



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas y Desarrollo

Título

Descentralización administrativa, desarrollo local e implementación de los acuerdos de paz de Colombia en el municipio de Ibagué-Tolima periodo 2010-2020

Tesista

Oscar Reinaldo González Chamorro

Directora de Tesis

Liliana Galindo Ramírez

Cohorte:CH3-2018

Lugar y Fecha: Bogotá – Colombia, marzo 2022.

Contenido

Prefacio	8
1. Resumen.....	9
2. Introducción	11
3. Planteamiento del problema y justificación	12
4. Estado del arte.....	14
5. Encuadre teórico.....	26
Descentralización administrativa y políticas públicas.....	26
Desarrollo local.....	38
Acuerdos de Paz.....	41
6. Metodología para el análisis de resultados	44
7. Caracterización territorial del municipio de Ibagué.	47
8. Influencia de la descentralización administrativa y política en el desarrollo local de la ciudad de Ibagué.	55
9. Efectos de la descentralización administrativa en Ibagué en relación con la implementación de los acuerdos de paz y el desarrollo local.	95
7. Conclusiones	143
Bibliografía.....	148

Índice de tablas

Tabla 1. Posiciones del grupo ciudades 2018	62
Tabla 2. Posiciones del grupo ciudades 2019.	63
Tabla 3. Categorías y variables para el análisis de los grupos focales objetivo específico I.	85
Tabla 4. Resultados en relación con Ibagué en el cuarto informe de verificación de los acuerdos de paz.	112
Tabla 5. Resultados en relación con Ibagué en el quinto informe de verificación de los acuerdos de paz.	113
Tabla 6. Resultados en relación con Ibagué en el sexto informe de verificación de los acuerdos de paz.	115
Tabla 7. Resultados en relación con Ibagué en el séptimo informe de verificación de los acuerdos de paz.	116
Tabla 8. Resultados en relación con Ibagué en el octavo informe de verificación de los acuerdos de paz.	118
Tabla 9. Resultados en relación con Ibagué en el noveno informe de verificación de los acuerdos de paz.	119
Tabla 10. Resultados en relación con Ibagué en el décimo informe de verificación de los acuerdos de paz.	122
Tabla 11. Informe de las actividades realizadas en el año 2020 – 2021 para la ejecución de los objetivos y los ejes estratégicos mencionados en el acuerdo municipal.	124
Tabla 12. Número de acciones por eje política pública informe secretaría de gobierno alcaldía de Ibagué, 2021	136

Tabla 13. Número de acciones por eje política pública relacionadas con el acuerdo de paz, respuesta secretaría de gobierno de Ibagué, 2021 137

Tabla 14. Responsable por meta de las acciones relacionadas con el acuerdo de paz, respuesta secretaría de gobierno de Ibagué, 2021 138

Tabla 15. Categorías y variables para el análisis de los grupos focales objetivo específico II. 139

Índice de figuras

Figura 1. Ibagué en el contexto nacional - interacción con las ciudades colombianas..	48
Figura 2. Características generales del municipio de Ibagué	49
Figura 3. Ubicación de Ibagué en el departamento del Tolima.....	50
Figura 4. Mapa de Ibagué por comunas.....	51
Figura 5. Mapa de Ibagué por corregimientos.....	51
Figura 6. Población de Ibagué.....	53
Figura 7. Población Ibagué por género	53
Figura 8. Población urbana y rural Ibagué.....	54
Figura 9. Grandes grupos de edad Ibagué	54
Figura 10. Índice de desempeño integral Ibagué, 2010-2017.	58
Figura 11. IDI Promedio desagregado Ibagué 2010-2017.....	59
Figura 12. Índice multidimensional de pobreza en Colombia.	65
Figura 13. Medida de pobreza multidimensional municipio de Ibagué	66
Figura 14. Privaciones por hogar según variable principales dominios para Ibagué	67
Figura 15. Dimensión condiciones educativas municipio de Ibagué.....	68
Figura 16. Dimensión salud municipio de Ibagué	69
Figura 17. Dimensión condiciones de la niñez y juventud	70
Figura 18. Dimensión condiciones de la vivienda y acceso a servicios municipio de Ibagué	71
Figura 19. Dimensión trabajo municipio de Ibagué.....	72
Figura 20. Pobreza monetaria en Ibagué 2010-2018	73
Figura 21. Pobreza extrema Ibagué 2010-2018	73

Figura 22. Gini Ibagué 2010-2018	74
Figura 23. Pobreza monetaria Ibagué y Colombia 2010-2018	75
Figura 24. Pobreza monetaria extrema Ibagué y Colombia 2010-2018	76
Figura 25. Comparativo PM, PME Ibagué y PIB Nacional 2010-2018.....	77
Figura 26. Variación de la PM, la PME en Ibagué y el PIB nacional Ibagué 2010-2018	78
Figura 27. Indicadores de mercado laboral Ibagué 2015-2019	79
Figura 28. Indicadores de mercado laboral Ibagué 2015-2019	80
Figura 29. Tasa de desempleo Ibagué comparativo AM 2019	81
Figura 30. Ocupados según rama de actividad económica Ibagué 2015-2019.....	82
Figura 31. Informalidad laboral Ibagué 2015-2019.....	83
Figura 32. Índice de presión Ibagué	97
Figura 33. Registro de víctimas en Ibagué vigencia 2020	97
Figura 34. Personas víctimas por ocurrencia vs declaración Ibagué.....	98
Figura 35. Número de personas desplazadas en Ibagué de 2010 a 2017	99
Figura 36. Registro hechos victimizantes Ibagué 2020	101
Figura 37. Puntos de atención a víctimas Ibagué.....	102
Figura 38. Total, aportes para la atención a víctimas Ibagué 2020	103
Figura 39. PQR Y tutelas Ibagué 2015-2020.....	104
Figura 40. Ayuda humanitaria inmediata - mecanismo monto en dinero Ibagué 2013- 2020	106
Figura 41. Ayuda humanitaria inmediata - mecanismo especie Ibagué 2012 - 2020 ..	107
Figura 42. Subsidiariedad atención y asistencia Ibagué 2012-2020.....	108
Figura 43. Ayuda humanitaria por otros hechos diferentes al desplazamiento Ibagué 2012-2020	109

Figura 44. Atención humanitaria Ibagué 2012 -2020..... 110

Prefacio

En particular (me excuso por escribir en primera persona estas cortas líneas) anhelaba con todas mis fuerzas la firma del acuerdo de paz con las FARC. La emoción me embargó profundamente observando la transmisión de la firma final de los acuerdos y pensaba como hubiese sido de diferente mi vida y la vida de miles de colombianos, si la misma se hubiese dado unos veinte o treinta años atrás. Más de cincuenta años de conflicto interno entre una de las guerrillas más antiguas del mundo y el Estado colombiano. Miles de víctimas, desplazados, bombas, masacres, dolor, agonía...desesperanza. Sí que anhelábamos la paz.

Pero parece ser más fácil hacer la guerra que la paz. Para quienes de una u otra manera hicimos parte directa de esta absurda confrontación fratricida, entendemos que la dinámica de la guerra, de la confrontación, trae consigo diversos sistemas, transacciones, variables y sobre todo infinitos intereses que la alimentan, la nutren y la mantienen en piloto automático; entre tanto, las clases bajas de la población ofrendan sus vidas sin mayores contraprestaciones más que la propia sangre derramada. Así, los señores de la guerra se enriquecieron a través de la venta de uniformes, armas, municiones, alimentos, provisiones, etc. Una historia de nunca acabar desde las guerras de independencia americana, pasando por la guerra de los mil días y luego la confrontación bipartidista entre liberales y conservadores de las décadas de los cuarenta y cincuenta, que incubaría en buena medida el nacimiento de la guerrilla de las FARC en Marquetalia – Tolima con un puñado de campesinos que solamente solicitaban en ese momento, una escuela para sus hijos. Una escuela nada más. Educación. Y en lo que vamos. Para entonces era el año de 1964.

Por lo anterior, es claro el interés particular del tesista, en esta materia: la paz. Para nuestro estudio de caso, Ibagué representa un escenario que, si bien no ha vivido de cerca o directamente el conflicto armado, si ha tenido que soportar los coletazos de este. A saber, recepción de desplazados y atención a las víctimas entre otros fenómenos ligados a los efectos de la confrontación. En consecuencia, fue pertinente revisar y analizar estadísticas, datos e información relacionada con la firma del acuerdo de paz, la descentralización administrativa en el municipio de Ibagué y su desarrollo local, lo cual permitió observar un panorama que se expone en el presente trabajo.

1. Resumen

El propósito de la presente investigación es analizar los efectos de la descentralización administrativa en Colombia a partir del caso de estudio del municipio de Ibagué, departamento del Tolima, entre los años 2010-2020, en relación con su desarrollo local y la implementación de los acuerdos de paz. Para ello, fue necesario hacer el análisis y reflexión en torno a los conceptos de descentralización administrativa y políticas públicas, desarrollo local y los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo) y el gobierno nacional del año 2016. Teniendo en cuenta lo anterior, se efectuó la revisión conceptual, normativa, cuantitativa y cualitativa a partir de los resultados de indicadores de gestión del municipio de Ibagué en relación con la descentralización administrativa, indicadores que describieran el desarrollo local, calidad de vida y mercado laboral, así como los resultados de mediciones, informes y reportes que dieran cuenta de la implementación de los acuerdos de paz en la ciudad seleccionada para el estudio de caso. A pesar de los buenos resultados en materia de gestión administrativa, Ibagué presenta importantes

desafíos en cuanto a generación de empleo, oferta de servicios públicos y la aplicación efectiva de la descentralización administrativa y de los acuerdos de paz.

Palabras clave: descentralización administrativa, políticas públicas, desarrollo local, acuerdos de paz.

Abstract

The purpose of this research is to analyze the effects of administrative decentralization in Colombia based on the case study of the Municipality of Ibagué, Department of Tolima, between the years 2010-2020, in relation to its local development and the implementation of the agreements of peace. For this, it was necessary to analyze and reflect on the concepts of administrative decentralization and public policies, local development and the peace agreements between the FARC-EP (Revolutionary Armed Forces of Colombia- Army of the People) guerrillas and the National government. Taking into account the above, the conceptual, normative, quantitative and qualitative review was carried out based on the results of management indicators of the municipality of Ibagué in relation to administrative decentralization, indicators that describe local development, quality of life and labor market. As well as the results of measurements, reports and reports that accounted for the implementation of the peace agreements in the city selected for the case study. Despite the good results in terms of administrative management, Ibagué presents important challenges in terms of job creation, supply of public services and the effective application of administrative decentralization and the peace agreements.

Keywords: administrative decentralization, public policies, local development, peace agreements.

2. Introducción

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la descentralización administrativa en Colombia tiene la responsabilidad de proponer una visión desde el gobierno nacional que busque el desarrollo de los territorios y así, promover la buena gestión de las entidades locales para apoyar la profundización de la descentralización.

Sin embargo, las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en materia no solo de desempleo, sino también de competitividad, ingresos, entre otros, demuestran que las grandes capitales del país concentran la generación de empleo, de puestos de trabajo y de prestación de servicios públicos que las hacen atractivas para los ciudadanos.

En este orden de ideas, se percibe y se mantiene una clara hegemonía de las urbes capitales, sobre todo en Bogotá que genera el 25,6% del PIB nacional, arrastrando la dinámica económica del país en su entorno, con todas las implicaciones o efectos que genera ello para el resto de los territorios del país. ¿La administración, la economía y las políticas públicas son ineficientes para el resto del país?, es decir, ¿dejan de lado la respuesta a las necesidades y demandas de la provincia y las regiones en todas las materias en cabeza del Estado?, ¿son las soluciones planteadas desde la capital las adecuadas para los municipios y regiones apartadas del país?

Así mismo, es necesario contextualizar y ubicar la presente coyuntura que atraviesa el país nacional y el país político que se debate dentro de la dicotomía de la implementación o no de los acuerdos de paz surtidos con las FARC en la Habana, puesto

que, es evidente la polarización en torno a ello, como también se ha demostrado la incapacidad institucional del Estado para brindar soporte y soluciones concretas en las zonas en donde se retiró la subversión como consecuencia de la desmovilización de sus unidades guerrilleras. De acuerdo con Jaime Castro, ministro de gobierno (1984-1986) “el conflicto que padecemos hunde sus raíces en la tierra, porque una de sus causas está en el inequitativo reparto de la propiedad y otra, en la lucha por el poder regional y local. Por eso la distribución territorial del poder aparece como una de las respuestas indicadas para el logro de la paz” (Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, 2007), con lo cual se entiende que, es necesario analizar las causas históricas y por supuesto los efectos de la descentralización administrativa en Colombia, desde la disputa territorial por el poder, que alimenta sin lugar a duda el sistema político regional y nacional.

En consecuencia, desde la perspectiva concreta en el municipio de Ibagué en la última década, bajo las consideraciones de tipo político, funcional y fiscal que surgieron desde la promulgación de la Constitución de 1991 y con ella, por ejemplo, la elección popular de alcaldes y gobernadores, que permitió en buena medida el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana en la arena política, se desarrolla la presente tesis de maestría.

3. Planteamiento del problema y justificación

De acuerdo con lo planteado hasta el momento, es posible identificar una relación entre la descentralización administrativa y el desarrollo local en Colombia, con lo cual proponemos resolver el siguiente problema: ¿Cuáles son los efectos de la

descentralización administrativa en Colombia desde la perspectiva del municipio de Ibagué en el periodo comprendido entre los años 2010-2020 con relación al desarrollo local y la implementación de los acuerdos de paz?

El proceso de descentralización administrativa y política en Colombia impulsado desde la proclamación de la Carta Magna de 1991, como resultado de la búsqueda efectiva de soluciones a las demandas ciudadanas de todos los sectores del país, requiere del abordaje de la realidad actual, pertinente y relevante, que permita analizar las faces o etapas de las políticas públicas (locales, regionales y nacionales) que demuestren el impulso de forma efectiva del desarrollo local, así como la implementación de los acuerdos de paz de manera complementaria.

El presente documento, denominado “Descentralización administrativa, desarrollo local e implementación de los acuerdos de paz de Colombia en el municipio de Ibagué periodo 2010-2020” tiene como alcance la identificación de las condiciones de bienestar de los ciudadanos a través de la aplicación del proceso de descentralización administrativa y política, sus implicaciones en el tejido social del municipio seleccionado, sus efectos y consecuencias a través del análisis de los indicadores de desarrollo local, tomados de las fuentes oficiales de las agencias del Estado colombiano, con el fin de establecer la coherencia y efectividad de las políticas públicas agenciadas e implementadas así como la toma de decisiones gubernamentales y finalmente, la identificación y verificación del cumplimiento de la implementación de los acuerdos de paz en dicho territorio.

Objetivo general.

La presente investigación busca analizar los efectos de la descentralización administrativa en Colombia a partir del caso de estudio del municipio de Ibagué, departamento del Tolima, entre los años 2010-2020, en relación con su desarrollo local y la implementación de los acuerdos de paz.

Objetivos específicos.

- Identificar como la descentralización administrativa y política ha influido en el desarrollo local en el municipio de Ibagué.
- Identificar los efectos de la descentralización administrativa en Ibagué en relación con la implementación de los acuerdos de paz y el desarrollo local.

4. Estado del arte

Bajo las actuales circunstancias mundiales de salud pública por cuenta de la pandemia del COVID 19, es importante señalar que, para el desarrollo de la presente investigación, no fue fácil obtener documentos de periodos recientes para tesis o investigaciones que den cuenta del estudio de caso específico para la ciudad de Ibagué en cuanto a nuestro tema de interés. Por el contrario, y de forma muy limitada, tuvimos acceso al material bibliográfico a través del escaneo de este y tan solo en un 20% (por derechos de autor en Colombia) en razón a las limitaciones tecnológicas y de ingreso físico a los centros de estudio en donde se encuentran depositadas dichas tesis.

En este sentido, al explorar las diferentes plataformas de datos abiertos, no fueron hallados documentos que compartieran nuestro tema de interés de forma

complementaria, es decir, que unieran en un solo documento los conceptos de descentralización administrativa, desarrollo local e implementación de los acuerdos de paz en Colombia firmados apenas en el año 2016, entendiendo su reciente aparición en la escena nacional, siendo esto consecuente con la escasa producción en torno al mismo y más aún, en relación a el municipio de Ibagué.

Así las cosas, para nuestro estudio de caso, nos encontramos con la perspectiva de los siguientes documentos; uno de ellos, aborda la evaluación del impacto del proceso de descentralización en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Ibagué durante el periodo de 1992-2002 (Cano Muñoz, 2004).

Así, para esta autora, la descentralización administrativa en Colombia es un instrumento de materialización del modelo neoliberal a través de cuatro grados de descentralización a saber: desconcentración, delegación, devolución y privatización, concluyendo que, en Colombia, existe el grado de desconcentración. Más adelante, en el contexto conceptual general, señalaremos sus aportes respectivos.

El siguiente título de referencia es el de evaluación de la incidencia de la descentralización fiscal en el municipio de Ibagué (Guzmán y Vargas, 1994), aquí los autores centran su explicación en el comportamiento de las finanzas del municipio de Ibagué en el periodo comprendido entre 1980 y 1991, detectando como a pesar del aumento de los ingresos tributarios propios en proporción al PIB departamental y municipal, no son suficientes respecto a la proporción o volumen de las transferencias corrientes del fisco nacional. Bajo esta perspectiva, las medidas de descentralización

entre 1980 y 1992 lograron robustecer la capacidad fiscal del municipio, gracias a las transferencias nacionales.

En el periodo analizado, la tendencia a lo largo del mismo es a aumentar el grado de dependencia del fisco nacional con relación a los recursos provenientes de la nación, no obstante, el positivo comportamiento del recaudo de los ingresos tributarios municipales.

En consecuencia, la participación de las transferencias nacionales (a través del IVA) en el total de los ingresos corrientes del municipio, pasa de 21,7% en 1980 a 40,9% en 1992, reflejaron un incremento significativo en el grado de dependencia. Así, los cambios introducidos por la ley 60 de 1993 que incrementaron significativamente el volumen de ingresos corrientes de la nación al transferir a los entes territoriales, colocando a las transferencias en el primer renglón de los ingresos corrientes del municipio, aumentando, por tanto, el grado de dependencia económica de los municipios con el nivel central nacional. Concluyen los autores que, sin un aumento significativo de ingresos propios, no se podrá vencer el centralismo y no se podrá aplicar las políticas de corte equitativo y social para el beneficio de los ciudadanos.

En esta misma perspectiva de análisis, entorno a la tendencia y evolución de las finanzas públicas municipales encontramos una tesis de maestría más reciente (Hernández, 2020), en donde su autor, confirma la poca evolución y aportes de la descentralización administrativa, ya que esta, no ha aportado a una mayor autonomía fiscal, ni a mayores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios sociales básicos, llevando al municipio de Ibagué a un bajo impacto en el bienestar social y el desarrollo local.

Así, Hernández (2020), confirma que a pesar del esfuerzo fiscal y de la búsqueda de un mejor nivel de eficiencia en la gestión pública, la dependencia de las transferencias del fisco nacional y el bajo nivel de autofinanciamiento profundizan la dependencia económica del municipio y la representación de desequilibrios financieros en el mediano y largo plazo. Además, citando a la CEPAL (1998), revalida la baja autonomía local que a la postre dificulta la gestión y la consolidación de los procesos de descentralización local y territorial en favor del desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, esta posición es rebatida por De Mattos (1990), en cuanto la descentralización pueda contribuir a mejorar las condiciones de ingreso de la población, por lo cual, este autor cree que esta expectativa cuenta con poco fundamento y afirma que “(...) una reforma de carácter político administrativo no puede modificar las condiciones estructurales, económicas y sociales, que determinan el desarrollo capitalista” (De Mattos, 1990, p.181).

Nuestra siguiente revisión, incidencias de las políticas de descentralización administrativa y autonomía de la gestión en el municipio de Ibagué (Cruz y Tamayo,1994) da cuenta de la afectación o impedimento de un proceso de descentralización administrativa en el municipio de Ibagué deficiente, por cuenta de la gestión o planeación remota desde el gobierno nacional y la intromisión de intereses políticos locales. Para estos autores, al no existir una adecuada planeación no se puede hablar de un efectivo control global de la gestión municipal, ya que cada entidad funciona como ente aislado con su respectivo programa de ejecutorias.

Agregan además, aun cuando la politización de las actividades del municipio ha disminuido, se vive todavía en favor de la repartición burocrática y el favoritismo político,

la planificación de las obras, la repartición de contratos, la solución a necesidades insatisfechas, la promoción de los representantes de la comunidad ante las juntas directivas de institutos, el manejo presupuestal, la asignación de cargos sin tener en cuenta los perfiles, la excesiva burocracia, así como la tramitomanía, son hechos evidentes de la manipulación que la clase política hace del manejo de la gestión municipal generando perturbación al desarrollo del proceso de descentralización administrativa y modernización del Estado, pues cada representante quiere imponer sus reglas de juego en la cosa política, dependiendo de sus intereses.

Nuestro último texto de referencia para esta parte menciona las juntas administradoras locales de Ibagué: una década de acuerdos y desacuerdos de la descentralización (Lozano, 2002). Aquí el autor parte desde la proclamación de la Constitución Política de 1991, con la creación de espacios de participación ciudadana, procurando con ello, la implementación de mecanismos democráticos de participación representativa y de aplicación de la descentralización administrativa como política. Sin embargo, para Lozano (2002), estos espacios de participación ciudadana no cumplieron sus expectativas al orden de la descentralización administrativa ya que, por el contrario, se profundizaron los sistemas de clientelismo y burocracia, disminuyendo la legitimidad ya otorgada a las juntas de acción comunal (JAC) en periodos anteriores.

Se entiende que a los ediles les va bien, pero a las comunidades que representan les va muy mal, respecto a la gestión que adelantan. Así las cosas, para el periodo estudiado por el autor, existían vacíos normativos y regulatorios que definieran claramente sus funciones y mandato, generando si se quiere, una disputa con los representantes barriales o JAC.

En este sentido, plantea este autor, que las juntas administradoras locales, poco o nada han aportado al desarrollo comunal y mucho menos a la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos de Ibagué. Por el contrario, han permitido profundizar los intereses personales de sus representantes y de los partidos políticos tradicionales que se reparten las JAL (juntas administradoras locales) con el propósito de mantener el sistema clientelar hacia arriba en la cadena de asignación política pasando por la alcaldía hasta la gobernación. Y concluye entonces, como el sistema clientelar y burocrático ha impedido una aplicación efectiva de la descentralización administrativa y de la participación política ciudadana a través de instancias locales de elección popular y representación.

Los trabajos citados hasta aquí, brindan una mirada desde el componente de la gestión fiscal y la perspectiva política local que permite perfilar nuestro objetivo de investigación por cuanto han demostrado empíricamente, como la descentralización administrativa lejos de fortalecer la autonomía de los entes territoriales y el desarrollo local, ha consolidado la dependencia económica basada en las transferencias de recursos desde el fisco nacional y ha fortalecido la estructura clientelar desde el poder político amparado en la cadena burocrática territorial.

En el caso del desarrollo local, Hernández (2020) plantea la necesidad de estudiar el impacto de la descentralización administrativa en Ibagué con el fin de comprender su dinámica local, y el rol de la administración pública como principal agente en la estrategia de desarrollo local, dado que, los procesos de descentralización buscan redistribuir las funciones y mandato del estado, a través de la definición o establecimiento de responsabilidades de acuerdo con la división política establecida.

De acuerdo con la CEPAL (1998) citada por Hernández (2020), el traspaso de funciones al ámbito municipal puede generar beneficios para el desarrollo local, mediante el fortalecimiento institucional de la capacidad de gestión y coordinación de los actores y recursos del territorio provenientes del proceso de descentralización, impactando positivamente la gestión territorial con el fin de beneficiar y satisfacer las necesidades de la población y avanzar hacia el desarrollo socioeconómico del territorio.

Sin embargo, para el caso de Ibagué, según Hernández (2020), el proceso de descentralización no ha impactado positivamente a la población, ya que no se evidencian avances significativos en las coberturas de educación y salud en donde encontró mayores rezagos, afirmando que, esto se debe a una baja capacidad administrativa y técnica de la administración local y a la escasa coordinación intergubernamental obstaculizando así, el desarrollo local.

Por otra parte, Ramírez y Parra (2013), en un estudio para la CEPAL del año 2013 precisamente, posicionan a Ibagué con un desarrollo medio bajo al lado de ciudades como Pereira y Armenia, recordando que recientemente, la capital tolimense fue incorporada dentro de la región eje cafetero, con el fin de apalancar la economía del turismo desde la perspectiva agrícola, más exactamente desde la cultura cafetera. Así, el citado estudio se basa en evaluar los objetivos de las políticas públicas a escala urbana particularmente, en lo referente a bienestar social y hábitat, densidad, diversidad e institucionalidad.

También podemos referir en otro documento de estudio de la CEPAL (2002), en relación a la descentralización y el desarrollo local, como para nuestra ciudad de estudio, se avanza en la perspectiva de articulación de la planificación y formulación de la visión

estratégica a través de instrumentos y experiencias compartidas entre proyectos de la administración pública y el sector privado, en materia de entidades o instituciones dedicadas concretamente a la gestión del desarrollo local mediante el parque tecnológico e incubadora de empresas en Ibagué.

Para la CEPAL (2002), el desarrollo económico se ha concentrado territorialmente y se explica a través de la actividad industrial que en su mayoría se realiza en cuatro de las ciudades principales lo mismo que las actividades comerciales y de servicios asociados. Estas ciudades y sus áreas metropolitanas son Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla que en 1990 contaba con el 74% de la mano de obra de la industria manufacturera del país.

Así mismo, Colombia cuenta con una red de ciudades intermedias, como cabeza o centro de desarrollo de sus respectivas regiones de acuerdo con la dinámica económica nacional. En este sentido, las ciudades del eje cafetero (Manizales, Pereira y Armenia) lograron consolidar una actividad industrial, comercial y de servicios; entre tanto, existe otro grupo de ciudades de desarrollo agrícola y comercial (Ibagué, Neiva y Valledupar) y finalmente, centros urbanos industriales con menor actividad comercial, que suman 35 núcleos urbanos (CEPAL, 2002).

De acuerdo con esta anterior revisión entorno al desarrollo local, para la ciudad de Ibagué, es posible indicar que, su nivel de desarrollo se estima como medio bajo, basando su economía entorno a la agricultura y el comercio. En este sentido, será fundamental nuestra investigación en relación con el componente desarrollo local, pues son ampliamente conocidas las altas tasas de desempleo de las últimas décadas, así como

el desconcierto en la desaceleración de su economía muy a pesar de su estratégica ubicación geográfica, que será descrita más adelante.

Ahora bien, completando nuestra triada para esta aventura académica, hemos encontrado en relación con la implementación de los acuerdos de paz en el municipio de Ibagué, las siguientes aproximaciones que más que dar cuenta del estado de dicha implementación, nos permitirán comprender la relación e importancia de la pacificación del territorio para el contexto de la descentralización administrativa y el desarrollo local.

En este sentido, Sánchez (2016, p.84), plantea como:

“el conflicto armado interno, el cual en buena medida se ha acrecentado debido a la ausencia del Estado en los territorios más lejanos del centro de poder político, en tanto que se tienen unos municipios y departamentos débiles económicamente y políticamente, que responden a los vestigios del centralismo de la constitución de 1886, que apenas participan de las rentas nacionales, que además vieron centralizada la administración de las regalías producto de la exploración, explotación o transporte de los recursos naturales no renovables con la expedición del Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2001 y que han visto truncada su expansión económica debido a la concentración de la actividad económica industrial en la superpoblada capital del país y en algunas ciudades intermedias”.

Por lo tanto, para Sánchez (2016), la violencia está directamente relacionada con la centralización política y administrativa ya que Colombia es un país gobernado bajo los intereses de unos pocos departamentos y sus centros urbanos en cuyo caso, la división administrativa no es un móvil para la inversión racionalizada de los recursos públicos,

puesto que el Estado no llega allí en donde si existe presencia de grupos armados que sustentan sus acciones en economías subterráneas provenientes del narcotráfico y de la propia guerra irregular. Es decir, en la práctica, la descentralización administrativa y política, está condicionada por la debilidad o ausencia de las instituciones del Estado frente a la violencia generalizada de las regiones.

Buscando aproximar y aterrizar la anterior revisión al caso de estudio, encontramos los planteamientos de Clavijo (2016, p.15), que, en su tesis de maestría relacionada con la implementación de los acuerdos de paz en Colombia, estudió las posturas de los campesinos e indígenas del sur y oriente del Tolima (recordemos que Ibagué es la capital de este departamento) frente a dicha implementación. Esta autora plantea como hipótesis:

“como la guerrilla (de las FARC) y el gobierno nacional realizan una propuesta para reconfigurar los territorios rurales, porque las negociaciones de paz y el acuerdo de política de desarrollo agrario integral contiene contribuciones puntuales a solucionar las causas estructurales del conflicto social y armado, cambiando la construcción del territorio y las relaciones entre los sujetos”

En este sentido, hemos decidido acoger esta tesis para nuestro estudio de caso, por cuanto Ibagué ha sido históricamente receptora de las víctimas de la violencia de todo el departamento del Tolima, pero principalmente, de esta zona estudiada por Clavijo (2016).

Esta autora aporta elementos valiosos en torno a nuestro caso de estudio, pues concluye que para esta parte de los acuerdos de paz y su implementación, la de

desarrollo agrario integral (acogiendo la vocación agrícola del departamento del Tolima y su incidencia histórica en el conflicto armado interno) se observa una reconfiguración de los territorios rurales en torno a la definición de desarrollo por parte de las comunidades, formalización de la propiedad de la tierra, formalización y actualización catastral y finalmente, la participación de las comunidades en la resolución de conflictos sobre la tenencia de la tierra.

Lo anterior, recordando como la génesis y origen del conflicto armado en Colombia, tiene una fuerte base en la propiedad y tenencia de la tierra, además del componente político bipartidista centrado en la hegemonía de las élites urbanas, especialmente capitalinas.

En este sentido, Gloria Ocampo (2014), presenta la idea del clientelismo como forma de articulación entre el poder regional y nacional a través del endoso del caudal electoral territorial y la inversión o transferencia de recursos desde el poder central. Así mismo cita Padilla (2020) desde la postura de López (2016), como el sistema bipartidista instalado mediante el Frente Nacional sirve como “correas de transmisión de la inversión pública y la presencia estatal en las regiones” (p.163).

De acuerdo con Padilla (2020), existe un factor a considerar para la construcción de paz y es la comprensión de las formas en cómo se articula el poder regional en un territorio, por lo cual, es necesario establecer el análisis de las relaciones de poder en lo comunitario sin desligar el análisis bajo el contexto tanto regional como nacional.

Por lo anterior, para Padilla (2020) la construcción de paz, en este caso en la región sur del Tolima, presenta una tensión entre los agentes de paz liberal (instituciones del

Estado e instituciones no gubernamentales) y los poderes regionales y las organizaciones comunitarias en torno a la participación de los recursos dirigidos a la implementación de los acuerdos de paz.

Como vemos, las tensiones originadas en torno a la participación y entrega de recursos públicos a las regiones influyen de cualquier forma en la implementación de los acuerdos de paz y en este sentido, también es posible el impacto o efectos en materia de desarrollo local, por lo cual, en la revisión de la tesis de Alvis (2017), encontramos unas importantes consideraciones al respecto.

Este autor plantea como el conflicto armado impide el desarrollo económico pues reduce la inversión, disminuye los niveles de ahorro, destruye la infraestructura, desvía el gasto público, entre otros afectos macroeconómicos. Y afirma Alvis (2017) que las consecuencias del conflicto armado afectan la economía de los municipios, reduciendo las posibilidades de desarrollo a largo plazo, así como la provisión de los servicios básicos en el marco de la descentralización (educación, salud, saneamiento básico y agua potable).

Para Rodríguez (2009) utilizando y analizando datos municipales de los servicios de salud, educación y saneamiento, el conflicto deteriora la efectividad de los gobiernos subnacionales para proveer dichos servicios (Alvis, 2017). Entre tanto, Cárdenas, Eslava y Ramírez (2013), analizaron la relación entre conflicto armado y capacidad institucional entre los años 1993 y 2002, concluyendo que, los hechos violentos afectan la capacidad gubernamental tributaria, entre tanto, los atentados contra la infraestructura desvían los recursos para proveer servicios y bienes públicos.

