



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Estudio de Caso: Cambios Registrados y Cambios Posibles en la Gobernabilidad, Seguridad y Desarrollo del Sur del Tolima.

October 2014

This assessment was made possible by the support of the American People through the United States Agency for International Development (USAID). The contents of this assessment are the sole responsibility of Ana Daza, Laura Osorio, Juan Vargas, and Management Systems International and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

CAMBIOS REGISTRADOS Y CAMBIOS POSIBLES EN LA GOBERNABILIDAD, SEGURIDAD Y DESARROLLO DEL SUR DEL TOLIMA.

ESTUDIO DE CASO COMPRENSIVO Y PROSPECTIVO

Ana Daza, Laura Osorio, Juan Vargas and Management Systems International

Management Systems International

600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024
www.msiworldwide.com

October 20, 2014

Contracted under AID-514-C-13-00003

USAID/Colombia EVAL (Evaluation and Analysis for Learning)

DISCLAIMER

This assessment was made possible by the support of the American People through the United States Agency for International Development (USAID). The contents of this assessment are the sole responsibility of Ana Daza, Laura Osorio, Juan Vargas and Management Systems International and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
1. SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO	7
2. GOBERNABILIDAD	16
3. EL DESARROLLO.....	23
4. RECOMENDACIONES.....	32

INDICE DE DIAGRAMAS

TABLAS

Tabla 1. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de oferta de seguridad presentes en el Sur del Tolima 12

Tabla 2. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de gobierno presentes en el Sur del Tolima 20

Tabla 3. Comparación coberturas servicios domiciliarios en el Sur del Tolima años 2.005 y 2.012..... 25

Tabla 4. Tasas de cobertura de la educación en el Sur del Tolima 26

Tabla 5. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de desarrollo presentes en el Sur del Tolima..... 28

CUADROS

Cuadro 1. Efecto de la tasa de homicidios sobre las variables de desarrollo económico..... 14

Cuadro 2. Efecto del Índice de Consolidación sobre variables de violencia, desarrollo económico y desarrollo social 22

Cuadro 3. Efecto de variables de desarrollo económico sobre variables de violencia..... 30

GRÁFICAS

Gráfico 1. Comparación perfiles ciudadanos del Sur del Tolima 6

Gráfico 2. Calificación general de los cambios en los ejes de Gobernabilidad, seguridad y orden público y desarrollo, según los principales indicadores de prospectiva encontrados..... 6

Gráfico 3. Correlación entre el número de personas desplazadas forzosamente y ataques de Grupos Ilegales..... 9

Gráfico 4. Correlación entre el número de personas homicidios y ataques de Grupos Ilegales 10

Gráfico 5. Calificación general de los cambios en el eje de Seguridad y orden público, según los principales indicadores de prospectiva encontrados 11

Gráfico 6. Comparación del índice de consolidación aplicado para el Sur del Tolima y para la totalidad del Departamento..... 16

Gráfico 7. Comparación de la votación por el candidato ganador en las elecciones presidenciales por municipio del Sur del Tolima 17

Gráfico 8. Comparación del índice de Gobierno Abierto para el Sur del Tolima y para la totalidad del Departamento..... 18

Gráfico 9. Comparación del rezago catastral del Sur del Tolima y de la totalidad del Departamento..... 18

Gráfico 10. Calificación general de los cambios en el eje de Gobernabilidad, según los principales indicadores de prospectiva encontrados 19

Gráfico 11. Calificación general de los cambios en el eje de Desarrollo, según los principales indicadores de prospectiva encontrados 27

SIGLAS

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia (grupo paramilitar)
CELI Central	Consolidation Enhanced Livelihoods Initiative (Programa de USAID)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EVAL	Evaluation and Analysis for Learning (Programa de USAID)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (grupo guerrillero)
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (UNODC)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UACT	Unidad Administrativa Para La Consolidación Territorial
USAID	U.S. Agency for International Development

INTRODUCCION

SUR DEL TOLIMA: ESTUDIO DE CASO

Este estudio de caso describe y enfatiza los cambios en la vida de los ciudadanos de los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, municipios del Sur del Tolima. Aborda la dinámica de los últimos 15 años (años 2000 a 2014) a partir de tres ejes articuladores de la información registrada: gobernabilidad, seguridad y orden público, y desarrollo. Además de la descripción, con base en evidencia, el estudio ofrece bases para un análisis comprensivo de la transición vivida y su posible proyección hacia el postconflicto.

La evidencia es tanto cuantitativa y cualitativa, y se refiere a la situación encontrada y a los cambios a los que responde. Así mismo plantea posibilidades futuras para apoyar el cambio de dirección de tendencias negativas y/o contrarias al estado social de derecho.

Dentro de la metodología utilizada, abordada con mayor profundidad en el Anexo 1, resalta el uso de múltiples herramientas de recolección y análisis de información:

Las herramientas cualitativas de registro utilizadas fueron

- Revisión de fuentes secundarias (67 documentos, entre informes, artículos y libros)
- Consulta a fuentes primarias (ciudadanos y expertos) a través de 33 entrevistas y un taller con 23 líderes regionales (información recabada entre el 29 de agosto y el 9 de octubre de 2014)

Se consultaron 70 indicadores, dentro de los cuales resaltan las siguientes fuentes cuantitativas:

- Cifras de delitos y contravenciones entre los años 2000 a 2013, con énfasis en violaciones a derechos humanos, homicidios, confrontación armada y actuación de guerrillas.
- Indicadores de desarrollo social, como el índice GINI, indicadores de dinámica forestal, minera,
- Indicadores de gobernabilidad, como el desempeño fiscal, índice de concentración política (Herfindahl), porcentajes de votos y participación en elecciones, índice de gobierno abierto, de capacidad administrativa, de desempeño integral y solicitudes de restitución, índice de consolidación, entre otros.

El tratamiento dado a la información para su análisis fue:

- Síntesis y resumen de cambios identificados a partir de información secundaria cualitativa
- Identificación de tendencias percibidas, hitos de cambio y diferencias en las percepciones según edad, género y rol social, a partir de las entrevistas y en el taller grupal.
- Análisis gráfico (estadístico y mediante georreferenciación) de la evolución en el tiempo de los indicadores cuantitativos.
- Validación de hallazgos cualitativos con información cuantitativa a partir de ponderaciones y aplicando métodos de contraste y contradicción.
- Construcción de un nuevo índice de consolidación, ante la inexistencia de un dato actualizado.
- Construcción de un indicador de Producto Interno Municipal, análogo al del Producto Interno Bruto Nacional.

Un segundo análisis, para abordar elementos prospectivos, incluyó:

- Identificación de tendencias y variables estratégicas para construir escenarios prospectivos, evaluando oportunidades y riesgos dentro del sistema social, a partir de la comparación de información cuantitativa y cualitativa, priorizando asuntos que constituyen opciones de los

ciudadanos, que tienen un mayor valor estratégico en tanto son capaces de generar escenarios democráticos: posibilidad de participar y decir no; balance de la competencia entre modelos legales e ilegales para satisfacer necesidades; y perspectiva y confianza en el futuro.

- Correlación y regresión estadística entre aspectos centrales de las intervenciones en curso en la región; violencia y desarrollo, consolidación y seguridad, y consolidación y desarrollo; y violencia y desarrollo. En ambos casos sopesa si existe una correlación inversamente proporcional y si se ha logrado revertir las tendencias no deseadas.
- Aplicación del modelo de análisis de cadenas de valor de M. Porter, para analizar las preferencias ciudadanas en términos de valor, identificar competitividad y posibilidades de innovación, y mostrar nuevas opciones tanto para socavar el arraigo de los modelos de orden social no estatales, contrarios al orden legal; como para suplir el posible vacío en un escenario futuro de desmovilización de la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP.

Adicionalmente, en pos de mayor legibilidad, con base en los distintos métodos de análisis, en distintos apartados del texto se ofrecen elementos para una lectura rápida de los cambios totales en la situación comparada (2000 a 2014), atendiendo como diferentes a los ejes de gobernabilidad, desarrollo y seguridad. Mediante una valoración en términos de mejora (flecha ascendente) y deterioro (flecha descendente), se indica la tendencia de los asuntos de prospectiva más notables con base en la información encontrada:

- el desarrollo de la capacidad de participación, autonomía y libertad (política y económica) de las personas, resumida como *capacidad de decir no*,
- el balance de la competencia en tanto primera opción que los ciudadanos toman libremente, para satisfacer sus necesidades, frente a las opciones prestación de bienes y servicios públicos, que hoy puede satisfacerse mediante modelos legales y/o ilegales, resumida como *competencia entre modelos legales e ilegales*
- la confianza y proyección de los ciudadanos al futuro, que impulsa al ciudadano a participar de un nuevo orden y adherirse a él, resumida como *perspectiva a futuro*

Al cerrar cada eje, en el marco de las conclusiones, se encuentra la síntesis de lo expuesto y elementos a destacar. Al final del documento, en directa relación con las conclusiones, se exponen recomendaciones. Como podremos ver, precisamente por su carácter de estratégico, son estos asuntos los centrales a las conclusiones y, muy especialmente a las recomendaciones a la luz del postconflicto:

- Los ciudadanos en general manifiestan su deseo en participar de la definición de su futuro. No solamente ser consultados o ser beneficiados, sino ser parte activa en el diseño de políticas públicas y en la construcción de lo público, todo ello partiendo de una visión de futuro que oriente las acciones en el largo plazo y respecto a la cual pueda hacerse monitoreo, evaluación y ajuste.
Es recomendable restablecer los lazos de confianza para adelantar una acción política de este tipo, desarrollar escenarios de deliberación y decisión amplia que permitan participar en condiciones de equidad a los distintos grupos sociales y pobladores, y contemplar esquemas de corresponsabilidad donde los ciudadanos y ciudadanas contribuyan a la generación de bienes públicos en un entorno democrático y civilista.

- Durante todo el periodo analizado ha existido oferta del Estado y de la guerrilla de las FARC para resolver las necesidades ciudadanas. La duración en el tiempo de la guerrilla no puede explicarse simplemente por su capacidad de atemorizar a la población. Hay algo que la guerrilla hace mejor que el Estado y que le da legitimidad, permanencia y soporte. La estrategia militar ni la judicial romperán tales lazos con la misma efectividad, profundidad y eficiencia que la competencia por la voluntad racional y plenamente informada de la ciudadanía. Ciertamente para las FARC, la competencia con el modelo estatal si ha sido un objetivo, como lo indica su sistemática incidencia en zonas de ausencia de Estado así como la presión para que no haya Estado en ciertas zonas estratégicas.¹
A continuación se exponen elementos para innovar en pos de competir más que combatir. Es recomendable profundizar en las ventajas de este tipo de análisis.

EL SUR DEL TOLIMA, PROCESOS EN TORNO A LA VIOLENCIA

El poblamiento y la dinámica ciudadana en los municipios de Ataco, Planadas, Rioblanco y Chaparral, que conforman la región del Sur del Tolima (Mapa 1), están marcados por la presencia y colisión de distintos modelos de gobierno, control social e imposición de la ley, puestos en marcha y defendidos por organizaciones legales e ilegales².

El nacimiento de un orden social paralelo en la zona lo alimentan una serie de conflictos que se entretajan en el tiempo, entre ellos: (i) los enfrentamientos entre campesinos arrendatarios, colonos y terratenientes por terrenos baldíos (conflicto año 1936, Ligas Campesinas en Planadas y Chaparral)³; (ii) el enroque de las guerrillas liberales y comunistas que no se acogieron a las amnistías de 1953 decretadas por el entonces presidente Rojas Pinilla en la zona geoestratégica del cañón de las Hermosas;⁴ (iii) la intervención militar de 1964 por orden del presidente conservador Guillermo León Valencia (Operación Militar de Marquetalia “Repúblicas Independientes,” y la posterior acción que constituye punto de referencia de fundación de las FARC; y (iv) la presencia activa y continuada de grupos armados ilegales que subsisten de rentas ilegales y ofrecen servicios de ordenamiento social a la población (desde 1964 a 2014, al presente).

Dentro de los grupos ilegales en referencia, es importante resaltar que existe en una fracción del territorio una presencia histórica de un grupo de autodefensas liberales (1966, Puerto Saldaña, Rioblanco) que mutó hacia un grupo Paramilitar (desde 1997 hasta 2006), que también promovió un ordenamiento social cuyo centro también fue la protección, basada en la fuerza de las armas, sin mediación de normas escritas ni procesos públicos.⁵

Las FARC crecen de manera notable desde su fundación en el Sur del Tolima en 1966, pasando de una autodefensa campesina con 100 hombres en armas, a un Ejército del Pueblo (FARC-EP),



Mapa 1: Municipios del Sur del Tolima
Fuente: Programa EVAL

con cerca de 4000 hombres y mujeres, con cubrimiento en una zona importante del País (Ver Anexo 4, 1 y 2). La denominación Ejército del Pueblo indica tanto una nueva relación con la ciudadanía, especialmente la urbana, tras el aumento de medidas de control a sindicatos y otras formas de asociación con incidencia política; como la formulación de un Plan Estratégico que pretendía la toma del poder tras una campaña militar de ocho años. Al mismo tiempo, se deja abierta una puerta a la negociación, lo cual permite que, en 1982, las FARC firme los Acuerdos de la Uribe con el Gobierno del presidente conservador Belisario Betancurt.

Antes de abordar la estrategia de paz en el territorio de Betancurt, conviene revisar algunos elementos de la primera aplicación de un modelo de intervención relacionado con la violencia y con la existencia de un grupo armado: la Comisión Especial de Rehabilitación, que operó desde septiembre de 1958 hasta diciembre de 1960, acompañada durante unos por la Comisión de Verdad, también conocida como Comisión de Paz.⁶ La Comisión de Rehabilitación surge explícitamente como una estrategia de acción estatal en dos frentes: el de la asistencia social a los damnificados de la Violencia y el de la reincorporación de los excombatientes a la vida ciudadana y al trabajo productivo. La intervención se asemeja de muchas maneras a las intervenciones posteriores, como lo indica Gonzalo Sánchez.⁷ Precisamente en relación a la intervención en el Sur del Tolima en 1958 y 1959 era la más azotada por acciones violentas por ser un corredor estratégico para la guerrilla, lo cual generó pobreza.⁸

En el marco de los nuevos acuerdos y conversaciones de paz, desde 1982 el gobierno de Betancur aplica en el Sur del Tolima, un segundo modelo de intervención para las zonas de conflicto: el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR. Este operó entre 1982 y 1990, en pos de transformar lo que entonces se denominaron causas objetivas y causas estructurales del conflicto.

El PNR desarrolla mecanismos directos de intervención en zonas de violencia, como estrategia contrainsurgente, con base en la atención directa a grupos y poblaciones azotadas por la violencia. Según Ochoa y Restrepo, tras una primera etapa de intervención, realizada durante el Gobierno del Presidente Betancur⁹ y posteriormente durante el gobierno Barco.¹⁰ Los cambios introducidos en la Constitución en 1991, incluyeron mecanismos de participación para lograr la inversión, lo cual contribuye a que el PNR y su modelo desaparezcan durante el Gobierno del Presidente César Gaviria.

El modelo de cogobierno transitorio de la nación con lo local, a partir de programas especiales de inversión directa, aplicado en la década de los años 1980; opera de manera simultánea al de las FARC-EP y al puntual modelo paramilitar. Y, junto a los tres, también opera, en secciones del territorio el ordenamiento generado por el narcotráfico, en una amalgama de poder propia de un modelo pragmático en donde es irrelevante la ideología y el referente de Estado.

Diferentes grupos de narcotraficantes compraron y se apropiaron de tierras en el Tolima, desvalorizadas precisamente por la presencia de la guerrilla, cuya productividad se aseguraba mediante estructuras armadas propias.¹¹ En correlación a problemas del sector económico (principalmente del sorgo, algodón, frijol, frutales y café), un sector importante de la economía campesina, que enfrentada a un alto índice de desempleo rural, gira hacia los cultivos de uso ilegal, principalmente el de amapola, a partir de 1984.¹² El cultivo se expandió con el apoyo de los actores ilegales, que garantizaban la estabilidad de los mercados, el control de la población y brindaban su conocimiento del territorio y sus rutas.¹³ Este fenómeno crece desde 1985 gracias a la migración de capitales legales hacia la capital del Departamento: el gobierno nacional luego de

la catástrofe de Armero, ocurrida en noviembre de 1985, ofreció exenciones tributarias y arancelarias (Ley 44 de 1987) que favorecieron un crecimiento industrial notable en la ciudad mejor interconectada: Ibagué.¹⁴ Y recibe un nuevo impulso con el aislamiento geográfico y mental de la zona luego de los bombardeos ordenados por el presidente liberal César Gaviria Trujillo, contra los campamentos de las FARC en la Uribe, Meta, destinados a acabar con la cúpula en Casa Verde, el 9 de diciembre de 1990, que cerró el proceso de paz abierto en 1984.

Desde la década de los años 1990 se registran dinámicas políticas y económicas paralelas a las del centro del País, en razón al arraigo de una economía ilegal que favorece y se favorece de modelos de control social e imposición de orden en manos de actores ilegales, que ajustan el orden social al servicio de un negocio, en el marco del pragmatismo.

A manera de ejemplo de este cuarto modelo de ejercicio de control del territorio y sus dinámicas, según el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (*Panorama Actual del Tolima*, Mayo de 2.005):

San José de las Herosas que figura en los mapas como una inspección de policía de Chaparral está ubicado al final del cañón del mismo nombre y ha sido uno de los principales centros amapoleros del país. De acuerdo con versiones locales, este sitio, así como las veredas El Parador, La Virgen, El Salado, Santa Bárbara, La Arenosa y Naranjal se rotan semanalmente como sedes de la venta del látex que se extrae de la amapola y sustancia principal con la que se produce la heroína.

Los compradores salen a las 3 de la mañana de Chaparral en un viaje que dura por lo menos tres horas. A las 6 a.m., después de pasar por varios retenes ilegales, se llega al sitio escogido en cada ocasión por las FARC. El equipaje de la mayoría de los viajeros es una simple mochila tejida en la que cargan la goma para vender. Hacia las 9 de la mañana el sitio ya es un hervidero humano donde un kilo de látex puede pasar del millón de pesos. Con la mercancía comprada, los dueños de los numerosos laboratorios de droga que pululan en las laderas del mismo cañón se marchan a iniciar el proceso de producción de la heroína, que apenas dura dos horas. Entre compradores y vendedores se mezclan guerrilleros del Frente 21 de las FARC, quienes tienen como función mantener el orden en la venta de látex, impedir la acción de la delincuencia común y que se comercialice mercancía rebajada o adulterada.

En directa relación con el conflicto por rentas ilegales, las Autodefensas contra-guerrilleras crecen en las zonas amapoleras, especialmente en Rioblanco y Planadas, ejerciendo modelos de control similares a los de la guerrilla, hasta su desmovilización en 2005, en un momento en el que, adicionalmente, el mercado internacional de la amapola desestimula el cultivo en la región (Ver Mapas en www.odc.gov.co). Según UNODC, el cultivo de amapola se redujo en América Latina y creció en otros lugares del mundo y fue este factor el que determinó el abandono de estos cultivos de uso ilícito (Ver Anexo 2, Tabla 1).

El cambio en el motor económico y un nuevo proceso de desarrollo territorial en zonas de conflicto armado, marcan el cierre del periodo que a continuación se analiza. En el horizonte se prevé una firma de acuerdos, la desmovilización de combatientes, y un proceso de paz con las FARC-EP.

EL TOLIMA: LOS CIUDADANOS Y EL TERRITORIO HOY

Según las cifras del último censo realizado en Colombia por el Departamento Nacional de Estadística DANE (data de 2005), el Sur del Tolima presenta un perfil demográfico inverso del país: más mujeres que hombres, y mayor número de habitantes rurales que urbanos (Ver adjunto, Gráfico 1; y, en el Anexo 2, Gráficos 1 y 2 y Tabla 2).

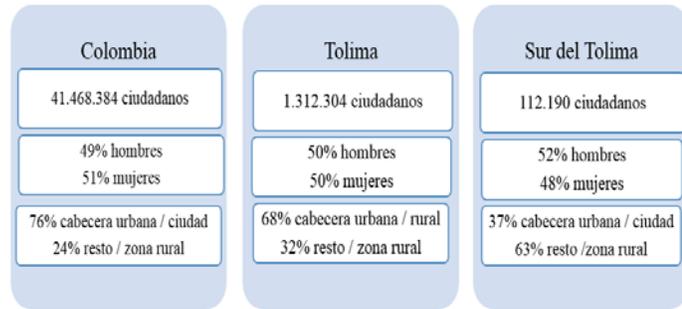


Gráfico 1. Comparación perfiles de los ciudadanos del Sur del Tolima con el total del Departamento y del País.
Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE - Colombia

Un importante porcentaje del total de los ciudadanos de la zona de interés, habita en Chaparral (41%), considerada la capital del Sur, y la tercera ciudad del Tolima en términos de población y actividad económica (Ver Anexo 2, Gráfico 5).

Al examinar la dinámica de habitantes por grupo de edad, resalta que, en todos los municipios, se presenta un quiebre en la pirámide de edad a partir del quinquenio que va de los 15 a los 19 años: la población de personas mayores disminuye de una manera relevante (Ver Anexo 2, Gráficos 3, 4, 5, 6 y 7). También marcando una diferencia con las tendencias nacionales, en comparación con las proporciones nacionales brindadas por el censo 2005, el número de menores de 19 años del Sur del Tolima es mayor que en otras regiones: está 9 puntos porcentuales por encima de la media nacional. Y, consecuencia de la reducción de pobladores luego de adquirir la mayoría de edad (mayores de 18), el porcentaje de personas del Sur del Tolima entre los 15 y los 39 años está 4 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. Finalmente, los pobladores mayores de 60 años en el Sur, si representan una proporción semejante a la de la media nacional.

LOS CAMBIOS EN LOS EJES ARTICULADORES 2.000 A 2.014

Como se verá en los siguientes numerales, las fuentes cuantitativas y cualitativas revisadas indican que los ciudadanos del Sur del Tolima, principalmente campesinos, son testigos de cambios importantes en los últimos 15 años. Es precisamente por estos cambios que hoy pueden exigir al Estado más seguridad ciudadana y menos orden público (esto es, más atención a la convivencia y a la protección de las personas y no sólo atención a la guerrilla), mayor desarrollo regional, y mayor participación en el diseño de políticas públicas; exigencia que elevan frente a entidades públicas que ahora tienen presencia permanente en el territorio.

En las consultas y entrevistas,¹⁵ y en algunos de los documentos revisados, en líneas generales es visible que la gobernabilidad ha mejorado y tiende a seguir en esta tendencia, especialmente en los asuntos considerados estratégicos dentro de la prospectiva delineada.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	GOBERNABILIDAD	SEGURIDAD y ORDEN PÚBLICO	DESARROLLO
Capacidad de decidir sobre la propia vida	↑	↓	↓
Competencia entre modelos legales e ilegales	↑	↓	↓
Perspectiva a futuro	↑	↓	↓

Gráfico 2. Calificación general de los cambios en los ejes de Gobernabilidad, seguridad y orden público y desarrollo, según los principales indicadores de prospectiva encontrados

La gobernabilidad registra cambios positivos en los elementos prospectivos establecidos como clave. En comparación, la seguridad ciudadana no: aunque el avance en orden público es evidente, no solamente no es suficiente para la vida cotidiana de los ciudadanos, sino que la información cuantitativa indica riesgos de retroceso especialmente en relación al riesgo de actividades de terrorismo. Otro tanto se predica del desarrollo, frente al cual la prospectiva con base en los cambios vividos, es negativa; no hay condiciones que indiquen la superación de la pobreza, la vinculación a mercados regionales, nacionales o internacionales, ni un posicionamiento en renglones estratégicos del desarrollo, indicando la persistencia de lógicas de supervivencia y mantenimiento de las condiciones económicas que se manifiestan como precarias.

A continuación se presenta para cada eje la descripción de los cambios del año 2.000 a la fecha, y su dinámica en el tiempo; seguida de la evaluación de elementos estratégicos de carácter prospectivo y, en tercer lugar, las bases de la cadena de valor de los modelos que hoy coexisten. Cierran cada numeral, recomendaciones puntuales para el respectivo eje.

I. SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO

DINÁMICA EN EL TIEMPO

Se entiende por orden público la situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta.¹⁶

A su vez, siguiendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,¹⁷ se entiende a la seguridad ciudadana como una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados

Tanto desde el acercamiento teórico como desde la percepción ciudadana, orden público y seguridad ciudadana son asuntos complementarios, y distintos.

El orden público

En los últimos 15 años el Estado Colombiano ha realizado importantes inversiones y acciones dirigidas a recuperar el control del territorio para el ejercicio de las funciones que le son propias. Esta labor se ha adelantado fundamentalmente desde una estrategia cuya punta de lanza es militar. En el año 2003 el Ejército hace presencia en el Sur del Tolima con la Fuerza de Respuesta Rápida – FUDRA-; en el 2.008 se fortalece la intervención con una brigada móvil; y en 2012 se crea la Fuerza de Tarea Conjunta ZEUS, que articuló autoridades de Justicia, y la presencia de Ejército y Policía. Como se verá más adelante, los registros de patrullajes de la Policía, entidad encargada de la seguridad ciudadana, sin presencia de integrantes del Ejército, son escasos y recientes en el tiempo.

En los mismos años, los grupos armados ilegales también incrementaron sus acciones militares por mantener y recuperar el control del territorio. Según la Fundación Ideas para la Paz –FIP-, entre el 2000 y el 2012 los grupos armados al margen de la ley realizaron un total de 598 acciones (emboscadas, hostigamientos, ataques contra instalaciones de la fuerza pública, ataques a la población, ataques a infraestructura y bienes, activación de artefactos explosivos, ataques con francotirador y otros eventos de terrorismo), y se presentaron 1.065 combates por iniciativa de la fuerza pública (Ver Anexo 2. Numeral 2.1, Esfuerzo Militar).

Un ejemplo del nivel de capacidad militar desplegada por las FARC es el ataque de abril de 2000 contra Puerto Saldaña, Rioblanco, destinado a eliminar el grupo paramilitar presente en la zona desde la década de 1960. Las FARC adelantaron acciones propias de la guerra de posiciones: un ataque continuado durante cerca de un mes, donde participaron 450 hombres y mujeres de la guerrilla, pertenecientes a 15 estructuras distintas y, donde, según los reportes finales de las autoridades, dejaron 38 casas destruidas, 145 dañadas y 24 incineradas; 394 desplazados permanentes, de los cuales 191 eran niños y 11 adolescentes y; durante los combates, forzaron a las cerca de 1000 personas de Puerto Saldaña a desplazarse.¹⁸

Desde el 2000, los esfuerzos militares del Estado en el territorio han generado un cambio en las lógicas de la guerra. Ya no se registran situaciones propias de tomar y mantener una posición geográfica por tiempos prolongados, pero aumenta el riesgo de acciones terroristas al no estar desarticulada la guerrilla ni el escenario de confrontación.

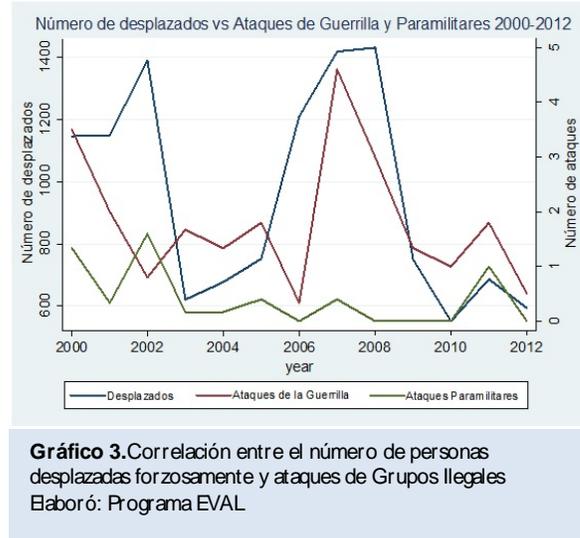
Al clasificar las acciones armadas de los grupos armados ilegales según la metodología de medición de la intensidad del conflicto elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se ve que el esfuerzo militar comprometido en cada acción es cada vez menor al avanzar en el periodo 2000 - 2012. Entre 2010 y 2012 no se registra movilización de recursos armados y logísticos como los requeridos para atacar a poblaciones ni a instalaciones de la Fuerza Pública. Tampoco esfuerzos medios como los propios de hostigamientos y las emboscadas. Básicamente se registran acciones que requieren de baja capacidad armada, como los actos de terrorismo, ataques contra la infraestructura, la activación de artefactos explosivos y ataques indiscriminados (Ver Anexo 2, numeral 2.1.). Los esfuerzos militares de fuerza, desplegados por el Ejército no logran incidir en el cambio de esta tendencia por si solos, requiriendo de labores de inteligencia y de participación voluntaria de la población en la generación de entornos protectores y estrategias de prevención.

No es posible, con la información disponible, medir el peso que, en el cambio de la intensidad del conflicto armado en la zona, tuvo la desmovilización de las Autodefensas, aunque claramente cambia el mapa de fuerzas presente en 2005, año de expedición de la norma de justicia transicional que los desactiva como fuerza (ver Anexo 2, numeral 2.2). Sin embargo, al observar violaciones de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y delitos relacionados con la presencia activa de grupos armados en conflicto, resalta que, pese al nivel de actividad de los grupos armados ilegales, en general, según los mecanismos de seguimiento de las entidades oficiales, no se registran violaciones masivas ni sistemáticas incluso durante el periodo de accionar paramilitar, con excepción del desplazamiento.

La totalidad de las violaciones efectivamente ocurridas y registradas presentan picos de concentración en los años 1997 y 2006, en directa relación con el conflicto entre guerrilla y paramilitares:¹⁹ en 2000 en el marco de una incursión paramilitar, en 2006 en el contexto de la

retoma del territorio por parte de las FARC luego de la desmovilización de las AUC. Desde entonces, en general, las cifras indican una reducción importante en los factores observados.²⁰

Respecto al desplazamiento, al tomar los totales de hombres y mujeres expulsados de los municipios del Sur del Tolima, entre los años 1990 y 2014, y compararlos con la población censada para 2005, se evidencia una notable afectación, especialmente del Municipio de Rioblanco, en donde cerca de 1 de cada 4 mujeres tuvo que salir huyendo y un poco más de 1 de cada 5 hombres. Le sigue en términos de afectación Ataco, de donde 1 de cada 5 mujeres fue expulsada de su lugar de residencia (Ver Anexo 2, Tabla 3), y picos en los periodos señalados (Ver Anexo 2, Gráfico 8).



Desde 2006 el desplazamiento presenta una tendencia a la baja. En el primer semestre de 2014 se registran ya 218 casos. La correlación del Gráfico 3, adjunto, corrobora la relación entre conflicto armado y desplazamiento, para la zona.

Desde el punto de vista de la población, la presencia guerrillera anterior a 1990 no les afectaba en términos de vidas o bienes perdidos. La confrontación armada entre guerrilla y paramilitares marcó el inicio de la guerra, siendo la principal consecuencia el desplazamiento de unidades familiares completas; y, luego de la desmovilización de los paramilitares, para la mayor parte de los ciudadanos consultados, el interés en el orden público es principalmente del Gobierno. No es visible la guerra. Ni en la percepción ni en las cifras de violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario. Hay cifras de éxito militar, que no tienen significado para la ciudadanía.

En este sentido, los triunfos militares del Estado, no necesariamente son triunfos para los pobladores. Es importante anotar que, para las personas consultadas, tampoco tales triunfos representan derrotas, al estar fuera de las dinámicas de la confrontación armada.

Finalmente, el riesgo de ser víctima de terrorismo aumenta, objetivamente dados los cambios anotados en relación al esfuerzo militar de la guerrilla; y perceptivamente, ante la posibilidad de verse afectado por un ataque terrorista por proximidad física a un soldado o a un policía. Este temor hoy latente y probablemente creciente, incidirá en la relación de los ciudadanos con ellos.

La seguridad ciudadana

El indicador más utilizado para observar la seguridad ciudadana es el derivado del número y tasa de homicidios. La evidencia mundial en el tema indica que el homicidio de representantes de los ciudadanos (líderes políticos, sociales, sindicalistas) está conectado con el conflicto, mientras que el homicidio común, no. No se encontró un número significativo de homicidios relacionados con el conflicto en los 15 años revisados.

Por su parte, los casos de homicidio común, registrados entre enero de 2003 y julio de 2014, aunque con importantes alzas y reducciones en número, generan una tendencia lineal que no se altera en el tiempo, consolidando un perfil de victimización contra hombres mayores de edad.

Esta inmovilidad indica que las acciones realizadas hasta ahora por Ejército y Policía no han afectado los factores asociados como causa a la muerte violenta de varones (Ver anexo 2, gráfico 11). En promedio, en la región la tasa de homicidios es de 40 personas asesinadas por cada 100.000 habitantes/año, a lo largo de los últimos 11 años. Es importante anotar que esta tasa duplica la tendencia general del país, la cual ha bajado a 20 homicidios por cada 100.000 habitantes/año (Ver Anexo 2, gráfico 12), con lo cual es claro que hay un problema importante con causas probablemente aún sin atender.

En el año 2007 la Misión de Observación Electoral, la Corporación Nuevo Arco Iris, el CERAC y la Universidad de los Andes²¹ advertían que, tras el comportamiento de los homicidios primaban causas distintas al conflicto armado. La correlación del Gráfico 4 (adjunto), corrobora esta enunciación. Efectivamente, las cifras indican que hasta el año 2003 se presentó un incremento en la tasa de homicidios, en probable relación con el conflicto paramilitares – guerrilla, más el alza de la tasa desde el año 2010 es mayor que en el resto del departamento y que el promedio el país (Ver Anexo 2, Gráfico 12) y para entonces tal confrontación había cesado. Frente a la evidencia presentada, puede afirmarse con certeza que es altamente probable que la mayor parte de los homicidios respondan a dinámicas más cercanas a las de seguridad ciudadana que a las de orden público.

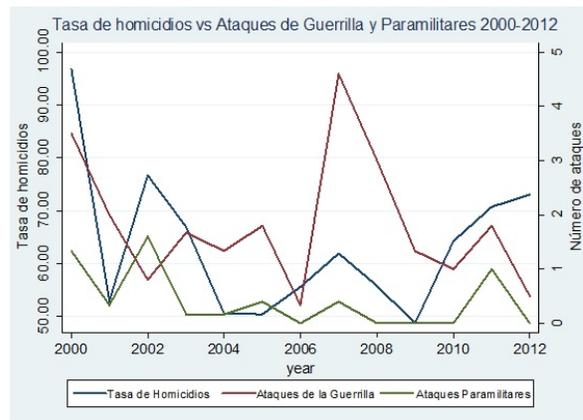


Gráfico 4. Correlación entre el número de personas homicidios y ataques de Grupos Ilegales
Fuente: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
Elaboró: Programa EVAL

Para el 100% de los 52 ciudadanos consultados (Ver Anexo 6), los esfuerzos en seguridad han estado centrados en orden público, y manifiestan que sus principales necesidades están en el terreno de la seguridad ciudadana. La persistencia de patrones de victimización tras el homicidio, sin importar si el número de casos aumenta o disminuye, corrobora la necesidad de atender de manera urgente estos asuntos.

