

NÚMERO 22 // OCTUBRE DE 2021

REVISTA POLÉMICA

FACULTAD DE PREGRADOS



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

2021

ISSN 0120-5129

REVISTA POLÉMICA

Octavio de Jesús Duque Jiménez
Director Nacional

Jairo Elías Rincón Pachón
Subdirector Nacional Académico

Jesús María Molina Giraldo
Decano Facultad de Pregrados

Comité Editorial:
Héctor Elías Pinzón Torres
Duvan Fernando Caleño Henao

Diagramación:
Betzaida Martínez Pereira
Duvan Fernando Caleño Henao



Polémica es una revista de divulgación que nació hace varios lustros en la facultad de pregrado de la ESAP. Su propósito es divulgar lo que produce la comunidad, a manera de espejo que permita ver su creación intelectual. La revista se ha caracterizado por la rigurosidad en la selección de sus artículos, lo que le ha permitido mantener un alto nivel de calidad. Sus colaboradores trabajan de manera regular en los temas de la administración pública, la política, el Estado, el Gobierno, la sociedad y el devenir del país.



Actualmente, la revista Polémica se publica en formato digital y está anidada en la página oficial de la escuela. La aspiración de los editores y articulistas de Polémica es que sus artículos sean consultados, que nutran las discusiones y experiencias afines a sus contenidos y que sean trabajados en las aulas de clase, es decir, que sea leída por la propia comunidad universitaria.

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

© 2021

Sede Principal

Calle 44 # 53 - 37 CAN, Bogotá D.C. - Código Postal: 111321

Nuevos canales de atención telefónica: En Bogotá (+57 601) 7956110, resto del país PBX: 018000423713

Revista Polémica

revistapolemica@esap.gov.co

TABLA DE CONTENIDO

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN COLOMBIA

Por: Jairo Humberto Muñoz Cabrera

7

EL PROGRAMA DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA REGIÓN DEL SUR DE CÓRDOBA: UNA OPORTUNIDAD REPARACIÓN INTEGRAL COLECTIVA FALLIDA.

*Por: Oscar Giovanni Sánchez Contreras- José
Ricardo Chisco Moreno*

24

CONSULTA PREVIA EN ZONA DE RESERVA CAMPESENA, LUCHAS POR EL TERRITORIO Y RECONOCIMIENTO DE LAS COMUNIDADES CAMPESENAS.

Por: Manuel Fernando Blanco Pineda

50

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL TRUNCADO EN COLOMBIA

Por: Karen Lizeth Mateus Zabala

77

JUSTIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN FILOSÓFICA PARA LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS TERRITORIALES

Por: Doris Parra Salas

94

EDITORIAL

Este número de la Revista Polémica aparece en el segundo año de la pandemia y a casi veinte meses de haberse suspendido la presencialidad en la educación y haber adoptado la educación virtual como mecanismo de emergencia.

La virtualidad en la educación superior permitió darles continuidad a los programas académicos y evitar que los confinamientos provocaran su colapso. De manera más bien rápida, las instituciones educativas adoptaron las plataformas tecnológicas necesarias para que estudiantes y profesores pudieran reencontrarse de nuevo en las aulas virtuales. Para ello sirvió, y mucho, la experiencia ya acumulada en la educación a distancia.

Sin embargo, después de muchos meses, la virtualidad empezó a dar señales de saturación y agotamiento porque los programas no habían sido creados para desarrollarse en ese entorno. Los trastornos emocionales asociados al encierro y al excesivo tiempo diario frente a las pantallas no tardaron en manifestarse y en convertirse en preocupación de las instituciones de salud. De otra parte, hay que decirlo, la virtualidad también les facilitó la vida a los estudiantes que trabajan, por la economía que les ha significado en tiempo, dinero y desplazamientos.

El año 2021 estuvo marcado por dos picos de la pandemia y un estallido social nacional que nos puso en los ojos del mundo. El pico de julio fue particularmente agresivo y, después de él, los datos de contagios y muertes se pusieron por debajo de otras patologías. Aún así, a la publicación de este número, las autoridades siguen advirtiendo sobre la posibilidad de un cuarto pico antes de que finalice el año.

A mediados de año, la ESAP despidió la gestión del Dr. Pedro Medellín Torres, quien modernizó la estructura de la institución, fortaleció los programas académicos y creó el primer Doctorado en Administración Pública. Lo sucedió el Dr. Octavio Duque Jiménez, experto conocedor del sector público, a quien le deseamos el mejor de los caminos.

Este número se nutre de artículos provenientes de trabajos de grado, investigaciones y experiencias profesoras. En él encontramos una revisión del desarrollo jurisprudencial de la doble militancia política en Colombia, un estudio sobre los proyectos de desarrollo con enfoque territorial, un ensayo que busca mostrar la necesidad de otorgar a las zonas de reserva campesina el derecho a la consulta previa, un examen crítico a la descentralización y el desarrollo rural y, finalmente, una oportuna justificación de la inclusión de la formación filosófica en los administradores públicos.

Como siempre, esperamos que esta revista sirva de punto de encuentro para las conversaciones académicas y profesionales de la comunidad de la ESAP.

Héctor Pinzón T.



DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN COLOMBIA

Fairo Humberto Muñoz Cabrera

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN COLOMBIA

Jairo Humberto Muñoz Cabrera

Abogado y Administrador Público; Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional; Especialista en Proyectos de Desarrollo, Especialista en Gestión Pública y Magíster en Derecho Público. Actualmente Docente Ocasional Tiempo Completo de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP Territorial Huila Caquetá y Putumayo

RESUMEN

El objetivo de este artículo es realizar un análisis de la figura de la doble militancia en Colombia, a partir de su desarrollo jurisprudencial, e identificar sus consecuencias jurídicas. Busca reflexionar sobre la importancia de estas sanciones en el desarrollo de la democracia, desde los criterios jurídicos en los cuales se basa la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para aplicarlas. Esto permitirá, no sólo a los partidos políticos sino también a la misma sociedad, identificar y consolidar criterios y elementos jurídicos para fortalecer el actuar de los militantes de los partidos políticos para no incurrir en sanciones y, por el contrario, logren articularse como verdaderos elementos de representación de los intereses de la colectividad que representan.

Este estudio se realizó bajo la metodología del estudio de caso, descriptivo y de análisis jurisprudencial para establecer las características, contexto y desarrollo jurisprudencial de la doble militancia política en Colombia.

Palabras clave: Doble militancia, partidos políticos, Acto Legislativo, jurisprudencia, Consejo de Estado, sentencia.

INTRODUCCIÓN

En 2003, se incorporó en la Constitución Política la prohibición de la doble militancia. Como consecuencia de ello, el Consejo de Estado tomó una posición de carácter restrictivo que prohíbe la pertenencia simultánea a más de un grupo político, con la aclaración de que, si bien la conducta es prohibida, no es causal para que los representantes pierdan su investidura, ni para la anulación de los actos en lo que se declare su elección, ya que la disposición normativa no contemplaba expresamente este tipo de sanciones, como tampoco consideraba la inhabilidad para ocupar cargos de elección popular. Delegó que este tipo de conductas de transfuguismo fuese sancionado por los propios partidos políticos (García C., 2015).

Con la expedición e implementación de los Actos Legislativos dirigidos a posibilitar reformas partidistas, el legislador ha manifestado su voluntad de fortalecer el sistema de partidos. De allí la existencia del bloque normativo y novedoso en materia de partidos políticos, compuesto por el Acto Legislativo 001 de 2003, la Ley 974 de 2005 y el Acto Legislativo 001 de 2009. Es novedoso por su sentido de dinamizar la realidad nacional partidista y por sus alcances.

Pese a lo dispuesto en el Acto Legislativo de 2009, sólo fue a partir de los desarrollos normativos expresados en las Leyes 1437 y 1475 de 2011, que se presentaron las primeras sanciones a la conducta de la doble militancia política. En ellas sólo se contempló la sanción durante el proceso electoral. Esta situación ha sido referenciada en los pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado, ya que se muestra una mayor severidad en la sanción señalada en los preceptos de la Ley 1437 de 2011, frente a los realizados en la reforma política de 2003. Estos últimos fallos han asumido la postura de que la doble militancia es una de las causales para declarar la nulidad de la elección de aquel que incurra en ella. Pese a considerar la nulidad de la elección, esa alta corporación no se ha manifestado en relación con la manera como se haría efectiva dicha sanción, especialmente en los casos en que recae, ya no sobre un candidato, sino sobre un representante en uso pleno de sus funciones y ejercicio de cargo de elección popular (García C., 2015, p. 9).

El presente documento contiene una aproximación general al tema de la doble militancia en los partidos políticos, así como los principales desarrollos presentes en la jurisprudencia a la hora de resolver los casos de doble militancia política.

También presenta los principales casos de la figura de la doble militancia registrados en el contexto colombiano, el avance jurisprudencial que ha tenido en el Consejo de Estado y, para finalizar, se presentan las conclusiones del trabajo realizado.

LA DOBLE MILITANCIA EN COLOMBIA

La doble militancia en Colombia es considerada en sí misma una sanción como consecuencia de pertenecer de forma simultánea a más de un movimiento o partido político con personería jurídica reconocida, e incumplir el deber de la actuación dentro de un régimen de bancadas. En primer lugar, se establece que los partidos y movimientos políticos cuentan con una organización interna cuyo fin es desarrollar un proyecto político en búsqueda del poder, para lo cual disponen de herramientas e instrumentos encaminados a mantener la disciplina al interior de los mismos y cuyas decisiones de las autoridades partidistas sean de obligatorio cumplimiento para todos los militantes, especialmente si se trata de los integrantes de una bancada que lograron una curul por medio del aval del partido. Sin embargo, se excluye de dicha obligación los que sean considerados con objeción de conciencia, como lo podemos deducir de la Sentencia C – 342 de 2006, ponencia de Dr. Humberto Sierra Porto.

En consecuencia, la doble militancia generaría el efecto de configurar la causal general de anulación de los actos administrativos de conformidad con las normas establecidas en nuestra legislación colombiana. Entonces, la prohibición constitucional de doble militancia significa ser miembro de dos partidos o movimientos políticos al mismo tiempo, es decir, encontrarse formalmente inscrito como integrante de aquéllos ((Reyes G., 2006). En otras palabras, se refiere a quienes militan y participan en forma concurrente y simultánea a más de un grupo político reconocido con personería jurídica.

El régimen de bancadas es una figura relativamente nueva en nuestro país. Su origen se encuentra en el Acto Legislativo 01 de 2003, reforma política que buscaba la modernización del sistema político colombiano, tema surgido en la contienda electoral del año 2002.

El fin de esta figura jurídica es la de fortalecer los partidos políticos y promover la acción política colectiva, tanto con los electores como frente a las corporaciones públicas. Por lo tanto, se adoptaron disposiciones que pretendían fomentar y fortalecer la democracia interna de los partidos como lo son la consulta popular para la escogencia de candidatos de partido, la prohibición de la doble militancia y la actuación en bancada de los representantes elegidos de los partidos políticos en las corporaciones públicas de elección popular. Todo esto se realizó como desarrollo del Artículo 108 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 974 de 2005.

La Reforma Política de 2003, que buscaba fortalecer los partidos políticos, también estableció unas condiciones para garantizar que la totalidad de los miembros del partido respeten las decisiones tomadas en bancada y que actúen de manera disciplinada frente a las corporaciones públicas observando las directrices del partido.

Así lo determinó el Acto Legislativo 001 de 2003, que reformó el Artículo 107 de la Constitución Política al establecer que no se permitiría a los ciudadanos hacer parte de manera simultánea a más de un movimiento o partido político reconocido con personería jurídica. Según la Corte Constitucional, esta disposición tiene distintas características según pueda tratarse de ciudadanos del común, frente a los cuales busca evitar la interferencia indebida en el funcionamiento interno de una organización política de la cual no hace parte. Por otra parte, cuando se trate de miembros de las denominadas corporaciones públicas o desempeñen cargos de elección popular, la situación se torna un poco diferente, pues su pertenencia o militancia al partido al cual representan supone la defensa de la ideología y plataforma política.

Desde un punto de vista formal, podemos decir que la prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos o más partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, es decir, dos bancadas. Por esta razón, la prohibición de la doble militancia tiene como consecuencia la sanción del llamado transfuguismo político, el cual pone en riesgo el normal funcionamiento de las corporaciones públicas.



REFORMAS POLÍTICAS EN COLOMBIA

A partir del año 2002 se inicia una etapa importante del régimen de partidos políticos en Colombia, que logra consolidarse con la reforma política del Acto Legislativo 001 de 2003. Entre los elementos jurídicos incorporados en esta reforma se encuentran: i. las listas únicas por partido; ii. la creación del umbral electoral, que exigía como mínimo un 2% de votos para que los partidos políticos pudieran continuar con la personería jurídica del respectivo partido y para los nuevos poder crearla, lo que ocasionó una importante reducción del número de partidos políticos, propuesta que permitiría ponerle un freno al clientelismo, cambio de favores y puestos por votos (Giraldo, 2014).

Profundizando en los aspectos fundamentales de la reforma política, María Camila Nogales plantea que la Constitución de 1991, en su Artículo 107, hace referencia a la potestad de fundar movimientos o partidos políticos y, acorde con la reforma política, prohíbe la doble militancia y la trashumancia, al tiempo que exige la práctica democrática en su interior. De manera similar, plantea que el Artículo 263 constitucional, consignado en el sistema del cociente electoral, tiene como propósito brindar garantía a la representación proporcional en la elección de los candidatos a los cargos de corporaciones públicas. De esta manera, se adoptó un sistema de lista única partidista, con el cual, pese a que se sacrifica la representación proporcional, se fortalecen los partidos y se evita el fraccionamiento interno de los mismos. (Nogales Gaitán, 2008).

Para Francisco Gutiérrez, el sistema electoral colombiano no necesariamente ofrecía incentivos para la dispersión electoral como estrategia, pues los partidos políticos tradicionales (conservador y liberal) venían utilizando la misma estrategia, inclusive antes de la aprobación de la nueva Constitución Política. (Gutiérrez Sanín, 2002).

Las reformas políticas relacionadas con el régimen de partidos políticos tienen una orientación discrepante frente a la expresada por Fernando Giraldo, quien afirma que las reformas políticas de 2003 y 2009 estaban dirigidas a fortalecer y modernizar el sistema de partidos; sin embargo, su efecto fue muy limitado en la pretensión de lograr partidos cualificados (Giraldo, 2014), no obstante, establecieron una diferenciación entre partidos políticos, movimientos, fracciones políticas y grupos significativos de ciudadanos.

Algunos autores consideran que la reforma política de 2003 introdujo en unos cambios sustanciales en el sistema electoral para enfrentar la fragmentación y la personificación de la política en nuestro país. Estos fueron la adopción de las listas únicas para las elecciones legislativas, la prohibición de la doble afiliación partidista (doble militancia), y la posibilidad de cada partido para optar por el voto preferente. Sobre este aspecto se consideró que iba en contra del espíritu que el legislador le había incorporado a la reforma, tal como lo afirma la doctora Nadia Jimena Pérez:

La inclusión del voto preferente fue uno de los puntos de la reforma que causaron mayor polémica durante los debates en el congreso, pues fue fruto de la negociación con la bancada conservadora (Holguín, 2006). Así mismo, se argumentó que este iba en contra del espíritu de la reforma que buscaba combatir el personalismo político, sin embargo, sus defensores argumentaron que fomentaba el fortalecimiento de su organización interna de los partidos políticos al abocarlos hacia procesos de selección de candidatos y confección de listas de manera ordenada. (Pérez G, 2009, pág. 3)

Sin embargo, los defensores de las reformas argumentan que estas se orientan a fomentar el fortalecimiento de la organización interna de los partidos políticos, los cuales deben, a partir de lo contemplado en sus estatutos, fortalecer los criterios para los procesos de selección de candidatos, como de la construcción de listas de manera ordenada (Pérez G, 2009).

Con la entrada en vigor de la reforma política de 2003, y una vez pasadas las elecciones del año 2006, el número de partidos políticos que tenían personería jurídica disminuyó de más de setenta que había durante la aprobación de la reforma, a sólo dieciséis partidos políticos tras las elecciones para el congreso de marzo del mismo año. Para las elecciones del año 2010, se redujo a doce partidos y movimientos políticos con personería jurídica (Giraldo, 2014).