Por lo anterior, afirma Alvis (2017) el cese del conflicto permitiría a los municipios duplicar sus ingresos fiscales en un mismo año y seguir incrementándolos en los periodos siguientes.

Como hemos visto hasta aquí, el estado del arte para el municipio de Ibagué en torno a la descentralización administrativa, desarrollo local e implementación de los acuerdos de paz representa una línea base para nuestro estudio de caso, ya que hasta el momento no se han encontrado investigaciones que conjuguen esta triada de forma simultánea.

5. Encuadre teórico

Después de revisar la línea base empírica para el abordaje de nuestro estudio de caso, a continuación, planteamos el encuadre teórico que acompañará nuestra investigación, brindando los límites y perspectivas teóricas necesarias para su fundamentación.

Descentralización administrativa y políticas públicas

De manera general, la descentralización administrativa y política en Colombia afecta no solo la implementación de una política social, sino, toda la política pública, para lo cual, se describe como las transferencias de recursos hacia los municipios afectan los objetivos tanto de la descentralización como de la política social.

En este sentido, entendemos la descentralización como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales,

con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática (Jaramillo, 2010), en tanto que, la conceptualización de política social, de acuerdo con la dimensión finalística planteada por Mazzola (2015, p.196), puede ser definida “como las tomas de postura del Estado que expresan una idea de justicia distributiva en torno a la cuestión social”, para nuestro caso, a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en procura de generar un ambiente más propicio para su convivencia y bienestar general. Esta idea puede ser explicada y complementada a través de lo planteado por Galindo y Acosta (2011, p. 94) como:

“lo social no es adjetivo, sino un sustantivo, por lo tanto, una política, una consistencia social, es al mismo tiempo y de manera determinante, la producción y reproducción colectiva de la vida, una economía política del sustento, de la supervivencia, de la objetivación compleja y contradictoria del mundo humano. La política se produce dentro de una economía política o una economía política es el objetivo de la política”.

Por lo anterior, es posible inferir como el Estado colombiano en los últimos treinta años, ha buscado fortalecer a los municipios y departamentos del país para que sean eficaces y eficientes en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos (descentralización administrativa) y que a su vez, se dieran espacios y mecanismos de participación ciudadana para la elección directa de las autoridades locales (descentralización política) pero con un enfoque inminentemente enmarcado en las teorías económicas como lo plantea Mazzola (2015) citando a Musgrave (1959), Musgrave y Musgrave (1994), cuando señalan que el sector público debe intervenir en la

economía por tres razones: realizar una asignación eficiente de recursos, distribuir equitativamente la renta y estabilizar la economía. Es decir, es necesaria la intervención del sector público con el fin de modificar la distribución de la renta y así lograr desaparecer o atenuar las desigualdades sociales a través de las funciones estatales de la asignación, distribución y estabilidad que solo se implementaban desde el gobierno central, sin tener en cuenta los impactos ocasionados en los territorios subnacionales.

De esta manera, es posible identificar como la normatividad que ha reglamentado la descentralización ha demostrado claramente, la intencionalidad de la política pública con el fin de establecer una relación cada vez más estrecha entre el proceso de descentralización y la ejecución de acciones en materia de política social, que aparecen como prioritarias en los diferentes programas de gobierno nacional. Lo complejo y contradictorio del asunto, es que la legislación colombiana ha centrado su interés en regular las transferencias fiscales intergubernamentales y no así, los impactos de la inversión en materia social.

Así las cosas, es necesario realizar una breve reseña histórica de las disposiciones legales y normativas que han sufrido las transferencias y el proceso de descentralización administrativa con el fin de soportar o explicar la dimensión conflictiva relacional de la política social (Mazzola, 2015).

Con la expedición de la Ley 60 del 12 de agosto de 1993, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, configura un propósito concreto para que el Estado colombiano ejecute la política social y los alcances reales y

concretos del proceso de descentralización, que evidencian los notorios intereses a través de la disputas territoriales por el poder subnacional que a su vez apalanca intereses nacionales desde las regiones, constituyendo así, clientelas organizadas en torno a la descentralización política.

En este sentido, desde 1968, los municipios cuentan con transferencias automáticas (que no dependían de las fuerzas políticas) desde la nación. En 1986, a través de la Ley 12, fue establecido un incremento importante y gradual de las transferencias que pasaría del 25% del impuesto al valor agregado (IVA) recaudado por la nación, a representar el 50% de dicho recaudo en el año 1992. Con este nuevo esquema se buscaba:

- Elevar la capacidad de todos los municipios del país.
- Aumentar la provisión de bienes y servicios públicos.

Dentro de los límites del esquema, los municipios podían definir la composición y el modo de las inversiones destinadas a proveer los bienes y servicios cuya responsabilidad recayera en las instancias estatales y que fueran considerados prioritarios para sus ciudadanos. Esta ley (Ley 12 de 1986), buscaba premiar a los municipios con mayor recaudo en el impuesto predial, pero no contempló criterio o variable alguna de pobreza, con el fin de considerar la distribución de los recursos entre los municipios más pobres del país. su única condición se establecía en la austeridad y racionalización del gasto a través de instrumentos como el plan anual de inversiones y el plan anual de caja.

La Constitución de 1991 reformó la Ley 12 de 1986 en cuanto a algunos aspectos de la transferencia hacia los municipios. Dispuso que ahora los municipios participaran de los ingresos corrientes de la nación, así como modificó los criterios para la distribución

hacia los municipios del monto total de la participación incluyendo las necesidades básicas insatisfechas (NI) como variable fundamental y determinó que las autoridades locales (alcaldes y gobernadores) deberían demostrar ante las entidades nacionales encargadas de la evaluación de resultados la correcta utilización de los recursos. Con la Ley 60 de 1993, reglamentó y otorgó un mayor peso a factores de pobreza determinados con el 60% del total de la transferencia, dejando un 22% para el factor poblacional y un 18% en partes iguales entre eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y calidad de vida. En este sentido cabe advertir, que se mantenían las características de las transferencias con autonomía, sin contrapartida y condicionadas. Así, la Ley 60 incorporó porcentajes mínimos de inversión con destinación específica para los sectores de educación (30%), salud (25%), agua potable (20%) y recreación y deporte (5%). Actualmente, el 80% tiene destinación específica.

Como se observa de acuerdo con la evolución normativa en torno a las transferencias intergubernamentales, esta, parece que se opone a la descentralización, como quiera que, el alcance o cobertura de la política social es cada vez más limitada y condicionada por el Estado centralista, ya que los presupuestos municipales están claramente determinados por la Ley 60, sin mayores márgenes de maniobra o gobernabilidad en torno a la planificación presupuestaria de las entidades territoriales.

Como lo describe claramente Oszlak (1980), este enfoque, el relacional, visualiza las políticas públicas como productos de la dinámica relacional del poder y donde el Estado es concebido como la “arena de lucha” privilegiada donde pugnan las fuerzas sociales, siendo la fisonomía y composición del aparato burocrático un producto histórico, un resumen oficial de la sociedad civil.

En este orden de ideas, las instituciones de acuerdo con Acuña y Repetto (2009), son reglas de juego, formales e informales que apuntan a resolver problemas de coordinación y/o conflictos distributivos. Estas reglas fijan oportunidades y restricciones para la acción de los actores. En este caso, la descentralización administrativa, a través de la normatividad, restringe el accionar de la descentralización política, dejándola casi que sin valor y autonomía propia a la hora de implementar la política social.

En consecuencia, el problema que establece la formulación o existencia de una política social es la identificación de la desigualdad de oportunidades que poseen los diferentes sectores de la sociedad para acceder o participar de los beneficios del desarrollo económico, político y cultural, así como de las externalidades negativas que puedan generar esas mismas desigualdades de acceso al desarrollo para el bienestar general de los ciudadanos. Así, para Solimano (1998), la igualdad de acceso a los factores creadores de riqueza (por ejemplo, educación y crédito) se denomina igualdad de oportunidades. Sin embargo, este autor plantea que este criterio no debe ser el único a tener en cuenta al momento de diseñar una política social, pues esta debería ser más amplia y complementada a través por ejemplo de la distinción entre igualdad de oportunidades formal y efectiva, que podría equipararse con la conceptualización de valor público, en tanto el Estado provee una serie de recursos y productos a una determinada cantidad de ciudadanos pero no a todos los ciudadanos o no todos los ciudadanos acceden a estos, dependiendo de las necesidades que se planifican deben ser subsanadas a través de la intervención estatal.

Sin embargo, las restricciones al gasto público emanadas de la política macroeconómica ponen en riesgo la aplicación eficiente de la política social, sino que,

desconoce plenamente la efectividad o impacto de esta en materia de generación de capital humano, superación de la trampa de pobreza y otras variables que no son consideradas en materia de transferencias fiscales en Colombia.

Considerando los elementos conceptuales planteados por Stiglitz (2000), respecto a los fallos del mercado, es posible identificar que, el Estado (a través de la política social), tiene una de las actividades más importantes como lo es, la redistribución de la renta, y en este caso, ese sería uno de los más importantes propósitos de los programas sociales de transferencias (de la nación a los territorios) siendo estas necesarias en la medida en que, el mercado por sí solo no puede resolver o dar cuenta al óptimo de Pareto a través de la redistribución de la renta o de los ingresos de los ciudadanos que componen una sociedad y más aún, cuando la excesiva centralización y fallido modelo de sustitución de importación por industrialización, nunca llegó a las regiones apartadas del país, en lo que algunos autores denominaron la modernización postergada.

En esencia, la coyuntura actual de los problemas del corto plazo en la agenda nacional y local establece la imposición de criterios tecnocráticos en la planificación de los presupuestos, así como en su ejecución, dejando de lado eso sí, un enfoque social objetivo que redunde en un mayor impacto a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Es importante indicar que las funciones de dirección de la ejecución presupuestal y de la elaboración del plan nacional de desarrollo, están a cargo del DNP (departamento nacional de planeación) y del Minhacienda, que de esta forma, establecen tanto la planeación nacional, como la política pública bajo criterios tecnocráticos en la definición de todos los programas de desarrollo gubernamentales, en cuyo caso, su preferencia se

inclina hacia políticas, programas y proyectos de corto plazo y no así, para aquellos que buscan mayor amplitud en el mediano y largo plazo, esto en casi todos los programas sociales.

A manera de análisis para esta situación de redistribución y asignación de las transferencias a través del presupuesto nacional, Mazzola (2015, p.199) en lo referente al papel del gobierno central plantea lo siguiente a través de su revisión bibliográfica:

“la revisión bibliográfica realizada por Rodríguez Lagos (2001) expone y resume este planteo. Partiendo de la premisa que la actuación de distribución del sector público se materializa en gastos de consumo y transferencias dirigidas a los grupos de población con menor renta, y en el establecimiento de un sistema tributario progresivo, señalando siguiendo a Brown y Jackson (1982) – que un gobierno subcentral cuyos ciudadanos presentan una renta más baja que la de sus vecinos de jurisdicciones próximas deberá imponerles un gravamen más alto que el resto si pretende mantener los niveles de provisión y transferencias a un nivel semejante al de los otros gobiernos”.

Sin embargo y explica de forma concreta Mazzola (2015), a través de Catells Oliveres (1988), la atribución de la función de distribución de la renta a los gobiernos subcentrales produce tres tipos de efectos negativos a saber:

“Distorsiona la asignación de recursos productivos y la localización de los individuos y las empresas (Oates, 1977). Incentiva la huida de los factores gravados a otras jurisdicciones y fomenta que la decisión de localización de adopte conforme a criterios fiscales y no a razones de eficiencia económica.

Es ineficaz (Musgrave y Musgrave, 1994), ya que, debido a la movilidad de los factores y de los individuos, lo que produce son movimientos de una comunidad a otra. El desplazamiento impide la efectividad de las medidas redistributivas de un gobierno subcentral, que puede evitarse con el cambio de jurisdicción.

Y, por último, provocan efectos redistributivos perversos, al incentivar la salida de las rentas altas y atraer individuos con menor capacidad económica”.

Así las cosas, el gobierno nacional, incrementa o aumenta los impuestos en los grandes centros urbanos, pero no fomenta el desarrollo y crecimiento económico en los territorios, pues no le interesa dinamizar polos de desarrollo regionales y locales que apalanquen y mejoren la renta distributiva en dichas comunidades, dado que, la mayor preocupación efectivista de la tecnocracia centralista, reside en la necesidad de mostrar resultados, números e indicadores planos y vacíos, que carecen de generación de valor público e impacto real, dejando de lado, la posibilidad de atacar las causas de la desigualdad de oportunidades que son desechadas por programas y actividades que, en el corto plazo, permiten transformar las manifestaciones o síntomas más indignantes y que, además, generan menos resistencia de los grupos sociales con mayor poder de presión sobre las decisiones estatales en materia de política social redistributiva.

La ausencia de reales y concretos propósitos redistributivos de mejoramiento de las condiciones y calidad de vida dentro de la formulación de la política social y la prevalencia en ella de los programas destinados a satisfacer las necesidades mínimas de los sectores sociales que se caracterizan por la extrema pobreza, así como la separación y dicotomía entre el largo plazo y el corto plazo en el diseño de los programas y proyectos de desarrollo social que conduce a la priorización de las acciones como el instrumento

efectivo para combatir la pobreza, pero sin una visión estratégica y complementaria a través de programas que transformen condiciones estructurales para la generación de empleo y de ingresos que en verdad logren garantizar una verdadera eficacia de la política social.

Para Mazzola (2014), el nivel nacional central evitó durante años (citando el caso argentino, cuyo sistema de administración pública es federal) la inversión en el territorio. sin embargo, con los procesos de privatización, focalización y descentralización de la política social, la resolución de las problemáticas sociales quedó en manos de las autoridades locales, resaltando en este sentido, las disputas distributivas y político-institucionales (Mazzola, 2014), que cumplen las mismas condiciones y características de las disputas políticas locales en Colombia sin ninguna excepción.

Como hemos venido analizando y retomando el enfoque economicista para esta parte de nuestra exposición, es claro que el Estado, de acuerdo con las limitaciones de recursos que posee, limita su atención sobre las políticas sociales que además es agravada a través del tratamiento sectorial de los problemas sociales (educación, salud, vivienda, saneamiento básico, que son tratados por separado) reflejando claramente la falta de integración en las soluciones planteadas en los programas para resolver sus problemas de fondo.

De acuerdo con lo planteado hasta el momento, la Ley 60 de 1993, superpone el proceso de descentralización y la aplicación de la política social, lo que genera que, la descentralización y la autonomía local o territorial sea regresiva, en tanto la política social en general es reducida o reduccionista.

El enfoque tratado por la descentralización administrativa no ha sido otro que el economicista y en materia de política social, su enfoque es de conceptualización finalística, basado solo en el fin y objetivos que deben cumplir los programas y proyectos impulsados a través de la una plana financiación mediante las transferencias focalizadas y con destinación específica, lo cual conlleva a una mirada fugaz dentro de la conceptualización sectorial, pero sin soluciones de fondo e integrales. Tal vez su única ventaja es la relacionada con la racionalización de los recursos públicos y el resguardo de las partidas presupuestales fijas para los programas contra la pobreza que en otras circunstancias serían desviados a programas de mayor importancia o considerados de estratégicos dentro de la visión macroeconómica de corto plazo.

En los municipios y más aún, en los pequeños municipios y territorios colombianos, es usada la segmentación de la política pública entre política económica y política social (y a su vez, esta última en política de educación, de salud, de vivienda, de saneamiento básico, etc.) que resulta completamente incoherente, ya que la garantía del bienestar social general es posible ser garantizada mediante la simultaneidad y complementariedad de satisfactores de carácter integral.

En este orden de ideas, será necesario replantear la forma y enfoque presente de la descentralización administrativa y política en relación con la aplicación de la política social, toda vez que, como lo plantea Fraser (2008), en la actualidad, son necesarias tanto la justicia redistributiva como el reconocimiento, ya que, sin los dos, ninguna solución en materia de política social será suficiente. Es decir, no basta con generar impuestos (en este caso transferencias) que redistribuyan el ingreso, si los grupos de valor destinatarios de los bienes y servicios no son previamente focalizados y

diagnosticados de una forma objetiva que permita una mayor efectividad a la hora de implementar la política social y así, dinamizar el desarrollo y superar por ejemplo la trampa de pobreza en las regiones apartadas del país.

De forma complementaria, Mazzola (2015, p.214) plantea en su enfoque, que, es necesario acentuar la importancia de atender los “movimientos al interior del Estado que se producen (...) debido a sus consecuencias futuras en nuevas tomas de posición del Estado y en las prioridades en políticas sociales”. Por lo anterior, Mazzola plantea que las políticas públicas son “blanco móvil” como quiera que las mismas deben adaptarse a los cambios de circunstancias, teniendo en cuenta lo que hacen otros actores o tener en cuenta otros factores que hacen necesario la acomodación de dichas circunstancias. Es decir, es permanente influjo o interacción con la estructura social y las luchas internas en las sociedades y sus distintos actores sociales, por lo cual, la política social no podría desligarse así, de la política pública.

Entonces, las llamadas política económica y política social (políticas públicas), deben estar estrechamente relacionadas y, por tanto, no deberían ser tratadas de forma independiente, ya que, de ser así, su impacto o efectividad serían nulos, por lo cual, es más conveniente el concepto de políticas públicas para efectos del análisis, planeación e interacción entre el Estado y la sociedad.

En efecto, podemos plantear aquí, como en el enfoque del derecho al desarrollo y este como derecho humano, hace un llamado a la participación ciudadana, a la participación de los beneficiarios en la adopción de decisiones y en la distribución de los beneficios, con responsabilidad y transparencia y una amplia descentralización (MIDEPLAN y CEPAL, 2002), que permita por ejemplo, la participación de la sociedad

civil a través de organizaciones del tercer sector o entidades públicas no estatales que puedan dar cuenta en la resolución de las necesidades de redistribución y justicia social, mediante la coordinación institucional estatal planificada e integral.

En esencia y a manera de conclusión para esta parte del encuadre conceptual, creemos que la descentralización administrativa en Colombia requiere ser reformulada en su enfoque referente a la política social, en tanto debe profundizar en su alcance, propósitos y objetivos (en una sola forma de política pública) de forma sostenible y además, debe reconocer y ampliar la necesidad del control y participación ciudadana en la toma de decisiones que refieren al interés público, a través de mecanismos como los presupuestos participativos, y necesariamente, dejar de lado la priorización en torno a las condiciones macroeconómicas (es decir, no puede ser la única condición para formular mecanismos de redistribución social) y centrarse en la generación de valor público, de bienestar social y mejores condiciones de vida para la sociedad en cuestión.

Si deseamos un desarrollo pleno, próspero y bajo condiciones reales de equidad, oportunidades y reconocimiento de las regiones, territorios y localidades, es necesario comprender que las soluciones deben ser obtenidas a través de instrumentos y mecanismos que permitan a las mismas comunidades encontrar dichas respuestas a sus necesidades, en tanto se deje de lado las resoluciones tecnocráticas y centralistas que han impedido el desarrollo local de una forma más dinámica y concreta.

Desarrollo local

En una primera mirada conceptual, Velasco (2010) plantea que, finalizada la década de 1940, múltiples transformaciones sacuden al mundo, entre ellas el fortalecimiento del concepto de desarrollo ligado al crecimiento económico, y que, según diversos teóricos,

sólo se conseguiría con ayuda del Estado y el establecimiento de políticas para tal fin, frente a ello Evans subraya:

“Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del ‘50 y el ‘60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización” (Evans, 2007:17).

Así también, tanto Velasco (2010), como Hernández (2020) concuerdan en citar a Bossier (1999 y 2005) respectivamente en el sentido de conceptualizar el desarrollo local así:

“Alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma de territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del concepto de desarrollo (...) en realidad lo local sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo desde afuera y desde arriba, así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país, como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc. (Bossier, 1999), citado por Velasco (2010).

Entre tanto, el Bossier (2005) citado por Hernández (2020), complementa y plantea que el desarrollo local:

“se fundamenta en la devolución de competencias ejecutivas a los estamentos locales, sosteniendo que la globalización exige devolución de capacidades hacia el

ámbito local. Así mismo, afirma que la devolución de competencias y el incremento de la internacionalización de las interacciones económicas son interdependientes, debido a que los territorios necesitan de la implementación de políticas que ayuden a explotar y construir las capacidades endógenas en el marco de una economía globalizada” (Hernández, 2020, p.26).

Por lo anterior, para Hernández (2020), la descentralización administrativa implica una reconceptualización de la gestión pública, entendiendo como los gobiernos locales adquieren un mayor protagonismo en la estrategia de desarrollo a nivel local por cuanto las medidas de descentralización conducen a “una mayor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las necesidades demandadas por la población” (CEPAL, 1998:78). Lo anterior permite una redistribución responsable y más eficiente de los recursos públicos que trae como consecuencia el fortalecimiento del desarrollo local y regional.

Retomando lo planteado por Velasco (2010) en tanto las teorías del desarrollo local se tiene que existen cinco posturas en este sentido, así;

“la primera ve el desarrollo local como proyecto (Enríquez citado por Carpio,2006:8), la segunda como estrategia (Cardona Recinos, 2006:156), la tercera como un proceso (Velásquez, 2006:176), la cuarta (Coraggio,2003) como un proceso de participación articulada a las políticas públicas, la quinta como un aporte desde la institucionalidad de carácter local (...) A pesar de estas diferencias las cinco posturas desembocan en un mismo fin y es la revalorización del espacio local” (Velasco, 2010, p.16).

Finalmente, para esta parte, acogemos lo expuesto hasta aquí, en tanto ver el desarrollo local como:

“un proceso de desarrollo participativo que promueve la cooperación entre los principales actores políticos y privados de un territorio particular para la creación y aplicación de una estrategia de desarrollo común. El objetivo fundamental es estimular la actividad económica y generar un trabajo decente, a través de la explotación de los recursos locales y potenciales y las oportunidades del contexto global” (Albuquerque, 2008:14 citado por Velasco, 2010, p.16).

Así las cosas, será necesario observar la evolución y desarrollo de las políticas públicas planificadas a nivel nacional, pero con aplicación y enfoque en el territorio, como recientemente se ha buscado a través de los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET.

Acuerdos de Paz

Con la firma de los acuerdos de paz en 2016, entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP, surgen múltiples interrogantes entorno a la implementación de estos y los “arreglos” institucionales y la capacidad estatal para su efectiva aplicación. Si bien es cierto que la sola firma de la paz es un hecho histórico de importante relevancia, lo es aún más, lograr la coordinación intergubernamental y estatal en torno a los aspectos jurídicos, sociales, económicos y culturales, que implica su implementación.

Para nuestro caso de estudio, creemos relevante acoger los enfoques relacionados con el conflicto y el desarrollo económico, así como las capacidades de las instituciones públicas en relación con la firma del acuerdo de paz.

En cuanto al conflicto y el desarrollo económico, Alvis (2017), afirma que el surgimiento de los conflictos en la sociedad tiene de trasfondo a los seres humanos. Son sus intereses, aspiraciones, ambiciones, emociones, los que determinan su naturaleza. Por ello, el conflicto constituye un acto social, en tanto sus protagonistas siempre serán personas.

Así, el conflicto en consecuencia genera efectos sobre los procesos de desarrollo. La evidencia señala que son causa de traumas intensos para la sociedad, incluso si se inician por demandas sociales a favor de una mayor igualdad, una vez culminan, esas mismas demandas permanecen y con altas probabilidades de incrementarse (León-Escribano,2006).

Por lo anterior, los conflictos armados pueden frenar o provocar rezagos en el desarrollo de los países, en especial en los de menor ingreso relativo, porque combinan efectos locales y nacionales que tendrán consecuencias directas sobre la producción, la infraestructura social, la seguridad, entre otros aspectos, creando restricciones difíciles de superar en sociedades con menores recursos y posibilidades de generación de riqueza (FAO, 2005), un planteamiento que coincide con Hegre, H; y Austvoll, M. (2010). El conflicto puede tener profundos efectos negativos en el capital humano, manteniendo así la pobreza y el freno a la recuperación económica, de acuerdo con Serneels, P y Verpoorten,M (2012).

Así las cosas, para Alvis (2017) el desarrollo implica una visión de reconstrucción de la sociedad en medio de situaciones difíciles de carácter no solo económico, sino político y social. En este sentido, concebir el desarrollo en el conflicto y posterior a este, pasa por reconocer los múltiples aspectos sociales que lo integran: desde la satisfacción

de las necesidades humanas hasta el respeto y garantía de los derechos ciudadanos (Botero Ospina, 2004).

Para el caso de las capacidades institucionales públicas, acogemos los planteamientos por Alvis (2017) en cuanto a que la capacidad de las instituciones estatales para suministrar bienes y servicios a las poblaciones es afectada por la existencia de conflictos armados, y afirma:

“el conflicto aumenta los costos de inversión y hace que sus políticas, programas y proyectos tengan baja probabilidad de eficiencia. Esto obedece a la natural debilidad de las instituciones públicas para sostener su presencia en los territorios en conflicto, la influencia de los grupos armados sobre los presupuestos públicos y la imposibilidad de regular los mecanismos a través de los cuales se garantiza que los recursos públicos atiendan de manera directa las necesidades de desarrollo de las personas” (Alvis, 2017, p.35).

En este sentido, el conflicto armado repercute en la capacidad institucional estatal por lo cual, una vez terminado el mismo, se deben implementar estrategias para la transformación y fortalecimiento institucional, de acuerdo con las nuevas necesidades para la recuperación de la dinámica de desarrollo local. Las instituciones como partidos políticos, organismos del Estado, el derecho consuetudinario, derechos económicos y otras reglas o derechos de la sociedad, son sometidas a fuertes presiones ocasionadas por los cambios generados al finalizar las hostilidades entre los grupos en contienda (Alvis, 2017).

Así las cosas, es fundamental el papel de las instituciones en cuanto a la solución de los conflictos y alcanzar la paz (Alvis, 2017). Por esto, el fortalecimiento de las instituciones estatales en torno a la consolidación de la paz y el desarrollo local representa un claro desafío atravesado, además, por la autonomía y descentralización tanto administrativa como política.

6. Metodología para el análisis de resultados

La metodología seleccionada para abordar esta investigación integra una estrategia de triangulación¹, puesto que esta, permite la combinación de fuentes de datos, teorías y métodos en el estudio de un fenómeno social. Bajo esta misma perspectiva, Valles (1999, p.104) plantea la triangulación como:

“La credibilidad de un estudio cualitativo se relaciona con el uso que se haya hecho de un conjunto de recursos técnicos (duración e intensidad de la *observación – participación* en el contexto estudiado; *triangulación* de datos, métodos e investigadores; acopio de *documentación* escrita, visual propia del contexto; discursos con colegas; revisiones de información e interpretación con las personas estudiadas; registro de *cuadernos de campo y diarios de investigación*)”.

Por lo anterior, Valles (1999) afirma que la triangulación es la estrategia de estrategias, ya que en esta se aplican una serie de combinaciones de análisis cualitativos y cuantitativos, así como el uso de fuentes documentales y estadísticas para la caracterización de los fenómenos sociales de estudio.

¹ “combinar distintas fuentes de datos, teorías, investigadores o métodos en el estudio de un fenómeno”. Seminario de Investigación en Políticas Públicas y Desarrollo FLACSO-Argentina (2019).

De forma complementaria, Bonilla-Castro y Rodríguez (2005) nos hacen “el llamado de atención” sobre los alcances de las ciencias sociales entorno a tres aspectos para ellas fundamentales al momento de realizar investigación entorno a: “la capacidad humana para conocer la realidad social, el desarrollo de la ciencia en la perspectiva de la mentalidad cuantitativa y, las implicaciones de la cuantificación en las ciencias sociales” (Bonilla-Castro y Rodríguez, 2005, p.50).

En este sentido, el presente trabajo aborda características y usos combinados como complementarios a través de enfoques cualitativos y cuantitativos para la presente la investigación.

Es importante indicar que, un estudio acerca de la política pública en materia de descentralización administrativa y política, con relación al desarrollo local e implementación de los acuerdos de paz, implica la revisión de información, datos e indicadores de desarrollo que pueden ser analizados a través de diferentes periodos bajo variables seleccionadas.

Sin embargo, este análisis de las características objetivas, puede fortalecerse mediante la revisión de diferentes aspectos, ligados estos, al proceso de descentralización a través de condiciones subjetivas apreciadas por parte de los ciudadanos, movimientos sociales, sindicatos, líderes sociales y organizaciones de víctimas del conflicto que hacen parte de la caracterización de usuarios, beneficiarios y grupos de valor previamente identificados por la alcaldía de Ibagué, involucrando los diferentes actores y agentes en la aplicación de la política pública, dentro de sus diferentes programas y proyectos para su atención y respuesta, de acuerdo a las prerrogativas establecidas por ejemplo, en la implementación de los acuerdos de paz.

Por lo anterior, se realizaron tres grupos focales, con el fin de comprender a partir de estos, los diferentes niveles e interrelaciones (frente a la administración pública y el Estado), participación (principales mecanismos e instituciones de participación ciudadana), acciones, decisiones (estructuras organizadas de representación y democracia), entre otros elementos y conceptos entorno al encuadre conceptual que nos permitan dar respuesta a los objetivos planteados en esta investigación.

De otra parte, se espera complementar el sistema de indicadores aplicados en la medición de la política pública de descentralización administrativa en las entidades territoriales municipales, a través de un examen micro comparativo de los datos e información de variables como educación, salud, empleo y bienestar social, tomados de las entidades gubernamentales del orden nacional como territorial, organizaciones privadas, universidades de la región, con pleno reconocimiento técnico y académico que nos permiten soportar con evidencia, los datos e información recopilada.

Así mismo, se busca revisar las relaciones políticas entre el gobierno nacional y local en el marco del proceso de descentralización administrativa y bajo la implementación de los acuerdos de paz a través de la revisión de los instrumentos y reportes de avance dispuestos por el gobierno nacional y las diferentes agencias estatales, responsables de su ejecución e implementación.

Finalmente, será necesario analizar los datos e información de los indicadores de desarrollo local en relación con la aplicación e implementación de los acuerdos de paz a través del análisis de datos e información estadística en materia de ejecución, presupuesto, recursos y demás elementos consignados en los acuerdos finales que

puedan impactar y que deben ser ejecutados tanto por el gobierno nacional como local y por las diferentes instituciones del estado colombiano.

7. Caracterización territorial del municipio de Ibagué.

El municipio de Ibagué es la capital del departamento del Tolima, situada en la región Andina de Colombia, en el piedemonte oriental de la cordillera Central de los Andes entre el cañón del Combeima y el valle del Magdalena, en cercanías del nevado del Tolima. El municipio se encuentra a una altura de 1.285 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura en promedio que oscila entre los 18°C a 30°C, ocupa el 6,16% de área en el departamento del Tolima. Limita por el norte con los municipios de Anzoátegui y Alvarado. Por el oriente con Piedras y Coello. Por el sur con San Luis y Rovira. Por el occidente con Cajamarca y el departamento de Quindío. La densidad poblacional del municipio por kilómetro cuadrado es de 372, 54. (Plan de desarrollo municipal “Ibagué vibra 2020-2023”).

Ibagué cuenta con una ubicación estratégica en el contexto nacional. El municipio se establece como un punto céntrico de Colombia gracias a su emplazamiento, como se muestra en la figura No 1; estableciendo interacción social, cultural y económica con ciudades localizadas en un radio no mayor a 200 km, pertenecientes a las regiones Andina y Pacífica y que tienen gran relevancia económica, política, social y cultural a nivel nacional.

Figura 1. Ibagué en el contexto nacional - interacción con las ciudades colombianas



Fuente: Findeter, 2017

En su entorno inmediato, se encuentran las ciudades del Eje Cafetero, siendo Armenia la ciudad más próxima a 81 km de distancia. Hacia el oriente por la ruta nacional 40 y a 205 km se conecta con Bogotá, que, a su vez, enlaza con Tunja y Bucaramanga hacia el norte y Villavicencio al oriente del país. Similar a lo anterior, Neiva se encuentra a 207 km, mientras que, la ciudad de Cali se localiza a 279 km, permitiéndole establecer

conexión con el sur del territorio colombiano, pero con gran dependencia de Bogotá (González, 2006).