Un porcentaje importante de los consultados indica que las FARC ofrecieron servicios de protección que algunos ciudadanos perciben como condiciones perdidas. Ante la pregunta por la seguridad, dentro de los ciudadanos que manifiestan necesidades de acción en seguridad ciudadana, es la opinión mayoritaria de los habitantes el que no viven con tranquilidad, que se sienten en la mitad de un conflicto entre fuerzas coexistentes, y un número importante considera fundamental la presencia activa del Ejército, para garantizar que exista un solo actor en la zona.

Finalmente, dentro de las cifras e indicadores revisados, no se encontró en los tiempos disponibles, información pública o de uso común sobre delitos comunes, contravenciones ni sobre convivencia ciudadana, indicando también la irrelevancia que estos temas tienen en la agenda pública. Y allí donde se encontraron datos, en su mayor parte carecen de elementos

propios de condiciones de espacio donde se presentan (barrios, veredas, vías, punto calle), a quién afectan (sexo, edad, ocupación; pertenencia o no a algún grupo de especial protección constitucional en un entorno con alta presencia indígena), ni sobre la respuesta recibida de parte de la Policía, del sistema de Justicia ni de parte del Gobierno.

ELEMENTOS PROSPECTIVOS

En general, el desempeño de la seguridad en los 15 años examinados se califica de manera negativa toda vez que se ha centrado en orden público, militar, que no ha reportado los beneficios que espera el ciudadano, con lo cual su perspectiva de futuro es negativa, reduciendo su adherencia a la norma y al estado social de derecho.²²

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	EJE SEGURIDAD
Capacidad de decidir sobre la propia vida	<ul style="list-style-type: none"> Aunque cesó el conflicto abierto entre guerrillas y paramilitares, los ciudadanos aún manifiestan que hay enfrentamientos entre fuerzas superiores a ellos: guerrilla y ejército Los ciudadanos perciben desprotección, inseguridad y necesidad de seguridad ciudadana
Competencia entre modelos legales e ilegales	<ul style="list-style-type: none"> Para un número importante de ciudadanos, el modelo de seguridad de la guerrilla era más expedito y de mayor "autoridad" Persisten zonas del territorio donde la seguridad brindada por actores armados ilegales sigue siendo una opción para los ciudadanos
Perspectiva a futuro	<ul style="list-style-type: none"> Para un número importante de ciudadanos con la desmovilización de la guerrilla aumentará el crimen, la extorsión y la violencia sexual. Para un número importante de ciudadanos el Gobierno no se ha preparado para tener el control de la zona, especialmente en términos de seguridad ciudadana

Gráfico 5. Calificación general de los cambios en el eje de Seguridad y orden público, según los principales indicadores de prospectiva encontrados

Lo que para el Ejército es un éxito, en términos de iniciativa de combate, no representa una mejora para la población. Tampoco un deterioro. Sencillamente no reporta beneficio directo. No aumenta libertades (capacidad para decidir sobre la propia vida) ni mejora el día a día de la vida ciudadana, donde el homicidio sigue siendo un riesgo concreto y el desplazamiento un asunto que no termina, ante la percepción según la cual las personas aún no regresan.

Por ser de particular interés, a continuación están listados elementos para el análisis de posible *Competencia entre modelos legales e ilegales*

Los modelos existentes

En la siguiente tabla (Tabla 1), se presentan elementos cualitativos, identificados principalmente en las entrevistas y en el taller realizado, que permiten abordar las razones por las cuales una persona de la zona puede preferir un modelo sobre el otro, al momento de resolver sus necesidades. Necesidades, en este caso, referidas a seguridad.

Cada modelo tiene su cadena de valor, conscientemente diseñada o no. Las cadenas de valor, cadena compuesta por actividades que en su conjunto favorecen que una persona prefiera (o valore) un producto o servicio frente a otro. Las actividades se dividen analíticamente en actividades primarias y actividades de apoyo: las Actividades Primarias (Hard), son aquellas relacionadas directamente con la generación física del producto o servicio, su venta y traspaso o transferencia al comprador y los servicios de post-venta. Las Actividades de Apoyo o Soporte (Soft), son las que dan soporte a las actividades primarias, y, además, se apoyan entre sí. Entre ellas: la administración de recurso humano, compras de bienes y servicios, desarrollo tecnológico (telecomunicaciones, automatización, desarrollo de procesos e ingeniería, investigación) y, las de infraestructura empresarial (administración general, planeación, finanzas, contabilidad, asuntos legales, administración de calidad).

Dentro de las actividades primarias se encuentran:

- Logística interna: actividades relacionadas con la recepción, almacenamiento y distribución de los insumos base del producto o servicio (manejo de materiales, control de inventarios, devolución a los proveedores, etc.).
- Operaciones: actividades relacionadas con la transformación de los insumos en la forma final del producto o servicio (maquinado, empaque, ensamble, mantenimiento de equipo, etc.).
- Logística externa: actividades asociadas con la recopilación, almacenamiento y distribución física del producto para disposición de los compradores (almacén de materias terminadas, manejo de materiales, operación de vehículos de entrega, etc.)
- Mercadotecnia y ventas: actividades relacionadas con disponer de un medio por el cual los compradores puedan efectivamente comprar el producto e inducirlos a hacerlo (publicidad, fuerza de ventas, selección del canal, etc.).
- Servicio postventa: actividades relacionadas con la prestación de servicios adicionales al producto mismo, para realizar o mantener el valor del producto (instalación, reparación, mantenimiento, etc.).

Dentro de las actividades de apoyo:

- Abastecimiento: función de comprar insumos utilizados en la cadena de valor, no a insumos comprados en sí.
- Desarrollo de Tecnología: tecnología en conocimientos (*know how*), procedimientos, o la herramientas técnicas involucradas en el proceso.
- Administración de recursos humanos: actividades implicadas en la búsqueda, contratación, entrenamiento, desarrollo, etc., de todos los tipos de personal.
- Infraestructura de la empresa: actividades de apoyo a la totalidad de la cadena de valor, que incluyen la administración general, planeación, finanzas, contabilidad, asuntos legales, etc.

Al comparar las dos cadenas de valor que nos conciernen, es visible que la mayor ventaja competitiva del modelo de seguridad de la guerrilla es su centro en lo rural, que se contrapone al modelo del Estado, con centro en las cabeceras urbanas. Así mismo se detecta como riesgo, la inexistencia de parámetros de vigencia de derechos en relación a sus juicios sobre seguridad: las personas consideran el castigo ejemplar, eventualmente sin mediar un debido proceso, como sinónimo de eficacia y eficiencia de la justicia.

Tabla 1. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de oferta de seguridad presentes en el Sur del Tolima

CATEGORÍA (PORTER)	ELEMENTO	MODELO ILEGAL / FARC	MODELO LEGAL / CONSOLIDACIÓN + ALCALDÍA LOCAL
Actividades de soporte	Infraestructura	Control perimetral, ejercicio de seguimiento persona a persona, frontera invisible y control sobre lo que ingresa y sale.	El Ejército solamente atiende asuntos de orden público aun cuando esté enfrente a una flagrancia, incidiendo en la percepción de falta de autoridad y seguridad. No se considera como un actor con autoridad ni presencia, conservando la imagen de que está acuartelada frente al riesgo de la guerrilla. Se requiere Policía.
	Gestión de Recursos Humanos	Las infracciones de parte del recurso humano de la guerrilla se castigan ejemplarmente	La Policía empieza a realizar operaciones sin el Ejército

Fuente: Programa Eval. 52 consultas a ciudadanos de la región

Tabla 2. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de oferta de seguridad presentes en el Sur del Tolima –continuación-

CATEGORÍA (PORTER)	ELEMENTO	MODELO ILEGAL / FARC	MODELO LEGAL / CONSOLIDACIÓN + ALCALDÍA LOCAL
Actividades de soporte (continuación)	<i>Desarrollo de Tecnología</i>	Castigo ejemplarizante en caso de incumplir reglas claras, invariables, no sujetas a interpretación y conocidas por todos (no robar, no violencia intrafamiliar, control por gramaje, no consumo de drogas, control de especies y talla, caza y pesca)	No se han consultado ni atendido las necesidades en seguridad de la población, existen delitos que no están siendo registrados por no generar morbimortalidad como la extorsión
	<i>Compras</i>	Seguridad basada en el control de armas y en conocimiento profundo del territorio y sus características geográficas	No hay esquemas de seguridad comunitaria, por cuadrantes u otro modelo de seguridad ciudadana.
Actividades primarias	<i>Logística interna</i>	Red de cubrimiento punto a punto del territorio, conocimiento profundo de cada poblador, red con vínculo emocional y familiar	No hay respuesta a seguridad diferente a la presencia militar
	<i>Operaciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de centralización absoluta, con responsable por mando y línea • Capacidad de mediación y regulación de los mercados ilegales 	No hay modelo
	<i>Marketing</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Voz a voz a lo largo de la historia, marcado por el cumplimiento de la norma que promueven, dentro de la organización y hacia afuera • Representantes de la insatisfacción con el Estado y denunciantes de injusticias 	Impacto negativo del prolongado modelo de informantes al generar incertidumbre, miedo y desconfianza entre personas de la comunidad. Casos de informaciones falsas motivadas por acceder a recursos
	<i>Servicios Post-ventas</i>	Monitoreo y seguimiento de la situación	Inexistente

Fuente: Programa Eval. 52 consultas a ciudadanos de la región

Como lo indican investigadores en el tema,²³ la adherencia de los ciudadanos al modelo de las FARC más que por razones ideológicas responde a necesidades puntuales propias de un entorno no atendido por el Estado. En el caso del Sur del Tolima, la protección de las FARC no constituyó una carga impositiva relevante para los pobladores hasta tiempos recientes, gracias a la conexión con el Bloque Oriental que financiaba el Frente en la zona y, posteriormente, a la ganancia derivada de la existencia de cultivos de uso ilícito que también fue renta ilegal de la guerrilla. Se registraron un número importante de testimonios y opiniones expertas que indican que el cobro de recursos y la toma de alimentos por parte de las FARC son extorsión y están en aumento.²⁴

Oportunidad: reducir las tasas de homicidio se traduce en desarrollo económico

Como se ha visto, uno de los problemas de seguridad ciudadana que requiere de pronta atención es el homicidio. Su afectación a hombres, principalmente en edad productiva, además de afectar derechos humanos básicos, incide en la economía de la región. A mayor tasas de homicidio, menor desarrollo económico: relación verificable cuantitativa y cualitativamente. La correlación contraria es posible, es igualmente cierta: al reducir el homicidio, aumenta el desarrollo. Según la correlación: a menores tasas de homicidio, mayor desempeño económico:

- Hay una correlación negativa entre la tasa de homicidios y todas las variables de desarrollo económico, tanto en todo el país como al interior del departamento de Tolima - A mayores tasas de homicidio menor desempeño económico
- En el Sur del Tolima, en algunos casos, la relación no es estadísticamente distinta (es el caso del Producto Interno (Bruto) Municipal PIM, el recaudo predial y el Índice de Desempeño Fiscal)
- Y, en otros, la relación, aunque va en la misma dirección, es menor (ingreso tributarios y recaudo ICA, cuando se compara el Sur del Tolima con el resto del departamento.
- En el caso de la inversión hay una relación positiva entre la tasa de homicidios y esta variable en el Sur del Tolima (a mayor tasa mayor inversión), mientras que en el resto del departamento y en el resto del país esta es negativa.

Cuadro 1. Efecto de la tasa de homicidios sobre las variables de desarrollo económico

Comparación:	País	Departamento	País	Departamento	País	Departamento
Variable dependiente:	<i>PIB municipal</i>		<i>Ingreso tributario per cápita</i>		<i>Recaudo ICA per cápita</i>	
Tasa de Homicidios	-0.162** (0.0670)	-0.270* (0.149)	-0.000131*** (1.58e-05)	-0.000192*** (4.57e-05)	-3.24e-05*** (8.59e-06)	-5.36e-05** (1.59e-05)
Homicidios x ST	-0.0622 (0.0701)	0.131 (0.134)	3.76e-05 (2.58e-05)	0.000117*** (4.16e-05)	5.74e-06 (1.00e-05)	3.52e-05*** (1.28e-05)
Observaciones	13,684	600	13,935	600	13,684	600
R2	0.003	0.006	0.043	0.066	0.023	0.037
Variable dependiente:	<i>Recaudo predial per cápita</i>		<i>Inversión municipal per cápita</i>		<i>Índice de Desempeño Fiscal</i>	
Tasa de Homicidios	-3.03e-05*** (3.20e-06)	-2.84e-05*** (1.01e-05)	-0.000588*** (6.97e-05)	-0.00103*** (0.000258)	-0.0149** (0.00664)	-0.000911 (0.0148)
Homicidios x ST	-7.79e-06 (1.35e-05)	-7.39e-06 (1.70e-05)	0.000651** (0.000260)	0.00121*** (0.000315)	0.00870 (0.0944)	-0.00819 (0.0996)
Observaciones	13,814	599	13,974	601	4,399	188
R2	0.031	0.020	0.017	0.055	0.022	0.022
Notas: Todas las regresiones controlan por la población municipal e incluyen efectos fijos a nivel de municipio que controlan por todas las características municipales que no cambian en el tiempo. Los errores estándar están aglomerados a nivel municipal						

Ahora bien, esta evolución solamente aplica a mercados regulados por normas conocidas e, idealmente universales. Es empírica y teóricamente verificable que los mercados ilegales suelen regularse con actividades ilegales, requiriendo inversiones continuadas en el ejercicio de la fuerza, real o posible. En consecuencia, no propenderá por la reducción del homicidio a menos que sea un elemento en favor de la reducción de riesgo de intervención de agencias de control del crimen. En este sentido la reducción de homicidios, obligación del Estado, constituye una oportunidad de gobernabilidad sobre el desarrollo y de limitación de las rentas ilegales.

Para la plena concreción de esta oportunidad que empieza a manifestarse tras la correlación, es necesario romper el patrón actual tras los homicidios, que, entre otras cosas, indica que existe un actor ilegal detrás de su ocurrencia.

CONCLUSIONES EN SEGURIDAD

- La dimensión del desplazamiento vivido en el territorio impone retos en los procesos de reconstrucción del capital social, que aumentan a la luz de la continuada migración de

personas mayores de 15 años, especialmente tomando en cuenta que el 49% de la población censada en el año 2005 tenía 19 años o menos.

- La atención a la población en situación de desplazamiento, dadas las dimensiones que esta violación compleja de derechos humanos tuvo en la zona, será un factor clave en los procesos de reconstrucción del tejido social y reconciliación, especialmente a la luz de la desmovilización previsible en el futuro de los ahora integrantes de las FARC-EP.
- Lo policivo entendido como orden civil, que atiende las relaciones sociales cotidianas según códigos, históricamente estuvo en manos de las FARC; sin un código universal y aplicado con base en la fuerza. Con el modelo pragmático que resulta de las actividades del narcotráfico, los parámetros no han cambiado, con lo cual un número importante de ciudadanos piden castigos ejemplares sin mediar procesos judiciales. El cambio cultural es aún un reto.
- En el ámbito cultural, la dualidad planteada en 1959 entre el triángulo unidades militares-autoridades civiles-hacendados, y el triángulo bandoleros-gamonales y campesinos, sigue vigente, e incide en la noción del enemigo del cual cuidarse y en la percepción de legitimidad del otro, así como en el miedo.
- La reducción de la capacidad previa de las FARC de tomar una población o dominar a las fuerzas legales es un gran logro en materia de seguridad entendida como orden público; el registro de acciones de bajo esfuerzo militar plantea nuevos riesgos de crecimiento de acciones terroristas en el futuro inmediato, eventualmente ligadas a actos delincuenciales puros como la extorsión, como medio de presión.
- Los homicidios no se han reducido de una manera drástica, especialmente al comparar su dinámica con la de su entorno (el Departamento). Esto indica la probabilidad de que actores ligados a la delincuencia común o al crimen organizado, estén tras estas conductas. Según la regresión presentada, el homicidio debe atenderse si se desea que el desarrollo llegue. En consecuencia, los temas de seguridad ciudadana deben atenderse.
- En general, se observa que en el tema de seguridad ha incidido en el ejercicio básico de la ciudadanía (capacidad de decir no), más no ha superado la coexistencia de modelos legal e ilegal, y no brinda una imagen de futuro seguro para las personas consultadas (*Ver Anexo 5 para ampliación*).
- Al examinar los elementos que los ciudadanos consideran dan valor a una y otra oferta en seguridad, y agruparlas bajo las categorías de cadena de valor de Porter, es visible que atender la seguridad ciudadana, en modelos personalizados de prevención y apoyo puerta a puerta, especialmente en zonas rurales, constituye una oportunidad para el futuro inmediato.
- La seguridad ciudadana es una necesidad expresa de los pobladores. Su referente más cercano es el modelo FARC, que requiere de una revisión objetiva en pos de evitar vacíos que otros grupos ilegales puedan aprovechar bajo la figura de servicios de protección.
- La continuidad de actividades, mercados y rentas ilegales en un contexto en el cual ha existido un regulador de las transacciones con capacidad armada; puede, dada la costumbre, motivar a que un nuevo actor ilegal sea el intermediario y garante de acuerdos.²⁵
- Así mismo, la tradición de acudir a un actor armado para resolver los asuntos cotidianos puede traducirse en el ejercicio de mecanismos violentos para el logro de demandas ciudadanas propias de derechos de los colombianos. Una educación política y una respuesta efectiva del Estado evitará que un conflicto por quiénes representan las necesidades de los ciudadanos. La gobernabilidad se liga en este punto a la seguridad.

2. GOBERNABILIDAD

DINÁMICA EN EL TIEMPO²⁶

En el Sur del Tolima, la gobernabilidad se ha enfrentado a profundos desafíos. Hace quince años el Estado no hacía presencia estable, completa ni continua en el territorio, ni respondía a las necesidades de la comunidad. Tras el conflicto guerrilla – paramilitares, a partir de 2005 los alcaldes de los municipios de interés regresaron a ejercer sus funciones al territorio de manera permanente: en épocas de alta confrontación, ejercían funciones desde la capital del Departamento, a dos horas de camino por carretera.²⁷ La presencia, según la información perceptiva recopilada, es vital para el ciudadano quien siente una mayor interacción con la autoridad. A partir del 2010 con la estrategia integral de Consolidación, y la institucionalidad desarrollada en el marco de la Ley de Víctimas, aumenta significativamente la presencia y cantidad de entidades públicas en la zona, siendo el cambio más relevante en este eje.

La presencia institucional sólo es posible en la medida en que se recupera el Territorio.²⁸ El Programa EVAL realizó cálculos propios en relación a un índice de consolidación en el territorio, que indican que la consolidación es una tendencia en evidente aumento.²⁹ Cabe anotar que una tendencia semejante, derivada de la aplicación de los mismos indicadores, aplica para la totalidad del Departamento del Tolima (ver Gráfico 6. Adjunto).

En Taller con líderes realizado en la zona (con 23 líderes de Planadas y Rioblanco), todos los participantes coinciden en las ventajas de tener a disposición una multiplicidad de servicios del Estado que antes no conocían, y manifiestan que progresivamente incorporan el acudir al Estado, como opción a la hora de tomar decisiones. (Al respecto ver Anexo 6)

A estos cambios positivos se suma el aumento en la disposición de los ciudadanos a organizarse y asociarse, factor fundamental del trámite de las necesidades ciudadanas, que responde a la promoción que han adelantado entidades públicas y organizaciones no gubernamentales.³⁰ En el taller con líderes de Planadas y Rioblanco, se evidenció la evolución e importancia de las JAC, el 100% de los asistentes al taller concordaron en que:³¹

Antes, en un momento la guerrilla no dejaba asistir, ni participar, hoy en día se han fortalecido las JAC, sin embargo persiste el modelo de que el Estado solo hace encuestas y diagnósticos y solicita información pero no dan, crean expectativas inmensas.

En general, el paso de gobernabilidad a gobernanza está en curso: varios ciudadanos perciben que no participan de las decisiones sobre lo público, son consultados en etapas de consulta en reuniones abiertas, a las que ahora pueden ir y expresarse, a diferencia de periodos anteriores, mas no participan de otros estadios en la toma de decisiones. Es su deseo manifiesto el incidir en



Gráfico 6. Comparación del índice de consolidación aplicado para el Sur del Tolima y para la totalidad del Departamento
Elaboración: Programa EVAL

políticas públicas.³² Es importante resaltar que la participación es un tema de especial relevancia en un territorio con una alta actividad y tradición política, incluso en escenarios complejos de confrontación armada. Ejemplo de ello es que en los últimos 50 años, la región ha tenido 12 parlamentarios, 10 de ellos nacidos en Chaparral.³³

Al abordar como indicador de los cambios en la gobernabilidad el comportamiento electoral, es visible la mejoría en el tiempo a la luz de las barreras a las libertades políticas que el conflicto ha impuesto en otros lugares del País. Por una parte, la participación en elecciones de Alcaldes y Concejales de los ciudadanos y ciudadanas del Sur del Tolima presentó un descenso entre el año 2.000 y el 2.004 en relación al orden público.³⁴ Desde entonces se presenta un notable y constante aumento en el número de personas que votan para Alcalde, pese a que aún existe una distancia importante entre potencial electoral y votantes.³⁵ Esa brecha tiende a reducirse: en las elecciones presidenciales durante el periodo observado, el incremento en la participación es sostenido hasta el 2010 (Ver Anexo 2, Gráfico 16).

Por otra parte, desde el año 1997, los registros indican la preferencia de los ciudadanos del Sur del Tolima por candidatos abiertamente opuestos a la Guerrilla (ver Gráfico 7, adjunto). Es probable que esta tendencia no se relacione con las intervenciones que nos conciernen. Antes de 1997, los patrones de votación por Alcaldías y Concejos eran de preferencia por los candidatos del partido liberal. A partir de ése año, según varios autores, dicho partido experimenta una crisis local por la condena y encarcelamiento de su líder tradicional, Alberto Santofimio,³⁶ por su participación en eventos de corrupción conocidos como el proceso 8000.³⁷ (Ver Anexo 2, gráficos 15 y 16). Aunque la tendencia a votar por candidatos de pensamiento no liberal no sea atribuible a las intervenciones estatales de los últimos 15 años, resalta que los ciudadanos votan por candidatos contrarios a los indicados por aquellos que detentan el poder en el momento de las elecciones, lo cual puede leerse como una continuada y eventualmente más profunda libertad e independencia.

La calidad de la presencia y gestión territorial son y serán determinantes en términos de gobernabilidad y crecimiento de la gobernanza, por la confianza que se requiere entre el gobierno y los ciudadanos para generar raíces duraderas del modelo de estado democrático. Con base en los distintos índices que aplican a la calidad y transparencia vemos que (Ver también Anexo 2, gráficos 13 y 14):

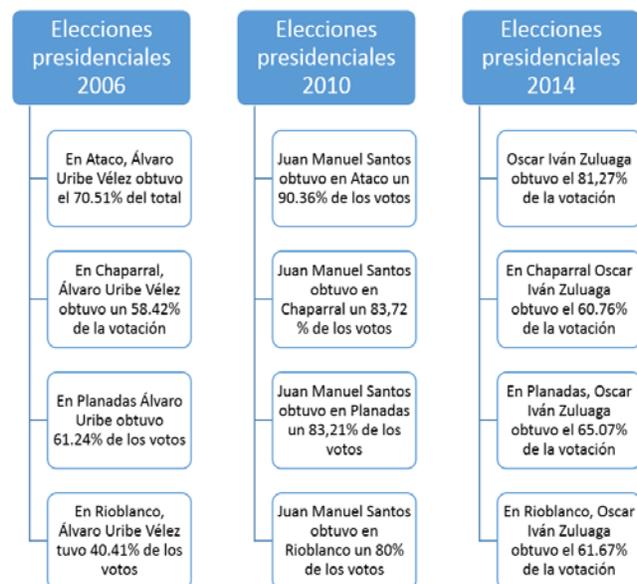


Gráfico 7. Comparación de la votación por el candidato ganador en las elecciones presidenciales por municipio del Sur del Tolima
Fuente: Registraduría Nacional
Elaboración: Programa EVAL

- Las barreras legales para prevenir la corrupción son mayores en el Sur del Tolima comparado con el resto del Departamento del Tolima, y, a su vez, en las del Departamento en general, son mayores a las del país (Índice de Gobierno Abierto IGA).
- En el Sur del Tolima, desde el 2007 hasta el 2010 incrementa de manera constante en la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos para dar soporte a los procesos y procedimientos de los gobiernos, incluso frente al descenso temporal entre 2010 y 2011. Este índice se vincula con procesos de profesionalización, sistematización y automatización de procesos, entre otros y garantiza la optimización de los recursos físicos y humanos. (Ver Índice de Capacidad Administrativa.³⁸ En Anexo 2, Gráfico 14).
- Aún frente al retraso catastral de la zona, la tendencia al aumento por ingresos tributarios per cápita entre los años 2.000 y 2.012 indica fortalecimiento de la capacidad institucional local de cobrar impuestos, elemento fundamental para la consolidación del modelo del estado nacional (Ver Anexo 2, Gráfico 22). A su vez, el recaudo predial per cápita presenta una tendencia media al crecimiento en el periodo 2.000-2012, con algunos descensos que, sin embargo, no revierten la tendencia. (Ver Anexo 2, Gráfico 24)
- Finalmente, el impuesto de Industria y Comercio (ICA) por su carácter de impuesto directo, de naturaleza territorial, que recae sobre la realización directa e indirecta de actividades industriales, comerciales o de servicio permite dar importantes luces sobre la dinámica económica de los municipios. En el caso del Sur del Tolima se ha presentado un significativo incremento en el recaudo del ICA desde el año 2.000 a 2.012, incluso frente a dos intervalos de decrecimiento, toda vez que se mantiene la tendencia a obtener un mayor recaudo, aunque en niveles inferiores a los del resto del departamento (Ver Anexo 2, gráfico 25)
- Persiste como reto a la gobernabilidad el registro catastral, asunto en el cual el programa CELI Central ha aportado recursos para actualización, y respecto al cual los retos continúan siendo considerables. Su necesidad es evidente, en tanto brinda el sustento legal a operaciones crediticias, posibilidades de resolución de conflictos por la tierra, finanzas e inversión municipal y completa adherencia a las normas se relaciona con la propiedad y su estado jurídico. Por una parte, la actualización del registro catastral ha sido inconstante en el tiempo, por que la actualización, y por lo tanto la definición de la base gravable, es

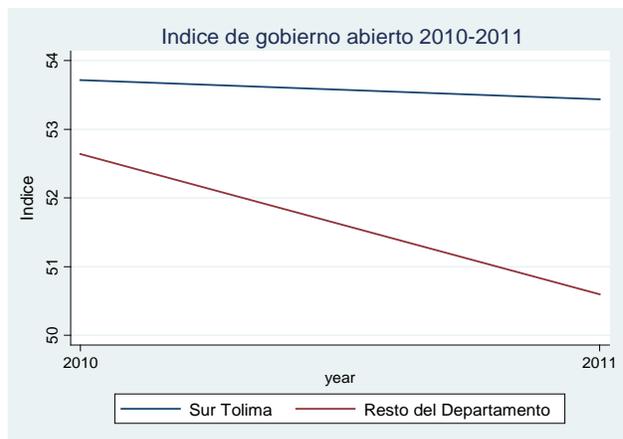


Gráfico 9. Comparación del índice de Gobierno Abierto para el Sur del Tolima y para la totalidad del Departamento
Fuente: Procuraduría General de la Nación
Elaboración: Programa EVAL



Gráfico 9. Comparación del rezago catastral del Sur del Tolima y de la totalidad del Departamento
Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Elaboración: Programa EVAL

responsabilidad del Alcalde del municipio, dada su jurisdicción: razones económicas (falta de presupuesto) y políticas (va contra los intereses de las élites locales y las maquinarias electorales) priman sobre la aplicación normativa y tienen efectos en la capacidad de inversión de los municipios.

Por otra parte, el atraso en la actualización catastral es de décadas y no está disponible un sistema de catastro actualizado, moderno ni sistematizado. El avalúo catastral de los predios rurales tiene un rezago del 56% y la preocupación aumenta por ser un tema clave para la restitución de tierras (Ver Anexo 2, Gráfico 21) las solicitudes de restitución de tierras son mayores en el sur que en el resto del Departamento), y del marco de negociaciones de paz en La Habana, Cuba (Ver Anexo 2, Gráfico 23). Precisamente durante 2013 se abordó este tema en el primer punto del acuerdo el cual se aprobó con un objetivo claro y es el desarrollo de políticas que impulsen la agricultura con gran rezago desde hace varios años. En líneas generales, el aumento en los recaudos es continuo a lo largo del periodo, indicando avances positivos en el fortalecimiento institucional y en la adscripción al modelo de Estado Nacional.

ELEMENTOS PROSPECTIVOS

En general, el desempeño de la gobernabilidad en los 15 años examinados se califica de manera positiva, toda vez que el Estado se ha posicionado como una alternativa de orden social, que reporta beneficios al ciudadano, y que enfrenta retos que puede asumir como oportunidades institucionales, si se cuenta con la inversión financiera pertinente, como lo es el caso de la atención a las necesidades de registro catastral.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	GOBERNABILIDAD
Capacidad de decidir sobre la propia vida	 <ul style="list-style-type: none"> El aumento de oferta institucional es percibido como un aumento en la autonomía de los ciudadanos. Se verifica que más del 70% de las personas entrevistadas desean participar en el tránsito de la racionalidad de servicios aplicada a lo público hacia la generación de bienes públicos, medibles en dimensiones de derechos
Competencia entre modelos legales e ilegales	 <ul style="list-style-type: none"> Autoridad es aún distinto a Gobierno, y se pide más presencia de Gobierno El modelo legal no encuentra competencia, entre otros elementos, por la incapacidad de los ilegales de invertir en la región
Perspectiva a futuro	 <ul style="list-style-type: none"> Los ciudadanos desean presencia y gobierno permanentes incluso si esto ocurre en el marco de un acceso a los recursos particularizado y clientelista Información recopilada en campo indica que las FARC se preparan para participar dentro del sistema político

Gráfico 10. Calificación general de los cambios en el eje de Gobernabilidad, según los principales indicadores de prospectiva encontrados
Fuente: Programa EVAL

Por lo anterior, la perspectiva de futuro es positiva, y ofrece posibilidades de lealtad, mayor adherencia a la norma y al estado social de derecho, en la medida en que las políticas públicas incluyan a los ciudadanos como actores en los cuales se confía, individualmente y cuando se encuentran asociados.

Por ser de particular interés, a continuación exponemos exclusivamente lo correspondiente a la categoría Competencia entre modelos legales e ilegales

Los Modelos Existentes

Como puede verse en la siguiente tabla (Tabla 2), al comparar las cadenas de valor, esto es, las actividades que en su conjunto favorecen que una persona prefiera (o valore) un producto o servicio frente a otro, se verifica que la mayor ventaja competitiva del modelo de gobernabilidad del Estado es su oferta institucional, que se contrapone con el modelo uni-dimensional de la guerrilla. Se detecta como oportunidad para eliminar cualquier escenario de competencia, en

términos de aquello que las personas valoran, al introducir los parámetros de vigencia de derechos en el proceso de toma de decisión de los ciudadanos en relación a dónde acudir para resolver y tramitar sus necesidades.

Como lo indican Duncan y Velasco,³⁹ la adherencia de los ciudadanos al modelo de gobierno de las FARC más que por razones ideológicas operó por necesidades pragmáticas, entre ellas las derivadas de su distancia geográfica y mental de modelos de gobierno centralizados; y la existencia de actividades ilegales que el Gobierno y la Justicia no pueden regular. Como lo indican los autores, el decaimiento de los cultivos ilícitos, el repliegue estratégico de la guerrilla a lugares más apartados tras el ingreso del Ejército a la zona, y el distanciamiento con la población ante la eficacia de las acciones de éste último, que lleva a comandantes del Frente 21 a desconfiar de los habitantes, hace que cada vez un mayor número de ciudadanos sientan miedo y repudio hacia las FARC, y tengan una razón de peso para apoyar al Ejército e integrarse a la oferta institucional del Estado nacional. A continuación se hace referencia a un modelo ilegal que, aunque cada vez menos vigente, ofrece elementos para mejorar la oferta del Estado y consolidar el pacto social que le sustenta.

Tabla 3. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de gobierno presentes en el Sur del Tolima

CATEGORÍA	ELEMENTO	MODELO ILEGAL / FARC	MODELO LEGAL / CONSOLIDACIÓN + ALCALDÍA LOCAL
Actividades de soporte	<i>Infraestructura</i>	Comandantes en la cabecera municipal; cuadrillas móviles llegan a cada vereda (servicio “puerta a puerta”); comunicación permanente entre centro y periferia; los organismos de mayor jerarquía están en la zona rural	Servicios intermitentes concentrados en la cabecera municipal; jornadas rurales semestrales y/o brigadas móviles. Antes los Alcaldes no estaban en los municipios, su presencia se acompaña y subsume con el modelo de consolidación
	<i>Gestión de Recursos Humanos</i>	Altos niveles de formación política del recurso humano, compromiso moral con su propósito de gobierno; percepción de ausencia de corrupción	Recurso humano no conoce la dinámica local, no tiene sentido de pertenencia (a diferencia del Comité de Cafeteros) ni compromiso moral con el proyecto de estado democrático
	<i>Desarrollo de Tecnología</i>	Muy bajo, réplica de modelos desde verticales, no democráticos, no deliberativos y semejantes al orden militar	Percibido como variado en el papel, y como novedad en el caso de las familias Guardabosques, En Acción. Se percibe como político (corrupción) el acceso a servicios, y como no consultado
	<i>Compras</i>	Autoabastecido, sin cobrar impuestos por gobernar (cuando existen otras rentas)	Impuestos predial, ICA y a la gasolina aportan el 12% del presupuesto; los demás recursos provienen de regalías. La cultura de impuestos aún no está generalizada, ni se promueve.
Actividades primarias	<i>Logística interna</i>	Red de cubrimiento punto a punto del territorio, conocimiento profundo de cada poblador, red con vínculo emocional y familiar	No hay, depende de recursos esporádicos
	<i>Operaciones</i>	Modelo de desconcentración completa y descentralización, debido a los riesgos de modelos centralizados en entornos de guerra y red de comunicaciones:	Modelo de centralización absoluta, con centro urbano y línea que proviene de Bogotá. Ausencia de red de comunicaciones con lo que pasa en lo rural, permanece la desconfianza.
	<i>Marketing</i>	La estrategia es la permanente percepción de presencia y/o acceso sin barreras geográficas ni económicas	Institucionalidad nueva de Ley de Víctimas convoca a la participación, urbana. Prima como espacio de participación las organizaciones base como JAC y agremiaciones de productores
	<i>Servicios Post-ventas</i>	Permanente	No se conoce de servicios de este tipo

Fuente: Programa Eval. 52 consultas a ciudadanos de la región

Como puede verse al disponer de los elementos en el Modelo de Análisis de Porter, también es visible que el modelo de las FARC sigue teniendo una ventaja competitiva que marcaba una diferencia cuando el asunto analizado fue la seguridad: su presencia en cada punto del territorio, especialmente en la zona rural, y a cualquier hora de cualquier día, a diferencia del horario laboral.