Esto evidencia que una de las finalidades de las reformas al sistema de partidos políticos fue incentivar la reagrupación de los partidos, al tiempo que buscaba combatir la dispersión de la población electoral (Holguín, 2004, pág. 39).

Con ocasión de la implementación del Acto Legislativo 01 de 2003, el doctor Pedro Medellín señaló, con relación a la pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos, que estos, al igual que los movimientos de corte personalista, padecieron una fuerte pérdida y quedaron condenados a su desaparición como organizaciones políticas. (Medellín, 2007)

La reforma de 2009 ha sido criticada por autores como Marcela Botero Prieto (2010), quien sostiene que el texto no responde a los objetivos que la motivaron, al tiempo que no logró la depuración de la clase política existente en el Congreso, debido a los vínculos que algunos de sus miembros mantenían con actores ilegales, que dejó como resultado un total de 87 congresistas investigados, de los cuales 36 fueron detenidos. No hubo carácter retroactivo y sancionatorio hacia quienes incurrieron en estas prácticas durante las elecciones de 2006 y se facilitó la permanencia de prácticas de doble militancia y transfuguismo.

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

Durante los años 2003 y 2004, la jurisprudencia del Consejo de Estado tuvo una posición restrictiva frente a lo normado constitucionalmente en cuanto a la prohibición de la doble militancia, pues consideró que pertenecer a más de un partido o movimiento político no significaba causal de pérdida de investidura de los representantes y menos la consecuente anulación de los actos constitutivos de nombramiento y elección, tal como lo establecieron las Sentencias 2003-1463-01 y 2004-00132-01 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado:

La Sala considera que del Artículo 107 de la Carta, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, surge, sin duda, que de tal mandamiento superior resulta una prohibición para todos los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a varios partidos o movimientos políticos que tengan personería jurídica. Empero, es lo cierto que la norma constitucional no estableció la desobediencia a tal prohibición como una causal de pérdida de investidura de los congresistas, ni dispuso sanción alguna para su incumplimiento, es así, que en este orden de ideas advierte la Sala que ya ha tenido oportunidad de examinar el punto relacionado con la doble militancia política como causal de pérdida de investidura para concluir que aquella no constituye causal de la misma. (M.P Germán Rodríguez Villamizar., 2004)



Una vez entrado en vigor el Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el Artículo 107 constitucional, se considera la prohibición de ser parte paralelamente a más de un partido político. Sin embargo, la posición de la jurisprudencia del Consejo de Estado continuó siendo restrictiva frente a lo normado constitucionalmente, puesto que si bien la Carta establecía la imposibilidad de pertenecer de manera paralela a varios partidos o movimientos políticos, en el criterio del Consejo de Estado, dicho mandato no estipulaba la pérdida de investidura, sanción por su incumplimiento o generación de algún tipo de inhabilidad que impidiera desempeñar un rol en un cargo público de elección popular.

En el año 2005, y atendiendo a la modificación realizada por el Acto Legislativo 01 de 2003, esta Corte dio un giro a su tesis restrictiva en cuanto a la sanción por incurrir en doble militancia, e indicó en sus pronunciamientos que la inobservancia de lo establecido en el Artículo 107 constitucional se configuraría como causal de nulidad del acto que realiza elección, basándose en el Decreto 01 de 1984 que había formulado la declaratoria de nulidad de los pronunciamientos administrativos que contraríen normas de rango superior en las que deberían recaer su fundamento, siendo el caso particular la prohibición de doble militancia a que hace referencia el Artículo 107 ya mencionado.

A continuación, se muestran algunas referencias jurisprudenciales, que soportan lo referido:

Gráfico 1 Referencias jurisprudenciales

SENTENCIA	RADICADO	MG. PONENTE	ACTOR	DEMANDADO
25 de Mayo de 2005 – H. Consejo de Estado.	2003-1463-01 y 2004-00132-01.	Germán Rodríguez Villamizar	Ciro Alfonso Galvis y Erwin Romero	Rafael Orlando Santiesteban Millán (Senador de la República)
19 de Enero de 2006 – H. Consejo de Estado.	2004-00002-02(3875)	Darío Quiñones Pinilla	Tiberio Villareal Ramos	Alcalde y Concejales Municipio de Rionegro – Santander periodo 2004-2007.
01/11/2012 – Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado	2012-00091-01(PI)	María Elizabeth García González	Duber Morales Serna	Albert Jhony Cortés Cardona

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, a pesar de no estar configurado el transfuguismo de manera específica como causal de nulidad de los actos administrativos, el tribunal consideró que el haber incurrido en doble militancia, ir en contra de una disposición constitucional, implicaría que el acto administrativo de elección naciera a la vida jurídica con vicios de nulidad. Tal fue la tesis sostenida temporalmente hasta que esta corte dio nuevamente un giro y retomó la tesis sostenida antes de 2005, bajo la cual no se consideró la doble militancia como causal de pérdida de investidura, dado que la norma no había establecido un tipo de sanción específico.

Para el año 2007, en la jurisprudencia sobre la doble militancia, tomó posición la tesis consistente en que el tema objeto de investigación puede verse inmerso en vicios que llevarían a la declaratoria de nulidad dada la contrariedad a lo indicado en el Artículo 107 de la Carta Constitucional. No obstante, también tuvo pronunciamientos de no declaratoria de nulidad en caso de transfuguismo, como es lo sucedido en la Sentencia 2007-00219-01 de Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, donde consideró que:

La inobservancia de la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, contenida en el Artículo 107 inciso segundo de la Constitución Política no ha sido consagrada por la Constitución o la ley como constitutiva de causal de nulidad electoral. (M.P. Filemón Jiménez Ochoa. 2009)

El alto tribunal dejó sentada la tesis respecto a la doble militancia, y reiteró en su jurisprudencia que lo contenido en el Artículo 107 constitucional no puede ser tenido como causal de nulidad de la elección, ni inhabilidad para acceder a cargos públicos de elección popular. Así lo expresó el Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Quinta, expediente 2008-00308-01:

La Sala precisa que “indistintamente de la situación fáctica, esto es, si el demandado incurrió o no en actos de doble militancia política, para decidir el cargo basta señalar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación y esta Sección en forma reiterada se han pronunciado en el sentido de que la inobservancia de la prohibición contenida en el inciso segundo del Artículo 107 de la Constitución Política por sí sola no constituye inhabilidad para acceder a cargos o corporaciones públicas de elección popular, de la que puedan derivarse las causales de pérdida de investidura o de nulidad electoral”.

... En efecto, (...) si bien el constituyente incorporó esta prohibición, no estableció ninguna consecuencia jurídica por su infracción, y de ninguna norma se puede derivar que ella constituya causal de inhabilidad para ser elegido miembro de una corporación pública o para un cargo de elección popular. (M.P Mauricio Torres Cuervo, 2009. Subrayado fuera de texto).

Concordancias de la tesis sostenida por el Consejo de Estado, durante el periodo de análisis.

Gráfico 2: Referencias Jurisprudenciales 2004 a 2008

SENTENCIA	RADICACIÓN	MG. PONENTE	ACTOR	DEMANDADO
26 de Septiembre de 2008 – H. Consejo de Estado	2007-00219-01	Filemón Jiménez Ochoa	Maikel Rodríguez Mejía	Yoanis Beatriz Mejía Mendoza (Concejal Municipio de Riohacha periodo 2008-2011)
15 de Diciembre de 2005 – H. Consejo de Estado	2004-00025-01(3384-2285)	Reinaldo Chavarro Buriticá	Carlos Ernesto Camargo Asís y otros	Wilson Ladino Vigoya (Gobernador del Departamento de Vaupés 2004-2007)
23 de Marzo de 2006 – H. Consejo de Estado.	2004-01190-02(3874)	Filemón Jiménez Ochoa	Carlos Leonardo Hernández	Iovani Gómez Célis, Alfonso Riaño Castillo y Elisa Domínguez de Rueda (Diputados a la Asamblea del Departamento de Santander periodo constitucional de 2004 a 2007)
09 de Octubre de 2008 – H. Consejo de Estado	2007-00160-02	Susana Buitrago Valencia	Jesús Antonio Obando Roa	Antonio Restrepo Salazar (Diputado Departamento del Quindío)
16 de Octubre de 2008 – Consejo de Estado	2007-00667-01	Mauricio Torres Cuervo	Oscar Julián Sanabria Ospina	Luis Fernando Castañeda y Jorge Mantilla (Concejales del Municipio de Piedecuesta 2008-2011)
23 de Octubre de 2008 – H. Consejo de Estado	2007-00707-01	Susana Buitrago Valencia	Armando Ávila Campos y otro.	Carlos Arturo Reyes (Diputado Departamento del Tolima 2008-2011)
7 de Julio de 2009 – H. Consejo de Estado	2008-00308-01	Mauricio Torres Cuervo	María Honoria Chamizo Camacho	Yuler James Gallego Bedoya (Concejal Municipio de Popayán periodo 2008-2011)

Fuente: Elaboración propia

De tal manera, y de conformidad con la jurisprudencia analizada hasta la vigencia 2009, se puede inferir que incurrir en doble militancia no se consideró causal de nulidad para acceder a cargos de elección popular, dado que la sanción propiamente no se había determinado en la Carta Constitucional, pese a la prohibición expresa consagrada en el mismo texto, pues al no contener de manera taxativa las consecuencias de incurrir en doble militancia, no estaban dadas las condiciones para que el Consejo de Estado considerara la doble militancia como causal de nulidad. Dicha labor le correspondía legislar al órgano de su competencia, atendiendo a la separación de poderes, dejando las posibles sanciones en manos de los estatutos de cada partido. De esta manera, se fortaleció la autonomía de dichas colectividades, como se puede observar en la jurisprudencia del Consejo de Estado:

Gráfico 3: Referencias Jurisprudenciales 2007 a 2011

SENTENCIA	RADICACIÓN	MG. PONENTE	ACTOR	DEMANDADO
26 de Septiembre de 2008 – H. Consejo de Estado	2007-00219-01	Filemón Jiménez Ochoa	Maikel Rodríguez Mejía	Yobanis Beatriz Mejía Mendoza (Concejal Municipio de Riohacha periodo 2008-2011)
15 de Diciembre de 2005 – H. Consejo de Estado	2004-00025-01(3384-2285)	Reinaldo Chavarro Buriticá	Carlos Ernesto Camargo Asís y otros	Wilson Ladino Vigoya (Gobernador del Departamento de Vaupés 2004-2007)
23 de Marzo de 2006 – H. Consejo de Estado.	2004-01190-02(3874)	Filemón Jiménez Ochoa	Carlos Leonardo Hernández	Iovani Gómez Célis, Alfonso Riaño Castillo y Elisa Domínguez de Rueda (Diputados a la Asamblea del Departamento de Santander periodo constitucional de 2004 a 2007)
09 de Octubre de 2008 – H. Consejo de Estado	2007-00160-02	Susana Buitrago Valencia	Jesús Antonio Obando Roa	Antonio Restrepo Salazar (Diputado Departamento del Quindío)
16 de Octubre de 2008 – Consejo de Estado	2007-00667-01	Mauricio Torres Cuervo	Oscar Julián Sanabria Ospina	Luis Fernando Castañeda y Jorge Mantilla (Concejales del Municipio de Piedecuesta 2008-2011)
23 de Octubre de 2008 – H. Consejo de Estado	2007-00707-01	Susana Buitrago Valencia	Armando Ávila Campos y otro.	Carlos Arturo Reyes (Diputado Departamento del Tolima 2008-2011)
7 de Julio de 2009 – H. Consejo de Estado	2008-00308-01	Mauricio Torres Cuervo	María Honoria Chamizo Camacho	Yuler James Gallego Bedoya (Concejal Municipio de Popayán periodo 2008-2011)

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, se expidió el Acto Legislativo 01 de 2009, conocido como la Reforma Política de 2009, en el que se reiteró la prohibición de la doble militancia. Más adelante fue expedida la Ley Estatutaria 1745 de 14 de julio de 2011, por medio de la cual se adoptaron reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales.

Sin embargo, la jurisprudencia del Alto Tribunal continuó con la tesis acerca de las consecuencias de la doble militancia. La Sentencia con radicado 2011-00311-01² determinó que el constituyente derivado viene incrementando la disciplina de las agrupaciones políticas en aras del fortalecimiento de las bancadas.

El texto del Artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, mantiene idéntica la prohibición de que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. De igual manera, se mantuvo incólume que quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas no podrá escribirse por otro en el mismo proceso electoral.

La Ley Estatutaria 1745 de 14 de julio de 2011, en su artículo 2, amplía la prohibición de la doble militancia, ya no sólo a partidos y movimientos políticos con personería jurídica, sino también a los ciudadanos a quienes les prohíbe la participación simultánea en más de un partido o movimiento, y estableció que el incumplimiento de las reglas será sancionado de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

No obstante, en el año 2012, el Consejo de Estado, mediante Sentencia 2010-000053³, de la Sección Quinta con ponencia del Magistrado Alberto Yepes Barreiro, determinó que la doble militancia política no opera para el ciudadano elector, por cuanto la Constitución le respeta su derecho al voto frente al cual no puede oponerse una restricción constitucional, e indica que tanto los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 no determinaron ningún tipo de sanción correspondiente a la pérdida de investidura a causa de presentarse la doble militancia, puesto que sólo a partir de 2011 empezó a regir la Ley Estatutaria 1475.

Este criterio fue adoptado por la Sala Plena del Consejo de Estado dentro del radicado 2011-00708-00³

²Expediente 2011-00311-01 de 1 de noviembre de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Dr. Mauricio Torres Cuervo

Gráfico 4: Referencias Jurisprudenciales 2011 a la actualidad.

SENTENCIA	RADICADO	MG. PONENTE	ACTOR	DEMANDADO
H. Consejo de Estado - 12 de Abril de 2011	2010-01325-00	Enrique Gil Botero	Cesar Julio Gordillo Nuñez	Telésforo Pedraza Ortega
Sección Quinta H. Consejo de Estado. 23 de octubre de 2013.	2012-00052-01	Enrique Dussan Cabrera – Susana Buitrago Valencia	Andrés Mauricio Muñoz Leguizamo.	Acuerdo 010 del 12 de Diciembre de 2011 CNE.
15/11/2012 – Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado	2011-01787-01	Alberto Yepes Barreiro	Aníbal Ortiz Cuellar	Gabriel Karduss Valoyes (Concejal Del Municipio De Yumbo).
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. 3 de noviembre de 2011.	2011-02046-01	Marco Antonio Velilla Moreno	Reynaldo Robayo Muñoz	Consejo Nacional Electoral, Registraduría Distrital, JAL de Kennedy y Diana Alejandra Rodríguez Cortes.
Consejo de Estado – Sección Quinta. 2 de mayo de 2013	2011-0621-01	Alberto Yepes Barreiro	Franklin Eduardo de la Vega González	Carlos Arturo Cogolla Lara (Alcalde Municipio de Tierralta-Córdoba para periodo 2012-2015)

Fuente: Elaboración propia

Posterior a la expedición de la Ley Estatutaria 1475, el Consejo de Estado, mediante Sentencia 2011 -0311, determinó:

En primer lugar, se adopta una prohibición dirigida a los ciudadanos de carácter general, ya que se establece el no permitir a la ciudadanía pertenecer de manera paralela a más de un partido político. Una segunda, que no está dirigida a los ciudadanos partícipes en las consultas de partidos o movimientos políticos o en consultas interpartidistas, estableciendo que las personas que hagan parte de las consultas de un partido, no será posible su inscripción por el mismo durante el desarrollo de un mismo proceso electoral. Una tercera regla prevista en el último inciso del Artículo 107 se refiere a quien sea miembro de corporación pública y opte por hacer parte de elección por un partido diferente al suyo, deberá renunciar a su curul por lo menos 12 meses antes del primer día de inscripciones. (M.P Mauricio Torres Cuervo., 2012)

De igual manera, la sentencia proferida bajo ponencia del Magistrado Mauricio Torres Cuervo estableció dos modalidades adicionales de doble militancia, extraídas de la Ley 1475 de 2011:

En el Artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 fue definida la doble militancia e incorporó conductas de prohibición para los directivos de partidos, y definió un tipo de sanción para quien incurriera en infracción de la citada norma. Con lo anterior, se define una cuarta regla consistente en que quien se desempeñare en cargo de dirección, administrativo o control dentro de un partido o movimiento político, el cual haya aspirado o tenga aspiraciones a ser elegido en una dignidad de elección popular, tendrá prohibido el dar apoyo a candidato distinto de los que haya inscrito el partido al cual pertenece, y en caso de que aspire para presentarse a nueva elección con un partido diferente, deberá renunciar a la curul obtenida bajo las banderas y apoyo de su anterior partido político, con un tiempo no menor a doce meses antes de la inscripción.