Asimismo, el municipio de Ibagué presenta una gran riqueza ambiental debido a que, por su estructura ecológica principal, cuenta con importantes activos de flora y fauna; así como con un sistema hidrográfico considerable, donde tiene lugar el nacimiento de varios ríos que conforman las cuencas de los ríos Coello, Totare y Opia. Adicionalmente, hace parte de su territorio rural el Parque Natural Nacional los Nevados, el cual fue constituido con el propósito de establecer un eje de articulación biológica de carácter regional al proteger el Nevado del Ruiz, el Nevado de Santa Isabel y el Nevado del Tolima; (Parques naturales nacionales de Colombia, s.f.).

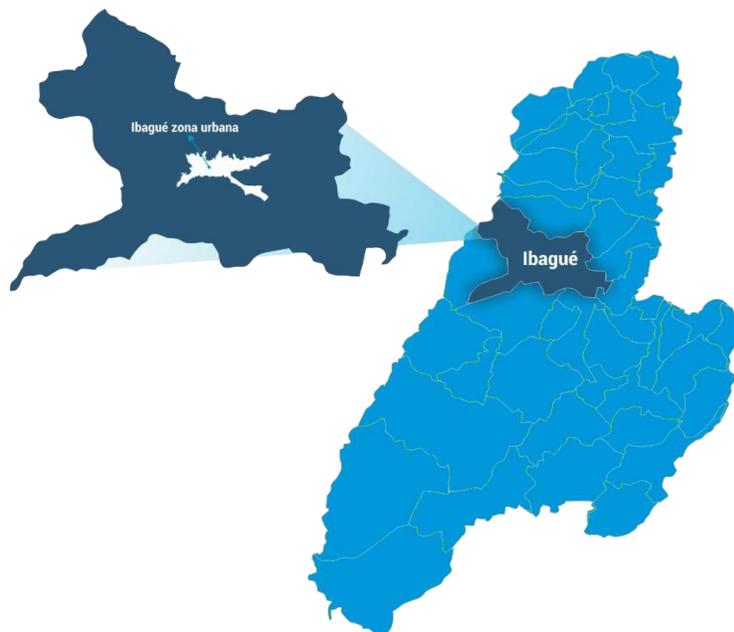
Figura 2. Características generales del municipio de Ibagué



Fuente: Plan de desarrollo municipal "Ibagué vibra 2020-2023.

La extensión territorial del municipio de Ibagué es de 1,450,61 km² (145.061 Has), donde el 3,1% corresponde al perímetro urbano 44,70 km² (4.469,7 Ha) y el 96,9% al perímetro rural 1.405,92 km² (140.592 Ha), teniendo mayor predominancia del total del territorio. Ibagué tiene una división político-administrativa mediante 13 comunas con 445 barrios y 17 corregimientos con un total de 133 veredas según el Plan de Ordenamiento Territorial POT.

Figura 3. Ubicación de Ibagué en el departamento del Tolima.

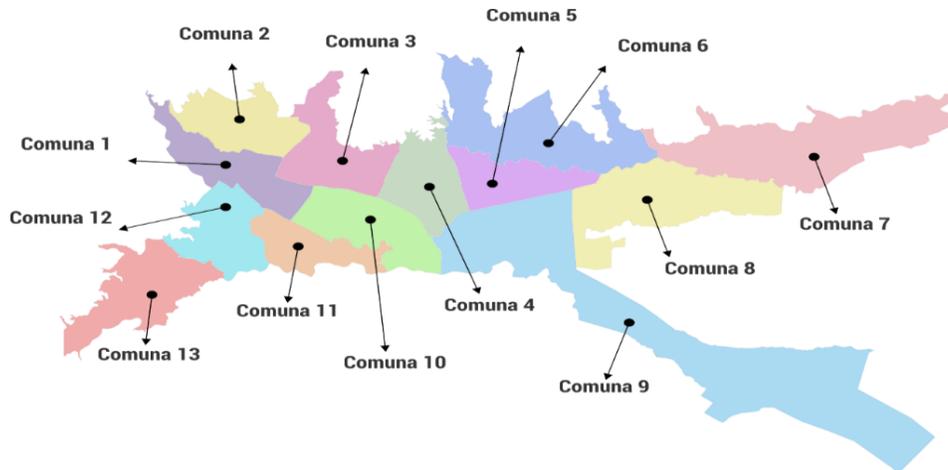


Fuente: Plan de desarrollo municipal "Ibagué vibra 2020-2023.

Comunas y barrios

El perímetro urbano de Ibagué está distribuido en 13 comunas, las cuales alcanzan un área total de 44,70 km².

Figura 4. Mapa de Ibagué por comunas

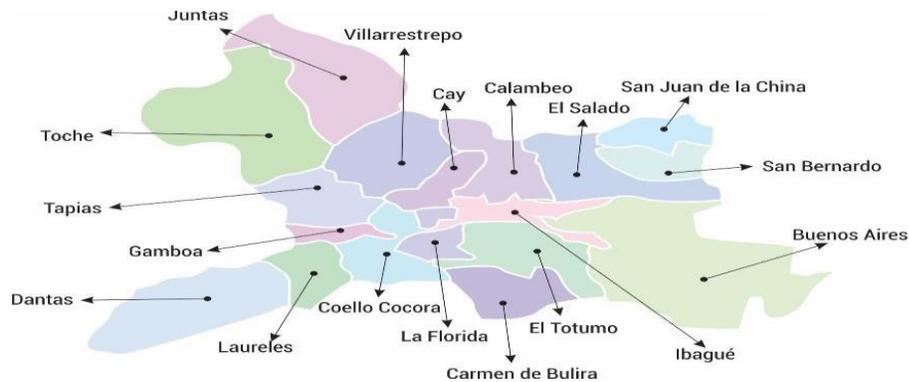


Fuente: Plan de desarrollo municipal "Ibagué vibra 2020-2023"

Corregimientos y veredas

El perímetro rural de Ibagué está distribuido en 17 corregimientos, los cuales alcanzan un área total de 1.405,92 km², cuenta con 19 centros poblados con un área de 8,21 km² (821,1 Ha).

Figura 5. Mapa de Ibagué por corregimientos



Fuente: Secretaría de planeación de Ibagué

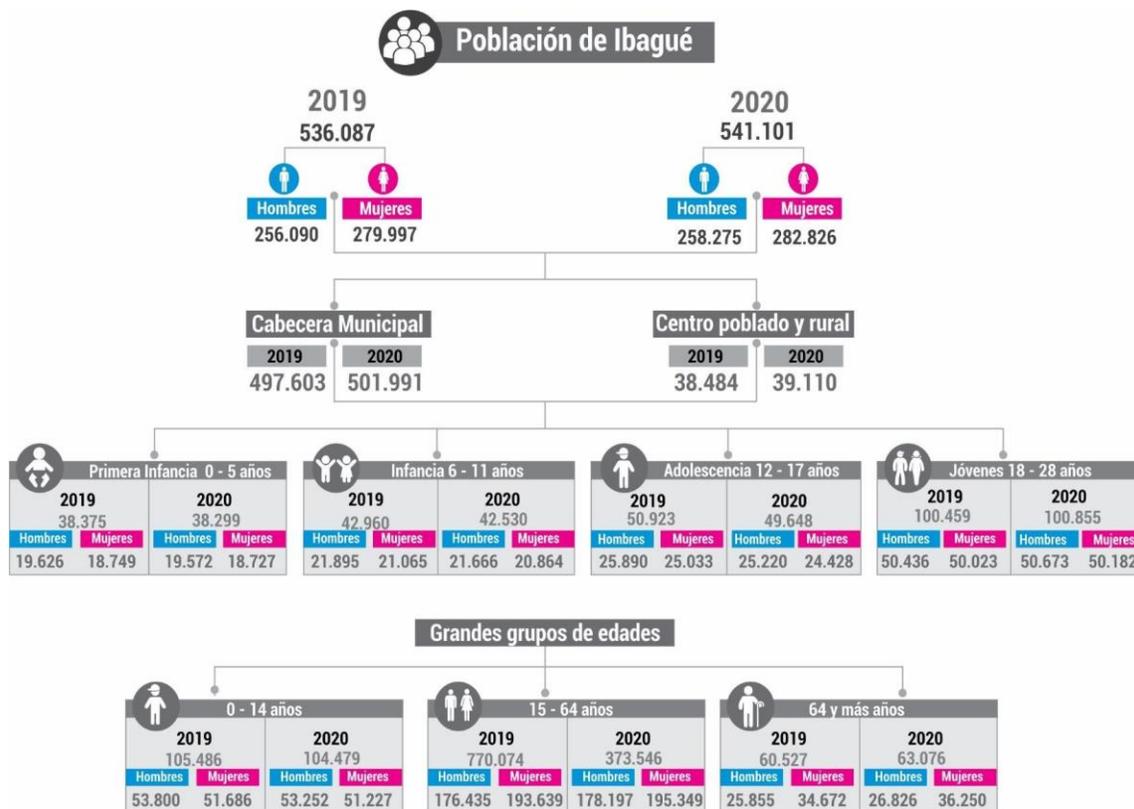
Contexto demográfico

De acuerdo con la alcaldía de Ibagué (2020), durante las próximas cuatro décadas cerca de 20 millones de personas llegarán a las ciudades, con las correspondientes demandas de vivienda, transporte, servicios públicos y sociales, entre otros. El número de ciudades mayores de 1.000.000 de habitantes aumentará de cuatro en 2010 a siete en 2050, y las mayores de 100.000, de 41 a 69, lo cual implica mayores retos en materia de conectividad y articulación, pero, sobre todo, un desafío para el crecimiento sostenible de los territorios.

Las ciudades colombianas son el motor del crecimiento económico del país (Plan de desarrollo municipal “Ibagué Vibra 2020-2023). De acuerdo con el Banco Mundial, las actividades realizadas en estos lugares han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del producto interno bruto (PIB) nacional. Actualmente, cerca del 85% de este se produce en los centros urbanos. Los anteriores aspectos evidencian la importancia que adquieren las ciudades intermedias para el desarrollo del país, pues es en ellas donde se encuentra el futuro de Colombia en materia de sostenibilidad urbana.

Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, para el año 2019 Ibagué cuenta con 536.087 habitantes. En el contexto regional, los habitantes de Ibagué para el año 2019 representan el 40,2% de la población total del departamento del Tolima.

Figura 6. Población de Ibagué



Fuente: DANE - Censo nacional de población y vivienda – 2018

Figura 7. Población Ibagué por género



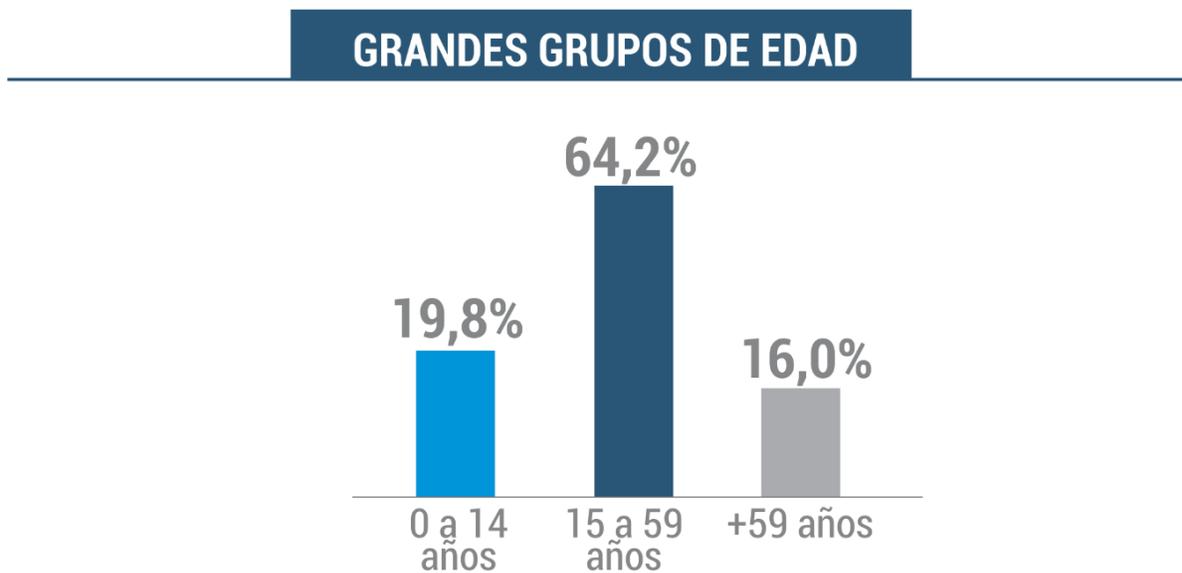
Fuente: DANE - Censo nacional de población y vivienda – 2018

Figura 8. Población urbana y rural Ibagué



Fuente: DANE - Censo nacional de población y vivienda – 2018

Figura 9. Grandes grupos de edad Ibagué



Fuente: DANE - Censo nacional de población y vivienda – 2018

Esperamos esta caracterización geográfica y poblacional del municipio de Ibagué, tomada de su plan de desarrollo municipal “Ibagué vibra 2020-2023”, nos permita ubicar y contextualizar, dentro del desarrollo del presente documento, a manera general e ilustrativa.

8. Influencia de la descentralización administrativa y política en el desarrollo local de la ciudad de Ibagué.

Teniendo en cuenta lo planteado hasta este momento, la descentralización administrativa en Colombia, en los últimos treinta años, ha tenido como objetivo principal el fortalecer a los municipios y departamentos del país con el fin de brindar una mejor prestación de servicios públicos, así como establecer mayores espacios de participación ciudadana a través de la intervención económica del sector público con el propósito de atenuar las desigualdades mediante la asignación, distribución y estabilidad propiciadas por las políticas públicas bajo este sentido.

Así, el desarrollo local podría apalancarse a través de la descentralización administrativa mediante la redistribución responsable y más eficiente de los recursos públicos que trae como consecuencia su fortalecimiento y la posibilidad de una mejor perspectiva no solo local, sino regional también, que permite mejorar la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

Es por esto, que, en este capítulo, buscamos establecer como la descentralización administrativa influye o apalanca el desarrollo local, en el caso de Ibagué, para lo cual acudiremos a la revisión de la Medición de Desempeño Municipal del DNP (Departamento Nacional de Planeación), Informes de Calidad de Vida de Ibagué Como Vamos de los años correspondientes al estudio de caso y finalmente, los resultados obtenidos a través de la aplicación de entrevistas a grupos focales para la realización de esta investigación a manera de contraste o verificación si se quiere.

8.1. Medición de desempeño municipal.

La metodología para el MDM cambió a partir del año 2016, remplazando el IDI (índice de desempeño integral), por lo cual, será necesario explicar las diferencias y separar en dos grupos los resultados obtenidos por el municipio de Ibagué, ya que nuestro periodo de estudio se circunscribe seis años a la anterior metodología y cinco años a la nueva.

Es importante señalar como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), desde el año 2006 ha calculado el índice de desempeño integral (IDI) cuyo objetivo ha sido evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por ley y la gestión administrativa fiscal (DNP, 2016).

Este instrumento ha permitido medir el desempeño de las entidades territoriales, identificar sus oportunidades de mejora, focalizar la oferta de acuerdo con las capacidades institucionales, identificar las fallas en la evaluación y seguimiento de la descentralización y especialmente, hacer seguimiento al resultado de desarrollo en cada municipio evaluado.

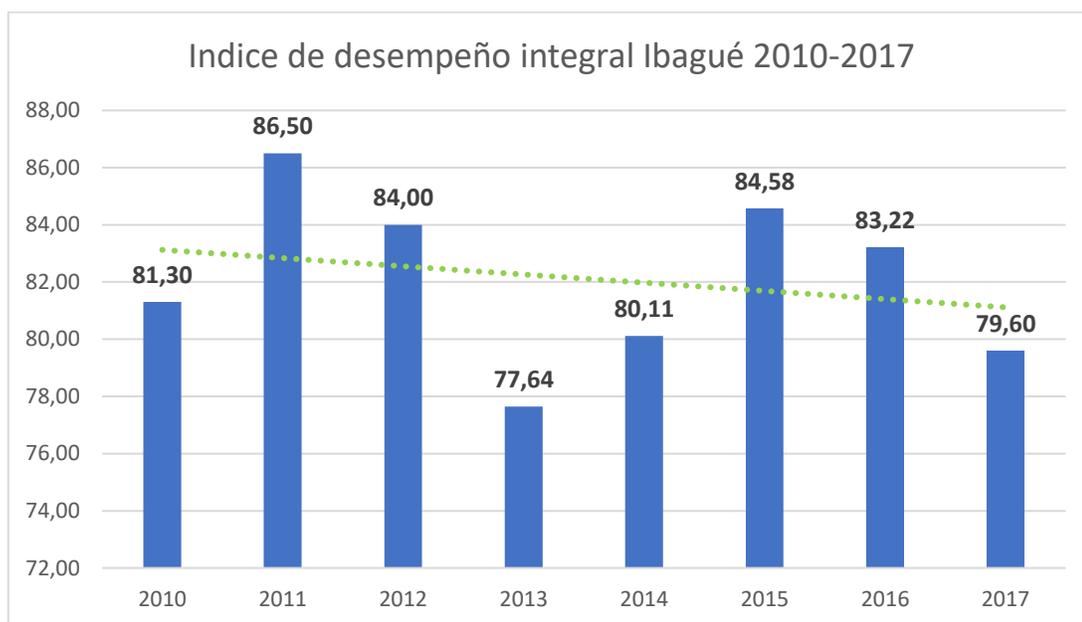
La nueva medición o MDM (medición de desempeño municipal) que fue adoptada a partir del año 2017 con reporte de resultados efectivos desde el año 2018, busca medir nuevas realidades desde los entes territoriales, como, por ejemplo, la autonomía fiscal y el ordenamiento territorial. Así mismo y para nuestro estudio de caso cobra vital importancia, medir el desarrollo como evaluación de la descentralización (DNP, 2016).

Otro de los elementos sustanciales de esta nueva metodología, refiere a medir la gestión al interior de grupos focales y homogéneos con características similares a partir de su capacidad de gestión y dotación de recursos similares.

En resumen, la nueva medición de desempeño municipal (MDM), tiene como objetivo medir el desempeño municipal entendido como: la capacidad de gestión y de generación de resultados de desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones iniciales de los municipios, como instrumento para el fortalecimiento de las capacidades territoriales y la inversión orientada a resultados (DNP, 2016).

Por lo anterior, creemos que el MDM nos permitirá entregar una primer mirada o acercamiento entre la descentralización administrativa y el desarrollo local, desde la perspectiva o análisis de una institución del gobierno central, como lo es el DNP. Así las cosas, abordaremos inicialmente de forma general y plana los resultados de la primera metodología de medición y en particular, los resultados del municipio de Ibagué, para posteriormente, aterrizar esta parte inicial del análisis en los años correspondientes a la nueva medición para este mismo municipio.

Figura 10. Índice de desempeño integral Ibagué, 2010-2017.

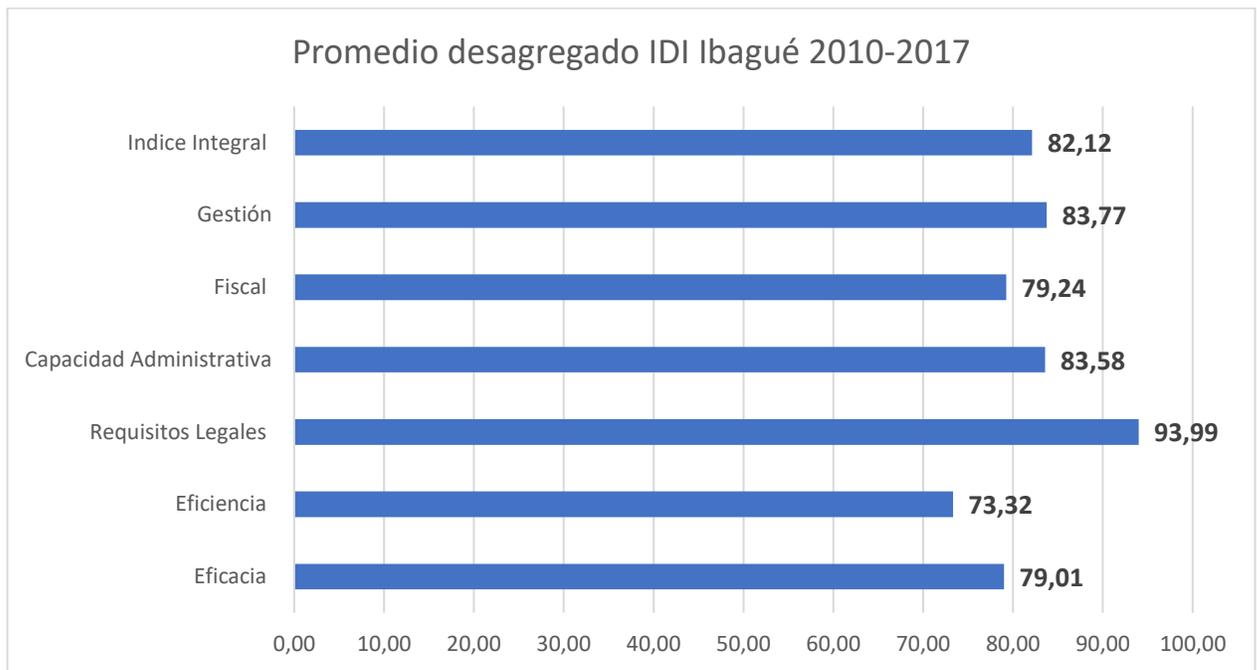


Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos a través de

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/>

De acuerdo con los resultados obtenidos por el municipio de Ibagué en el IDI entre los años 2010 a 2017 de la figura 10, su desempeño integral promedio se ubicó en el 82,12 dentro del rango de calificación sobresaliente y tipología de desarrollo robusto. En los años 2013 y 2017, presentó un único descenso en su desempeño, pasando al 77,64 y 79,60 respectivamente, en el rango de calificación satisfactorio, pero manteniéndose en la tipología de desarrollo robusto.

Figura 11. IDI Promedio desagregado Ibagué 2010-2017



Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos a través de

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/>

De acuerdo con la figura 11, los resultados promedios obtenidos por el municipio de Ibagué entre los años 2010-2017 en el desagregado del IDI son los siguientes:

- Gestión administrativa: promedio del 83,77 lo que la ubica en un rango de calificación satisfactoria en materia de calidad y suficiencia de la información, para la gestión del municipio entorno a la materialización de los objetivos y programas del plan de desarrollo local del periodo analizado.
- Desempeño fiscal: promedio del 79,24 que se encuentra dentro del rango sostenible, lo cual indica un buen manejo en términos de autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo de servicio a la deuda, transferencias

y regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.

- Capacidad administrativa: con un promedio del 83,58 ubicándose en un rango sobresaliente, en donde se mide la disponibilidad de los recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación que permitan mejorar los resultados de la entidad.
- Requisitos legales: 93,99 en el promedio y rango sobresaliente. Este componente de requisitos legales tiene como objetivo evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007 y los decretos respectivos y reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones (SGP) con el fin de medir la efectiva incorporación y ejecución de los recursos provenientes del SGP.

Aquí es importante anotar que en este indicador se evalúa el nivel de cumplimiento del ingreso y ejecución del gasto de los municipios a través del SGP mediante las asignaciones especiales para la alimentación escolar, como también en lo relacionado a las participaciones sectoriales de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Es decir, en términos generales, en este indicador le va muy bien al municipio de Ibagué.

- Eficiencia: en este indicador, su promedio es de 73,32, lo cual ubica a Ibagué dentro del rango de satisfactorio. Aquí, se mide la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por la entidad en el proceso de producción de

bienes y prestación de servicios básicos. En este orden de ideas, se tiene, la generación de productos en relación con funciones propias de cada sector fundamental. Por ejemplo, en educación, bajo la función matrícula educativa se mide los alumnos matriculados de preescolar a media en establecimientos oficiales educativos. En salud, una de las funciones es el régimen subsidiado y se mide el producto número de afiliados al régimen subsidiado. Así mismo en agua, uno de los productos es índice de riesgo de calidad de agua, bajo la función de calidad de agua.

- Eficacia: este indicador hace referencia al estado de avance en el cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Desarrollo. En este sentido, el promedio para Ibagué en el periodo revisado es del 79,01 dentro del rango satisfactorio. Aquí los municipios remiten información al DNP a través del diligenciamiento relacionado con la ejecución física y financiera de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Así las cosas, para Ibagué, en estos primeros años de revisión, parece irle muy bien en materia de desempeño institucional bajo la metodología aplicada por el DNP hasta el año 2017.

A continuación, esbozamos los resultados obtenidos por el municipio de Ibagué a través de la nueva metodología del DNP llamada medición de desempeño municipal (MDM) entre los años 2018 y 2019, aclarando que el reporte de la vigencia 2020 hasta este momento no ha sido emitido.

Tabla 1. Posiciones del grupo ciudades 2018

Municipio	Departamento	MDM			Componentes					
					Gestión			Resultados		
		Puntaje (1-100)	Posición Grupo C (Entre 13)	Posición Nacional (Entre 1101)	Puntaje (1-100)	Posición Grupo C (Entre 13)	Posición Nacional (Entre 1101)	Puntaje (1-100)	Posición Grupo C (Entre 13)	Posición Nacional (Entre 1101)
Pereira	Risaralda	82,60	1	1	81,40	2	2	72,00	4	176
Cali	Valle del Cauca	81,40	2	2	81,80	1	1	68,30	9	484
Medellín	Antioquia	80,60	3	4	81,30	3	3	72,60	3	147
Barranquilla	Atlántico	76,00	4	12	76,70	4	11	74,70	2	65
Bucaramanga	Santander	75,90	5	13	76,00	6	14	69,90	7	330
Bogotá	Bogota	75,10	6	15	76,30	5	13	66,20	11	654
Manizales	Caldas	66,60	7	56	66,50	7	59	74,90	1	60
Cartagena	Bolívar	63,30	8	84	63,50	8	80	70,70	6	256
Villavicencio	Meta	60,80	9	126	60,50	9	133	63,30	13	860
Ibagué	Tolima	59,20	10	163	59,50	10	158	67,20	10	585
Pasto	Nariño	57,50	11	216	56,90	11	227	65,60	12	707
Montería	Córdoba	53,90	12	342	54,10	12	338	71,10	5	226
Cúcuta	Norte de Santander	49,00	13	598	48,90	13	604	68,90	8	414

Fuente: DNP,2018

De acuerdo con el DNP (2018), los gobiernos locales consiguieron mayor capacidad de recaudo, a través de los instrumentos propios, así como el cumplimiento de su presupuesto y programación inicial, consolidando con esto, la estrategia nacional de gobierno abierto. En términos generales, las acciones implementadas en las administraciones municipales, en nuestro caso, para la alcaldía de Ibagué, mejoraron las condiciones de bienestar de su población a través de las necesidades primordiales satisfechas en cuanto a educación, salud, acceso a servicios públicos y garantía de seguridad y convivencia.

De acuerdo con la Tabla 1, posiciones del grupo ciudades 2018, Ibagué presentó un MDM del 59,10, para su gestión del 59,50 y de resultados del 67,20. Dicho de otra forma, el rango de calificación de Ibagué en el MDM para la vigencia 2018 se encuentra en Alto, interpretado como buenos resultados de desarrollo para el municipio.

Tabla 2. Posiciones del grupo ciudades 2019.

Municipio	MDM			Gestión			Resultados		
	Puntaje	Posición grupo	Posición nacional	Puntaje	Posición grupo	Posición nacional	Puntaje	Posición grupo	Posición nacional
Cali	83.74	1	4	84.16	2	2	67.45	9	567
Medellín	83.60	2	5	85.29	1	1	69.14	6	382
Pereira	82.24	3	7	82.07	3	8	72.34	2	117
Bogotá	79.63	4	14	79.37	4	14	66.80	10	643
Bucaramanga	76.48	5	18	77.00	5	17	68.79	7	412
Barranquilla	72.39	6	41	73.53	6	33	71.98	3	142
Manizales	71.74	7	45	71.76	7	45	74.81	1	23
Ibagué	70.79	8	52	71.19	8	50	66.31	11	698
Cúcuta	67.90	9	90	67.62	10	94	69.56	4	342
Pasto	67.17	10	107	67.86	9	89	63.90	12	876
Villavicencio	62.96	11	197	63.26	11	183	62.55	13	945
Cartagena	53.86	12	625	54.61	12	580	68.38	8	465
Montería	43.35	13	960	43.77	13	955	69.50	5	346

Fuente: DNP,2019

Para el año 2019, Ibagué mejora su nuevo MDM pasando al 70,79; es decir, una mejoría de 11.59 puntos en la medición de desempeño municipal. Dicho resultado también apalancó la gestión con el 71,19 y resultados con un 66,31. En este orden de ideas, el municipio de Ibagué continua en el rango alto del MDM y presenta, de acuerdo estos datos, buenos niveles de desarrollo.

En el informe de resultados del MDM para el año 2019 del DNP, se plantea la relación directamente proporcional entre el desempeño municipal y menores tasas de pobreza a través de la medición del índice multidimensional de pobreza, afirmando que, en los municipios que presentan bajos niveles de desempeño municipal presentan a su vez, mayores tasas de pobreza (DNP,2019), con lo cual se infiere que, a mejor desempeño municipal, menores tasas de pobreza.

En consecuencia, con lo anterior, los indicadores de pobreza de Ibagué deberían ser menores ya que su desempeño municipal plantea resultados sobresalientes y de desarrollo robusto entre los años 2010 a 2017, así como en los años 2018 y 2019 bajo la nueva metodología de medición.

8.2 Pobreza multidimensional

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE,2020), la medición de la pobreza se hace tradicionalmente de forma directa e indirecta, siguiendo la clasificación de Amartya Sen (1981) (DANE, 2020). En este sentido, la entidad citada, describe brevemente la metodología aplicada para esta medición:

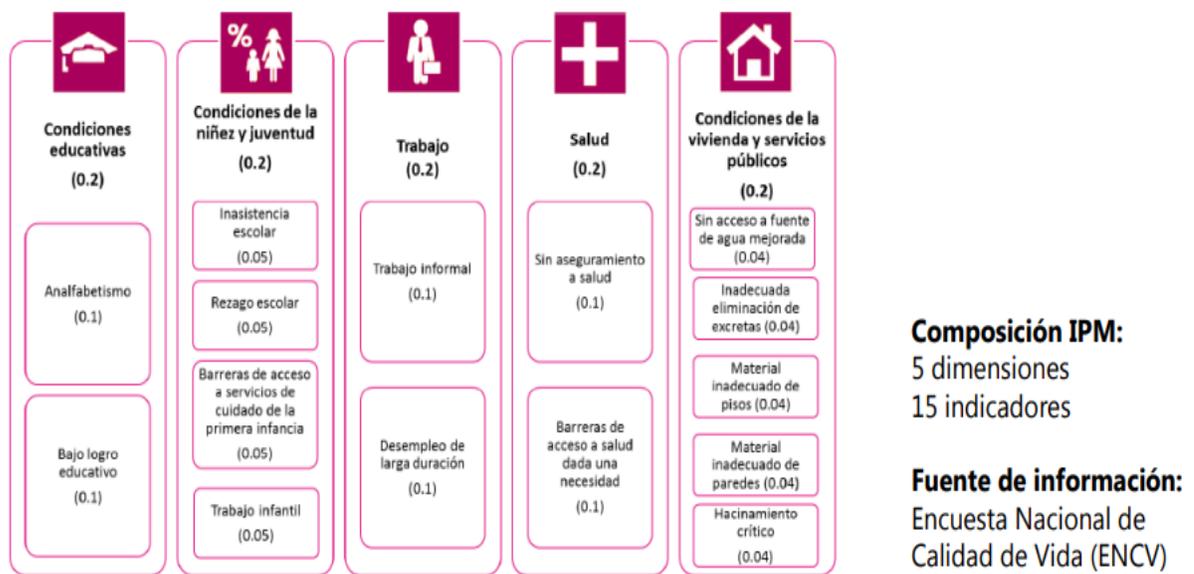
“El método directo evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras. La medición indirecta evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares. (...) incluye resultados de una medida de pobreza que utiliza el método directo” (DANE, 2020).