La innovación en la manera como se atienda esta ventaja marcará el aprovechamiento de la inercia derivada de una tendencia continuada al aumento, o la aparición de otros actores ilegales que hagan uso de esta disposición de las redes sociales para beneficios particulares, en caso de paz y postconflicto.

Oportunidad: a mayor consolidación menos violencia y más desarrollo

Como se afirmó antes, el Programa EVAL aplicó un índice de consolidación para el Sur del Tolima y para la totalidad del Departamento, con base en información secundaria (Ver Anexo 1, Metodología). Según la correlación entre dicho índice y las variables de interés: a mayor consolidación del Estado en el territorio son menores los niveles de violencia y mayores los de desarrollo económico y social. Esto es, hay una relación negativa entre consolidación y violencia.

- Esto es cierto tanto para la tasa de homicidios como para los ataques guerrilleros y acciones de paramilitares.
- Esta relación negativa entre consolidación y violencia está presente para todo el país y dentro del departamento del Tolima.
- Esta relación no es estadísticamente distinta (ni más fuerte ni menos fuerte) en los municipios del Sur del Tolima, ni cuando se comparan con el resto del país ni cuando se comparan con el resto del departamento
- Hay una relación positiva entre consolidación y todas las variables de desarrollo económico (PIB municipal, inversión municipal per cápita y el Índice de Desempeño Fiscal)
- Sin embargo, esta relación es menos fuerte para los municipios de Sur de Tolima.
- Por ejemplo un aumento en una unidad en el índice de consolidación aumenta el PIB municipal promedio de todo el país en 131 mil millones de pesos de 2005
- Mientras ese mismo aumento en la consolidación aumenta el PIB municipal promedio en los municipios de Sur del Tolima en 45 (=131-86) mil millones de pesos.
- Lo mismo ocurre con la inversión per cápita: el aumento que la consolidación genera en esta es menor en los municipios del Sur del Tolima en comparación tanto con el resto del país como con el resto del departamento.
- Sin embargo el aumento que la consolidación genera en el desempeño fiscal es tres veces mayor (4.97 vs 1.64) en el Sur del Tolima que en el resto del país.
- A mayor consolidación mayor cobertura en educación y salud
- Con excepción de la cobertura primaria que baja al aumentar la consolidación en el departamento del Tolima
- La consolidación tiene una relación negativa con la cobertura primaria en el Sur del Tolima
- La consolidación aumenta la cobertura en salud en el sur del Tolima más que en el resto del país

Cuadro 2. Efecto del Índice de Consolidación sobre variables de violencia, desarrollo económico y desarrollo social

Comparación:	País	Departamento	País	Departamento	País	Departamento
Panel A: Violencia						
Variable dependiente:	Tasa Homicidio		Ataques Guerrilla		Ataques Paramilitares	
Índice Consolidación	-12.67***	-23.24***	-0.356***	-0.583***	-0.0226	-0.307**
	(2.260)	(3.084)	(0.129)	(0.170)	(0.178)	(0.120)
Consolidación x ST	-4.039	5.516	0.232	0.443	-0.207	0.0705
	(5.270)	(4.924)	(0.344)	(0.373)	(0.460)	(0.447)
Observaciones	13,548	598	5,056	330	5,056	330
R2	0.039	0.173	0.031	0.030	0.000	0.022
Panel B: Desarrollo Económico						
Variable dependiente:	PIB Municipal		Inversión per cápita		Índice Desempeño Fiscal	
Índice Consolidación	1312***	70.35***	0.219***	0.186***	1.638***	4.120
	(27.59)	(24.92)	(0.0281)	(0.0273)	(0.536)	(2.857)
Consolidación x ST	-86.08***	-24.87	-0.107***	-0.0735**	4.967***	2.474
	(31.30)	(30.12)	(0.0311)	(0.0311)	(1.474)	(3.073)
Observaciones	13,548	598	13,548	598	4,291	187
R2	0.037	0.093	0.340	0.333	0.053	0.068
Panel C: Desarrollo Social						
Variable dependiente:	Cobertura Primaria		Cobertura Secundaria		Cobertura Salud	
Índice Consolidación	0.140*	-0.0498***	0.250***	0.126***	0.0244***	0.0851**
	(0.0783)	(0.0171)	(0.0944)	(0.0131)	(0.00474)	(0.0235)
Consolidación x ST	-0.200**	-0.0138	-0.0830	-0.0429	0.111***	0.0504
	(0.0789)	(0.0232)	(0.106)	(0.0520)	(0.0414)	(0.0557)
Observaciones	13,548	598	13,548	598	4,278	187
R2	0.001	0.098	0.255	0.358	0.034	0.267
Notas: Todas las regresiones controlan por la población municipal e incluyen efectos fijos a nivel de municipio que controlan por todas las características municipales que no cambien en el tiempo. Los errores estándar están aglomerados a nivel municipal						

CONCLUSIONES EN GOBERNABILIDAD

- Al aumentar la consolidación, se reduce la violencia y aumenta el desarrollo.
- Las mejoras en la gobernabilidad son notables. El territorio es ahora también lugar para la institucionalidad permanente, los ciudadanos se organizan cada vez más para interlocutar con el Estado; los ciudadanos manifiestan su deseo de participar de lo público; hay cuidado sobre lo público y la corrupción; mejora el desempeño municipal; se ejercen las libertades y derechos políticos; aumenta el recaudo tributario y se avanza en titular, legalizar y distribuir la tierra.
- En general, es visible que en la mayor oferta de servicios, los ciudadanos ven mayor ejercicio de su libertad y concreción de derechos, ampliando su *Capacidad de decir que no* a acciones e imposiciones de los grupos armados; así mismo, por el modelo de descentralización del ejercicio de gobierno de las FARC en lo rural, subsiste como opción real para las personas y,

con miras al futuro, para todos los consultados es deseable que con la desmovilización se incorporen estas ventajas al sistema democrático (*Ver Anexo 5 para ampliación*)

- Al examinar los elementos que los ciudadanos consideran dan valor a una y otra oferta en seguridad, y agruparlas bajo las categorías de cadena de valor de Porter, es visible que la gobernabilidad, en modelos desconcentrados y descentralizados, es la que mejor siente la población atiende a su condición de ruralidad dispersa lo cual constituye una oportunidad de desarrollo institucional para el futuro inmediato.
- Persiste como reto el fortalecer la capacidad institucional local, concretamente a las Alcaldías, toda vez que la oferta institucional amplia responde en buena medida a desconcentración de entidades nacionales. Una oportunidad en este sentido la brinda el proceso de actualización catastral y de restitución de tierras.
- La inexistencia de registros de avances en materia de justicia es un indicador de que este sector requiere de fortalecimiento. Especialmente la justicia delegada en lo administrativo, que es responsabilidad local.

3. EL DESARROLLO

DINÁMICA EN EL TIEMPO

Productividad: opciones tradicionales de desarrollo

A lo largo del periodo analizado se verifican inversiones importantes en la zona que, frente al rezago en desarrollo económico y humano, no se reflejan en aumento de la productividad rural, ni en superación de indicadores de pobreza.

En 2007, aún con ciertos niveles de bonanza de la amapola en el Sur y de la coca en el Norte, el café era el principal renglón agrícola del Departamento del Tolima en términos de área sembrada, empleo generado y contribución a las exportaciones, y los cafés especiales se posicionaron como la posibilidad de valor agregado y mejores ingresos al caficultor. La apuesta por los cafés especiales constituye desde los primeros años del siglo XX, el proyecto más relevante en términos de desarrollo económico para el Sur del Tolima, que aún hoy recibe el apoyo de diversos programas de soporte al cultivo;⁴⁰ y de promoción a la organización de los campesinos como condición para recibir apoyos gubernamentales,⁴¹ que tiene, entre otros impactos, efectos positivos en la movilidad para la asociación y en la promoción de asociaciones de mujeres caficultoras (entre ellas la Asociación de mujeres productoras de café las Andinas, APROVOCAL, ASOCALARAMA, AMUCOL y ASOMUPOR).

Según los testimonios de funcionarios de Unidad de Consolidación Territorial para la cordillera Central – Tolima, en el periodo constituye una importante diferencia, la constitución de alianzas públicas-privadas alrededor del tema agrícola.⁴² Resalta también como innovación, la Escuela de Café, experiencia de alternativa escolar promovida por la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima, el Comité de Cafeteros, Cafisur, Colombia Responde, la Unidad de Consolidación Territorial y el Sena, que ha recibido una inversión superior a 5 mil millones de pesos . En la Escuela se transmite conocimiento sobre tecnología y empresariado; y se promueve el trabajo con los jóvenes y sus familias. Esta iniciativa fue escogida por la revista Semana como una de las 100 ideas que están cambiando el mundo, ubicada en el puesto 38.⁴³

En 2.014, los cuatro municipios del Sur del Tolima cuentan un número importante de organizaciones vinculadas al café, apoyadas por el programa CELI Central- Colombia Responde: Ataco con 8, Chaparral con 3, Planadas con 3 y Rioblanco con 6. En palabras compartidas por el 100% de los líderes de Planadas y Rioblanco que asistieron al taller realizado por EVAL:

Pareciera que la solución de la región fuera el café, masivo, con carácter empresarial con redes productivas eficientes.

En segundo lugar en términos de inversión estratégica en pos de la producción, se encuentra el sector pecuario y piscícola, que muestra una actividad sostenida: en bovinos, la producción actual de la región del Sur del Tolima representa el 12% del total del Departamento, y se registra un crecimiento importante en Planadas, donde entre 2012 y 2013, aumentaron en cerca de 4.200 las cabezas de ganado. En piscicultura, Planadas resalta como uno de los 12 municipios con granjas productoras del Departamento, en el décimo lugar en términos de animales cosechados durante 2013.⁴⁴

Al observar el comportamiento de la producción agropecuaria y del café, es visible que a la fecha no se cuenta con modelos estratégicos de carácter económico a gran escala, ni legales ni ilegales para la zona. Una zona donde los esfuerzos se disuelven frente a la dimensión de la pobreza. No existe suficiente información confiable sobre la producción agrícola continua en la región. Y con los datos existentes, es visible que la participación de la región en la producción agraria es inferior a su participación en el área sembrada y cosechada, por lo que se mantiene un potencial de crecimiento.

Pobreza y capital humano

Los municipios de Chaparral, Ataco, Planadas y Rioblanco, presentan el valor más alto de Índice de Pobreza Multidimensional dentro del Departamento IPM.⁴⁵ El IPM de la región alcanza el nivel 88 en el listado de zonas con peor situación, mientras que el promedio del departamento es 68.3 (Ver Anexo 2, gráfico 26).

Por otra parte, el 70% de los ciudadanos entrevistados en el territorio (36), consideran que viven un empobrecimiento respecto a la década de los años 1990 siendo su referente el dinero de los cultivos de uso ilícito, que generó ingresos incluso para menores de edad, quienes se vieron motivados a dejar la escuela. Según testimonio de uno de los entrevistados perteneciente a Planadas, los menores:

[Los menores que trabajaban con la amapola] (...) tenían 4 millones de pesos en los bolsillos en el fin de semana.

Otros indicadores de su calidad de vida muestran que el acceso a servicios domiciliarios no ha aumentado significativamente en términos de cobertura. En el Sur del Tolima, en los últimos 15 años el incremento de cobertura en los servicios de energía, acueducto y alcantarillado es menor al 1% en los cuatro municipios. Son excepciones los aumentos de cobertura de energía que, en Planadas, creció en 21%, y en Rioblanco, un 4,8%.⁴⁶ Ese servicio continúa siendo intermitente, según expresiones generalizadas de la comunidad. La situación en Rioblanco sigue siendo crítica en relación a los demás municipios de la región:

Tabla 4. Comparación coberturas servicios domiciliarios en el Sur del Tolima años 2.005 y 2.012

RUBRO	Año	COBERTURA (%)			
		Ataco	Chaparral	Planadas	Rioblanco
Energía	2005	67,8	81,9	77,8	54,1
	2012	61,3	81,7	98,8	58,9
Alcantarillado	2005	35,1	54,4	37,9	27,1
	2012	35,1	54,7	38,1	27,2
Acueducto	2005	46,5	67,4	47,1	38,8
	2012	46,5	67,6	47,2	38,9

Fuente: Censo aplicado por Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2.005), y ficha técnica del Departamento Nacional de Planeación por municipios de 2.012, Elaboración: Programa EVAL

Respecto al déficit en vivienda rural, según datos del arrojados en el censo de 2005, en el municipio de Planadas era del 5,61%, situación similar a la de Rioblanco donde era del 5,94%, Ataco presentaba el 5,70% y Chaparral con mayor porcentaje, el 7,51%. En la actualidad la situación empeora según las proyecciones hechas por la Gobernación para el 2012

(...) la carencia de hogares en el municipio de Chaparral concentra el 21,5%” seguida de los municipios de Rioblanco y Planadas.⁴⁷

De los 2660 cupos asignados por el gobierno nacional para el Tolima, dentro del programa de las 100000 viviendas gratis, el municipio de Chaparral fue el único que se benefició con 101 cupos de vivienda para la para su población.

Según informes de la Gobernación del Tolima en el periodo 2000 - 2010 hay mayor presencia institucional en salud, lo que permite ampliar cobertura especialmente en vacunación. A su vez, la atención de mujeres gestantes mejoró en todos los municipios mencionados, como lo indica el aumento, en 2010, en más del 90% en atención a partos hospitalarios, según datos comparados de los mismos informes, que reduce la mortalidad materna e infantil al momento del parto.

Efectivamente, en los cuatro municipios hay hospitales. De primer nivel, o baja complejidad,⁴⁸ en Planadas (Hospital Centro Planadas E.S.E, operando desde 1967), en Ataco (Hospital Nuestra Señora de Lourdes E.S.E), y en Rioblanco (Hospital María Inmaculada); de segundo nivel, o complejidad media, en Chaparral (Hospital San Juan Bautista). Según lo previsto en la norma, el sistema de salud se complementa con centros de salud en las zonas rurales, y promotores en salud que hacen visitas a los ciudadanos, con énfasis en la prevención de la enfermedad (entre otros, los referidos servicios de vacunación). Por lo anterior, la infraestructura en salud elimina barreras geográficas de acceso a las poblaciones; allí donde lo requerido sea atención ambulatoria y preventiva.

Por otra parte, gracias al crecimiento de las instituciones educativas en áreas urbana y rural de los municipios, las Tasas de Cobertura Neta - TCN y de Cobertura Bruta - TCB subieron en los cuatro municipios, según informes producidos por la Gobernación del Tolima para el periodo comprendido entre 2000 y 2010.⁴⁹

En el 2002 hace presencia el Instituto Colombiano de Bienestar familiar con programas de hogares comunitarios de tiempo completo y hogares múltiples que brindan atención focalizada a niños entre 3 y 5 años, lo que permite una mayor inserción de menores al sistema educativo, además ser beneficiarios de asistencia social. También, gracias a sus programas de alimentación escolar, que ofrecen desayunos y almuerzos para los estudiantes, se incentiva la asistencia de los estudiantes a las instituciones educativas.

Tabla 5. Tasas de cobertura de la educación en el Sur del Tolima

		Chaparral			Ataco			Rioblanco			Planadas		
		2001	2005	2010	2001	2005	2010	2001	2005	2010	2001	2005	2010
Prescolar	Tasa neta	18,1	78,7	59	6	26,5	53,2	12,6	45,6	42,1	6,3	46,9	59,7
	Tasa bruta	18,7	92,1	79,9	6	28,6	67,9	13,3	49,7	57,2	6,5	54,4	74,3
Primaria	Tasa neta	132,2	151,8	100	102,1	128,1	101,7	66,8	75,1	82,2	77,5	84,2	90,5
	Tasa bruta	182,4	212	167,5	138,1	172,1	161	98,4	113,6	118	106	123,6	132,3
Secundaria y Media	Tasa neta	33,3	47,4	56,4	13,1	28,7	40,6	13	18,1	36	16,4	20	38,8
	Tasa bruta	53,9	78,2	108,3	19,6	42,6	76,7	18,9	28,3	79,4	23,1	29,4	70,9

Fuente: informes Chaparral en cifras 2000 – 2010, Planadas en cifras 2000 – 2010, Ataco en cifras 2000 – 2010, y Rioblanco en Cifras 2000-2010

Elaboración: Programa Eval

La TCB superior al 100% indica casos de ingreso tardío al colegio, que no corresponden a la edad deseable, o casos de alta repitencia escolar. Esos indicadores centran en la primaria, que es el periodo en el cual se presenta un descenso efectivo en la tasa de escolaridad, a diferencia del comportamiento de la misma tasa para preescolar y educación media y secundaria (Para consultar los gráficos del comportamiento de las tasas de escolaridad ver Anexo 2, Gráficos 27,28 y 29). Este comportamiento puede relacionarse con el descenso de la población mayor de 15 años, fenómeno que se registra al inicio del estudio de caso (sección El Tolima: los ciudadanos y el territorio hoy).

Con base en estudios estadísticos regionales,⁵⁰ es posible afirmar que en todos los municipios del Sur del Tolima hay personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir: en Planadas la privación de alfabetismo está presente en el 45,75% de los hogares; en Rioblanco en el 41,65%; en Chaparral en el 32,63% y en Ataco en el 27,49%.

En el Contrato Plan de la Nación – Acuerdo Estratégico para el desarrollo, suscrito entre la nación y la Gobernación del Tolima,⁵¹ se incluyeron acciones estratégicas para el desarrollo social en educación y salud, en sus evaluaciones, reconocen que hay mejora en cobertura, que la infraestructura es inadecuada tanto para salud como para educación;⁵² que persisten deficiencias de dotación y de recurso humano (personal adecuado para la atención de la población), y que siguen siendo de alto peso las barreras por acceso geográfico y cultural en la zona.

Vías y Conectividad

Dentro de los aspectos propios del desarrollo, es en la conexión física y digital donde mayores avances se registran. Actualmente se construye la vía a Chaparral- Planadas que se el 100% de las personas consultadas califica como un logro y un paso decisivo para la integración de la región. A su vez, el proyecto de construcción del Anillo vial del Sur del Tolima, incluido en el Contrato Plan del Sur del Tolima, permitirá a la región conectarse con el resto del país superando

lo que más de la mitad de las personas consultadas consideran 48 años de aislamiento físico y geográfico del Sur del Tolima.

Según el DNP, en la actualidad los cuatro municipios están ejecutando o ejecutaron vías de conexión, dentro del programa *Caminos para la prosperidad*, según lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos. En Chaparral y Ataco, además están llevándose a cabo obras del Plan 2500 – Invías, cuyo objetivo es la pavimentación, reconstrucción y/o repavimentación de carreteras del orden primario, secundario y terciario.⁵³

Respecto a la conectividad digital, la cobertura de internet ha incrementado de manera constante entre 2.006 y 2.009, aunque es menor a la del departamento y se afirma que si bien, hay internet en los centros urbanos, el servicio no cuenta con la permanencia y calidad deseable y se espera que se vincule al modelo educativo. (Ver Anexo 2, gráfico 30)

ELEMENTOS PROSPECTIVOS PROYECCIONES A FUTURO

En general el desempeño del desarrollo en los 15 años examinados se califica de manera negativa, toda vez que la inversión aún es poca frente a los atrasos que presenta le región como lo muestran los pocos cambios en los indicadores de infraestructura, educación, productividad y superación de la pobreza.

El desarrollo enfrenta retos que puede asumir como oportunidades, si se cuenta con la inversión financiera pertinente para proyectos productivos estratégicos, competitivos, que puedan hacer uso de las ventajas geográficas del territorio para el comercio de bienes y servicios, y la presencia de suelos sin explotar, con reconocida vocación agrícola.

Sobre el sector cafetero, si bien tuvo una importancia histórica y promovió el desarrollo económico,

político y social, su participación en los mercados mundiales ha disminuido con el tiempo, que ha modificado gustos y variedades de grano. En este mismo sentido, según estudio del Banco de la Republica, adelantado por Cano y Vallejo,⁵⁴ Colombia ha perdido competitividad a nivel internacional: en 20 años su participación pasó del 16% al 6% (Pg 2), esta situación se debe especialmente al surgimiento de grandes competidores como Vietnam, Indonesia y Etiopia, interior porque ha cambio en la geografía cafetera, el cambio climático que afecta la producción (floración y más plagas) y fincas cafeteras pequeñas e inviables económicamente. El estudio

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	DESARROLLO
Capacidad de decidir sobre la propia vida	<ul style="list-style-type: none"> No hay libertad de emprendimiento: antes por presencia de grupos armados extractores de riqueza, ahora por ausencia de condiciones y capacidades de las personas Los niveles de pobreza son importantes, la calidad de vida baja (a juzgar por los servicios domiciliarios y el déficit de vivienda) y el nivel educativo, reduciendo el capital humano necesario para ser actor del propio desarrollo
Competencia entre modelos legales e ilegales	<ul style="list-style-type: none"> No hay modelos estratégicos de carácter económico, ni legales ni ilegales para la zona Hay confianza en las propuestas del Estado, toda vez que se apoyan en estrategias en uso hace décadas
Perspectiva a futuro	<ul style="list-style-type: none"> Los macro proyectos en curso (hidroeléctrica, interconexión vial y minería) no hacen parte de las expectativas de desarrollo de los ciudadanos No es claro el futuro

Gráfico 11. Calificación general de los cambios en el eje de Desarrollo, según los principales indicadores de prospectiva encontrados

además menciona que la producción de café tiene baja rentabilidad, sumado al aumento de costos especialmente de mano de obra lo hace insostenible. Adicionalmente, en relación al mercado interno, personas pertenecientes al sector cafetero entrevistadas, consideran que la capacidad de representación de la Federación de Cafeteros se ha erosionado los últimos años y ello retroalimenta la capacidad de la organización sobre las dinámicas de precios en relación a los consumidores del País.

Las posibilidades de nuevos mercados especializados, de origen, orgánicos y/o de comercio justo son limitadas en términos de ganancias frente al monto de inversión requerido para certificaciones y en canales de distribución. Un 60% de los ciudadanos consultados califican la situación actual como negativa, así como la perspectiva de futuro.

Es importante anotar la existencia de riesgos de desarrollo de rentas ilegales toda vez que la proclividad u experiencia no ha sido abordada como vulnerabilidad, y el recuerdo de periodos previos de alta capacidad adquisitiva gracias a la amapola, persiste como posibilidad en la mente de los ciudadanos. Una mayor adherencia a la norma y al estado social deberá abordarse para evitar que en el caso de una desmovilización otros actores hagan uso tanto de las ventajas geoestratégicas, como de la vulnerabilidad a dichas rentas.

Por ser de particular interés, a continuación se expone exclusivamente lo correspondiente a la categoría *Competencia entre modelos legales e ilegales*

Los Modelos existentes

Como puede verse en la siguiente tabla (Tabla 3), al comparar las cadenas de valor, esto es, las actividades que en su conjunto favorecen que una persona prefiera (o valore) un producto o servicio frente a otro, se verifica que la mayor ventaja competitiva del modelo de desarrollo la tendría el Estado, toda vez que la guerrilla no tuvo un modelo de desarrollo económico claro, distinto a la de la propiedad como base del trabajo agrícola a pequeña escala, propiedad que históricamente defendió en la zona.

Esta ventaja latente es una oportunidad para eliminar cualquier escenario de competencia entre economías legales e ilegales, al dar a las personas condiciones de vida que no habrían sido posibles bajo el modelo de la guerrilla. Para ello es importante introducir los parámetros de vigencia de derechos en el proceso de toma de decisión de los ciudadanos en relación al acceso a educación y salud, a sanidad y a la planeación de su propio desarrollo.

Tabla 6. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de desarrollo presentes en el Sur del Tolima

CATEGORÍA	ELEMENTO	MODELO ILEGAL / FARC	MODELO LEGAL / CONSOLIDACIÓN + ALCALDÍA LOCAL
Actividades de soporte	Infraestructura	Las FARC no tuvieron un modelo de desarrollo económico para la zona. Su protección a los cultivos ilegales permitió bonanzas económicas sin precedentes y no igualadas desde entonces. Los recursos de este mercado no se trasladaron a la minería dado que esta es o artesanal o en gran escala.	Aún se percibe como una realidad distante la infraestructura en vías. No se conoce de infraestructura para industria, no hay inversiones privadas en proyectos que generen trabajo. Se presenta un aumento no explicable de comercio, especialmente en el año 2007, en Planadas.

Tabla 7. Aplicación del análisis de cadena de valor a las percepciones ciudadanas sobre los modelos de desarrollo presentes en el Sur del Tolima – continuación-

CATEGORÍA	ELEMENTO	MODELO ILEGAL / FARC	MODELO LEGAL / CONSOLIDACIÓN + ALCALDÍA LOCAL
Actividades de soporte (continuación)	<i>Gestión de Recursos Humanos</i>	Las FARC presionaron sobre la economía del territorio exigiendo alimentos y otras vituallas. En el caso de Ataco, extorsión a los mineros del Río Saldaña (llegó a 120 millones COP diarios)	No hay incrementos notables de oferta en educación masiva para el trabajo, oferta de trabajo; ni protección al campesino y los jóvenes emigran
	<i>Desarrollo de Tecnología</i>	Las FARC no ejercieron ni promovieron actividades económicas	La dependencia de la agricultura es generalizada, no se conoce de inversión en tecnologías (sólo en capacitación)
	<i>Compras</i>	El sostenimiento antes de la amapola era de carácter extractivo con los campesinos de la zona; luego de la amapola, diferenciada (por ejemplo: compras sólo para sus tropas)	Se han duplicado préstamos en bancos, sin protección frente a los riesgos climáticos y de cambios en el mercado.
Actividades primarias	<i>Logística interna</i>	Red de recepción de vituallas (voluntarias o extractivas) punto a punto con base en la milicia. Casos de entrega de semovientes a campesinos para crianza y posterior uso.	Se considera eje articulador de la economía rural a los bancos. La población percibe aún que la presencia de la Policía garantiza que no se irán los bancos. Persiste la necesidad de ir a la capital de departamento para gestiones relacionadas con el adecuado discurrir de las actividades económicas (y de salud, entre otros).
	<i>Operaciones</i>	Según la oportunidad	No hay visión estratégica de sectores competitivos, con excepción del café, que se considera proyecto embrionario
	<i>Marketing</i>	No se conocen	No hay promoción ni apoyo a la región en productos distintos a los existentes desde hace cerca de un siglo, ni estudios de sus potenciales, principalmente los de carácter geoestratégico
	<i>Servicios Post-ventas</i>	No se conocen	No se conocen

Fuente: Programa Eval. 52 consultas a ciudadanos de la región

Oportunidad: promover el desarrollo económico municipal en el territorio se traduce en reducción de violencia y en fortalecimiento de la gobernabilidad

El Programa EVAL construyó un PIB Municipal, de forma estándar (Ver Anexo 1, Metodología) y lo relacionó con las variables de interés. Según la correlación: a mayor PIB municipal, menores niveles de violencia. Es decir, hay una relación negativa entre desarrollo y violencia.

- El PIB municipal no afecta la tasa de homicidios ni el número de desplazados en el país, pero sí lo hace en el Sur del Tolima. A mayor PIB municipal menos homicidios y menor desplazamiento en el Sur del Tolima
- El PIB municipal reduce homicidios en el departamento, pero los reduce aún más en los municipios del Sur del Tolima
- El Índice de Desempeño Fiscal reduce el desplazamiento en el Sur del Tolima más que proporcionalmente en comparación con el resto del país y con el resto del departamento
- Los ingresos tributarios reducen tanto los homicidios como el desplazamiento

- Pero no hay una reducción diferencial en los municipios del Sur del Tolima ni en comparación con el resto del país ni en comparación con el departamento
- El recaudo predial per cápita reduce los homicidios y el desplazamiento
 - En el Sur del Tolima el recaudo predial reduce los homicidios más que en el resto del país y más que en el resto del departamento
- El recaudo per cápita del impuesto de industria y comercio (ICA) reduce tanto los homicidios como los desplazamientos
 - Esta reducción es, en ambos casos, más que proporcional en los municipios del Sur del Tolima
- La inversión municipal per cápita reduce tanto los homicidios como el desplazamiento
 - Pero no hay una reducción diferencial en los municipios del Sur del Tolima ni en comparación con el resto del país ni en comparación con el departamento

Cuadro 3. Efecto de variables de desarrollo económico sobre variables de violencia

Comparación	ST vs. Resto País		ST vs. Resto Departamento	
	T. de Homicidios	Desplazados	T. de Homicidios	Desplazados
Panel A. PIB municipal				
PIB municipal	-0.00132 (0.00103)	-0.00250 (0.0104)	-0.0232* (0.0116)	-0.0691 (0.0536)
PIB municipal x ST	-0.0673** (0.0327)	-4.956** (2.384)	-0.0466* (0.0267)	-4.897** (2.349)
Observaciones	13,684	13,684	600	600
R2	0.001	0.001	0.077	0.080
Panel B. Índice de Desempeño Fiscal				
IDF	-0.0993** (0.0433)	0.458 (0.733)	-0.0133 (0.186)	-2.355* (1.180)
IDF x ST	-0.0805 (2.457)	-15.06*** (5.039)	-0.175 (2.514)	-12.32** (5.317)
Observaciones	4,399	4,399	188	188
R2	0.002	0.002	0.008	0.066
Panel C. Ingresos tributarios per cápita				
Ing. Trib. per cápita	-115.6*** (30.61)	-600.2*** (160.0)	-344.1*** (68.33)	-605.7** (294.7)
Ing. Trib x ST	-577.8 (384.9)	-18,977 (16,592)	-367.7 (239.2)	-19,083 (16,207)
Observaciones	13,935	13,935	600	600
R2	0.016	0.003	0.131	0.073
Panel D. Recaudo predial per cápita				
Predial per cápita	-386.9*** (70.90)	-1,359*** (443.0)	-563.5*** (188.0)	-1,740*** (573.8)
Predial x ST	-4,006*** (1,196)	-27,911 (54,357)	-3,651*** (808.2)	-26,453 (52,686)
Observaciones	13,814	13,814	599	599
R2	0.012	0.001	0.094	0.041
Panel E. Recaudo ICA per cápita				
ICA per cápita	-77.32* (40.83)	-597.2** (262.1)	-620.6*** (139.8)	-1,190 (850.9)
ICA x ST	-440.7** (197.7)	-39,691* (22,433)	34.89 (175.8)	-39,495* (22,191)
Observaciones	13,684	13,684	600	600
R2	0.003	0.002	0.100	0.072

Cuadro 4. Efecto de variables de desarrollo económico sobre variables de violencia –continuación–

Comparación	ST vs. Resto País		ST vs. Resto Departamento	
	T. de Homicidios	Desplazados	T. de Homicidios	Desplazados
Variable dependiente				
Panel F. Inversión municipal per cápita				
Inversión per cápita	-17.48*** (3.436)	-112.4*** (24.89)	-46.34*** (9.539)	-86.14 (57.19)
Inversión x ST	36.45 (33.49)	-181.4 (884.3)	59.91 (36.00)	-242.2 (891.1)
Observaciones	13,974	13,974	601	601
R2	0.011	0.003	0.110	0.036
Notas: Todas las regresiones controlan por la población municipal e incluyen efectos fijos a nivel de municipio que controlan por todas las características municipales que no cambien en el tiempo. Los errores estándar están aglomerados a nivel municipal				

CONCLUSIONES EN DESARROLLO

- Al examinar la dinámica histórica puede afirmarse que es en el desarrollo donde está la mayor oportunidad de que los ciudadanos opten de manera preferente por el modelo democrático toda vez que es donde menores ventajas competitivas tienen los actores ilegales.
- Para hacer uso de esta posibilidad, es fundamental establecer conexiones físicas y de mercado que permitan la integración al País (vías, interconectividad, servicios y productos estrella) y controlar el riesgo de desarrollo de rentas y mercados ilegales, entre ellas el lavado de activos que puede sospecharse frente al crecimiento de establecimientos de comercio en un escenario de decrecimiento de la población (especialmente en Planadas), que eventualmente puede ser consecuencia de capitales acumulados en los años 1990 que ahora se invierten en los cascos urbanos.
- Los niveles de privación del alfabetismo son altos. Por lo menos en uno de cada cuatro hogares del Sur del Tolima; y en algunos casos casi la mitad de los hogares (Planadas), hay una persona mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir. Esta condición constituye un freno al desarrollo y una barrera para el acceso a todos los derechos, especialmente por el uso de las comunicaciones escritas en todos los servicios del Estado.
- La atención en servicios de salud, educación y servicios domiciliarios es fundamental para contener la migración, reducir la vulnerabilidad a la economía ilegal y generar confianza en el modelo de Estado.
- La atención en salud, aunque ha mejorado, no ofrece servicios de rehabilitación, en un entorno en el cual el número de víctimas por violencia es alto.
- Es necesario profundizar en el análisis de migración de personas mayores de 15 años, y su relación con la deserción escolar en primaria y con los altos niveles de repitencia en este nivel educativo.
- Es fundamental evitar que confundir actividades de desarrollo económico con las de mantenimiento de la seguridad económica. En estas últimas el trabajo es fundamental para evitar deterioro del capital humano y de las condiciones de vigencia de derechos, especialmente en grupos vulnerables a la discriminación de entornos productivos, como son las mujeres, los adultos mayores, los indígenas y las personas con discapacidad, entre otros.
- En términos de desarrollo económico es conveniente revisar las condiciones de paso del occidente al oriente del país que brinda el territorio, lo cual lo hace un eventual puerto seco o punto de transformación de materia prima en eventuales condiciones de preferencia (zonas francas, por ejemplo).

4. RECOMENDACIONES

Un paso adelante en el modelo de consolidación: a competir

Con o sin desmovilización de las guerrillas, la percepción de la población en relación a la consolidación es la de un actor del conflicto, que combate a la guerrilla con métodos encubiertos en democracia y desarrollo. Esta visión de un mundo en polarización, en el mejor de los casos llevará a duplicar las opciones para los ciudadanos, a tener posibilidades legales y no legales, a seleccionar la mejor según las circunstancias, sin necesidad de compromiso con el Estado Democrático, profundizando la cultura de la ilegalidad.

El gobierno colombiano y sus aliados pueden hacer uso del análisis de modelos de cadena de valor, y de sistemas de valor donde se conjugan varias cadenas, para competir con la guerrilla y cualquier actor ilegal, de manera que el soporte social de otras opciones sea reducido y los actores no legales deban migrar de sector económico y/o territorio.

El mayor reto es superar la rigidez en la actuación institucional, para competir efectivamente con organizaciones más fluidas organizativamente y con mayor capacidad de innovar.

La mejor oportunidad la dará el proceso de desmovilización, en desarrollo de uno de los puntos ya acordados, donde se establece el deseo de las partes de romper la cadena de valor del narcotráfico.

La participación es la base del modelo de estado democrático y su ventaja frente a modelos poder basados en rentas ilegales

En el eventual escenario de desmovilización de las guerrillas, la construcción de una visión conjunta de futuro, y la apertura para que los ciudadanos participen en su diseño, construcción y puesta en marcha, puede frenar la incidencia de actores ilegales en una zona apetecible para los mercados ilegales por su posición geográfica y condiciones biológicas y ambientales.