Una última modalidad, citada en la Sentencia 2011- 00311-01¹ del Consejo de Estado, refiere que los directivos de partidos que tengan aspiración de ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por un partido diferente al suyo debe renunciar al cargo con doce meses de antelación a la postulación o a la aceptación de asignación o a ser inscrito como candidato.

Finalmente, la Ley 1745 de 2011 define una consecuencia de tipo sancionatorio al establecer que el incumplimiento de lo referido en su Artículo 2 constituye doble militancia que será sancionada de conformidad con los estatutos, y especifica que, para el caso de los candidatos, el hecho de incurrir en la mencionada conducta configura la causal para revocatoria de la inscripción.

En 2011 se expidió la Ley 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que determinó la doble militancia política como causal de nulidad de la elección por voto popular.

En 2013, el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativo consideró que incurrir en la mencionada conducta constituía nulidad de la elección en los casos en que el candidato se presentase a un cargo de elección popular o incurriera en alguna actuación contraria a la Constitución que mencionara tal prohibición. Adoptó la jurisprudencia del año 2005 a manera de obiter dictum, consistente en que a la nulidad de los actos de elección le son aplicables las causales del medio de control de nulidad simple.

En la sentencia 2011-00775-02 del 12 de septiembre de 2013, del Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro, se expone claramente que a la nulidad de los actos de elección también le son aplicables las causales del medio de control de simple nulidad. Esta sentencia optó por una visión diferente a la del Consejo de Estado en 2006 en cuanto a la proscripción de la doble militancia política.

Con todo lo anterior se establece un panorama más claro en la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo referente a la doble militancia política, puesto que las circunstancias definidas en los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 para inscribirse o participar de un proceso electoral contemplan la condición de que actuar en su contra y realizar inscripción de manera irregular implica que el acto de elección nazca a la vida jurídica con un vicio de nulidad. Hoy día, esta situación, en aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se encuentra prácticamente resuelta dada la condición que establece la doble militancia como causal de nulidad de los actos que declaren una elección de carácter popular, por lo que es posible demandar elecciones con fundamento en incursión de doble militancia política.

CONCLUSIONES

La noción de doble militancia ha evolucionado desde el Acto Legislativo 01 de 2009, en lo concerniente a su regulación y prohibición. La Ley Estatutaria 1475 de 2011 buscó blindar y fortalecer los partidos y movimientos políticos y creó mayor control, sanciones y seguimiento a procesos en los que se haya alguna modalidad de doble militancia. Los cambios referentes a la concepción de la doble militancia han sido de origen jurisprudencial durante el periodo comprendido entre 2003 a 2014.

El desarrollo jurisprudencial de las consecuencias de la doble militancia que comenzó a desarrollarse con mayor vigor a partir del año 2005 fijó posiciones claras al sostener que el trasfuguismo político podría acarrear un vicio en el proceso electoral que podría conducir a la declaratoria de la nulidad del acto de elección; sin embargo, esta teoría no tuvo eco al considerarse que las causales de nulidad de los actos administrativos son taxativas y no se podían ampliar por interpretación judicial. Esta tesis del Consejo de Estado duró hasta principios del año 2013, cuando la corporación dio un giro y consideró que la doble militancia constituía nulidad de elección popular, en el entendido que la doble militancia transgrede la norma que consagra la prohibición de militar en más de un partido a la vez. En este caso se traslada la irregularidad de la inscripción del acto de elección, puesto que surge a la vida jurídica un vicio insanable que no podría permanecer en el ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

Botero Prieto, M. (2010). La importancia de los partidos políticos para el desarrollo de nuestra democracia. *Nuevo Ajedrez Político*, 23-39.

García C., E. (3 de Noviembre de 2015). icesi.edu.co. Obtenido de icesi.edu.co: [//repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/77088/1/analisis_tratamiento_juridico%20.pdf](http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/77088/1/analisis_tratamiento_juridico%20.pdf)

Giraldo, F. (2014). Partidos políticos en Colombia. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer.

Gutiérrez Sanín, F. (2002). Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Editorial Norma.

Holguín, J. (2004). La reforma política en Colombia: un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducida en el Acto Legislativo 01 de 2003. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

M.P Filemón Jiménez Ochoa., Expediente 2007-00219-01 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 26 de 09 de 2009).

M.P Germán Rodríguez Villamizar., 2004-00132-01 (Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 25 de 05 de 2004).

M.P Mauricio Torres Cuervo., Expediente 2008-00308-01 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta 09 de 07 de 2009).

M.P Mauricio Torres Cuervo., Expediente 2011-00311-01 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 01 de 11 de 2012).

Medellín, P. (2007). Elecciones parlamentarias 2006: primeros rasgos del cambio en la política. Bogotá D.C.: Universidad Javeriana.

Nogales Gaitán, M. C. (2008). Efectos de la Ley de Bancadas en los Partidos Políticos 2008 Subtítulo: Efectos de la Ley de Bancadas en los Partidos Políticos. Bogotá D.C.

Pérez G, N. J. (2009). El sistema de partidos colombianos hoy, la pervivencia y persistencia de la personalización política. Salamanca: Instituto de Iberoamérica Universidad de Salamanca.

Reyes G., G. F. (2006). El régimen de bancadas y la prohibición de la doble militancia. Bogotá D.C.: Konrad Adenauer Stiftung.

EL PROGRAMA DE
DESARROLLO CON
ENFOQUE TERRITORIAL
PARA LA REGIÓN DEL SUR
DE CÓRDOBA:

UNA OPORTUNIDAD FALLIDA
PARA LA REPARACIÓN
INTEGRAL COLECTIVA

José Ricardo Chisco Moreno
Oscar Giovanni Sánchez Contreras

EL PROGRAMA DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA REGIÓN DEL SUR DE CÓRDOBA: UNA OPORTUNIDAD FALLIDA PARA LA REPARACIÓN INTEGRAL COLECTIVA

José Ricardo Chisco Moreno
Oscar Giovanni Sánchez Contreras

José Ricardo Chisco Moreno, Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Constitucional y Derechos Humanos Magister en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto. Actualmente es consultor en temas de derechos humanos, DIH, víctimas y comunidades étnicas.

Oscar Giovanni Sánchez Contreras, Administrador Público y Especialista en Gestión Pública de la ESAP, Magister en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto. Actualmente es consultor en formulación e implementación de temas de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

RESUMEN

Este artículo realiza un balance con enfoque crítico del proceso de formulación y de los obstáculos que enfrenta la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el Sur de Córdoba. Para ello, se demostrará que muy a pesar de los propósitos de dicho instrumento, concebido en el Acuerdo Final de Paz (AFP) suscrito entre el gobierno nacional y las FARC-EP en 2016 para posibilitar la transformación de las condiciones de vida de la población rural asentada en las regiones históricamente más abandonadas y golpeadas por el conflicto armado, no se contó con la participación efectiva en clave de sujetos políticos de las comunidades campesinas-colonas, indígenas y afrocolombianas, reflejando e interpretando su realidad y sus necesidades sociales, económicas y políticas más apremiantes, lo que aplazó una oportunidad histórica de reparación integral para la población más vulnerable y poner fin a un ciclo de violencia con sus secuelas de miseria y ruptura del tejido social, manteniendo intactas las condiciones que propician la negación de los derechos fundamentales más elementales al bienestar y buen vivir desde una perspectiva incluyente y multicultural como elementos característicos del Estado social y democrático de derecho.

El PDET en su momento se mostraba como una oportunidad histórica de avanzar en los cambios de paz con justicia social que tanto requerimos pero fueron más influyentes los intereses de las clases adineradas y el empresariado que nos gobiernan para entorpecer esos cambios que hoy seguimos en las mismas condiciones de atraso, miseria, hambre y violencia... más de lo mismo o sea todo como siempre. (Líder campesino del municipio de Tierralta).

Palabras clave:

Conflicto armado, participación, reparación integral, desarrollo territorial, inclusión social, multiculturalismo, transformación estructural, Estado Social y Democrático.



INTRODUCCIÓN

La Reforma Rural Integral (RRI) y la Reparación a las Víctimas se constituyen en los aspectos nodales del Acuerdo Final de Paz (AFP) suscrito entre el gobierno colombiano y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Uno de los grandes propósitos de dicho acuerdo es el cierre de las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad, particularmente en las regiones con mayor abandono estatal, NBI y con mayor presencia de factores generadores de pobreza y violaciones a los derechos humanos. Para contrarrestar este fenómeno estructural, la RRI planteó la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) cuyo propósito es contribuir a mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y la construcción de escenarios de paz territorial. Esta herramienta de planificación del desarrollo es novedosa dentro de los ejercicios de planeación y apuesta por la participación comunitaria en acciones de abajo hacia arriba (Stöhr y Todling, 1979; Stöhr 1981) respondiendo a las necesidades diferenciadas de las comunidades beneficiarias.

Este artículo explica, desde un enfoque crítico, por qué el PDET para el Sur de Córdoba que se formuló con base en una metodología estandarizada previamente establecida en el Decreto Reglamentario 893 de 2017 bajo la dirección de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), no responde a las necesidades e intereses de las comunidades campesinas-colonas, indígenas y afrocolombianas, con lo que se redujo el enfoque transformador, territorial y pluriétnico a un aspecto meramente formalista o declarativo. Para el efecto, en primer lugar, se realiza una descripción del marco general del Acuerdo Final de Paz (AFP) en lo que atañe a la Reforma Rural (RRI) y el propósito de los PDET en la construcción participativa y comunitaria del modelo de desarrollo territorial para las comunidades rurales

En segundo lugar, se describe la metodología que se utilizó para el desarrollo del trabajo de investigación acudiendo a la fundamentación teórica y el trabajo de campo basado en entrevistas semiestructuradas y grupos focales que permitieron la verificación de la hipótesis formulada referida al por qué el proceso de formulación del PDET no responde a la realidad y visiones de las comunidades rurales beneficiarias.

En tercer lugar, se realiza una caracterización del contexto de la subregión del Sur de Córdoba y la identificación y análisis de los obstáculos que enfrenta la implementación del PDET, en la perspectiva de contribuir a la transformación de las condiciones socioeconómicas y políticas desde el reconocimiento de las problemáticas y necesidades diferenciadas del conjunto de actores territoriales en clave de reparación integral colectiva con perspectiva pluriétnica y multicultural. Finalmente, se ofrecen las conclusiones referentes a la implementación del PDET en la Subregión del Sur de Córdoba.

EL PDET COMO INSTRUMENTO DINAMIZADOR DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL (RRI)

Producto de los diálogos y las negociaciones para poner fin a más de 50 años de confrontación armada, celebradas en La Habana (Cuba) durante un período de 4 años, entre el gobierno colombiano y la dirigencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP), se suscribió el 24 de noviembre de 2016, el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante el Acuerdo Final de Paz AFP).

Los ejes de la Reforma Rural Integral (RRI) y el de las Víctimas fueron los aspectos más significativos para contribuir al cierre de los ciclos de violencia histórica y la transformación de las condiciones sociales, económicas y políticas de las comunidades rurales ubicadas en las regiones con mayor número de NBI, la precaria presencia estatal, los cultivos de uso ilícito y los mayores índices de violaciones a los derechos humanos con ocasión de la dinámica del conflicto armado interno (Duncan et al, 2011).

Como resultado de la implementación gradual del AFP en la RRI, se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET), para promover la desconcentración de la tierra y la democratización de la propiedad con función social (Tobón, sf), lo mismo que propiciar la integración de las regiones más excluidas y abandonadas por el Estado colombiano, asegurar el pleno disfrute de derechos de la ciudadanía rural, erradicar la pobreza y promover el desarrollo con igualdad. Eso, a su vez, redundaría en la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia como fórmula de resolución de las inequidades sociales, económicas y políticas (Leiva, 2016). Para materializar dichos propósitos, se agruparon 170 municipios en 16 zonas focalizadas, de las cuales hace parte la región del Sur de Córdoba, constituida por los municipios de Montelíbano, Puerto Libertad, San José de Uré, Tierralta y Valencia.

DE LA VIOLENCIA HISTÓRICA A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ CON ENFOQUE TERRITORIAL

Para cumplir con los objetivos de la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en cada zona priorizada, en el AFP se previó que en cada territorio debía elaborarse de manera participativa, amplia y pluralista un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Este debía permitir, partir del reconocimiento de las particularidades sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de cada zona, resolver con fundamento en dichas particularidades las necesidades diferenciadas de sus habitantes (PMI, 2017). De esta manera se podría concebir la construcción de estrategias para aclimatar la paz territorial (Jaramillo, 2014) en las que quedan proscritas todas las pretensiones de imponer modelos homogenizantes que desconozcan las diversas formas de ser y estar en los territorios por parte de los distintos actores sociales y políticos. En consecuencia, se abre paso la formulación de diagnósticos participativos que interpreten las necesidades de las comunidades y sus organizaciones de base desde un enfoque étnico, de género y reparador-transformador (Estrada, 2004), que supere tanto la estrechez de las visiones técnicas como los intereses políticos y económicos de los poderes locales

CONDICIONES ESTRUCTURALES DEL SUR DE CÓRDOBA

El Departamento de Córdoba, ubicado en el Caribe colombiano, tiene una población total de 1.788.648 habitantes, de los cuales el 47% pertenece a la ruralidad. Según cifras del DANE, tiene un índice de 59% de NBI. La zona del Sur de Córdoba está formada por cinco municipios, Tierralta y Valencia en la denominada subregión del Alto Sinú, y Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré, que conforman la denominada subregión del San Jorge, focalizados como la zona 14 dentro de los 170 municipios beneficiarios de los PDET. Esta se caracteriza por abundantes recursos naturales renovables (fuentes hídricas, maderas, biodiversidad) y no renovables (minerales como el carbón, ferroníquel y otros).

Presenta alta concentración de la tenencia de la tierra, pues de las 1.030.740 hectáreas que la conforman, el 69.3% corresponde a predios mayores de 100 has y el 30.6% a predios menores de 100 has. Los campesinos sin tierra viven en extrema pobreza, en medio de relaciones de semifeudalidad o esclavitud (CINEP, 2014).

Hay presencia de comunidades indígenas pertenecientes a las etnias Embera Katio (agrupados en dos resguardos, en el Nudo de Paramillo y en la Quebrada Cañaveral del río San Jorge) y Zenú (Alto San Jorge y, en menor proporción, en los municipios del Alto Sinú), como también población afrocolombiana, concentrada en el municipio de San José de Uré

En este territorio, que se articula con el Urabá, bajo Cauca antioqueño y subregión de la Mojana, predomina la ganadería extensiva y las industrias y megaproyectos extractivos entre los que se destacan la empresa minera de níquel “Cerro Matoso” en jurisdicción de Montelíbano, la Hidroeléctrica de Urrá I en jurisdicción del municipio de Tierralta, y Minerales Córdoba con sede en el municipio de Puerto Libertador. También hay extensas zonas de cultivo y procesamiento de coca en el Parque Natural del Nudo de Paramillo (Acosta, 2013, pp-38). Estas condiciones geográficas, sociales y económicas han concitado el interés y la presencia de grupos armados ilegales, como las guerrillas tradicionales (EPL y FARC) y grupos paramilitares (AUC, Águilas Negras y Autodefensas Gitanitas de Colombia-AGC), quienes se han venido disputando el control de las rutas y los corredores naturales para las acciones militares y el desarrollo de enclaves de economías ilícitas, (Delgado et al, 2017).