Así las cosas, la entidad en mención, efectúa una aproximación de la pobreza multidimensional a través de datos censales para Colombia, mediante el índice de pobreza multidimensional diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en la metodología propuesta por Alkire y Foster, asignada al DANE en el año 2012 para su respectiva aplicación (DANE, 2020).

Con base en lo anterior, los resultados de la medida de pobreza multidimensional municipal fueron calculados a partir de la información obtenida a través del Censo

Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018; información que permite para nuestro estudio de caso, identificar dentro del periodo de análisis la pobreza multidimensional en la ciudad de Ibagué, ya que el intervalo de los censos poblacionales está entre los años 2005 a 2018.

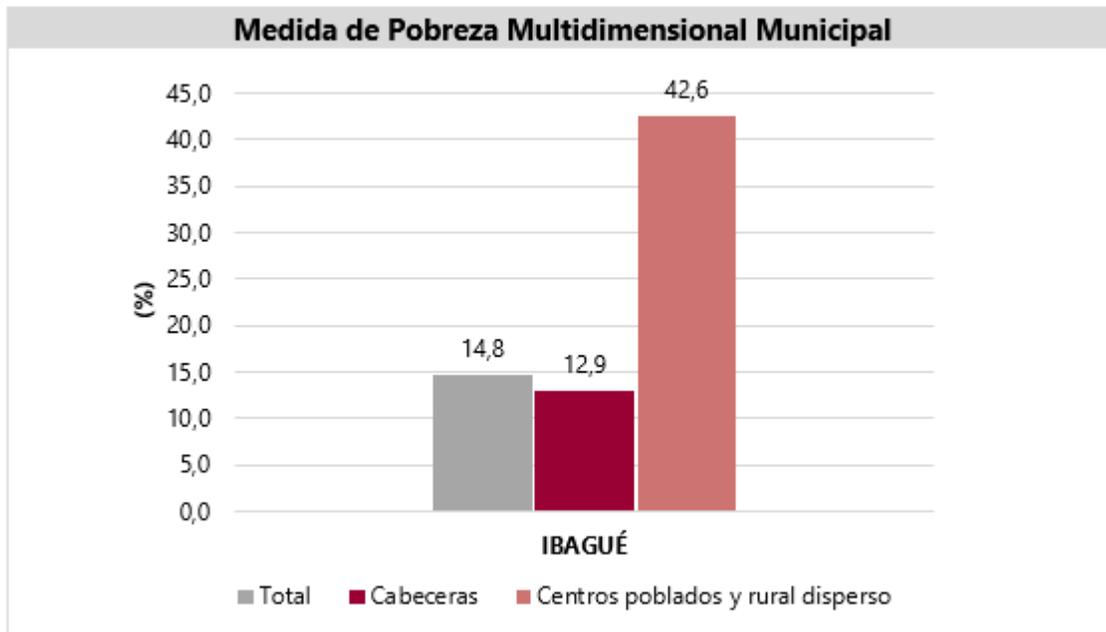
Figura 12. Índice multidimensional de pobreza en Colombia.



Fuente: DANE, 2019

En este orden de ideas, presentamos los resultados de Ibagué, en su índice de pobreza multidimensional como primer elemento de contraste al MDM presentado en la primera parte de este capítulo, así:

Figura 13. Medida de pobreza multidimensional municipio de Ibagué



Fuente: Censo nacional de población y vivienda (CNPV 2018)

De acuerdo con la metodología del DANE (2019), se considera en situación de pobreza los hogares que tengan privación en por lo menos el 33,3% de los indicadores, teniendo en cuenta, la ponderación de cada indicador señalado en la figura 3. Como se observa en la anterior figura, Ibagué tiene un índice total de pobreza multidimensional del 14,8, pero para el caso de los centros poblados y rural disperso², presenta altos niveles de pobreza multidimensional.

² Área urbana: Centros poblados con 2.500 o más habitantes. Centros poblados con 1.000 y 2.499 habitantes. Área rural: Centros poblados con menos de 1.000 habitantes y población diseminada. En cualquier caso, ¿qué es CNPV? El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, basados en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018) permite obtener la información demográfica y social del territorio nacional y sus entidades territoriales a nivel de hogares y personas. Llegados a este punto, ¿cómo se complementa lo rural y lo urbano? Rural: población que habita fuera de áreas urbanas. Urbano: población que habita dentro de áreas con presencia de municipalidad. Rural: localidad con menos de 1000 habitantes, o con menos de 2000, donde la mayor parte de población activa se dedique al sector primario. Urbano: localidad con más de 10 mil habitantes. Ahora, ¿cuál es el área rural? Zona rural hace referencia principalmente a los campos y grandes espacios de cultivo donde se realizan actividades económicas agropecuarias primordialmente. Zona urbana es aquella donde están establecidas las grandes ciudades. (DANE, 2019).

Figura 14. Privaciones por hogar según variable principales dominios para Ibagué

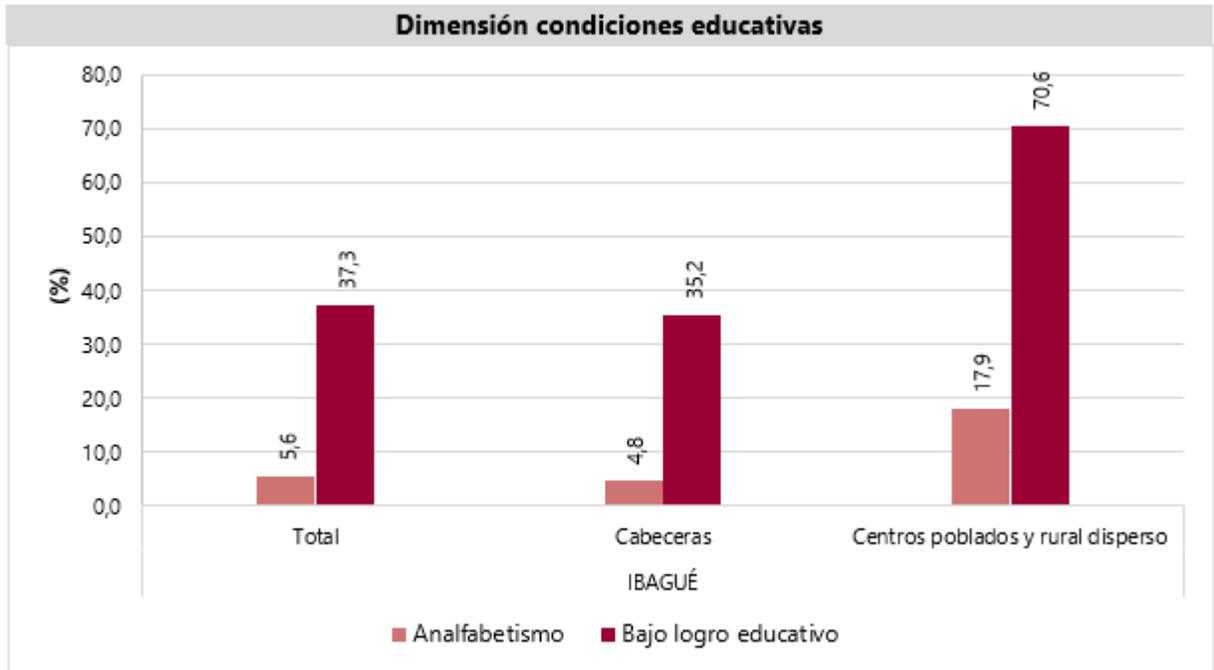
Privaciones por variable	IBAGUÉ		
	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Analfabetismo	5,6	4,8	17,9
Bajo logro educativo	37,3	35,2	70,6
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	1,9	1,8	2,8
Barreras de acceso a servicios de salud	3,3	3,2	4,3
Tasa de dependencia	28,4	28,2	30,9
Hacinamiento crítico	5,8	5,8	5,8
Inadecuada eliminación de excretas	2,5	1,4	21,1
Inasistencia escolar	2,6	2,4	5,6
Material inadecuado de paredes exteriores	1,2	0,9	6,1
Material inadecuado de pisos	1,3	0,6	12,8
Rezago escolar	10,1	9,7	16,3
Sin acceso a fuente de agua mejorada	3,5	1,2	39,7
Sin aseguramiento en salud	19,9	20,0	18,3
Trabajo infantil	0,6	0,5	2,4
Trabajo informal	78,7	78,1	88,3

Fuente: Censo nacional de población y vivienda (CNPV 2018)

Para el caso de las privaciones por hogar, Ibagué presenta estadísticas por mejorar en los indicadores de logro educativo, tasa de dependencia, rezago escolar, aseguramiento en salud y un alto trabajo informal.

Prosiguiendo con la revisión de la pobreza multidimensional para Ibagué, se tienen los siguientes resultados por dimensión:

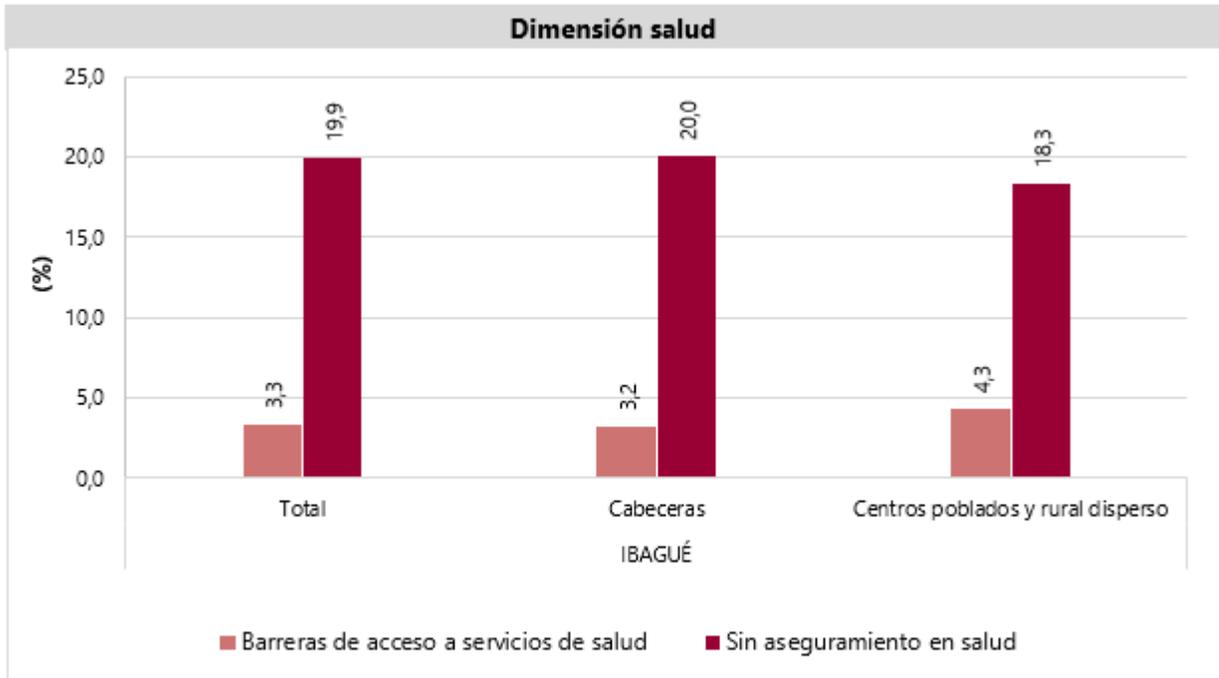
Figura 15. Dimensión condiciones educativas municipio de Ibagué



Fuente: Censo nacional de población y vivienda (CNPV 2018)

En el caso de analfabetismo, presenta indicadores altos en los centros poblados y rural disperso, mientras que la cabecera municipal y en el total, el indicador es aceptable de acuerdo con los parámetros establecidos dentro de la medición. En cuanto al bajo logro educativo, los resultados si son preocupantes para una ciudad capital como lo es Ibagué, ya que presenta niveles que llaman la atención en este sentido.

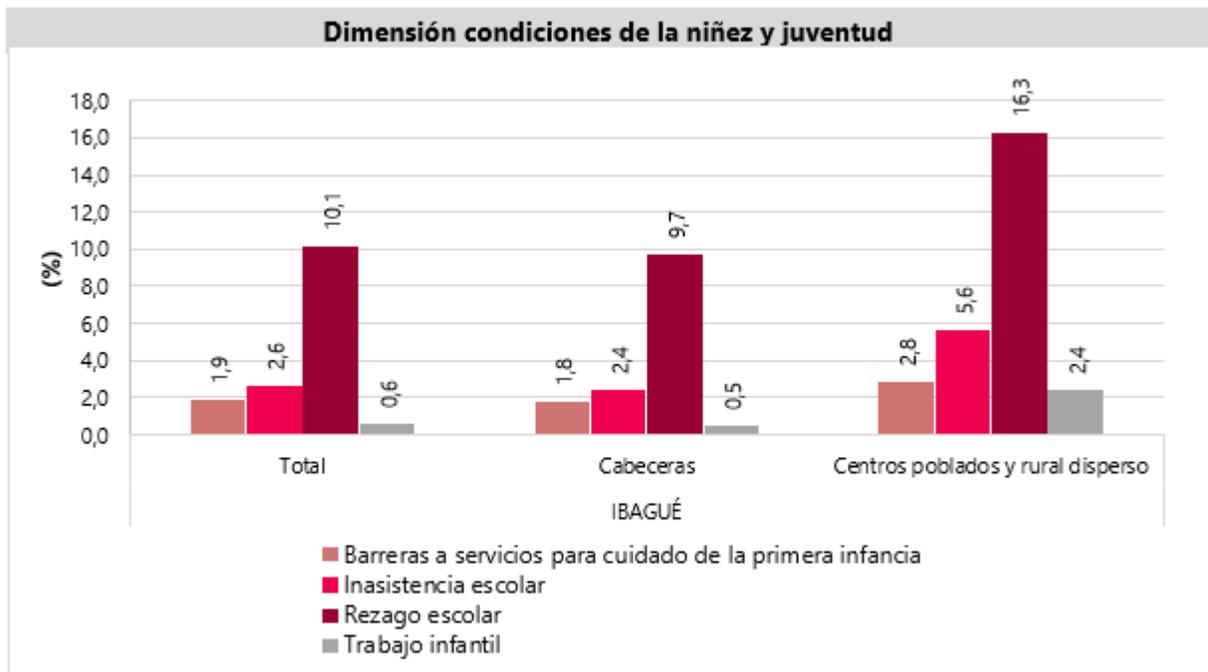
Figura 16. Dimensión salud municipio de Ibagué



Fuente: Censo nacional de población y vivienda (CNPV 2018)

En cuanto a la dimensión salud, estos resultados plantean la posibilidad de mejorar en la cabecera municipal, muy seguramente explicada como lo veremos en las siguientes gráficas, por el alto nivel de informalidad laboral. También es palpable la necesidad de mejorar las coberturas en salud para los centros poblados y rural disperso.

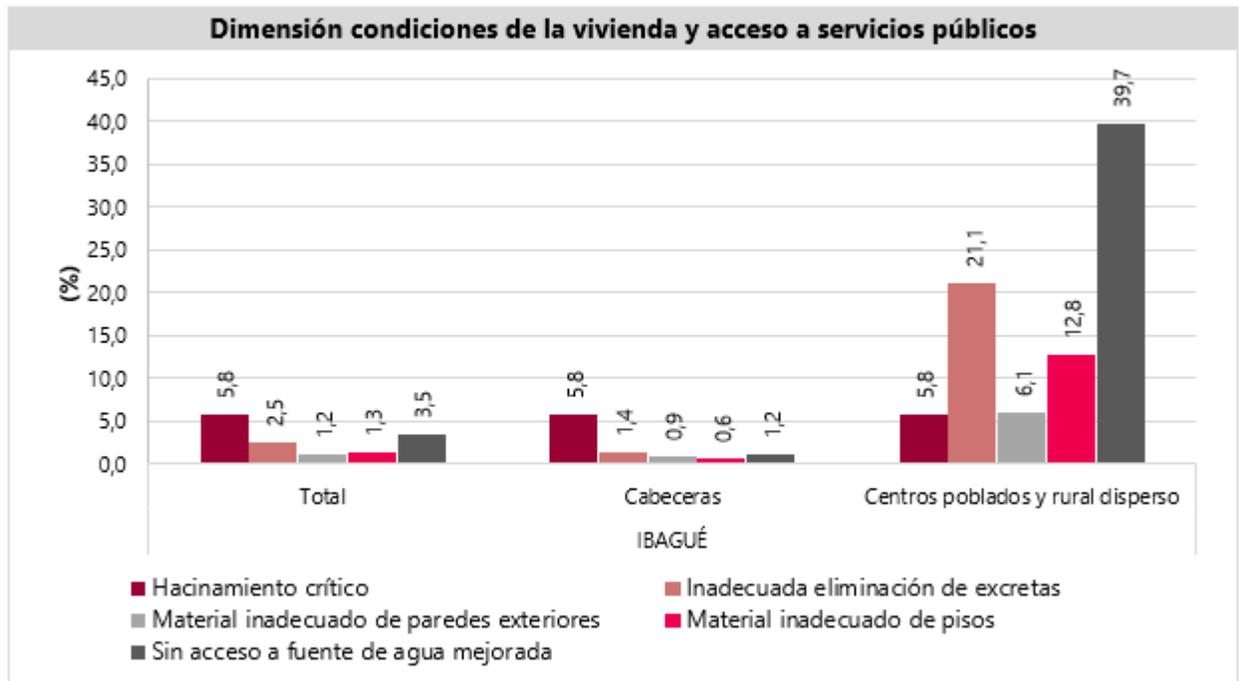
Figura 17. Dimensión condiciones de la niñez y juventud



Fuente: Censo nacional de población y vivienda (CNPV 2018)

De acuerdo con la figura 17, el rezago escolar requiere atención por la administración municipal en los centros poblados y rural disperso, seguido por la inasistencia escolar y las barreras a servicios para el ciudadano de la primera infancia. El caso del indicador de trabajo infantil parece presentar buenos resultados en la cabecera municipal y podría mejorar en los centros poblados y rural disperso.

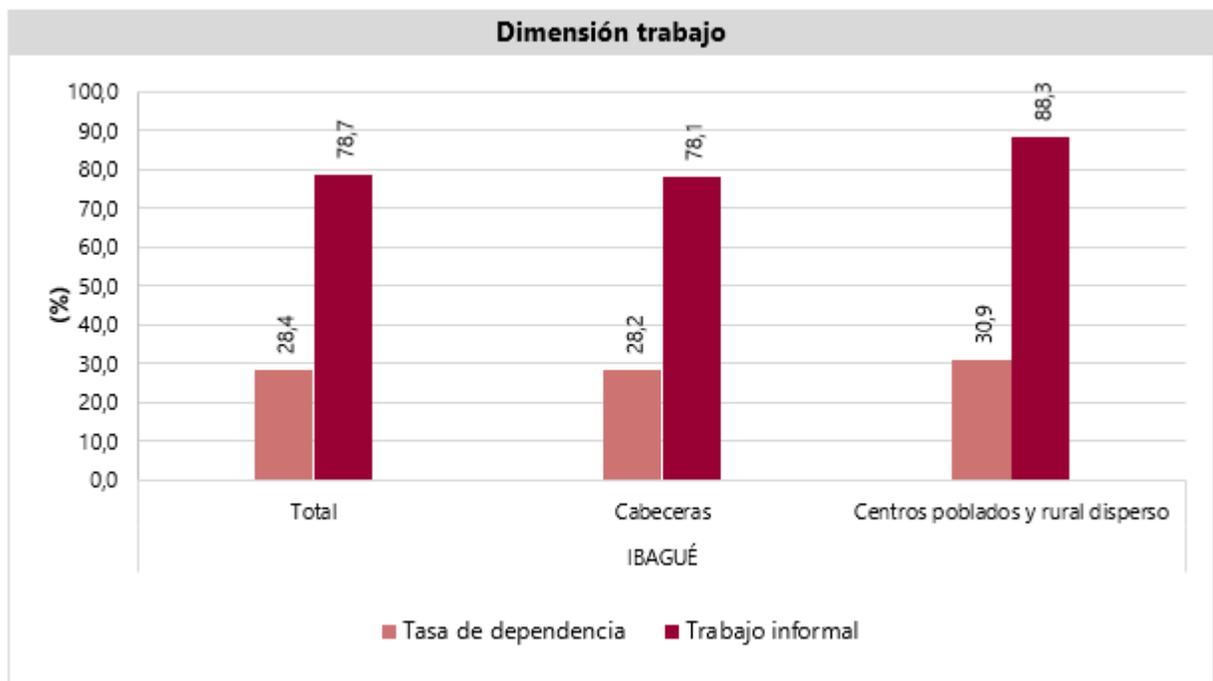
Figura 18. Dimensión condiciones de la vivienda y acceso a servicios municipio de Ibagué



Fuente: Censo nacional de población y vivienda (CNPV 2018)

En Ibagué es “voxpathuli” las continuas fallas y deficiente servicio de acueducto y alcantarillado de la ciudad, que sorprenden de acuerdo con los resultados presentados en la anterior figura. Sin lugar a duda, existe una evidente brecha entre la zona rural y urbana del municipio, respecto al acceso a fuente de agua mejorada, así como en la inadecuada eliminación de excretas. Los restantes indicadores de la dimensión parecen estar bajo control, pero con especial atención hacia el hacinamiento crítico.

Figura 19. Dimensión trabajo municipio de Ibagué



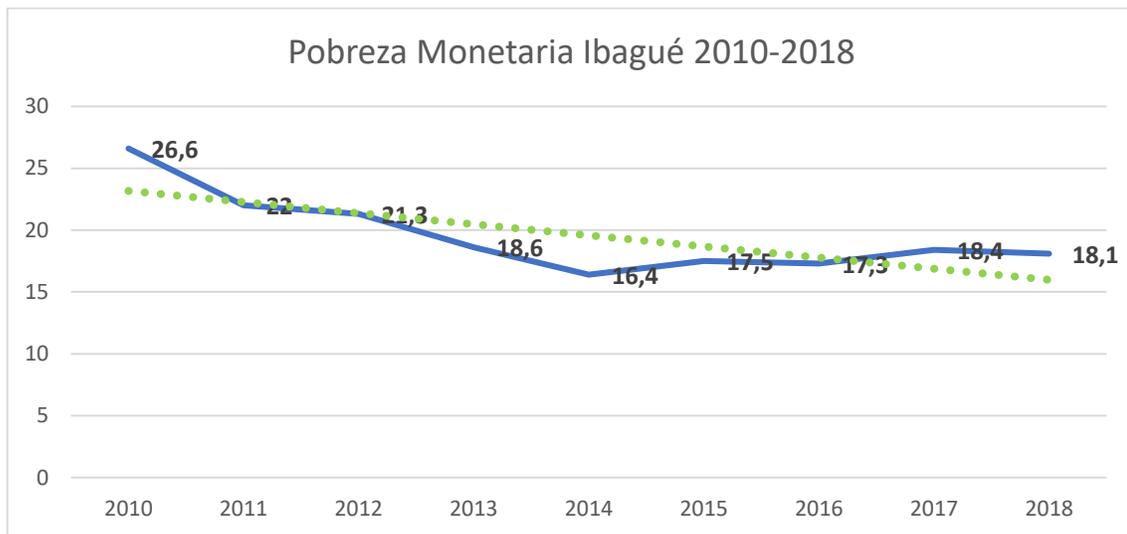
Fuente: Censo nacional de población y vivienda (CNPV 2018)

Aquí los datos resultan bastante críticos tanto para la cabecera municipal como para los centros poblados y rural disperso, dado el alto resultado en el trabajo informal no dejando de lado, la consideración en torno a los importantes datos en materia de dependencia económica.

En este orden de ideas y a manera de resumen de los resultados presentados en el informe del DANE (2019) en torno a la pobreza monetaria y multidimensional, Ibagué se encuentra entre los 24 municipios (de 1102) con un índice de pobreza monetaria del 18,1%; pobreza monetaria extrema del 3% y coeficiente Gini del 0,435.

A manera de ilustración y descripción, presentamos de forma breve el comportamiento de estos indicadores de acuerdo con nuestro periodo de estudio:

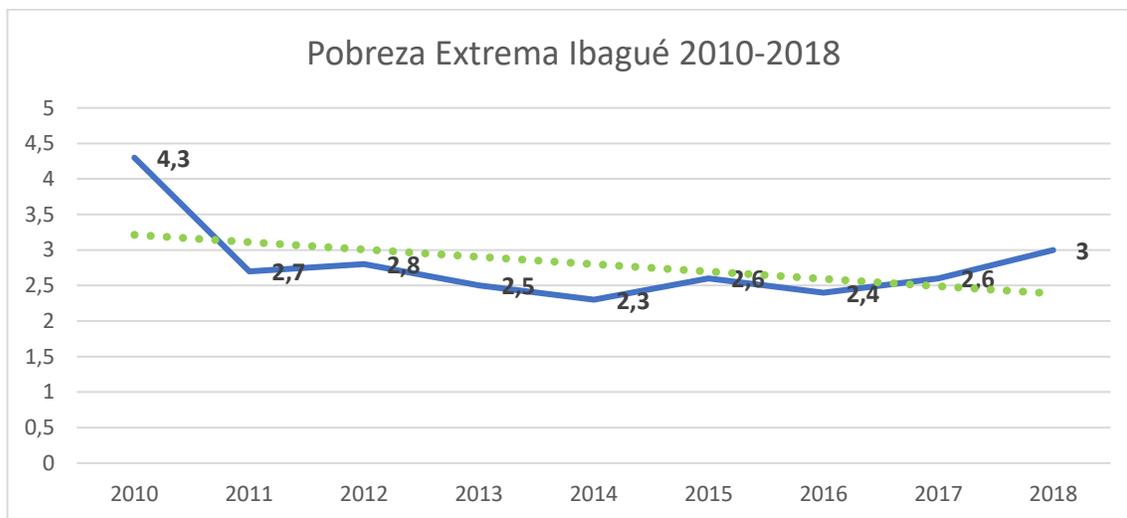
Figura 20. Pobreza monetaria en Ibagué 2010-2018



Fuente: elaboración propia con base en los datos históricos del DANE, 2019

La tendencia es a la baja para el periodo de estudio.

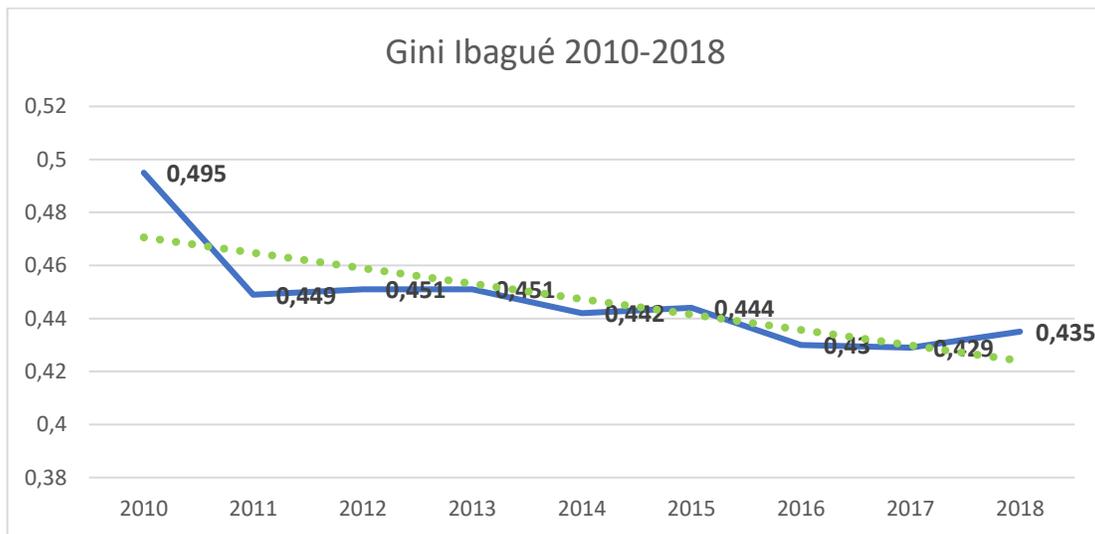
Figura 21. Pobreza extrema Ibagué 2010-2018



Fuente: elaboración propia con base en los datos históricos del DANE, 2019

La tendencia es a la baja para el periodo de estudio, aunque parece repuntar en el año 2018.

Figura 22. Gini Ibagué 2010-2018



Fuente: elaboración propia con base en los datos históricos del DANE, 2019

La tendencia es a la baja para el periodo de estudio, aunque parece repuntar en el año 2018 con relación directa al comportamiento del indicador de la pobreza extrema.

8.3 Informe de calidad de vida, Ibagué como vamos. Principales dimensiones

Con el propósito de ampliar el análisis, contexto y comparación de los datos hasta aquí expuestos, presentamos a continuación las dimensiones que, bajo nuestro encuadre teórico, resultan más importantes en el momento de argumentar la relación entre el proceso de descentralización administrativa y el desarrollo local en la ciudad de Ibagué, a través del informe de calidad de vida de Ibagué Cómo Vamos.

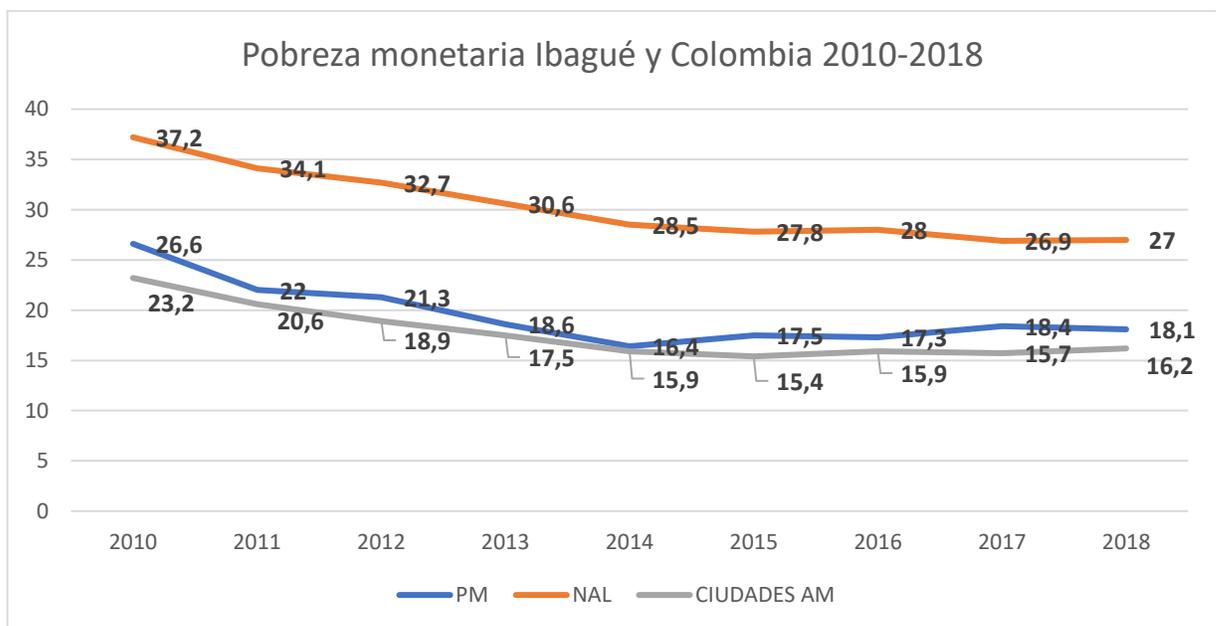
El Programa Ibagué Cómo Vamos es una iniciativa ciudadana que tiene su origen en el año 2010 como resultado de la alianza entre la Cámara de Comercio de Ibagué, el periódico El Nuevo Día y la Universidad de Ibagué, con el apoyo técnico de la Fundación Corona. El objetivo central de esta iniciativa es evaluar los cambios en la calidad de vida de la población, a fin de incidir en las políticas públicas dirigidas a su mejoramiento, en

términos de un mayor y mejor acceso a bienes y servicios, tomando en cuenta indicadores objetivos y subjetivos (Ibagué Cómo Vamos, 2014).