Fortalecer la participación directa y permanente por una parte hace uso de las ventajas competitivas y mayores logros de las intervenciones de los últimos 15 años y, por otra parte facilita la puesta en marcha de modelos de corresponsabilidad ciudadana en la generación de bienes públicos, y la acción política más allá del voto.

El gobierno debería contemplar procesos de planeación estratégica, con participación de la población, de gremios y empresa privada, y de expertos, para visualizar un futuro de superación de la pobreza, la violencia y el ordenamiento social particularista, lejano de las bondades de normas universales vigentes en todo el territorio.

Los retos en el camino de este propósito son, por una parte, las ventajas políticas de carácter electoral que promete una disputa por quién representa el descontento social, avivándolo. Y por otra parte, la desconfianza de todas las partes, especialmente si estas discusiones se dan como resultado de los acuerdos de paz.

Se recomienda adelantar análisis basados en evidencia, en donde se combinen actividades estratégicas para el desarrollo y actividades de mantenimiento de condiciones dignas de vida. Así

mismo detectar y desactivar los modos de producción ilegales e informales, no solamente con capturas y barreras a su ejercicio (como el aumento en los costos al aumentar capturas y presencia de justicia), sino, y muy especialmente, suplir aspectos valorados por los ciudadanos, que eran suplidos por los actores anotados y los vinculaba en la respectiva cadena de valor. Entre dichos factores, como se anota en las recomendaciones previas, resalta el control del delito y el desarrollo económico como factores movilizados de los ejes de gobernabilidad, seguridad y orden público y desarrollo.

En tal sentido modelos transicionales de justicia local (destinados a formalizar elementos del ordenamiento social dictados por actores ilegales) y de seguridad transicional (destinada a la desactivación voluntaria de rutas y modos de producción ilegal) son deseables, así como su tránsito hacia modelos de gobernanza donde los ciudadanos tengan corresponsabilidad.

Fortalecer el modelo de corresponsabilidad ciudadana es una manera de consolidar y dar sostenibilidad a la intervención

En todas las consultas a ciudadanos y ciudadanas, se enunció de distintas maneras el deseo de participación en la toma de decisiones en pos del futuro. Por una parte, esta solicitud es un indicador positivo de la progresiva adherencia al modelo democrático; por otra garantizara tanto la duración y defensa de las apuestas estratégicas en la zona (especialmente seguridad, justicia y desarrollo) y, por otra parte, operará como factor protector frente a situaciones indeseables en las cuales los actores políticos relevantes entren en

Acciones de diseño y puesta en marcha de políticas públicas, construidas desde abajo, son deseables, especialmente si vinculan al sector privado, desarrollan liderazgos locales y superan los tiempos electorales, generando un espacio de incidencia en las acciones de gobierno y de seguimiento y veeduría a lo público.

Una posibilidad concreta es la construcción de una política de convivencia, seguridad y justicia a 10 años, que permita analizar patrones de los eventos delictivos, las violaciones de derechos humanos, las necesidades de protección de poblaciones específicas y las tendencias negativas en caso de no ser intervenidas. Así mismo la proyección de la seguridad, justicia y protección deseada y la formulación de elementos generales de un plan que permita a todos contribuir a la seguridad, convivencia y justicia y adelantar acciones rápidas que construyan confianza y alimenten una planeación de largo plazo basada en evidencia y en experiencia.

Invertir en capital humano es invertir en desarrollo a largo plazo

Es necesario ahondar en las razones de migración de jóvenes y en su desescolarización temprana (primaria), toda vez que constituye una pérdida para todo el núcleo social y sus posibilidades de futuro.

En el mismo sentido, una revisión al sistema de salud es deseable, dado lo que parece un pobre servicio rural y una alta demanda potencial de servicios de rehabilitación (física, mental y social) dada la prolongada violencia. Se recomienda de manera particular revisar el censo de Personas con Discapacidad.

Finalmente, los retos en retorno pueden considerarse parte del desarrollo y el progreso de la región, así como los que se esperan de la desmovilización, toda vez que existan espacios donde recuperar para la sociedad los aprendizajes y contribuir a re direccionar a las personas a espacios

en los cuales construyan proyectos de vida personales y se inserten en proyectos de vida de sus comunidades.

Justicia, derechos humanos y seguridad

Existe un riesgo de terrorismo, especialmente ligado a la extorsión y a la presión política de carácter electoral, dada la racionalidad de la fuerza que aún persiste en la mentalidad colectiva y la baja inversión militar que estos eventos conllevan.

Igualmente constituye un riesgo el crecimiento del homicidio, especialmente porque, como se ha mostrado, no es claro qué actor está detrás de la mayoría de casos.

Para ambos riesgos, es fundamental el aumento de la seguridad pública, que ya no se centra en el orden militar, sino en el policivo, la mejora en los sistemas de registro y análisis de información sobre morbilidad, la elaboración de mapas de riesgo (idealmente con las comunidades) y la atención a las rentas ilegales.

Dentro de éstas, en este punto se recomienda observar a los reguladores de los mercados ilegales, especialmente en el contexto de la desmovilización, cuando no existirá una fuerza con el músculo suficiente para conciliar los intereses de los actores ilegales.

Poblaciones de especial protección constitucional

En general, no existe información suficiente para el diagnóstico técnico de la situación. Esto es aún más crítico para las poblaciones de especial protección constitucional (mujeres; niños, niñas y adolescentes; afrocolombianos, palenqueros y raizales; indígenas; pueblo Rom; personas con discapacidad; adultos mayores; y víctimas).

Toda vez que la diversidad es una realidad en la zona, se recomienda la gestión de información y conocimiento sobre el tema; y la aplicación de la discriminación positiva en la elaboración de informes, diseño de programas y acciones en pos de la reducción de barreras.

No atender esta necesidad de información diferenciada no solamente reduce las posibilidades de competir al no poder segmentar y conocer a la ciudadanía, sino que constituye una violación de la normatividad vigente, contradiciendo el mensaje de congruencia y bondad de cumplimiento de la ley que se desea sea la base del ordenamiento social.

NOTAS

¹ Como lo anota el Centro Nacional de Memoria Histórica (*Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Tercera edición. Bogotá: CNMH, 2014. Páginas 22 y 23): “Sobre el eje de la relación de las FARC con la población civil destacamos algunas de sus lógicas. De un lado, las FARC han tenido dos métodos en sus zonas de influencia: inicialmente, en regiones con poca presencia estatal, las guerrillas trataron de sustituir algunas de sus funciones (ofertas de seguridad, prácticas de justicia, promoción de organización social, etcétera) o de reclamar su presencia con obras, planes y programas. Esto llevó a reforzar la idea de que esta guerrilla solo pretendía la inclusión de regiones en el proyecto de construcción de Estado. Posteriormente ha quedado claro que buscaban su presencia para derrotarlo en varios sentidos: mostrando su incapacidad para atender todas las expectativas sociales; poniendo bajo su influjo a funcionarios del poder local y direccionando el gasto público a ciertas zonas veredales, y eliminando la presencia de autoridades, de Fuerza Pública o de algunas facciones partidistas. En últimas, en uno y otro método quedó puesto de manifiesto el interés estratégico de sustituir al Estado generando zonas de retaguardia nacional o de Frente guerrillero. Esta pretensión tiene una lógica de guerra y bien podría inscribirse en la racionalidad de generar un “poder dual” o de prefigurar en ciertas regiones los contornos de una “república fariana”.

² Como lo anota el estudio de la Fundación Ideas Para La Paz (Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz, Dinámicas del Conflicto Armado en Tolima y su Impacto Humanitario, Unidad de Análisis ‘Siguiendo el Conflicto’ - Boletín # 62, Julio de 2013: Es precisamente en Tolima donde surgieron las FARC. En un escenario de disputas por la tierra y los reductos de la violencia entre liberales y conservadores de mediados del siglo XX (De acuerdo con Guzmán, Borda y Umaña, el conflicto en el Tolima tendría una serie de antecedentes que para la década de 1940 estarían relacionados con factores como las pugnas entre campesinos y nuevos colonizadores antioqueños, la existencia de tierras semibaldías que serían tomadas por colonos ante la ausencia de titulación, los desalojos de tierras campesinas llevados a cabo por terratenientes tolimenses a través de la quema de ranchos, además de otros antecedentes como las Ligas Campesinas de 1936, en donde arrendatarios y propietarios se enfrentarían en los municipios de Planadas y Chaparral. Ver: Guzmán Campos, Germán, Fals Borda, Orlando y, Umaña Luna, Eduardo. La Violencia en Colombia Tomo 1. Bogotá, 1962. Pp. 61-64), las ya existentes guerrillas liberales y comunistas del departamento decidieron no acogerse a las amnistías ofrecidas por el General Rojas Pinilla en 1953. Éstas últimas guerrillas –las guerrillas comunistas–, estaban lideradas por Pedro Antonio Marín alias Manuel Marulanda Vélez o Tirofijo (Verdad Abierta. “La historia de las FARC”. 19 de noviembre de 2012. Disponible en el sitio web: <http://www.semana.com/politica/articulo/la-historia-farc/268079-3>). Para 1961, el control poblacional adquirido por las guerrillas comunistas condujo a afirmar la existencia de “repúblicas independientes” en Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, Sumapaz y la región del Ariari. De esta manera –y con el fin de contrarrestar una posible amenaza comunista– en 1964 el presidente conservador Guillermo León Valencia dio la orden de iniciar la Operación Militar de Marquetalia, que sería el mito fundacional de las FARC, quienes luego de sobrevivir a dicho ata-que, adoptarían finalmente ese nombre en la Segunda Conferencia en 1966 en el Sumapaz, bajo la inspiración de las guerrillas cubanas de Fidel Castro (Pizarro Leongómez, Eduardo. “Marquetalia: el mito fundacional de las FARC”. UNP No.57. Mayo 9 de 2004. Disponible en sitio web: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/57/03.htm>. Ver también: Op. cit., La Historia de las FARC). (Pg.8)

³ Al respecto, el Centro Nacional de Memoria Histórica (*Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Tercera edición. Bogotá: CNMH, 2014. Páginas 36 y 37) indica que “(...) en Chaparral, en las primeras décadas del siglo XX, unas pocas familias concentraban la propiedad: por ejemplo, una sola de ellas, los Iriarte, contaba con 150.000 hectáreas “desde el río Amoyá al Ataco y de sus cabeceras hasta sus desembocaduras” (...). En los primeros años de la década del treinta, el malestar campesino se enfocaba contra la estafa que les hacían los hacendados al pesar el café, a la que se sumaban otras formas más sutiles de engaño, como los bajos precios de compra y las exigencias de trabajo obligatorio, impuestos por los latifundistas. Por ello, los campesinos se organizaron en ligas y declararon una huelga que involucró a unos 18.000 recolectores. Ante esto, los hacendados no tuvieron otra alternativa que aceptar como norma que la cosecha se pesara en balanzas romanas y otorgar un alza en el precio de cada arroba cogida de café. Hacia 1936, los campesinos habían pasado a cuestionar la concentración de la tierra, lo que generó una invasión de 1.800 colonos sobre el río Combeima, quienes aprovecharon la poca claridad de los títulos de una de las haciendas. El líder agrario Isauro Yosa, protagonista de ese episodio, contaba que el método para iniciar la posesión pasaba por la destrucción de selvas, la construcción de rancherías y el acuerdo entre los colonos para enfrentar a las autoridades. (...) Considerando la situación, el juez de tierras entregaría títulos a 1.500 parceleros, lo cual no fue admitido por los hacendados, quienes se empeñaron en desconocer la medida. Con la movilización campesina, el Partido Comunista alcanzó varios escaños en el concejo de Chaparral de los años cuarenta, incluida la curul de Yosa, electo concejal entre 1942 y 1948. Por esos años, las tomas de tierras continuaron, y con ellas los enfrentamientos de los campesinos con la Policía; empero, con el estallido de la violencia partidista —señala un testimonio— “todo se perdió” y agrega Yosa: “[...] Esa legalidad nos duró hasta el año 49, cuando volvimos al monte a enguerrillarnos por la revancha que implantaron los señores del latifundio, cobrando las invasiones de tierras que les hacíamos desde 1936”. En efecto, contaba aquel guerrillero que junto con un grupo de campesinos salió de la región de Irco, dejando abandonada a su familia para dirigirse al sur, hasta el Davis, donde se habían concentrado campesinos liberales y comunistas. Al llegar allí, Yosa pasó a formar parte del Estado Mayor Unificado [de las FARC], compuesto por liberales y comunistas, convirtiéndose en adelante en el Mayor Lister.

⁴ Zona conectada con el Pacífico, el Cauca, Nariño y el Centro del País, con un ecosistema que comprende páramo y alturas de más de 3.000 msm., sub-páramo, bosques andinos y complejos lagunares

⁵ Según el documento “El largo recorrido del paramilitarismo en Tolima” (Verdad Abierta, Junio de 2012. Disponible en sitio web:http://www.verdadabierta.com/gran_especial/tolima/el-largo-recorrido-del-paramilitarismo-en-el-tolima.html): A raíz de conflictos dentro las FARC, en los primeros años de la década de los años 1.960 (conocido como conflicto entre comunes y limpios), se funda un grupo al mando del disidente alias Mariachi y luego de alias Canario, junto al río Atá, en Puerto Saldaña, corregimiento de Rioblanco. Éste grupo se mantuvo en confrontación con las FARC desde entonces y hasta el año 2.005. En los años 1.980 se conoció como Rojo Atá y creció principalmente alrededor de la dinámica de cultivos ilícitos de amapola, que trajo consigo mayores enfrentamientos con las FARC. Para 1.997, este grupo se relaciona, integra y crece como parte de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, que hacen presencia en el territorio primero a través del Bloque Tolima, que se desmoviliza como parte del Bloque Central Bolívar; y del Bloque Centauros de los Llanos Orientales, comandado por Miguel Arroyave. Con el control de esta zona del Sur del Tolima, las AUC suman a sus fuentes de financiación proveniente de la amapola, el cobro de gramaje sobre la coca que provenía de Putumayo, Caquetá y Huila, el cobro de vacunas a los arroceros y el robo de gasolina, como se ha establecido en los procesos judiciales en tribunales transicionales.

Al respecto también ver: Algunos indicadores sobre situación de derechos humanos en el sur del Tolima ACNUR 2004, En: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/672.pdf?view=1> y DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO EN TOLIMA Y SU IMPACTO HUMANITARIO, En: http://archive.ideaspaz.org/images/DocumentoMonitoreo_ConflictoArmado_Tolima_Julio2013.pdf, Consultado el 10/08/2014.

⁶ La Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia, llamada también Comisión de Paz, laboró entre mayo de 1958 y enero de 1959, y estuvo integrada por Otto Morales Benítez, Augusto Ramírez Moreno, el entonces presbítero Germán Guzmán Campos y los brigadieres generales Hernando Mora Angueira y Ernesto Caicedo L. Según Gonzalo Sánchez (*Rehabilitación y Violencia bajo el Frente Nacional*. Revista Análisis Político No. 4. Mayo-agosto de 1988. IEPRI, Bogotá): En algunos asuntos de fondo, como sobre si aplicar o no amnistías y los consecuentes préstamos de rehabilitación, la Comisión de Paz daba concepto favorable o no a la Comisión de Rehabilitación. También afirma Sánchez que, “a comienzos de 1.959 se decide ponerle término con tres argumentos: el primero, que ya había cumplido su cometido; el segundo, que había dejado de ser necesaria, y el tercero, que se advertía una "ostensible fatiga de los miembros que la integraban" (Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación, Acta No. 21, sesión del día 21 de enero de 1959).

⁷ Según Gonzalo Sánchez (*Rehabilitación y Violencia bajo el Frente Nacional*. Revista Análisis Político No. 4. Mayo-agosto de 1988. IEPRI, Bogotá):

“(…) [Rehabilitar] implicaba también, (...) que se creara un organismo especial que atendiera a las víctimas que habían sufrido no solo la pérdida de sus familiares, sino también el despojo de sus bienes. De este reconocimiento, y para evitar que los desequilibrios resultantes perpetuaran las condiciones objetivas del delito y la violencia, surgió en septiembre de 1.958 la Comisión Especial de Rehabilitación. Estaba integrada por los siguientes ministros: de Gobierno, Guillermo Amaya Ramírez, quien la presidiría; de Justicia, Germán Zea; de Guerra, brigadier general Alfonso Saiz Montoya; de Salud Pública, Alejandro Jiménez Arango; de Educación, Reynaldo Muñoz Zambrano, y de Obras Públicas, Virgilio Barco Vargas. A éstos se sumó luego el ministro de Agricultura. Como coordinador, en calidad de Consejero Presidencial, fue nombrado el prestigioso ingeniero José Gómez Pinzón. Se trataba, pues, de un Comité en el que participaba por lo menos la mitad del gabinete ministerial, es decir, era una especie de Consejo de Ministros para asuntos de Violencia. En el Decreto de su creación, el 1718 de septiembre 3 de 1958, se le fijaba como tarea "la preparación y ejecución del plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia" y la coordinación de las diversas dependencias administrativas tanto nacionales como regionales que apuntaran a la realización de los propósitos del Gobierno.

“(…) A primera vista, pacificación y rehabilitación eran dos componentes inseparables de la política gubernamental. (...) A partir de abril de 1.959, y coincidiendo con el periodo de la cosecha cafetera, los problemas propiamente políticos, el orden público y el recrudecimiento de la Violencia, pasaron al primer plano y temas como el de las negociaciones y el de la represión volvieron a dominar sobre los de obras públicas, asistencia social e inversiones.

“(…) Estos vaivenes en la determinación de prioridades demostraban, en realidad, la ausencia de un diagnóstico claro y por lo tanto de una verdadera política de Rehabilitación. Daba la sensación de que la Comisión descubría su objeto sobre la marcha misma de los acontecimientos. Quedaba, igualmente, la impresión de que en el ejercicio de sus funciones el organismo asesor del gobierno tocaba o removía todos los problemas pertinentes en relación con la Violencia. Pero, en últimas, dejaba también el sabor amargo de que nunca los resolvía cabalmente.

“(…) La segunda contradicción inherente al Plan y que quedó nítidamente constatada desde las primeras sesiones de la Comisión fue la siguiente: había urgencia de responder a las expectativas de los damnificados y de recuperar su confianza en la acción oficial, confianza que se encontraba notoriamente disminuida debido a las continuas encuestas a que eran sometidos sin que se tradujeran en soluciones tangibles a sus necesidades; pero, por otra parte, era también manifiesto el temor de que al actuar con una mínima eficacia, la Rehabilitación despertara ilusiones que el estado no tenía capacidad de satisfacer, especialmente con relación a los litigios de tierras.

“(…) En este mismo orden de ideas, la ocupación transitoria que se le podía brindar a los damnificados o a antiguos guerrilleros en las obras públicas, revivía el problema del desempleo, en los términos originales, al culminar los respectivos frentes de trabajo. Porque ¿qué nuevas posibilidades de trabajo podían ofrecérseles a los 6.700 hombres que en mayo de 1959 se encontraban

vinculados a las obras de Rehabilitación en 110 frentes? Las esperanzas estaban fincadas todavía en las parcelaciones, como alternativa viable. Pero, (...) el pesado ritmo de éstas no haría sino acrecentar las frustraciones.

“(…) El cuarto aspecto problemático era el de la cobertura de los planes de rehabilitación y pacificación. Según el decreto de creación de la Consejería, el radio de operaciones de ésta se circunscribía a las zonas afectadas por la Violencia en los cinco departamentos "en donde aún permanece turbado el orden público" (Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca). Quedaban con ello varios interrogantes por resolver: si el orden público se veía turbado en otros departamentos, ¿era posible negarles la acción rehabilitadora de los programas estatales? ¿Con qué argumentos podía restringirse la intervención económica estatal a las regiones en donde se encontrara actualmente turbado el orden público, excluyendo a aquellas deprimidas por la Violencia del pasado reciente? O, en otras palabras, ¿la Rehabilitación tenía solo como función la pacificación, o le incumbía también la reconstrucción económica?

“(…) A los tropiezos de la Rehabilitación hasta ahora reseñados, es preciso agregar ahora los derivados de la reproducción, a nivel regional, del conflicto entre técnicos y políticos que se daba en el seno de la Comisión. En efecto, mientras los gobernadores pretendían administrar los fondos de rehabilitación en función de las exigencias del orden público y del reparto de cuotas entre las fracciones de los partidos, los directores seccionales de Rehabilitación buscaban responder de la manera más eficiente a su misión predominantemente técnica, esto es, velar por la ejecución de las obras y el cumplimiento de los compromisos con las comunidades locales.

⁸ Como igualmente indica Gonzalo Sánchez (*Rehabilitación y Violencia bajo el Frente Nacional*. Revista Análisis Político No. 4. Mayo-agosto de 1988. IEPRI, Bogotá): “El Tolima (...) era el departamento más duramente azotado por todas las formas de depredación que habían campeado en los diez años precedentes: solo en el triángulo Ataco, Chaparral y Rioblanco habían sido destruidas 10.000 casas, y el estimativo global para el departamento era de 35.000. Las secuelas más visibles en localidades como Herrera, Rioblanco, Planadas y Gaitania eran los generalizados problemas de tierras y el desempleo crónico. Era, además, el Tolima, un punto estratégico en el combate contra la Violencia pues ésta irradiaba desde allí a regiones limítrofes como el Quindío, el Sumapaz cundinamarqués, el Valle y el Huila (...). Cuando (...) el Coordinador se desplazó a Rioblanco, este último encontró que la región "había sido devastada y había desaparecido toda riqueza agrícola y pecuaria-; constató, además, no se sabe si con aire de tolerancia o de asombro, que las funciones de la policía eran desempeñadas en la localidad por la organización de control y vigilancia que autónomamente habían establecido antiguos jefes guerrilleros” (Actas.... Acta No. 29, sesión del día 1º de abril de 1959).

(...) Al término de la primera etapa [de la Comisión de Rehabilitación], el Tolima, que había sido comprobadamente el departamento mayormente atendido por la Rehabilitación se encontraba nuevamente en llamas, a tal punto que (...) se hizo un detenido análisis de las posibilidades de tecnificación de las comunicaciones para superar la compleja topografía de la región y poner en estrecho contacto, ofensivo y defensivo, los elementos del triángulo unidades militares-autoridades civiles-hacendados, frente al triángulo bandoleros-gamonales y campesinos.”

⁹ Ochoa, Doris y Restrepo, Darío. *Diez años de descentralización: resultados y perspectivas. Capítulo 4: el Estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia FESCOL. Ponencias del Primer Foro sobre periodismo e identidad cultural en los países miembros del Convenio Andrés Bello. Bogotá, Editorial Kinte. 1994

¹⁰ Ochoa, Doris y Restrepo, Darío. Op. Cit. “(...) [Durante el gobierno del Presidente Virgilio Barco] Se quiso abandonar el diálogo directo con los grupos insurgentes, en beneficio de una atención a las zonas y poblamientos con carencia de atención del Estado, que sufrieran o no de brotes de la violencia insurgente. (...) El PNR, tendrá como objetivo llevar el Estado adonde ha estado tradicionalmente ausente y coordinar allí el conjunto de las políticas e instituciones sectoriales en objetivos de lucha contra la pobreza. Se trata entonces de un doble objetivo político y social, de legitimar al Estado y de lucha contra la pobreza para "reconciliar a las comunidades con el Estado".

Los principales programas y rubros de inversión serán entonces en su orden: el de infraestructura física, el agropecuario, los servicios públicos básicos y los servicios sociales. (...) La participación comunitaria dentro del plan se plantea como central para la consecución de los fines propuestos. (...) “

¹¹ Ver “El largo recorrido del paramilitarismo en Tolima”. Verdad Abierta, Junio de 2012. Disponible en sitio web: http://www.verdadabierta.com/gran_especial/tolima/el-largo-recorrido-del-paramilitarismo-en-el-tolima.html

¹² Sobre la caída en la producción agropecuaria es importante anotar, siguiendo a Campos Martínez, Álvaro; Quintero Carvajal Pastor y Ramírez Hernández, Álvaro. (*Evolución y Estructura Económica y Social del Tolima 1980 – 2002*. Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República, Sucursal Ibagué. Marzo de 2004): [La contribución al PIB de la nación desde la región] ha venido reduciéndose, de tal suerte que entre 1980 y 1990 cayó en 10.9 puntos porcentuales (de 44.4% a 33.5%), mientras que a escala nacional el descenso fue de solo 6.6 puntos porcentuales. En los últimos once años el ritmo de disminución se desaceleró, y la participación del sector en el departamento bajó 3.9 puntos porcentuales (de 34.1% en 1991 a 30.2% en 2001) y en el país en 2.0 puntos porcentuales (de 16.3% a 14.4%).

¹³ Ver “El largo recorrido del paramilitarismo en Tolima”. Verdad Abierta, Junio de 2012. Disponible en sitio web: http://www.verdadabierta.com/gran_especial/tolima/el-largo-recorrido-del-paramilitarismo-en-el-tolima.html

¹⁴ Sobre la caída en la producción industrial es importante anotar, siguiendo a Campos Martínez, Álvaro; Quintero Carvajal Pastor y Ramírez Hernández, Álvaro. (*Evolución y Estructura Económica y Social del Tolima 1980 – 2002*. Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República, Sucursal Ibagué. Marzo de 2004):

(...) El período durante el cual el aporte de la industria al PIB local fue más elevado se enmarca entre los años de 1985 y 1989 (17.2%), lo cual puede atribuirse a los efectos positivos las exenciones tributarias y arancelarias (Ley 44 de 1987) que dispuso el gobierno nacional luego de la catástrofe de Armero, ocurrida en noviembre de 1985, con el fin de incentivar la inversión y reactivar el sector productivo de la zona que se vio afectada por el desastre. La contribución de la industria tolimense al PIB industrial nacional bajó de una media de 2.3% entre 1980 y 1989 a 1.6% entre 1990 y 2001, con una participación del 1.9% para todo el período estudiado.

(...) El crecimiento del PIB industrial de la región registró a comienzos de los ochenta un comportamiento muy irregular, pues cayó a -15% y -11.2% en 1982 y 1983, para luego obtener tasas superiores al 15% en tres años siguientes, pasados los cuales comenzó a caer en forma vertical hasta 1994, cuando reportó una tasa de -13.6%; a partir del año siguiente, cuando recupero lo perdido en el 94, la trayectoria del producto industrial se volvió inestable. En 1998 y 1999 reportó un deterioro sustancial al descender en -7.1% y -15.1%, a causa de la recesión que afectó al país, la cual tuvo un impacto mayor en la industria de la región, debido a la fragilidad de su estructura, pues como se señaló, está conformada en un elevado porcentaje por la producción de textiles, confecciones y alimentos con escaso grado de procesamiento, renglones que adicionalmente se vieron afectados por la liberación de importaciones, el contrabando y la revaluación del tipo de cambio en términos reales.

(...) El crecimiento experimentado por estas variables hasta mediados de los años noventa se encuentra asociado al repunte de la inversión propiciado, como arriba se señaló, por las medidas tomadas por el gobierno nacional luego de ocurrida la avalancha que arrasó con la población de Armero, encaminadas a reactivar la economía de la región, mediante exenciones arancelarias para la importación de maquinaria y activos fijos, y tributarias durante los primeros diez años de la etapa productiva, finalizados los cuales muchas de las empresas se cerraron o trasladaron a otras zonas del país, con el consecuente declive del sector, agravado por la crisis que sufrió el país a finales de la década del 90.

¹⁵ Entre otros: 18 entrevistas realizadas en Ibagué los días 29, 30 y 31 de agosto y 1 de septiembre de 2014; 9 entrevistas en Chaparral el 3 de septiembre de 2014; un (1) taller con las comunidades de Planadas y Rioblanco con 23 participantes el 2 de septiembre de 2014; y 5 entrevistas realizadas en Ataco, el 4 y 5 de septiembre de 2014. Resaltan por su relevancia en el tema, las entrevistas realizadas a Fernando Osorio Cuenca –exgobernador del Tolima y conecedor de la zona- los días 7 y 8 de septiembre de 2014. Así mismo, la revisión bibliográfica que se presenta como parte del Anexo 1.

¹⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

¹⁷ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA / Ser.L / V / II. Doc. 57, 31 diciembre 2009

¹⁸ Según informe de Verdad Abierta, basado en las declaraciones ante Tribunales Transicionales (<http://www.verdadabierta.com/victimarios/4661-asi-se-vivio-el-horror-de-la-tomas-guerrilleras-a-saldana>), en el ataque en Puerto Saldaña, Inspección de Río Blanco, centro de histórico de oposición armada a las FARC, en abril de 2.000, se adelanta una acción que involucró a 450 integrantes de las FARC pertenecientes la Columna Héroes de Marquetalia, de presencia histórica en la región, el Frente 21 al cual la columna se adscribe, y el Bloque Oriental al cual pertenece el Frente. Junto a ellas, al Secretariado de las FARC, al Comando Conjunto Central, a la Columna Daniel Aldana, a la Columna Jacobo Prías Álape, a la Columna Joselo Losada, a la Comisión Financiera Daniela Sáenz, a la Emisora Manuel Cepeda Vargas, al Frente 17, al Frente 25, al Frente 50, al Frente 66 y al Frente Tulio Varón. Según reporte de da

¹⁹ Al respecto, ver Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, CERAC y Universidad de los Andes. Monografía Político Electoral, Departamento del Tolima 1.997 a 2.007

²⁰ En relación al secuestro: El secuestro por su parte, no fue un flagelo que afectara de manera notoria al Sur del Tolima, con excepción de Chaparral que se sitúa dentro de los 10 municipios más afectados del Departamento. Esta tendencia, inicia y se mantiene en coincidencia con el auge del paramilitarismo, tras cuya desmovilización tiene un alza breve, sosteniendo en el tiempo una tendencia general al descenso que empieza en el 2.007 (Ver Anexo 2 Gráfico 9). Resalta que en todo el Sur del Tolima la mayor parte de las víctimas en el periodo 1996 a Julio 2014, fueron hombres (un total de 56, frente a 11 mujeres).

En relación a los accidentes e incidentes con Minas Antipersona y Munición sin Estallar (MAP y MUSE, respectivamente): Según los datos del Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal PAICMA, los accidentes MAP y MUSE (eventos en los que hay una víctima) aumentaron a partir del año 2.004, en la última etapa del paramilitarismo, acompañando el proceso de transición. Al examinar los incidentes (detección sin víctima), los 4 municipios objeto de estudio representan el 72.5% del total de eventos de esta naturaleza que se registraron entre 1.990 y 2.014 en todo el Departamento. Chaparral tiene una condición particular de incremento de eventos en 2.012.

En todo el Sur, se registran para la totalidad del periodo 203 personas heridas y 81 muertas por estas infracciones al Derecho Internacional Humanitario. El municipio cuya población fue la más afectada a lo largo del periodo es Planadas, donde fueron 87 personas fueron heridas y 36 murieron.

En relación a las masacres, entre enero de 1.993 y julio de 2.014 se presentaron 6 masacres en la región (asesinato en un solo hecho de 4 personas o más). Ninguna de ellas en Planadas; cuatro de ellas en Chaparral. Todas entre 1.996 y 2.001. Desde entonces no se registran eventos de esta naturaleza.

²¹ Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, CERAC y Universidad de los Andes. Monografía Político Electoral, Departamento del Tolima 1.997 a 2.007

²² Al respecto, ofrecen información de soporte cuantitativo la base de datos del Conflicto colombiano de la Universidad del Rosario y la Base de datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República. El análisis gráfico se presentan en el Anexo 2.

²³ Ver Duncan, Gustavo y Velasco, Juan David. *Revolucionarios pasados por coca: legado comunista y narcotráfico en las FARC*. Razón Pública. Bogotá, 2013. Entre otras afirmaciones sobre el tema, los autores sostienen que:

“La creación de una conciencia de clase no tenía mucho asidero en una sociedad donde la burguesía y el desarrollo capitalista eran prácticamente inexistentes. (...)”

“Las FARC no tenían los recursos para sostener el aparato burocrático que administrara la sociedad colona; la población local tampoco estaba dispuesta a aceptar un orden social bajo las instituciones marxistas, porque eso no tenía sentido en una economía agraria de subsistencia.

La solución fue pragmática: el gobierno de las comunidades se ejecutaría por intermedio de las instituciones clientelistas tradicionales de la vida campesina. La guerrilla mediaría como un patrón capaz de proveer recursos y protección. A cambio, exigiría el reconocimiento como autoridad y los recursos necesarios para organizar la guerra contra el Estado nacional.

“(...) Mientras tanto, el Estado tenía poco interés en implantar las organizaciones burocráticas necesarias para regular esta parte del territorio. Los costos eran enormes y los recursos estaban más orientados a la lucha contrainsurgente que a crear instituciones. La consecuencia: el mando de las FARC pudo disponer de un espacio geográfico desde donde organizar la toma del poder nacional.

Las transformaciones del suroriente colombiano serían aún más dramáticas cuando a la colonización se sumaron los cultivos de coca. Una bonanza sin precedentes se apoderó de regiones hasta entonces abandonadas por los mercados nacionales: comenzaron a aparecer tiendas de ropa, electrodomésticos y concesionarios de autos en municipios donde no había carreteras asfaltadas.

La economía de la hoja de coca se convirtió en la base productiva de los territorios de colonización. Y las FARC pudieron disponer desde ese momento no solo de territorio y de población, sino de capital financiero para escalar la guerra.

La transformación económica agudizaría el dilema ideológico de las FARC con respecto al gobierno de las áreas de colonización. Si tenía poco sentido construir un gobierno comunista en sociedades campesinas pobres, menos sentido tenía hacerlo en medio de una sociedad que finalmente podía integrarse al consumo de masas desde una actividad criminal.

Los colonos no iban a aceptar que al acceder y disfrutar por primera vez de los bienes del mercado, un ejército comunista les impusiera un Estado local donde el consumo estuviera estrictamente regulado. Los líderes de las FARC tampoco pretendían distraer recursos necesarios para la toma del poder nacional en administrar los asuntos locales. Se trataba de gobernar a la comunidad de la forma menos costosa posible.

Se apeló, entonces, al mismo clientelismo pragmático utilizado para administrar los servicios básicos de una comunidad, desde la justicia hasta la organización de servicios públicos: el “bono cervecero” para pagar a maestros de bachillerato y la imposición de áreas de cultivo de “pan coger” constituyen buenos ejemplos de prácticas clientelistas de las FARC.

“(...) La imposibilidad del Estado nacional para regular las transacciones ilegales agudizaría la relación de conveniencia entre una guerrilla con objetivos maximalistas en lo nacional y una sociedad cocalera que necesitaba una autoridad pragmática en lo local. Ambas partes tenían mucho que ganar con la relación: la guerrilla controlaba un extenso territorio desde donde podía construir su retaguardia y los colonos obtenían protección y orden en áreas donde de otro modo no existiría ni Dios ni ley.”

²⁴ En entrevista a Fernando Osorio Cuenca –exgobernador del Tolima los días 7 y 8 de septiembre, él manifiesta que cada vez circulan más rumores sobre extorsiones de distintos montos, a grupos diversos de la población.

²⁵ Ver entrevista a Fernando Osorio Cuenca –exgobernador del Tolima los días 7 y 8 de septiembre

²⁶ En el texto se distingue gobernabilidad de gobernanza. Se entiende gobernabilidad como la capacidad y acción del Gobierno sobre los asuntos de interés común a los asociados, incluidas las demandas ciudadanas y su procesamiento a través del sistema político. Sistema que implica diversos grados de organización de la ciudadanía.