EL MODELO DE FORMULACIÓN ESTANDARIZADA DEL PDET PROPUESTO POR LA ART

Por disposición del Decreto Reglamentario 893 de 2017, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) es la entidad encargada de la construcción y posterior revisión y seguimiento de los PATR de los PDET. Esta agencia diseñó una ruta de planeación participativa del PDET consistente en tres etapas:

- *Etapa submunicipal o veredal*: Fue la primera etapa de la ruta de planeación participativa y cuenta con un momento de trabajo colaborativo interno llamado Alistamiento, en el que se identifica el mapa de actores de cada uno de los cinco municipios y se realiza la convocatoria. Esta se realizó a través del relacionamiento con los actores del territorio, bajo la premisa de tener una convocatoria amplia y plural. Tuvo dos momentos participativos: La Preasamblea, que reunió a 150 representantes de los núcleos veredales, y el Grupo Motor, que reunió a los delegados de los núcleos veredales. Los delegados trabajaron en mesas y construyeron los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional – PCTR.

- *Etapa municipal:* Fue la segunda etapa de la ruta de planeación participativa del PDET. Inició con un trabajo comprensivo de la información recogida y requerida. Se compuso del Prealistamiento y los Diálogos Preparatorios, y su objetivo fue el de construir insumos (propuesta de visión y diagnóstico y análisis de planes) y preparar a los equipos y actores para la elaboración del Pacto Municipal para la Transformación Regional PMTR. Tuvo dos momentos participativos: La Precomisión municipal, a la que asistieron delegados comunitarios, delegados de víctimas, PNIS, organizaciones sociales, institucionalidad y otros actores claves del municipio, y la Comisión municipal, con delegados comunitarios del grupo motor, delegados de la Precomisión, delegados de víctimas, PNIS, autoridades étnicas y representantes del Estado.

- *Etapa Subregional:* Es la tercera y última etapa de la ruta de planeación participativa del PDET. Contó con una fase de aprestamiento en la que se analizó el PMTR y se organizaron los insumos requeridos para seguir con el proceso y sus momentos participativos. El aprestamiento se compuso del Prealistamiento y los Diálogos Preparatorios. Esta fue la instancia donde finalizó el proceso de planeación participativa. Allí se consolidó el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) a diez años

El insumo principal de este nivel fueron los Pactos Municipales a partir de los cuales se definieron aquellas iniciativas con impacto regional, así como otras iniciativas subregionales que se integraron al proceso. Las propuestas debieron enmarcarse en los objetivos de la RRI, el Acuerdo de Paz y el PDET. En esta etapa se socializaron las propuestas municipales para unificar y construir el Plan de Acción Regional. En la visión de la ART se diseñaron ocho pilares a modo de ejes temáticos que orientan la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR):

- PILAR 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo
- PILAR 2: Infraestructura y adecuación de tierras
- PILAR 3: Salud
- PILAR 4: Educación rural y primera infancia
- PILAR 5: Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural
- PILAR 6: Reactivación económica y producción agropecuaria
- PILAR 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación
- PILAR 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz

BALANCE DE LA ART SOBRE LA CONSTRUCCIÓN ADELANTADA Y DE LAS FASES DE IMPLEMENTACIÓN DEL PDET Y DEL PATR

Según la Gerencia Regional de la ART para el departamento de Córdoba, el porcentaje de implementación del PDET y del PATR se encuentran en un 85%. Ya agotó la tercera etapa de la ruta de planeación participativa, denominada, Etapa Subregional, y se cuenta con el insumo principal de este nivel, que son los Pactos Municipales de los cinco municipios focalizados de la zona del Sur de Córdoba. A partir de ahí, se definieron las iniciativas de impacto regional, así como otras iniciativas subregionales propuestas por actores que se integraron al proceso en este nivel, y se hizo la convocatoria para consolidar, construir y aprobar el Plan de Acción que refleje una visión regional de transformación del territorio.

Estuvieron presentes cerca de 250 delegados comunitarios, étnicos, comunidad LGBTI y representantes de instituciones. También asistió el Alto Consejero para la Estabilización, delegados de la Gobernación, alcaldes, el director de la ART y el respectivo equipo regional. (Entrevista a funcionaria ART, abril de 2019).

BALANCE DE LOS LÍDERES Y ORGANIZACIONES CAMPESINAS, INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANAS SOBRE EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PDET

En diálogo con líderes y representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas del Sur de Córdoba, se evidenció que el diseño institucional de los ocho pilares a modo de ejes temáticos y las tres etapas constitutivas de la Ruta de Planeación (y formulación) Participativa del PDET, no partieron de un diagnóstico participativo comunitario que documentara las particularidades de todos los actores y sus formas propias de ser y estar en los territorios, como tampoco las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y productivas que los caracterizan (Entrevista a líder campesino ACSUCOR, marzo de 2018).

Es ilustrativo el testimonio de un representante de la comunidad campesina: “La ART presentó una propuesta dizque técnica de pilares sobre las cuales debíamos trabajar sin aceptar ningún tipo de discusión o debate sobre la pertinencia para el contexto de la región del sur de Córdoba, señalando de conflictivos a los participantes que llamaron a que se aprobara en asamblea o negándoles o limitándoles el uso de la palabra” (Entrevista a líder campesino del municipio de Puerto Libertador, marzo de 2019).

También se evidenció que, si bien el Decreto 893 de 2017 contemplaba la inclusión del Enfoque Étnico de los PDET y PATR que obliga la consulta previa con los grupos y comunidades étnicas beneficiarias, en la práctica no se propiciaron espacios autónomos de decisión para que las autoridades indígenas pudiesen deliberar y ofrecer sus puntos de vista y se garantizara que la estructura metodológica de formulación y las propuestas a incluir estuvieran en consonancia con sus Planes de Vida (PIVI), Planes Étnicos de Salvaguarda, planes de manejo ambiental, planes de ordenamiento territorial y otros similares

Líderes indígenas del Alto Sinú manifestaron haber sido invitados a reuniones meramente informativas y no diseñadas para surtir la debida consulta de la estructura metodológica de formulación participativa acorde con sus intereses y necesidades diferenciadas: “hubo reuniones de diagnósticos en el territorio, pero, meses después no se tuvieron en cuenta y por ende no percibimos el beneficio del programa, así como una reparación colectiva a los daños sufridos por el conflicto. Para nosotros, la formulación e implementación del PDET, lo entendemos a modo de un mero requisito más de cumplimiento por parte de las entidades estatales, y no de tomar en cuenta nuestras inquietudes y problemáticas” (líder indígena de los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde, mayo de 2019).

Agregan que las comunidades beneficiarias de base no conocían la metodología de planeación participativa. Un líder campesino entrevistado comentó: “la organización por parte de la ART de los denominados núcleos veredales quedó mal hecha, pues hubo veredas que para nada tenían que ver en su realidad o contexto la una con la otra”.

Ocurrió de idéntica forma con la definición de los ocho pilares que estructuran la columna vertebral de los PDET, pues nunca fueron concertados y el alcance de su contenido no fue analizado y discutido de manera detallada, con lo que se perdió el objetivo de propiciar el aporte de las comunidades y sus organizaciones representativas (líder indígena de los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde, mayo de 2019).

No se tiene información sobre las iniciativas surgidas desde las unidades básicas de planeación o, como se denominan en de la metodología, los núcleos veredales, lo cual evidenció un cercenamiento de la planeación participativa (Korstanje, 2009), toda vez que las decisiones de peso se tomaron durante las fases en las que asistieron solamente los delegados de las alcaldías, las empresas que desarrollan actividades minero-energéticas en los territorios y, por último los alcaldes de los cinco municipios focalizados, el gobernador y el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto.

Tampoco se cuenta con información sobre el estado actual de la implementación del PDET para el Sur de Córdoba. Las comunidades campesinas e indígenas manifiestan que aún no ha habido claridad sobre la fase de implementación de cada una de las propuestas aprobadas en el PATR, debido a que desde la ART aseguraron que no les corresponde como función la implementación de los PDET, debido a que esta institución sólo es un articulador de la oferta y encargado únicamente de apoyar la construcción de los PDET. Tampoco existe claridad de la apropiación de los recursos y la destinación específica para el cumplimiento del PDET para el sur de Córdoba, pues si bien existe el documento CONPES 3932 de 2018, correspondiente al Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), no hay certeza de los presupuestos finalmente asignados en desarrollo del principio de coordinación y subsidiariedad entre los gobiernos nacional, regional y municipal.

En la siguiente tabla se presentan las demandas y consideraciones de mayor relevancia para las comunidades campesinas e indígenas, como también las acciones que contribuirían a garantizar la superación de condiciones económicas, sociales y culturales de marginalidad:

Tabla 1. Iniciativas que no quedaron incorporadas dentro del PATR

Iniciativas formuladas por líderes campesinos entrevistados y líder indígena	Iniciativas con mayor ponderación en el PATR.
No está la tierra, no se sabe de dónde saldrá la tierra para los campesinos. La normatividad no permite saber cómo esos 3 millones de hectáreas van a pasar a ser tituladas al campesino.	Gestionar ante las autoridades ambientales (CAR-CVS, PNNP, MADS, y CORANTIOQUIA), la formulación, ejecución de programas y proyectos específicos, seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río San Jorge- POMCA SA.
La construcción de las zonas de reserva campesina es una figura que se encuentra amparada por la Ley 160 de 1994, que es la que permite que el campesino proteja el territorio de una manera integral y tenga acceso a su propiedad, uso y aprovechamiento.	Precisar en campo los linderos del Parque Nacional Natural de Paramillo localizado en los 4 municipios PDET del Sur del Departamento de Córdoba, y desarrollar espacios de concertación para el establecimiento de acuerdos de uso y manejo con la población campesina que habita al interior del Área protegida.
Es paradójico ver como el Decreto 1122 aplicaba para la sustracción de suelos pero en favor de las empresas minero-energéticas. Por el contrario, la titulación de predios y formalización de la tierra a los campesinos no se ve en esta normatividad.	Diseñar y construir un sistema de senderos de interpretación, senderos caminantes, senderos de observación de aves al interior del PNN de Paramillo, integrado por un sistema de cable aéreo, por fuera del área protegida, esto en el marco de un plan de desarrollo ecoturístico, que cubra las áreas del PNN de Paramillo en jurisdicción de los municipios de Tierralta y Montelibano.
Se cambió la vocación del territorio, contrario a las exigencias de las comunidades. El PATR dice que será un territorio agroindustrial con énfasis en turismo, lo que hace que la industria ingrese y acapare los baldíos y abre la puerta a las ZIDRES.	Estructurar y poner en marcha un modelo de producción económica con el objeto de asegurar la comercialización sostenida en el mercado local, regional, nacional e internacional de los productos y servicios de artesanías, etnoturismo, ecoturismo, agroturismo y confecciones de los grupos étnicos en la subregión del Sur de Córdoba.

Fuente: Elaboración propia

Los requerimientos más solicitados por las comunidades campesinas e indígenas en las fases sub-municipales no tuvieron el suficiente posicionamiento dentro del PATR, lo que generó un cercenamiento de la planeación participativa y quebrantó ese principio fundante de la planeación desde abajo (Andrade, Santamaría, sf). En ese sentido, va en contravía de lo planteado por la Misión de Observación Electoral (MOE) en el primer Informe de observación a lo PDET, la cual señala:

“Así las cosas, la construcción de los PMRT y PATR deben tener fundamento en las iniciativas surgidas en el nivel veredal, razón por la cual, en caso de que surjan nuevas iniciativas o modificaciones sustanciales a las existentes, estas deben ser aprobadas mediante mecanismos democráticos que den una mayor preponderancia al voto de los Delegados de los núcleos Veredales, dado su rol, responsabilidades y preponderancia en la ejecución de la PDET; además de ser una garantía de transparencia y legitimidad de la base participativa radicada en el nivel veredal” (MOE, 2018, p.57).

Adicional a esta recomendación, se suma la vinculación de organizaciones para la construcción de los PDET, en aras de la participación y la legitimación de los actores históricamente afectados. También se informa sobre el riesgo de politización de algunos actores en estos espacios, ya que estos programas tienen acciones para desarrollár y un gran presupuesto para ejecutar. La articulación con los PISDA es un factor sensible porque estos programas son garantía para la sustitución voluntaria de los cultivos.

OBSTÁCULOS QUE ENFRENTA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PDET EN EL SUR DE CÓRDOBA

Disputa entre facciones paramilitares por el control territorial y de las economías ilícitas

Pese a los anuncios gubernamentales de fortalecimiento de la institucionalidad en las zonas abandonadas por las FARC-EP como resultado de su proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil, no se han hecho esfuerzos tangibles de fortalecimiento de la inversión social y de garantía del goce efectivo de derechos en los municipios que constituyen la subregión del Sur de Córdoba. Ante ese vacío de poder, actores armados emergentes se disputan el control de zonas estratégicas para el desarrollo de enclaves de sus economías de extracción de rentas ilícitas, principalmente de la cadena productiva de la coca y sus derivados, la minería ilegal (Duncan, et al, 2011), el cobro de extorsiones, el ejercicio del sicariato y la eliminación de contradictores políticos o personas que se opongan a sus planes.

Existe en la actualidad una cruenta disputa entre dos facciones de corte paramilitar, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia-ACG y el Frente Virgilio Peralta Arenas o “Caparrapos”⁴ quienes han intensificado sus acciones violentas para asegurarse el control de corredores naturales y circuitos que les faciliten ejercer el monopolio del tráfico de drogas, armas y contrabando de combustibles.

Han establecido pactos de colaboración y no agresión con las disidencias de las extintas FARC, formadas por antiguos milicianos y combatientes que no se acogieron al proceso de paz o que, descontentos con la implementación de las políticas de reincorporación económica, social y política, abandonaron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los posteriores Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y fueron desertando, cansados de los incumplimientos y por el asedio de las facciones paramilitares (Defensoría, 2018).

⁴ Esta información se encuentra documentada en el informe del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo N° 083 de 2018

Las AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) son la principal estructura paramilitar que ha copado el territorio antes ocupado por los frentes 5, 18 y 58 de las FARC-EP, en los municipios de Tierralta, Montelíbano y Puerto Libertador.

En consecuencia, de acuerdo con los estudios realizados por Trejos, Badillo e Irreño (2019), la Subregión del Sur de Córdoba es la zona de la región con más riesgo de intensificación del conflicto por parte de las nuevas estructuras ilegales que pretenden tomar el territorio a sangre y fuego y expandir sus actividades de cultivos ilícitos. La presencia de grupos armados organizados, GAO, en esta Subregión propicia el desarrollo de acciones armadas en conjunto con los cultivos ilícitos y la minería ilegal.

El informe de la UNODC (2018) alertó sobre el aumento del área sembrada de coca en el departamento de Córdoba, que entre 2016 y 2017 fue de 2.112 has, lo que representa un 79 % más de coca sembrada (Trejos, Badillo, Iremos, 2019, p...). Las infracciones al DIH y los asesinatos contra líderes sociales guardan estrecha relación contra el proceso de sustitución voluntaria de coca, por lo que se configuran como un grave obstáculo para la reparación colectiva y la protección de las comunidades asediadas por la ilegalidad.

Ilustración 1. Factores que determinan la conflictividad en el Sur de Córdoba.

Subregión	Departamento	Municipio	Presencia de cultivos ilícitos	Presencia de minería ilegal	Presencia de GAO	Presencia del ELN	Acciones armadas (2018)	Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (2018)
Sur de Córdoba	Córdoba	Montelíbano	Si	Si	Si	No	3	1
		Puerto Libertador	Si	Si	Si	No	4	1
		San José de Uré	Si	Si	Si	No	3	9
		Tierralta	Si	Si	Si	No	4	2
		Valencia	Si	No	Si	No	0	0

Fuente: Trejos, Badillo, Irreño, 2019.

Homicidios selectivos de líderes sociales y criminalización de la protesta social y del apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz

Han aumentado significativamente los homicidios selectivos contra líderes comunitarios, presidentes de juntas de acción comunal, miembros de organizaciones campesinas y defensores de derechos humanos, personas que apoyan o simpatizan con la implementación de los programas derivados del Acuerdo Final de Paz, como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), antiguos militantes de las FARC o voceros de su nueva organización política en el marco de su reincorporación a la vida civil.