Teniendo en cuenta el periodo de análisis abordado para nuestro estudio de caso, fue necesario recurrir a los informes de calidad de vida de Ibagué Cómo Vamos de los años 2016 y 2018-2019 ya que el primero permite observar vigencias anteriores al año 2010 y posteriores a este, complementadas de forma histórica con datos desde el año 2015 a 2018 y 2019 para el caso del último informe capturado, permitiendo con ello, una perspectiva adecuada a nuestra línea de tiempo.

Por lo anteriormente planteado, tomaremos las dimensiones de mercado laboral y pobreza y desigualdad del citado informe, con el fin de contrastar el MDM y el índice de pobreza multidimensional hasta el momento revisados bajo la perspectiva teórica establecida entorno al desarrollo local.

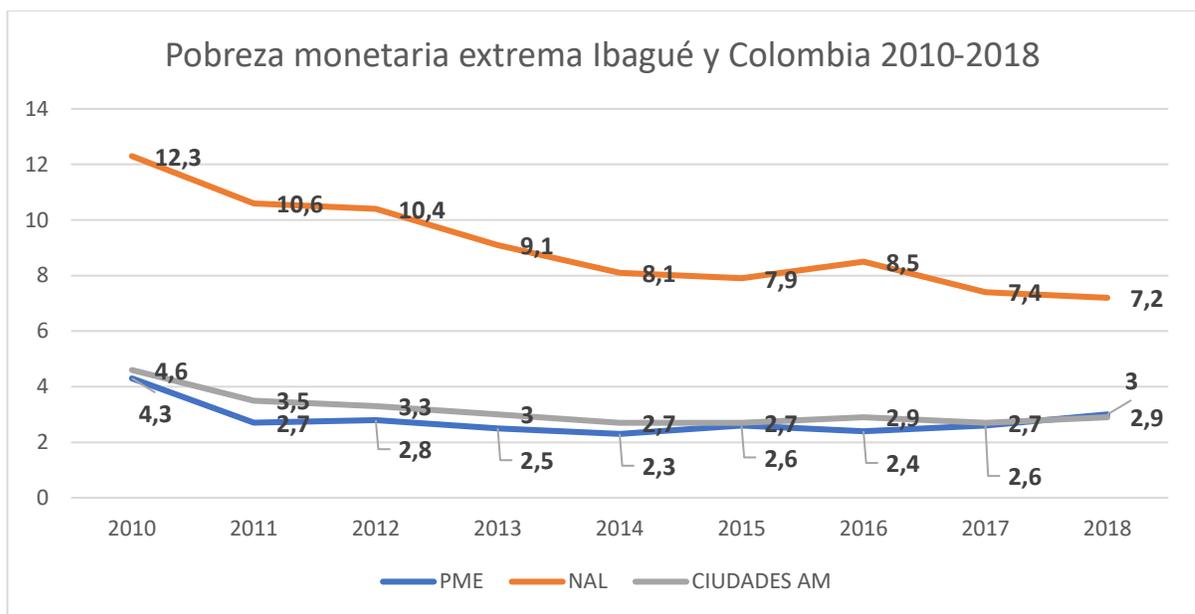
Figura 23. Pobreza monetaria Ibagué y Colombia 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE, Ibagué Como Vamos

Como lo vimos un poco más atrás, para la ciudad de Ibagué, la tendencia en cuanto a pobreza monetaria es a la baja, por lo menos hasta el año 2016, ya que el siguiente año (2017) parece aumentar. En comparación con la pobreza monetaria nacional, Ibagué se encuentra por debajo de la tendencia en por lo menos 10 puntos porcentuales promedio dentro del periodo de estudio. A manera de comparación respecto a las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la variación promedio es de 2 puntos porcentuales, indicando esto, una mínima diferencia en relación con estas ciudades.

Figura 24. Pobreza monetaria extrema Ibagué y Colombia 2010-2018

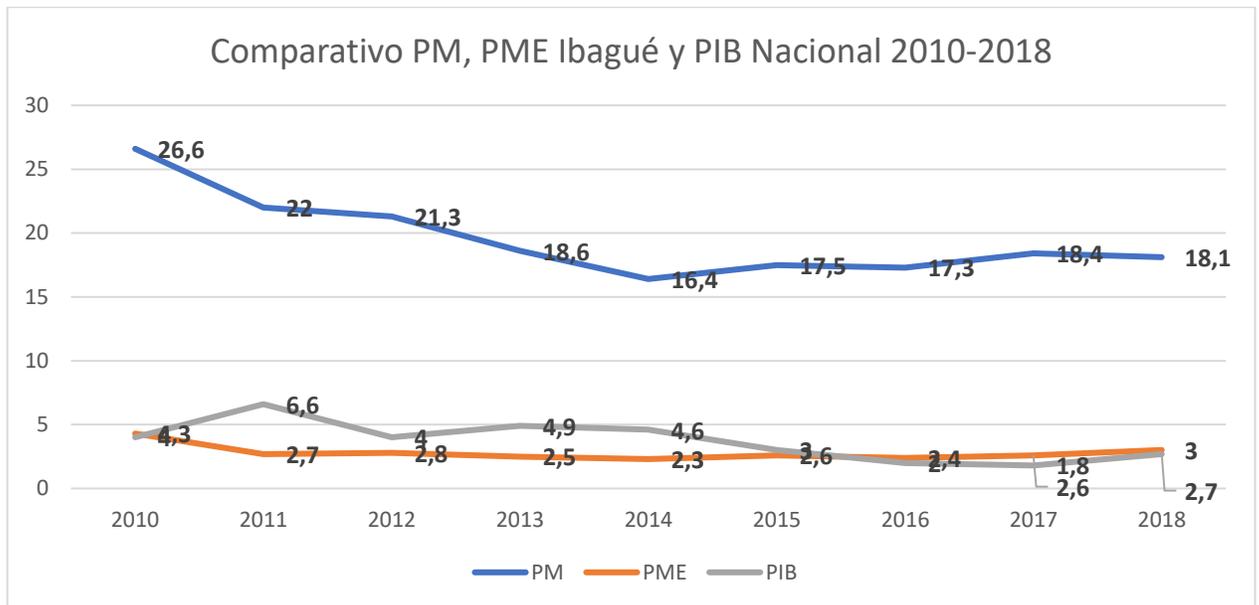


Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE, Ibagué Cómo Vamos

En este caso, para la pobreza monetaria extrema, la diferencia Ibagué versus los resultados nacionales, representan una magnitud promedio de 6,5 puntos; mientras que, para la comparación con las ciudades metropolitanas, estas diferencias son prácticamente nulas, manifestando ello, un comportamiento similar para la tendencia de la pobreza extrema en este grupo de ciudades.

Ahora bien, de acuerdo con el informe de Ibagué Cómo Vamos (2016), existe una relación inversamente proporcional entre pobreza y crecimiento económico, este último medido a través del producto interno bruto (PIB), por lo cual, presentamos dichos comportamientos relacionados.

Figura 25. Comparativo PM, PME Ibagué y PIB Nacional 2010-2018

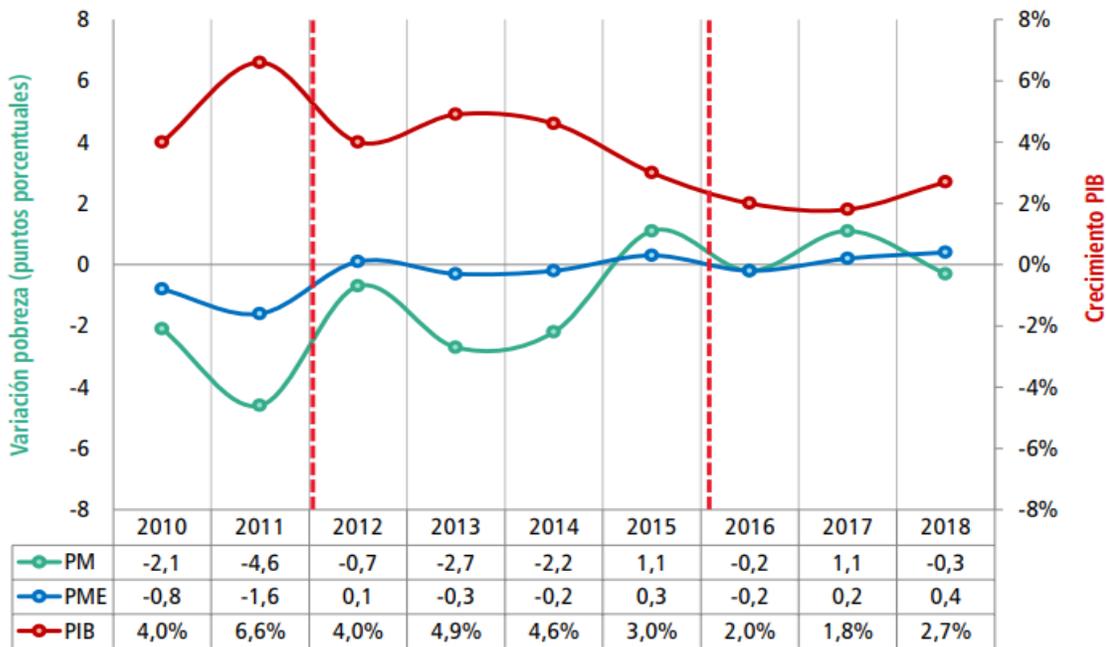


Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE, Ibagué Como Vamos

Como se puede observar en la figura 25, el PIB nacional presenta importantes variaciones sobre todo a partir del año 2014, en donde comienza una tendencia clara al descenso. Al comparar los comportamientos tanto de la pobreza monetaria como de la pobreza monetaria extrema para la ciudad de Ibagué en periodo de estudio, no se observa una clara relación o por lo menos una relación directa entre crecimiento económico y los indicadores de pobreza.

Observando más de cerca este comportamiento, abstraemos el análisis realizado por Ibagué cómo vamos (2018-2019) para la variación de la pobreza monetaria, la pobreza monetaria extrema y el PIB nacional Ibagué, 2010-2018.

Figura 26. Variación de la PM, la PME en Ibagué y el PIB nacional Ibagué 2010-2018



Fuente: GEIH – DANE. Cálculos Ibagué Cómo Vamos (2019).

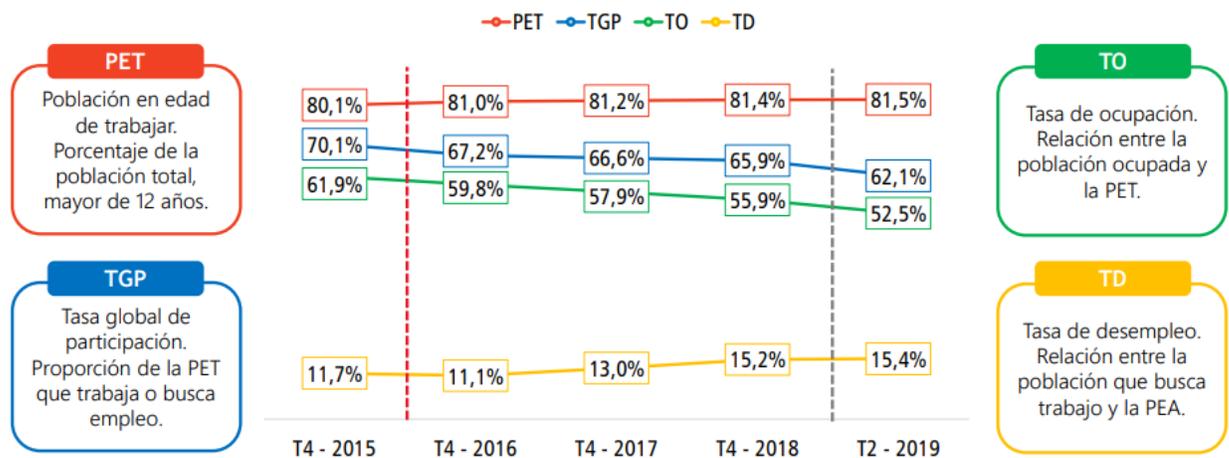
Como se observa en la anterior figura, las variaciones tanto de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema no son significativas respecto a la variación del PIB, con lo cual es posible rebatir la relación de proporcionalidad directa entre el crecimiento económico y la pobreza monetaria de acuerdo con estos resultados para el municipio de Ibagué.

Ahora bien, en el caso del mercado laboral, Ibagué ha presentado bajas tasas de ocupación durante un largo periodo de tiempo, con tendencia a profundizarse en los últimos años, afectando desde luego, la demanda y dinamización de la economía dado

el bajo poder adquisitivo de los ibaguereños; sin poder adquisitivo, sin pleno empleo o altos niveles de empleo, difícilmente crecerá la economía y con ello (bajo el enfoque economicista) también será difícil mejorar las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos. Sin el efecto multiplicador de la economía agregada desde la inversión pública, y sin el apalancamiento del sector privado a través de la inversión o dinamismo privado, el mercado laboral representa un gran desafío para la política pública en esta materia.

Entre tanto, recogemos los resultados del informe de Ibagué Cómo Vamos 2018-2019, representando datos históricos del comportamiento laboral en esta ciudad desde el año 2015, acortando desde luego para esta dimensión nuestra perspectiva de tiempo, ya que la metodología aplicada por el DANE es mensual, permitiendo con ello obtener información actualizada en un menor periodo de tiempo para nuestro estudio de caso.

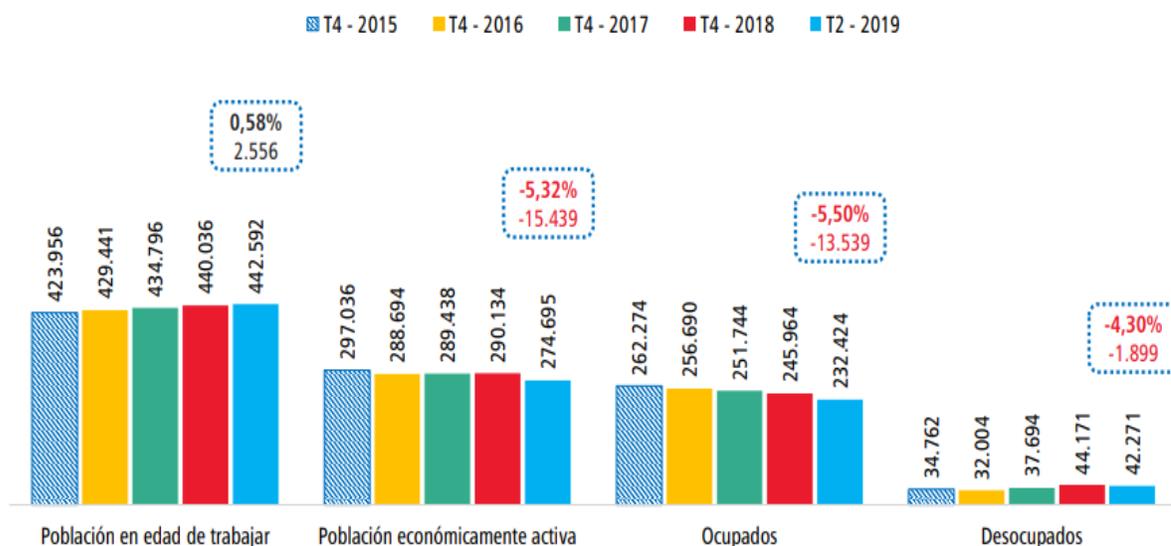
Figura 27. Indicadores de mercado laboral Ibagué 2015-2019



Fuente: Gran encuesta integrada de hogares – DANE. Cálculos Ibagué Cómo Vamos (2019).

Como es posible observar en la figura 27, los porcentajes de la tasa de desempleo presentan tendencia al aumento a partir del año 2015, pasando del 11,7% en este año a 15,4% para el 2019 y esto, antes de la pandemia provocada por el virus del Covid-19.

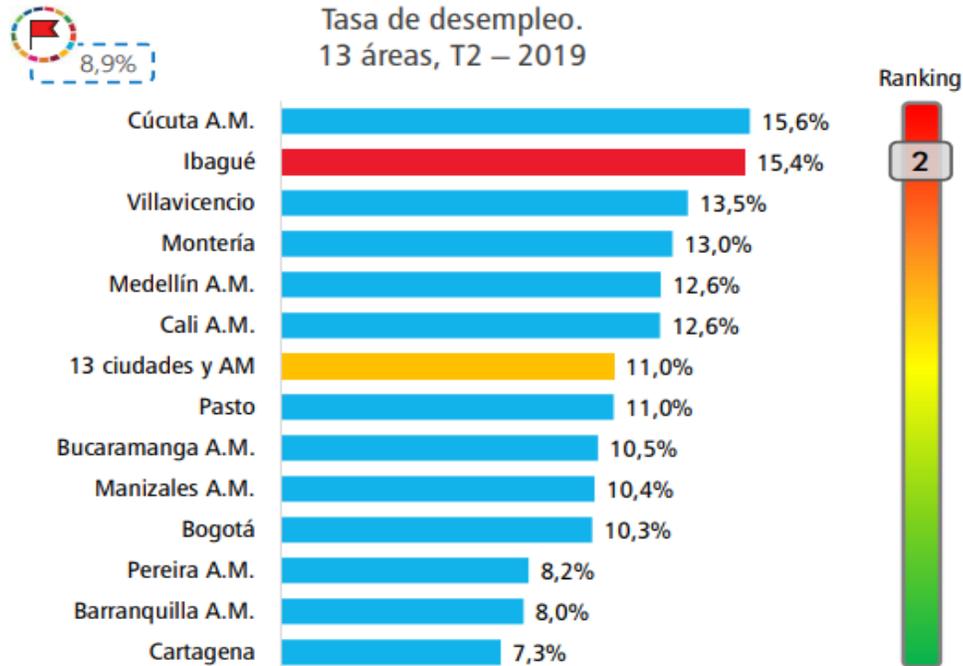
Figura 28. Indicadores de mercado laboral Ibagué 2015-2019



Fuente: Gran encuesta integrada de hogares – DANE. Cálculos Ibagué Cómo Vamos (2019).

Aunque la población en edad de trabajar aumentó en 0,58%, es decir 2.556 personas entre el 2018 y el 2019, para este mismo periodo disminuye la población económicamente activa a -5,32%, es decir menos 15.439 personas. Los ocupados son cada vez menos con una disminución del -5,50% y los desocupados apenas disminuyen en un -4,30% para unas 1.899 personas.

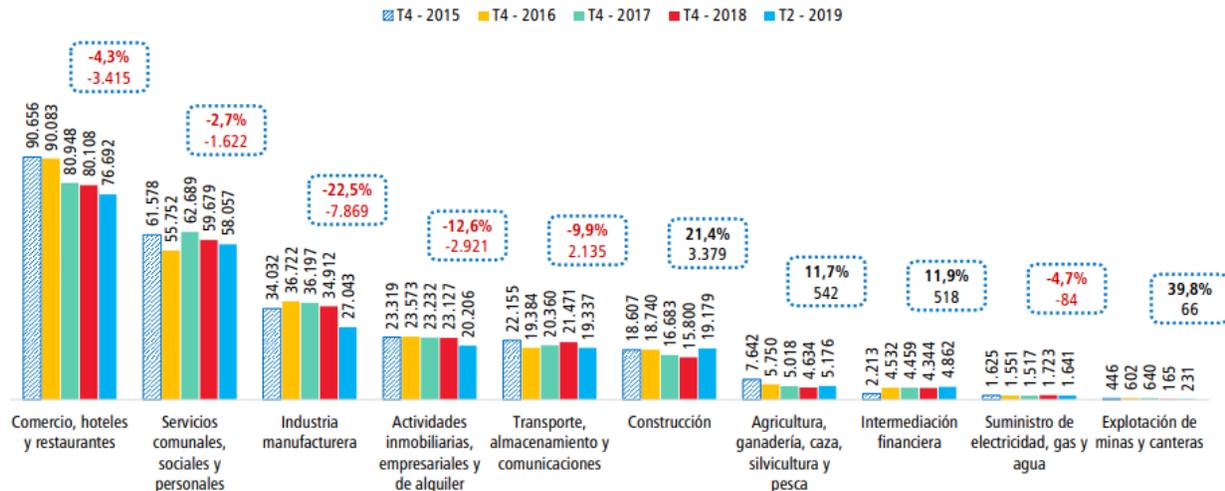
Figura 29. Tasa de desempleo Ibagué comparativo AM 2019



Fuente: Gran encuesta integrada de hogares – DANE. Cálculos Ibagué Cómo Vamos (2019).

Comparando a Ibagué con otras ciudades metropolitanas, en la anterior figura, ocupa la posición dos de las ciudades con más alto índice de desempleo, solo después de Cúcuta ciudad fronteriza con Venezuela y seguida por Villavicencio y Montería. Así, los resultados en materia de desempleo dan cuenta de la difícil situación en este sector para los Ibaguereños.

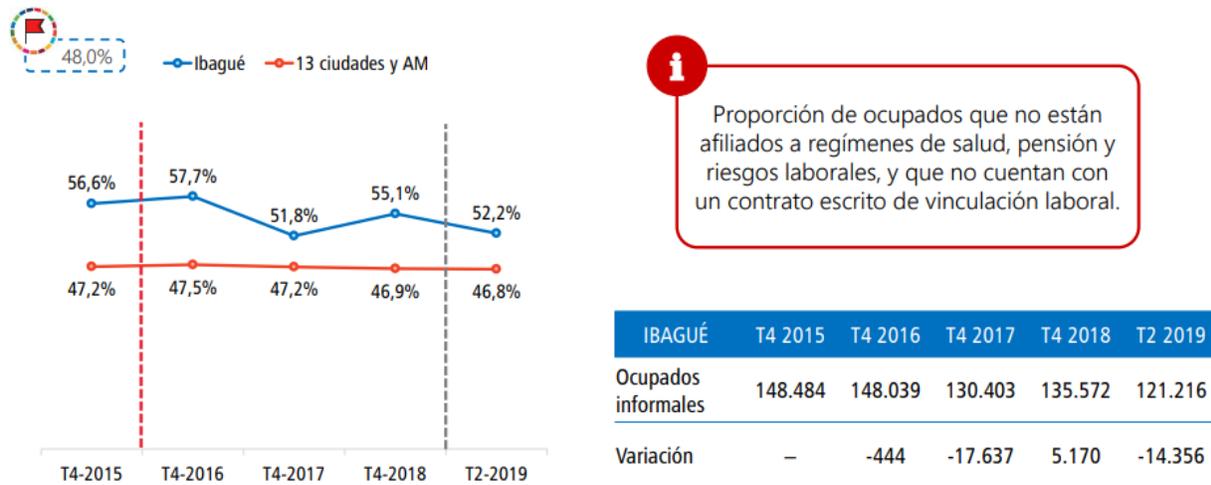
Figura 30. Ocupados según rama de actividad económica Ibagué 2015-2019



Fuente: Gran encuesta integrada de hogares – DANE. Cálculos Ibagué Cómo Vamos (2019).

De acuerdo con la figura 30, la actividad económica que más plazas de empleo genera en Ibagué, es la relacionada con el comercio, hoteles y restaurantes, aunque viene presentando una disminución del 4,3%, seguido por la actividad de servicios comunales, sociales y personales también con una disminución, pero del 2,7%. La Industria manufacturera ocupa el tercer renglón de la económica del municipio, pero también presenta niveles de disminución, estos sí significativos con un menos 22,5%. Como se puede observar a través de la figura señalada, no existe una actividad económica o sector industrial fuerte que apalanque la dinámica en materia de generación de empleo. Así mismo, a pesar de la vocación agrícola de Ibagué y el Departamento del Tolima, los datos e información proporcionada hasta aquí, dan cuenta de un precario apalancamiento en este sentido.

Figura 31. Informalidad laboral Ibagué 2015-2019



Fuente: Gran encuesta integrada de hogares – DANE. Cálculos Ibagué Cómo Vamos (2019).

La informalidad laboral en Ibagué lleva la delantera, incluso por encima de la media de las 13 ciudades más importantes del país y sus áreas metropolitanas. Los porcentajes registrados desde el año 2015, están por encima del 50% hasta el año 2019, lo cual indica, además, una alta proporción de ibaguereños que no están afiliados al sistema de seguridad social por cuenta precisamente de la misma informalidad laboral.

Presentando esta seguidilla de figuras que representan la dura realidad del mercado laboral en Ibagué, es posible identificar las altas tasas de desempleo de los últimos años, los primeros puestos de Ibagué en materia de desempleo a nivel nacional y una clara dependencia al sector comercio y servicios como principales generadores de empleo en la capital tolimense. Así mismo, las altas tasas de informalidad laboral por encima de la media de las ciudades de las áreas metropolitanas, generando con ello una alta exclusión al sistema de seguridad social entre otros aspectos.

Como lo indicamos en la metodología para el desarrollo de nuestra investigación, no solo ha sido necesario revisar información, datos y estadísticas para el análisis de contenido, desde la perspectiva cuantitativa, sino, además, fue necesaria la aplicación de grupos focales que permitan aplicar la triangulación requerida con el fin de abordar el objeto de estudio en cuestión y dar respuesta a los objetivos específicos planteados.

En este sentido, la citada metodología busca integrar y dar coherencia mediante los referentes teóricos citados, el estado del arte, el análisis propio del contenido de esta tesis y finalmente, el respectivo análisis de la información hasta aquí puntualizada.

Al aplicar los grupos focales, se buscó comprender dicha integración, desde la perspectiva y percepción de los ciudadanos organizados en grupos sociales concretos, permitiendo conocer sus opiniones, puntos de vista y experiencias entorno a los resultados obtenidos por el municipio de Ibagué en la última década en relación con indicadores como empleo, pobreza, calidad de vida y desarrollo local, entre otros aspectos, con base en los elementos previamente abordados en este documento.

En consecuencia, fueron realizados tres³ grupos focales con organizaciones de líderes de las juntas de acción comunal, en cuyo caso participaron diez miembros, la red de veedurías públicas del Tolima con su junta directiva o dirección en pleno con cinco participantes, y finalmente el sindicato de trabajadores de la gobernación del Tolima con cuatro participantes.

³ Para los grupos focales, se planificó contar con la participación de líderes de las juntas de acción comunal, veedurías, sindicatos, estudiantes, jóvenes, madres cabeza de familia, víctimas, entre otras organizaciones. Sin embargo y debido la situación de salud pública provocada por la pandemia del COVID-19, solo fue posible concretar tres grupos. Además de lo anteriormente señalado, la coyuntura política y los intereses particulares de las organizaciones contactadas, dificultaron la aplicación de un mayor número de grupos focales.

Dichos encuentros permitieron abordar los temas relevantes entorno al desarrollo local, la gestión administrativa relacionada con la descentralización y finalmente, la aplicación de los acuerdos de paz en el municipio de Ibagué.

Para dar respuesta a los dos objetivos específicos de nuestra investigación, se clasificaron las variables identificadas en la aplicación de los grupos focales en cuyo caso fueron relacionadas a través de categorías que permitirán dar coherencia y pertinencia de acuerdo con los referentes conceptuales y teóricos abordados hasta el momento.

Tabla 3. *Categorías y variables para el análisis de los grupos focales objetivo específico I.*

Técnicas: entrevistas grupales semiestructuradas y grupo focal	
Objetivos específico I: Identificar como la descentralización administrativa y política ha influido en el desarrollo local en el municipio de Ibagué	
Categorías	Variables
Descentralización administrativa	Transferencia de recursos
	Centralismo político y administrativo
	Dependencia municipal
	Servicios centralizados en la capital del departamento
Gestión pública	Corrupción
	Clientelismo
	Bajo o nulo control efectivo a la política social
	No hay planificación a largo plazo
	Políticas públicas y programas sin continuidad

	Indicadores de medición del desempeño municipal incongruentes
	Política de turismo inexistente
	Mecanismos de participación ciudadana - control social - veeduría ciudadana
Desarrollo local	Calidad de vida desmejorada
	Desempleo
	Infraestructura en servicios públicos deficiente
	Indicadores de medición de desempleo e informalidad laboral incongruentes
	Cercanía con el centro administrativo del país
	Escaso desarrollo empresarial
	Alta dependencia a la economía agrícola
	Desarrollo urbanístico - crecimiento urbanístico
	Oferta de vivienda
	Compra de vivienda de veraneo desde Bogotá
	Crecimiento poblacional
	Movilidad afectada
	Vocación económica (turística – comercial)
	No hay fuentes o generación de empleo formal
	Afectación económica por los efectos de la pandemia del COVID 19

Salud pública ⁴	Bajos aportes al sistema de salud ocasionados por el informalismo laboral
----------------------------	---

Fuente: elaboración propia

Estos encuentros permitieron la posibilidad de conversar abiertamente con los líderes sociales de las juntas de acción comunal, la red de veedurías del Tolima y el sindicato de trabajadores de la gobernación, todos con domicilio y actividades laborales y profesionales en la ciudad de Ibagué. Se plantearon los grupos focales aplicando entrevista semiestructurada con el fin de orientar la discusión en torno a las categorías y sus variables, pero permitiendo a la vez, conversaciones y discusiones más amplias que nutrieron de elementos, temas y conceptos relevantes para el desarrollo de nuestra investigación.

En cada uno de los grupos focales, se inició mediante una aproximación conceptual general del desarrollo local para Ibagué con base en los resultados obtenidos en la última década; posteriormente, se indagó acerca de la percepción que tienen de Ibagué en relación con lo expuesto y las posibles consideraciones o circunstancias que pudieran o no ocasionar la administración pública desde la alcaldía del municipio.

Basados en lo anterior, fue posible describir las categorías y variables organizadas en la tabla anterior, que fueron apareciendo en cada una de las intervenciones y discusiones al interior de los grupos focales, permitiendo en un primer análisis, identificar claramente variables y conceptos en común, así como una clara separación de los

⁴ Es una categoría emergente surgida de manera inductiva en la investigación.

resultados institucionales obtenidos por el municipio de Ibagué frente a la percepción y opiniones de los participantes.

Para los tres grupos focales, el común denominador o concepto nodal en común, fue el de la corrupción. Todos los grupos concordaron y afirmaron como una de las posibles causas para la falta de un mejor desarrollo local en la corrupción, pero no solo en la esfera de la administración pública, sino también desde el sector privado, como quiera que este, en términos de los participantes “ponen los candidatos y la financiación de sus campañas” para llegar a las instancias de poder local.

Así pues, este elemento o concepto fue categorizado como variable dentro de la gestión pública, pues es allí, en donde se surten las acciones, los arreglos institucionales y propiamente la gestión administrativa de acuerdo con lo abordado hasta este momento. Recordando en nuestro estado del arte, Jaramillo (2010), afirma que, una de las políticas importantes para la descentralización administrativa en cuanto a la autonomía de los entes territoriales, es la disminución de la corrupción, por lo cual es posible afirmar en este sentido, que dichas políticas no han sido implementadas correctamente o por lo menos no en su totalidad para nuestra ciudad de estudio.

En consecuencia, hemos iniciado nuestro análisis de los grupos focales, mediante la segunda categoría de nuestra tabla 3 que además permite identificar otro elemento adyacente dentro de las múltiples expresiones de la corrupción dentro de la gestión pública, como lo es el clientelismo, claramente expresado por los participantes, como una práctica recurrente e histórica en Ibagué.

“El alcalde es elegido mediante estructuras clientelares que acaparan contratos, cargos y presupuesto municipal al llegar al poder local administrativo”, explica uno de los miembros del sindicato de trabajadores de la gobernación. Prosiguiendo con lo expuesto, “y estas estructuras clientelares, desde local, también se proyectan para cargos departamentales y nacionales”. Esta expresión, refleja claramente el impedimento u obstáculo para la continuidad de las políticas públicas o programas de largo alcance en el tiempo, ya que los gobernantes de turno llegan con sus “combos” o “amigos” a gobernar. Es decir, no hay una visión de largo plazo desde la administración local. En este mismo sentido, Cruz y Tamayo (1994) afirmaron en su trabajo académico, estas mismas prácticas o carencias de continuidad en las políticas públicas o programas de gobierno de largo aliento, afectando los procesos de desarrollo local y la misma gestión pública.

También fue posible identificar un bajo o nulo control a la política social, reflejado claramente en los altos índices de desempleo e informalismo laboral en la ciudad de estudio, así como una falta de planificación a largo plazo para esta perspectiva de análisis. Recordemos como Cruz y Tamayo (1994) calificaron de deficiente la descentralización administrativa en Ibagué, a falta de planificación desde la perspectiva local y la intromisión de intereses políticos por encima del interés general.

