia de factores de riesgo por violencia en el Caribe	159

PRESENTACIÓN

El Observatorio de Gobernabilidad Local, adscrito al Instituto de Desarrollo Político e Institucional (Idepi) de la Universidad del Norte, nace como una iniciativa académica que pretende analizar las dinámicas gubernamentales en los municipios y departamentos de la Región Caribe, en atención a la complejidad de materializar el Estado en los territorios. En virtud de ello, nuestro objetivo principal es ofrecer insumos que permitan analizar de forma operativa las fortalezas y dificultades de los Gobiernos y administraciones locales en el momento de implementar planes y políticas públicas.

En ese sentido, este libro es el resultado de la recopilación de documentos de trabajo e informes elaborados en la agenda de investigación del Observatorio de Gobernabilidad Local. Cabe resaltar que la construcción de este trabajo contó con la participación de los politólogos y politólogas Isis de la Rosa Ayaso, Laura Pérez Arteta, Shaddia Ibrahim Peña, Ciro Murillo Lenis y Robinson Gómez Zapata, y los internacionalistas Felipe Álvarez Torres y María Redondo de Oro. Sin duda, los aportes realizados por las personas mencionadas contribuyeron a que esta obra fuese posible.

De igual modo, agradecemos el acompañamiento brindado por el profesor Jorge Valencia Cobo, coordinador del Observatorio de Educación del Caribe Colombiano de la Universidad del Norte, durante la etapa de definición del instrumento metodológico planteado para revisar las condiciones de gobernabilidad local existentes en el Caribe Colombiano. Por último, agradecer el apoyo constante por parte del equipo administrativo de la División de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, así como del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, los municipios son las entidades territoriales (ET) fundamentales para la construcción de legitimidad estatal, ya que estas son las competentes por mandato constitucional para la prestación de servicios públicos a las comunidades, la ejecución de obras de infraestructura que demande el progreso social y el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas en su territorio (Rodríguez Ojeda, 2007). Todas las funciones descritas ayudan a acercar las instituciones políticas al ciudadano, dan validez al orden social y político establecido, y así reconocer la autoridad de los mandatarios y las organizaciones públicas en el país (Limas Suárez, 2016).

En ese sentido, el equipo de trabajo del Observatorio de Gobernabilidad Local se fijó como objetivo construir un indicador que permitiese dar cuenta de los niveles de gobernabilidad en el nivel local, teniendo como insumos los aportes teóricos y metodológicos tanto nacionales como internacionales, en específico, la definición aportada por el Centro de Gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) sobre gobernabilidad democrática local, la cual se ha convertido en parte integral de los enfoques de desarrollo local y ha proporcionado una base racional para las reformas de los procesos de descentralización y para el fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos locales.

En ese sentido, y en atención a que los municipios se entienden como la suma de tres componentes estratégicos: el territorio como espacio geográfico, la gestión administrativa como herramienta para la prestación de bienes y servicios, lo político como elemento generador de legitimidad y la justicia como garantía para el reconocimiento de los derechos ciudadanos, se midieron las condiciones de gobernabilidad de los 196 municipios del Caribe colombiano, teniendo como referencia el periodo de gestión de las administraciones locales 2015-2019.

CAPÍTULO 1

EL ÍNDICE DE GOBERNABILIDAD LOCAL

La construcción de un índice de gobernabilidad local (IGL) responde a la necesidad de establecer un marco analítico que ofrezca una visión relacional y operativa de las capacidades de las administraciones locales para materializar decisiones de política pública, así como llevar a cabo análisis comparativos en clave territorial o municipal. Además, atendiendo al contexto político y social colombiano, se hace pertinente analizar aquellos factores de riesgo por violencia que pueden llegar a incidir en la gobernabilidad en las entidades territoriales (ET).

En otras palabras, la razón principal del IGL y su aplicación local es la concepción de que los Gobiernos locales están emergiendo como actores relevantes de la gobernabilidad no solo local sino nacional y global, pues es en el nivel local donde se presentan más patentemente muchos de los elementos y desafíos más relevantes de la gobernabilidad: seguridad, participación, transparencia, rendición de cuentas, entre otros (Prats i Català, 2000). De esta manera, analizar la gobernabilidad local posibilita una aproximación más cercana a los obstáculos, las ventajas y los retos que poseen y enfrentan tanto los mandatarios locales como las comunidades que habitan esos territorios.

Es importante mencionar que la aplicación del IGL en los municipios cobra relevancia toda vez que permite generar alertas en la Administración local sobre posibles dificultades de gobernabilidad relacionadas con la ineficacia en la gestión y, además, proporciona insumos a la sociedad civil para fortalecer el control social, necesario en una democracia. Asimismo, a partir de los resultados del IGL, la ciudadanía podrá tener una perspectiva más clara y soportada científicamente sobre el nivel en el que un mandatario local está cumpliendo su plan de gobierno o está logrando llevar a cabo proyectos sociales y de inversión, todo esto enmarcado en el contexto político-administrativo del municipio.

Conceptualización de gobernabilidad local

Debido a la multiplicidad de enfoques y aproximaciones existentes, es necesario precisar algunas definiciones para delimitar el concepto de *governabilidad*. En primer lugar, Rial (1988) define la gobernabilidad como la “capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con [...] coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas” (p. 11). De lo contrario, la incapacidad para obtener ese “encuadramiento” llevaría a la ingobernabilidad.

De igual manera Prats i Català (2001) define gobernabilidad como la capacidad social por medio de la cual se articulan los actores estratégicos que inciden en las decisiones colectivas, para resolver el conflicto inherente a la relación entre gobernantes y gobernados. Esta capacidad se materializa en un conjunto de reglas tanto formales como informales y, por ello, es importante precisar que la gobernabilidad no es tácita en los territorios, sino que se mide o se puede reflejar en sus grados de institucionalización.

Otros autores como Camou (2001) introducen elementos esenciales al afirmar que la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (p.36). De acuerdo con esta definición, y más allá de que algunos autores prestan especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos del concepto.

No obstante, entre los autores y las instituciones que han aportado al debate encontramos la aproximación dada desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008), el cual define la gobernabilidad como el resultado de interacciones, relaciones y redes entre los distintos sectores que se ven involucrados en procesos de decisión, negociación y distintas relaciones de poder para determinar quién, cuándo y cómo se obtiene qué.

Como vemos, el PNUD (2008) tiene una visión de la gobernabilidad enfocada en la participación, logra verla desde una perspectiva inclusi-

va y de representatividad. Así es como identifica factores o dimensiones que influyen de forma externa en la gobernabilidad, entre ellos la participación y el empoderamiento de los ciudadanos: existe gobernabilidad en tanto un gobierno subnacional tiene la capacidad de inclusión. Además, influyen otras variables como creación de capacidades y reforma institucional, en las que se asocian al hecho de que para evaluar la gobernabilidad se debe revisar en qué medida el aumento de las funciones asignadas a las autoridades locales es acompañado con creación de capacidades (formación, capacitaciones).

Todo lo anterior resulta relevante en el momento de establecer una conceptualización de gobernabilidad local, la cual, según Figueroa Ortiz (2011), “está estrechamente relacionada con las condiciones propias que genera un entramado institucional y social que se construye y recompone en las zonas de máximo contacto entre el Estado y la sociedad civil, es decir, en los Gobiernos locales y regionales” (pp. 87-88). En ese entendido, los cimientos para una buena gobernabilidad local son participación ciudadana, acuerdos territoriales, enfoque multinivel (niveles nacional y subnacional) e intersectorial (promoción y coordinación entre los diferentes sectores), rendición de cuentas y un enfoque en favor de los pobres (PNUD, 2008). Sin embargo, la gobernabilidad local integra otros elementos propios de la dinámica local como los patrones políticos, el ordenamiento territorial, los arreglos formales e informales, los niveles de descentralización y la existencia de actores en el territorio con intereses y lógicas propias (Berthin, 2010).

En este orden de ideas, el concepto de *gobernabilidad* pone en relación con actores y reglas en un escenario donde los primeros son sometidos a las segundas, independiente de su capacidad y poder. Se refiere, por tanto, al grado de prevalencia de las reglas y a cómo una situación conflictiva puede ser gestionada o resuelta siguiendo reglas y procedimientos establecidos o acordados previamente (Farinós Dasí, 2014). Esto significa que la consecución de resultados, la satisfacción de demandas y la gestión participativa en la toma de decisiones está atravesada por un sistema institucional y de reglas que hacen posible la gobernabilidad en un territorio determinado.

En resumen, se puede entender la gobernabilidad local como la capacidad de los Gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en su territorio, dando respuesta de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. La gobernabilidad abarca, de forma colectiva y amplia, la capacidad de un Estado para funcionar eficazmente, reconocer, proteger y promover los derechos de los ciudadanos, y para obtener los resultados sociales y económicos deseados mediante el ejercicio del poder político. Además, comprende la manera en que la ciudadanía elige y legitima a sus autoridades (Marques, 2013, citado en Acharya, 2018). Para cumplir con estos fines, las administraciones y Gobiernos locales ejercen los monopolios de la tributación, la justicia, la producción de políticas públicas y la violencia a través de sus instituciones.

Variables del índice de gobernabilidad local

Las variables que componen el IGL son las siguientes: medición de desempeño municipal (MDM), acceso justicia local, participación electoral y estabilidad gubernamental, de modo que a su vez son los factores de riesgo por violencia una variable de análisis de contexto.¹ A continuación, se explican cada una de estas variables.²

Medición de desempeño municipal

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2016), MDM tiene como objetivo medir el desempeño de la entidad municipal entendido como la capacidad de gestión y de generación de resultados de desarrollo en atención a las condiciones iniciales de los municipios como instrumento para el fortalecimiento de las capacidades territoriales y la inversión orientada a resultados.

En este sentido, la MDM se estructura en dos componentes y una categoría de agrupación. El primero, enfocado en la gestión, incluye las

¹ Los factores de riesgo por violencia en el territorio constituyen una variable de segmentación de los datos, es decir, posibilitan la diferenciación municipal para observar la asociación entre dichos factores y el comportamiento del IGL.

² Un primer análisis de las condiciones de gobernabilidad en la región Caribe, según el IGL, fue realizado por Observatorio de Gobernabilidad Local de la Universidad del Norte.

acciones y decisiones que adelanta la Administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo; mientras el segundo, el componente de resultados, mide los elementos constitutivos del bienestar de la población, es decir, coberturas en servicios públicos. En ocasiones, este componente, en la prestación de servicios de salud y educación, no depende de la Administración municipal debido a que los municipios no se encuentran certificados.

Por su parte, la categoría de municipios agrupa aquellas entidades que comparten ciertas características, definidas como dotaciones iniciales, que delimitan su capacidad de gestión y obtención de resultados. Con esta categoría, se busca medir y comparar municipios por grupos de características comunes (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Justicia local

Según la el Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia, 2017), el índice de justicia local (IJL) es un instrumento que permite medir los municipios en relación con el funcionamiento de la justicia, y así ofrecer un panorama general de este aspecto en los municipios. Su objetivo es clasificar los municipios para la priorización por parte del Estado de estrategias conjuntas a fin de fortalecer el debido funcionamiento de la justicia en claves de acceso y garantía de derechos. Por lo anterior, el IJL está compuesto por:

- **Desempeño de la justicia local:** Se entiende como la capacidad por parte del sistema de justicia de procesar los homicidios desde su ingreso hasta su sentencia. Esta variable considera la capacidad institucional en relación con el número de jueces, la cantidad de habitantes y la extensión geográfica.
- **Barreras de acceso a la justicia:** Se entiende como todos aquellos fenómenos sociales, geográficos y económicos que impiden a los ciudadanos acceder a la administración de justicia.
- **Oferta de justicia:** Se entiende como la existencia y la disponibilidad de las instituciones del núcleo básico (despachos judiciales, Fiscalía General de la Nación y mecanismos alternativos de solu-

ción de conflictos [MASC]) que posibilitan la solución de conflictos y la garantía de derechos dentro de la legalidad.

- **Demanda de justicia:** Se entiende como el nivel de ingreso o solicitudes recibidas por las instituciones pertenecientes al núcleo básico (despachos judiciales, Fiscalía General de la Nación y MASC).

Estabilidad gubernamental

De manera general, la relación entre estabilidad y gobernabilidad apunta a la capacidad del sistema de durar en el tiempo. En ese sentido, la estabilidad política es definida tomando como base la duración en el cargo por parte de las autoridades, en particular, del jefe del Ejecutivo (Pasquino, 2004).

A efectos de operacionalización, la estabilidad gubernamental será entendida como la capacidad de permanencia y continuidad por parte del mandatario local en el cumplimiento de las tareas de gobierno dentro del plan de desarrollo. Sumado a lo anterior, es posible afirmar que, “en un sistema político democrático, la estabilidad supone procedimientos institucionales basados en el Estado de derecho y en el acuerdo entre los actores de someterse a los resultados de estos procedimientos” (González, 2000, p.216).

Según González (2000), por el contrario, “la inestabilidad [...] promueve la incertidumbre frente al desorden político. Al proliferar los conflictos sin ser manejados oportuna y eficazmente a través de procedimientos institucionales, se rompen las relaciones de confianza y se pone en riesgo la gobernabilidad” (p.220).

Participación electoral

La participación electoral se entiende como la forma convencional y directa de participación política. En ese entendido, esta variable muestra el nivel de participación ciudadana en el momento de la elección de los mandatarios locales, es decir, un procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos (Nohlen, 1981). Cabe añadir que, en los regímenes democráticos, la participación electoral se presenta como la