Esta situación limita la acción de los programas del Punto 2 del Acuerdo “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” para dismantelar los grupos criminales asociados al paramilitarismo y para proteger a los líderes sociales, comunitarios y políticos. Pese a la reglamentación del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO), la violencia en su contra se mantiene, pues, desde su creación, en la subregión han sido asesinados más de 70 líderes sociales y comunitarios (Verdad Abierta, 2018).

Un líder campesino de ACSUCOR refirió:

“En el PAO le planteamos a la Ministra del Interior que la garantía de seguridad en los territorios es implementar tal cual el Acuerdo de Paz, a lo que respondió que el Gobierno apenas ha llegado a acomodarse y que el Acuerdo de Paz está desfinanciado, a sabiendas de la existencia de un fondo denominado como Fondo de Paz que lo financian los países garantes y en el cual el gobierno solo debía aportar el 30%”.

Si el gobierno nacional no toma medidas estructurales para prevenir la persecución y asesinato de líderes sociales ni tampoco implementa el PAO, las comunidades en los territorios quedan a merced de los grupos ilegales y totalmente desprovistas de cualquier garantía de seguridad para la participación política. Claramente es una limitante y por lo tanto es un obstáculo que impide el desarrollo territorial y la superación de condiciones de vulnerabilidad. Aunado a lo anterior, la Fundación Cordobexia reveló un listado de 32 líderes asesinados desde 2016 hasta julio de 2019, 70 líderes amenazados y sin esquemas de seguridad la mayoría de estos líderes. El mismo informe de esta fundación alerta sobre la amenaza a reincorporados que se encuentran en esta zona del país (Nota la w, 2018).

Otro aspecto a considerar es el recrudecimiento de las formas represivas de control al ejercicio legítimo de la protesta social, pues las acciones del ESMAD han tenido visos de brutalidad policial, como los perpetrados en contra de la población beneficiaria del PNIS en el Sur de Córdoba, quienes fueron atacados en varias ocasiones cuando se encontraban en el refugio humanitario ubicado en un predio aledaño al municipio de la Apartada en la región del San Jorge, incluso aprovechando lo descampado del lugar, las horas de las noches y usando armas con proyectiles calzados con tornillos, clavos y otros materiales proscritos (CCJ, 2018).

MODELO DE DESARROLLO DE CORTE EXTRACTIVISTA Y DEPREDADOR DEL AMBIENTE

Si bien las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes han refrendado su vocación agrícola y de conservación de la madre naturaleza, los planes de desarrollo económico puestos en marcha desde el nivel central del gobierno siguen apostando por un modelo de desarrollo de corte extractivista y depredador del medio ambiente, que al lado de la creciente concentración de la tierra en pocas manos, amenazan la pervivencia de los modelos de economía de *pancoger* y las prácticas de un modelo de desarrollo sustentable, cooperativo y solidario. Donde no existe espacio para la defensa del ambiente y, por el contrario, se incentivan los monocultivos para la agroexportación (CCJ, 2019) y se allana el camino para la mayor presencia de empresas y megaproyectos mineros, cambia drásticamente la vocación de los suelos rurales detrás del discurso de la competitividad y el fortalecimiento de la inserción económica en los mercados globales.

A este respecto cabe mencionar la política de tratamiento al problema de las drogas ilícitas, que no persigue a los grandes capos o carteles, sino a las comunidades campesinas que atadas a formas de esclavitud o semifeudalidad han sobrevivido a las embestidas del modelo extractivista mediante el cultivo de hoja de coca, y quienes han recibido, como respuesta del Gobierno Nacional, represión policial y judicialización, además de la aspersión aérea que ha afectado sus formas tradicionales de subsistencia y afectado las fuentes hídricas y menoscabado su salud.

5. Pancoger es el modelo de Reforma Rural Integral que acordaron el gobierno de Colombia y las FARC. Se denominan así a aquellos cultivos que satisfacen parte de las necesidades alimenticias de una población determinada.

Disputas entre el modelo de Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).

Una de las aspiraciones de las comunidades rurales que se intentó plasmar en la formulación participativa de los PDET y los PATR fue la constitución de Zonas de Reserva Campesina que les permitiera contar con un instrumento contemplado en la Ley 160 de 1994 para el fortalecimiento de la economía campesina, regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías y dar preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos. Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural

Económico y Social (ZIDRES) (Leiva, 2016) persiguen, más allá de su retórica, fomentar la presencia de proyectos agroindustriales a gran escala, no solo en tierras privadas, sino también baldías, lo que equivaldría a que los trabajadores agrícolas deban asociarse forzosamente con las empresas y sean éstas las que desarrollen estos proyectos para acrecentar sus ganancias por medio de la titulación de las unidades agrícolas familiares.



Antagonismos irreconciliables entre el PDET y el Plan Nacional de Desarrollo (Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022) y el Programa de Desarrollo Municipal de la administración elegida para los períodos de vigencia del PDET.

El Plan Nacional de Desarrollo, denominado “Pacto por la Equidad 2018-2022”, establece tres ejes para la cuestión agraria: la regularización de la propiedad, el ordenamiento productivo y las cadenas de valor, que consolidan un modelo de desarrollo económico en el que predominan los megaproyectos industriales que explotan recursos naturales renovables y no renovables como fuente de materias primas de exportación (minería, energía, agroindustria) y, de otro lado, el fomento del turismo y la denominada “economía naranja”. Este Plan impone a los municipios del país hacer un inventario de sus bienes y riquezas potenciales para insertarse en el modelo hegemónico y recibir los respaldos financieros necesarios (CCJ, 2019).

De esta manera, se abre camino una mayor profundización de la vocación minero-energética de la subregión del Sur de Córdoba en detrimento de la vocación de desarrollo agrícola sustentable y de renuncia al modelo extractivista y depredador. Dado que el decreto reglamentario de creación de los PDET señala expresamente que tanto estos como los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, existe el riesgo de los órganos de decisión del ámbito municipal interpreten que cualquier iniciativa que discrepe o tome distancia del modelo económico hegemónico sea tildada de incompatible y por ende, rechazada o eliminada. Esto contribuiría a frustrar las aspiraciones de las comunidades rurales en transformar sus condiciones de marginalidad, atraso y miseria.

En resumen, el Plan de Desarrollo 2018-2022 plantea un modelo de desarrollo económico basado en el mercado y perpetúa la consolidación del modelo centralista, toda vez que:

“En términos generales, el PND da continuidad al esquema de intervención territorial, en el cual el Estado tiene que ser llevado al territorio, por lo que las intervenciones se hacen desde el Estado central, en vez de crear Estado en el territorio, a partir de la descentralización de recursos y el fortalecimiento de los niveles territoriales de gobierno” (Restrepo y Peña, 2018, p. 3).

Lo anterior refuerza la idea de que los territorios no poseen autonomía para el desarrollo de sus habitantes, y que las decisiones de fondo vienen configuradas desde el gobierno central, junto con sus partidas presupuestales. La premisa que valida este argumento está en el artículo 1 de la Constitución Política: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (...). Claramente, al ser una república unitaria, el mando y la toma de decisiones residen exclusivamente en el nivel central y, por medio de mecanismos como el SGP y el Sistema General de Regalías, los recursos son destinados para garantizar el gasto público social en los municipios. Además, estas asignaciones presupuestales ya traen su destinación específica para atender programas de salud, educación y saneamiento básico y agua potable.

Limitaciones presupuestales de los municipios de sexta categoría para la financiación de los Programas de Acción para la Transformación Regional (PATR).



Los ingresos que perciben los cinco municipios focalizados del Sur de Córdoba, todos en categoría sexta, no permiten garantizar la oportuna y adecuada financiación de las inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, lo que se constituye en una seria limitación a la hora de programar y materializar las iniciativas contempladas en cada uno de los ocho pilares. Tanto la pobreza multidimensional⁶ como la pobreza monetaria⁷ constituyen elementos esenciales para medir el grado de afectación y privación que tienen los hogares en las cinco dimensiones básicas de bienestar (IPM) y la carencia en ingresos (Índice de pobreza monetaria) (DANE, 2018). Estos criterios fueron uno de los cuatro diferenciadores para establecer los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz y la creación de los PDET.

Fuente: GIFEX

6. Hace referencia a la medición directa de los niveles de vida en la población. Se analizan cinco dimensiones.

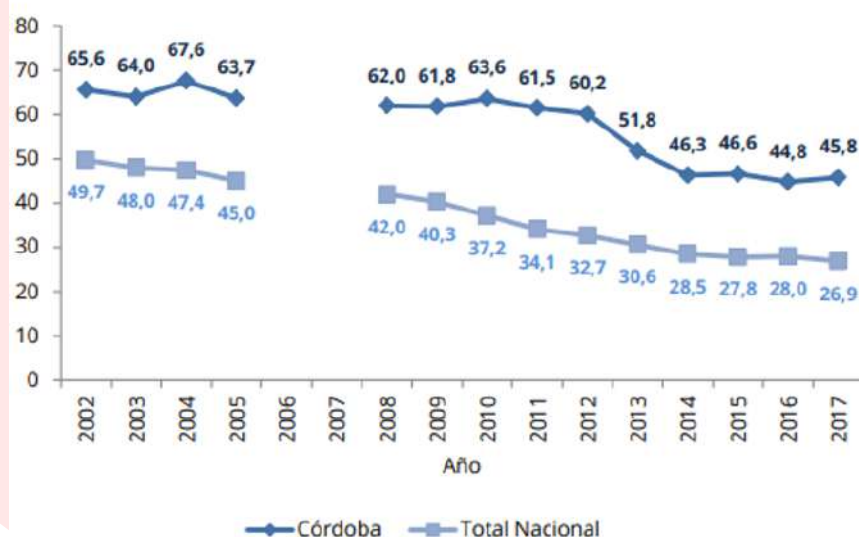
7. Es el método indirecto que busca evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta. Para esto observa su ingreso, el cual es un medio y no un fin para lograr la satisfacción. Cuando esta canasta incluye los bienes y servicios considerados mínimos vitales se considera pobreza monetaria general.

Ilustración 2. Índice de Pobreza Multidimensional Sur de Córdoba

Indicadores	Ayapel	Buenavista	La Apartada	Montelibano*	Puerto Libertador	Tierralta	Valencia
Bajo logro educativo	83.7%	86.0%	84.8%	73.7%	88.4%	85.0%	86.8%
Analfabetismo	45.2%	45.4%	44.7%	37.3%	47.1%	43.4%	45.1%
Inasistencia escolar	14.8%	9.1%	11.9%	9.8%	18.8%	22.0%	22.1%
Rezago escolar	46.4%	46.3%	40.7%	38.6%	45.2%	44.8%	44.1%
Barreras de acceso a servicios para cuidado a la primera infancia	34.3%	33.7%	30.7%	23.3%	31.0%	40.0%	35.1%
Trabajo infantil	6.0%	3.6%	3.8%	6.4%	8.1%	5.5%	6.4%
Alta tasa de dependencia económica	64.1%	63.9%	65.2%	51.4%	57.0%	65.1%	68.4%
Empleo informal	99.0%	98.2%	98.5%	95.7%	99.5%	99.5%	99.5%
Sin aseguramiento en salud	60.9%	63.3%	49.2%	39.0%	55.3%	75.2%	38.4%
Barreras de acceso a servicios de salud	5.5%	11.1%	1.3%	3.5%	3.7%	8.6%	5.7%
Sin acceso a fuente de agua mejorada	81.7%	49.9%	37.0%	44.3%	59.9%	57.9%	52.2%
Inadecuada eliminación de excretas	67.0%	45.5%	84.7%	51.3%	46.1%	61.4%	75.2%
Pisos inadecuados	47.3%	47.9%	31.3%	28.0%	52.7%	54.1%	62.2%
Paredes inadecuadas	18.2%	23.9%	21.6%	12.1%	14.5%	17.1%	15.6%
Hacinamiento	33.4%	35.7%	39.3%	37.5%	37.9%	42.3%	39.1%
Índice de Pobreza Multidimensional	88.1%	86.6%	86.2%	72.6%	86.9%	89.1%	88.1%

Fuente: Subdirección nacional para la superación de la pobreza extrema. Prosperidad Social, 2016, citado por Negrete.

Ilustración 3. Pobreza monetaria Córdoba vs Colombia.



Fuente: DANE, cálculos basados con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2018..

La pobreza multidimensional y la monetaria tienen niveles altos con relación a la media nacional. Los municipios de Tierralta y Valencia (municipios PDET) presentan altos índices de pobreza multidimensional. Cuando se hace la medición a través de la pobreza monetaria, la brecha entre el nivel nacional y el departamento de Córdoba es significativamente amplia, con una diferencia de casi 20 puntos. En tanto que la descentralización no se haya consolidado y la distribución de las transferencias, como las de las regalías, no hayan ocasionado una disminución de la desigualdad, no es posible la implementación efectiva y real del PDET para esta subregión.

El Plan de Acción para la Transformación Regional requiere de grandes inversiones para su ejecución durante los diez años y en los ocho pilares que quedaron establecidos en este mismo plan:

Ilustración 4. Índice de Pobreza Multidimensional Sur de Córdoba

Costos Indicativos Subregión SUR DE CÓRDOBA Millones de pesos constantes 2016	
Pilar	SUR DE CÓRDOBA
1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	54.095
1.2 Infraestructura y adecuación de tierras	464.654
1.3. Desarrollo social: Salud	133.303
1.4. Desarrollo social: Educación rural	410.270
1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua potable	170.552
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria	17.129
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	32.275
1.8. Planes de acción para la transformación regional	11.471
Contingencias	86.926
Subtotal sin SGP	1.380.674
SGP Salud	680.209
SGP Educación	2.029.120
SGP APSB	96.838
Total con SGP	4.186.841

Fuente: ART, Plan de Acción para la Transformación Regional Sur de Córdoba..

En total, son casi 4.2 billones de pesos distribuidos en los sectores correspondientes a los ocho pilares. De ese monto, la mitad será destinada a la educación, 680 mil millones a salud y 464 mil millones a la infraestructura y adecuación de tierras. Estas sumas quedaron estipuladas en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo y las inversiones serán presentadas en las instancias de participación para la construcción del PDET (Plan Marco de Implementación, 2017).

No quedó definido con claridad cuáles son los proyectos con los que se ejecutarán los recursos por cada pilar, ni existe un plan de acción con las iniciativas a desarrollar en el corto plazo, como tampoco quedó evidenciado el rol de las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y víctimas, y si van a primar las decisiones que tomen las alcaldías y/o gobernación, o si, por el contrario, los sectores empresariales encauzarán proyectos en beneficio de sus intereses.

De otro lado, entregar el manejo de los recursos a las administraciones de turno, sin el adecuado acompañamiento técnico y la vigilancia y supervisión de los organismos de control y las veedurías de las propias comunidades beneficiarias, se convierte en caldo de cultivo de prácticas corruptas que no se compadecen con los propósitos de transformación estructural de las condiciones de vida de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

Resultados e implementación de acciones luego de un año de formulado el PDET.