Para los participantes, existe incongruencia respecto a los indicadores de desempeño municipal y la realidad que afrontan los ciudadanos en el día a día, sustentado desde luego, como ya lo mencionamos, en un alto informalismo laboral, el desempleo y los bajos índices de calidad de vida. Por lo anterior, el enfoque finalístico planteado por Mazzola (2015) se corresponde con estas opiniones en relación con el fin

del cumplimiento de metas y objetivos enmarcados en la gestión pública, pero no en las condiciones propias del bienestar social y calidad de vida de los ciudadanos. Así mismo Mazzola, citando a Musgrave, señala como el enfoque de las políticas públicas es económico, pero no cumple con la asignación eficiente de recursos, distribución equitativa y estabilización de la economía.

En este sentido, tratando de explicar el porqué del desempleo, los grupos de líderes sociales y del sindicato concuerdan en afirmar que, no se sabe con exactitud si la vocación económica de Ibagué es comercial o turística, lo cual impide en sus palabras “definir una política pública en materia de generación empleo formal”.

Cerrando el análisis de la categoría en gestión pública, se entiende que los mecanismos de participación y veeduría ciudadana no han surtido un efectivo resultado o por lo menos no se les ha permitido, ya que como lo indicó la red de veedurías del Tolima, “la violencia latente, las amenazas y la falta de apoyo concreto por parte de la comunidad, hacen que esta no se concrete en la vigilancia y control a la gestión pública municipal”.

En relación con la categoría de descentralización administrativa, fue posible identificar la clara dependencia del nivel central nacional a través de la transferencia de recursos provenientes del presupuesto general de la nación, del sistema general de regalías entre otras fuentes de financiación, por lo cual, para los participantes, “no existe autonomía” en la alcaldía de Ibagué, dada esta dependencia económica. En síntesis, esta fue la misma conclusión del informe de la CEPAL (1998) para Ibagué, en relación con la baja autonomía local que dificulta la gestión y la consolidación de los procesos de descentralización local.

Sumado a esto, los miembros del sindicato de trabajadores de la gobernación del Tolima expresaron que “es evidente un fuerte centralismo político y administrativo en todos los niveles de la administración pública, sea esta municipal, departamental o nacional”. Este mismo panorama se refleja por ejemplo “en la centralización de servicios que solamente son atendidos en la capital de departamento y no de forma desconcentrada o descentralizada en otras municipalidades del Tolima”. La Constitución de 1991 (como lo vimos en nuestro encuadre teórico), buscaba romper la hegemonía del centralismo emanado de la carta magna de 1886, pero aquí, la percepción de los ciudadanos es otra, poniendo en duda la forma práctica o pragmática de la descentralización administrativa.

Para los participantes, es clara la dependencia municipal respecto al centro nacional, Bogotá, ya que desde la capital emanan las orientaciones tanto de tipo político, administrativo y económico, por lo cual, la capacidad de maniobra o autonomía de Ibagué es baja. De forma relacional, la anterior afirmación se encaja perfectamente en lo señalado por Mazzola (2015) a través de Catells Olivares (1988), cuando mencionan que la atribución de la función distributiva de la renta de los gobiernos subcentrales produce los efectos de distorsión de la asignación de recursos productivos, incentiva la huida de factores gravados y, además, fomenta que la decisión de localización se adopte conforme a criterios fiscales y no entorno a la eficiencia económica.

Pasemos ahora, a la revisión de la categoría desarrollo local, en donde fue posible identificar numerosas variables que, en consecuencia, vienen repercutiendo de forma concreta para su análisis respectivo. Caso concreto, manifestado por los participantes, en referencia a la calidad de vida desmejorada que concuerda con los indicadores

presentados por Ibagué Cómo Vamos (2019) con base en los datos expuestos anteriormente.

De otra parte, manifiestan de forma contundente, la afectación al desarrollo local, por los altos e históricos niveles de desempleo e informalidad laboral que han afectado por décadas este mercado en la ciudad (Ibagué Cómo Vamos, 2019). Es claro para estos grupos, que, a pesar de las mediciones, seguimiento y estadísticas recolectadas durante años (recordando el análisis de datos obtenidos en DANE,2019), las entidades responsables sean del orden local, regional o nacional, no han tomado medidas efectivas que logren dar solución a esta “situación estructural”, que según sus opiniones, se explica por el escaso desarrollo empresarial de la ciudad, una alta dependencia del sector agrícola sin valor agregado o industrializado y un importante crecimiento poblacional, entre otras aspectos. De acuerdo con esta última variable, es claro que, si bien Ibagué no ha sufrido los embates directos del conflicto armado, si resulta ser una ciudad receptora de víctimas y desplazados, como también de migrantes en los últimos años, agravando sin lugar a duda el panorama relacionado con la generación de puestos de trabajo formales. En este sentido, es claro como lo plantea Velasco (2010), una falta de visión o de comprender el desarrollo local, como un proyecto, como una estrategia y finalmente, como un proceso que requiere continuidad y articulación entre las políticas públicas, la institucionalidad y la participación ciudadana.

Bajo esta corriente de análisis, también fue discutida por los grupos focales, sobre todo en el de los líderes sociales de las juntas de acción comunal, la falta de una clara definición en cuanto a la vocación económica del municipio. Para estos, no es claro si Ibagué es turística o comercial, bajo el entendido de su vocación histórica en el sector

agrario, pero que, en sus opiniones, se ha orientado hacia el turismo y comercio, como lo vimos en los datos abordados por Ibagué Cómo Vamos.

Así las cosas, esta dicotomía económica, ha permitido una percepción de falta de planificación para el desarrollo en los grupos y participantes del ejercicio, no obstante es posible identificar un importante desarrollo urbanístico, en relación a la construcción de edificios de vivienda, centros comerciales y una alta oferta inmobiliaria en la ciudad que a su vez, trajo consigo problemas en la prestación de servicios públicos, sobre todo de acueducto, todo vez que, persisten las fallas en la prestación de este servicio.

Los participantes expresaron que Ibagué, resulta ser una ciudad de veraneo para los capitalinos (bogotanos), dados los precios en el sector inmobiliario, pero que, impiden la adquisición por parte de los habitantes locales, argumentado esto, precisamente por el bajo poder adquisitivo de los ibaguereños.

Un elemento que nos resulta muy importante fue el expuesto por uno de los integrantes del sindicato de trabajadores de la gobernación del Tolima, en donde desde su punto vista, describe como la cercanía de Ibagué con Bogotá, ha impedido un desarrollo local adecuado o dinámico, puesto que, “las élites o familias prestantes del municipio, han preferido comprar, invertir y utilizar servicios como los de salud, en la capital del país”. Esta cercanía, ha impedido que Ibagué busque su propio desarrollo, por lo cual, afirman, la dependencia con Bogotá es muy alta es muchos aspectos para considerar. Este importante elemento, nos remite una vez más a Velasco (2010), cuando plantea el desarrollo local como una visión desde afuera o desde arriba, citando desde luego a Bossier (1999). Es decir, esta visión de desarrollo local no es propia, es foránea y como tal es interpretada, analizada y puesta en marcha.

También se cuestionan: ¿cómo es posible que con la excelente ubicación geográfica estratégica de Ibagué (que conecta al centro y oriente con el occidente del país al pasar la cordillera central) se halla desaprovechado para impulsar la economía de la ciudad y el departamento? Cuestionamiento claramente dirigido hacia las autoridades regionales que han permitido el paso del desarrollo, pero no, que este se quede en beneficio de los ibaguereños.

Cerrando esta parte en relación con nuestro primer objetivo específico, fue evidente la afectación ocasionada por la pandemia del COVID-19, en tanto los efectos que produjo en la economía local y desde luego en la salud pública. Esto permitió, una vez más, resaltar la importancia de la generación de empleo formal en la ciudad, ya que son evidentes los bajos niveles de afiliación y aportes al sistema de seguridad social, que, en palabras de los participantes, permitieron un rápido y preocupante deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos.

Para los participantes de los grupos focales, la pandemia evidenció de forma clara y acelerada la “incapacidad de las instituciones del Estado para resolver los problemas coyunturales y aún más los estructurales”, pues los primeros profundizaron los segundos dada la baja o nula respuesta de las instituciones del Estado, como también fue evidente la ineficacia del mercado ante la situación presentada a nivel mundial. Dicho de otra forma, ni el Estado ni el mercado dieron respuesta efectiva a las necesidades y demandas de los ciudadanos ante la situación manifiesta. Lo anterior para decir que, en definitiva, la administración pública no estaba preparada para enfrentar la magnitud desproporcional del desafío provocado por la pandemia.

A manera de conclusión para esta parte, a través de la revisión de los resultados de la medición de desempeño municipal, estadísticas de pobreza, mercado laboral, calidad de vida, capacidad de gestión y de generación de resultados de desarrollo orientados a la inversión desde la aplicación de la política de descentralización administrativa, que, en consecuencia, permitieran mejorar las condiciones y calidad de vida de los ibaguereños.

Sin embargo, los resultados de la gestión administrativa obtenidos por el municipio de Ibagué distan claramente de los resultados en materia social y de desarrollo local. Por lo anterior, es posible afirmar que al municipio de Ibagué le va muy bien en términos de indicadores de gestión pública y política, pero a los ciudadanos no les va bien en términos de calidad y mejores condiciones de vida, teniendo en cuenta los datos analizados hasta el momento.

Hasta aquí, es posible indicar que, la influencia de la descentralización administrativa y política en el desarrollo local de Ibagué ha beneficiado la institucionalidad en términos de resultados de gestión, pero ha sido parcialmente eficiente, al momento de efectuar la asignación de recursos, distribuir equitativamente la renta y estabilizar la economía.

9. Efectos de la descentralización administrativa en Ibagué en relación con la implementación de los acuerdos de paz y el desarrollo local.

Bajo la sombrilla de nuestro encuadre teórico en donde el desarrollo, implica una visión de reconstrucción de la sociedad en medio de situaciones difíciles de carácter no solo económico, sino político y social. En este sentido, concebir el desarrollo en el conflicto y posterior a este, pasa por reconocer los múltiples aspectos sociales que lo

integran: desde la satisfacción de las necesidades humanas hasta el respeto y garantía de los derechos ciudadanos (Botero Ospina, 2004).

Es innegable que un territorio en medio del conflicto o la confrontación no logrará mejorar las condiciones y calidad de vida de sus ciudadanos, por el contrario, se incrementan las condiciones que repercuten y replican dicha situación. Por lo tanto, resulta importante revisar el papel de las instituciones de la administración pública en cuanto la resolución de los conflictos y la consecución de la paz. En consecuencia, revisaremos si el municipio de Ibagué, a partir de la firma del acuerdo de la paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC en el año 2016 en adelante, viene implementando dicho acuerdo. Esperamos entre otros aspectos, observar si existe alguna incidencia desde la política pública nacional en materia de paz y la gestión pública local en este sentido, además de encontrar la posible relación entre la paz y el desarrollo local como fue sustentado en nuestro encuadre teórico anteriormente.

9.1 Respuesta institucional a las víctimas del conflicto armado.

Con base en los reportes, informes y datos proporcionados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y su herramienta RNI (Red Nacional de Información) información al servicio de las víctimas, presentamos las estadísticas de Ibagué – Tolima con corte al 31 de diciembre de 2020, iniciando en la mayoría de la información reportada desde el año 2010, con la cual se busca revisar y analizar la respuesta institucional a las víctimas.

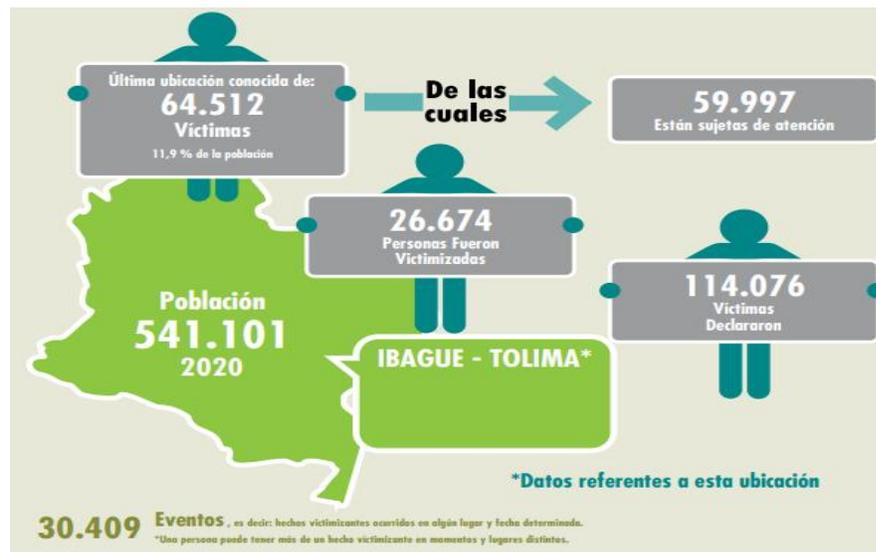
Figura 32. Índice de presión Ibagué



Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

El índice de presión para Ibagué resulta bajo, de acuerdo con los resultados presentados por el DANE para la vigencia 2020, demostrando con ello, como lo veremos más adelante, los efectos de la firma de los acuerdos de paz en materia de desplazamiento.

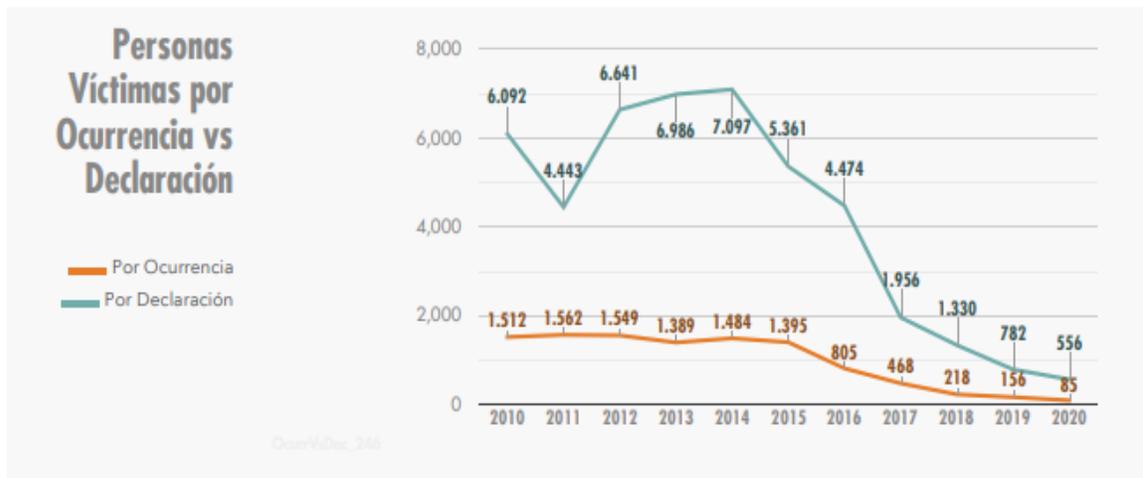
Figura 33. Registro de víctimas en Ibagué vigencia 2020



Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

De acuerdo con la figura 33, en Ibagué se encuentran 64.512 víctimas del conflicto armado con ubicación conocida, representando el 11,9% de la población total del municipio. Entre tanto, existen 114.076 víctimas declaradas, lo cual indica que casi un 50% de estas, no ha sido ubicada para su respectiva atención o son No sujetos de atención.

Figura 34. Personas víctimas por ocurrencia vs declaración Ibagué



Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

De acuerdo con la figura 34, en donde se compara la ocurrencia⁵ versus la declaración⁶ de las víctimas, es posible inferir las notorias diferencias entre la primera respecto a la segunda, en donde en todas las vigencias es altamente mayor la declaración sobre la ocurrencia, por lo cual, sería importante revisar a profundidad este comportamiento. Nótese, además, como en el año 2011, un año antes de iniciar los diálogos de paz en la Habana – Cuba, se presentó una disminución notoria en la

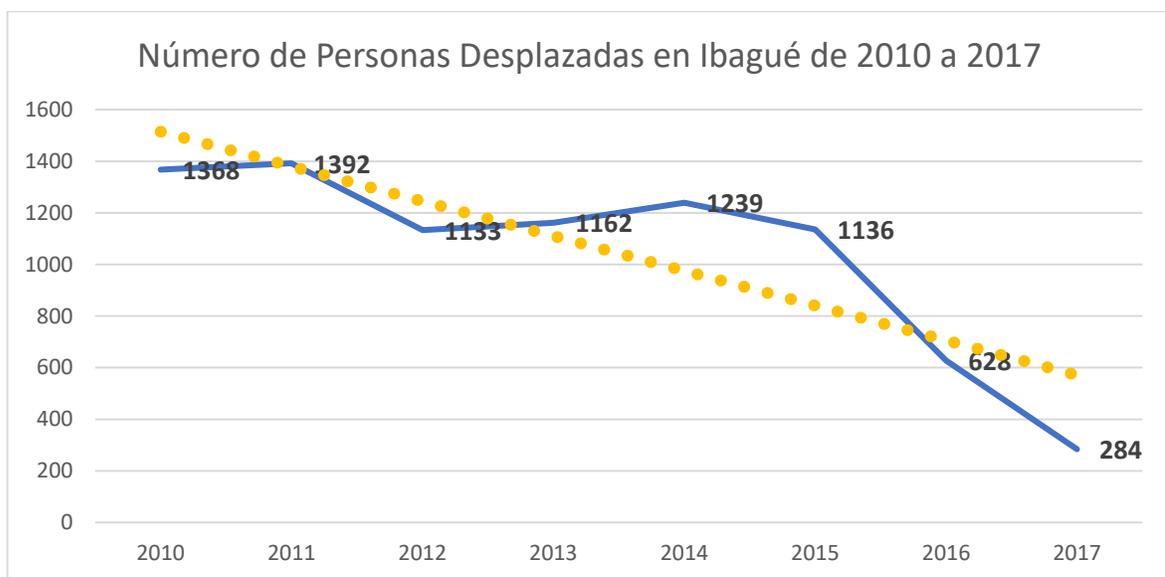
⁵ Ocurrencia: Hace referencia al lugar y fecha donde sucedieron los hechos que llevaron a la victimización de las personas. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2020)

⁶ Declaración: Hace referencia Lugar y fecha donde la víctima a través del Ministerio público hace conocer las causas, hechos y circunstancias de su victimización. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2020)

ocurrencia, pero con un leve aumento sobre las declaraciones de las víctimas. Es contundente esta gráfica al describir el descenso tanto en la ocurrencia como en las declaraciones después de la firma de paz en el año 2016. En consideración, las estadísticas entre los años 2012 y 2015, en medio de los diálogos fluctuaron, mostrando en el 2015, un claro inicio en la tendencia hacia la baja, de acuerdo con la clara voluntad de paz entre las partes para con la sociedad civil y las víctimas.

Según los datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2020), entre los años 1984 a 2017 Ibagué recibió un total de 93.703 personas desplazadas por el conflicto armado, entre tanto, generó ese mismo conflicto, 22.981 personas desplazadas para el mismo periodo en cuestión.

Figura 35. Número de personas desplazadas en Ibagué de 2010 a 2017



Fuente: elaboración propia con datos reportados por la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas a Terridata del DNP (2021).

De acuerdo con los datos proporcionados por la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas al Terridata del DNP (2021), entre los años 2010 a 2107,

Ibagué expulsó a 8.342 personas de su territorio en relación con el conflicto armado interno. Según la figura 24, si bien desde el año 2010 se vislumbra una clara tendencia a la baja, es aún más marcada dicha tendencia desde el año 2016, pasando de 1136 desplazados en el año 2015 a 628 en 2016 y 284 en el 2017, primer año de la implementación de los acuerdos de paz.

En relación con otros indicadores como homicidio de hombres por las fuerzas armadas y de policía, homicidio de hombres por grupos alzados al margen de la ley, número de personas secuestradas y víctimas de minas antipersona, no hay estadísticas relevantes o representativas para Ibagué, respecto a otros municipios o territorios que si tuvieron repercusiones directas del conflicto armado interno. Sobre sale eso sí, en este grupo de indicadores señalados, el número de secuestrados entre los años 1984 a 2017 que en total sumó 74 personas privadas de la libertad.

Claramente, la respuesta institucional del municipio de Ibagué no solo se ha enfocado en atender a los desplazados que llegan buscando su ayuda y atención, sino que, también, dentro de la caracterización del perfil territorial, se encuentran hechos victimizantes⁷ que requieren de su concurso y respuesta interinstitucional.

Por lo anterior, presentamos el registro de los hechos victimizantes para el municipio de Ibagué, en torno a la respuesta institucional para el total de víctimas por atender, como bien se observa en la siguiente ilustración:

⁷ Hecho Victimizante: Hecho asociado a infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, y que se enmarcan en la tipificación reconocida en Registro Único de Víctimas. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2020).

Figura 36. Registro hechos victimizantes Ibagué 2020



Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

Como lo hemos descrito hasta el momento, la atención y respuesta institucional se debe enfocar en el desplazamiento forzado, con un total de 56.931 personas sujetas de atención para este indicador, de un total de 59.997 personas sujetas de atención en el municipio de Ibagué para el año 2020. El siguiente indicador para resaltar es el de las amenazas, seguido por los actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos en un solo dato; luego tenemos el homicidio y finalmente en este orden de indicadores de mayor a menor, los delitos en contra de la libertad y la integridad sexual en el desarrollo del conflicto armado.

Con base a lo anterior, revisaremos la presencia y respuesta institucional de acuerdo con los datos reportados por la oficina de planeación de la alcaldía de Ibagué ante la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas con corte al 31 de diciembre del año 2020, así:

Los puntos de atención y centros regionales son una estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial que tiene como objetivo atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal en aras de facilitar los requerimientos en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas,2020).

Figura 37. Puntos de atención a víctimas Ibagué



Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

Funcionan en un espacio permanente que reúne la oferta institucional y se implementan de manera gradual en los municipios en donde concurren la mayor cantidad de víctimas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada territorio, al igual que los programas, estrategias e infraestructura existentes (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas,2020).

Figura 38. Total, aportes para la atención a víctimas Ibagué 2020

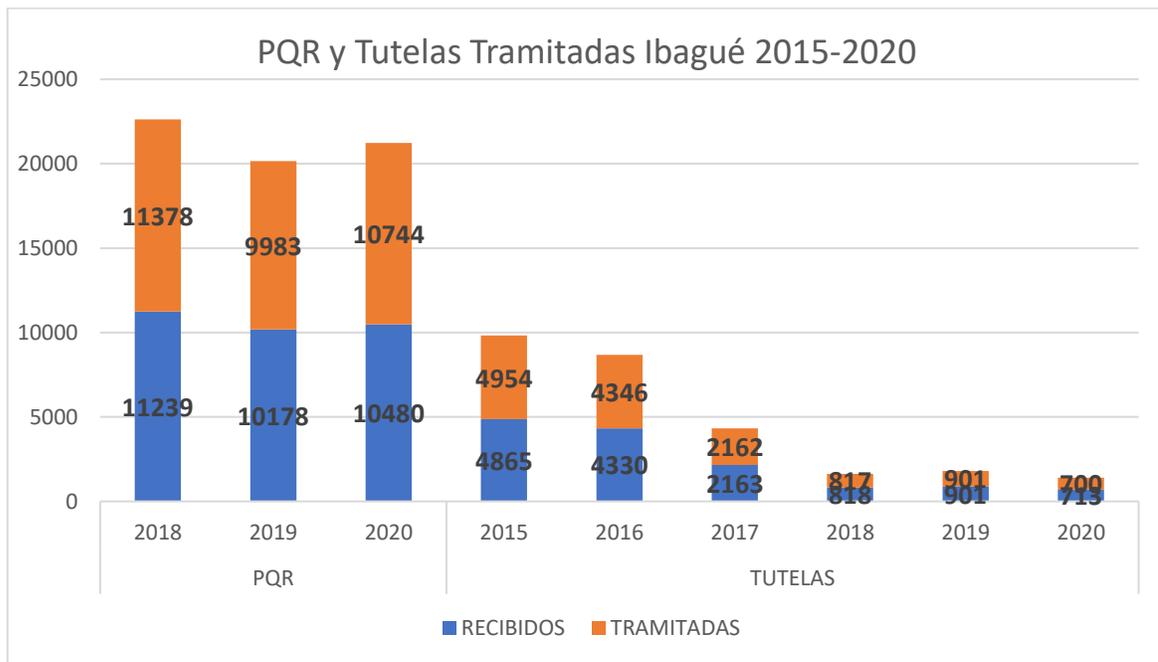
ESTADO CENTRO REGIONAL	CANTIDAD DE CENTROS	APORTES DE LA UNIDAD (Cifras en Millones de Pesos)	APORTES DE LA ALCALDIA (Cifras en Millones de Pesos)	APORTES DE GOBERNACIÓN (Cifras en Millones de Pesos)	OTROS APORTES (Cifras en Millones de Pesos)	TOTAL APORTES (Cifras en Millones de Pesos)
Construcción	1	\$1.792	\$1.115	\$0	\$0	\$2.907
TOTAL:	1	\$ 1.792	\$ 1.115	\$ 0	\$ 0	\$ 2.907

Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

Entre la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas y el municipio de Ibagué, se tiene un total de \$2.907 millones de pesos para la vigencia 2020 (unos US 748.840 dólares⁸), recordando que son 59.997 personas (es decir, para una media de atención por víctima de US 12,48 dólares para la vigencia 2020) sujetas de atención, recursos a primera vista altamente limitados de acuerdo con el número de personas en espera de respuesta institucional.

⁸ Dólar de \$3.882 pesos a 12 de noviembre de 2021.

Figura 39. PQR Y tutelas Ibagué 2015-2020



Fuente: Elaboración con datos de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

En este aspecto, respecto al trámite de los PQR y tutelas, no es clara si la disminución de los trámites de debe a la firma del acuerdo de paz o a una baja capacidad institucional, ya que, de forma plana, el municipio solo tiene una sede de atención a las víctimas.

En materia de prevención, Ibagué no presentó proyectos de infraestructura social y comunitaria para el año 2020, que estuviesen orientados al suministro de materiales y/o mobiliario en físico para la construcción y/o mejoramiento de infraestructura social y comunitaria local (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2020).

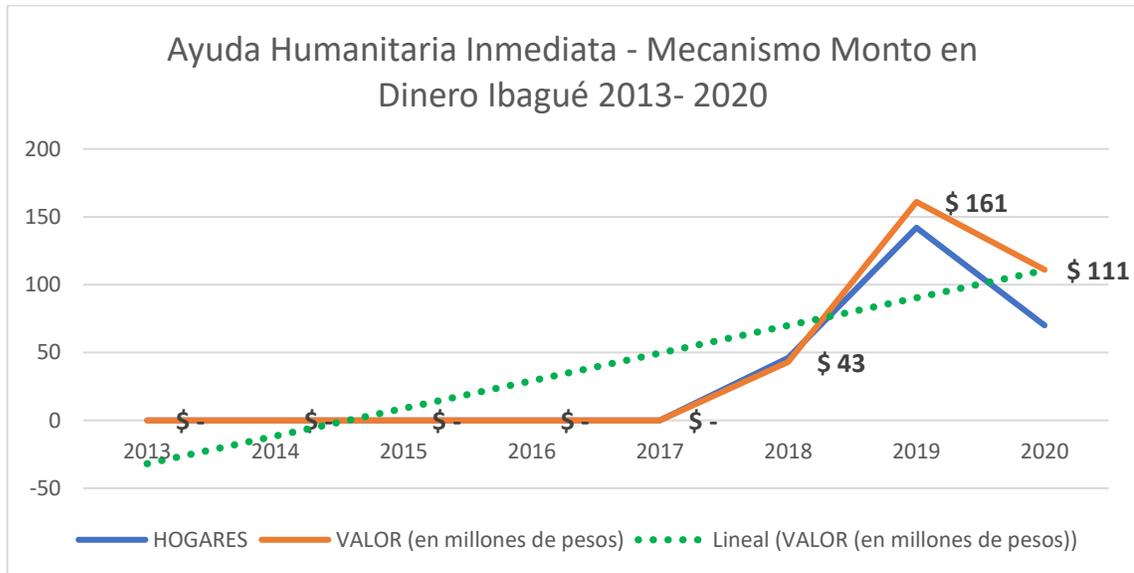
Tampoco se evidenciaron bajo reporte, proyectos agropecuarios, orientados a apoyar iniciativas y/o proyectos que contribuyan a la disminución de la vulnerabilidad de

la población frente al conflicto armado, fortaleciendo la capacidad de respuesta, mediante la entrega en físico de insumos (semillas, herramientas, alevinos, entre otros) que sirvan como transición de un proyecto de seguridad alimentaria a uno productivo (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2020).

Entre los años 2016 a 2020, se efectuó un plan de contingencia para cada vigencia, orientado al apoyo técnico realizado por la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas - UARIV con el fin de fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta institucional de los entes territoriales en las responsabilidades de la entrega de ayuda y atención humanitaria inmediata – AHÍ (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2020).

Para el caso de las emergencias humanitarias, que hacen referencia a todos aquellos hechos relacionados con acciones armadas y hechos contra la población civil ocurridos en el marco del conflicto armado y que son reportadas inicialmente en la Bitácora Diaria de Eventos. La información sobre esos hechos debe ser sujeto de verificación que permite el análisis de contexto y activar una respuesta integral, coordinada y eficaz para prevenir y/o atender hechos victimizantes o que generan riesgo de victimización (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2020), fue atendida una emergencia en el año 2017, otra en el 2018 y cinco en el año 2019, finalizando el reporte con tres emergencias humanitarias en el año 2020.

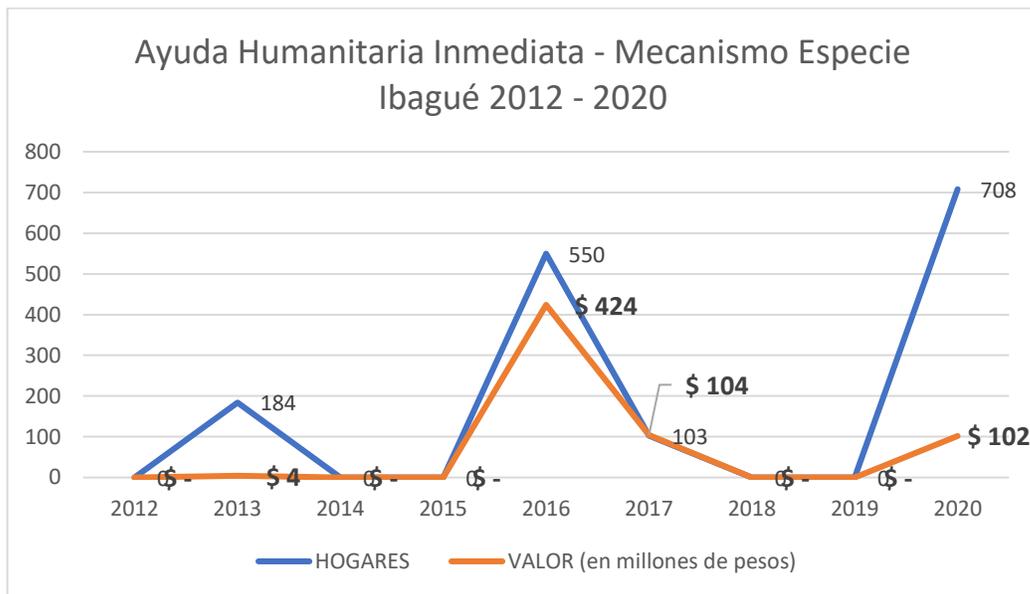
Figura 40. Ayuda humanitaria inmediata - mecanismo monto en dinero Ibagué 2013-2020



Fuente: Elaboración con datos de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

La ayuda humanitaria inmediata, es la medida de asistencia a la cual tienen derecho las personas y los hogares víctimas de desplazamiento forzado, dirigida a mitigar sus necesidades en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima. De acuerdo con las necesidades identificadas en cada hogar, el grado de gravedad y urgencia de estas, la unidad hace entrega de uno, dos o hasta tres giros al año por concepto de esta medida (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2020). De acuerdo con la figura 40, esta ayuda humanitaria se empezó a gestionar y entregar desde el año 2018 a dos años de la implementación de los acuerdos de paz.