La gobernabilidad implica estabilidad institucional, del entorno o ambiente político, y de las reglas y decisiones. Se convertirá en una lógica de servicios, allí donde no se desarrolle gobernanza, que implica un nivel de ejercicio de corresponsabilidad de la ciudadanía sobre el cual no encontramos indicadores ni medidas claras.

²⁷ A manera de ejemplo, puede consultarse <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1343377>, donde se hace referencia a la situación que enfrentan los Alcaldes el 8 de julio de 2002, cuando por amenazas de las FARC renuncian 20 Alcaldes del Tolima, entre ellos los de Planadas y Chaparral, quienes ya venían despachando desde la capital para proteger su vida.

²⁸ La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) tiene una lectura de la recuperación del territorio en tres fases, recuperación que parte de la vereda, como unidad territorial. Según información suministrada por la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (octubre de 2014), las fases son:

Recuperación: donde se presentan operaciones ofensivas frente al crimen organizado; la población cuenta con movilidad restringida y hay alta probabilidad de combate. En esta fase se encuentran 197 veredas del Sur del Tolima (de Chaparral 70, de Rioblanco 51, de Ataco 24 y de Planadas 52).

Transición: fase que parte del momento en cual un territorio considerado recuperado recibe la oferta institucional. Dentro de esta fase se encuentran 248 veredas del Sur del Tolima (De Chaparral 77, de Rioblanco 56, de Ataco 76 y de Planadas 39).

Estabilización: fase en la cual las perspectivas son estables y positivas, se presenta inversión privada, se presenta crecimiento demográfico gracias al retorno. Dentro de esta fase hay 10 veredas (de Chaparral 8, de Rioblanco 1, de Ataco 1 y de Planadas 0).

²⁹ EVAL construye un nuevo índice de consolidación, IC, por tres razones: el índice solamente está disponible para 3 años, el más reciente en 2012; sólo está disponible para los municipios de consolidación, lo cual impide hacer comparaciones; y no existe información para actualizar los datos de todas sus variables. Por ello se construyó un índice de consolidación lo más cerca al

original como fuera posible, tomando las variables que componen el índice original que estuvieran disponible para todo el país y para todo el periodo de estudio.

³⁰ De acuerdo con los datos del Índice de Consolidación de EVAL, el aumento de organizaciones sociales registradas en el municipio es especialmente relevante en 2.012 y 2.013 por su magnitud. En el municipio de Ataco en 2012 se pasó de 12 a 196 organizaciones, en Chaparral de 26 a 245, en Planadas de 6 a 113 en Rioblanco de 7 a 68. Es necesario un futuro análisis sobre las capacidades organizacionales y la duración de éstas en el tiempo. A estas organizaciones se suma la dinámica de las Juntas de Acción Comunal. Actualmente Ataco cuenta con 126 JAC, Chaparral con 196, Planadas con 114 y Rioblanco con 125, para un total de 561 JAC en el Sur del Tolima

³¹ Fuente: Secretaría de Interior, Dependencia de Inspección, Vigilancia y Control de Juntas de Acción Comunal

³² Al respecto “El Estado que tiene vida se ve en el papel, ha mejorado la posibilidad de la comunidad de transportarse. En términos organizativos, es importante darle herramientas y manejo a las JAC”- Teodomiro Hernández Ducuara, Secretario de Gobierno de Chaparral y miembro de la comunidad indígena.

“El Estado requiere de intermediarios para llegar a lo local, es clave que tengan un enlace de confianza”. Eustorgio Salgar. Concejal Ataco.

“Muchas mujeres están capacitadas y quieren sacar adelante proyectos, ya no requieren de más charlas, sino de liderar procesos con apoyo gubernamental, porque los recursos se quedan en tramitología y asesorías y capacitan a la gente y ellas quieren es ya trabajar. El problema es que los recursos no están aterrizando. No hay la implementación de un enfoque diferencial, Consolidación prometió colaborar en la legalización de los resguardos y eso no ha pasado. Además no hay atención diferencial, los mismos indígenas han hecho su diferencia para responder por lo que el Estado no les ha dado”. Teodomiro Hernández Ducuara, Secretario de Gobierno de Chaparral y miembro de la comunidad indígena.

³³ En los últimos 50 años la zona ha tenido los siguientes parlamentarios. Con excepción de Alfonso Murillo y Héctor Dechener todos chaparralunos:

Representantes a la Cámara: *Lorenzo Rivera Hernández Alfonso Gómez Méndez, Julián Maclean Cortina, Luz Castilla de Melo, Darío Ortiz Vidales, Héctor Dechener Borrero, Leovigildo Bernal Andrade, Carlos Eduardo Lozano, Alfonso Murillo Arias, Samuel Osorio Vanegas*

Senadores: Samuel Osorio Vanegas, Darío Echandia Olaya

³⁴ En la plenaria sobre Desarrollo Institucional y Fortalecimiento Comunitario y Reconciliación, realizada por en el marco de la Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial (Directiva Presidencial N. 06 del 2 de febrero de 2011) se anotó, a este respecto que: En los Municipios de PNCT, las comunidades no perciben que exista una relación directa entre sus necesidades y las acciones y decisiones por parte de la autoridad, denotándose así una fractura entre estas y el Estado en torno al alcance de la participación. Lo anterior se debe en gran medida a que los espacios de participación ciudadana promovidos por las autoridades son escasos y poco efectivos, y al mismo tiempo se percibe que las Autoridades no han apropiado dentro del modelo de gestión pública la importancia de la participación. Ver

http://www.tolima.gov.co/images/stories/diciembre2012/EVALUACION_DEL_DESEMPEÑO_INTEGRAL_DE_LOS_MUNICIPIOS_DEL_TOLIMA_2011.pdf

³⁵ Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el año 2.003 en el municipio de Ataco de un potencial de votación de 12.864, votaron 7.679 ciudadanos; en Chaparral de un potencial de votación de 31.905, votaron 11.233; en Planadas de un potencial de votación de 15.726, votaron 7.893 y para Rioblanco no se reportan datos.

Es importante recordar que en julio de 2.002 se presentaron una serie de renunciaciones de alcaldes en el Departamento, por presión de las FARC (Planadas Líbano, Santa Isabel, Venadillo, Anzoátegui, Alvarado, Rovira, Cajamarca, San Antonio, Ortega, Roncesvalles y Chaparral), lo cual se tradujo en una situación de “desgobierno.”

En las elecciones de alcalde de 2007, en Planadas de un potencial de votación de 17.082, votaron 9.862 ciudadanos; en Rioblanco de un potencial electoral de 13.921, votaron 7.229, en Ataco de un potencial electoral de 12.974 votaron 7.676 y en Chaparral de un potencial electoral de 32.329 votaron 14.806 personas.

Al respecto, ver Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, CERAC y Universidad de los Andes. Monografía Político Electoral, Departamento del Tolima 1.997 a 2.007

Este ciudadano será procesado nuevamente en mayo de 2005 por el asesinato del candidato presidencial liberal Luis Carlos Galán Sarmiento, proceso que conduce a condena en 2.011

³⁸ El índice de capacidad administrativa mide la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos que dan soporte a los procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la administración local. El índice se calcula a partir de siete indicadores, los cuales se enumeran a continuación: estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, nivel de sistematización, automatización de procesos, contratación por licitación o convocatoria pública, capacidad de interventoría y avance del sistema de control interno.

Ver <https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=s%2BqUIF%2BCw/o%3D&tabid=387>

³⁹ Volviendo a Duncan, Gustavo y Velasco, Juan David (*Revolucionarios pasados por coca: legado comunista y narcotráfico en las FARC*. Razón Pública. Bogotá, 2.013), vemos los efectos de dos de las intervenciones del periodo observado que incidieron en el debilitamiento del modelo de gobernabilidad de las FARC:

“(…) 2. La pérdida sustancial de la base social cocalera: Las fumigaciones masivas de hoja de coca y la sustitución de cultivos ilícitos distanciaron a la población colona del casco urbano de los municipios y la obligó a replantear su modelo productivo al

tener que sembrar pequeños lotes de coca en áreas cada vez más selváticas donde se reducía la probabilidad de la persecución estatal.

“3. La pérdida de funciones de Estado local: La guerrilla fue obligada a romper con los lazos clientelistas que había construido históricamente con la población civil. Los ejercicios de gobierno guerrillero, por ejemplo, requerían de una minúscula presencia activa, al menos para proteger a los campesinos y atender sus problemas de justicia y convivencia. Al tener que replegarse en la selva y en zonas de frontera — y al no poder concentrar tropas sobre el territorio por temor a los bombardeos aéreos — dejaban vía libre al Estado para que éste estableciera relaciones de lealtad con los civiles”

⁴⁰ Según los informes del Comité Departamental de Cafeteros del Tolima (En <http://www.federaciondefcafeteros.org/static/files/Tolima3.pdf>): en septiembre de 2.007, 1.326 caficultores participaban en el Programa de Cafés Especiales en las Hermosas, 1.014 más en el programa FLO Cafisur, 12 en el programa Orgánico Cafinorte, 130 en el programa Rainforest y 50 en el programa Guardabosques, para un total de 2.532 beneficiarios

⁴¹ Según el Ministerio de Agricultura (<https://www.minagricultura.gov.co/convocatorias/Documents/Ficha-Asistencia-Tecnica-Especial.pdf>), en el 2.013 su Programa de Asistencia Técnica Especial focalizó sus esfuerzos en los municipios del Sur del Tolima con el fin de promover proyectos productivos competitivos, de pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y forestales. El programa brindó un acompañamiento integral a estos productores con el fin de fortalecer sus capacidades para mejorar su acceso a los instrumentos de política sectorial y el desarrollo de sus emprendimientos productivos.

También en 2.013, a través de la Asistencia Técnica Especial, en el marco del Proyecto Movilizador para la Consolidación del Sur del Tolima, Desarrollo Rural con Enfoque Territorial: se cubrió a cerca de 12.500 familias a través de 18 núcleos, que aglutinan a 248 veredas, con el apoyo a las líneas productivas predominantes en la zona: café, cacao, caucho, aguacate, piscicultura, plátano y caña; y en líneas productivas menores como el frijol, ganadería, limón, y avicultura.

⁴² En Rioblanco se pusieron en marcha tres alianzas productivas de café especial: Asoceas-Virmax, Asomupor-Cafisur y Asoquebradon-Cafisur; en Planadas la alianza productiva de café especial de ACEDGA-Cafisur; en Ataco, una alianza en torno al plátano y limón que vincula a Asoaguabosques y PEPSI; y en Chaparral tres alianzas de café especial entre Asocalarama y Cafisur.

⁴³ Al respecto ver: http://www.tolima.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=9279:-escuela-y-cafe-una-de-las-100-ideas-que-esta-cambiando-el-mundo-de-la-educacion-segun-la-revista-semana&catid=2:noticias&Itemid=162

⁴⁴ Datos de las EVALUACIONES AGROPECUARIAS 2013, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria, Gobernación del Tolima

⁴⁵ El Índice de Pobreza Multidimensional es un indicador compuesto, con 10 parámetros o indicadores con una ponderación distinta según el grupo: Una persona se considera pobre si no tiene acceso en al menos 30% de los indicadores ponderados:

- **Educación** (ponderación de los parámetros 1 y 2 de 1/6);
Años de escolarización: sin acceso si ningún miembro del hogar ha completado cinco años de escolaridad
Niños escolarizados: sin acceso si los niños en edad escolar no asisten a la escuela
- **Asistencia sanitaria** - salud (ponderación de los parámetros 3 y 4 de 1/6).
- **Mortalidad infantil:** si un niño ha muerto en la familia
- **Nutrición:** sin acceso si un adulto o niño está desnutrido
- **Calidad de vida** - bienestar social (ponderación de los parámetros 5 al 10 de 1/18).
- **Electricidad:** sin acceso si el hogar no tiene electricidad
- **Saneamiento:** sin acceso no tienen un baño con condiciones suficientes o si su baño es compartido (según la definición MDG)
- **Agua potable:** sin acceso si el hogar no tiene acceso a agua potable o el agua potable está a más de 30 minutos caminando desde el hogar (Definición MDG)
- **Suelo:** sin acceso si el piso del hogar tiene suciedad, es de arena, tierra o estiércol
- **Combustible de hogar:** sin acceso si se cocina con leña, carbón o estiércol
- **Bienes:** sin acceso si el hogar no tiene más de uno de los siguientes bienes: radio, televisión, teléfono, bicicleta o moto

Una persona se considera pobre si se considera que no tiene acceso en al menos 30% de los indicadores ponderados. La intensidad de la pobreza indica la proporción de los indicadores a los que no se tiene acceso La intensidad de la pobreza indica la proporción de los indicadores a los que no se tiene acceso.

⁴⁶ Ver: Chaparral en cifras 2000 – 2010, Planadas en cifras 2000 – 2010, Ataco en cifras 2000 – 2010, y Rioblanco en Cifras 2000 -2010.

⁴⁷ Fuente: Departamento Nacional De Planeación, consultado el 20/09/2014 en:

<http://www.incoder.gov.co/documentos/Estrategia%20de%20Desarrollo%20Rural/Pertiles%20Territoriales/ADR%20Sur%20del%20Cesar/Otra%20Informacion/Agenda%20internaTolima.pdf>

⁴⁸ Según la Ley 10 de 1.990, los niveles de Atención responden a la complejidad de las necesidades y urgencias en salud. La atención básica la los Centros de Salud (Nivel 1) y algunos hospitales, donde se atienden bajas complejidades, citas prioritarias y prevención de la enfermedad. El segundo nivel es de complejidad media, toda vez que incluye servicios especializados y hospitalización básica. Dentro de este nivel existen dos categorías: en la categoría 1 las especializaciones ofrecidas son psicología, cirugía general, pediatría y anestesiología; en la Categoría 2, el énfasis es rehabilitación y recuperación de la salud.

Finalmente, el tercer nivel, de alta complejidad, es especializado y encaminado a la recuperación de problemas de salud de nivel quirúrgico y médico-quirúrgico.

⁴⁹ Con base en Chaparral en cifras 2000 – 2010, Planadas en cifras 2000 – 2010, Ataco en cifras 2000 – 2010, y Rioblanco en Cifras 2000 -2010, puede afirmarse que:

En preescolar, la Tasa de Cobertura Neta subió entre 2.001 y 2.005: en Chaparral 60,6%; Ataco 20,5%, Rioblanco 33% y Planadas con 40,6%; la Tasa de Cobertura Bruta para el mismo periodo tuvo un comportamiento similar en Chaparral 73,4%; Ataco 22,6%, Rioblanco 36,4% y Planadas con 47,9%. En el periodo comprendido entre 2005 y 2010 creció la TCN en Ataco con el 26,7% y Planadas 12,8%; bajo en Chaparra en -19,7% y Rioblanco -3,5%; la TCB subió en Ataco con el 39,3%, Rioblanco 7,5% y Planadas 12,8%, bajo en chaparral con -12,2%.

En primaria al igual que preescolar la tendencia es positiva, la TCN entre 2001 y 2005 subió: en Chaparral 19,6%; Ataco 26%, Rioblanco 8,3% y Planadas con 6,6%, la TCB para el mismo periodo en Chaparral 29,6%; Ataco 33,9%, Rioblanco 15,3% y Planadas con 17,6%. En el periodo comprendido entre 2005 y 2010 creció la TCN en Rioblanco 7,1% y Planadas 6,4%; bajo en Chaparra en -51,8% y Ataco -26,5%; la TCB subió en Rioblanco 7,1% y Planadas 6,4%; bajo en chaparral con -44,5% y Ataco -11,1%.

En educación secundaria y media también subió, la tendencia es positiva; la TCN entre 2001 y 2005: en Chaparral 14,1%; Ataco 15,6%, Rioblanco 5,1% y Planadas con 3,6%, y la TCB para el mismo periodo en Chaparral 24,3%; Ataco 23%, Rioblanco 9,4% y Planadas con 6,4%. En el periodo comprendido entre 2005 y 2010 creció la TCN en Chaparral 9%; Ataco 11,9%, Rioblanco 17,9% y Planadas con 18,7%, mientras la TCB para el mismo periodo en Chaparral 24,3%; Ataco 34,1%, Rioblanco 51,1% y Planadas con 41,5%.

⁵⁰ Documentos Chaparral en cifras 2000 – 2010, Planadas en cifras 2000 – 2010, Ataco en cifras 2000 – 2010, y Rioblanco en Cifras 2000 -2010.

⁵¹ El Contrato Plan de la Nación con la región Sur del Departamento del Tolima es un acuerdo estratégico para el desarrollo del Territorio. Un acuerdo de voluntades entre la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales cuyo objeto es la planificación, ejecución y financiación mancomunada de políticas, programas y proyectos para el desarrollo integral del territorio con una visión de largo plazo (Ley de Plan de Desarrollo y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Además, aspira a lograr la coordinación y complementación entre diferentes niveles de gobierno entre los presupuestos públicos. El objetivo es lograr un mayor impacto en la gestión pública y fundamentalmente realizar un ejercicio de articulación. El desarrollo rural con enfoque territorial entendido como un proceso continuo y ordenado de transformaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales, cuya finalidad es mejorar las condiciones ambientales e institucionales es la guía conceptual de dicho acuerdo y la finalidad es mejorar las condiciones y calidad de vida de las comunidades que ocupan y aprovechan un espacio rural determinado con el fin de impulsar su desarrollo y competitividad. El área de intervención son 9 municipios: Ataco, Chaparral, Planadas, Rioblanco, Coyaima, Natagaima, Ortega, Roncesvalles y San Antonio. El acuerdo tiene los siguientes ejes estratégicos: Desarrollo rural con enfoque territorial, Desarrollo social: salud y vivienda urbana e infraestructura: Anillo vial del Sur del Tolima, agua potable, saneamiento, tecnologías de información y telecomunicaciones. Para más información, ver: http://www.tolima.gov.co/images/stories/Julio2014/Acuerdo_Estrategico_Tolima.pdf

⁵² El Contrato Plan de la Nación con la región Sur del Departamento del Tolima prevé una inversión en salud para la zona de \$92.000 millones de pesos, para el fortalecimiento de red en salud y seguridad alimentaria; en educación la inversión es de \$83.000 millones de pesos destinados al desarrollo de un programa educativo regional pertinente para la reactivación económica y la convivencia pacífica del Sur del Tolima, fortalecimiento Centros Regionales de Educación Superior –CERES- para el progreso y la convivencia pacífica en el Sur del Tolima, Modernización de las instituciones educativas del Sur del Tolima, y Mejoramiento de la infraestructura y dotación educativa para desarrollar ambientes de aprendizaje aptos.

⁵³ El Programa caminos para la prosperidad en Chaparral tiene como objetivo el mejoramiento tramo Tuluni- La Vegonia, con una inversión de \$804 millones; en Ataco el mejoramiento tramo San Antonio- Andes- Estrella, con una inversión de \$446 millones; en Planadas el mejoramiento tramo Planadas- La Cumbre- El Paraíso, con una inversión de \$714 millones; y en Rioblanco el mejoramiento tramo Rioblanco- Mesa de Palmichal- Las Señoritas, con una inversión de \$625 millones. Todas las inversiones mencionadas en vías tenían prevista su finalización en el año 2013.

Los proyectos del Plan 2500-INVÍAS en ejecución o ejecutados en Chaparral, mantenimiento tramo Chaparral- Ortega- Guamo, con una inversión de \$33.224 millones, finalización prevista para el 2014; además el mejoramiento y construcción tramo Chaparral- Limón- Río Blanco, con una inversión de \$968 millones; Estudios y Estructuración. Mejoramiento y construcción tramo Chaparral- Limón- Río Blanco, con una inversión de \$17.470 millones y finalización prevista para el 2014. En rehabilitación hubo atención a sitios críticos, el tramo Carretera Chaparral- Ortega, Ruta 36, con una inversión de \$1.965 millones y obras de emergencia en el puente Peralonso en la carretera Chaparral- Ortega, con una inversión de \$1.120 millones. En Ataco se dio mejoramiento y construcción tramo Ataco- Nemes, con una inversión de \$6.582 millones, y está en estudios y Estructuración el mejoramiento y construcción tramo Ataco- Nemes, con una inversión de \$5.141 millones con fecha prevista de culminación para el 2016.

⁵⁴ Cano, Vallejo y otros, El mercado mundial del café y su impacto en Colombia. Banco de La Republica. Consultado el 20/09/2014 en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-710>

ANEXOS

ANEXO I: METODOLOGÍA

La información, conclusiones y recomendaciones presentadas se basan en evidencia. Evidencia tanto cuantitativa como cualitativa, que ofrece un panorama sobre la situación encontrada y los cambios a los que responde; e igualmente plantea posibilidades futuras para apoyar el cambio de dirección de tendencias negativas y/o contrarias al estado social de derecho.

Dentro de la metodología utilizada, resalta el uso de múltiples herramientas de recolección y análisis de información:

1. Herramientas cualitativas de registro utilizadas

Revisión de fuentes secundarias (67 documentos, entre informes, artículos y libros)

Las fuentes secundarias consultadas, sin incluir 16 documentos citados en las notas de pie de página, fueron:

Tolima

1. *Panorama actual del Tolima en 2002*

Analiza la presencia y actuación de grupos insurgentes y de autodefensa de 1990 hasta 2002.

Fuente: OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, Panorama actual del Tolima, 2002, ISSN: 1657-818X / Serie geográfica No. 9 / Consultado en 10/08/2014 En:

http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/tolima/tolima.pdf

2. *Aceleración de los OIM en Chaparral y Ataco Tolima.*

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- en Colombia e ISAGEN, entregan este documento que contiene la propuesta de aceleración de los ODM (MAF en inglés) en dos municipios del sur del Tolima: Chaparral y Ataco.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “DOCUMENTO TERRITORIAL DE ACELERACIÓN DE LOS ODM: MUNICIPIOS DE ATACO Y CHAPARRAL DEPARTAMENTO DE TOLIMA, COLOMBIA” consultado el 09/08/2014. En: <http://www.pnud.org.co/2012/tolima.pdf>

3. *Tesis: Acción colectiva campesina en entornos de alto riesgo*

Se aborda el problema de la relación entre acción colectiva de carácter contencioso y conflicto armado, desde la perspectiva teórica de la Acción Colectiva de Ato Riesgo, no utilizada hasta el momento para la exploración y explicación de la protesta en Colombia. Se concreta el análisis con el estudio comparado de tales procesos en los municipios de Chaparral y El Líbano en el departamento del Tolima, para los últimos tres lustros.

Fuente: BAUTISTA Sandra, Acción colectiva campesina en entornos de alto riesgo, Consultado en 10/08/2014 En: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3025/1/sandracarolinabautistabautista.2010.pdf>

4. *¿Subordinación o Autonomía? El Ejército Colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1965*

El trabajo de investigación tiene como objetivo central analizar el proceso de transformación del Ejército colombiano entre 1953 y 1965, que estuvo marcado por decisiones políticas de los gobernantes en la arena militar y apuestas fácticas que desarrolló el cuerpo castrense con el fin de eliminar las primeras manifestaciones de guerrillas proto-revolucionarias

Fuente: NIETO Pablo, “¿SUBORDINACIÓN O AUTONOMÍA? EL EJÉRCITO COLOMBIANO, SU RELACIÓN POLÍTICA CON EL GOBIERNO CIVIL Y SU CONFIGURACIÓN EN LA VIOLENCIA, 1953-1965”. Consultado en 10/08/2014 En: <http://www.bdigital.unal.edu.co/2797/1/468293.2010.pdf>

5. *Caracterización socio-demográfica del área de desarrollo rural del sur del Tolima*

Fuente: Incoder “CARACTERIZACIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA DEL ÁREA DE DESARROLLO RURAL DEL SUR DEL TOLIMA” consultado el 09/08/2014.

http://www.incoder.gov.co/documentos/Estrategia%20de%20Desarrollo%20Rural/Pertiles%20Territorial%20es/ADR_SURDEL TOLIMA/Perfil%20Territorial/CARACTERIZACION%20SOCIO-DEMOGRAFICA%20SUR%20DEL%20TOLIMA.pdf

6. *Algunos indicadores sobre situación de derechos humanos en el sur del Tolima ACNUR 2004*

El departamento del Tolima ha sido escenario de múltiples conflictos sociales y políticos en la historia de Colombia y al iniciar el nuevo milenio sigue siendo un espacio de conflicto, espacio que ha venido presenciando una aguda disputa territorial entre los grupos de autodefensas y las FARC.

Fuente: OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH, “Algunos indicadores sobre situación de derechos humanos en el sur del Tolima” 2004, Consultado el 10/08/2014. En: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/672.pdf?view=1>

7. *Panorama actual Del Tolima 2005.*

La intensidad de la violencia producida por los grupos irregulares indica la existencia de una fuerte pugna por el control de posiciones con elevado valor estratégico en zonas específicas del norte, centro, sur y oriente del departamento.

Fuente: OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH, “Panorama actual del Tolima 2005”, Consultado el 10/08/2014. En: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/867.pdf?view=1>

8. *Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE TOLIMA 1997 a 2007*

Presenta un análisis cuantitativo de la violencia asociada tanto al conflicto armado como a la violencia relacionada con la delincuencia común, mediante el uso de herramientas gráficas, del departamento de Tolima, entre 1997-2007.

Fuente: Misión de observación electoral “. Análisis del mapa político del Tolima” y “Hipótesis de captura del Estado”, Pg 35- 115 Consultado el 10/08/2014. En: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/tolima.pdf

9. *Dinámicas del conflicto armado en Tolima y su impacto humanitario*

Tolima es una de las diez regiones en donde se está desarrollando el plan de guerra Espada de Honor, que empezó a implementarse en febrero de 2012 con el propósito de golpear y desarticular a las FARC y al ELN.

Fuente: Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz UNIDAD DE ANÁLISIS ‘SIGUIENDO EL CONFLICTO’ - BOLETÍN # 62. Consultado el 10/08/2014. En:

http://archive.ideaspaz.org/images/DocumentoMonitoreo_ConflictoArmado_Tolima_Julio2013.pdf

10. *Tolima en Cifras 2012*

Fuente: Gobernación del Tolima. “Tolima en cifras 2011” Consultado el 09/08/2014 en:

En éste documento se encuentra caracterización poblacional del departamento y profundiza en los Indicadores de desarrollo económico: Producción Agrícola, Producción Minera, Producción de hidrocarburos, regalías, moneda y finanzas, movimiento de sociedades y comercio exterior.

Fuente: Gobernación del Tolima. “Tolima en cifras 2012” Consultado el 09/08/2014 en:

http://www.tolima.gov.co/images/stories/diciembre2013/Tolima_en_Cifras_12.pdf

11. *Informe Departamental de Hechos Victimizantes a 2012*

Describe la cantidad de personas afectadas por hechos victimizantes en el marco del conflicto interno armado, sin hacer referencia a las posibles políticas gubernamentales o acciones de los distintos grupos armados que podrían explicar los cambios en las cifras, trabajo que debería realizarse posteriormente a través de una investigación histórica más detallada. (Detalle hechos de denuncia y ocurrencia para los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco).

Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, “informe departamental de hechos victimizantes 2012”. Consultado el 09/08/2014 en:

<http://www.cunday-tolima.gov.co/apc-aa-files/62366434396235636465366633383534/tolima.pdf>

12. *Resultados preliminares de la implementación del registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad Departamento del Tolima*

El documento pone a disposición de los interesados un análisis general descriptivo de la situación de discapacidad observada en el Departamento, con los resultados de los 46 municipios y organizada en seis secciones: 1. Perfil sociodemográfico; 2. Características de la discapacidad; 3. Salud y aspectos relacionados; 4. Nivel educativo; 5. Participación social; 6. Situación laboral.

Fuente: DANE, “Resultados preliminares de la implementación del registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad Departamento del Tolima” 2005, Consultado el 09/08/2014 en:

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Tolima%20marzo%202005.pdf>

13. *Ranking municipal Del Tolima.*

Información de municipios del Tolima: Sector Salud, Necesidades Básicas Insatisfechas, Desplazamiento Forzado, Agua Potable y Saneamiento Básico, Infraestructura para el desarrollo, Telefonía, Comportamiento tributario, Pasivo Pensional.

Fuente: Federación Colombiana de Municipios, “Ranking Municipal del Tolima”, Consultado el 09/08/2014 en:

<http://rovira-tolima.gov.co/apc-aa-files/65613362633835613839313031313236/GacetaTolima.pdf>

14. *Acuerdo Estratégico Sur del Tolima.*

Acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio, en proyectos para nueve municipios del sur del Tolima entre ellos (Planadas, Ataco, Chaparral y Rioblanco), los proyectos en ejes estratégicos de Desarrollo rural con enfoque territorial; Desarrollo Social (salud, educación y vivienda); Infraestructura, (infraestructura Vial, Electrificación rural, Plan departamental de Agua y TLC) y sostenibilidad del medio ambiente.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Consultado el 09 de agosto de 2014.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Acuerdo%20Estrategico%20Tolima.pdf>

15. *Tolima en Cifras 2011*

Caracterización poblacional del departamento y profundiza en los Indicadores de desarrollo económico: Producción Agrícola, Producción Minera, Producción de hidrocarburos, regalías, moneda y finanzas, movimiento de sociedades y comercio exterior.

Fuente: Gobernación del Tolima. “Tolima en cifras 2011” Consultado el 09/08/2014 en:

http://www.gobernaciondeltolima.com/TOLIMA_EN_CIFRAS_2011.pdf

16. *100 hechos de grandeza en el Tolima.*

Presenta los 100 logros más importantes durante los primeros 20 meses de Gobierno, con los cuales se da cumplimiento al programa de gobierno y al Plan de Desarrollo “Unidos por la Grandeza del Tolima 2012 – 2015”.

Fuente: Gobernación del Tolima. “100 hechos de grandeza” Consultado el 09/08/2014 en:

<http://www.tolima.gov.co/images/stories/octubre2013/100hechosgt.pdf>

17. *OCDE entrega recomendaciones que serán hoja de ruta para las políticas de desarrollo territorial: DNP*

DNP sostiene que Colombia ya entro en la implementación de políticas donde las regiones marcan el rumbo para hacer competitivo al país. La OCDE recomienda a Colombia agenda ambiciosa en materia de reformas que den más participación a las regiones.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, “OCDE entrega recomendaciones que serán hoja de ruta para las políticas de desarrollo territorial”, consultado el 09/08/2014. En:

<https://www.dnp.gov.co/sala-de-prensa/Paginas/OCDE-entrega-recomendaciones-que-ser%C3%A1n-hoja-de-ruta-para-las-pol%C3%ADticas-de-desarrollo-territorial-DNP.aspx>

18. *CONPES 3723 de 2012*

El CONPES pretende “El desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no se ve obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE, fundamentando todas las intervenciones de la AICMA en el goce efectivo de derechos y el enfoque diferencial” mediante “el

fortalecimiento institucional del PAICMA para una coordinación efectiva de la AICMA en el ámbito nacional y territorial y la descontaminación o “liberación” de las tierras afectadas por MAP, AEI y MUSE” Entre los municipios priorizados del proyectos están: Chaparral, Rioblanco y Planadas
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, “IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO DENOMINADO FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN CONTRA MINAS EN COLOMBIA”, consultado el 10/08/2014. En: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/Conpes_3723_de_2012.pdf

Planadas

19. *Diagnóstico municipio de Planadas año 2000.*

Fuente: Alcaldía municipal de Planadas.

<http://www.planadas-tolima.gov.co/apc-aa-files/38653666666164386461336138613534/pbotplanadascomponenteurbano.pdf>

20. *Perfil Planadas DANE 2005*

Perfil del municipio según del censo general de población 2005, Informa de indicadores socioeconómicos. (Vivienda, personas desagregada por edad y sexo, educación, estado civil, y actividad económica).

Fuente: DANE, “Perfil Chaparral censo 2005”, Consultado el 10/08/2014 en:

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/73555T7T000.PDF

21. *Planadas en Cifras 2000 -2010*

En esta publicación se aborda la evolución coyuntural del desempeño de todos y cada uno de los sectores: Demografía, Salud y Bienestar Social, Educación, Necesidades Básicas Insatisfechas, Servicios Públicos, Actividad Económica, Desarrollo Institucional, Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Índice de Pobreza Multidimensional durante el período 2000-2010.

Fuente: Gobernación del Tolima. “Estadísticas Básicas de Planadas 2000- 2010” Consultado el 09/08/2014 en: <http://www.tolima.gov.co/municipios/muni/planadas/files/planadas%202000-2010%20ok.pdf>

Rioblanco

22. *Perfil socioeconómico Rioblanco DANE 2005*

Perfil del municipio según del censo general de población 2005. Informa de indicadores socioeconómicos (Vivienda, personas desagregadas por edad y sexo, educación, estado civil, y actividad económica).

Fuente: DANE, “Perfil Chaparral censo 2005”, Consultado el 10/08/2014 en:

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/73616T7T000.PDF

23. *Rioblanco en Cifras 2000-2010.*

En esta publicación se aborda la evolución coyuntural del desempeño de indicadores en: Demografía, Salud y Bienestar Social, Educación, Necesidades Básicas Insatisfechas, Servicios Públicos, Actividad Económica, Desarrollo Institucional, Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Índice de Pobreza Multidimensional durante el período 2000-2010.

Fuente: Gobernación del Tolima. “Estadísticas Básicas de Rioblanco 2000- 2010” Consultado el 09/08/2014 en: <http://www.tolima.gov.co/municipios/muni/rioblanco/files/rioblanco%202000-2010%20ok.pdf>

24. *Plan de Desarrollo en salud de Rioblanco.*

Fuente: Alcaldía de Rioblanco “Plan de desarrollo local en salud 2008 Rioblanco”. Consultado el 09/08/2014 en: http://www.rioblanco-tolima.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbox-1-&x=1881955

25. *Plan de Desarrollo Campo para Todos 2012 – 2015.*

Fuente: Alcaldía de Rioblanco “Plan de desarrollo local en salud 2008 Rioblanco”. Consultado el 09/08/2014 en: <http://rioblanco-tolima.gov.co/apc-aa-files/35333734353062643734613763653731/plan-de-desarrollo-2.012-.pdf>

26. *Plan Básico de Ordenamiento Territorial 2000- 2009*

Fuente: Alcaldía de Rioblanco “Plan Básico de ordenamiento territorial Rioblanco 2000 – 2009”
Consultado el 10/08/2014 en: <http://rioblanco-tolima.gov.co/apc-aa-files/35333734353062643734613763653731/plan-de-ordenamiento-territorial.pdf>
27. *Tolima: Rioblanco / DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.*
Ubicado en biblioteca Luis Ángel Arango.

Chaparral

28. *Perfil socioeconómico Chaparral DANE 2005*

Perfil del municipio según del censo general de población 2005, Informa de indicadores socioeconómicos. (Vivienda, personas desagregada por edad y sexo, educación, estado civil, y actividad económica).