Un año después del ejercicio de construcción del PDET en la Subregión del Sur de Córdoba, se elevó consulta ante la Agencia de Renovación del Territorio para tener conocimiento sobre las ejecuciones realizadas en el transcurso del año. La respuesta hizo referencia a las denominadas obras PDET descritas a continuación:

Tabla 2. Obras PDET

Municipio	Nombre del Proyecto
Tierralta	Mejoramiento de Infraestructura Educativa de las sedes de las escuelas Antillana de Canutillal, Escuela Nueva Santa Fe de Pailas, Escuela Nueva Santa Lucia de Pailitas, Escuela Nueva de Cumbia, Escuela Nueva de Nuevos Aires, Institución Educativa Palmira y sede San Rafael
Tierralta	Construcción de una unidad sanitaria en el sector Carretera en el Municipio de Tierralta
Montelíbano	Puente Peatonal sobre la quebrada Boca de San Cipriano – Corregimiento Tierra Adentro
Montelíbano	Mejoramiento de los tramos Viales el Palmar – Puerto Nuevo – El Palmar – Las Palmitas
Tierralta	Construcción de una unidad sanitaria en la Vereda Gallo en el Municipio de Tierralta
Montelíbano	Mantenimiento Periódico de los tramos de Via Puerto López – Tierradentro, Puerto Anchica – Puerto Nuevo, Pica- Córdoba
Tierralta.	Construcción de una unidad sanitaria en la Vereda Las Nubes en el Municipio de Tierralta

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, 2019

Es notable que ha habido una ejecución de obras en los municipios y sus respectivas veredas. Estas acciones guardan estricto sentido con lo estipulado en el PATR y contribuyen a la solución de necesidades importantes de las comunidades. Sin embargo, en lo que respecta al campesinado, no hay claridad aún sobre los proyectos de gran impacto como el acceso a la titulación de tierras, la delimitación de las zonas de reserva campesina, las pequeñas infraestructuras comunitarias (PIC) o la puesta en marcha de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. En lo que tiene que ver con las comunidades indígenas, no se evidencian proyectos en procura del fortalecimiento de la identidad étnica ni en la reivindicación de las demandas sociales, culturales, económicas y políticas de este grupo poblacional. En consecuencia, las iniciativas surgidas del orden municipal no guardan concordancia con lo reportado por la ART y no hay indicios de la formulación del algún proyecto o de la financiación de sus Planes Integrales de Vida (PIVIS) o de los Planes de Salvaguarda Étnica y otras iniciativas similares.

CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación muestran que el proceso de formulación del PDET para el sur de Córdoba no respondió a las expectativas, intereses y necesidades diferenciadas de las comunidades rurales y grupos étnicos asentados en los cinco municipios beneficiarios, por el modelo metodológico estandarizado de los ocho pilares planteado por la ART, que limitó los espacios de construcción participativa de los diagnósticos territoriales y sus propuestas de transformación.

Este modelo cerró las opciones de plasmar en el PATR las reivindicaciones históricas aplazadas que hubiesen contribuido a la transformación estructural de los factores de pobreza, exclusión y desigualdad social, como lo son: el acceso y formalización de la tierra, la desmilitarización de los territorios, el reconocimiento de la autonomía de los gobiernos propios y sus formas de ejercicio del poder comunitario y local, la creación y puesta en marcha de zonas de reserva campesina, la inversión social con desarrollo sustentable, la limitación de megaproyectos extractivos, las garantías para el ejercicio de la oposición política, la defensa de los derechos humanos y la implementación del AFP, entre otros.

BIBLIOGRAFIA

- Botero Prieto, M. (2010). La importancia de los partidos políticos para el desarrollo de nuestra democracia. *Nuevo Ajedrez Político*, 23-39.
- CCJ (2018). ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de los líderes sociales en el Posacuerdo. Bogotá.
- CCJ (2019). Análisis de los componentes de Ruralidad, Ambiente y Seguridad del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque Márquez “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018- 2022). Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH (2010). La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010).
- CINEP (2014). Córdoba, la tierra y el territorio: aportes para el debate. Bogotá. Ediciones Antropos.
- Cisneros Paúl (2007). Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza un caso de control territorial indígena en el Parque Nacional Yasuní. Programa de Estudios Socioambientales; FLACSO-Sede Ecuador. Quito. 143 p.
- CLACSO (2017). Terminó la guerra, el posconflicto está en riesgo. A un año de la paz. Buenos Aires.
- CODHES (2017). La participación de las víctimas en los Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial. Bogotá.
- CODHES (2017). El enfoque reparador en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Bogotá.
- Congreso de la República (1994). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Delgado, M., Junguito R., Perfetti, J. (2017). Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. Bogotá. Fedesarrollo.
- Duncan, G., Jaramillo, A., Naranjo, A. (2011). Economía criminal en Antioquia: El Narcotráfico. Medellín. Universidad EAFIT, Pregón Ltda.
- Estrada, J. (2004). Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004. Bogotá, Ediciones Aurora.
- Fals-Borda, O. (2002). Historia doble de la Costa. Retorno a la tierra. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República y El Áncora.
- Ferro, J. & Herrera, J. (2013) En Territorios campesinos. La experiencia de las zonas de reserva campesina. Universidad Nacional. Experiencias de organización social del territorio en comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. INCODER. Bogotá. Pp. 73-117.
- Galeano-Marín, M. E. (2007). Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada. Medellín: La Carreta Editores.
- García Sánchez, M., Plata Caviedes, J. C., & Ramírez Ramírez, J. A. (2017). Colombia Rural Posconflicto. Democracia e Instituciones. Bogotá: Observatorio de la Democracia - Universidad de los Andes.

García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2018). La construcción del Estado local en Colombia. *Análisis Político*, (92), 69–95.

Göbel, B., Ulloa, A. (2014). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Editorial Unal.

González, C. (2010). Iniciativas De Paz En Colombia. *Civilizar*, 10(18), 35–54.

González, F., Castañeda, D., & Barrera, V. (2016). Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado. Bogotá: CINEP-PPP.

González, F., Guzmán, T., & Barrera, V. (2015). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Bogotá: CINEP.

Guarín, S., Tovar, P., & Amaya, A. M. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición; El Sirirí Bogotá D.C. Retrieved from www.ideaspaz.orgg//email::fip@ideaspaz.org

Irreño, Y. y Martínez, F. (2018). *Dinámicas del Conflicto Armado en el Sur de Córdoba*. Barranquilla: Centro de Pensamiento UN Caribe, Universidad del Norte.

Jaramillo, S. (2014). *La paz territorial*. Presentación en la Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Estados Unidos.

KROC Institute (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia diciembre 2018 – mayo 2018.

eiva, F (2016). *Desarrollo Rural con Enfoque Territorial para la Paz en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de pensamiento en Desarrollo Rural

Lozano, Y (2018). Retos y perspectivas en los procesos de gobernanza de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, tesis de Maestría en Política Social.

López, C. (2016). *Adiós a las Farc ¿Y ahora qué?* Bogotá: Editorial Debate, 2016.

Machado, A. (2003). *Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto*. Bogotá D.C.

Retrieved from <https://vertov14.files.wordpress.com/2012/01/absalon-machadotenencia-de-tierras-problema-agrario-y-conflicto.pdf>

Mancera, J (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y conflictos socioambientales en el municipio de Ovejas, Sucre. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana, trabajo de grado. Programa ecología.

MOE. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. [Primer informe de observación]. Bogotá, D.C.: MOE. Recuperado de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET_Final_Web-

Noriero, L., Torres, G., Almanza, M., & Ramírez, C. (2009). Nueva ruralidad: enfoques y sinergias. Emergencia de un modelo alternativo de desarrollo. Análisis Del Medio Rural Latinoamericano. Retrieved from https://www.chapingo.mx/revistas/textual/contenido.php?id_articulo=704&id_revistas=2

Porter, L. (2013). Coexistence in Cities: The Challenge of Indigenous Urban Planning in the. Reclaiming indigenous planning, 70, 283

Presidencia de la República (2017). Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Renovación del Territorio (2018, a).

Pacto Comunitario para la Transformación del Territorio – Municipio de Puerto Libertador, Córdoba. Renovación del Territorio (2018, b).

Pacto Comunitario para la Transformación del Territorio – Municipio de Tierralta, Córdoba. Renovación del Territorio (2018, c).

Plan de Acción para la Transformación del Regional PATR Subregión del Sur de Córdoba.
Restrepo, D., Peña, C (2018), La cuestión territorial a debate: Colombia España. Bogotá D.C Universidad Libre.

Restrepo, D., Peña, C (2018), Descentralización en el Plan Nacional de Desarrollo: ¿Y la Equidad Territorial? Bogotá D.C, Universidad Nacional de Colombia.

Sampieri, et al (2014), Metodología de la investigación. México D.F: Editorial Mc Graw Hill, sexta edición.

Tirado Mejía, Álvaro. (1983) Descentralización y centralismo en Colombia. Bogotá D.C: Editorial oveja negra.

Trejos, L., Badillo, R. e Irreño, Y. (2019). El caribe colombiano: entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto. JURÍDICAS CUC, 15(1). 9-46

**CONSULTA PREVIA
EN ZONA DE
RESERVA
CAMPESINA,
LUCHAS POR EL
TERRITORIO Y
RECONOCIMIENTO
DE LAS
COMUNIDADES
CAMPESINAS**

Manuel Fernando Blanco Pineda

CONSULTA PREVIA EN ZONA DE RESERVA CAMPESINA, LUCHAS POR EL TERRITORIO Y RECONOCIMIENTO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Manuel Fernando Blanco Pineda

Abogado especialista en derecho administrativo y Magister en derechos humanos, gestión de la transición y el postconflicto de la ESAP con el trabajo de grado con distinción de meritorio “Consulta previa en zona de reserva campesina, luchas por el territorio y reconocimiento de las comunidades campesinas”, del cual se hizo un resumen para este artículo. Comisario de familia y enlace de paz en el municipio de Cabrera, Cundinamarca Correo electrónico: manuel.blanco@ulagrancolombia.edu.co

RESUMEN

Este artículo presenta, en primer lugar, la definición de campesino y su reconocimiento como sujeto de especial protección por parte del Estado. También describe el ejercicio en Colombia de la consulta previa y analiza los derechos de los campesinos colombianos por pertenecer a los territorios de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). En segundo lugar, describe las razones sociales y jurídicas por las cuales se debe otorgar el derecho fundamental a la consulta previa a las comunidades campesinas que pertenecen a las ZRC. En este sentido, se analiza el carácter diferencial que haría a estas comunidades merecedoras de este beneficio y el derecho de las comunidades de participar en las decisiones que afectan sus territorios.

El objetivo del presente trabajo es argumentar la razón de ser de la consulta previa en las ZRC, en clave del reconocimiento de derechos de los campesinos. De ahí, que el problema-pregunta interpela sobre la relevancia de un mecanismo de participación étnica, como la consulta previa, para las comunidades campesinas que se encuentran en ZRC dada la falta de mecanismos jurídicos de estas comunidades para la protección de sus territorios.

Palabras clave

Zona de Reserva Campesina, consulta previa, Acuerdo de Paz, comunidades campesinas, indígenas y negras, mecanismos de participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

Este artículo describe y analiza el reconocimiento del derecho a la consulta previa para las comunidades establecidas en las ZRC. Estas fueron creadas por la Ley 160 de 1994 que otorgaba reconocimiento y protección integral a los campesinos como sectores poblacionales especiales, considerados como minoritarios y susceptibles de vulneración parcial o total en sus factores esenciales de existencia y permanencia, tales como su cultura, su economía y su necesaria evolución para mantenerse vigentes como partes integrantes, peculiares, del universo de la población colombiana, con la que comparten nacionalidad y propósitos de vida.

El marco jurídico colombiano reconoce, como comunidades distintas constitutivas de minoría vulnerable, inicialmente, a las comunidades negras y a las etnias originarias a quienes les otorga el derecho especial de ser consultadas previamente cuando se trate de producir determinaciones estatales, generalmente políticas, que puedan llegar a afectar sus condiciones territoriales, ambientales y económicas, culturales.

El presente artículo argumenta, desde el enfoque epistemológico de la lucha por el reconocimiento de Axel Honneth (1997) y desde el debate teórico de la redistribución entre Nancy Fraser y Honneth (2006), el estado de los derechos del campesino, como sujeto de especial protección contemplado a nivel legal, jurisprudencial, internacional y doctrinal. También se muestra la necesidad y viabilidad de establecer la consulta previa en las ZRC, dado que si actualmente existe reconocimiento a los derechos del campesinado, entonces ha de darse la razón para que el Estado garantice este derecho a los campesinos de las ZRC.

En este contexto, el artículo se estructura en tres partes: la primera introduce el concepto y significado de ser campesino en Colombia y el enfoque teórico desde la perspectiva Fraser-Honneth. La segunda sitúa el concepto de consulta previa y su proceso Estado-comunidades a través de las fuentes consultadas. Y la tercera interpreta analíticamente la situación de derechos del campesinado, en particular los derechos de los campesinos en las ZRC para presentar las razones por las cuales se hace necesario que la consulta previa sea favorable a las comunidades de las ZRC.

Este artículo contiene entrevistas a personas que tienen contacto directo y cotidiano con la zona de reserva campesina y que, por lo tanto, se estima conocen las necesidades y las realidades sociales de estos lugares. Estas entrevistas fueron analizadas para definir el aporte de los testimonios en temas clave como la definición de la zona de reserva campesina lejos del enfoque juridizado, para contrastar el marco legal con la realidad o la concepción que tienen los sujetos de derecho sobre las zonas de reserva campesina en Colombia.

SIGNIFICADO DE SER CAMPESINO EN COLOMBIA

En la Constitución de 1991, el campesino es definido como trabajador agrario, que es sujeto de derechos económicos, sociales y culturales, tiene un papel importante en el sector primario de la economía, en la cadena de la producción y en la seguridad alimentaria. La Constitución proclama:

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (Const., 1991, art.64)

Sin embargo, el concepto de campesino es más complejo que denominarlo como simplemente un trabajador agrario:

Por eso, la condición de trabajador agrícola no puede ser una definición sino una característica basada en una actividad económica del campesinado, pues como definición sería incompleta y no daría cuenta de la complejidad que suponen todas las dimensiones de su identidad". (Amaya N, Duarte Ramiro, Reyes y Rodríguez, 2016. p.12).

Por eso, la condición de trabajador agrícola no puede ser una definición sino una característica basada en una actividad económica del campesinado, pues como definición sería incompleta y no daría cuenta de la complejidad que suponen todas las dimensiones de su identidad”. (Amaya N, Duarte Ramiro, Reyes y Rodríguez, 2016. p.12).

El campesino es un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina, establecidas sobre la vida familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada con la tierra e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto situado en las zonas rurales y cabeceras municipales asociadas a éstas, con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el autoconsumo y la producción de excedentes, con los cuales participa en el mercado a nivel local, regional y nacional. (ICANH, 2016, p. 7)

Del texto anterior se pueden destacar tres aspectos del campesino: una cultura, una producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, y un vínculo con el territorio. Como puede apreciarse, el campesino es más que simplemente una persona que trabaja en el campo; es una persona con unas relaciones sociales y culturales particulares que lo hacen diferencial respecto a los demás grupos poblacionales con arraigo a un territorio, que es más que un lugar o un espacio geográfico. “El territorio se puede entender de muchos modos, mientras que algunas culturas lo consideran solamente como el espacio físico, para otras es el lugar y las relaciones vitales que se desarrollan en él” (Amaya, Duarte, Ramiro, Reyes y Rodríguez, 2016, p.16).

La concepción de territorio tiene que ver con un lugar donde se desarrollan relaciones vitales y donde se establece un arraigo que va más allá del sentido de la propiedad respecto a un espacio geográfico o una tierra. “El punto central es la relación del campesino con la tierra que habita y trabaja, en la que establece un arraigo con una especial carga histórica asociada a una lucha vital por su reconocimiento, su permanencia y sus derechos”. (Amaya N, Duarte, Ramiro, Reyes y Rodríguez, 2016, p.12)

El documento del ICANH también hace una distinción en lo que se refiere el habitar el campo y ser un campesino, mostrando que no es requisito esencial para definir a un campesino su hábitat rural dentro de su dimensión sociológico-territorial: “Los campesinos no son todos los habitantes del campo y del mundo rural. Existen distintas maneras de habitar y vivir en las zonas rurales y no todas ellas son formas de vida campesina”. (ICANH, 2016, p. 7).

Lo anterior significa que se pueden excluir en la definición de campesino a las personas que simplemente estén habitando las zonas rurales, es decir, no se podría decir que un ciudadano que esporádicamente viva en el campo pueda ser catalogado como campesino: “Los campesinos son un sujeto que existe en el campo, quien genera pertenencias y representaciones a partir de su arraigo con la tierra, sustentadas en sus conocimientos, sus memorias y sus formas de hacer transmitidas entre generaciones”.(ICANH, 2016, p.5). Esto tampoco hace alusión a que un campesino pierda su condición por deshabitar las zonas rurales, pero si plantea un aspecto básico formador de la identidad campesina

Los campesinos son un sujeto que viene del “campo”, quienes expresan su identidad en relación profunda con el agro, con las configuraciones territoriales y regionales de las que forman parte. Expresan su vinculación con ancestros campesinos (así provengan de otras zonas) y con su propia descendencia (ICANH, 2016, p.5).