Figura 41. Ayuda humanitaria inmediata - mecanismo especie Ibagué 2012 - 2020

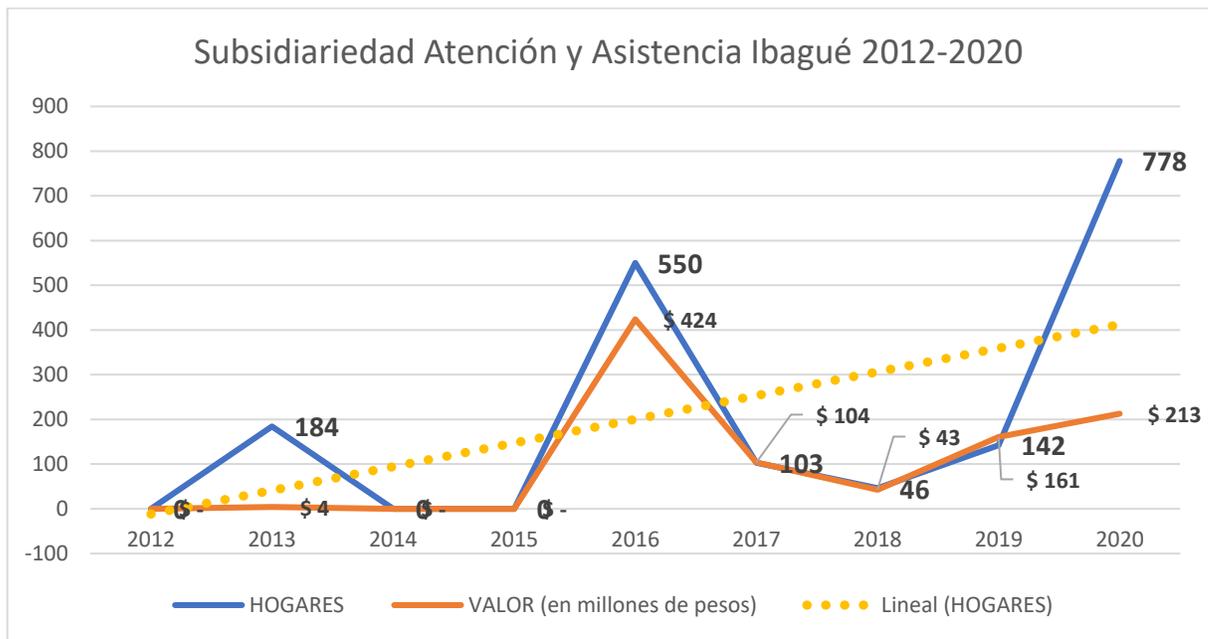


Fuente: Elaboración con datos de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas
(2020)

Este tipo de ayuda incluye la entrega de alimentos y bienes a los hogares víctimas con el fin de cubrir los componentes de alimentación y elementos de alojamiento. De acuerdo con la anterior figura, en el año 2016 se ejecutó la entrega en especie de \$424 millones (US 109.222 y US 198 por familia), en 2017 de \$104 millones (US 26.790 y US 260 por familia), en 2019 no se presenta ejecución y en 2020 se entregaron \$102 millones de pesos (US 30.159 y US 42,59 por familia). Cifras que consideramos muy bajas para la población total por recibir atención en el municipio de Ibagué.

En cuanto la atención y asistencia a las víctimas, se tienen los siguientes resultados reportados a la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas con el mismo corte a 31 de diciembre de 2020, así:

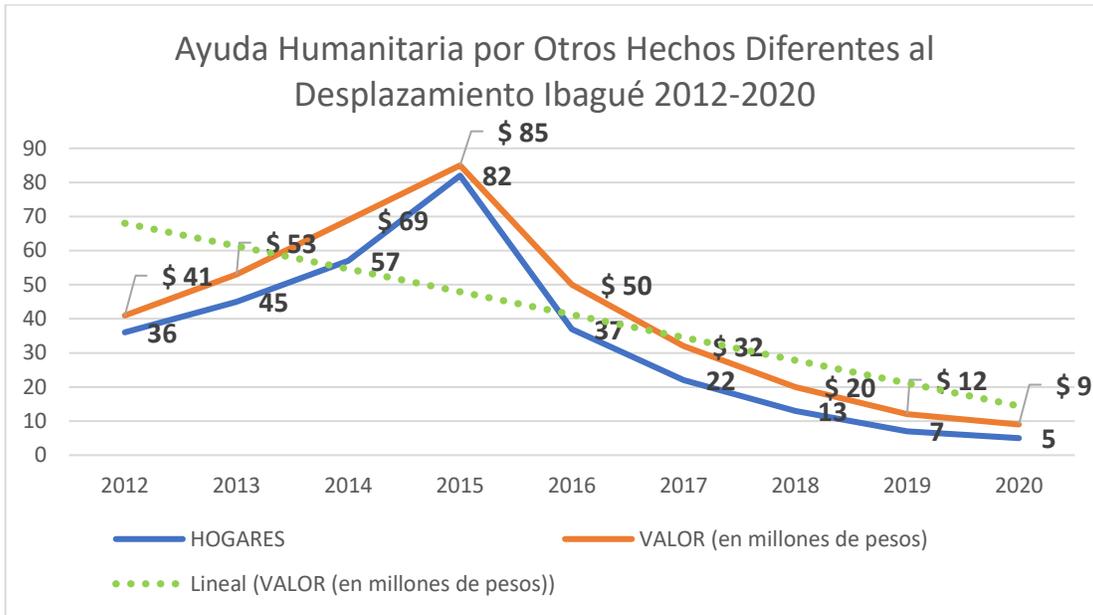
Figura 42. Subsidiariedad atención y asistencia Ibagué 2012-2020



Fuente: Elaboración con datos de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

Los subsidios repuntaron en el 2016 con \$424 millones entregados a 550 familias (US 109.222 y US 198,58 por familia), disminuyendo de nuevo en 2017 con \$104 millones entregados a 103 familias (US 26.790 y US 260,10 por familia). Para el 2018, la cifra baja de nuevo significativamente, repuntando en 2019 a \$161 millones (US 41.473 y US 292,06 por familia) y 142 familias beneficiadas. Para el 2020 las cifras de nuevo se recuperan y aumentan los subsidios a \$213 millones y 778 familias subsidiadas (US 54.868 y US 70,52 por familia). Para un total de 59.997 personas sujetas de atención, el impacto es bajo, aunque nuestro estudio de caso no se centra en este sentido.

Figura 43. Ayuda humanitaria por otros hechos diferentes al desplazamiento Ibagué 2012-2020

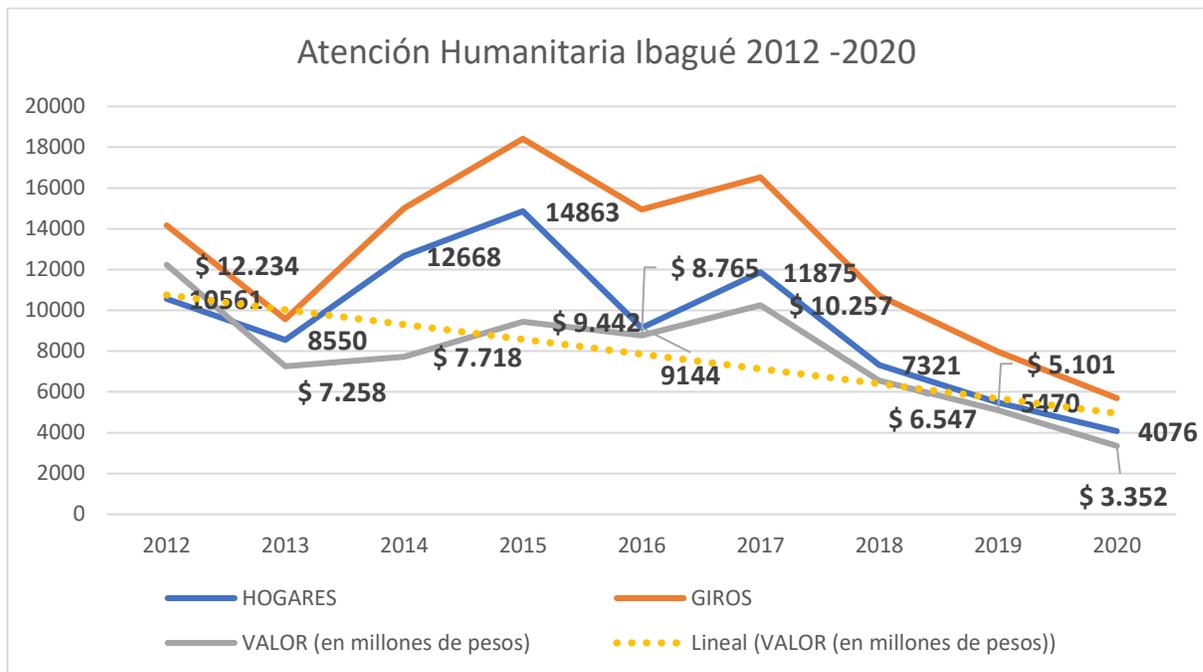


Fuente: Elaboración con datos de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

Claramente los recursos destinados a la atención de las víctimas para otros hechos diferentes al desplazamiento demuestran la concentración y priorización de estos en las familias desplazadas por la violencia dentro del contexto del conflicto interno armado, pero a su vez, es necesario comprender la tendencia explicada desde la misma implementación de los acuerdos de paz desde el año 2017, año en el cual arranca en firme la implementación de los acuerdos después de su firma el año inmediatamente anterior.

Entre los años 2016 a 2020 fueron caracterizadas 61698 víctimas y 19680 familias para la asistencia. Así mismo, en el 2018, fueron realizadas cuatro jornadas de atención con 95 solicitudes y 76 personas atendidas. Entre tanto, para el 2020, fueron realizadas 12 jornadas de atención con un total de 451 solicitudes y 352 personas atendidas.

Figura 44. Atención humanitaria Ibagué 2012 -2020



Fuente: Elaboración con datos de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020)

De acuerdo con la figura 44, se evidencia una tendencia a la baja en la asignación y ejecución de los recursos destinados para la Atención Humanitaria, tomando los años de referencia desde el 2012 hasta el 2020, con unos picos importantes en el año 2012 y 2015. Con la firma del acuerdo de paz de 2016, se evidencia la implementación en el 2017 con una disminución paulatina en los años subsiguientes. En promedio, para este periodo reportado, se atendieron 9392 hogares, se efectuaron 12557 giros y se entregaron \$7.853 millones de pesos cada año (US 2.022,92).

En este orden de ideas, la respuesta institucional del municipio de Ibagué para las víctimas del conflicto armado, no observan a simple vista una gestión integral, complementaria y sólida; sino que, resultan en una asistencia estrictamente económica,

asistencialista y subsidiaria, que, además, deja en entredicho el valor agregado o impacto de la gestión institucional, dados los escasos recursos dispuestos, así como la limitada infraestructura instalada para su atención integral.

9.2 Implementación de los acuerdos de paz en Ibagué.

Teniendo como insumo los informes de la secretaría técnica del componente de verificación internacional ST, bajo cumplimiento del mandato establecido en el acuerdo firmado entre el gobierno nacional y las FARC, desde el año 2017 CERAC (Centro de recursos para el análisis de conflictos) y CINEP (Centro de investigación y educación popular) han venido desempeñando dicha Secretaría Técnica, mediante “el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificar las controversias y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución” (Secretaría técnica del componente internacional de verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021).

En tal sentido, esta mesa técnica presentó a octubre de 2021, los 10 informes sobre la implementación de los seis puntos del acuerdo final; seis informes sobre la implementación del enfoque de género y tres informes sobre la implementación del enfoque étnico. Por lo anterior, fueron consultados los mencionados informes, buscando la perspectiva y reportes relacionados con el municipio de Ibagué, que pudieran dar cuenta de la implementación del acuerdo final, a nivel territorial para este municipio.

Con la información obtenida, se efectuó la elaboración de la matriz resumen de los informes de verificación de los acuerdos de paz, con la cual, presentamos los hallazgos identificados que tienen relación con nuestro municipio en estudio de caso. Dado que no son muchos los elementos que nos permiten nutrir y aportar al análisis general, fue

necesario consultar el SIPO (Sistema integrado de información para el posconflicto) a cargo del DNP, herramienta con la cual se realiza el seguimiento a la implementación de los acuerdos, pero, en definitiva, su perspectiva es general, tomando los indicadores y puntos del acuerdo desde la visión nacional, sin datos o información territorial.

Como lo mencionamos un poco más arriba, al analizar los informes de la Secretaría Técnica y resumir los resultados en relación con Ibagué, encontramos que solo a partir del Cuarto Informe de noviembre del año 2018, se encuentran datos o registros para este municipio.

Tabla 4. Resultados en relación con Ibagué en el cuarto informe de verificación de los acuerdos de paz.

INFORME	Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)
PUNTO	Punto 5 del Acuerdo Final "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto"
TEMA	Verdad
AVANCE	Territorialización de su mandato, con la identificación de 10 macro regiones ³⁵ , cada una bajo responsabilidad de uno de los comisionados y la instalación de sedes y espacios de trabajo en diversas zonas ³⁶ (Instituto CAPAZ, 2018). El trabajo en las macro regiones será diferenciado, respondiendo a los objetivos misionales de la CEV (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad): esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y garantías de no repetición.

OBSERVACIÓN	<p>Hasta la fecha se ha confirmado la instalación de sedes en:</p> <p>Ibagué, Apartadó, Villavicencio, Valledupar, Medellín, Quibdó, Sincelejo, Popayán, Arauca y Barrancabermeja (Secretaría General CEV, 2018)</p> <p>Anexo 2: Participantes en las RAE por subregión PDET: Sur del Tolima</p>
-------------	--

Fuente: elaboración propia con base en el cuarto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia (CERAC – CINEP, 2021).

De acuerdo con la información de la anterior tabla, el punto del acuerdo que presenta avance es el de "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto" en relación con el tema de la Verdad. Allí se focaliza el recurso en la necesidad de obtener espacios para el encuentro y gestión respondiendo a los objetivos misionales de la CEV: esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y garantías de no repetición. Se concluye que ya hay una sede en Ibagué y otras ciudades en este sentido.

Tabla 5. Resultados en relación con Ibagué en el quinto informe de verificación de los acuerdos de paz.

INFORME	<p>Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)</p>
PUNTO	<p>Punto 5 del Acuerdo Final "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto"</p>
TEMA	<p>Verdad</p>

<p style="text-align: center;">AVANCE</p>	<p style="text-align: center;">Territorialización: La UBPD (Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas) ya definió 17 territorios en los cuales realizará el proceso de alistamiento administrativo y la consecución de sedes para el desarrollo de sus labores. Se espera que su instalación sea gradual y todos estén en funcionamiento al finalizar 2019</p>
<p style="text-align: center;">OBSERVACIÓN</p>	<p style="text-align: center;">Los territorios son: Santa Marta, Sincelejo, Montería, Apartadó, Rionegro (Antioquia), Quibdó, Cali (con 2 satélites en Popayán y Buenaventura), Puerto Asís, Florencia, San José del Guaviare, Villavicencio, Yopal, Arauca, Barrancabermeja (con 1 satélite en La Dorada), Cúcuta, Ibagué y Bogotá (con satélites en Amazonía y Orinoquía que se concertarán con las comunidades)</p>

Fuente: elaboración propia con base en el quinto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia (CERAC – CINEP, 2021).

Continua el punto 5 del Acuerdo Final "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto", sobre la verdad. Para este tema, se puntualiza en el avance de la territorialización de la UBPD (Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas) a través de sedes en 17 ciudades, entre ellas Ibagué, con el fin de realizar el proceso de alistamiento administrativo y la consecución de sedes para el desarrollo de sus labores, pero no involucra a las autoridades locales en este sentido. En las fuentes consultadas no se evidencia que responsabilidad directa o gestión de la alcaldía municipal de Ibagué.

Tabla 6. Resultados en relación con Ibagué en el sexto informe de verificación de los acuerdos de paz.

INFORME	Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)
PUNTO	Punto 5 del Acuerdo Final "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto"
TEMA	Verdad
AVANCE	La CEV hizo público su Plan de Acción para 2019 y avanza en la apertura de sus Casas de la Verdad en las regiones priorizadas para su territorialización, y espera completar la instalación de 19 sedes en todo el país
OBSERVACIÓN	Durante el trimestre comprendido por este informe, la CEV realizó la apertura de sus casas en Apartadó y Medellín (Macrorregión de Antioquia y Eje Cafetero); Tumaco y Quibdó (Macrorregión Pacífico); Cali, Popayán y Puerto Asís (Macrorregión Surandina); Cúcuta (Macrorregión Nororiente); e Ibagué (Macrorregión Centroandina) Frente a la implementación del enfoque étnico del A.F., la Procuraduría destacó la labor de la JEP y la realización de la consulta previa con pueblos étnicos, la cual

	<p>no ha tenido precedentes en el mundo (JEP, 2019). El</p> <p>Ministerio Público</p> <p>acompañó al SIVJRNR en el desarrollo de las fases de la consulta, y destaca los esfuerzos por garantizar los derechos de esta población en los encuentros conjuntos realizados con la JEP en Ibagué y en</p> <p>Riohacha</p>
--	---

Fuente: elaboración propia con base en el sexto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia (CERAC – CINEP, 2021).

En este orden de ideas, se sigue observando una gestión propiamente de las entidades nacionales encargadas de la implementación de los acuerdos, sobre todo en materia de recursos físicos y de infraestructura, que permitan la aplicación del punto sobre las víctimas del conflicto. En el sexto informe, se da apertura a 19 casas de la verdad, en ciudades como Apartadó, Medellín, Cali, Popayán e Ibagué, como epicentro de la macrorregión Centroandina.

Tabla 7. Resultados en relación con Ibagué en el séptimo informe de verificación de los acuerdos de paz.

INFORME	Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia
PUNTO	Punto 5 del Acuerdo Final "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto"
TEMA	Verdad
	Para el desarrollo de sus objetivos misionales, la CEV construyó tres estrategias: (i)

<p style="text-align: center;">AVANCE</p>	<p>Gestión del conocimiento para la producción del informe final; (ii) Diálogo social para la apropiación de la verdad, la convivencia y la no repetición, y (iii) Fortalecimiento organizacional en perspectiva de la consolidación institucional. La Comisión realizó su despliegue territorial a través de Casas de la verdad, logrando la puesta en funcionamiento de 22 casas a 31 de diciembre de 2019</p> <p>La UBPD continúa su fortalecimiento institucional y metodológico. Hace presencia nacional a través de 17 equipos territoriales y seis sedes satelitales</p>
<p style="text-align: center;">OBSERVACIÓN</p>	<p>Estas casas se encuentran en: Villavicencio, continuando en las ciudades de Cúcuta, Popayán, Barrancabermeja, Cali, Valledupar, Ibagué, San José del Guaviare, Sincelejo, Apartadó, Medellín, Quibdó, Florencia, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Neiva, Bucaramanga y Pereira</p> <p>Las sedes se encuentran en: Rionegro, Quibdó, Arauca, Yopal, Bogotá. Ibagué, Cali, Villavicencio, San José del Guaviare, Florencia, Puerto Asís, Barranquilla, Sincelejo, Montería, Cúcuta, Apartadó, Barrancabermeja.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia (CERAC – CINEP, 2021).

Para el séptimo informe, es posible evidenciar el desarrollo de los objetivos misionales de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) en torno a tres estrategias: (i) Gestión del conocimiento para la producción del informe final; (ii) Diálogo social para la apropiación de la verdad, la convivencia y la no repetición, y (iii) Fortalecimiento organizacional en perspectiva de la consolidación institucional. Estas estrategias fueron desplegadas a través de 22 casas de la verdad, una de ellas ubicada en Ibagué. En el citado informe no se hace referencia a la gestión, despliegue e informes emitidos por dicha casa-sede de la verdad.

Tabla 8. Resultados en relación con Ibagué en el octavo informe de verificación de los acuerdos de paz.

INFORME	Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia
PUNTO	Punto 4: Solución del problema de las Drogas Ilícitas
TEMA	Tema 4: Acción Integral contra las Minas Antipersonal
AVANCE	En el periodo de análisis de este informe, se declararon libres de sospecha (de minas antipersonales) 41 municipios

OBSERVACIÓN	<p>El 14 de agosto fueron entregados 16 municipios: Liborina, Maceo, Puerto Berrío, San Jerónimo, Santa Rosa de Osos (Antioquia); El Guamo (Bolívar); San Alberto (Cesar); Morelia (Caquetá); El Calvario (Meta); California, Puerto Wilches (Santander); Chalán, Guaranda, Majagual, Ovejas (Sucre) e Ibagué (Tolima) (OACP, 2020b)</p>
-------------	--

Fuente: elaboración propia con base en el octavo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia (CERAC – CINEP, 2021).

La información relacionada en el octavo informe da cuenta de la declaración de 41 municipios libres de minas antipersonales. El 14 de agosto del año 2021, fueron entregados 14 municipios libres de minas antipersona, entre ellos Ibagué. Causa sorpresa este reporte, ya que de acuerdo con los datos e información del Terridata del DNP, entre los años 2010 a 2107, solo se reportó un hecho en el 2011, sin embargo, la zona rural del municipio presentaba este tipo de artefactos en menor número, pero con presencia dentro del contexto del conflicto armado interno.

Tabla 9. Resultados en relación con Ibagué en el noveno informe de verificación de los acuerdos de paz.

INFORME	Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia
PUNTO	Punto 1: Reforma Rural Integral

	Punto 5 del Acuerdo Final "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto"
TEMA	Tema 3: PNRR Tema 1: Verdad
AVANCE	<p>La información del SIIPO permite establecer que está funcionando una Mesa Nacional de Compras Públicas¹⁹ y que se han conformado mesas técnicas en 16 territorios²⁰, en los cuales se realizó la socialización de la estrategia y se adelantaron encuentros locales que permitieron acuerdos locales de compras, como se detalla en el punto 2.2.2b de este informe.</p> <p>La ST no tiene al momento información sobre el Portafolio de metodologías para la comercialización rural ni sobre el Plan Agrologístico.</p> <p>Articulaciones con otras entidades: La entidad también informó de las actividades de interlocución con propósitos pedagógicos y para la búsqueda⁹¹ e informó de los relacionamientos con la FGN⁹² y con entidades del nivel territorial; logrando participar en la formulación de los Planes de Desarrollo Locales, en los casos de ciudades principales</p>

<p style="text-align: center;">OBSERVACIÓN</p>	<p>Son ellos: Chaparral - Ibagué (Tolima), Mocoa (Putumayo), Pasto -Tumaco (Nariño), Arauca (Arauca), Sincelejo (Sucre), Villavicencio (Meta), Tibú (Norte Santander), Cartagena (Bolívar), Tunja (Boyacá), Pereira (Risaralda), Manizales (Caldas), Armenia (Quindío), Puerto Carreño (Vichada), Puerto Inírida (Guainía), Mitú (Vaupés) y Bucaramanga (Santander).</p> <p>En relación con la FGN la UBPD reporta que se realizaron 5 mesas técnicas en torno a 19 casos correspondientes a: Cúcuta (Norte de Santander), Villavicencio, Puerto Rico y Puerto Lleras (Meta), Líbano (Tolima), Barrancabermeja (Santander), Bogotá D.C, Ibagué (Tolima), Guaviare (Guaviare), El Copey (Cesar), Bojayá (Chocó), San Carlos de Guaroa (Meta), Neiva (Huila), La Calera (Cundinamarca) y Chámeza (Casanare) (UBPD, 2021b). También como fruto de esta articulación, la UBPD informó sobre la entrega de los cuerpos de cuatro personas desaparecidas en el marco del conflicto armado en el Tolima, hallados por la FGN en el cementerio de Granada (Meta) las cuales</p>
--	---

	<p>se suman a otras siete entregas realizadas el pasado diciembre en el departamento del Meta</p> <p>(UBPD, 2021d) y (UBPD, 2021e).</p>
--	---

Fuente: elaboración propia con base en el noveno informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia (CERAC – CINEP, 2021).

Para el noveno informe se encuentra información relacionada con nuestro municipio de estudio. Aquí se abordan dos puntos del acuerdo final; acuerdo sobre las víctimas del conflicto y reforma rural integral. Para el primero, se continúan las articulaciones interinstitucionales con el propósito de la búsqueda de personas desaparecidas. en cuanto al segundo punto, se centra la gestión en establecer la mesa técnica nacional de compras en varias ciudades, entre ellas Ibagué.

Tabla 10. Resultados en relación con Ibagué en el décimo informe de verificación de los acuerdos de paz.

INFORME	Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia
PUNTO	Punto 1: Reforma Rural Integral
TEMA	Catastro Multipropósito

AVANCE	Los levantamientos en siete ciudades capitales (Bogotá, Barranquilla, Cali, Ibagué, Medellín, Quibdó, Tunja) representan el 94% de los predios urbanos
OBSERVACIÓN	NA

Fuente: elaboración propia con base en el Décimo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia (CERAC – CINEP, 2021).

Levantamiento de información necesaria para la implementación del catastro multipropósito con miras a la aplicación del punto 1, Reforma Rural Integral. El décimo informe no precisa el porcentaje de avance en Ibagué o el detalle de dicho avance. Entrega de forma general el avance de este indicador para las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cali, Ibagué, Medellín, Quibdó y Tunja.

Como vemos en esta parte, la implementación de los acuerdos de paz en Ibagué no tiene o no presentan una responsabilidad aparentemente directa dentro de la gestión de las autoridades de la administración pública territorial; por el contrario, es claramente centralista la gestión e implementación del acuerdo, por lo cual, no hay cabida para la descentralización o desconcentración de funciones o competencias. Es posible afirmar entonces, que la gestión y administración de los recursos para la implementación de los acuerdos de paz, es efectuada desde las entidades del orden nacional, encargadas de la aplicación de estos.

9.3 Indicadores de seguimiento a la implementación de los acuerdos de paz en Ibagué.

El 22 de noviembre del año 2021, el secretario de gobierno de la Alcaldía de Ibagué, Oscar Alexander Berbeo, remitió respuesta a nuestra solicitud de información relacionada

con los indicadores que miden el seguimiento e implementación de los acuerdos de paz, para este municipio, por lo cual, presentamos la información relacionada por el funcionario en mención:

Tabla 11. Informe de las actividades realizadas en el año 2020 – 2021 para la ejecución de los objetivos y los ejes estratégicos mencionados en el acuerdo municipal.

Eje Política Pública	Meta de Impacto	Responsable de la Meta	Acciones
Construcción de paz	15.000 estudiantes beneficiados con transporte escolar (prioridad para las víctimas del conflicto armado, población con enfoque diferencial, reinsertados y reincorporados).	Secretaría de Educación	Circular número 083 del 10 de marzo del 2021 donde se dan las orientaciones a las IE (instituciones educativas) para la focalización de los estudiantes beneficiarios del subsidio de transporte escolar vigencia 2021. Circular 206 del 9 de junio reiterando lo anteriormente mencionado.
Igualdad y no discriminación	Redefinir 20 proyectos educativos institucionales (en el marco de la inclusión social)	Secretaría de Educación	Alianza estratégica con la Universidad del Tolima para reasignar seis PEI (proyecto educativo institucional) en el año 2021. Inducción por parte del equipo de la Secretaría de educación a los 58 profesionales de apoyo del operador colombianos por la inclusión.