Fuente: DANE, “Perfil Chaparral censo 2005”, Consultado el 10/08/2014 en:
https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/73168T7T000.PDF

29. *Plan de desarrollo 2008 - 2011*

Fuente: Alcaldía de Chaparral, Plan de desarrollo “la chaparral que nos interesa” periodo 2008-2011.
http://www.chaparral-tolima.gov.co/apc-aa-files/36376539326331303664643234356537/Microsoft_Word___Decreto_PDM_2008_2011_1.0.Pdf

30. *Apreciación de Seguridad en Chaparral, el Departamento del Tolima, estadísticas nacionales y medidas preventivas*

Recuento de los últimos y más recientes incidentes de seguridad en el Departamento del Tolima, el municipio de Chaparral y el entorno del proyecto hidroeléctrico del Río Amayán.

Fuente: Grupo Atlas de Seguridad Integral, Consultado el 10/08/2014 en:
<http://www.atlas.com.co/sia/public/uploads/informe-preventivo/SIA%20Apreciaci%C3%B3n%20de%20Seguridad%20en%20Chaparral%20y%20el%20Tolima.pdf>

31. *Chaparral en Cifras 2000 -2010*

En esta publicación se aborda la evolución coyuntural del desempeño de todos y cada uno de los sectores: Demografía, Salud y Bienestar Social, Educación, Necesidades Básicas Insatisfechas, Servicios Públicos, Actividad Económica, Desarrollo Institucional, Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Índice de Pobreza Multidimensional durante el período 2000-2010.

Fuente: Gobernación del Tolima. “Estadísticas Básicas de chaparral 2000- 2010” Consultado el 09/08/2014 en:
<http://www.tolima.gov.co/municipios/muni/chaparral/files/chaparral%20en%20cifras%202000-2010.pdf>

32. *Programa de Gobierno Ahora sí Chaparral.*

Gobernabilidad: Plan de gobierno Alcalde Hugo Arce 2012- 2015.

Fuente: Alcaldía de Chaparral “Programa de gobierno ahora sí Chaparral”, consultado el 10/08/2014 En:
http://www.chaparral-tolima.gov.co/apc-aa-files/32636536343230656434666531353961/programa_de_gobierno.pdf

33. *Boletín sobre regalías Chaparral*

Fuente: Sistema General de Regalías, “SGR le dio cinco veces más recursos de inversión a Chaparral”, consultado el 10/08/2014 En:
<https://www.sgr.gov.co/Portals/0/Blog/Files/1/537/SGR%20le%20dio%20cinco%20veces%20m%C3%A1s%20recursos%20de%20inversi%C3%B3n%20a%20Chaparral.pdf>

34. *Chaparral una ciudad con historia.*

Fuente: Bernal Leovigildo, Chaparral una ciudad con historia, Ed CIMAZ, 1997.

Ubicado en biblioteca Luis Ángel Arango.

35. *Bolívar, Camilo, Monografías municipios del Tolima: Chaparral. 1978*

Ubicado en biblioteca Luis Ángel Arango.

36. *Cámara de Comercio de Ibagué, Coruniversitaria; Chaparral: monografía municipal 1990.*

Ubicado en biblioteca Luis Ángel Arango.

37. *Chaparral: estadísticas básicas / Gobernación del Tolima. Departamento Administrativo de Planeación. Programa de Estadística 1992.*
Ubicado en biblioteca Luis Ángel Arango.

Ataco

38. *Diagnostico local de salud municipio de Ataco Tolima 2008*

Fuente: Alcaldía de Ataco, Consultado el 10/08/2014. En:<http://www.ataco-tolima.gov.co/apc-aa-files/63666166313632633761393333663732/diagnostico.pdf>

39. *Plan estratégico para el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias en el núcleo productivo Polecito*

Programa de “ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, Y LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES Y DE JÓVENES”

Fuente: USAID Programa ADAM, Consultado el 10/08/2014. http://www.ataco-tolima.gov.co/apc-aa-files/39636637373136663066663466313464/PLAN ESTRATEGICO___Polecito.pdf

40. *Perfil Ataco DANE 2005*

Perfil del municipio según del censo general de población 2005, Informa sobre indicadores socioeconómicos. (Vivienda, personas desagregada por edad y sexo, educación, estado civil, y actividad económica).

Fuente: DANE, “Perfil Chaparral censo 2005”, Consultado el 10/08/2014 en:

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/73067T7T000.PDF

41. *Ataco en cifras 2000 -2010*

En esta publicación se aborda la evolución coyuntural del desempeño de todos y cada uno de los sectores: Demografía, Salud y Bienestar Social, Educación, Necesidades Básicas Insatisfechas, Servicios Públicos, Actividad Económica, Desarrollo Institucional, Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Índice de Pobreza Multidimensional durante el período 2000-2010.

Fuente: Gobernación del Tolima. “Estadísticas Básicas de ataco 2000- 2010” Consultado el 09/08/2014 en:

<http://www.tolima.gov.co/municipios/muni/ataco/files/ataco%202000-2010%20%20ok.pdf>

42. *Tolima: Ataco.*

Autor Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1998

Editorial: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Política Social, DANE, 1998.

Ubicado en Biblioteca Luis Ángel Arango.

Transversales

43. *Población y guerra civil.*

Este estudio sobre las FARC busca hacer una síntesis de la evolución de esta organización con base en la revisión de tres ejes. En primer lugar analiza las representaciones de las farc sobre sí mismas y las que la sociedad ha elaborado de esa guerrilla. En segundo lugar, analiza el desarrollo militar en un sentido amplio (estrategias, métodos de guerra, recursos y dominios territoriales). Y en tercero, las relaciones del grupo insurgente con la población civil.

Fuente: Centro de Memoria Histórica, “Población y guerra civil 1949 – 2013”.

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf>

44. *Revista Criminalidad Vol. 2*

Génesis y actuación de las guerrillas en Colombia.

Fuente: Revista Criminalidad 1959. Las Guerrilla -Génesis, y actuación de las guerrillas pg 26 -36.

Consultado 10/08/2014 En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/otras/vol2.pdf

45. *Revista Criminalidad Vol. 43*

Análisis de delitos por departamentos.

Fuente: Revista Criminalidad 2000. Aspectos generales del delito, ciudades más afectas por delito, orden público, población delincuente. Consultado 10/08/2014 En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/otras/vol43.pdf

46. *Revista Criminalidad Vol.42*

Análisis de delitos por departamentos.

Fuente: Revista Criminalidad 1999. Aspectos generales del delito, ciudades más afectas por delito, orden público, población delincuente, evolución cuantitativa de la delincuencia en Colombia. Consultado 10/08/2014 En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/otras/vol42.pdf

47. *Revista Criminalidad Vol. 54 - 01*

Exégesis de los delitos en Colombia 2011

Fuente: Revista Criminalidad 2011."Exégesis de los delitos en Colombia 2011". Consultado 10/08/2014

En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol54/01Exegesisdelosdelitos.pdf

48. *Revista Criminalidad Vol. 53 - 01*

Criminalidad y análisis espacial de los delitos en Colombia, 2010

Fuente: Revista Criminalidad 2010."Exégesis de los delitos en Colombia 2011". Consultado 10/08/2014

En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol53_1/01Criminalidad.pdf

49. *Revista Criminalidad Vol. 52-1*

Criminalidad en cifras, tablas de delitos y contravenciones.

Fuente: Revista Criminalidad 2009. Criminalidad en cifras, tablas de delitos y contravenciones.

Consultado 10/08/2014 En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol52_1/01Criminalidad.pdf

50. *Revista Criminalidad Vol. 48*

Criminalidad en cifras, tablas de delitos y contravenciones.

Fuente: Revista Criminalidad 2005. Criminalidad en cifras, tablas de delitos y contravenciones, análisis de delitos y contravenciones. Consultado 10/08/2014 En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/otras/vol48.pdf

51. *Revista Criminalidad Vol. 44*

Seguridad: De los delitos de impacto social 2001

Fuente: Revista Criminalidad 2011."De los delitos de impacto social 2001". Consultado 10/08/2014 En:

http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/otras/vol44.pdf

Consulta a fuentes primarias (ciudadanos y expertos) a través de 33 entrevistas y un taller con 23 líderes regionales (información recabada entre el 29 de agosto y el 9 de octubre de 2014)

LUGAR	DIA	ACTOR	CARACTERÍSTICAS
Ibagué	29 de agosto 2014	Ana María Lopera	Encargada del área de responsabilidad social de la Universidad de Ibagué.
		Lucy Espitia	Coordinadora Unidad de Restitución de Tierras del Tolima.
		José Luis Ruiz	Encargado del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo del Tolima.
		Mónica Carvajal	Defensora Comunitaria del Sur del Tolima de la Defensoría del Pueblo.
		Jaime Morales	Actualmente es funcionario de la Unidad de Consolidación y ha estado vinculado con programas de cooperación internacional.
	30 de agosto 2014	Augusto Arias	Funcionario de la Unidad de Consolidación, ex asesor de paz.
		José Edwin Piña	Joven líder cafetero y catador del municipio de Planadas -área rural-
	31 de agosto 2014	Gustavo Morales	Ingeniero Forestal vinculado con el Sena y con una importante trayectoria en el fortalecimiento de organizaciones comunitarias.

LUGAR	DIA	ACTOR	CARACTERÍSTICAS
Ibagué (cont.)	1 de septiembre 2014	Jaime Eduardo Reyes	Investigador y docente de la Universidad de Ibagué. Hasta hace poco decano de economía y es un opositor candidato a la Gobernación del Tolima.
		Carlos A. Cabrera	Secretario de Agricultura de la Gobernación del Tolima.
		Robert Mora	Funcionario de la Secretaria de Agricultura, exconcejal de Planadas.
		Jesús María Monín	Secretario encargado de población vulnerable y miembro de la comunidad indígena de Coyaima.
		Miguel A. Casas	Funcionario ARD Tolima
		Kelly Johana Camacho	Funcionario ARD Tolima
		Lady Johana Lozano	Funcionario ARD Tolima
		Renzo A. Gutiérrez	Funcionario ARD Tolima
		Edna Victoria Gil	Funcionario ARD Tolima
Luis Fernando Granja	Director regional ARD Tolima.		
Chaparral -Taller comunitaria des Planadas- Rioblanco	2 de septiembre 2014	Héctor Ferney Rodríguez - Rioblanco-	Inspector de Policía, inspector de tránsito, coordinador de Casa de Justicia y Coordinador Comité Local de Justicia.
		Jose Libardo Suarez Cardoso - Rioblanco-	Campeño, dos veces concejal de Rioblanco y Presidente de la Junta de Acción Comunal.
		Hersai Mendoza -Rioblanco-	Lider campesino, miembro de la Asociación Productiva Anamichú y fiscal de la Junta de Cafisur.
		José Aldemar Vanegas - Rioblanco-	Líder Junta de Acción Comunal y miembro del Consejo Municipal.
		Gentil Corredor Diaz - Rioblanco-	Concejal de la Vereda Irlanda.
		Heriberto Muñoz -Rioblanco-	Secretario de la Personería.
		Leonardo Quiñonez -Rioblanco-	Transportador
		Norbey Gutierrez Uribe - Planadas-	Concejal.
		Ober Mora -Planadas-	Fue concejal y se dedica a la caficultura.
		Robinson Restrepo-Planadas-	Agricultor y se dedica a la caficultura.
		Fabio Agudelo -Planadas-	Agricultor y transportador.
		Carlos Javier Ramirez - Planadas-	Caficultor de la Asociación Asoatá del corregimiento de la Gaitania.
		Leonorice Villamil Toro - Planadas-	Concejal de Gaitania.
		Luz Mila Sánchez -San José de las Herosas-	Corregidora de San José de las Herosas y miembro de la Asomupros -Asociación de mujeres-
		Danilo Rey-Planadas-	Presidente de la Junta de Acción Comunal vereda El Rubí.
Victor Manuel Sánchez -San José de las Herosas-	Presidente de la Junta de Acción Comunal de San José de las Herosas.		
Maximiliano Guerrero - Planadas-	Líder campesino vereda el Rubí.		
Chaparral	3 de septiembre de 2014	Teodomiro Hernández	Secretario de gobierno de Chaparral y miembro del cabildo indígena Yaguara.
		Johana Rodríguez	Enlace Unidad de Consolidación en Chaparral.
		Celia Campos Riveros	Encargada oficina participación comunitaria Chaparral.
		Gustavo Gutiérrez	Secretario con funciones de educación.
		Janeth Calderón	Concejal Chaparral.
		Clímaco Arias	Fue director del Plante y trabajó con ARD, tiene un amplio conocimiento de la zona.
Leonardo Avilés García	Director Casa de Justicia Chaparral.		

LUGAR	DIA	ACTOR	CARACTERÍSTICAS
Ataco	4 de septiembre de 2014	(Reunión)	Se asistió por invitación del alcalde al Comité de Justicia Transicional y fue muy importante porque estaban presentes actores a nivel nacional, regional y local, así como representantes de la sociedad civil y comunidades étnicas - indígenas, negra y ROM-
		Wencesalo Villa	Funcionario de la Unidad de Consolidación y gran conocedor de la zona.
		Maximiliano Guerrero - Planadas-	Lider de la comunidad afrocolombiana y representante de Afroataco
		José Antonio Ramírez	Alcalde de Ataco
Ataco	5 de septiembre de 2014	Libardo Olivera	Personero de Ataco.
		Eustorgio Alcocer	Concejala Ataco.
Chaparral	5 de septiembre de 2014	Dagmar Hernandez	Miembro de la Red de Mujeres, de la vereda Las Tapias del corregimiento de Amoya.
		María Ximena Figueroa	Lider de la comunidad indígena y miembro de la Red de Mujeres de Chaparral.
Bogotá	9 de octubre 2014	Brigadier General Jesús Martínez Espinel	Comandante de la Quinta División del Ejército
Bogotá / Ibagué	9 de octubre 2014	Carolina Vásquez	Gerente de la Unidad de Consolidación Territorial para la cordillera central – Tolima

2. Herramientas cuantitativas de registro utilizadas

Se consultaron 70 indicadores, algunos de los gráficos descriptivos pueden consultarse en el siguiente anexo. Dentro de los indicadores consultados, resaltan las siguientes fuentes cuantitativas:

- Cifras de delitos y contravenciones entre los años 2000 a 2013, con énfasis en violaciones a derechos humanos, homicidios, confrontación armada y actuación de guerrillas.
- Indicadores de desarrollo social, como el índice GINI, indicadores de dinámica forestal, minera,
- Indicadores de gobernabilidad, como el desempeño fiscal, índice de concentración política (Herfindahl), porcentajes de votos y participación en elecciones, índice de gobierno abierto, de capacidad administrativa, de desempeño integral y solicitudes de restitución, índice de consolidación, entre otros.

3. Tratamiento dado a la información para su análisis

Se aplicó:

- Síntesis y resumen de cambios identificados a partir de información secundaria cualitativa
- Identificación de tendencias percibidas, hitos de cambio y diferencias en las percepciones según edad, género y rol social, a partir de las entrevistas y en el taller grupal.
- Análisis gráfico (estadístico y mediante georreferenciación) de la evolución en el tiempo de los indicadores cuantitativos.
- Validación de hallazgos cualitativos con información cuantitativa a partir de ponderaciones y aplicando métodos de contraste y contradicción.
- Construcción de un nuevo índice de consolidación, ante la inexistencia de un dato actualizado.

Se construyó un Índice de Consolidación porque el índice de consolidación existente solamente está disponible para dos o tres años y solamente se encuentra disponible para los municipios de

consolidación, lo que impide hacer comparaciones, por esta razón se decidió construir un índice que estuviera lo más cerca posible del original. En este sentido, se tomaron las variables que componen el índice original y que estuvieran disponible para todo el país y el periodo de estudio.

- Construcción de un indicador de Producto Interno Municipal, análogo al del Producto Interno Bruto Nacional.

El Índice de Producto Interno Bruto Municipal no existe, se construyó de forma estándar. A continuación se presentan los pasos de construcción del PIB municipal por parte del grupo EVAL:

- Para cada departamento se sumó el recaudo del impuesto de industria y comercio (ICA) de los municipios que lo componen. El recaudo ICA da cuenta de la actividad económica *legal* de cada municipio.
- Con base en esa suma se calculó para cada municipio su participación en el recaudo agregado del ICA a nivel departamental. Es decir se calculó la contribución de cada municipio al ICA agregado.
- Con base en esas participaciones se distribuyó el PIB departamental entre los municipios del departamento.
- Este ejercicio se repite para cada año. Es decir, las ponderaciones municipales cambian en el tiempo
- Modelos estadísticos de regresión.

4. Segundo análisis, para abordar elementos prospectivos

Se adelantó:

- Identificación de tendencias y variables estratégicas para construir escenarios prospectivos, evaluando oportunidades y riesgos dentro del sistema social, a partir de la comparación de información cuantitativa y cualitativa, priorizando asuntos que constituyen opciones de los ciudadanos, que tienen un mayor valor estratégico en tanto son capaces de generar escenarios democráticos: posibilidad de participar y decir no; balance de la competencia entre modelos legales e ilegales para satisfacer necesidades; y perspectiva y confianza en el futuro.
- Correlación y regresión estadística entre aspectos centrales de las intervenciones en curso en la región; violencia y desarrollo, consolidación y seguridad, y consolidación y desarrollo; y violencia y desarrollo. En ambos casos sopesa si existe una correlación inversamente proporcional y si se ha logrado revertir las tendencias no deseadas.

Es importante recordar que la Regresión y la Correlación son mediciones relacionadas pero diferentes. La Correlación es medida de relación de dos variables diferentes (por ejemplo cantidad de fumadores con la cantidad de enfermos de cáncer del pulmón); la Regresión es la ecuación matemática que describe el comportamiento de dos medidas, siguiendo el ejemplo anterior, es la fórmula que nos da el número de enfermos de cáncer de pulmón en función de los fumadores.

A su vez la correlación depende de la capacidad del analista para saber qué tan importante es una variable y que tanto influye en el resultado. La regresión será de utilidad cuando es importante saber una predicción del resultado en base a un valor que es la variable de la ecuación.

También es importante recordar que la correlación no implica causalidad. Solamente mide lo que ocurre cuando dos elementos se comportan como si estuvieran relacionados. El hecho de que dos variables parezcan estar correlacionadas no necesariamente significa que una esté causando a la otra.

Para sostener una causalidad se debe siempre buscar una teoría que conecte convincentemente las variables involucradas. Este no fue el propósito del estudio de caso.

- Aplicación del modelo de análisis de cadenas de valor de M. Porter, para analizar las preferencias ciudadanas en términos de valor, identificar competitividad y posibilidades de innovación, y mostrar nuevas opciones tanto para socavar el arraigo de los modelos de orden social no estatales, contrarios al orden legal; como para suplir el posible vacío en un escenario futuro de desmovilización de la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP. (ver siguiente numeral)
- Diagramación para presentación sintética de los cambios totales en la situación comparada (2000 a 2014), atendiendo como diferentes a los ejes de gobernabilidad, desarrollo y seguridad. Mediante una valoración en términos de mejora (flecha ascendente) y deterioro (flecha descendente), se indica la tendencia de los asuntos de prospectiva más notables con base en la información encontrada:
 - el desarrollo de la capacidad de participación, autonomía y libertad (política y económica) de las personas, resumida como *capacidad de decir no*,
 - el balance de la competencia en tanto primera opción que los ciudadanos toman libremente, para satisfacer sus necesidades, frente a las opciones prestación de bienes y servicios públicos, que hoy puede satisfacerse mediante modelos legales y/o ilegales, resumida como *competencia entre modelos legales e ilegales*
 - la confianza y proyección de los ciudadanos al futuro, que impulsa al ciudadano a participar de un nuevo orden y adherirse a él, resumida como *perspectiva a futuro*

5. La cadena de valor y su aplicación en el análisis de competitividad de modelos de estado y gobierno, en la satisfacción de necesidades de los ciudadanos

La Cadena de Valor

En 1985 Michael E. Porter introduce, con el concepto del análisis de la cadena de valor (*Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York, NY The Free Press) elementos para abordar a las empresas como "sistemas empresariales". Desde el enfoque sistémico, cada empresa es un organismo que tiene una serie de funciones internas y de funciones con su mercado o cliente; y, a su vez, cada una de tales funciones se compone de actividades y procesos, y de relaciones entre ellos. Son precisamente estos últimos, el engranaje básico de la diferencia entre una empresa y su competencia.

Además de las características de las actividades y procesos, la diferencia entre una empresa y otra estará definida por la selección que de su servicio y/o de su producto hace el consumidor o cliente. Selección motivada por el mayor beneficio que recibe.

De esta manera, para obtener y mantener ventajas competitivas, es necesario comprender y manejar la cadena de valor que aumenta tales beneficios. El modelo teórico de Porter permite identificar actividades y competencias distintivas, su desenvolvimiento y desarrollo, y la manera en que generan valor para el cliente final; esto es, por qué lo prefiere el cliente.

Para competir y ser elegido por el cliente se requiere hacer las actividades estratégicamente importantes mejor y/o a menor costo que la competencia y brindar mayores beneficios a los clientes para gozar de su elección.

Precisamente, para Porter, el valor mismo es una medida de cantidad, que indica hasta dónde los compradores están dispuestos a pagar por lo que una empresa les proporciona. Crear un valor tal para los compradores, que sea mayor que el costo de generar el valor mismo, es la meta de cualquier estrategia que busque margen. El margen es la diferencia entre el valor total y los costos totales en los que incurre la empresa para desempeñar las actividades generadoras de valor.

Para generar valor Porter dividió las actividades y procesos de las empresas en dos tipos: actividades primarias y actividades de apoyo

- Las Actividades Primarias (Hard),
Son aquellas relacionadas directamente con la generación física del producto o servicio, su venta y traspaso o transferencia al comprador y los servicios de post-venta.
- Las Actividades de Apoyo (Soft),
Son las que dan soporte a las actividades primarias, y, además, se apoyan entre sí. Entre ellas: la administración de recurso humano, compras de bienes y servicios, desarrollo tecnológico (telecomunicaciones, automatización, desarrollo de procesos e ingeniería, investigación) y, las de infraestructura empresarial (administración general, planeación, finanzas, contabilidad, asuntos legales, administración de calidad).



Dentro de las actividades primarias resaltan:

- Logística interna: actividades relacionadas con la recepción, almacenamiento y distribución de los insumos base del producto o servicio (manejo de materiales, control de inventarios, devolución a los proveedores, etc.).

- Operaciones: actividades relacionadas con la transformación de los insumos en la forma final del producto o servicio (maquinado, empaque, ensamble, mantenimiento de equipo, etc.).
- Logística externa: actividades asociadas con la recopilación, almacenamiento y distribución física del producto para disposición de los compradores (almacén de materias terminadas, manejo de materiales, operación de vehículos de entrega, etc.)
- Mercadotecnia y ventas: actividades relacionadas con disponer de un medio por el cual los compradores puedan efectivamente comprar el producto e inducirlos a hacerlo (publicidad, fuerza de ventas, selección del canal, etc.).
- Servicio postventa: actividades relacionadas con la prestación de servicios adicionales al producto mismo, para realizar o mantener el valor del producto (instalación, reparación, mantenimiento, etc.).

Dentro de las actividades de apoyo resaltan:

- Abastecimiento: función de comprar insumos utilizados en la cadena de valor, no a insumos comprados en sí.
- Desarrollo de Tecnología: tecnología en conocimientos (*know how*), procedimientos, o la herramientas técnicas involucradas en el proceso.
- Administración de recursos humanos: actividades implicadas en la búsqueda, contratación, entrenamiento, desarrollo, etc., de todos los tipos de personal.
- Infraestructura de la empresa: actividades de apoyo a la totalidad de la cadena de valor, que incluyen la administración general, planeación, finanzas, contabilidad, asuntos legales, etc.

1. El valor de la cadena de valor al comparar modelos de Estado y/o Gobiernos

Para Porter, el principal punto de referencia de una empresa, en todo el proceso de competitividad, es la misión del negocio. Al flexibilizar este punto de referencia a una misión como es la del Estado, de ejercer el poder político público, abarcando normas respaldadas jurídicamente para mantener un orden social del agrupamiento social en un territorio determinado y reconocido; y reconocer que hay actores ilegales e informales que limitan esta misión en zonas limitadas del territorio, y en ciertas actividades y procesos, especialmente relacionados con rentas ilegales, podemos hacer uso del modelo de Porter para analizar estrategias que permitan superar tales limitaciones.

En circunstancias de diversas opciones para la resolución de necesidades, los ciudadanos darán valor a un generador de servicios y bienes sobre otro. Lo harán, aún si los generadores son o no conscientes de estar en un contexto de competencia.

Ahora bien, al seleccionar una opción sobre otra, los ciudadanos son corresponsables en la secuencia de actividades (funciones) que de allí se deriva. Esto es, al seleccionar una actividad de un generador sobre la de otro, se nutre toda la cadena; dada la interacción de las actividades, la secuencia que va del suministro de insumos, que pasa por la producción, transformación, oferta y entrega.

Por ejemplo, al comprar una película pirata por su menor costo, el ciudadano estará alimentando la totalidad de la empresa que la produce y distribuye, incluyendo el probable lavado de activos

que garantiza que un pago que corresponde al 10% del menor valor comercial legal, pague salarios, insumos, canales de distribución, materiales e infraestructura.

El análisis de cadena de valor aplicado la pregunta sobre por qué los ciudadanos prefieren la opción que les brinda un actor ilegal para resolver una necesidad sobre la opción que les brinda el estado y/o el gobierno legal, no solamente permite encontrar actividades estratégicas a implementar; sino que ofrece una oportunidad a que el cambio en la actividad incida en la totalidad de la secuencia, esto es, que otras actividades pierdan su peso, su conexión funcional y, eventualmente el actor ilegal pierda su relación con la ciudadanía.

Por otra parte, en el operar, las cadenas de valor interactúan unas con otras, igualmente en un comportamiento sistémico. Cada cadena de valor está inmersa en un entorno mayor de actividades denominado sistema de valor: un conjunto complejo de actividades ejecutadas por diferentes actores. Se suman a la cadena de valor de la unidad de análisis productiva que se escoja, uno o varios de los siguientes tipos adicionales de cadenas de valor:

- Las Cadenas de Valor de los Proveedores. Crean y entregan los insumos usados en la cadena de valor de una empresa, y de la manera en que lo hagan, se derivará su influencia en el desempeño de la empresa de interés.
- Las Cadenas de Valor de los Canales. Los productos pasan a través de varios canales de distribución e intermediación hasta llegar al cliente. Las actividades desarrolladas por los distribuidores de los productos o servicios inciden en la empresa de interés, y, muy especialmente en la satisfacción del usuario final.
- Las Cadenas de Valor de los Compradores. El papel que desempeñe el producto en estas cadenas, determina las necesidades del comprador, el sentido de su compra, el valor que a su vez el producto o servicio da al comprador en relación a su contexto y la diferenciación que implica la relación con la empresa.

Obtener y mantener la ventaja competitiva depende no solo comprender la cadena de valor de la empresa, sino cómo encaja la empresa en el sistema de valor general. Por ejemplo, un gobierno puede mejorar un complemento nutricional, y este ser altamente valorado por los ciudadanos, pero por su demora en llegar a ellos o la escasez del producto generada en intermediaciones y corrupción, pueden llevar a que el ciudadano desista de buscar el referido producto.

En un contexto con presencia de actores ilegales, estos actores, tanto como los legales, pueden encontrarse acudiendo a las mismas cadenas de valor de proveedores o usando los mismos canales de transporte, de lo que son ejemplo casos de uso del transporte terrestre de mercancía legal de exportación, para llevar clorhidrato de cocaína a las costas.

En un entorno en el cual los productos o servicios de actores ilegales sigan siendo una opción para los ciudadanos, el reto local es lograr articular a los agentes interrelacionados por los servicios y bienes públicos; actores que participan en un mismo proceso de generación de dichos bienes y servicios, desde la provisión de insumos, la producción, la conservación, la transformación, y el acceso, mediante condiciones de confianza, eficiencia, cooperación y equidad. De esta manera, teóricamente, no solamente el producto o servicio del estado o gobierno dominará, sino que podrá responder rápidamente a los cambios en el contexto e intervenir de

manera efectiva en el sistema de relaciones de las distintas cadenas de valor descrito anteriormente, desactivando y transformando escenarios y territorios sociales.

La referida articulación en un proceso acordado, donde existan condiciones pactadas de confianza, cooperación, eventualmente de corresponsabilidad y de cumplimiento de mínimos (como pueden ser los derechos humanos), no es otra cosa que el mejoramiento y compromiso con contratos del orden social, que necesariamente implicarán mayor participación en la esfera política, o, por lo menos, de participación pública en los asuntos públicos.

Los ciudadanos, además de participar directamente en la producción de bienes y servicios públicos (actividad directa), eventualmente podrán participar de actividades indirectas (para que las primeras funcionen de manera continua en el tiempo y cubran la totalidad del territorio y sus poblaciones) y de aseguramiento de la calidad (mediante veedurías, monitoreo, evaluación, participación en pruebas, etc.)

Existe la probabilidad de la necesidad de destruir cadenas de valor del Estado y/o Gobierno para realizar cambios, que harán obsoletas las infraestructuras previas. Esto puede ocurrir con un cambio tecnológico (tecnología digital que rompe con las normas, implícitas o explícitas, para acceder a los bienes y servicios como usuario o como co-generador), con nuevas formas de relacionarse como son la automatización de algunos procesos o el acceso a herramientas. En tales situaciones se espera que, al romper cadenas y construir nuevas, se evite que otros tomen la delantera y destruyan sus cadenas de valor desde la ilegalidad y las relativas ventajas de la vida en ausencia de normas universales.

En el marco expuesto, los cambios, por ajuste o por destrucción de lo obsoleto, aumentarán la competitividad en tanto capacidad para identificar oportunamente cambios en las necesidades y expectativas de la ciudadanía en particular y de la sociedad en general, desde el conocimiento, con la velocidad y la fluidez requerida para desactivar la relación de sistemas sociales con actores ilegales.

Los actores ilegales, en parte por no estar sujetos a normas pero, principalmente por una suerte de evolución frenética o desaparición inmediata, suelen participar de empresas criminales competitivas, en las que pueden o no estar involucrados actores legales como parte del sistema de valor antes descrito.

Esta particular contingencia les hace asumir formas de organización más fluidas, flexibles, cambiantes y acorde con las necesidades y oportunidades del entorno que las que desarrollan los estados y gobiernos.

Las siguientes etapas de evolución de la competitividad, igualmente enunciados por Porter, permiten conocer el grado de evolución de la competitividad de tales organizaciones y una comparación con el desarrollo de la competitividad del estado o gobierno.

Es importante anotar que el intercambio a que hacen referencia, en el marco del análisis de generación de bienes y servicios públicos, es el contexto ciudadano, social, que opera como entorno, medio ambiente y fuente de poder de unos y otros de los actores anotados.

- **Etapa I. Incipiente. Muy bajo nivel de competitividad**

La empresa (estatal o privada, legal, ilegal o informal) es altamente vulnerable a los cambios de su entorno o medio ambiente. Al definir su funcionamiento principalmente de manera autodefinida, sin contar con su entorno, actúa atendiendo las presiones del mercado, o la voluntad y deseo de sus propietarios. No conoce ni aplica de los principios de competitividad, por lo cual tiene escaso control sobre su destino. Al reaccionar más por intuición que por estrategia o previsión a los cambios del medio ambiente, se desorienta y se desconcierta con lo que sucede tanto interna como externamente.

- **Etapa II. Aceptable. Regular nivel de competitividad**

La empresa (estatal o privada, legal, ilegal o informal) corrige sus principales puntos de vulnerabilidad con lo cual tiene las bases para hacer un buen papel a los ojos del público y de su competencia. Aplica los principios de competitividad aceptablemente, y sabe que debe fortalecerlos, su equipo directivo se hace responsable del futuro de su organización y dirige su destino hacia donde visualiza lo que le conviene.

- **Etapa III. Superior. Buen nivel de competitividad**

La empresa (estatal o privada, legal, ilegal o informal) comienza a ocupar posiciones de liderazgo, se caracteriza por innovar en su mercado, conoce y aplica con pericia los principios de competitividad, está atenta y reacciona de manera inmediata a los cambios de su entorno o medio ambiente. Dentro de la competitividad, da mayor énfasis a la cultura organizacional para lograr unificar el pensamiento, sentimiento y accionar de todo su personal.

- **Etapa IV. Sobresaliente. Muy alto nivel de competitividad**

La empresa (estatal o privada, legal, ilegal o informal) que se encuentra en esta etapa, es percibida como visionaria, genera tecnología directiva a un ritmo acelerado, es un referente para el resto de su sector, es la que genera los cambios y las demás se van adaptando a ellos. En esta etapa, la empresa u organización vive en una amenaza constante por parte de los competidores que se encuentran en las etapas anteriores, que tratan de encontrarle debilidades y lograr oportunidades en el mercado. La empresa está en capacidad de compartir su tecnología con otras empresas, de su sector o de otros, generando alianzas y diversificando sus productos, bienes y servicios.

Su aplicación en el Estudio de Caso

Para modelamiento de procesos comparados, que permita visualizar la competencia subyacente a la selección de los ciudadanos, se dividió el análisis en tres cadenas de valor, que se comportan como sistema.

La información sobre las actividades primarias y las de soporte se extrajo de entrevistas y de documentos escritos, tomando como ciertas aquellas en las que coincidieran por lo menos tres de las fuentes consultadas.

Con base en las categorías que reúnen actividades en pasos de procesos, según el modelo analítico de Porter presentado en el diagrama previo (OJO NÚMERO DE GRÁFICO) se

generaron matrices con información clave para cada una de las cadenas analizadas: gobernabilidad, seguridad y desarrollo.

Al presentar la información de manera comparada, por una parte es posible encontrar los factores por los cuales uno u otro generador de productos, bienes y servicios de uso e interés público tiene ventajas sobre el otro, en términos de la selección de la ciudadanía.

Al reconocer factores asociados a tal selección, es posible igualmente identificar factores a trabajar con la ciudadanía desde la corresponsabilidad.

Así mismo, gracias al marco de análisis de Porter, es posible discernir elementos para examinar el subsistema conformado por las tres cadenas de valor, separadas teóricamente y concurrentes en la cotidianidad.

Escapa a los alcances de este estudio de caso el análisis de la interacción del sistema general, con las cadenas de valor de proveedores, canales y compradores.