Respecto a la conformación del campesinado colombiano, y teniendo en cuenta las características expuestas, es importante analizar la naturaleza pluriétnica del campesino colombiano, debido a que la edad, el sexo, la raza, el color de piel, la orientación sexual son todas características que no van en contravía de lo que significa ser campesino:

El campesino es un sujeto intercultural en su configuración histórica. Esto implica concebir tanto su diversidad como sus características comunes en tanto campesinos. No sólo hay una forma de ser campesino, en él se expresa el reconocimiento constitucional de ser un país pluriétnico y multicultural” (ICANH,2016, p.4).

De esta manera, podemos afirmar que a la característica de ser campesino se pueden sobreponer otras más, como la de pertenecer a comunidades indígenas, negras, raizales o ROM. “El escenario campesino colombiano está conformado por múltiples identidades, culturas, organizaciones productivas, modalidades de relación con el mercado y niveles de ingreso y bienestar.” (Spijkers y Baribbi ,2011, p.13). Todas estas características que se sobreponen al concepto de campesino son parte su diversidad. “La riqueza cultural campesina también se expresa en las distintas configuraciones regionales y poblacionales del país, de las que forma parte y que ha contribuido a constituir”. (ICANH, 2015 p. 8).

También la clase social se sobrepondría al concepto de ser campesino colombiano, pero hay que tener en cuenta que el campesino es definido desde su vulnerabilidad y a los procesos históricos nacionales que han precarizado su situación, como lo es la violencia constante que ha padecido. Una característica de los campesinos es que son minorías. Aunque, en número, el campesino y los pequeños productores difícilmente pueden ser catalogados como una minoría, hay que recordar que, debido a su vulnerabilidad y a la situación de pobreza que enfrentan, en Colombia pueden ser catalogados como minoría, porque “las minorías son generalmente no dominantes en comparación con las mayorías en las esferas económicas y políticas de sus países” (ACNUR,2011, p.3) ⁸

Para Gilles Deleuze, en su obra su obra “Mil mesetas”, las minorías o el devenir-minoría es un desvío del modelo-patrón que se encuentra en las estructuras del poder, apartándose de este y creando otro modelo u otra forma de poder que viene de la potencialidad de la mayoría y que se define desde la excepción sin identidad constante,

Pues la mayoría, en la medida en que está analíticamente comprendida en el patrón abstracto, nunca es nadie, siempre es Alguien —Ulises—, mientras que la minoría es el devenir de todo el mundo, su devenir potencial en tanto que se desvía del modelo (Deleuze, 1980, p.104)

Deleuze propone que las minorías o las mayorías no son una idea cuantificable. Para este autor, las mayorías son patrones o modelos que marcan una pauta con una identidad definida que las hace una medida de poder afianzada en las estructuras hegemónicas donde devienen las minorías (Deleuze, 1980).

⁸. una parte importante para identificar a una minoría como grupo de especial protección es su vulnerabilidad y esta para la mayoría de los campesinos que son los pequeños productores es la pobreza.

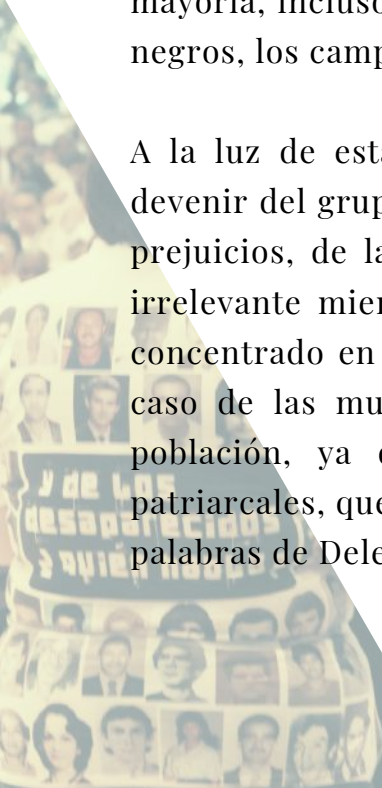
“Los pequeños productores juegan un rol predominante en la agricultura; los hogares de la economía campesina: (i) constituyen el 12% de los hogares de Colombia; (ii) representan la mayoría de los hogares en el sector agrícola; (iii) conforman el 90% de la mano de obra agrícola; (iv) cosechan la mitad de área sembrada en cultivos; y (v) tienen considerables partes de la ganadería - entre 12 y 40%-. Sin embargo la mayoría de los hogares rurales (65%) viven en condiciones de pobreza o en pobreza extrema (33%). Además, registran una alta informalidad en la posesión de sus predios y es limitado el acceso a fuentes de crédito y tecnología”. (Spijkers y Baribbi, 2011, p.13).

Según esta concepción, las mayorías son un estándar para seguir y son el poder dominante que ejerce su fuerza respecto a los subconjuntos que devienen del mismo. Mayoría implica una constante, de expresión o de contenido, como un metro-patrón con relación al cual se evalúa. Supongamos que la constante o el patrón sea Hombre-blanco-macho-adulto-urbano-hablando una lengua standard-europeo-heterosexual cualquiera (el Ulises de Joyce o de Ezra Pound). Es evidente que el hombre tiene la mayoría, incluso si es menos numeroso que los mosquitos, los niños, las mujeres, los negros, los campesinos, los homosexuales, etc. (Deleuze, 1980, p.104)

A la luz de esta teoría también los campesinos son una minoría, porque son un devenir del grupo poblacional predominante urbano que ostenta el poder lejos de los prejuicios, de la marginación y las brechas sociales que hacen que el numero sea irrelevante mientras la medida de poder radique en el modelo hegemónico actual concentrado en las áreas urbanas. De manera analógica a lo anterior se presenta el caso de las mujeres, que estadísticamente serían una mayoría cuantitativa de la población, ya que conforman el 51.4% (DANE,2018). Las estructuras de poder patriarcales, que aún se mantienen, crean un devenir – mujer o devenir – minoría. En palabras de Deleuze,

Las mujeres, cualquiera que sea su número, son una minoría, definible como estado o subconjunto; pero sólo la crean si hacen posible un devenir, que no es propiedad suya, en el que ellas mismas deben entrar, un devenir-mujer que concierne al hombre en su totalidad, al conjunto de hombres y mujeres. (Deleuze, 1980, p.103)

Como puede apreciarse, los campesinos se hacen un grupo diferencial de otros grupos poblacionales, y que no es tenido en cuenta como tal por el Estado. Muchas veces son asumidos como personas que solo trabajan y viven en el campo. Prueba de ello es que no fueron incluidos en el Censo Nacional del 2018 como grupo poblacional especial.



DESAPAR



UNA MIRADA TEÓRICA SOBRE EL RECONOCIMIENTO: ENTRE A. HONNETH Y N. FRASER

Un concepto central en esta investigación es el reconocimiento de derechos al campesino, que es lo que lo convierte en sujeto de especial protección por parte del Estado, debido a su estatus de minoría y de grupo diferencial. Esta categoría es central para dar cuenta de su lucha y de una forma de superación de la estigmatización de la cual ha sido objeto.

El alemán Axel Honneth desarrolló, en su teoría del reconocimiento, la idea de lucha del ser humano por ser reconocido. Demostró que algunos conflictos atienden a motivos morales como sucede con las minorías que tratan de superar su condición de no ser reconocidas, aún más allá de lograr la mera supervivencia (Honneth,1997). Es desde la negación sobre la que estos grupos buscarían su reivindicación de derechos, para de manera libre y soberana ejercerlos en el ámbito del respeto por parte de la sociedad “el concepto de reconocimiento representa para ello un medio bien apropiado, porque engendra formas de interacción social en vista al respeto, contenida en ellas, de otras personas sistemáticamente separables unas de otras” (Honneth,1997, p.77).

Para Honneth, es claro el valor del reconocimiento en el ser humano, tanto como individuo y perteneciente a un colectivo que permite al mismo, desde su necesidad natural de ser un ser social, alcanzar la construcción de una identidad estable. Esto es parte de una teoría sociológica moral del sufrimiento, producido por un mal reconocimiento. “El reconocido lo es en tanto que inmediatamente valioso por su ser, pero este ser es producido por el concepto: ser reconocido. El hombre es necesariamente un ser reconocido y uno que reconoce”. (Honneth,1997, p.58)

El mal reconocimiento, que surge de la ruptura de las expectativas del conocimiento propio y del otro, crea en el individuo ignorado la necesidad de hacerse notar por el que lo ha ignorado. Esta necesidad supera la agresión recíproca tendiente a satisfacer las necesidades materiales. “En la estructura de las relaciones humanas, de interacción la espera normativa de enfrentarse con el reconocimiento de los otros está construida sobre el presupuesto implícito de ser tenido en cuenta en los planes de acción de los demás”. (Honneth, 1997, p.70).

El autor propone, entonces, tres esferas de reconocimiento: el amor, el derecho y la solidaridad, todas interrelacionadas y sin sumisión una de a la otra. Estas esferas van conectadas de manera intersubjetiva y recíproca entre sociedad e individuo por modelos de reconocimiento que define como: 1) dedicación emocional, 2) atención cognitiva y 3) valoración social. A estos modelos les contraponen formas de menosprecio, producto del mal reconocimiento: 1) violencia, 2) exclusión de derechos, y 3) pérdida de dignidad.

Los individuos desarrollan una autoconciencia que busca un trato mejor dentro su plano subjetivo para que, dentro de un contexto histórico-social, se logre una movilización política relevante de las comunidades. Estas, al superar las formas de injusticia, logran una maduración de su conciencia social (Honneth, 1997). Dentro de la teoría del reconocimiento, la injusticia tiene que ver con el no reconocimiento de la dignidad de las personas y sería lo que habría llevado a los conflictos contemporáneos. Es lo que puede apreciarse, precisamente, en la historia del Estado colombiano y las clases hegemónicas en relación con el no reconocimiento del campesino como sujeto de derechos, ni como grupo diferencial y susceptible de especial protección en el caso de las luchas agrarias.

Para el autor, el reconocimiento desde el punto de vista del accionante: Estado, nación, familia e individuo, con relación al sujeto de la acción, puede entenderse de la siguiente manera:

Por reconocimiento debemos entender un comportamiento de reacción con el que respondemos de manera racional a cualidades de valor que hemos aprendido a percibir en los sujetos humanos conforme a la integración en la segunda naturaleza de nuestro mundo de la vida. (Honneth, 2006, p. 139)

Por lo anterior, el reconocimiento jurídico-estatal se entiende como ese valor que percibe y positiviza el Estado para poder integrar a las comunidades dentro de un contexto de igualdad efectiva. Esto es lo que buscan las comunidades campesinas en relación con sus derechos. Para ello, es necesario una plena manifestación del reconocimiento por la vía institucional. Sin embargo, plantea ir más allá del reconocimiento de la diferencia, y pensar, entonces, una redistribución equitativa de los recursos que brinde alternativas de reivindicación de derechos sociales (Fraser, 1989).

Nancy Fraser basa su modelo de justicia en la redistribución socioeconómica, como acción política, en tanto quiere establecer el carácter moral de la vida en comunidad. De ahí su debate con Honneth. Su idea no es tanto el reconocimiento cultural en cuanto lucha por la identidad-diferencia, sino en la lucha por la igualdad como participación política y social de las comunidades, pues reivindica sus derechos en clave de representación (Fraser y Honeth, 2006).

La teoría de redistribución de Fraser es, básicamente, apartarse de los criterios reduccionistas y moralistas de Honeth, para abordar criterios de construcción social y de reducción de las desigualdades.

Fraser renuncia a las pretensiones sustantivas que necesariamente deben guiar la teoría crítica, y que de hecho se encuentran en la base de su propuesta, porque cree que la consideración de las condiciones de la dinámica democrática y la integración social plena aportan los elementos necesarios para la crítica (Pedro, Duque, Ortega y Saavedra, 2017 p.14).

En este debate, Honneth concibe la redistribución como una forma más de reconocimiento por parte de los gobernantes, al percibir el valor social que tienen los individuos que conforman la sociedad. Esta redistribución no es un medio para alcanzar el desarrollo ético de las comunidades, sino una

... concepción “reduccionista” de Honneth que sostiene que todas las injusticias tienen origen y solución en los términos del reconocimiento, y que la correcta distribución es una forma más de reconocimiento, en aras de garantizar la realización ética de los individuos y de la sociedad. Las distinciones fraserianas parecen ofrecer una claridad en los medios y los fines adaptados al contexto de las sociedades democráticas modernas. (Pedro, Duque, Ortega y Saavedra, 2017 p.15).

En conclusión, el reconocimiento de derechos es clave para el objetivo de la presente reflexión. Si bien, con Honneth se comparte su postura crítica sobre el conflicto y la necesaria lucha social por el reconocimiento, en este caso del campesino, los elementos del debate Fraser- Honeth, amplían y complementan el análisis de la problemática, centrada en la historia de injusticias del campesinado colombiano, y que se concretan en la exigencia de extenderle/inscribirle la consulta previa.

Se trata, en clave de derechos y en un contexto presente de postacuerdo, de una exigencia ética y política sobre la situación del campesinado, reconocido parcialmente por el Estado gracias al avance jurisprudencial e internacional, pero que materialmente ha continuado siendo subordinado, oprimido y marginado.

ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTA PREVIA

La consulta previa es un derecho reconocido por el Estado a las comunidades indígenas y negras (Ley 27 de 1991 y Ley 70 de 1993) sobre proyectos de intervención a gran escala, tanto estatales como privados, actos administrativos o normas del Estado que afecten a estas comunidades. Según INDEPAZ, el objeto de la consulta previa “puede ser cualquier tipo de ley, norma, reglamento, decreto, suscripción de un tratado, la propia ley de consulta, una concesión, una licitación, cualquier medida administrativa que dé el Estado en cualquier materia” (INDEPAZ, 2013).

El Estado es el encargado de dirigir el proceso de la consulta previa. “Cabe resaltar que la consulta previa, libre e informada debe ser realizada, supervisada y garantizada exclusivamente por el Estado, no por la empresa, pero puede tener la participación de las empresas implicadas en un proyecto. (Patiño, 2014 p. 32).

Según la jurisprudencia, esta consulta no es un derecho de veto, es decir no es un permiso que la comunidad conceda para poder efectuar una intervención en territorio (Sentencias SU-383 del 2003 y T-576 de 2014 M.P), salvo las excepciones mostradas en la jurisprudencia (T-129 de 2011 y C-197 de 2016).

9

Según la Sentencia SU-039 de 1997, la consulta previa es un derecho fundamental que poseen las comunidades indígenas y negras, lo que es respaldado por el Ejecutivo: “La consulta previa, libre, informada y vinculante es un derecho fundamental de las comunidades Afrocolombianas, Negras, Palenqueras y Raizales que tiene por objetivo preservarlos física, cultural y espiritualmente (Ministerio del Interior, 2015)”. Este derecho fundamental es un procedimiento que debe hacerse en todos los casos en los que se quiere intervenir a gran escala una comunidad protegida. Al no hacerse, a falta de mecanismos eficaces para la protección del territorio, podría invocarse la acción de tutela como ya lo ha mostrado la jurisprudencia, T-428 de 1992, SU-039 de 1997, SU 383 del 2003, T-129 de 2011, T-576 de 2014 M.P.

9. Debe diferenciarse la consulta previa con la consulta popular que es un mecanismo de participación consagrado en la constitución en su Art 103. Que consagra: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. Este mecanismo de participación es mediante el cual la población de determinado territorio hace una pregunta a los habitantes de este sobre una problemática regional, este mecanismo surge por iniciativa, de los habitantes, el concejo o la administración del ente territorial.

También este derecho fundamental recae sobre la empresa privada, que para la explotación de recursos o demás proyectos necesitara el permiso o la licencia por parte del gobierno. La consulta previa tiene por finalidad garantizar la participación decisoria de las comunidades afectadas por la acción del Estado y las particulares el ministerio de interior confirma esta finalidad:

La consulta previa tiene por finalidad llegar a un acuerdo, libre, informado y vinculante entre los pueblos étnicos y los actores públicos y privados obtener el consentimiento libre, informado y vinculante de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palanqueros en los proyectos, medidas Legislativas y administrativas (Ministerio del Interior, 2015).