			Revisión de PEI y definición de ofertas según decreto 1421 de 2017.
Igualdad y no discriminación	Atención integral y orientación a mujeres y población LGTB priorizada	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se ha realizado jornadas de atención con mujeres y población LGBTIQ. 2. Se ha atendido a más de 50 mujeres a través de la línea de atención habilitada por la Dirección de la Mujer. 3. Se abrió el comedor comunitario para beneficiar diariamente a 170 mujeres en situación de vulnerabilidad. 4. Conmemoración de fechas especiales para las mujeres y la población LGBTBIQ. 5. Jornadas de atención en salud sexual y reproductiva con mujeres y población LGBTIQ. 6. Apoyo funerario para población en situación de vulnerabilidad que lo requiere.
Igualdad y no discriminación	Implementar la estrategia Municipal para la prevención de la violencia de género y diversidad sexual priorizada	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	Se realizó la estrategia mujer en tu territorio con la que se impactaron las comunas y algunos corregimientos del municipio de Ibagué, así mismo se han realizado cerca de 75 jornadas de socialización de las rutas de atención (ruta para mujeres y ruta de justicia para personas con orientaciones

			sexuales e identidades de género diversas).
Igualdad y no discriminación	Estrategia para el fortalecimiento integral y asesoría de la población Étnica que reside en el municipio de Ibagué	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	<p>1. Se han realizado 19 intervenciones psicosociales colectivas en las siete comunidades indígenas del Municipio de Ibagué, en terreno, específicamente en sus lugares de reunión, 17 con comunidades indígenas y 2 con comunidad NARP. Dichas intervenciones buscan fortalecer la salud mental, de manera individual, familiar y colectiva, considerando la cosmovisión de las comunidades.</p> <p>2. Se han realizado 3 eventos conmemorativos: día internacional de los pueblos indígenas, día de la mujer afro y día de la mujer indígena. También nos acercamos a la comunidad en Alcaldía al barrio.</p> <p>3. Auxilios funerarios no han sido requeridos hasta el momento.</p>
			<p>1. Se han realizado 19 intervenciones psicosociales colectivas en las siete comunidades indígenas del</p>

<p>Derechos Económicos, Culturales, Sociales y ambientales</p>	<p>Implementar el programa de sensibilización y promoción de los DDHH y el desarrollo de capacidades educativas, culturales para la población en condición de discapacidad</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario</p>	<p>Municipio de Ibagué, en terreno, específicamente en sus lugares de reunión, 17 con comunidades indígenas y 2 con comunidad NARP. Dichas intervenciones buscan fortalecer la salud mental, de manera individual, familiar y colectiva, considerando la cosmovisión de las comunidades.</p> <p>2. Se han realizado 3 eventos conmemorativos: día internacional de los pueblos indígenas, día de la mujer afro y día de la mujer indígena. También nos acercamos a la comunidad en Alcaldía al barrio.</p> <p>3. Auxilios funerarios no han sido</p>
<p>Derechos Económicos, Culturales, Sociales y ambientales</p>	<p>Implementar el programa de sensibilización y promoción de los DDHH y el desarrollo de capacidades</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario</p>	<p>1. Se han realizado 19 intervenciones psicosociales colectivas en las siete comunidades indígenas del Municipio de Ibagué, en terreno, específicamente en sus lugares de reunión, 17 con comunidades indígenas y 2 con comunidad NARP. Dichas intervenciones buscan fortalecer la salud mental, de</p>

	educativas, culturales para la población en condición de discapacidad		<p>manera individual, familiar y colectiva, considerando la cosmovisión de las comunidades.</p> <p>2. Se han realizado 3 eventos conmemorativos: día internacional de los pueblos indígenas, día de la mujer afro y día de la mujer indígena. También nos acercamos a la comunidad en Alcaldía al barrio.</p> <p>3. Auxilios funerarios no han sido</p>
Reparación, verdad y atención integral	Atención integral y orientación con enfoque diferencial y étnico a la población víctima del conflicto armado	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	<p>En la sumatoria total de todas las actividades de esta meta en el periodo del 2 de enero al 30 de agosto del 2021, se beneficiaron con atención integral y orientación con enfoque diferencial y étnico a la población víctima del conflicto armado a dos mil setecientos setenta y nueve (2.779) personas víctimas del conflicto armado.</p>
Reparación, verdad y	Actualización y seguimiento a las rutas de atención de población víctima del	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	<p>Se está trabajando en el plan de acción para realizar las jornadas de caracterización a las víctimas del conflicto armado del Municipio con la</p>

atención integral	conflicto armado con enfoque étnico y diferencial		herramienta RNI-IGED de la Unidad de Víctimas
Reparación, verdad y atención integral	Implementación del plan retorno/reubicación de la población víctima del conflicto armado (enfoque étnico y diferencial)	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	A la fecha se han realizado dos (2) reuniones del Plan de Retorno y se realizó la actualización y socialización con compromiso de cumplimiento de las metas del Plan en el Comité Territorial de Justicia Transicional.
Reparación, verdad y atención integral	Implementar centro regional para la atención y reparación integral de víctimas con enfoque étnico y diferencial	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	Después del proceso jurídico, se encuentra en proceso de liquidación contractual por cumplimiento del operador de la obra.
Construcción de Paz	Apoyo a la mesa de participación de víctimas en su conformación, funcionamiento y pago de incentivos de acuerdo con la ley 1448/2011	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	Para la atención a niños, niñas adolescentes y jóvenes se orientaron y asistieron en el marco del subprograma "Ibagué por la garantía de las víctimas del conflicto armado" en las acciones descritas anteriormente se atendieron en diferentes servicios a quinientos cincuenta y siete (557) NNAJ durante este periodo de tiempo del 2021

<p>Construcción de Paz</p>	<p>Actualización del proceso de caracterización de la población víctima del conflicto armado a través de la herramienta RNI-IGED con enfoque étnico y diferencial</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario</p>	<p>Se está trabajando en el plan de acción para realizar las jornadas de caracterización a las víctimas del conflicto armado del Municipio con la herramienta RNI-IGED de la Unidad de Víctimas.</p>
<p>Construcción de Paz</p>	<p>Realizar 10 conmemoraciones y/o eventos a la población víctima del conflicto armado con enfoque étnico y diferencial</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario</p>	<p>Conmemoración “Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado” Fecha 9 de abril el 2021</p> <p>Lugar: acto conmemorativo presencial-transmisión en vivo a través de página de Facebook de la alcaldía municipal.</p> <p>Conmemoración día Nacional de la Dignidad de las Mujeres Víctimas de la violencia sexual en el marco del conflicto armado – Decreto 1000- 1572 del 2019.</p> <p>Fecha: 25 y 26 de mayo de 2021</p> <p>Acto conmemorativo foro virtual 25 de mayo de 2021, con expertos en la atención psicosocial a mujeres y hombres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado</p> <p>transmisión en vivo a través de la página</p>

			<p>de Facebook de la Alcaldía y taller de atención psicosocial.</p> <p>Conmemoración “Día internacional de las víctimas de desaparición forzada” fecha: 30 de agosto de 2021</p> <p>Acto conmemorativo donde se contó con la participación de 25 víctimas de desaparición forzada y dos representantes de este hecho victimizante que pertenecen a la Mesa Municipal de Participación Efectiva de Ibagué</p>
Construcción de Paz	Atención integral y orientación con enfoque diferencial y étnico a los niños, niñas y adolescentes y jóvenes del conflicto armado	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	<p>Actividad 1. Atención integral y orientación. Actividad 2. Entrega de ayudas de inmediatez (alojamiento transitorio y alimentación/mercado y kit de aseo). Actividad 3. Talleres de atención psicosocial dirigidos a NNAJ víctimas del conflicto armado.</p>
	Implementar una estrategia orientada a la prevención del	Secretaría de Desarrollo	<p>Se realizó la oferta internacional en contra la conmemoración al Día Municipal Contra el Trabajo Infantil.</p> <p>Se implementó la “Ludoteca” en la plaza del jardín.</p> <p>Estrategia “Hospital de Emociones” se desarrollará mediante el equipo psicosocial con un ABC de escucha,</p>

<p>Construcción de Paz</p>	<p>abuso, explotación y comercio sexual de niños, niñas y adolescentes del municipio.</p>	<p>Social y Comunitario</p>	<p>para luego ser remitida según el caso o situación evidenciada, articulando con el programa de salud mental de la Secretaría de salud municipal. Estrategia “Somos Semilla” el objetivo es educar y sensibilizar frente a la problemática en salud mental y consumo de sustancias psicoactivas. Estrategia “Como Estamos” se realizará siguiendo a las conductas que desencadenan factores de riesgo en niños, adolescentes y jóvenes del municipio.</p>
<p>Construcción de Paz</p>	<p>Implementar y fortalecer la estrategia “Ibagué y los jóvenes construyen ciudad”</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario</p>	<p>Se realizó la primera convocatoria pública “Trabajando Ando” en donde se eligieron 60 jóvenes con diversas habilidades y conocimientos totalmente empíricos. Actualmente se está realizando el proceso de legalización contractual a los 60 jóvenes.</p>
<p>Derechos económicos, culturales,</p>	<p>Implementar el programa de reactivación económica y generación de ingresos Ibagué Vibra (con</p>	<p>Secretaría de Desarrollo</p>	<p>Durante el primer semestre del año 2021 se han desarrollado acciones desde la Secretaría de Desarrollo Económico como la implementación del piloto de bares y gastrobares para la reactivación económica de este sector. De igual forma se llevó a cabo el programa de asistencia técnica</p>

<p>sociales y ambientales</p>	<p>prioridad a la población vulnerable en condición de pobreza extrema entre otros).</p>	<p>Social y Comunitario</p>	<p>empresarial en las diferentes comunas de la ciudad de Ibagué. Se desarrollaron actividades en el programa piloto “Laboratorio social para la inclusión productiva de micronegocios informales” que permite establecer rutas de emprendimiento y empleabilidad.</p>
<p>Derechos económicos, culturales, sociales y ambientales</p>	<p>Formular e implementar una estrategia para la promoción del empleo juvenil</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario</p>	<p>Dado que en el 2020 se implementó el programa IBAGUÉ CREA y para dar continuidad y fortalecer la estrategia de empleo juvenil se diseñó la estrategia PARCHE BUENA VIBRA donde tiene como objetivo la creación de proyectos e ideas de negocio que contribuyan a la generación de ingresos y participación en diferentes escenarios del Municipio. Desde la Secretaría de desarrollo social se llevó a cabo la estrategia “Trabajando Ando” donde se emplearon 60 jóvenes para trabajar con las diferentes comunidades y organizaciones juveniles</p>
<p>Construcción de Paz</p>	<p>Implementar una estrategia local de reconciliación y cultura de paz</p>	<p>Secretaría de Gobierno</p>	<p>Elaboración del documento técnico en la fase del componente teórico – se dictaron capacitaciones a infractores contra la convivencia ciudadana – capacitación a gestores de convivencia.</p>

			Capacitación por parte de la JEP a funcionarios de la dirección de justicia
Construcción de Paz	Capacitar 58 instituciones educativas en mecanismos de prevención de la explotación sexual – comercial del NNA (ESCNNA) y trata de personas	Secretaría de Gobierno	Para 2020, 18 y 2021 10 capacitaciones virtuales a instituciones educativas en prevención y atención en casos de explotación sexual en niños NNA.
Construcción de Paz	Ejecutar la ruta interinstitucional contra la trata de personas	Secretaría de Gobierno	Atención integral a víctimas de trata de personas
Construcción de Paz	Implementar en los 17 corregimientos de Ibagué actividades de acción integral contra minas antipersonales y similares	Secretaría de Gobierno	Para el 5 de abril del 2021 la alcaldía de Ibagué participó en el evento anual para la conmemoración del día internacional para la sensibilización contra las minas antipersona, donde resaltó que el municipio de Ibagué es certificado como territorio libre de minas antipersona.
	Diseñar e implementar una ruta de prevención del reclutamiento,		Para el mes de marzo se hizo la conmemoración del día de la prevención de reclutamiento, uso y utilización de NNA, en el mes de agosto se realizó asistencia técnica por parte de la

Construcción de Paz	uso y utilización de NNA en el municipio de Ibagué	Secretaría de Gobierno	consejería de derechos humanos de la presidencia de la república, en septiembre se realizó taller de cartografía social con todas las instituciones y sociedad civil para la prevención de reclutamiento.
Construcción de Paz	Diseñar e implementar una ruta de prevención del reclutamiento, uso y utilización de NNA en el municipio de Ibagué	Secretaría de Gobierno	Para el mes de marzo se hizo la conmemoración del día de la prevención de reclutamiento, uso y utilización de NNA, en el mes de agosto se realizó asistencia técnica por parte de la consejería de derechos humanos de la presidencia de la república, en septiembre se realizó taller de cartografía social con todas las instituciones y sociedad civil para la prevención de reclutamiento.

Fuente: transcripción de la respuesta solicitud información indicadores implementación acuerdos de paz en Ibagué, del 22 de noviembre de 2021. Secretaría de gobierno municipal.

Teniendo en cuenta la información reportada por la secretaría de gobierno de la alcaldía de Ibagué y después de analizar y revisar la misma, es posible indicar lo siguiente:

Tabla 12. Número de acciones por eje política pública informe secretaría de gobierno alcaldía de Ibagué, 2021

Eje Política Pública	Número de Acciones
Construcción de Paz	13
Derechos Económicos, Culturales, Sociales y ambientales	4
Igualdad y no discriminación	4
Reparación, verdad y atención integral	4
Total	25

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta solicitud información indicadores

implementación acuerdos de paz en Ibagué, del 22 de noviembre de 2021. Secretaría de gobierno municipal.

Como podemos observar en la tabla 12, la alcaldía de Ibagué viene desarrollando 25 acciones relacionadas en cuatro ejes de política pública, las cuales son llevadas a cabo para implementar el acuerdo de paz. En el informe transcrito en la tabla 11, se relacionan las actividades realizadas entre los años 2020 – 2021 para la ejecución de los objetivos y los ejes estratégicos mencionados en el acuerdo municipal. Es importante aclarar que el oficio de la secretaría de gobierno no indica a que acuerdo hace referencia y mucho menos si las acciones planteadas hacen parte del Plan de Acción de la entidad municipal, de su plan estratégico o del plan de desarrollo municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior, fue necesario revisar y analizar cada una de las acciones reportadas en relación con la implementación de los acuerdos de paz en el municipio de Ibagué, de la siguiente forma:

Tabla 13. Número de acciones por eje política pública relacionadas con el acuerdo de paz, respuesta secretaría de gobierno de Ibagué, 2021

Número de acciones por eje Política pública relacionadas con el Acuerdo de Paz	Número de Acciones
NO	14
Construcción de Paz	6
Igualdad y no discriminación	4
Derechos Económicos, Culturales, Sociales y ambientales	4
SI	11
Construcción de Paz	7
Reparación, verdad y atención integral	4
Total	25

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta solicitud información indicadores

implementación acuerdos de paz en Ibagué, del 22 de noviembre de 2021. Secretaría de gobierno municipal.

Al revisar las 25 acciones, encontramos que, 14 de estas no tienen relación directa o indirecta con la implementación de los acuerdos de paz; en tanto que, 11 de las acciones, si presentan relación directa y efectiva con la implementación de los acuerdos, para los ejes de política pública de construcción de paz y reparación, verdad y atención integral a las víctimas del conflicto armado.

Con base a lo anterior, también es importante señalar que 3 acciones del eje de construcción de paz y 2 acciones del eje de reparación, verdad y atención integral a las víctimas del conflicto armado presentan observaciones en cuanto a la coherencia y pertinencia del avance reportado en relación con la meta de impacto descrita para cada indicador.

Tabla 14. Responsable por meta de las acciones relacionadas con el acuerdo de paz, respuesta secretaría de gobierno de Ibagué, 2021

Responsable de la meta	Número de acciones
Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	17
Secretaría de Gobierno	6
Secretaría de Educación	2
Total	25

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta solicitud información indicadores

implementación acuerdos de paz en Ibagué, del 22 de noviembre de 2021. Secretaría de gobierno municipal.

Cerrando esta revisión, las acciones de la alcaldía de Ibagué relacionadas a la implementación de los acuerdos de paz centran su responsabilidad en la secretaría de desarrollo social y comunitario, con 17 acciones a su cargo, seguida por la secretaría de gobierno con 6 acciones y finalmente la secretaría de educación con 2 acciones a su cargo. Por lo anterior, es posible afirmar que el seguimiento y atención de las acciones se concentra en la acción comunitaria y social de la alcaldía, pero no, en la acción gubernamental y política, quedando al margen, además, en el campo de acción de la política educativa municipal.

De otra parte, aprovechando los grupos focales y encuentros realizados y descritos en el anterior capítulo, fueron identificadas las siguientes categorías y variables relacionadas con nuestro objetivo específico II, por lo cual a continuación presentamos el resultado obtenido:

Tabla 15. Categorías y variables para el análisis de los grupos focales objetivo específico II.

Técnicas: entrevistas grupales semiestructuradas y grupo focal	
Objetivos específicos: identificar los efectos de la descentralización administrativa en Ibagué en relación con la implementación de los acuerdos de paz y el desarrollo local	
CATEGORIAS	VARIABLES
Paz y desarrollo local	Corrupción
	Nula aplicación de los acuerdos de paz
	Informalidad laboral generada por el desplazamiento forzado
	No se evidencia acciones reales en la aplicación de los acuerdos de paz
Gestión pública	Falta de voluntad política
	Baja capacidad administrativa
	baja autonomía financiera
	Recursos presupuestales desviados
	No se evidencia acciones reales en la aplicación de los acuerdos de paz
Desplazamiento forzado	Recepción de víctimas de la violencia de municipios del departamento

Fuente: elaboración propia

Al seguir consultados a través de la percepción en la implementación de los acuerdos de paz en Ibagué, los resultados obtenidos no resultaron tan nutridos como en la primera parte del ejercicio con los grupos focales.

Sin embargo, una vez más, el concepto detonante, el concepto nodal y común denominador de la primera parte, vuelve a aparecer: la corrupción. Nuevamente, en los

encuentros con los líderes sociales de las juntas de acción comunal, la red de veedurías del Tolima y el sindicato de trabajadores de la gobernación del Tolima, manifestaron claramente sus posiciones en relación con este fenómeno presente en la cultura administrativa y política de la ciudad.

Para ellos, “los recursos públicos destinados para la implementación de los acuerdos de paz y la atención de las víctimas están siendo desviados mediante mecanismos fraudulentos como la utilización de falsos testigos y víctimas para la reclamación y asistencia económica”. En este sentido, la red de veedurías del Tolima ha identificado dichas prácticas en la entrega de ayudas y subsidios tanto en la alcaldía como en la gobernación, lo cual resulta muy grave a la hora de beneficiar de forma efectiva y concreta a las verdaderas víctimas del conflicto armado. Bajo este panorama, es fácil identificar el planteamiento de Alvis (2017) cuando afirma que el “el conflicto aumenta los costos de inversión y hace que sus políticas, programas y proyectos tengan baja probabilidad de eficiencia”, pero nos interesa señalar de una forma más precisa la debilidad institucional cuando aparece el conflicto (o la atención de los efectos del conflicto) en los territorios, generando la incapacidad de regular los mecanismos de atención y servicios para el bienestar de las personas.

Para los participantes, en relación a la categoría identificada de paz y desarrollo local, “no se evidencia una efectiva aplicación de los acuerdos de paz en el municipio de Ibagué y por el contrario, la recepción de víctimas del conflicto y reclamantes de subsidios o ayudas, resultan siendo parte de las cifras de desempleo e informalidad, ya que las acciones encaminadas en este sentido, son momentáneas o coyunturales”, sin resolver

de fondo la situación de miles de víctimas bajo el contexto de su estabilidad y bienestar económico, social y político.

Para la categoría de gestión pública, fue posible identificar variables relacionadas con la falta de voluntad política para la implementación de los acuerdos de paz, así como una baja capacidad administrativa y baja autonomía financiera, y que los recursos previstos para la financiación de la política de paz, son gestionados, administrados y regulados por las entidades cabeza de sector del orden nacional, con muy poca ejecución incluso, por parte de las alcaldías, a excepción de los municipios PDET (planes de desarrollo con enfoque territorial) o municipios con injerencia o afectación directa del conflicto armado, los cuales representan altos indicadores de gestión bajo el conjunto de la aplicación de los acuerdos.

Así mismo, fueron reiterativos los participantes al afirmar que, “los recursos para la atención de las víctimas se están desviando a través de los mecanismos ya señalados y que dichos recursos están quedando en manos de personas ajenas al contexto del conflicto armado”.

Cerrando las categorías identificadas, fue posible señalar la relación entre el desplazamiento forzado y la variable directa de recepción de víctimas de la violencia de los municipios del departamento, corroborando una vez más, como este fenómeno de violencia sistemática, nutre las estadísticas en cuanto a desempleo e informalidad en la ciudad.

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible inferir claramente, un desconocimiento local en cuanto a la aplicación de los acuerdos de paz o por lo menos,

en la ausencia de la aplicación de los principios de la administración pública de publicidad, transparencia y celeridad si se quiere, ya que como lo analizamos en las acciones reportadas por la alcaldía de Ibagué, no se evidencia su priorización en este sentido. Así las cosas, no hay voluntad política y administrativa contundente para la implementación de la política de paz en el nivel local. Con base en lo anterior, para Alvis (2017) es clave el papel de las instituciones a través de su fortalecimiento entono a la consolidación de la paz y el desarrollo local, conjugado e integrado a la vez con la descentralización administrativa y política, permitiendo con ello, una aplicación efectiva y concreta de los acuerdos de paz en Ibagué o en cualquier territorio.

A manera de conclusión para este capítulo y al analizar los informes de seguimiento para la implementación de los acuerdos de paz, los informes de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la respuesta institucional de municipio de Ibagué, el avance de las acciones para la implementación local de los acuerdos y la percepción de los ciudadanos, es posible indicar que, existe un compromiso importante por atender a las víctimas del conflicto armado de forma coyuntural e inmediata, con base en los aspectos anteriormente señalados; sin embargo, no se evidencia una atención integral y de mediano o largo plazo para resolver sus necesidades básicas.

Para el cado de la identificación de los efectos de la descentralización administrativa en materia de implementación de los acuerdos o de una política integral de paz, no se vislumbran en la gestión y resultados locales. Por el contrario, es posible afirmar una recentralización de la política, de la gestión y los recursos desde las entidades cabeza de sector o responsables de la implementación en cuestión.

Así mismo, es poco o nulo el aporte de la implementación en materia de desarrollo local, ya que los recursos provenientes de la política de paz se concentran en la atención de emergencia y coyuntura a las víctimas, que reciben muy bajos aportes monetarios, apenas para cubrir sus necesidades de llegada o acogida a la ciudad receptora, pero sin soluciones de fondo o estructurales, dados precisamente los limitados recursos públicos destinados para dicha atención.

De otra parte, la ausencia de descentralización administrativa entorno a los acuerdos de paz, permite identificar en consecuencia, una institucionalidad local débil, sin la capacidad organizacional adecuada para resolver de forma eficiente y concretar las demandas de las víctimas y además, con serias dificultades en cuanto a la regulación, control y vigilancia para los recursos que se entregan a la población beneficiada de la política de paz, programas y proyectos, dentro de la cadena de valor determinada para ello.

7. Conclusiones

La presente investigación buscó identificar los efectos de la descentralización administrativa en Colombia desde la perspectiva del municipio de Ibagué en el periodo comprendido entre los años 2010-2020 con relación al desarrollo local y la implementación de los acuerdos de paz, para lo cual, se establecieron dos objetivos en este sentido: el primero, buscó identificar cómo la descentralización administrativa y política ha influido en el desarrollo local en el municipio de Ibagué. El segundo, identificar los efectos de la descentralización administrativa en Ibagué en relación con la implementación de los acuerdos de paz y el desarrollo local.

En relación con el primer objetivo, fue posible identificar a través de la revisión de los resultados de la medición de desempeño municipal, estadísticas de pobreza, mercado laboral, calidad de vida, capacidad de gestión y de generación de resultados de desarrollo orientados a la inversión desde la aplicación de la política de descentralización administrativa, que, en consecuencia, permitieran mejorar las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, los resultados de la gestión administrativa obtenidos por el municipio de Ibagué distan claramente de los resultados en materia social y de desarrollo local. Por lo anterior, es posible afirmar que al municipio de Ibagué le va muy bien en términos de indicadores de gestión pública y política, pero a los ciudadanos no les va bien en términos de calidad y mejores condiciones de vida, teniendo en cuenta los datos analizados hasta el momento. Por lo anterior, cobra especial relevancia la dimensión finalística como tomas de postura del Estado a través de la expresión aparente de justicia distributiva en torno a la cuestión social, pero que al final de cuentas, no es más que la obtención de resultados eficientistas para el mantenimiento y réplica constante de las acciones y políticas públicas como mecanismo de preservación del *statu quo*.

Como conclusión para el primer objetivo, es posible indicar que, la influencia de la descentralización administrativa y política en el desarrollo local de Ibagué ha beneficiado la institucionalidad en términos de resultados de gestión, pero ha sido parcialmente eficiente, al momento de efectuar la asignación de recursos, distribuir equitativamente la renta y estabilizar la economía.

En cuanto a nuestro segundo objetivo, al analizar los informes de seguimiento para la implementación de los acuerdos de paz, los informes de la Unidad para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas, la respuesta institucional de municipio de Ibagué, el avance de las acciones para la implementación local de los acuerdos y la percepción de los ciudadanos, es posible indicar que, en el municipio de estudio para la presente investigación, existe un compromiso importante por atender a las víctimas del conflicto armado de forma coyuntural e inmediato, con base en los aspectos anteriormente señalados; sin embargo, no se evidencia una atención integral y de mediano o largo plazo para resolver sus necesidades básicas.

En cuanto a la identificación de los efectos de la descentralización administrativa en materia de implementación de los acuerdos o de una política integral de paz, no se vislumbran en la gestión y resultados locales. Por el contrario, es posible afirmar una recentralización de la política, de la gestión y los recursos desde las entidades cabeza de sector o responsables de la implementación en cuestión. Esto bajo evidencia no solo de los informes de seguimiento reportados por el comité técnico verificador, sino, además, por el reporte de los avances de las acciones por parte de la alcaldía de Ibagué, en su mayoría, enfocadas en temas generales desde la perspectiva y enfoque de su plan de acción y su plan de desarrollo institucional, con algunos elementos sincronizados o enmarcados en los acuerdos de paz.

Así mismo, es poco o nulo el aporte de la implementación en materia de desarrollo local, ya que los recursos provenientes de la política de paz se concentran en la atención de emergencia y coyuntura a las víctimas, que reciben muy bajos aportes monetarios, apenas para cubrir sus necesidades de llegada o acogida a la ciudad receptora, pero sin soluciones de fondo o estructurales, dados precisamente los limitados recursos públicos destinados para dicha atención. Como consecuencia de esto, las víctimas del conflicto

que llegan a la ciudad terminan engrosando las estadísticas de desempleo e informalidad laboral y con ello, presionando aún más, la economía local.

De otra parte, la ausencia de descentralización administrativa entorno a los acuerdos de paz, permite identificar en consecuencia, una institucionalidad local débil, sin la capacidad organizacional adecuada para resolver de forma eficiente y concreta las demandas de las víctimas y además, con serias dificultades en cuanto a la regulación, control y vigilancia para los recursos que se entregan a la población beneficiada de la política de paz, programas y proyectos, dentro de la cadena de valor determinada para ello.

En conclusión, respecto a la descentralización administrativa en Ibagué, esta ha sido aplicada parcialmente, además, no ha incidido de forma resolutive entorno a la política social y económica, puesto que, la voluntad política local y la mirada desde lo nacional, ha impedido dar continuidad a la búsqueda de soluciones efectivas entorno al desarrollo y pacificación local. Es decir, no se observa y no se entiende la política pública como blanco móvil, por lo cual se comprende que las decisiones, posturas, acciones y el agenciamiento de las políticas públicas en Ibagué, no sean coherentes a las circunstancias y necesidades que requieren los actores que intervienen y hacen parte de la sociedad territorial; dicho de otro modo, los responsables de la política pública tanto central como local, han centrado sus esfuerzos en el enfoque finalístico de la economía y la gestión pública, apartando la mirada de las resoluciones de impacto y realmente estructurales que requieren los ciudadanos.

Finalmente, la aplicación de la metodología de triangulación planteada para esta investigación permitió combinar trabajos empíricos, fuentes teóricas, datos, estadísticas,

información, percepciones, diálogos, conversaciones y demás elementos tanto cualitativos como cuantitativos, con el fin de permitirnos comprender las interacciones emanadas de nuestra triada conceptual y con ello, realizar el despliegue de nuestra tesis.

Sin lugar a duda, la aplicación de los grupos focales a través de las entrevistas semiestructuradas, fueron el eslabón que permitió concretar, sintetizar y comprender la interacción entre la descentralización administrativa, el desarrollo local y la implementación de los acuerdos de paz en la ciudad de estudio.

Por lo anterior, es posible afirmar una importante conclusión en relación con la metodología de investigación aplicada, esta es que, la experiencia empírica, sustentada a través de la conceptualización teoría y la combinación de diversas fuentes de información, es demostrable mediante la participación directa de los actores o involucrados en torno al fenómeno social en estudio.

Bibliografía

- Acosta Sánchez, F, Cubides Martínez, J y Galindo Ramírez, L (2011). Sentidos y prácticas políticas en el mundo juvenil universitario. Universidad nacional de Colombia. Observatorio de juventud – OBJUN. Bogotá DC.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2009) La institucionalidad de la políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina, Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Alvis Arrieta, Jorge Luis, 2017. “Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: el caso de El Carmen de Bolívar – Colombia”. Tesis de Doctorado, integración y desarrollo económico territorial. Universidad de León.
- Bonilla-Castro, Elssy y Rodríguez Sehk, Penélope, 2005. “Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales. Tercera edición ampliada y revisada. Universidad de los Andes. Grupo Editorial Norma.
- Botero Ospina, M. H. (2004). Conflicto y desarrollo regional: soluciones de convivencia. Documento de Investigación 4(4), 28. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Cárdenas, M., Eslava, M., & Ramírez, S. (diciembre de 2013). Why internal conflict deteriorates state capacity? evidence from colombian municipalities. (59). Bogotá D.C., Colombia: CEDE, Universidad de los Andes.
- Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 60 de agosto 12 de 1993.
- Congreso de la República de Colombia (1986). Ley 12 de enero 16 de 1986.
- Coraggio, José Luis. (1997) Descentralización. El día después., Cuadernos de Postgrado, serie Cursos y Conferencias. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. pp.s20-22
- Cruz, Carlos Alberto y Tamayo Ávila, Hugo,1994. “Incidencias de las políticas de descentralización administrativa y autonomía de la gestión en el municipio de Ibagué”. Universidad del Tolima.
- Cano Muñoz, Luz Patricia, 2004. “Evaluación del impacto del proceso de descentralización en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Ibagué durante el periodo 1992-2002”. Universidad del Tolima
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. “Descentralización y desarrollo local una visión general del caso colombiano”. Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América latina”.

- Clavijo Flórez, Isabel Giselle, 2016. “Acuerdos de paz en Colombia y reconfiguración de los territorios rurales: posturas de campesinos e indígenas del sur y oriente del Tolima”. Tesis en maestría en Desarrollo Regional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 118 pp.
- Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariela (2013), “La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina” Serie Macroeconomía del Desarrollo 144, Santiago de Chile: CEPAL
- De Mattos, Carlos A. (1990). “La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?», Santiago de Chile en Cuadernos de Economía, No. 14, Bogotá, pp.173-194
- De Mattos, Carlos A. (1990) “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, en: Revista de la Cepal. No.31, abril 1990
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2002. “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”.
- Departamento Nacional de Planeación, www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación, 2016. “Nueva medición del desempeño municipal MDM, primer informe de resultados. Resultados 2016.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, www.dane.gov.co
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018. “Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018”.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020. “Boletín técnico medida de pobreza multidimensional municipal CNPV, 2018”.
- Departamento Nacional de Planeación, 2019. “Medición del desempeño municipal MDM. Informe de resultados MDM 2019.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019. “Pobreza monetaria y multidimensional resultados mayo 3 de 2019”.
- Departamento Nacional de Planeación, 2021. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- Departamento Nacional de Planeación, <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación, <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- Departamento Nacional de Planeación, [https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx](https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios_Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx)

- Fraser, Nancy (2008). "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación". Revista de Trabajo, Año 4, Numero 6, agosto-diciembre.
- Guzmán Gutiérrez, María Eugenia y Vargas Moreno, Mauricio Alberto, 1994. "Evaluación de la incidencia de la descentralización fiscal en el municipio de Ibagué". Universidad del Tolima.
- Hernández Sánchez, Diego Fernando, 2020. "Impacto de la descentralización en las finanzas y la gestión pública local de la ciudad de Ibagué (Colombia)". Trabajo final de máster presentado para obtener el título de magíster en planificación territorial y gestión ambiental. UNIBA Centro universitario internacional de Barcelona. Universidad de Barcelona.
- ILPES-CEPAL. Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado. CEPAL, LC/IP/L.154. Cap. III, Sección D. Descentralización y desarrollo territorial. Santiago. 1998.
- Ibagué como vamos,2014. "Informe de calidad de vida".
- Ibagué como vamos,2018. "Informe de calidad de vida".
- Ibagué como vamos,2019. "Informe de calidad de vida".
- Ibagué como vamos, www.ibaguecomovamos.org
- Lozano Ordoñez, Fredy, 2002. "Las Juntas Administradoras Locales de Ibagué: una década de acuerdos y desacuerdos de la descentralización. Universidad del Tolima.
- López, Claudia. "Del control territorial a la acción política". En Revista Arcanos. No. 11, Corporación Nuevo Arco Iris. www.nuevoarcoiris.org.co. Sanguino y Bonilla, op. Cit
- León-Escribano, C. (2006). Armas pequeñas y desarrollo en sociedades posconflicto. (R. C. -REDCEPAZ, Ed.) Revista Futuros (6). Recuperado el 9 de julio de 2012, de http://www.revistafuturos.info/download/down_19/armasydesa-e.pdf
- Mazzola, Roxana (2015) "Capítulo V. Elementos de gestión. Aportes conceptuales para el debate" en Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. (3ra edición). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Mazzola, Roxana (2015). "Capítulo 1. La gestación de un nuevo paradigma y la Asignación Universal por Hijo en la Argentina", en Nuevo paradigma: La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. (3ra edición). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Mazzola, Roxana (2014). "Bienestar e inversión social en Argentina y en relación con América Latina" Documento de Trabajo | CEDEP, 2014.
- Ocampo, G. I. (2014). Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia. Colombia: CINEP- ODECOFI-UNIVERSIDAD JAVERIANA.

- Oszlak, Oscar (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires. Argentina; Cedes <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3470>
- Padilla Quintero, Santiago Andrés, 2020. “Una aproximación a las visiones de construcción de paz en el municipio de planadas (Tolima) un análisis desde la paz liberal, popular e híbrida”. Universidad Nacional de Colombia.
- Ramirez, Juan Carlos y Parra-Peña, Rafael Isidro, 2013. “Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo”. Serie Estudios y Perspectivas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Red de iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial, 2007. “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”. Memorias del seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá, septiembre 20 y 21 de 2006.
- Sánchez Hernández, Hugo Alejandro, 2016. “La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto”. convenio suscrito entre la Universidad Santo Tomás (Sede Bogotá) y la Universidad Carlos III de Madrid. frente a la paz y la seguridad ciudadana.
- Stiglitz, Joseph (2003) Capítulo IV. “Las fallas de mercado”, Economía del Sector en Público. Págs. 95 a 108. España: Tercera Edición, Antoni Bosch.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021, <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/Secretaría-tecnica.html>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Gobierno de Colombia – FARC-EP).
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Primer informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Segundo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Tercer informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Cuarto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.

- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Quinto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Sexto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Séptimo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Octavo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP- CERAC, 2021. “Noveno informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”.
- Serneels, P. &. (2012). The Impact of Armed Conflict on Economic Performance: Evidence from Rwanda. DEV Working Paper Series (41). The School of International Development, University of East Anglia, UK
- Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2020. “Red Nacional de Información, ficha estratégica”
- Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2020. “Red Nacional de Información, ficha estratégica. Boletín fichas estadísticas Ibagué – Tolima”.
- Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, www.unidadvictimas.gov.co
- Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2021. “Estrategia integral de caracterización de la población víctima del conflicto armado en los territorios focalizados y priorizados por la unidad para las víctimas 2021”.
- Valles Martínez, Miguel S, 1999. “Técnicas cualitativas de investigación social reflexión metodológica y práctica profesional”. Editorial síntesis. Madrid.
- Velasco Penagos, Luis Fernando, 2010. “Políticas públicas y desarrollo local: análisis de la política pública de desarrollo local en el municipio indígena de Toribío – Cauca 1994 – 2010”. Tesis para obtener el título de maestría en ciencias sociales con mención en desarrollo local y territorio. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador.