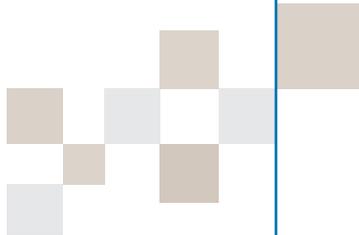


# Gestión territorial y violencia armada: los riesgos para la gobernabilidad local en tres municipios del Caribe colombiano

Ángel Alberto Tuirán Sarmiento

Luis Fernando Trejos Rosero

- La conformación de estructuras estatales en el territorio colombiano se ha visto permeada por factores de ruptura como los graves conflictos internos, el clientelismo o la ineficiencia gubernamental, lo que ha dado lugar a que para referirse a los problemas de gobernabilidad local en ocasiones se utilice el término de “frágil”.
- En este escrito, los municipios se entienden como la suma de tres componentes estratégicos: el territorio como espacio geográfico, lo social como fuente de apoyo y finanzas y lo político como elemento generador de legitimidad, rentas e impunidad. En estas regiones, cada actor armado busca implantar su modelo de orden social, estableciendo una nueva institucionalidad que se relacione directamente con su tipo de sociedad ideal y funcionalidad orgánica.
- En los tres municipios analizados (Ciénaga, Manaure y Santa Rosa del Sur), la insurgencia armada (ELN, Farc-EP) llegó en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, en el marco del cumplimiento de sus planes estratégicos de expansión territorial. En los noventa hicieron su aparición las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que al desmovilizarse dieron paso a los denominados grupos armados organizados.
- La metodología actual de medición del desempeño municipal permite analizar las condiciones institucionales presentes en los territorios al inicio de las actuales administraciones locales (condiciones iniciales), y, también, identificar las diferentes dimensiones del funcionamiento de los municipios, siendo mucho más sencillo identificar las falencias de la gestión de esas administraciones, de tal forma que se puedan proponer acciones focalizadas y brindar una mejor ayuda técnica a los gobiernos locales.



## Contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Formas de gobernabilidad en territorios paralelos y en disputa.....</b>	<b>5</b>
<b>La violencia armada en tres municipios del Caribe colombiano .....</b>	<b>7</b>
<b>Capacidades administrativas para la gestión territorial en los tres municipios .....</b>	<b>15</b>
<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>21</b>
<b>Sugerencias .....</b>	<b>22</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>23</b>





## Introducción

El proceso de conformación de estructuras estatales en el territorio colombiano se ha visto permeado por factores de ruptura como los graves conflictos internos, el clientelismo o la ineficiencia gubernamental, lo que ha dado lugar a que, en ocasiones, para referirse a los problemas de gobernabilidad asociados a la construcción de estado en el nivel local se utilice el término de “frágil” (Boege et al., 2009).

Ahora bien, en el actual proceso de implementación del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) y las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), surgen ventanas de oportunidad para el fortalecimiento institucional del estado desde los territorios, o como se ha llamado oficialmente, para la construcción de la paz territorial.

En palabras de González (2017), para algunos, con este proceso se trata de “llevar” el estado a las regiones, con el objetivo de ir las introduciendo en la lógica tecnocrática de la burocracia del estado central, por medio de mecanismos formales de participación. Pero, como bien lo advierte, este entendido de lo que debe ser la paz territorial no tiene en cuenta las dinámicas locales, por el contrario, solo pretende “socializar” las decisiones tomadas en el centro.

Surge entonces la necesidad de definir o conceptualizar el territorio. Si bien este concepto cuenta con diferentes definiciones, para efectos de este análisis se entenderá por tal un espacio político-administrativo identificado por límites o fronteras, administrado o gestionado por unas autoridades, cuya legitimidad les permite tomar e implementar decisiones. Este espacio político-administrativo puede ser el estado nacional o una entidad territorial, en este caso los municipios (Beuf, 2017).

En este contexto, los municipios deben ser entendidos como la suma de tres componentes estratégi-

cos: el territorio como espacio geográfico, lo social como fuente de apoyo y finanzas, y lo político como elemento generador de legitimidad y rentas. En estas regiones, cada actor armado busca implantar su modelo de orden social, estableciendo una nueva institucionalidad que se relacione directamente con su tipo de sociedad ideal y funcionalidad orgánica (Tuirán y Trejos, 2017).

En ese sentido, para conocer e identificar los impactos de la construcción territorial de la paz en la gobernabilidad local, es necesario tener en cuenta el contexto de cada territorio, transformado en escenario de conflicto y al mismo tiempo de contienda política. Este análisis permite evaluar las diferentes formas de gobernabilidad<sup>1</sup>, teniendo en cuenta que, como señala González (2016), a lo largo del territorio colombiano existen diferentes formas de gobernabilidad, producto de la presencia diferenciada del estado a través del tiempo.

## Formas de gobernabilidad en territorios paralelos y en disputa

La presencia diferenciada del estado en el territorio supondría la convivencia de diferentes formas de legitimidad, es decir que las instituciones y sus representantes podrían legitimarse por mecanismos diferentes a los expuestos tradicionalmente por el análisis político (Launay-Gama, 2010). Ahora bien, “la gobernabilidad, es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (Kooiman, 2003). En resumen, podemos entender la gobernabilidad como la capacidad de un estado para gobernar, de ejercer los monopolios de la violencia, la tributación y la justicia por medio de las instituciones de gobierno (Mercado, 2014).

Pero en partes de su territorio el estado colombiano no tiene el monopolio de la violencia legítima, la tributación ni la administración de justicia, porque

<sup>1</sup> Para más detalle véase González (2017).



otros actores, bien sea una élite política local o grupos armados, le disputan estos monopolios. Estos territorios han sido escenario de diferentes tipos de conflictividad, en los que se ha comprobado la existencia de regulaciones autoritarias (Gibson, 2006), clientelistas o comunitarias, configurándose entonces formas de interacción y regulación social entre la comunidad y actores legales e ilegales. Estas formas de interacción configuraron gobernabilidades de facto y gobernabilidades clientelares<sup>2</sup> (Launay-Gama y González, 2010). La gobernabilidad clientelar u oligárquica hace referencia a aquellos contextos donde existe democracia formal en lo nacional pero en lo local hay presencia de autoritarismos subnacionales (Gibson, 2006). Mientras que las gobernabilidades armadas o de facto se configuran en aquellos territorios donde existe participación de actores armados en los procesos decisionales de carácter colectivo, mediante la cooptación, la intimidación o alianzas con actores locales<sup>3</sup> (Mercado, 2014).

Estas formas de gobernabilidad obedecen a la presencia de diferentes actores que le disputan los monopolios mencionados al estado local (García Villegas et al., 2016). Asimismo, a diferencias en la capacidad institucional de las administraciones locales colombianas. Siguiendo a García Villegas et al., se podrían plantear cuatro categorías de territorios en donde se configuran gobernabilidades alternativas. La primera es la de territorio en disputa, donde existe una competencia por la regulación económica, social y política entre la administración local y algunos actores ilegales como los mencionados.

La segunda es la del territorio paralelo, donde existe un control diferenciado del mismo, es decir el área urbana está controlada por la institucionalidad pública y el área rural por un actor armado rural.

La tercera es la del territorio cooptado, en el que las instituciones locales están capturadas por organizaciones criminales.

Y por último el abandonado, donde el conflicto armado no es la variable determinante, sino la falta de capacidad técnica o administrativa de la administración local (Tuirán y Trejos, 2017).

Para Arjona (2008, 2008a, 2014), en estos territorios se configuran diferentes formas de orden social, resultado tanto de la interacción entre grupos armados y comunidades locales como de las fortalezas institucionales de la autoridad pública frente al actor que desafía sus monopolios en el plano local.

En ese sentido, según la tipología de Arjona, cuando la autoridad local es débil se configura un orden de control social<sup>4</sup>. Ahora, cuando esta es más o menos eficiente y legítima puede existir un orden local de infiltración. Por último, cuando la autoridad local es fuerte, será un orden de características de ocupación militar (Mercado, 2014). Es entonces en territorios en disputa, paralelos o cooptados, donde puede haber participación de actores armados en los procesos decisionales de carácter colectivo, lo que facilita la existencia de diferentes formas de gobernabilidad en el marco de cada uno de los órdenes sociales señalados.

Este documento de trabajo tiene como objetivo estudiar las condiciones de gobernabilidad en tres municipios de la región Caribe, una vez firmado el Acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las Farc-EP. Para esto se analizó la capacidad institucional, en su dimensión administrativa, de tres entidades territoriales (municipios): Ciénaga (departamento de Magdalena), por tener características de territorio paralelo; Manaure (en el Cesar), con esa condición en el pasado y que actualmente no la tiene; y Santa

2 Para González (2016), al combinar la institucionalidad estatal con las diferentes formas reguladoras u órdenes sociales, surgen "gobernabilidades híbridas", que pueden ser armadas o de facto, clientelistas u oligárquicas (Mercado, 2014). Estas formas de gobernabilidad tienen algún grado de legitimidad o aceptación por parte de las poblaciones.

3 Este documento analizará este tipo de gobernabilidad en tres municipios de la región Caribe, tal y como se explicará.

4 Tipología que hace referencia a las diferentes formas de orden social que pueden configurarse como resultado de la interacción entre grupos armados y comunidades locales en escenarios de fortalezas o debilidades institucionales de las administraciones locales.



Rosa del Sur (Bolívar), con características de territorio en disputa y paralelo. Asimismo, se tuvo en cuenta la presencia y acción de grupos armados en estos territorios, para contrastar las fortalezas o debilidades administrativas de las autoridades locales frente a los actores armados y la posibilidad, a manera de hipótesis, de que se configuraran tanto órdenes sociales como gobernabilidades alternativas.

## La violencia armada en tres municipios del Caribe colombiano

### Ciénaga

La zona rural del municipio de Ciénaga (ubicado en el departamento de Magdalena) ha sido escenario de todas las formas y tipos de violencia directa que ha padecido el país en las últimas cuatro décadas. En su territorio han hecho presencia todos los bandos que se han enfrentado en el marco del conflicto armado, así como otras expresiones de criminalidad (previas y posteriores) generadoras de violencia<sup>5</sup>.

Su privilegiada posición geográfica, con costas en el mar Caribe, y con gran parte de su territorio en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, lo han hecho un municipio atractivo para el narcotráfico (mapa 1). La presencia de actores armados se remonta a la década de los setenta del siglo pasado, en el marco de la llamada bonanza marimbera. En la Sierra Nevada de Santa Marta aparecieron cultivadores guajiros y de la propia región, grupos que se dedicaron a la siembra y comercialización de la marihuana y crearon sus propios cuerpos

de seguridad y cobro de cuentas. Es decir, la génesis de los grupos de autodefensas en esta subregión está ligada a la marihuana, de ahí se derivaron las estructuras armadas de Adán Rojas<sup>6</sup> en la zona de Palmor<sup>7</sup> y Hernán Giraldo en Guachaca<sup>8</sup>.

Al finalizar la bonanza marimbera, las redes mafiosas que se conformaron en torno a la exportación de la marihuana hacia los Estados Unidos fueron rápidamente reactivadas por los carteles de la cocaína y después por los grupos paramilitares. De esta primera fase debe destacarse el que parte de las élites políticas y económicas del departamento se vincularon estrechamente a los negocios ilegales.

En la década de los ochenta hicieron su aparición en la región los grupos guerrilleros, primero las Farc-EP y luego el ELN, todo en el marco de sus planes nacionales de expansión territorial. En el caso de las Farc, el frente 19, José Prudencio Padilla, se creó como fruto de los planes estratégicos de la VII Conferencia, de 1982, que ordenó el desdoblamiento de los frentes existentes, por lo cual el décimo, con radio de acción en Arauca, envió unidades a formar un nuevo frente en el Magdalena, específicamente en la Sierra Nevada de Santa Marta. Esta estructura guerrillera tuvo influencia en la vertiente de los ríos Córdoba y Ariguani, así como en las zonas rurales de los municipios de Fundación, Ciénaga y Aracataca, y en territorios indígenas de los resguardos kogui-malayo-arhuaco y kogui (Aracataca y Ciénaga) y arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta. En 2008 las pocas unidades que aún subsistían de este frente guerrille-

5 Es importante señalar que Ciénaga hace parte de la subregión Sierra Nevada de Santa Marta, sistema montañoso que fue el epicentro de la presencia guerrillera en el Caribe colombiano, ya que albergó un número considerable de sus estructuras armadas: dos frentes de las Farc-EP (19 y 59) y cuatro frentes (Domingo Barrios, Francisco Javier Castaño, 6 de diciembre y Gustavo Palmezano) y tres compañías (Héroes de las Bananeras, Augusto Montes y Guerreros Chimila) del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

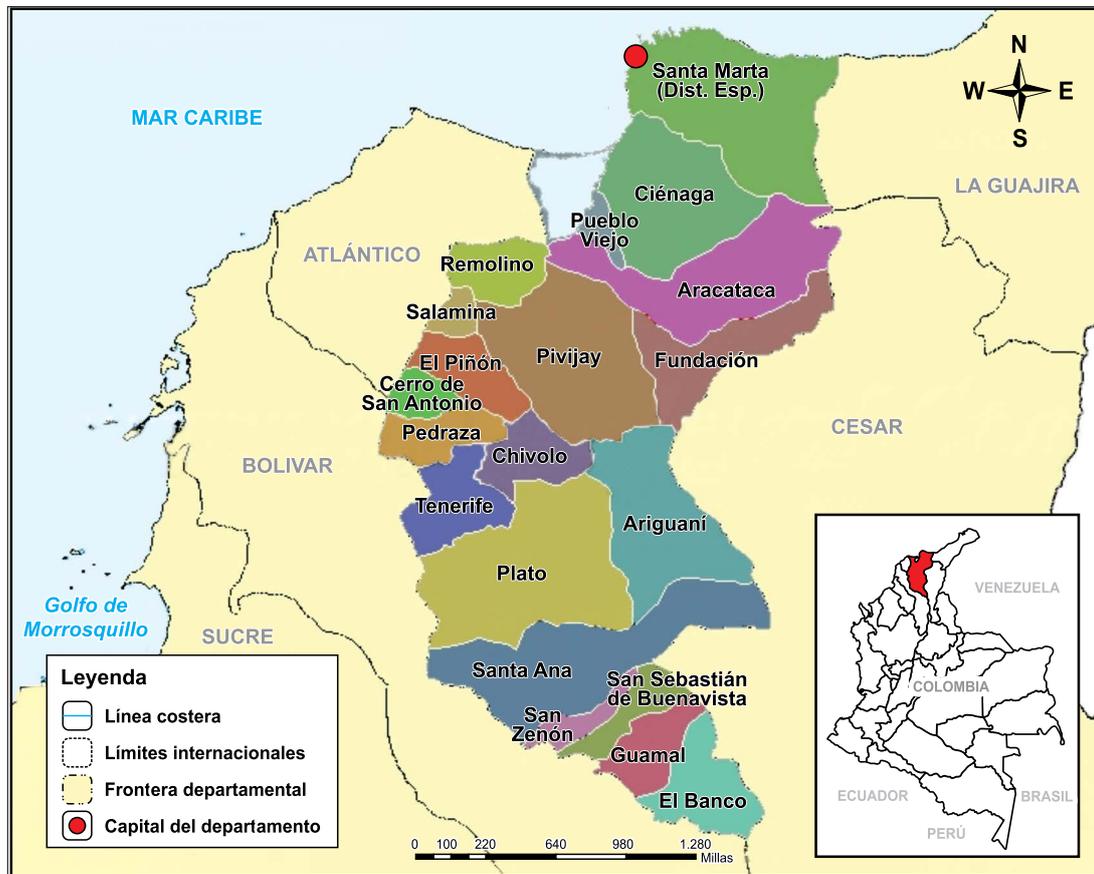
6 Alias *Carrancho*, quien junto a sus hijos mayores creó, en la década de los setenta, el grupo de los Rojas (Autodefensas de Palmor). Sobre la historia del clan Rojas, véase *verdadabierta.com* (9 de junio de 2009): "Adán Rojas: las guerras del negro". <https://verdadabierta.com/las-guerras-del-anegro-adan/>

7 Palmor, Siberia, San Javier y San Pedro son los cuatro corregimientos de Ciénaga.

8 Alias *el Viejo* o *el Patrón*, fundador de las Autodefensas del Mamey que luego se conocieron como las Autodefensas del Magdalena y La Guajira y se desmovilizaron como bloque Resistencia Tayrona. A finales de la década de los noventa llegó a controlar el norte del departamento del Magdalena y la ciudad de Santa Marta.



Mapa 1. Departamento del Magdalena



Fuente: <https://espanol.mapsofworld.com/continentes/mapa-de-sur-america/colombia/magdalena.html>

ro fueron acogidas por el 59, ubicándolos en zona rural del municipio de Barrancas en el departamento de La Guajira (Trejos, 2016).

A inicios de la década de los noventa, el ELN consolidó su presencia en el departamento por medio de los frentes Francisco Javier Castaño, que operó en la Sierra Nevada de Santa Marta, en área rural de los municipios Ciénaga, Santa Marta y Zona Bananera, y Domingo Barrios, cuyo radio de acción fueron las zonas rurales de los municipios de Aracataca, Ciénaga y Fundación. Ambos fueron fusionados en la segunda mitad de la primera década del siglo y posteriormente desmontados<sup>9</sup>.

9 Estas estructuras armadas estaban adscritas al frente de guerra Norte. Para el ELN, un frente de guerra es: "Un conjunto de estructuras urbanas y rurales, que desarrollan la política de la organización en una gran región del país y que por sus características exige un diseño estratégico específico. Un rasgo importante en la formación social colombiana es la

Según Zúñiga (2010), el sector bananero fue uno de los más afectados por la actividad predatoria de la guerrilla, especialmente en los municipios de Ciénaga y Zona Bananera, ya que solo en la década de los ochenta del siglo pasado se registraron setenta y cuatro asesinatos de administradores de fincas y la quema de por lo menos doscientos cincuenta bienes inmuebles, sin contar los daños causados a los pequeños productores o propietarios por parte de la insurgencia armada.

En la actualidad no hay presencia de estructuras guerrilleras en este municipio. Tanto el ELN como las Farc-EP fueron derrotados por la acción ofensiva del estado y la presencia hegemónica del bloque Norte

estructuración de la actividad económica, política, social y cultural por regiones, las cuales tienen por eje y polo de su desarrollo una gran ciudad. Hemos considerado 5 frentes de guerra, que serían el diseño básico para una estrategia de poder" (Harnecker, 1988: 57).



de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>10</sup>, que en el departamento del Magdalena instaló cuatro estructuras armadas<sup>11</sup> que dirigieron gran parte de su accionar en contra de la población civil, produciendo una fuerte crisis humanitaria<sup>12</sup>.

Debe señalarse que desde marzo de este año en zona rural de Ciénaga (corregimientos de San Pedro y San Javier) fue vista una comisión de unos veinte hombres, que según pobladores de la región se movía en las partes altas de la Sierra Nevada y según la Defensoría del Pueblo también hicieron presencia en la comunidad indígena de Domingueka, ubicada en zona rural del corregimiento de Mingueo, en el municipio de Dibulla (La Guajira). Además, en el mes de mayo la Alcaldía de Santa Marta confirmó la presencia de guerrilleros del ELN en zona rural del corregimiento de Minca (Defensoría del Pueblo, 2018). Debe aclararse que sería una comisión (no un frente) en fase de implantación, lo que aún no se traduce en control territorial o capacidad militar ofensiva.

Cabe destacar que el frente William Rivas de las AUC no se desmovilizó con el resto de la organización en 2006, sino que se fraccionó con el objetivo de mantener el control sobre las rentas ilegales en los municipios de Pueblo Viejo, Ciénaga, Zona Bananera, Fundación, Aracataca y El Retén. Dando de este modo inicio a un proceso de complejas interacciones, mutaciones y reconfiguraciones de las estructuras que no participaron en el proceso de desmovilización, así como al rearme y emergencia de otros.

Entre 2006 y 2012, en Ciénaga (véase el mapa 2) y sus municipios vecinos hicieron algún tipo de presencia activa las Águilas Negras, el Clan del Golfo<sup>13</sup>

(los Urabeños, Úsugas, Autodefensas Gaitanistas de Colombia), los Nevados y los Paisas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014: 100-101). En este contexto, en 2009 la Defensoría del Pueblo emitió un Informe de riesgo por medio de su Sistema de alertas tempranas<sup>14</sup>, en el que manifestaba su preocupación por la proliferación de grupos armados disidentes de las AUC y la aparición de otros nuevos, especialmente en la Sierra Nevada de Santa Marta (Trejos, 2017).

En la actualidad, en Ciénaga no hace presencia activa ningún actor armado ilegal, y según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017), desde 2013 en su territorio no hay presencia de cultivos ilícitos. Ahora los corregimientos de Palmor, San Javier, San Pedro y Siberia son los mayores productores de café del Caribe colombiano, exportando gran parte de su producción. Cuentan con valiosas experiencias de autogestión comunitaria, como el caso de Electro Palmor, la pequeña central hidroeléctrica con la que generan su propia energía, y los comités de arreglo de caminos. Hoy, estos corregimientos se proyectan no solo como agroproductores, sino como importantes plataformas para el desarrollo del eco y el etnoturismo.

En el caso de Ciénaga se puede afirmar que en los últimos cuarenta años este municipio ha transitado de ser un municipio paralelo a uno en vías de consolidación<sup>15</sup>, es decir, en uno que está haciendo lo posible por controlar los monopolios de la coerción, la justicia y el tributo.

10 Sobre el bloque Norte de las AUC véanse Trejos, 2013; Zúñiga, 2010; Ochoa, 2011; y Soto, 2012.

11 Bloque Resistencia Tayrona, bloque Sur del Magdalena Isla de San Fernando, frente John Jairo López y el frente William Rivas.

12 Ciénaga reporta 29.647 víctimas en el Registro único de víctimas (RUV).

13 El Clan del Golfo es una organización criminal con una estructura militar que hace presencia en el Urabá antioqueño y chochoano, desde donde también despliega estrategias políticas (paros armados), quizá con el objetivo de mostrar fuer-

za, capacidad de coerción y ansias de ser reconocido como un actor para entablar un proceso de negociación o uno de sometimiento benévolo o a la medida de sus expectativas (Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón, 2017: 27).

14 Sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. "Informe de riesgo No. 004-09 Al". Defensoría del Pueblo, 4 de marzo de 2009.

15 Cabe destacar que el 7 de mayo del presente año la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta temprana 045 de 2018, en la que alerta sobre el riesgo que corren los habitantes de las veredas Parranda Seca, California, Mocoa y Palestina de los corregimientos de Siberia y Palmor, por la posible presencia de miembros de grupos armados organizados y del ELN.



Mapa 2. División territorial de Ciénaga por parte del crimen organizado en 2012



Fuente: *El Heraldo*. Barranquilla. 22 de enero de 2012. <https://www.elheraldo.co/region/ni-los-bicitaxistas-se-salvan-de-las-extorsiones-en-cienaga-54029>

## Manaure, balcón del Cesar

En Manaure hicieron presencia el frente 41 de las Farc-EP, Cacique Upar<sup>16</sup>, fruto del desdoblamiento del frente decimonoveno a finales de los ochenta, siguiendo las directivas de su séptima Conferencia (1982), en la que decidieron desarrollar una nueva modalidad operacional y un nuevo enfoque táctico de la guerra irregular, pasando a asumir una actitud más ofensiva (Ávila y Guerra, 2012). En este municipio operó también el frente José Manuel Martínez Quiroz del ELN, estructura armada creada en 1986, y posteriormente, en la segunda mitad de la década de los noventa, la compañía guerrillera Óscar Enrique Sánchez Caicedo (Barrera, 2014).

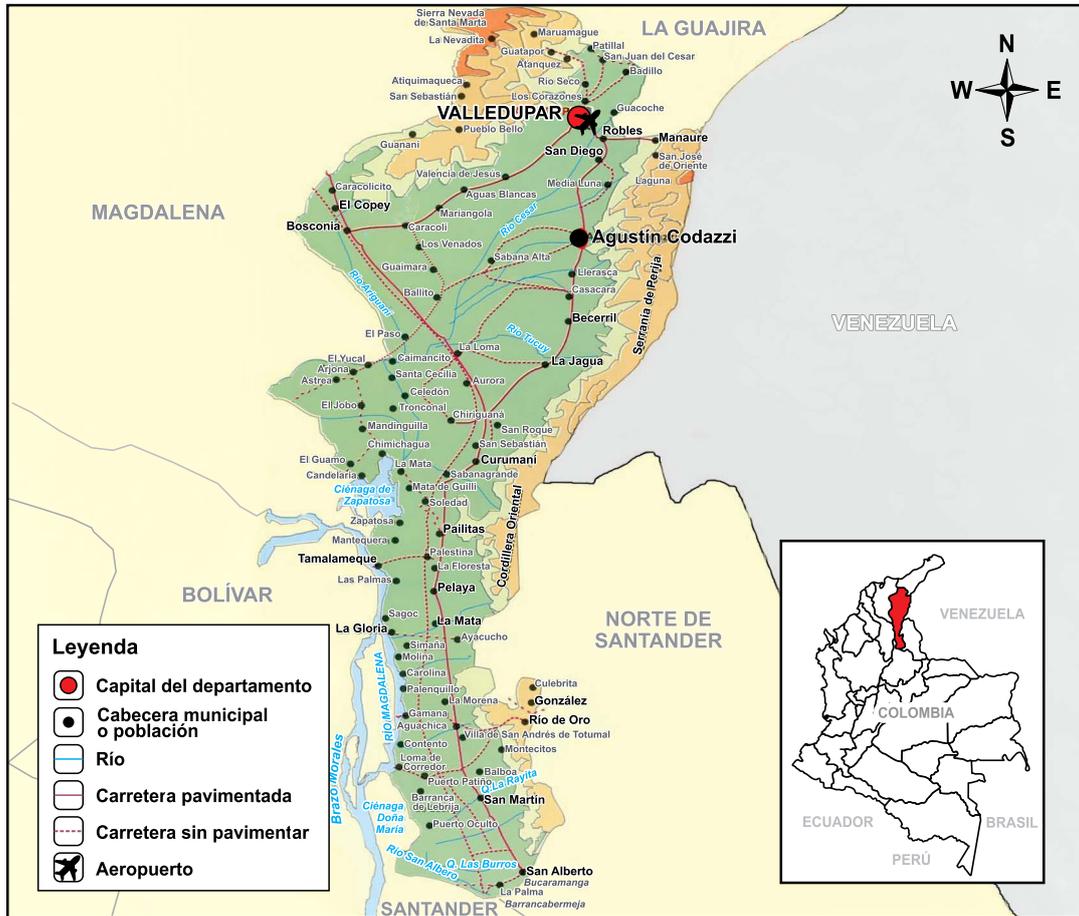
16 Se ubicó en la Serranía del Perijá y en el oriente del departamento del Cesar, teniendo influencia en los municipios de San Diego, Manaure, La Paz, Becerril, Agustín Codazzi, Chiriguana, El Paso, Valledupar, El Copey, Bosconia y La Jagua de Ibirico (mapa 3). Estuvo constituido por cuatro compañías: Susana Téllez, Luis Guerrero, Oliverio Cedeño y Mártires del Cesar.

Cabe señalar que a diferencia de Ciénaga, Manaure está enclavada en la Serranía del Perijá<sup>17</sup> (véase el mapa 3), por lo cual la violencia producida por el conflicto armado golpeó con fuerza la cabecera municipal y a la administración local. En este sentido, el 5 de septiembre de 1997 el frente 41 de las Farc-EP secuestró a cuatro candidatos al Concejo municipal; una semana más tarde, el 13 de septiembre, guerrilleros del ELN dinamitaron la sede de la Alcaldía y secuestraron a tres candidatos a la misma; y un año después, el 7 de septiembre de 1998, la misma organización armada secuestró a cuatro funcionarios de la administración local. Años más tarde, el 13 de diciembre de 2003, el frente 41 de las Farc-EP secuestró al entonces concejal Libardo Manuel Lúquez, quien fue asesinado luego, el 23 de mayo de 2004,

17 Manaure estaba dentro de un corredor de movilidad de la insurgencia que iba desde la alta Guajira hasta la región del Catatumbo (Norte de Santander), teniendo como eje central la Serranía del Perijá. Sistema montañoso estratégico por ser frontera natural con la República Bolivariana de Venezuela.



Mapa 3. Departamento del Cesar



Fuente: <http://hispanopress.blogspot.com/2011/07/departamento-del-cesar-colombia.html>

por trece paramilitares pertenecientes al frente Héroes y Mártires del Cesar de las Autodefensas Unidas de Colombia (elpilon.com, 2015).

Cabe destacar que en los noventa el municipio vivió una bonanza amapolera que más allá de alteraciones a la convivencia no generó alteraciones de orden público, ya que los actores armados no se disputaron el control de los cultivos.

Durante dos décadas (1990-2010), el territorio de Manaure fue escenario de intensa confrontación armada entre organizaciones guerrilleras, grupos paramilitares y fuerza pública, produciendo 5.074 víctimas según el Registro único de víctimas.

Desde 2009, en las partes altas de la Serranía del Perijá (zona de frontera con Venezuela), se concen-

traron las unidades del bloque Martín Caballero de las Farc-EP<sup>18</sup> que aún mantenían alguna capacidad

18 "Las Farc-EP cuentan, desde 1996, con un estatuto que define su estructura organizativa, el que se ha ido adaptando con el tiempo. Su máxima instancia de decisión es la Conferencia Nacional de Guerrilleros, que se debe reunir cada cuatro años y cuyos representantes son elegidos por todos los miembros de la organización. Esta designa el Estado Mayor Central, el organismo superior de dirección y mando, que hoy está conformado por treinta y un miembros. Este nombra, a su vez, al Secretariado del Estado Mayor Central. El Secretariado hace las veces de órgano ejecutivo y toma las decisiones mientras no se reúnan las demás instancias. La estructura interna de las Farc-EP está compuesta por: escuadras (doce hombres, incluidos sus mandos); guerrillas (dos escuadras y sus mandos, es decir, veintiséis hombres); compañías (dos guerrillas y sus mandos, es decir, cincuenta y cuatro hombres); columnas (dos compañías o más y sus mandos, es decir, ciento diez hombres); frentes (una o más columnas); el estado mayor del frente tiene cinco miembros principales y cuatro suplentes; *bloques de frentes* (cinco o más frentes con su respectivo estado mayor); *comandos*



operativa como lo eran el frente 59, que para ese momento se encontraba replegado en el norte de este sistema montañoso. Las pocas unidades que aún subsistían del frente 19 fueron acogidas por el 59, ubicándolos en zona rural del municipio de Barrancas en el departamento de La Guajira, y el frente 41, que en la práctica había pasado a ser una extensión logística y de seguridad de la unidad del bloque en la que se ubicaba *Bertulfo Arias*, comandante del bloque.

Desde 2016, en el marco del proceso de negociación con la entonces guerrilla de las Farc, Manaure acogió la antigua Zona veredal transitoria de normalización, ahora Espacio transitorio de capacitación y reintegración Simón Trinidad, en el cual hacen su paso hacia la vida civil los excombatientes de los frentes 41 y 19 de las desmovilizadas Farc-EP.

En la actualidad, al igual que Ciénaga, Manaure es un municipio en transición de un municipio paralelo a uno consolidado.

## Santa Rosa del Sur, Bolívar

Al estar ubicado dentro de la subregión del Magdalena medio (véase el mapa 4), en este municipio bolivarense las dinámicas de la violencia que tienen lugar en este territorio están vinculadas a circuitos de ilegalidad de los departamentos de Santander y Antioquia, y no de la región Caribe.

El primer actor armado ilegal en hacer presencia en este municipio fue el ELN. Según Nicolás Rodríguez,

---

*conjuntos (cuando no están dadas las condiciones para crear un bloque de frentes). Además, cuentan con las Milicias Bolivarianas y las Milicias Populares, que no hacen parte de su estructura militar ya que están articuladas a los frentes. Las Farc-EP en este momento están compuestas por cinco bloques, un bloque móvil, dos comandos conjuntos, sesenta y nueve frentes, veintiséis columnas móviles, veintiocho compañías móviles y cuatro frentes urbanos (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Cada una de estas estructuras tiene su comandante y su reemplazante” (Comisión Internacional Farc-EP, 2007).*

Gabino (actualmente primer comandante de esta organización armada), en entrevista realizada por Carlos Medina: en 1972 “Ricardo Lara Parada con una pequeña comisión, luego de haber sido sancionado y destituido de la segunda responsabilidad, se va para Santa Rosa del Sur, Bolívar” (Medina, 1996: 43). Esto, en el contexto de consolidación del ELN en las regiones del sur de Bolívar y el nordeste antioqueño, ocurrido entre 1969 y 1972<sup>19</sup>.

Posteriormente, en 1978, Manuel Pérez Martínez llegó al municipio de Morales y en la primera mitad de los ochenta, debido a su desarrollo político-militar, se conformó el frente José Solano Sepúlveda (Proyecto Colombia Nunca Más, 2007). Fue tal el control del ELN sobre este municipio que el exalcalde Pastor García Marín (1997-2000), señaló que: “los elenos eran los únicos que tenían poder. Ellos arreglaban problemas de linderos, disputas entre vecinos, discusiones entre marido y mujer. Se dedicaron a ser juez y parte” (verdadabierta.com, 2008).

En 1992 se creó el frente Héroes y Mártires de Santa Rosa, cuyo nombre es un homenaje a los guerrilleros del frente José Solano Sepúlveda muertos en una toma conjunta con las Farc-EP del municipio en agosto de 1991<sup>20</sup>. Desde ese momento se convirtieron en el actor armado ilegal hegemónico de este territorio (Medina y Hernández, 2013), llegando en 1997 a prohibir la inscripción de candidatos y a los pobladores de las zonas rurales a participar en las elecciones locales. Esta decisión marcaría un punto de inflexión en su relación con las comunidades, ya que:

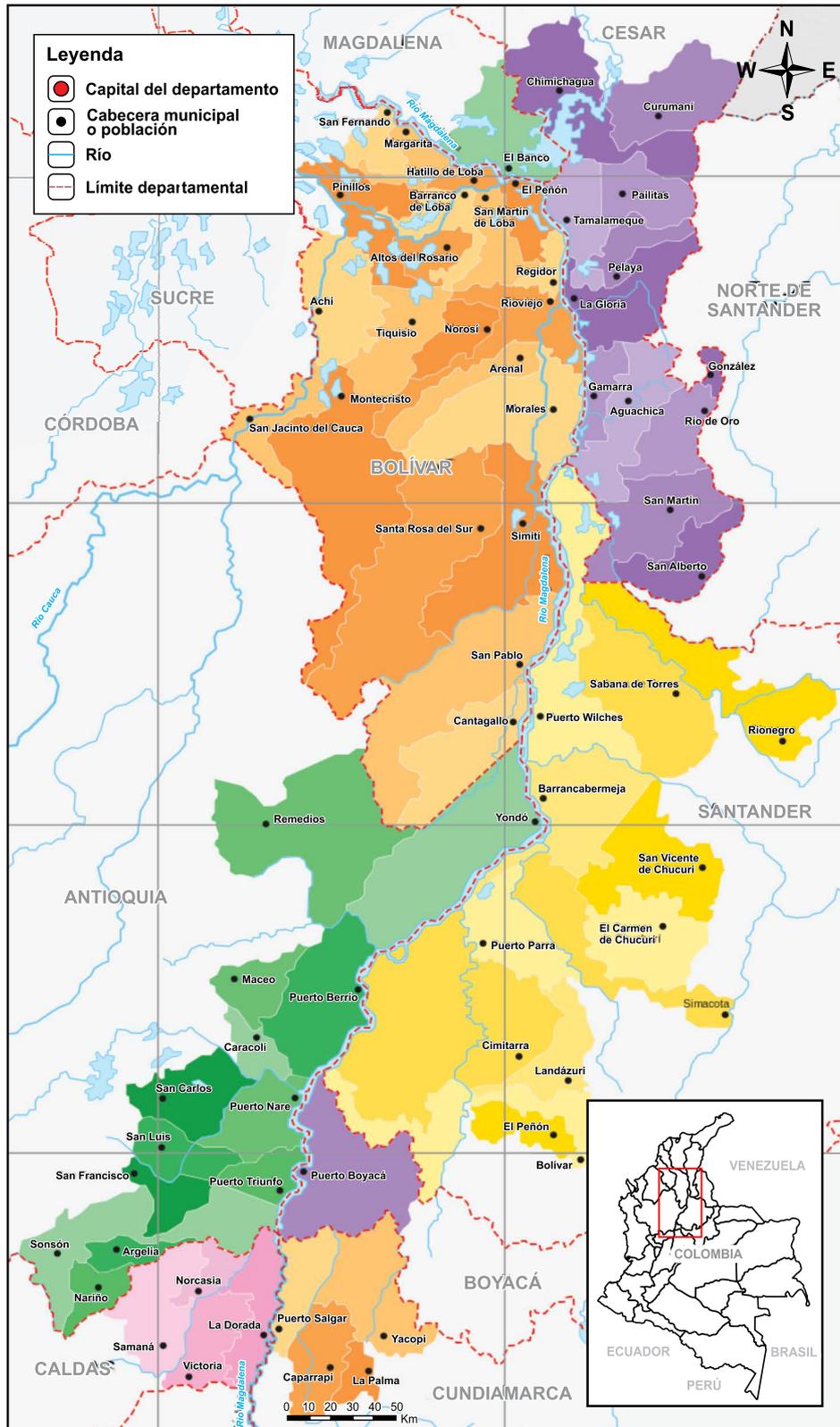
---

19 En esta región se conformó el frente de guerra Darío de Jesús Ramírez Castro, compuesto en la actualidad por los siguientes frentes y compañías guerrilleras: frentes Edgar Amílkar Grimaldos (sur de Bolívar), Héroes y Mártires de Santa Rosa (sur de Bolívar), José Solano Sepúlveda (sur de Bolívar), Alfredo Gómez Quiñones (sur de Bolívar); compañías Simón Bolívar y Mariscal Sucre (sur de Bolívar), y Guillermo Ariza (nordeste de Antioquia); frentes Héroes y Mártires de Anorí (nordeste de Antioquia), Resistencia Guamocó (bajo Cauca antioqueño), Compañero Tomás (nordeste de Antioquia), y compañía Anorí (nordeste de Antioquia).

20 Al respecto, véase *El Tiempo*. “Treinta policías combaten por 12 horas a 300 guerrilleros”. 17 de agosto de 1991. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-138661>



Mapa 4. Magdalena medio: división político-administrativa



Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Magdalena\\_Medio](https://es.wikipedia.org/wiki/Magdalena_Medio)



Durante años el ELN había logrado crear un empoderamiento popular. Ellos tuvieron un impacto muy fuerte en el desarrollo de la conciencia de los derechos de las comunidades. Entonces, éstas estaban empoderadas para elegir a sus candidatos a alcaldía y concejos, el ELN sabotó las elecciones. Obviamente eso los puso en contradicción con las comunidades y con las redes políticas locales (verdadabierta.com, 2008).

A pesar de las amenazas, el día de las elecciones los ciudadanos de Santa Rosa del Sur votaron en medio de la presión armada. Sumado a esto, la práctica reiterada del secuestro<sup>21</sup>, la llegada de la coca y la creciente presencia de las Farc-EP terminaron por minar su hegemonía armada y allanar el camino para la llegada de las AUC.

Desde finales de los noventa este grupo ha venido siendo golpeado por la acción de la fuerza pública, aunque en lo que va corrido de 2018 ha mantenido una actividad armada continua en el sur de Bolívar, y en mayo intentó asaltar el comando de policía del corregimiento Buenavista (municipio de Santa Rosa), con saldo de dos agentes muertos<sup>22</sup>.

En cuanto a las Farc-EP, su presencia en la región y específicamente en este municipio se hizo por medio del frente 24<sup>23</sup>, que se instaló en este territorio a principios de los ochenta, desarrollando su mayor capacidad militar en los noventa y desmovilizándose

en 2017, en el marco de la negociación de fin del conflicto que adelantaron con el gobierno colombiano.

En el caso de los grupos paramilitares, después de tres intentos fallidos de tomarse la región se presentó la coyuntura de las protestas en contra de la propuesta de realizar un despeje en esta región, con el fin de adelantar negociaciones con el ELN. Con este telón de fondo, en 2000 nació el bloque Central Bolívar, como fruto de la fusión de grupos de autodefensa que operaban en Santander y el sur del Cesar.

El bloque Central Bolívar tuvo como base de operaciones los corregimientos San Blas y Monterrey del municipio de Simití, desde donde incursionaron en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Simití y Santa Rosa (Medina y Hernández, 2013).

Al respecto, el portal verdadabierta.com reseñó lo siguiente:

El segundo semestre del año pasado (2007) su consolidación militar en el área fue evidente, a tal punto que esta zona del Magdalena medio se convirtió en el nuevo centro estratégico de las autodefensas en el país. A la serranía de San Lucas fue trasladado desde el nudo de Paramillo el estado mayor de las AUC y un grupo de por lo menos 1.000 hombres (verdadabierta.com, 2008).

El 31 de enero de 2006, 2.553 paramilitares del bloque Central Bolívar se desmovilizaron en el corregimiento Buena Vista del municipio de Santa Rosa del Sur.

Pero la desmovilización del bloque Central Bolívar no significó el fin del crimen organizado en el municipio y la región, sino que, por el contrario, dio inicio a una compleja trama de reconfiguraciones y mutaciones de las estructuras y grupos armados que no participaron en el proceso de desmovilización, otros que se rearmaron y otros que emergieron (Trejos, 2017).

Según el Observatorio de Paz Integral, hasta 2012 en la región hacían presencia grupos armados organiza-

21 "En agosto de 1997 los elenos secuestraron 20 personas en Santa Rosa del Sur. Entre los retenidos había varios candidatos. A los 10 días el ELN tuvo que soltar a todos los que tenía en su poder porque había por lo menos 700 personas de la región dispuestas a ir a rescatarlos a los campamentos donde los tenían (...). En febrero de 1998 la guerrilla secuestró a dos funcionarios de educación de Santa Rosa del Sur. Para el pueblo fue una retaliación por su actitud en las elecciones. Al igual que en agosto de 1997, un grupo de por lo menos 300 personas se organizó y se los quitó al ELN en un campamento del corregimiento de Micoahumado, en el municipio de Morales" (verdadabierta.com, 2008).

22 Sobre la actividad armada del ELN en el Caribe colombiano, véase Observatorio de Dinámicas del Conflicto Armado en la Región Caribe. Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte, disponible en <https://www.uninorte.edu.co/web/uncaribe/observatorio>

23 Adscrito al bloque Magdalena Medio.



dos (GAO)<sup>24</sup>, como el Clan del Golfo<sup>25</sup>, los Rastrojos y organizaciones criminales locales como los Vagos y los Mellizos. En la actualidad persiste el Clan del Golfo. Esta presencia gira en función de la captura de rentas ilegales representadas en cultivos y procesamiento de coca y minería ilegal de oro.

Al respecto, el portal *verdadabierta.com* (2008) reseñó que:

El sociólogo Alfredo Molano denunció este año, en su columna de *El Espectador*, la estrecha relación que existe entre los negocios de la coca y el oro, que explican en gran medida la importancia económica del sur de Bolívar: “Los embarques coronados se transforman en el exterior en oro; oro que ingresa al sur de Bolívar para ser vendido al Banco de la República como producido localmente. Eso es lo que se llama negocio redondo”.

En el caso de la coca, este cultivo llegó a la región en 1986 y se convirtió en ese entonces en el principal motor económico de municipios como San Pablo, Cantagallo, Santa Rosa y Simití, promovido por lo carteles de Cali y Medellín. Con la llegada de los paramilitares el control de los cultivos pasó a sus manos. Según Medina y Hernández (2013), algunas causas de la persistencia de esta economía ilegal son: su inserción en zonas de colonización campesina en las que los actores armados ejercen presión y un precario contexto socioeconómico marcado por

el desempleo y altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas<sup>26</sup>. De acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia-Sistema de Información de Drogas de Colombia (2016), Santa Rosa del Sur reporta 968,38 hectáreas sembradas con coca.

En cuanto al oro, en esta región, pero especialmente en la Serranía de San Lucas, se encuentran asentamientos mineros en los sitios San Pedro y el Golfo, donde unos dos mil mineros trabajan en unas ciento cincuenta minas pequeñas. El exalcalde Pastor García Marín considera que lo explotado en los últimos años no representa sino el 2% del potencial total de la Serranía, aunque en 1995 el sur de Bolívar produjo más de 10 toneladas de oro y ocupó el primer lugar de producción en Colombia (*verdadabierta.com*, 2016).

## Capacidades administrativas para la gestión territorial en los tres municipios

Como se definió, el territorio es un espacio político-administrativo identificado por límites o fronteras, administrado o gestionado por unas autoridades, cuya legitimidad les permite tomar e implementar decisiones. Pero para cumplir con los cometidos de la gestión pública, las autoridades locales deben contar con capacidad institucional<sup>27</sup>. Para García Villegas et al. (2011), dicha capacidad hace referencia

24 Según la directiva permanente 0015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional, los grupos armados organizados son: “Los que bajo una dirección de un mando responsable ejercen sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Para identificar si se está frente a un grupo armado organizado se tendrá en cuenta los siguientes elementos concurrentes: 1. Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados. 2. Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas. 3. Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional” (p. 5).

25 Para sus características, véase la nota 13, *supra*.

26 Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2011), en 2005 el 55,43% de los habitantes de Santa Rosa del Sur tenían necesidades básicas insatisfechas, y en 2015 el 32,9% de ellos estaban en el índice de pobreza multimodal (IPM) (Departamento Nacional de Planeación (DNP). “Ficha de caracterización territorial, 2017”).

27 “La gestión pública municipal es entendida como la organización y el manejo por parte de las autoridades municipales, en un contexto institucional dado, de los recursos (humanos, jurídicos, tecnológicos y financieros) a su disposición, para proporcionar a los distintos sectores de la población, en los campos de su competencia, los satisfactores de sus necesidades individuales y colectivas. Para tal efecto, ponen en marcha programas de desarrollo y buscan alcanzar objetivos de bienestar colectivo consignados en los programas de gobierno, en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial” (Velásquez et al., 2009).



al poder infraestructural, es decir a la capacidad del estado para tomar y ejecutar decisiones a lo largo en su territorio, con independencia de quién las tome.

Según Michael Mann, “se requiere que el estado posea infraestructuras que penetren de forma universal en la sociedad civil, que sirvan como medios para que las élites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos” (Mann, 1993: 24). Así, cuando en este documento se hace mención a la capacidad institucional de las entidades territoriales en su dimensión administrativa, se parte del concepto de poder infraestructural antes señalado (Tuirán y Trejos, 2017).

De acuerdo con la reflexión de García Villegas et al. (2016), para evaluar qué tan buenos son los municipios en la gestión diaria del aparato burocrático, en qué porcentaje cumplen las obligaciones asignadas por la Constitución y la ley y qué tan eficientes, eficaces y capaces son como aparatos de gestión administrativa, aspectos que en últimas definen la capacidad institucional de las administraciones locales, desde su dimensión administrativa, entre 2006 y 2015 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) diseñó una metodología de medición y análisis del desempeño integral municipal<sup>28</sup> (Tuirán y Trejos, 2017), a la que recientemente le hizo ajustes importantes, proponiendo una nueva metodología para la medición del desempeño municipal (MDM).

Esta herramienta les facilita a las administraciones locales cumplir con las exigencias legales en materia de seguimiento y evaluación, y a las autoridades nacionales, departamentales y municipales evaluar la gestión pública de los municipios, la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y las problemáticas locales (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 6).

28 Esta Metodología fue desarrollada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), en concertación con los gobiernos departamentales y otras instancias del gobierno nacional, proceso que contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La primera metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión (gráfico 1). Por su parte, el índice de gestión mide la capacidad administrativa y financiera de un municipio (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 7-17).

El análisis de los indicadores del desempeño integral de las entidades territoriales (tabla 1) permite identificar en las administraciones locales objeto de estudio las fortalezas o debilidades en la gestión de los recursos a su disposición y dónde se necesitaría una serie de ajustes institucionales, en caso de tener características de territorios en disputa o paralelos.

Ahora bien, al analizar la evaluación del componente de gestión es necesario tener en cuenta que los resultados son el promedio de la calificación de dos componentes:

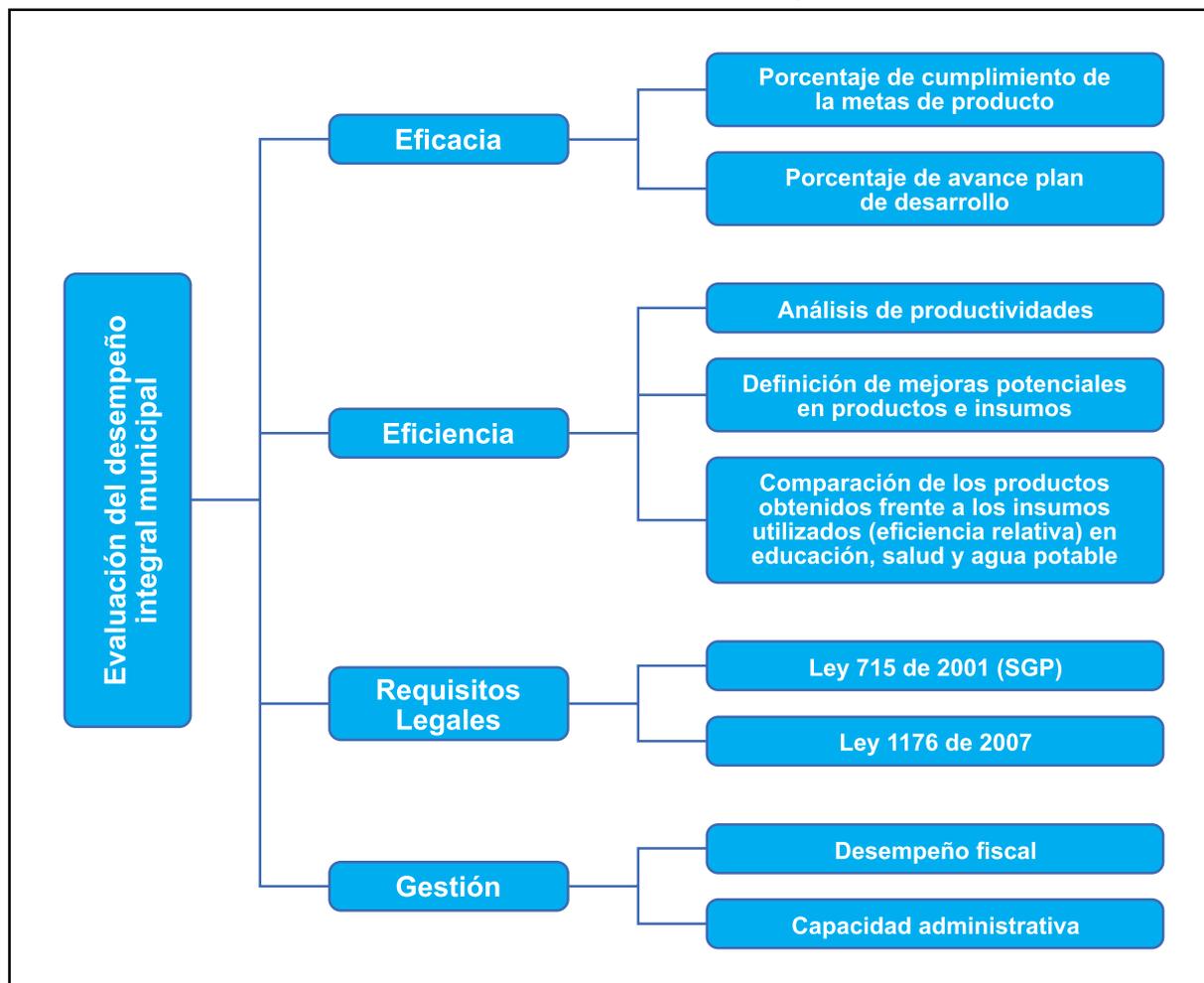
1. *Capacidad administrativa*: que mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 18).
2. *Componente desempeño fiscal*: clasifica las cuentas de ejecución presupuestal en un formato coherente de operaciones efectivas de caja, que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 19).

En la evaluación de la capacidad institucional de las administraciones locales objeto de estudio, desde su dimensión administrativa, por medio del indicador de desempeño integral de los municipios colombianos para la vigencia 2012-2015<sup>29</sup>, el municipio de

29 Los resultados alcanzados por las entidades territoriales en el periodo 2012-2015 se interpretaron de acuerdo con el envío de información, la calidad de la misma y el nivel de cumplimiento alcanzado de acuerdo con los rangos establecidos por la metodología de cálculo.



Gráfico 1. Componentes del desempeño integral municipal



Fuente: elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Planeación. "Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2014".

Tabla 1. Rangos de calificación: desempeño integral municipal

Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico*
Rangos de cumplimiento	≥80	≥70 y ≤80	≥60 y ≤70	≥40 y ≤60	≤40

\* Incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias.

Fuente: tomado de Departamento Nacional de Planeación. "Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2015".

Ciénaga estuvo en un rango de cumplimiento bajo durante todo el periodo evaluado.

Manaure, por su parte, obtuvo resultados que lo ubicaron en un rango bajo en 2012, medio en 2013 y en un rango de cumplimiento bajo en 2014 y 2015.

Por último, el municipio de Santa Rosa del Sur obtuvo resultados en el índice de desempeño integral

municipal (Idim) que lo situaron en rango medio en 2012, satisfactorio en 2014 y sobresaliente en 2014 y 2015 (véase la tabla 2).

Estos resultados muestran que en el periodo analizado, es decir antes de la firma del Acuerdo entre el gobierno nacional y las Farc, las administraciones locales de los municipios de Ciénaga y Manaure contaban con capacidades administrativas bajas para la



**Tabla 2. Ciénaga, Manaure y Santa Rosa del Sur:  
índice de desempeño integral municipal (Idim), 2012-2015**

Municipio	2012	2013	2014	2015
Ciénaga	48,28	51,41	59	53,6
Manaure	47,46	67,54	59,7	45,3
Santa Rosa del Sur	61,95	73,79	80,1	88,4

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. "Base de desempeño integral municipal 2006-2015".

gestión de las demandas y problemáticas de sus territorios, mientras que el de Santa Rosa del Sur tenía un desempeño integral que lo ubicó en la escala superior en materia de capacidades administrativas, a pesar de estar situado en la categoría de territorio en disputa o paralelo. Estos resultados evidencian también debilidades institucionales en las dos primeras administraciones locales analizadas, en las que hubo o hay algún tipo de violencia armada.

Sin embargo, a partir de 2016 el Departamento Nacional de Planeación propuso una nueva metodología para la medición del desempeño municipal, que ofrece datos importantes para el análisis de la gobernabilidad existente en los municipios objeto de estudio.

### Medición de desempeño municipal

La nueva metodología propuesta surge a partir de la necesidad de mejorar conceptual y metodológicamente los instrumentos de medición del desempeño de las entidades territoriales. Para Planeación Nacional, el anterior instrumento, es decir el índice de desempeño integral municipal, dificultaba una toma de decisiones asertiva y, por ende, el diseño de políticas públicas que impactaran en el desarrollo territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Por lo anterior, el Grupo de Estudios Territoriales propuso en 2016 una nueva herramienta metodológica capaz de medir la gestión pública y de resultados de las administraciones locales e, igualmente, su capacidad para ordenarse en los ámbitos territoriales y fiscales, con el objetivo de cerrar las brechas en aquellos territorios con mínimos de bienestar (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

En este sentido, la medición de desempeño municipal se estructura a partir de dos componentes: uno en función de la gestión y el segundo enfocado en los resultados. Ambos influyen en la clasificación de los municipios según sus dotaciones iniciales. Es necesario explicar entonces la composición y el funcionamiento de la medición de desempeño municipal, aclarando en primera medida el concepto de las dotaciones iniciales y su propósito dentro de la nueva medición.

El Departamento Nacional de Planeación entiende por dotaciones iniciales todos los recursos tributarios y no tributarios per cápita, en promedio de los últimos cuatro años, y las condiciones que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes y servicios por parte del gobierno local. El nivel de dotaciones iniciales que posee el administrador local al iniciar su periodo administrativo puede determinar el alcance de su gestión y las condiciones de bienestar que tendrá la población durante sus cuatro años de gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Las dotaciones iniciales se componen de los ingresos tributarios y no tributarios per cápita, la densidad empresarial, el valor agregado municipal per cápita, el tamaño de la población, el porcentaje de la cabecera, la densidad poblacional y la pertenencia al sistema de ciudades. Estas variables pasan por un proceso de estandarización que tiene como resultado la clasificación de los municipios en seis grupos, así: en el primero se encuentran las trece ciudades capitales principales según el Dane, y los cinco grupos siguientes contienen al resto de los municipios colombianos ordenados de la mayor a la menor dotación inicial, siendo el grupo 1 los que cuentan



con mayores medios para hacer una buena gestión y la consecución de resultados, y el 5 aquellos con menores dotaciones iniciales y mayores restricciones para la consecución de resultados (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Esta clasificación tiene una vigencia de cuatro años, correspondiente al periodo de las actuales administraciones municipales. Por tanto, en 2020 se hará una reclasificación de las entidades territoriales, según los grupos antes mencionados.

Segundo, el componente de gestión, definido por el Departamento Nacional de Planeación como el conjunto de acciones o decisiones que adelanta la administración local, con el objetivo de lograr un mayor bienestar y desarrollo de la población.

Este componente se subdivide en movilización de recursos propios, ejecución de recursos (compuesto por el uso de las transferencias nacionales, ingresos propios, transparencia y rendición de cuentas)<sup>30</sup> y el recaudo por medio de instrumentos de ordenamiento territorial<sup>31</sup>. Cada una de las variables mencionadas es susceptible de variar año a año, de manera que anualmente serán comparables los resultados obtenidos. No obstante, si un municipio obtiene la misma calificación en una variable en dos años dis-

tintos, el cambio relativo de los demás no va a reducir su puntaje global (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Finalmente encontramos el componente de resultados, constituido por los Objetivos del milenio, los Objetivos del desarrollo sostenible y las políticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), como lineamientos guía para lograr un bienestar social dentro de los territorios. Es decir, en este componente se entiende que la finalidad de una buena gestión local es potenciar resultados que reduzcan la brecha socioeconómica dentro de la población local.

Por esto, la medición de desempeño municipal está subdividida en los mínimos de bienestar social, es decir salud, educación, condiciones de vivienda, niñez y juventud, servicios públicos y seguridad<sup>32</sup> (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Sin embargo, a diferencia de los demás componentes, la información para las condiciones de vivienda, niñez y juventud es muchas veces inexistente o desactualizada dentro de las administraciones. Por ello, en el componente se miden principalmente los de educación, salud, servicios, seguridad y convivencia, todos con pesos equitativos dentro de la medición<sup>33</sup> (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Por último se calcula un índice de gestión ajustado por resultados de desarrollo, el cual permite premiar la buena gestión que esté acompañada de buenos resultados y reprender la mala que esté acompañada de malos. Es importante recalcar que el índice no

30 Dentro de la movilización de recursos propios se miden los ingresos tributarios y no tributarios per cápita recaudados en predial, delineación urbana, valorización y plusvalía, así como el porcentaje de la inversión financiada por recursos propios entre la inversión total del municipio.

Mientras que la ejecución de recursos propios se focaliza en el uso efectivo de las transferencias del sistema general de participaciones, la gestión de los proyectos de regalías, la ejecución de recursos propios y otras fuentes obtenidas por el municipio (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

31 En los instrumentos de recaudo por ordenamiento territorial se tiene en cuenta el recaudo efectivo del predial (pesos recaudados con cada mil pesos de avalúo) y las fuentes de ingresos relacionadas con el ordenamiento territorial. Por último encontramos el gobierno abierto y transparencia, cuyo objetivo es dar cuenta de la organización de la información interna de las administraciones territoriales y la capacidad que poseen las mismas para difundirla. Esta última subvariable compuesta por rendición de cuentas y atención al ciudadano (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

32 En la variable de salud se tiene en cuenta la mortalidad infantil en menores de un año, la cobertura en vacunación pentavalente y la cobertura en salud. A su vez, en accesos a servicios se evalúa la cobertura en energía, penetración del internet y las coberturas en acueducto y alcantarillado. Entre las variables de educación se miden la cobertura en educación media neta, la cobertura en educación de transición neta y los porcentajes en matemáticas y lenguaje de las pruebas Saber. Por último, en seguridad se examinan de los hurtos por cada 10.000 habitantes, los homicidios por cada 100.000 habitantes y la violencia intrafamiliar por cada 10.000 habitantes (Departamento Nacional de Planeación, 2018).



castiga aquellas entidades que históricamente hayan tenido malos resultados, sino que las premia cuando hayan mejorado respecto a su año anterior<sup>34</sup>. Los niveles de cumplimiento se dividen en alto, medio y bajo (tabla 3).

En conclusión, la actual metodología de medición del desempeño municipal permite analizar no solo las condiciones institucionales presentes en los territorios al inicio de las administraciones locales (condiciones iniciales), sino también identificar las diferentes dimensiones del funcionamiento de los municipios, siendo mucho más sencillo identificar las falencias de la gestión de esas administraciones, de tal forma que se puedan proponer acciones focalizadas y brindar una mejor ayuda técnica a sus gobiernos.

Ahora bien, la medición del desempeño municipal de 2016 ubicó al municipio de Ciénaga en el grupo uno de dotaciones iniciales, con un nivel alto. Sin embargo, en su desempeño municipal estuvo en un rango medio.

Manaure, por su parte, está ubicado en el grupo cinco de dotaciones iniciales, nivel bajo, y en su desempeño municipal obtuvo resultados que lo situaron también en un nivel bajo.

Por último, el municipio de Santa Rosa del Sur está ubicado en el grupo cuatro, nivel medio-bajo, y su desempeño municipal fue del rango medio (véase la tabla 4).

## Reflexiones finales

Los tres municipios del Caribe colombiano analizados en este trabajo fueron escenario de distintas dinámicas de violencia en el marco del conflicto armado. En su territorio hicieron y hace presencia más de un actor armado ilegal. En los tres casos, la insurgencia armada (ELN y Farc-EP) llegó en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado en el marco del cumplimiento de sus planes estratégicos de expansión territorial, y en los noventa hicieron su aparición las Autodefensas Unidas de Colombia, que

**Tabla 3. Rangos de calificación de la medición de desempeño municipal**

Niveles de cumplimiento	Alto	Medio	Bajo
Rangos de cumplimiento	>55	≥45 y ≤55	< 45

Fuente: tomado de Departamento Nacional de Planeación. "Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2017".

**Tabla 4. Medición de desempeño municipal 2016: Ciénaga, Manaure y Santa Rosa del Sur**

Municipio	Grupo dotaciones iniciales	Nivel	Rango MDM	Puntaje
Ciénaga	Uno	Alto	Medio	47,49
Manaure	Cinco	Bajo	Bajo	42,13
Santa Rosa del Sur	Cuatro	Medio-Bajo	Medio	47,44

Fuente: Terridata-Fichas Municipales: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>

33 Todas las variables que componen la medición del desempeño municipal pesan de forma equitativa dentro del componente que estructuran y se estandarizan entre 0 y 1. Sin embargo, para las variables de seguridad se toman en cuenta los mínimos y los máximos de las mismas y no su medición entre 0 y 1 (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

34 Para mayor información véase Departamento Nacional de Planeación. "Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2017".



al desmovilizarse dieron paso a los grupos armados organizados.

Debe destacarse que en los tres municipios se instalaron en sus zonas rurales y promovieron o se beneficiaron de economías ilegales que, en Ciénaga y Santa Rosa, se relacionan directamente con la generación o el aumento de ciclos de violencia armada en sus territorios. Por esto su condición de territorios paralelos en el pasado o actualmente. En el caso de Ciénaga, la bonanza marimbera dio origen a los primeros grupos armados ilegales que se instalaron en sus corregimientos y que posteriormente serían la génesis de los grupos paramilitares que operaron en el municipio entre finales de los noventa y la primera década de este siglo y que promovieron la siembra de coca, con el fin de procesarla y exportar clorhidrato de cocaína<sup>35</sup>.

Asimismo, según el índice de desarrollo integral para el periodo 2012-2015, el municipio de Ciénaga obtuvo resultados que lo ubicaron en un rango de cumplimiento bajo durante todo el periodo evaluado, evidenciando debilidades en la capacidad administrativa de esta entidad territorial. Estos resultados podrían estar relacionados con alguna presencia de formas de violencia armada en estos territorios.

Sin embargo, en 2016 este municipio se ubicó en el grupo uno de dotaciones iniciales, es decir con un nivel alto, porque cuenta con las mejores condiciones para cumplir tanto con los cometidos de la gestión local, como con la provisión de bienes y servicios a sus habitantes. Muestra de esto podría ser el nivel medio que logró en esta primera medición del desempeño municipal, donde puede impactar la disminución en la presencia de violencia armada en

el territorio durante el periodo evaluado. Con esto, el municipio se aleja de la posible configuración de una gobernabilidad armada.

En el caso de Santa Rosa puede afirmarse que la presencia de rentas ilícitas (cultivos de coca y minería ilegal de oro) son una causal central de la persistencia de actores armados en su territorio, ya que en esta economía encuentran una fuente estable de recursos para financiar sus actividades armadas, en circunstancias que crean condiciones para la existencia de gobernabilidades de facto.

De hecho, una hipótesis explicativa de la actual ausencia de actores armados ilegales en Ciénaga y Manure es, precisamente, la ausencia de este tipo de economías, situación que ha posibilitado el desarrollo de sus zonas rurales. Hoy, como se dijo, los corregimientos Palmor, San Javier, San Pedro y Siberia del municipio de Ciénaga son los mayores productores de café del Caribe colombiano, y exportan gran parte de su producción. Cuentan, se anotó asimismo, con experiencias valiosas de autogestión comunitaria, por ejemplo Electro Palmor, una pequeña central hidroeléctrica con la que generan su energía, y también con comités de arreglo de caminos. Estos corregimientos se proyectan como agroproductores y como territorios para el desarrollo del eco y el etnoturismo en la Sierra Nevada de Santa Marta.

El municipio de Santa Rosa del Sur tiene dos realidades distintas: por un lado, presencia persistente de actores armados en su territorio. Y en materia de capacidades administrativas obtuvo resultados en el índice de desempeño integral que lo ubicaron en rango medio en 2012, satisfactorio en 2014 y sobresaliente en 2014 y 2015. Y en la medición del desempeño municipal de 2016 está ubicado en el grupo cuatro, con un nivel medio-bajo en sus dotaciones iniciales, manteniendo este mismo rango, medio, en su desempeño municipal.

Estos resultados ameritan un análisis mayor al realizado en este documento, teniendo en cuenta que, en el contexto colombiano, puede ocurrir que bue-

35 En 2008, Hernán Giraldo fue extraditado a los Estados Unidos, y en marzo de 2017 fue condenado a dieciséis años de cárcel por tráfico de cocaína. “Voy a criar ganado y cosechas y despertaré con el amanecer y, si tengo que hacerlo, limpiaré suelos y lavaré platos o trabajaré conduciendo un taxi o cualquier cosa que pueda hacer, pero nunca volveré a verme envuelto en drogas y en ese negocio. Nunca jamás”, aseguró Giraldo en su misiva”. *elespectador.com* (3 de marzo de 2017).



nos “resultados de la capacidad institucional pueden esconder el problema de la captura de las instituciones. No hay que excluir la posibilidad de que municipios tomados por intereses mafiosos o corruptos presenten altos índices de capacidad institucional” (García Villegas et al., 2011: 32).

La situación de Manaure es similar. Actualmente, el municipio se proyecta como un destino turístico del Cesar (especialmente de los valduparenses) y el sur de La Guajira. Según su alcalde, los fines de semana reciben entre trescientos y cuatrocientos vehículos. Allí aumentó también la compra de inmuebles urbanos y rurales con fines recreativos, y en las partes altas de la Serranía del Perijá el ecoturismo ha producido un importante flujo de visitantes extranjeros atraídos por el avistamiento de aves. Todo esto ha sido posible debido al fin del conflicto con las Farc y el desplazamiento del ELN hacia el sur del departamento.

No obstante, estos buenos resultados en la disminución, casi desaparición, de la violencia armada en el territorio del municipio contrastan con sus resultados en capacidades administrativas, teniendo en cuenta que Manaure obtuvo resultados que lo ubicaron en un rango bajo en 2012, medio en 2013 y en un rango de cumplimiento bajo en 2014 y 2015. En la medición del desempeño municipal de 2016 se situó en el grupo cinco de dotaciones iniciales, nivel bajo, es decir que la administración local cuenta con las mínimas capacidades institucionales. Igualmente, en su desempeño municipal obtuvo resultados que lo ubicaron en un nivel bajo. A pesar de esto, la posibilidad de que se configuren gobernabilidades de facto o armadas en este territorio es mínima hoy día, lo que abre una ventana de oportunidad para que la administración local mejore su desempeño municipal en el actual periodo de gobierno, que finaliza el 31 de diciembre de 2019.

## Sugerencias

1. Promover y acompañar reuniones entre la fuerza pública, las administraciones municipales, organizaciones sociales y gremios económicos con el objetivo de construir procesos de gobernanza en torno a la seguridad de los territorios, especialmente los rurales.
2. Fortalecer a la sociedad civil, brindando garantías a la movilización ciudadana, iniciando procesos de promoción y cualificación de los liderazgos sociales por medio de su capacitación continua en relación con veedurías, participación ciudadana y formulación, elaboración y evaluación de proyectos sociales.
3. Buscar la firma de acuerdos o pactos humanitarios con los actores armados ilegales, para que excluyan a la población civil de sus dinámicas armadas.
4. Asistencia técnica de las agencias del nivel central y de la administración departamental en aquellas dimensiones del desempeño municipal en que se evidenciaron mayores debilidades en la medición de 2016.
5. Actualizar la base catastral, con el objetivo de mejorar y fortalecer las condiciones iniciales de los tres municipios. Esto se podría hacer con el apoyo técnico y la cofinanciación de estructuras supramunicipales como el departamento y el área metropolitana.
6. Formar y capacitar al recurso humano de las administraciones locales en las áreas relacionadas con gestión territorial. En este punto podrían participar las instituciones de educación superior de la región Caribe.

## Referencias

- Álvarez, E., M. V. Llorente, A. Cajiao y J. Garzón. 2017. “Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición”. *Serie Informes*. 27. Fundación Ideas Para la Paz. Bogotá.



- Arjona, A. 2008. "Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas". En F. González (ed.). *Hacia la reconstrucción de país: desarrollo, políticas y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*. Odecofi- Cinep, Programa por la Paz-Colciencias. Bogotá.
- . 2008a. "One National war, multiple local orders: An inquiry into unit of analysis of war and post-war interventions". En Morten Bergsmo y Pablo Kalmanovitz (eds.). *Law in Peace Negotiations*. International Peace Research Institute. Oslo.
- . 2014. "War time institutions: A research agenda". *HiCN Working Paper*.
- Ávila, A. y C. Guerra. 2012. "Frontera La Guajira y Cesar-Zulia". En Ariel Ávila (ed.). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Editorial Debate-Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Barrera, V. 2014. "Las vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar". En F. González (ed.). *Territorio y conflicto en la costa Caribe*. Odecofi-Cinep. Bogotá.
- Beuf, A. 2017. "El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas". En A. Beuf y P. Rincón (eds.). 2017. *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*. Universidad Nacional de Colombia-Universidad de los Andes-Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá.
- Boege, Volker, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan. 2009. "Gobernanza y ciudadanía en los órdenes políticos híbridos: un cambio de perspectiva en la noción de "construcción del Estado"". En Manuela Mesa (coord.). *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario CEIPAZ 2009-2010*. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Madrid.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014. *Región Caribe, Antioquia, Chocó, nuevos escenarios de conflicto armado y violencia: panorama posacuerdos con AUC*. Centro Nacional de Memoria Histórica-Dirección de Acuerdos de Verdad. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo, Sistema de alertas tempranas. 2009. "Informe de riesgo No. 004-09 AI". 4 de marzo.
- . 2018. "Alerta temprana No. 045-18". 7 de mayo.
- Departamento Nacional de Planeación. 2018. "Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño integral municipal. Guía para oficinas departamentales de planeación". Vigencia 2017. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- . "Ficha de caracterización territorial (2017)".
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Estudios Territoriales. 2016. "Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2015. Informe nacional de resultados leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- . 2014. "Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013. Informe nacional de resultados leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio, et al. 2016. *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Documentos Dejusticia. 28. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio, et al. 2011. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá.
- Gibson, Edward. 2006. "Autoritarismo sub-nacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". *Desafíos*. 14.
- González, F. 2017. "Gobernabilidades híbridas, institucionalidad democrática y paz territorial". *Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*. 93.



- . 2016. "¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición". *Controversia*. 206.
- Harnecker, M. 1988. *Combinación de todas las formas de lucha: Gilberto Vieira / entrevista por Marta Harnecker*. Ediciones Suramérica. Bogotá.
- Kooiman, J. 2003. "Governance and Governability". En J. Kooiman. *Governing as Governance*. Sage Publications. Londres. Citado por C. Launay-Gama e Í. Bolívar. 2010.
- Launay-Gama, C. e Í. Bolívar. 2010. "La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes. Introducción general". En C. Launay-Gama y F. González (eds.). 2010. *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana-Cinep-IRG-Colciencias. Bogotá.
- Launay-Gama, C. y F. González (eds.). 2010. *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana-Cinep-IRG-Colciencias. Bogotá.
- Lévy, J. 2003. *Territoire*. En J. Lévy y M. Lussaut (dirs.). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Éditions Belin. París. Citado por A. Beuf. 2017. *El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas*. En A. Beuf y P. Rincón (eds). *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*. Universidad Nacional de Colombia-Universidad de los Andes-Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá.
- Mann, Michael. 1993. *The Source of Social Power*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Medina, C. 1996. *ELN: una historia contada a dos voces*. Rodríguez Quito Editores. Bogotá.
- Medina, C. y L. Hernández. 2013. *Comunidades y territorios en resistencia. Sur de Bolívar, bajo Cauca y nordeste antioqueño*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Mercado, A. 2014. "Gobernabilidad en contextos violentos: una tipología exploratoria". *Controversia*. 203.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2016. "Directiva permanente No. 0015 de 2016". Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá.
- Observatorio de Dinámicas del Conflicto Armado en la Región Caribe. Centro de Pensamiento UN-Caribe de la Universidad del Norte. Disponible en <https://www.uninorte.edu.co/web/uncaribe/observatorio>.
- Observatorio de Paz Integral. 2012. "Informe de actores armados tipo paramilitar en el Magdalena Medio, 2011".
- Ochoa, M. 2011. *Horror sin nombre. Impacto de la entrada de los paramilitares en territorio wayú*. Ediciones Uniandes. Bogotá.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2017. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Organización de las Naciones Unidas. Bogotá.
- Proyecto Colombia Nunca Más. 2007. *Colombia nunca más: crímenes de lesa humanidad en la zona quinta*. Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Bogotá.
- Soto, J. 2012. *Descentralización, conflicto armado y nuevas territorialidades en el Caribe colombiano. Estudio de caso: análisis del proceso de creación y del comportamiento electoral de municipio de Zapayán (Magdalena)*. Fundación Cultural Espacio Caribe. Barranquilla.
- Trejos, L. F. 2017. "Posacuerdo en el Caribe colombiano. Ilegalidad y nuevas violencias". *Palimpsesto*. 12.
- . 2016. "Hipótesis explicativas de la derrota estratégica de la insurgencia armada en el Caribe colombiano. Los casos de las Farc-EP y el ELN". *Revista de Derecho*. 45.



- . 2013. "Aproximación a las dinámicas del crimen organizado en la ciudad de Barranquilla. El caso del frente José Pablo Díaz de las Auto-defensas Unidas de Colombia (2000-2006)". *Justicia*. 24.
- Tuirán, A. y L. F. Trejos. 2017. "Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz". *Análisis Político*. 90.
- Velásquez, Fabio. 2009. "Descentralización, actores armados y gestión pública. Cuestiones de enfoque". En Fabio Velásquez (coord.). *Las otras caras del poder*. GTZ–Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- Zúñiga, P. 2010. "Ilegalidad, control local y paramilitares en el Magdalena". En Mauricio Romero (ed.). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Corporación Nuevo Arco Iris-Intermedio Editores. Bogotá.
- elheraldo.com. 22 de enero de 2012. "Ni los bicitaxistas se salvan de las extorsiones en Ciénaga". <https://www.elheraldo.co/region/ni-los-bicitaxistas-se-salvan-de-las-extorsiones-en-cienaga-54029>
- elpilon.com. 6 de septiembre de 2015. "El DAS y el crimen de un concejal". <http://elpilon.com.co/el-das-y-el-crimen-de-un-concejal/>
- elespectador.com. 3 de marzo de 2017. "Ex jefe paramilitar Hernán Giraldo es condenado a 16 años y medio de cárcel en EEUU". <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/exjefe-paramilitar-hernan-giraldo-es-condenado-16-anos-y-medio-de-carcel-en-eeuu-articulo-682895>
- eltiempo.com. 17 de agosto de 1991. "Treinta policías combaten por 12 horas a 300 guerrilleros". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-138661>
- hispanopress.blogspot.com. s. f. "Departamento del Cesar". <http://hispanopress.blogspot.com/2011/07/departamento-del-cesar-colombia.html>
- Terridata-Fichas Municipales. <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>
- verdadabierta.com. 19 de enero de 2016. "El conflicto y el abandono del sur de Bolívar". <https://verdadabierta.com/el-conflicto-y-el-abandono-del-sur-de-bolivar/>
- . 9 de junio de 2009. "Adán Rojas: las guerras del negro". <https://verdadabierta.com/las-guerras-del-anegro-adan/>
- . 14 de octubre de 2008. "Los móviles de la masacre del Salado". <https://verdadabierta.com/los-moviles-de-la-masacre-de-el-salado/>

## Recursos web



### Acerca de los autores

**Ángel Alberto Tuirán Sarmiento.** Doctor en derecho público por la Université Grenoble-Alpes (Francia). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Miembro del grupo de investigación “Política y región” de esa Universidad.

angelt@uninorte.edu.co

**Luis Fernando Trejos Rosero.** Doctor en estudios americanos con mención en estudios internacionales (Idea/USACH). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla. Director del Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte. Miembro de los grupos de investigación “Agenda internacional” y “Conflictos y posconflictos en el Caribe” de la misma institución.

trejosl@uninorte.edu.co

### Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia  
Teléfono (57 1) 347 30 77  
Fax (57 1) 217 31 15  
**www.fes.org**

### Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

**Bogotá, julio de 2018**

**ISSN 2422-0663**

**Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.**

**Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.**

**Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.**

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.