ANEXO 2 - GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

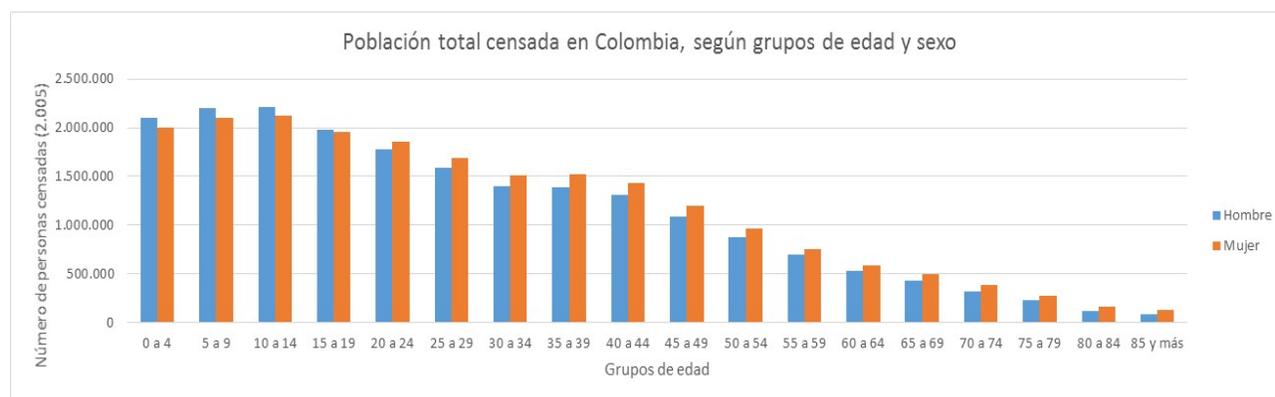
Tabla 8. Cultivos mundiales de amapola en hectáreas, acumulado 2003-2012

	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012
Suroeste de Asia										
Afganistán	80.000	131.000	104.000	165.000	193.000	157.000	123.000	123.000	131.000	154.000
Pakistán	2.500	1.500	2.438	1.545	1-701	1.909	1.779	1.721	362	382
Subtotal	82.500	132.500	106.438	166.545	193.000	158.909	124.779	124.721	131.362	154.382
Sureste de Asia										
Laos PDR	12.000	6.600	1.800	2.500	1.500	1.600	1.900	3.000	4.100	6.800
Myanmar	62.200	44.200	32.800	21.500	27.700	28.500	31.700	38.100	43.600	51.000
Tailandia										
Vietnam										
Subtotal	74.200	50.800	34.600	24.000	29.200	30.100	33.600	41.100	47.700	57.800
Latinoamérica										
Colombia	4.026	3.950	1.950	1.023	715	394	356	341	338	313
México	4.800	3.500	3.300	5.000	6.900	15.000	19.500	14.000	12.000	
Subtotal	8.826	7.450	5.250	6.023	7.615	15.394	19.856	14.341	12.338	12.338
Otros										
Otros países	3.074	5.190	5.212	4.432	4.184	8.600	7.700	10.500	16.100	13.500
TOTAL	168.600	195.940	151.500	201.000	233.999	213.003	185.935	190.662	207.500	238.020

Fuente: UNDOC, Informe Mundial de Drogas, 2012. Tomado de Colombia, monitoreo de cultivos de Coca 2.012. Bogotá, Junio de 2.013. Pág. 83.¹
 Nota: La distinción en rojo, responde a anotación hecha por la fuente

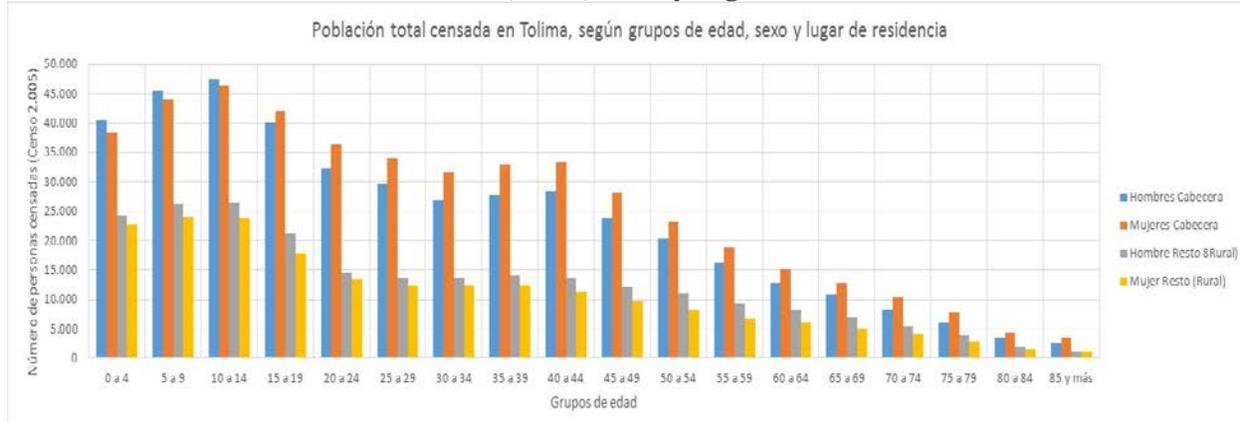
Demografía y perfiles de la población

Gráfico 1: Población censada Colombia, sexo y edad



Fuente: Población total censada, por sexo, según grupos de edad. Total Nacional. Censo 2.005. DANE

Gráfico 2: Población censada Tolima, sexo, edad y lugar de residencia (urbano / rural)



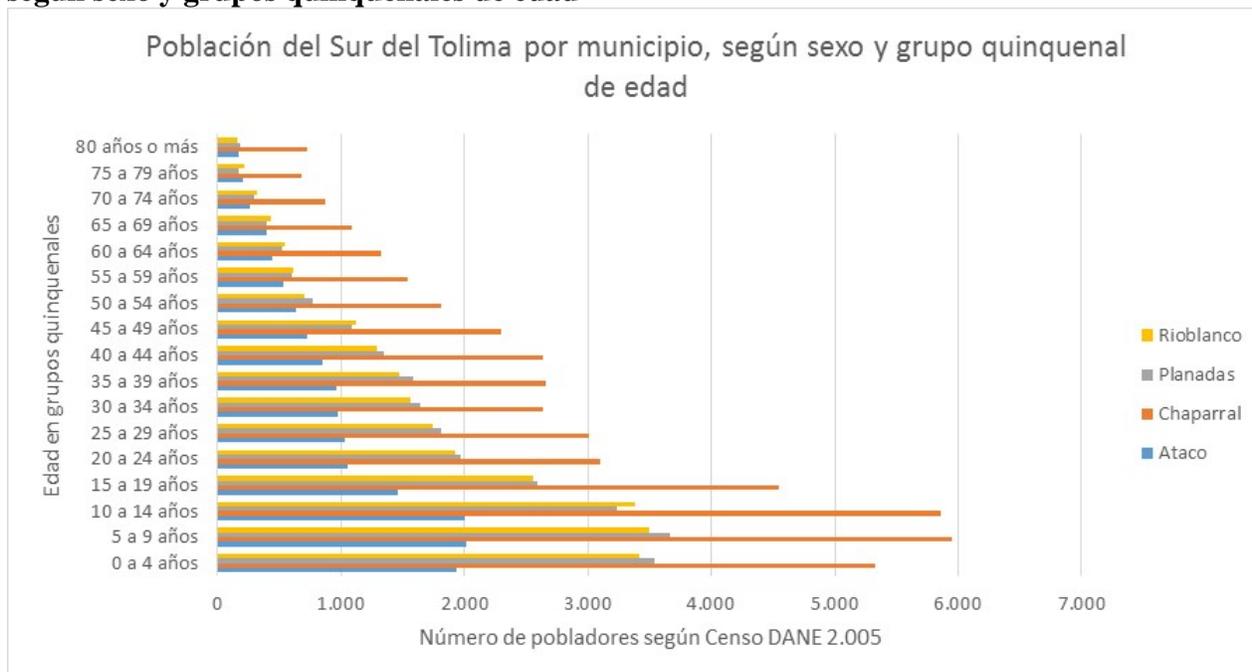
Fuente: Población total censada, por sexo, según grupos de edad y lugar de residencia. Total Tolima. Censo 2.005. DANE

Tabla 2: Población municipal sur del Tolima por sexo y grupo de edad

Edad en grupos quinquenales	Ataco			Chaparral			Planadas			Rioblanco		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
0 a 4 años	992	948	1.940	2.727	2.604	5.331	1.845	1.701	3.546	1.766	1.647	3.413
5 a 9 años	1.040	977	2.017	3.010	2.936	5.946	1.911	1.751	3.662	1.810	1.681	3.491
10 a 14 años	1.045	957	2.002	2.963	2.896	5.859	1.685	1.550	3.235	1.787	1.599	3.386
15 a 19 años	839	624	1.463	2.264	2.288	4.552	1.350	1.244	2.594	1.366	1.198	2.564
20 a 24 años	560	494	1.054	1.447	1.654	3.101	1.013	959	1.972	1.031	899	1.930
25 a 29 años	540	489	1.029	1.463	1.546	3.009	921	888	1.809	925	820	1.745
30 a 34 años	496	485	981	1.263	1.379	2.642	850	792	1.642	835	734	1.569
35 a 39 años	549	413	962	1.296	1.359	2.655	810	774	1.584	782	696	1.478
40 a 44 años	442	407	849	1.332	1.302	2.634	743	607	1.350	691	607	1.298
45 a 49 años	385	343	728	1.162	1.142	2.304	596	498	1.094	630	496	1.126
50 a 54 años	364	270	634	919	899	1.818	452	316	768	416	285	701
55 a 59 años	295	238	533	811	726	1.537	340	260	600	349	265	614
60 a 64 años	254	190	444	696	642	1.328	296	228	524	318	225	543
65 a 69 años	228	170	398	557	535	1.092	230	172	402	255	180	435
70 a 74 años	128	134	260	428	444	872	165	138	303	180	137	317
75 a 79 años	100	103	203	334	349	683	90	86	176	130	90	220
80 años o más	88	80	168	344	383	727	101	80	181	98	65	163
Total	8.343	7.322	15.665	23.006	23.084	46.090	13.398	12.044	25.442	13.369	11.624	24.993

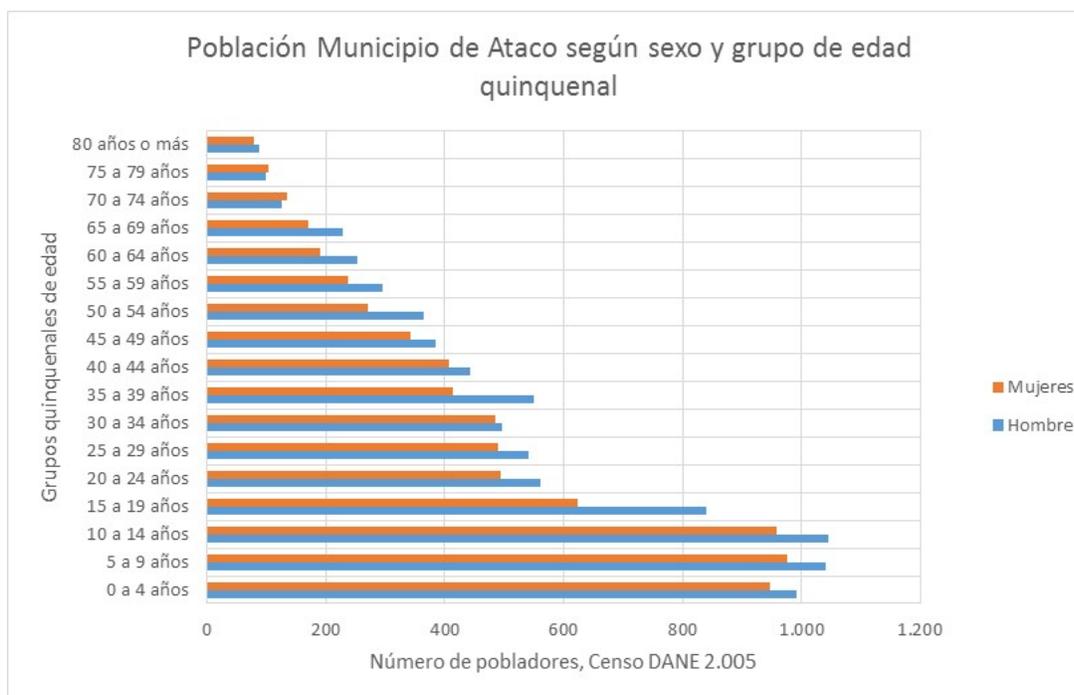
Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE – Colombia

Gráfico 3: Comparación de número de pobladores de los municipios del Sur del Tolima según sexo y grupos quinquenales de edad



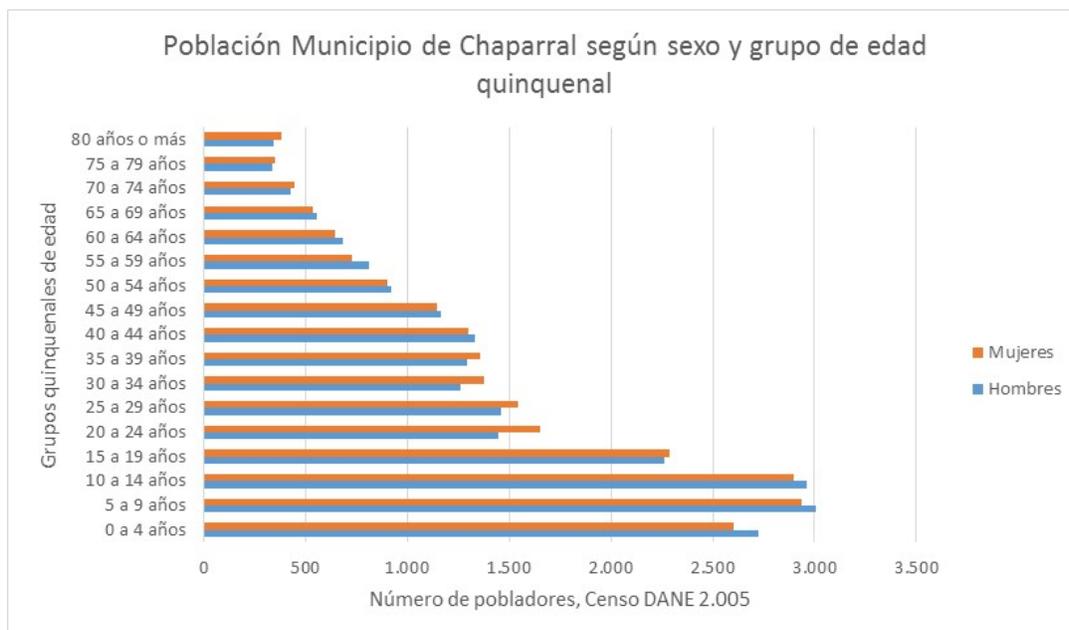
Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE - Colombia

Gráfico 4: Número de pobladores del municipio de Ataco según sexo y grupos quinquenales de edad



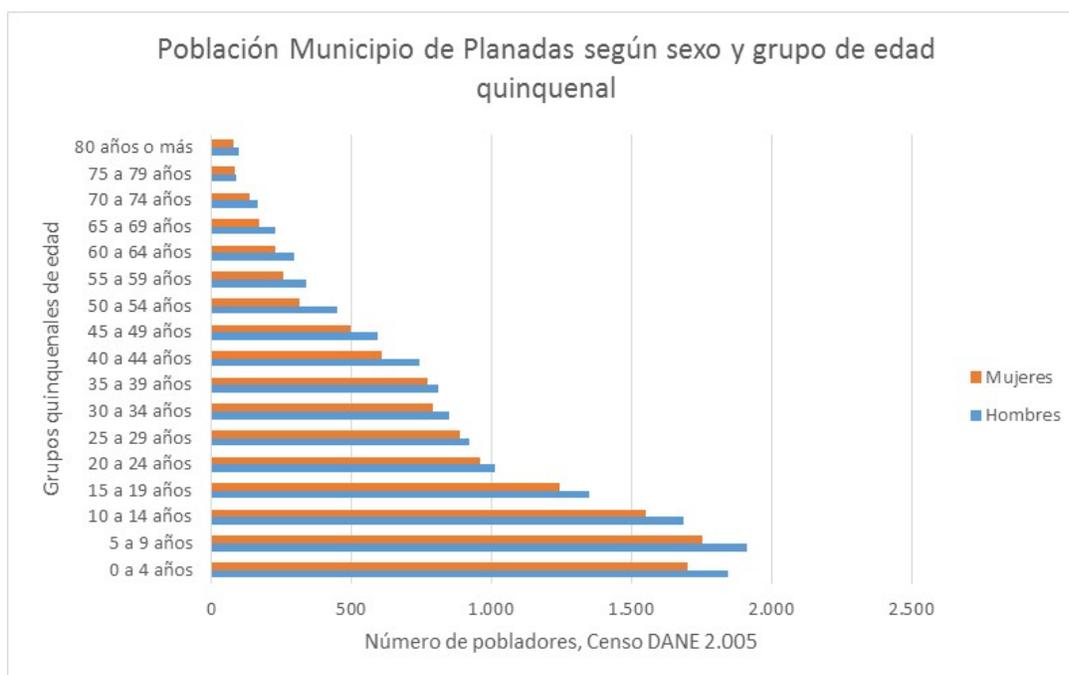
Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE - Colombia

Gráfico 5. Número de pobladores del municipio de Chaparral según sexo y grupos quinquenales de edad



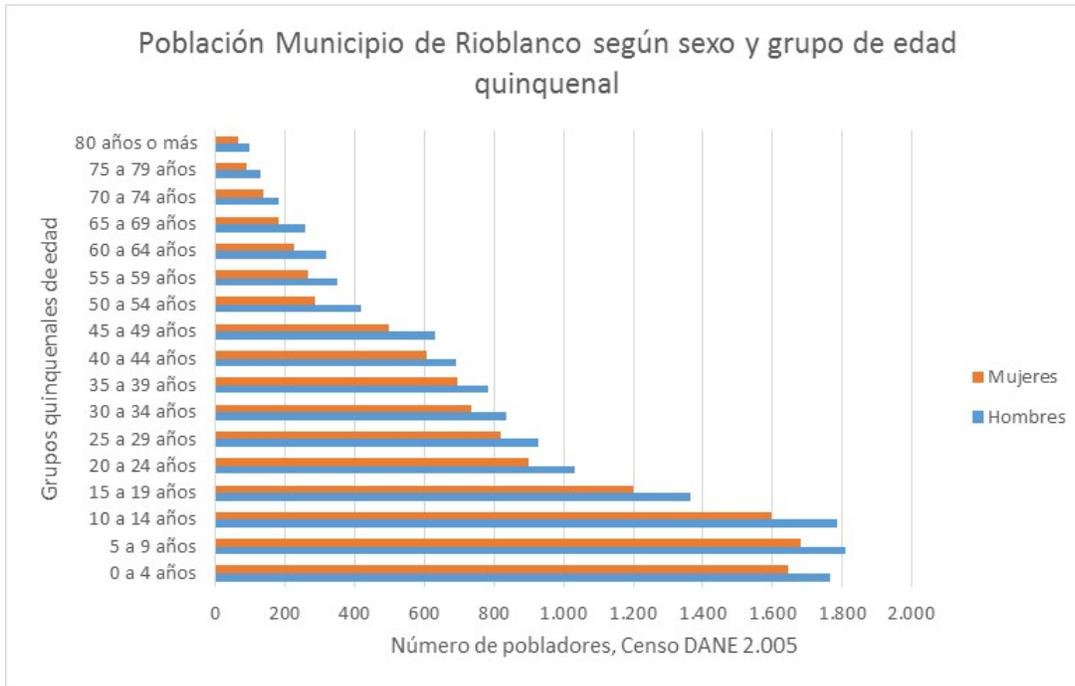
Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE - Colombia

Gráfico 6. Número de pobladores del municipio de Planadas según sexo y grupos quinquenales de edad



Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE - Colombia

Gráfico 7. Número de pobladores del municipio de Rioblanco según sexo y grupos quinquenales de edad



Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE - Colombia

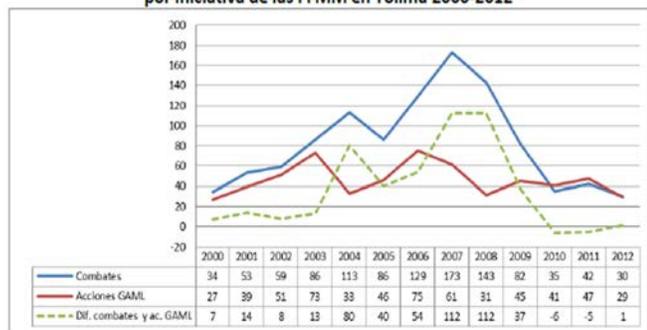
Seguridad y orden público

Esfuerzo militar

Según el Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz - Unidad de análisis (Siguiendo el Conflicto, Dinámicas del conflicto armado en Tolima y su impacto humanitario Fundación Ideas para la Paz FIP. Julio de 2013. Boletín # 62. Páginas 11 y 12):

- Con base en la información de la Base de Datos del Conflicto de la Fundación Idesa para la Paz FIP, se puede anotar que entre 2.000 y 2.012 los grupos armados al margen de la Ley realizaron un total de 598 acciones (emboscadas, hostigamientos, ataques contra instalaciones de la fuerza pública, ataques a la población, ataques a infraestructura y bienes, activación de artefactos explosivos, ataques con

Gráfica 1. Diferencia de las acciones de los GAML y combates por iniciativa de las FFMM en Tolima 2000-2012*

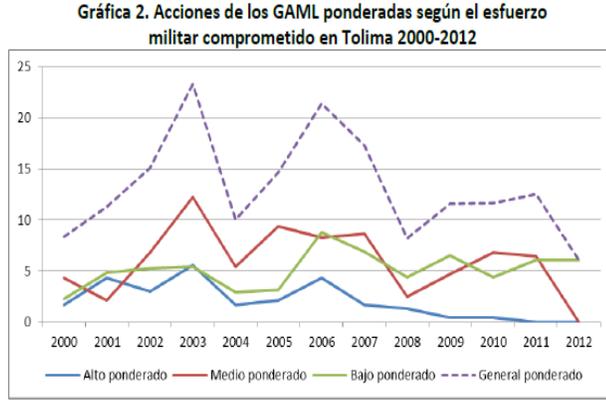


Fuente: Base de Datos del Conflicto – FIP

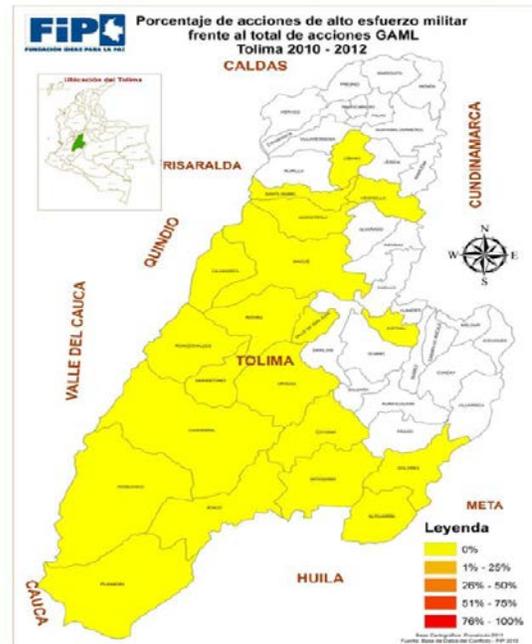
*La línea punteada indica la diferencia entre los combates y las acciones de los GAML. Cuando ésta se ubica por encima del eje X, la diferencia da favorable para las FFMM.

francotirador y otros eventos de terrorismo), frente a 1.065 combates desarrollados por iniciativa de la fuerza pública.

- Del total de acciones cometidas por los GAML entre 2.000 y 2.012, el 73% fueron responsabilidad de las FARC, un 12% de guerrillas sin identificar, 10% de autores sin identificar, 4% del ELN y un 1% responsabilidad de grupos paramilitares.
- Con excepción de 2010 y 2011, en todos los años desde el 2.000, el número de combates superó a las acciones de los GAML, siendo 2.004 y 2.007 los puntos más elevados de combates. Estos años pico coinciden con la ofensiva de la fuerza pública, en especial con el inicio de la operación Libertad I y con los resultados arrojados por la operación Libertad II.
- En 2.010 y 2.011 -cuando las acciones de los GAML superaron a los combates-, el accionar armado de los primeros se basó en acciones que comprometieron un mínimo de confrontación armada y bajo esfuerzo militar, mostrando un déficit de capacidad para llevar a cabo hechos de gran envergadura frente a los operativos de la Fuerza de Tarea del Sur del Tolima. (Pg.12)



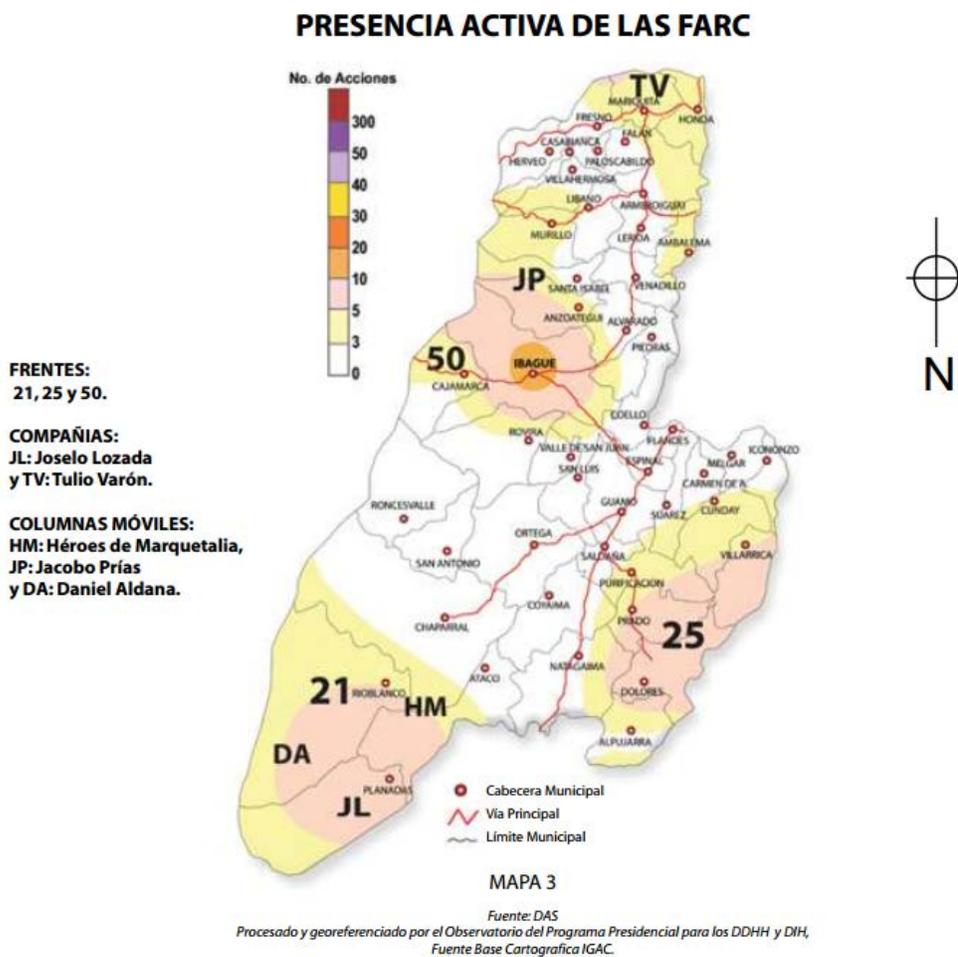
- La anterior afirmación se sustenta aún mejor al clasificar las acciones armadas de los GAML en Tolima, según la metodología de medición de la intensidad del conflicto elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que propone agrupar las acciones armadas de los GAML según el esfuerzo militar comprometido en cada acción (ver Gráfica 2) (La metodología elaborada por el DNP propone medir la intensidad del conflicto armado a partir de la clasificación y asignación de un valor a las acciones armadas de los GAML, según el esfuerzo militar comprometido en cada una de ellas. El primer grupo de acciones está conformado por aquellas que implican un Mayor esfuerzo militar medido por la movilización de recursos armados y logísticos (ataques a población y a instalaciones de la fuerza pública). Estas acciones adquieren el valor más alto dentro de la ponderación, que en este caso sería de 0,43. El segundo grupo lo componen las acciones de Mediana capacidad armada, tales como los hostigamientos y las emboscadas, en los que el factor sorpresa y el ataque a un objetivo inerte suelen compensar



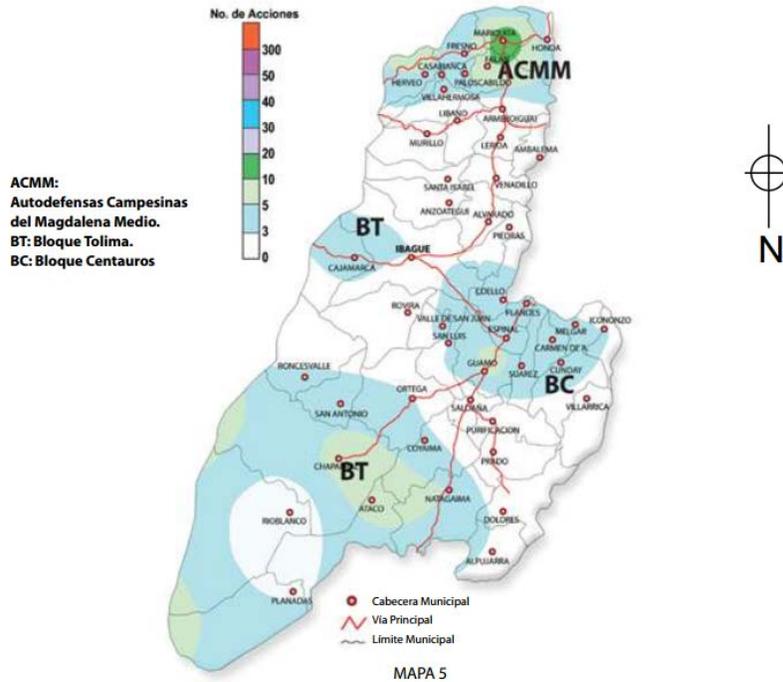
el limitado y asimétrico despliegue de los grupos armados. Estas acciones reciben una ponderación intermedia, que en este caso sería de 0,36. El tercer grupo lo conforman las acciones de Baja capacidad armada, tales como los actos de terrorismo, ataques contra la infraestructura, la activación de arte-factos explosivos y ataques indiscriminados, que comprometen el mínimo de capacidad armada. Estas acciones reciben un valor inferior a las demás, siendo en este caso de 0,21).

Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Mapa 1. Presencia activa de grupos armados ilegales en el departamento del Tolima en 2005
Fuente: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario



PRESENCIA ACTIVA DE LAS AUTODEFENSAS

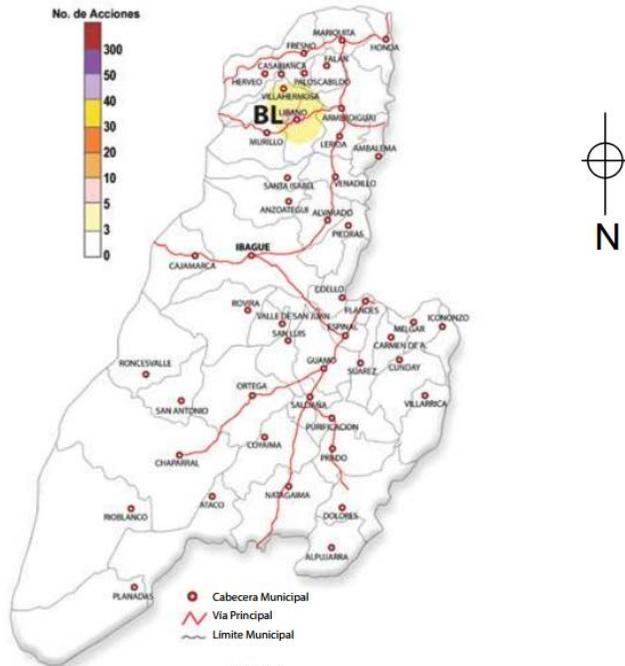


MAPA 5

Fuente: DAS

Procesado y georeferenciado por el Observatorio del Programa Presidencial para los DDHH y DIH,
Fuente Base Cartografica IGAC.

PRESENCIA ACTIVA DEL ELN BL: Bolcheviques del Líbano

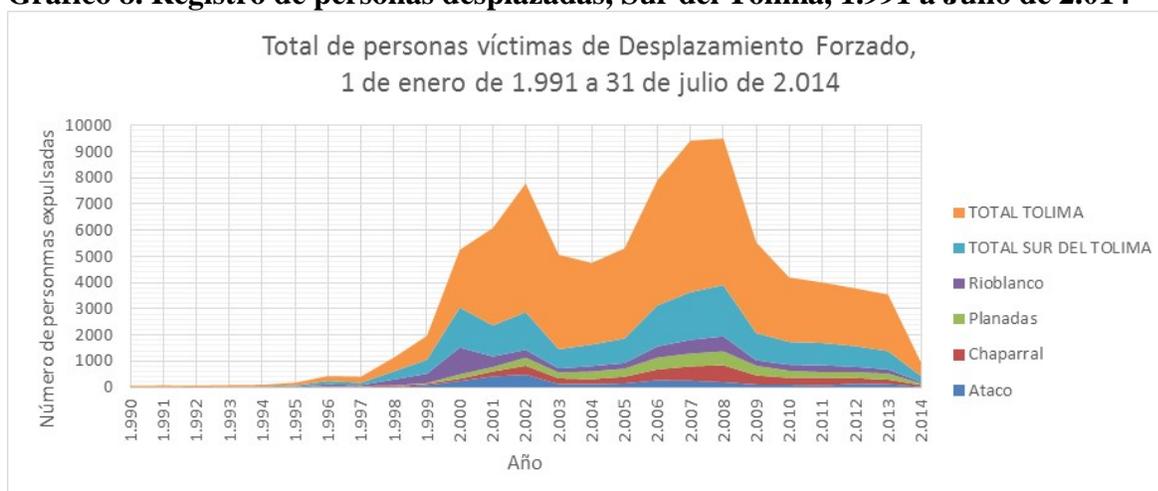


MAPA 4

Fuente: DAS

Procesado y georeferenciado por el Observatorio del Programa Presidencial para los DDHH y DIH,
Fuente Base Cartografica IGAC.

Gráfico 8. Registro de personas desplazadas, Sur del Tolima, 1.991 a Julio de 2.014



Fuente: Sipod y Registro Único de Víctimas (RUV)-Unidad de Víctimas

Procesado por: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH

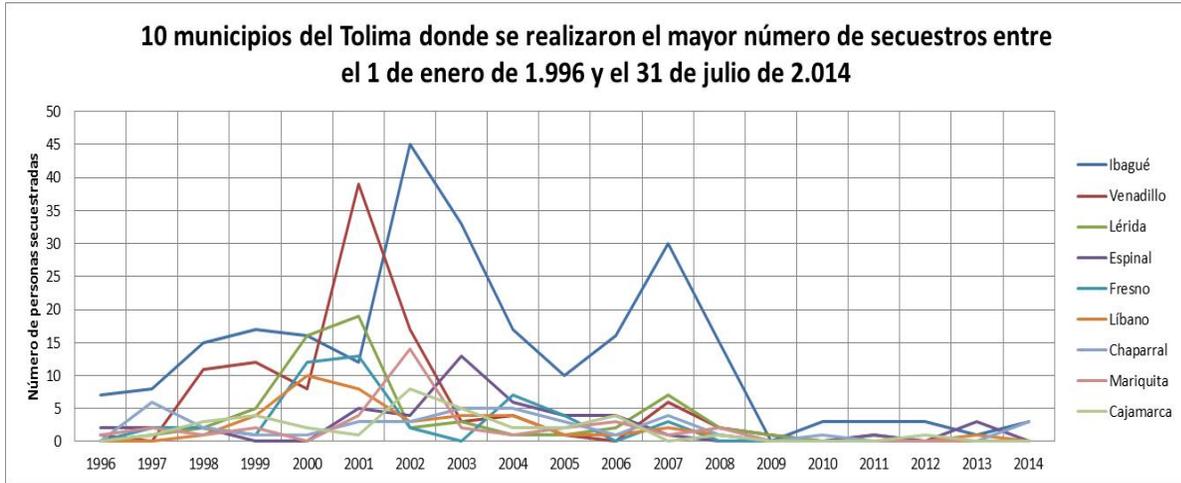
* Datos en constante proceso de verificación, sujetos a variaciones según se vaya actualizando la información de registro.

Tabla 9. Proporción del total de hombres y mujeres de los Municipios del sur del Tolima víctimas de desplazamiento forzoso

Municipios	Total Hombres	Total Hombres desplazados	Porcentaje hombres desplazados	Total Mujeres	Total mujeres desplazadas	Porcentaje mujeres desplazadas
Ataco	8.343	1.570	18,82	7.322	1.530	20,90
Chaparral	23.006	2.222	9,66	23.084	2.169	9,40
Planadas	13.398	2.229	16,64	12.044	2.172	18,03
Rioblanco	13.369	2.850	21,32	11.624	2.806	24,14
Total Sur del Tolima	58.116	8.871	15,26	54.074	8.677	16,05

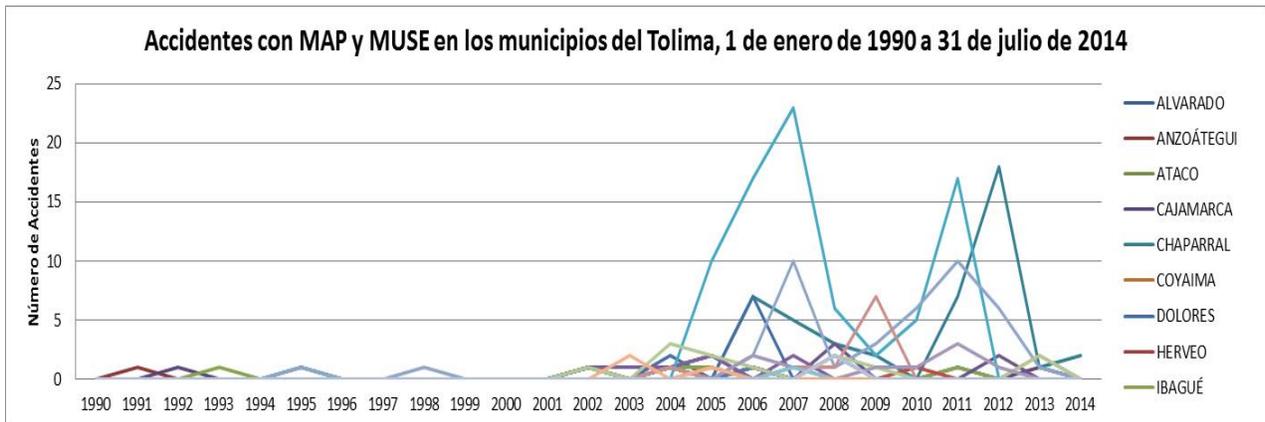
Fuente: Censo General 2005 - Información Básica - DANE – Colombia; Sipod y Registro Único de Víctimas (RUV)-Unidad de Víctimas

Gráfico 9. Registro de personas secuestradas, diez municipios del Tolima más afectados, 1.996 a Julio de 2.014



Fuente: Dirección de estudios estratégicos - Ministerio de Defensa Nacional
 Procesado por: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH

Gráfico 10. Registro de accidentes con MAP y MUSE, diez municipios del Tolima más afectados, 1.990 a Julio de 2.014



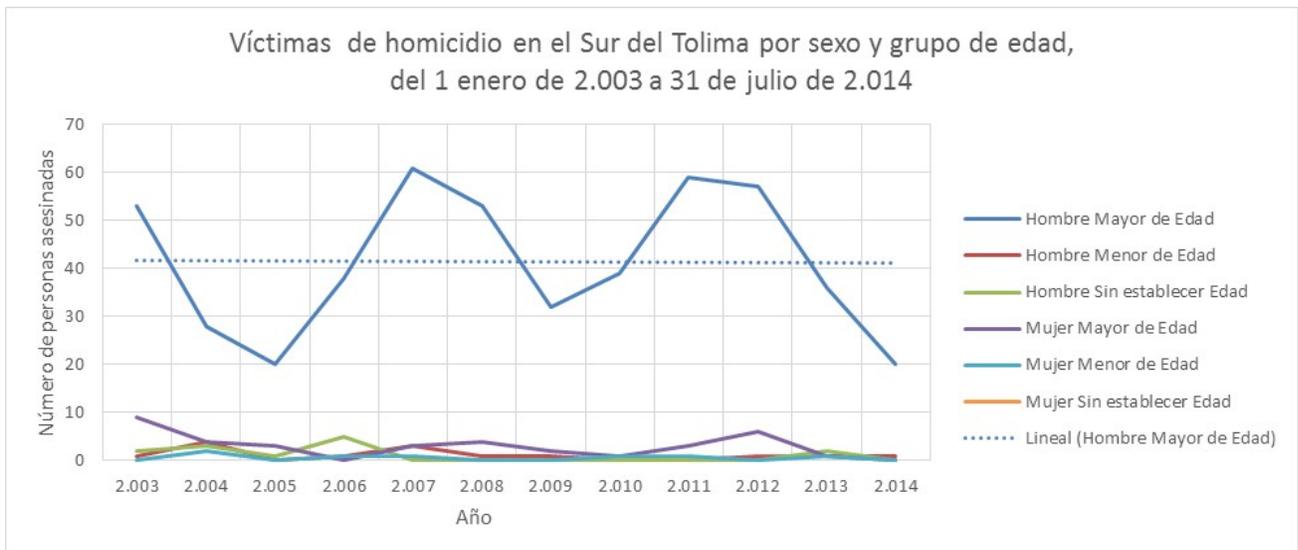
Fuente: Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal PAICMA
 Procesado por: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH

Gráfica 11. Tasa de homicidios 2000-2013.



Fuente: Policía Nacional.
Procesado: Programa EVAL

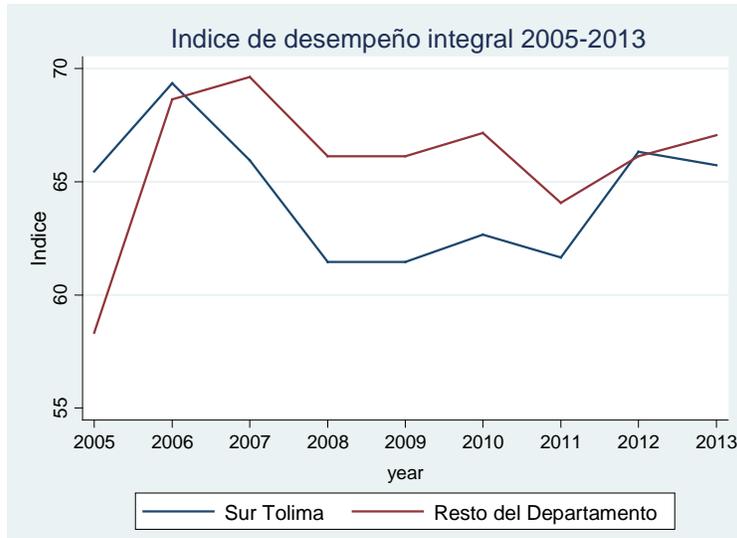
Gráfico 12. Homicidios Sur del Tolima 2.003 a 2.014 según sexo y grupo de edad de la víctima, neero de 2.003 a Julio de 2.014



Fuente: Policía Nacional.
Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH
Elaboración: Programa EVAL

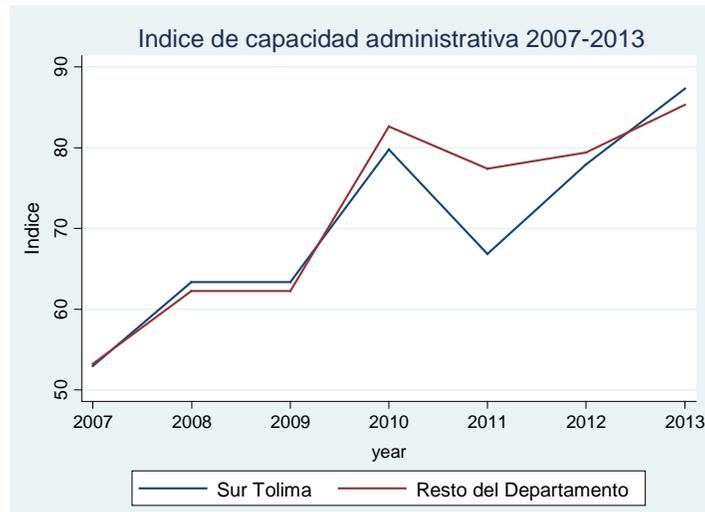
Gobernabilidad

Gráfico 13. Comparación del índice de Desempeño Integral para el Sur del Tolima y para la totalidad del Departamento



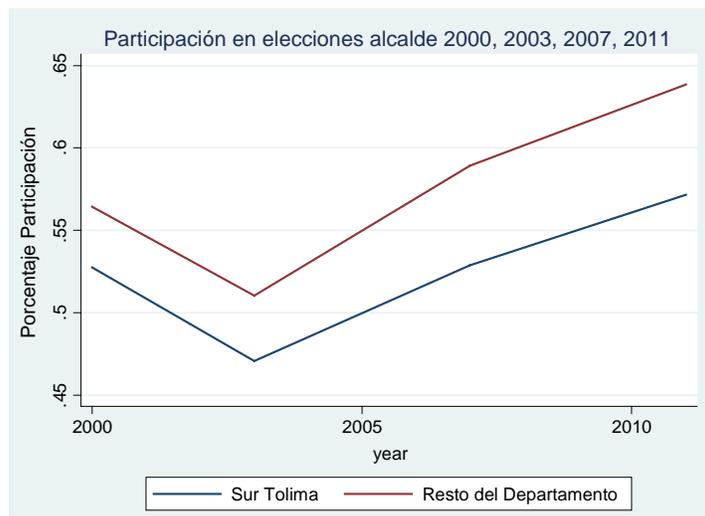
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 14. Comparación del índice de Capacidad Administrativa para el Sur del Tolima y para la totalidad del Departamento



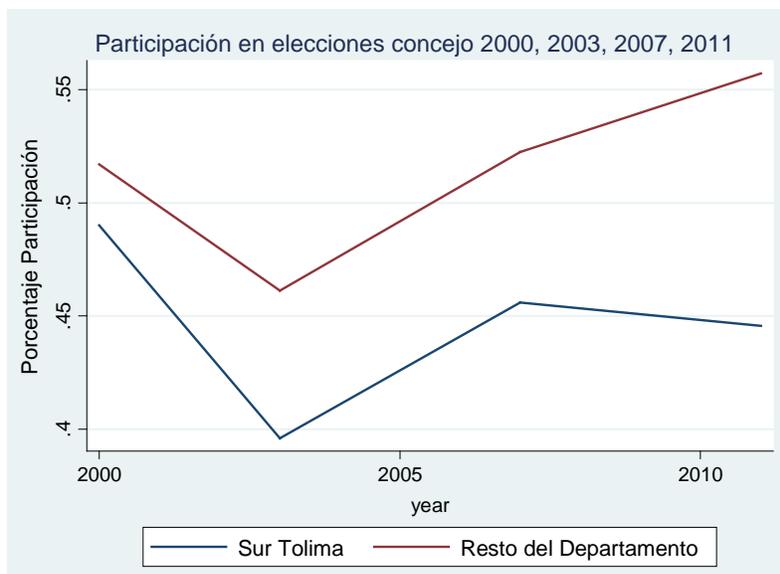
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 15. Comparación de la participación del Sur del Tolima y de la totalidad del Departamento en las elecciones a Alcaldías



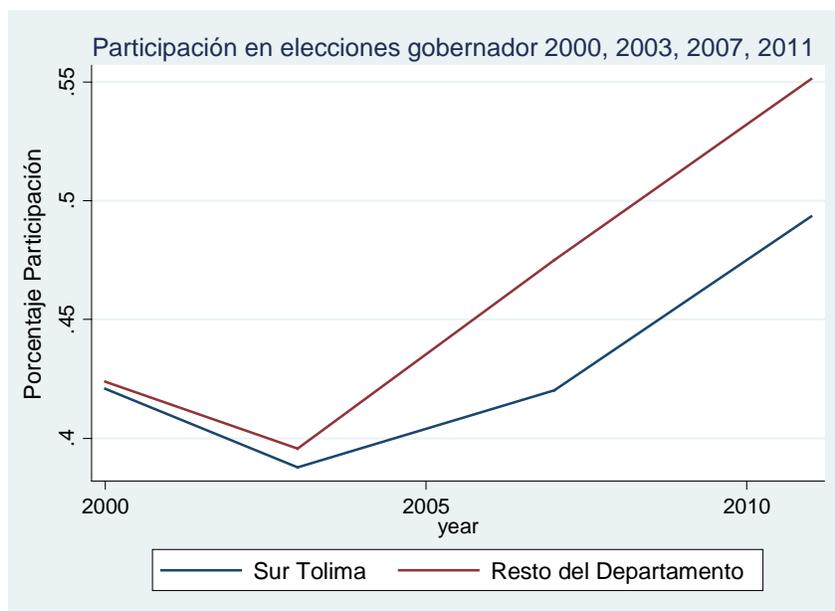
Fuente: Registraduría General de la Nación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 16. Comparación de la participación en elecciones a Concejos Municipales desde el año 2.000 entre el Sur del Tolima y el Departamento



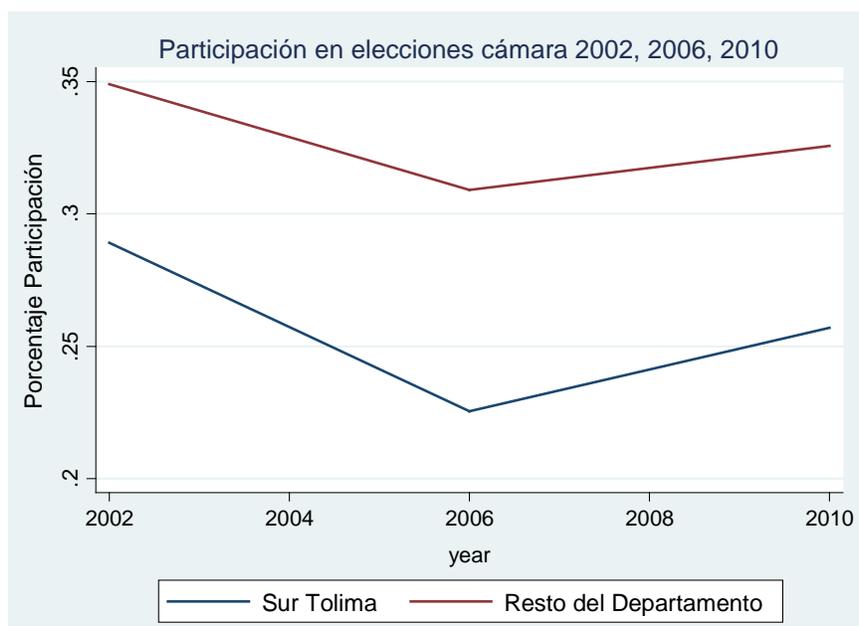
Fuente: Elaborado con base en información suministrado por la Registraduría General de la Nación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 17. Comparación de la participación en elecciones a Gobernación desde el año 2.000 entre el Sur del Tolima y el Departamento



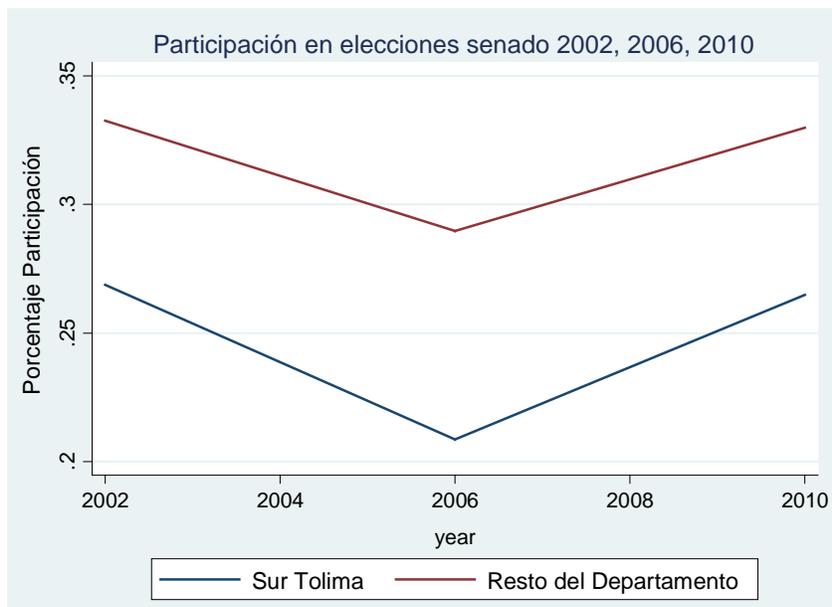
Fuente: Elaborado con base en información suministrado por la Registraduría General de la Nación
Elaboración: Progamma EVAL

Gráfico 18. Comparación de la participación en elecciones a Cámara desde el año 2.000 entre el Sur del Tolima y el Departamento



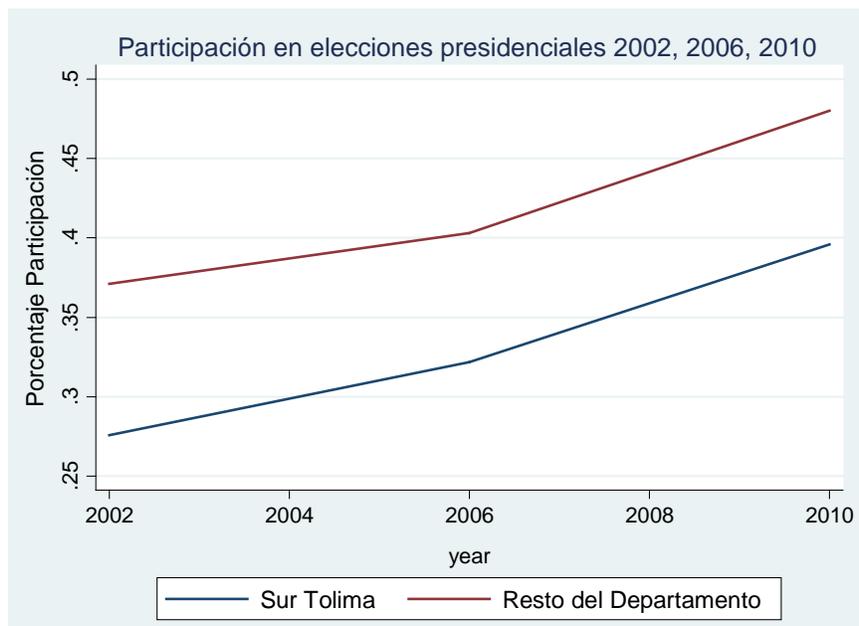
Fuente: Elaborado con base en información suministrado por la Registraduría General de la Nación
Elaboración: Progamma EVAL

Gráfico 19. Comparación de la participación en elecciones a Senado desde el año 2.000 entre el Sur del Tolima y el Departamento



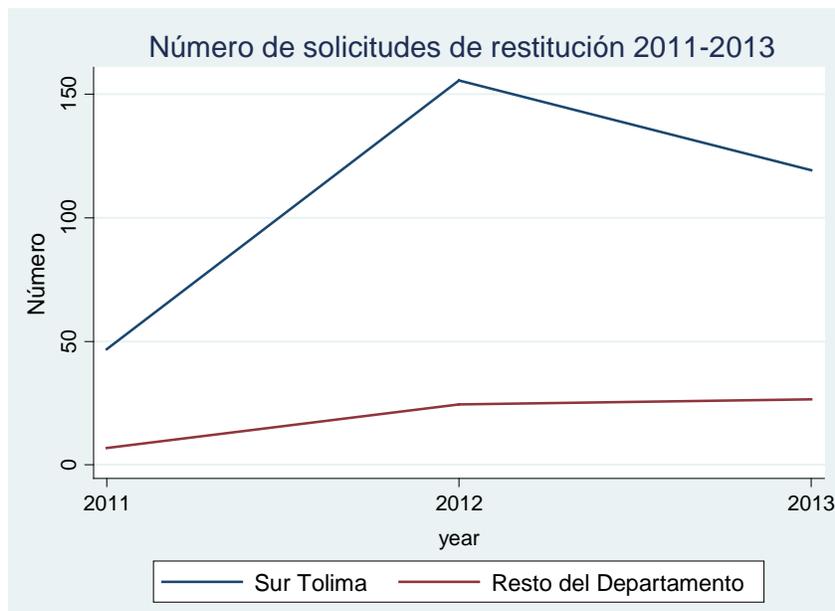
Fuente: Elaborado con base en información suministrado por la Registraduría General de la Nación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 20. Comparación de la participación en elecciones a Presidencia desde el año 2.000 entre el Sur del Tolima y el Departamento



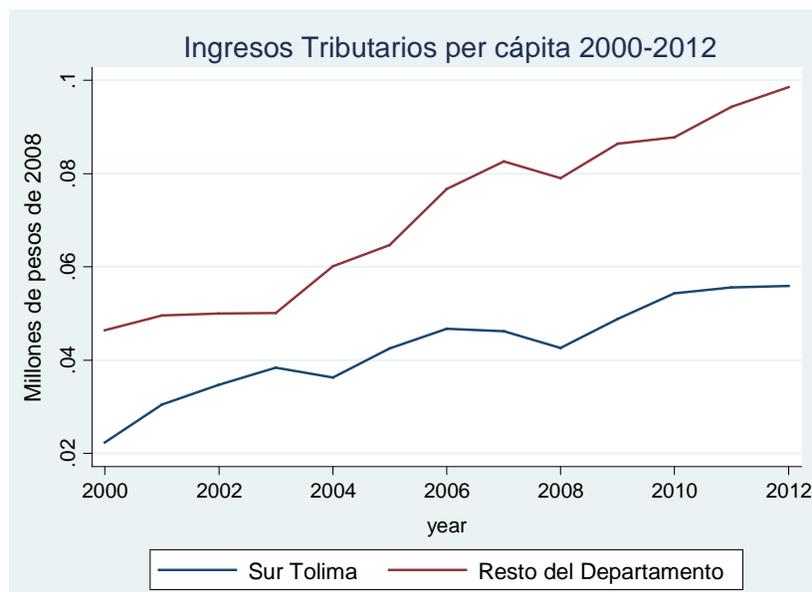
Fuente: Elaborado con base en información suministrado por la Registraduría General de la Nación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 21. Comparación del número de solicitudes de restitución de Tierras desde el año 2.011 entre el Sur del Tolima y el Departamento



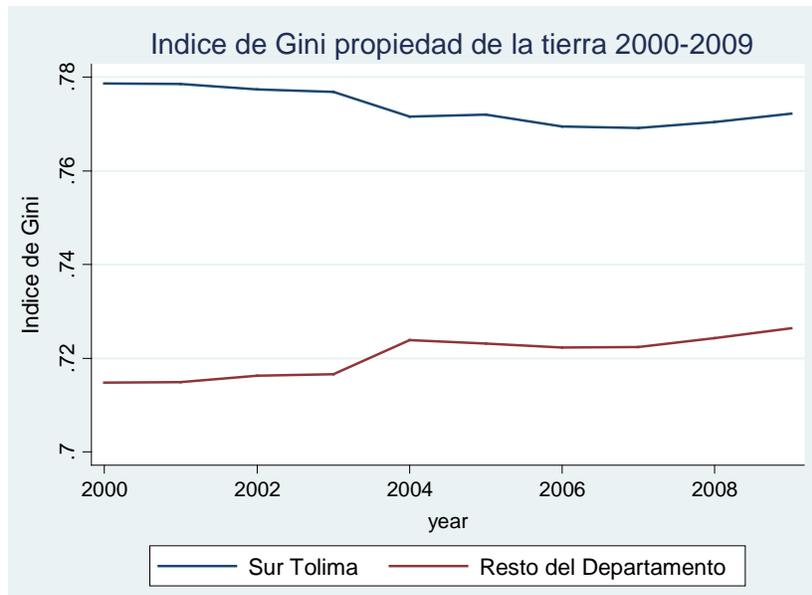
Fuente: Unidad de restitución de Tierras
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 22. Comparación de ingresos tributarios del Sur del Tolima y de la totalidad del Departamento



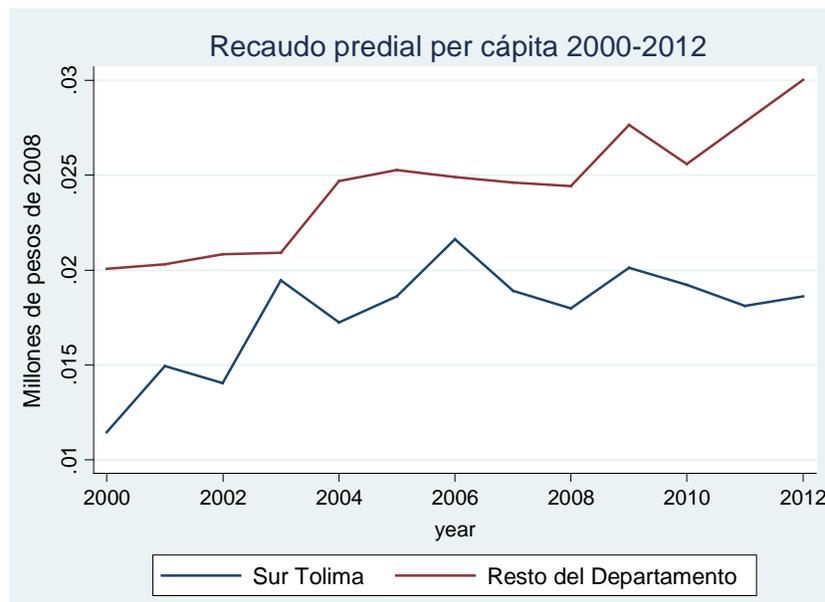
Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 23. Comparación del índice GINI propiedad de Tierra desde el año 2.000 al 2.009, entre el Sur del Tolima y el Departamento



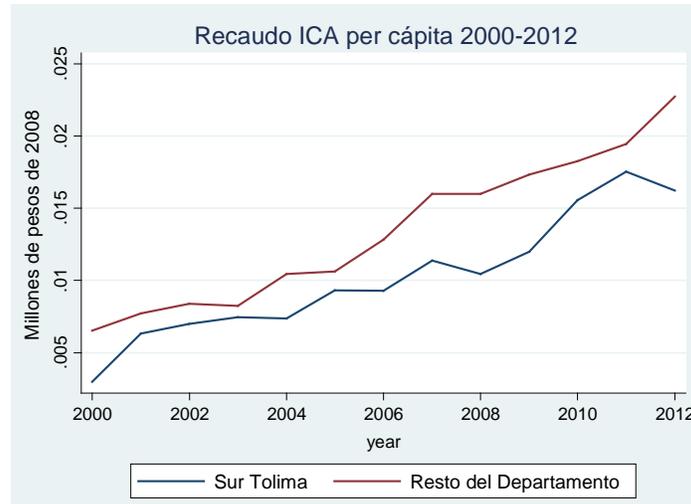
Fuente: IGAC
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 24. Comparación de los montos de recaudo predial desde el año 2.000 al 2.012, entre el Sur del Tolima y el Departamento



Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 25. Comparación del recaudo ICA del Sur del Tolima y de la totalidad del Departamento

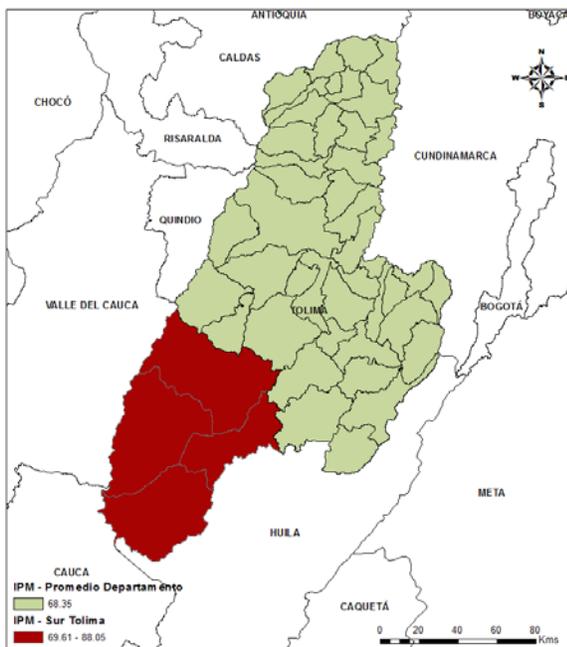


Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL

Mapa 31. Comparación del IPM del sur del Tolima con el resto del Departamento

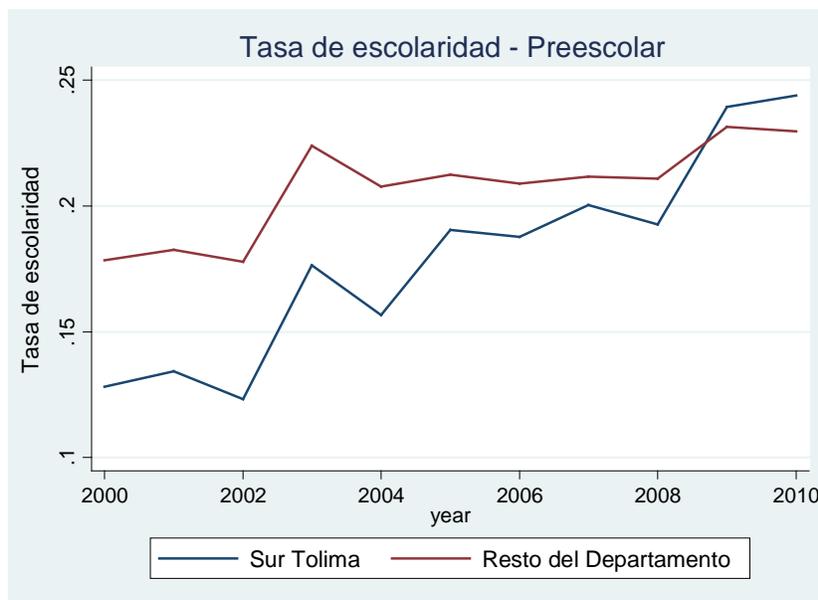
Gráfico 26. Índice de pobreza multidimensional sur del tolima.

**Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)
Sur Tolima**



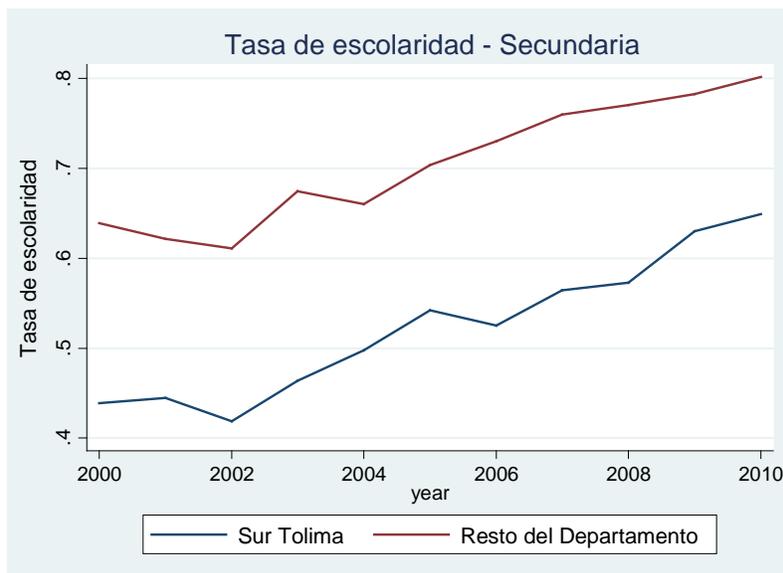
Fuente: DANE
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 27 Comparación de las tasas de escolaridad en preescolar desde el año 2.000 al 2.010, entre el Sur del Tolima y el Departamento



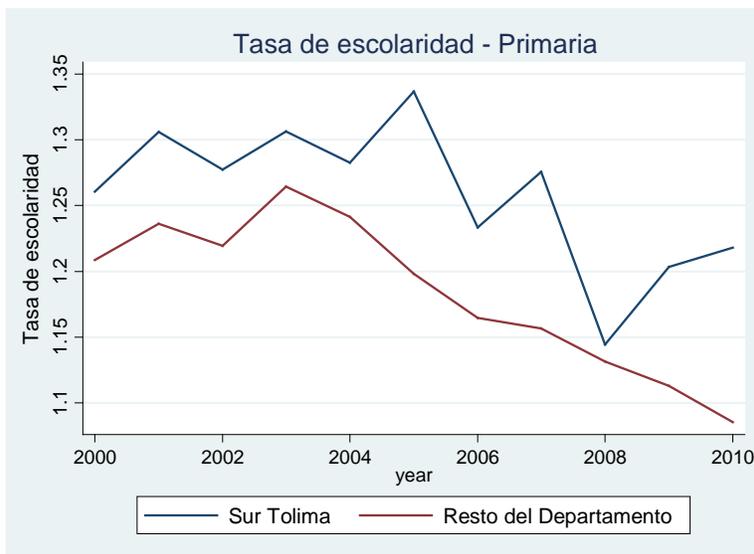
Fuente:Ministerio de Educación Nacional
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 28. Comparación de las tasas de escolaridad en educación media y secundaria, desde el año 2.000 al 2.010, entre el Sur del Tolima y el Departamento



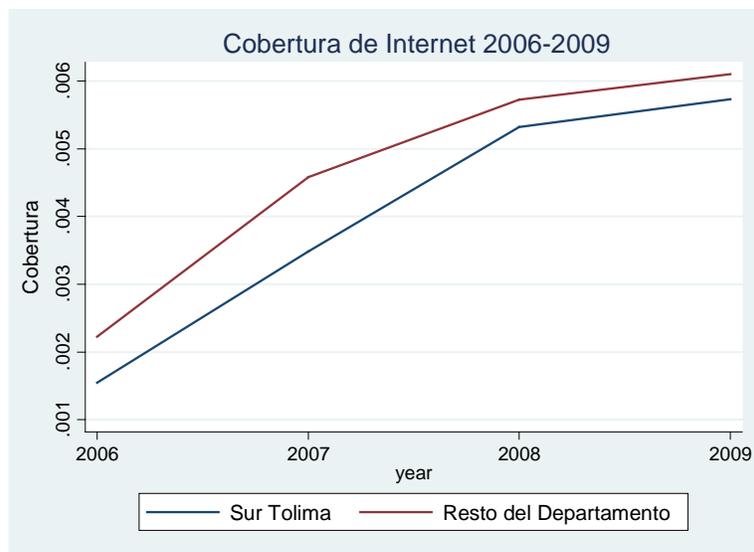
Fuente:Ministerio de Educación Nacional
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 29. Comparación de la tasa de escolaridad en educación primaria del Sur del Tolima y de la totalidad del Departamento



Fuente: Ministerio de Educación Nacional
Elaboración: Programa EVAL

Gráfico 30. Comparación del crecimiento de la cobertura de internet del Sur del Tolima y de la totalidad del Departamento



Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Elaboración: Programa EVAL

USAID/Colombia EVAL
(Evaluation and Analysis for Learning)

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20523