El Convenio 169 de la OIT creó derechos fundamentales que han sido integrados a la legislación interna a través del bloque de constitucionalidad, con el fin de lograr el consentimiento previo libre e informado en el procedimiento de la consulta previa. INDEPAZ afirma que “la consulta previa debe estar encaminada para otorgar el consentimiento previo, libre e informado si se quiere respetar lo proferido por el convenio 169 de la OIT.” (INDEPAZ, 2013).

Consulta previa como modo de reivindicación de derechos del campesinado y el derecho a la participación

Es importante la interacción del Estado con el campesinado, vulnerado históricamente, y que conoce sus realidades y luchas. Por esto el derecho a la consulta previa en las ZRC sería una forma de reconocimiento, si se sigue la teoría de Honneth (1997) en relación con sus procesos de identidad y de diferencia. Al mismo tiempo, si se sigue la reflexión de Fraser (2006), sería un mecanismo de participación mediante el cual estas comunidades aportarían sus iniciativas en busca de la restauración de la cultura tan maltrecha por las violencias de toda índole y por el abandono estatal.

La vigencia del espíritu de la Constitución de 1991, es decir, la instauración de la democracia participativa directa, paralela con la democracia representativa tradicional proveniente de la Constitución de 1886, implica la participación directa e instituida por los mecanismos de participación de la ciudadanía en las determinaciones legales y administrativas ligadas al ejercicio administrativo del país. El conjunto de los mecanismos constitucionales de participación (Constitución Política, Art 103) se constituye en un bloque participativo democrático, al que se le puede sumar el contenido del Artículo Superior 339 que determina la elaboración de un Plan de Desarrollo donde la ciudadanía pueda incidir participativamente. Al respecto, Quesada refiere:

“La ampliación del derecho a la consulta previa para las comunidades campesinas y para la ciudadanía en general es una respuesta a los entendidos de la democracia como la simple posibilidad de que todas las personas puedan acudir a las urnas en condición de formalmente iguales, ya que se considera que estos formalismos han excluido a las clases campesinas de una participación material “(Quesada, 2013 pág. 110)”

En Colombia, el actuar del Estado ha sido lento en la creación de normas que brinden mecanismos eficaces de protección al campesinado, como lo mostró el Congreso con la falta de diligencia y voluntad política para tramitar el Acto Legislativo 006 del 2016 que pretendía darle mayor reconocimiento al campesino en la Constitución. Las herramientas de protección son escasas, y prueba de ello son los fallos de tutela a favor de los derechos al mínimo vital, amenazado por decisiones estatales que se tomaron sin tener en cuenta el derecho a la participación en las decisiones que afectan estos grupos poblacionales. Por este motivo, la consulta previa sería un modo de reivindicación de derechos.

Ahora bien, como las comunidades campesinas, indígenas y negras comparten similares necesidades, vulnerabilidades y el hecho de ser minorías, y no solo de manera cuantitativa, sino también debido al debate devenir-minoría (Deleuze, 1980), hace viable el otorgamiento de la consulta previa al campesinado como se hace con las comunidades indígenas y negras, debido también a que los campesinos poseen un núcleo de identidad, que crea un sentido de pertenencia y un arraigo a un territorio. El factor de cultura diferencial es precisamente el que identifica a un grupo de otros grupos, es importante anotar que este factor para los campesinos se desarrolla en un contexto cultural, en un territorio específico y haciendo posible su identificación diferencial.

La Constitución Política no cierra las puertas para la consulta previa para campesinos, lo que se comprueba con el cambio jurisprudencial cuando, desde la década de 2010, el Estado otorgó reconocimiento como sujetos de especial protección, a los campesinos. En el ámbito internacional tampoco habría trabas para negar la consulta previa a estas comunidades, específicamente en lo que se refiere al Convenio 169 de la OIT, que a todas luces es el marco referencial y vinculante más amplio con el que se cuenta para la concesión de este derecho:

“No es cierto que el Convenio 169 OIT haya sido aprobado para ser aplicado sólo a las poblaciones que no están integradas al Estado (pueblos amazónicos y particularmente los no contactados) y que las comunidades campesinas al estar constituidas por ciudadanos con derechos reconocidos en la Constitución y las leyes no son sujetos a los que se refiere este instrumento del derecho internacional y nacional. (INDEPAZ.2013 p.17).

Los campesinos, aparte de ser ciudadanos, son una población diferencial dentro de nuestro territorio, así que con mayor razón puede otorgárseles el derecho fundamental a la consulta previa.

El derecho a la consulta previa para comunidades campesinas que se encuentran en Zona de Reserva Campesina: reconocimiento cultural y subjetividad política

Las ZRC fueron concebidas para organizar los territorios campesinos de manera que la economía y el territorio de estos fueran fortalecidos, porque, como el nombre mismo lo sugiere, las zonas de reserva campesina buscan reservar para Colombia y el mundo el patrimonio que en sí mismo representan las comunidades campesinas y sus territorios. La figura de ordenamiento territorial conocida como Zona de Reserva Campesina fue introducida por la Ley 160 de 1994 para, en principio, regular áreas máximas a adquirir por particulares con miras a reducir la concentración de la tierra, con un contenido social y cultural complejo, como lo muestra su artículo 18o:

La Constitución Política no cierra las puertas para la consulta previa para campesinos, lo que se comprueba con el cambio jurisprudencial cuando, desde la década de 2010, el Estado otorgó reconocimiento como sujetos de especial protección, a los campesinos. En el ámbito internacional tampoco habría trabas para negar la consulta previa a estas comunidades, específicamente en lo que se refiere al Convenio 169 de la OIT, que a todas luces es el marco referencial y vinculante más amplio con el que se cuenta para la concesión de este derecho:

ARTÍCULO 8o. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción (...)

Las ZRC tienen los fines anteriormente expresados, pero si se analiza la historia y la creación de estas, dichos territorios surgieron de los reclamos por la tierra de principios de siglo XX. Si seguimos el debate Honneth-Fraser, estas zonas representan parte del reconocimiento Estatal de los derechos a la organización y la participación social.

Una de las figuras del ordenamiento territorial de la propuesta popular es la zona de reserva campesina. Surgida de las luchas por la tierra de comienzos del siglo XX, representaba ya entonces el reconocimiento del Estado al derecho de las comunidades campesinas de organizarse como tales, con apoyo institucional para atender los requerimientos de su establecimiento (Fajardo, 2014)

Las luchas agrarias de principios del siglo XX llevaron a la creación de leyes para facilitar el acceso a tierras y lotes baldíos para campesinos que ejercían posesión de estos:

Este fue el caso de las Leyes 56 de 1905 y 71 de 1917, establecidas la primera para retornar tierras al Estado luego de 10 años de no haber sido aprovechadas, y la segunda para realizar titulaciones menores, en particular inferiores a 20 hectáreas, así como de los Decretos 839 y 1110 de 1928, expedidos por el gobierno para favorecer la formación de medianos campesinos: el primero dirigido a facilitar la adjudicación de baldíos en superficies inferiores a 20 hectáreas, y el segundo a establecer “colonias agrícolas”, antecedente de las actuales Zonas de Reserva Campesina contempladas en la Ley 160 de 1994 (CHCV, 2015)

Para Marco Palacios, estas normas primigenias que facilitaron el acceso a la tierra y sirvieron de antecedentes a la Ley 160 de 1994, no fueron creadas realmente para facilitar el acceso a los campesinos sin tierra, sino que fueron aprovechadas por explotadores privilegiados, lo que hacía que la situación de inconformismo frente a estas reformas agrarias se mantuviera:

El principio ‘la tierra es de quien la trabaja’ nunca tuvo el significado primordial de la tierra es del campesino que vive de ella (el que le dio Emiliano Zapata y los agraristas en todo el mundo), sino de quien la explote económicamente, fuese campesino, empresario agrícola, ganadero o especulador territorial. La ley no aportaba una solución si se trataba de pacificar la sociedad (Palacios, 2011).

Una de las razones que llevaron a la creación de las ZRC fue el uso indebido de la tierra por parte de los grandes latifundistas, lo que significó acumular inequidad de la tierra: “el 0.4% de los propietarios abarcan casi la mitad de la tierra cultivable en Colombia” (Prensa Rural, 2015). Con grandes necesidades insatisfechas del campesinado y sus consecuentes luchas, el Estado intentó crear un mecanismo de distribución de tierras más equitativo, las ZRC, una forma que reconocería sus derechos sociales, políticos y culturales, negados por tanto tiempo, como diría Honneth (1997), una falta de reconocimiento social y cultural.

En la línea del debate Fraser- Honneth, las poblaciones pertenecientes a las ZRC buscan establecerse como actores decisorios en la construcción del tejido social. Estas zonas, debido a su delimitación geográfica planificada, también favorecen el fortalecimiento de una identidad comunitaria, que junto con el reconocimiento que conlleva una protección especial por parte del Estado, lograría un avance en la superación de brechas.

Las Zonas de Reserva Campesina pueden ser una gran herramienta para reconocer al campesino. Se empieza por impulsar el desarrollo económico, mejorar las condiciones y la calidad de vida del campesinado y asegurar así que ellos puedan acceder a factores productivos y sociales que contribuyan a la superación de la pobreza extrema rural, en la que actualmente se encuentran. (Fajardo Herrera y Amanda Vargas Prieto, 2018, p.11)

Para muchos, la razón de ser de esta forma de ordenamiento territorial son las interacciones del campesino con el territorio de las Zonas de Reserva Campesina, que comprende más que un espacio geográfico. Paola Bolaños, presidente de la Corporación Cuna de Paz, que lidera el comité de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca) la define como:

Ese espacio donde los campesinos pueden convivir con todo lo que los rodea, tanto con el suelo, con el agua, con el aire, con los cultivos, con el tejido social que se crea alrededor de todos los procesos que vamos realizando de acuerdo con nuestra proyección o como nuestro proyecto de vida, entonces todas esas dinámicas que giran en torno a esto es lo que constituye para mí la zona de reserva campesina (Bolaños, 2019).

Darío Fajardo apunta a la idea desjuridizada de las ZRC, al mostrar que no solo existe un referente legal para definirlas, sino que han de ser vistas desde el propio arraigo de sus habitantes:

Las ZRC son una figura de ordenamiento territorial con una reglamentación comprendida en la Ley 160 de 1994, pero el poco conocimiento de esta ley, de la figura de las reservas campesinas y el contexto en el cual se habla de ellas, ha dado pie a suposiciones, por lo general poco favorables; mientras, por otro lado, para muchas comunidades campesinas representan la esperanza del arraigo. (Fajardo, 2014, p.46)

Edison Villalobos, directivo de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC, tiene de la Zona de Reserva Campesina una concepción apartada del referente legal:

La Zona de Reserva Campesina, aparte de ser una figura constituida legalmente, es como se piensa el campesinado en el territorio. En el área en el que se delimita la Zona de Reserva Campesina, los campesinos tienen una voz, ellos deciden diferentes formas de organización, juntas de acción comunal, asociaciones productivas, en todos los escenarios organizativos, así también las unidades familiares ellos deciden como vivir en territorio, es como ellos plantean y piensan el desarrollo, como un desarrollo económico alternativo, donde no impacte el medio ambiente, por donde por lo menos se les de condiciones dignas al trabajo campesino, que se les pague como corresponde, todas esas acciones que hacen del diario vivir hacen lo que sería una Zona de Reserva Campesina de una forma más pragmática (Edison Villalobos, 2019).

Esta visión nos muestra que la Zona de Reserva Campesina representa un modo de vida arraigado a un territorio, donde se busca el desarrollo tanto colectivo y personal de sus habitantes para que los campesinos puedan vivir en un medioambiente sano que les garantice un desarrollo sostenible. Fajardo se sitúa en esta línea alejada de la normatividad: “En su trayectoria, han demostrado la capacidad de establecer articulaciones políticas y económicas entre espacios locales y regionales a través de la transmisión de experiencias y aprendizajes, experiencias sobre las cuales la Asociación Nacional está edificando el Programa Nacional de ZRC”. (Fajardo, 2014)

Analizando el estatus legal y antijuridizado de las ZRC, se puede comprender que las comunidades campesinas ubicadas en estas zonas deberían gozar de un estatus especial. Sin embargo, el Estado colombiano no considera completamente aun la naturaleza especial de las comunidades campesinas dentro de las ZRC, ni el derecho que deberían tener las mismas a proteger sus territorios.

ZONA DE RESERVA CAMPESINA Y EL ACUERDO FINAL PARA LA PAZ

El Acuerdo de Paz firmado en la Habana fijó unas pautas para la implementación de las ZRC como mecanismo para el logro de una paz duradera. El Acuerdo ve en la ZRC un espacio que busca preservar al campesino en su vida, tradiciones, historia, cultura y economía. Las Zona de Reserva Campesina son importantes en el cierre de brechas entre los pobladores de las zonas rurales debido a que se incentiva la producción agraria y la toma de decisiones por parte de los campesinos en lo que afecta su territorio. El Acuerdo Final de Paz menciona:

1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas Acuerdo Final entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, el Gobierno Nacional: (Acuerdo Final de Paz, 2016)

El aporte de las comunidades campesinas a la resolución y a la prevención de los conflictos es notable si analizamos la raíz del conflicto armado, la lucha por la tierra y su uso en un contexto de injusticia, pobreza y desigualdad. Con escenarios de participación como los de la consulta previa se previenen los conflictos armados, ya que se busca una solución democrática y pacífica del conflicto donde se hacen reales y efectivos los principios de igualdad y Estado Social de Derecho.

El Acuerdo resalta la solución de conflictos y el aprovechamiento productivo de la tierra, previniendo la aparición de latifundios improductivos que propician la desigualdad y la pobreza y que dieron pie al conflicto armado., El Acuerdo plantea que a estos espacios para la solución de conflictos se les garantice la aplicación real y efectiva de los planes de desarrollo sostenible destinados para tal fin:

El Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir y Participación de la Reforma Rural Integral, el Acuerdo Final promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, (Acuerdo Final de Paz).

El Acuerdo promueve la participación activa de los campesinos que pertenecen a las ZRC, lo que es esencial en la propuesta de consulta previa de los campesinos en las ZRC, debido a que este mecanismo brindaría herramientas efectivas para el goce efectivo de los derechos de estas comunidades, en cuanto el solo hecho de ser campesino los hace pertenecientes a un grupo diferencial como los son las comunidades negras, raizales indígenas y demás, debido a que todos los grupos mencionados poseen una cultura diferencial. Sin embargo, sólo a los campesinos se les niega la posibilidad de la consulta previa.

Viabilidad de conceder el derecho de consulta previa a las zonas de reserva campesina

En Colombia, el uso del derecho a la consulta previa está restringido únicamente para las comunidades indígenas y comunidades negras, como mecanismo que tienen estos grupos humanos para defender su cultura, identidad, historia y territorio, porque el Estado les asigna a estas comunidades la categoría de grupos diferenciales, en cuanto a su historia, cultura y conexidad.

Las comunidades campesinas no gozan de este mecanismo eficaz porque el Estado no los reconoce como grupos diferenciales.

Sin embargo, las comunidades campesinas tienen un arraigo hacia su territorio, una cultura, unas costumbres, unas tradiciones, una historia y unos valores, que las pueden diferenciar de otros. en principio, Por razones prácticas, resultaría inviable conceder a las comunidades campesinas en general el derecho a la consulta previa como mecanismo jurídico para proteger sus territorios, debido al gran número de comunidades campesinas distribuidas a lo largo del territorio nacional, que conforman una mayoría sustancial de población que habita las zonas rurales. Sin embargo, algunas comunidades campesinas gozan de especial reconocimiento de derechos por parte del Estado, cuando se encuentran en las Zonas de Reserva Campesina. Por esto es factible considerar que el ordenamiento jurídico colombiano conceda a estas comunidades campesinas el mecanismo de consulta previa, si todavía no es posible reconocerlo a la comunidad campesina en general.

El deber del Estado es garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que afecten a las mismas, cuando se tratan de imponer proyectos minero- energéticos que causen impacto en la comunidad. Las ZRC, por su contexto social histórico y ubicación, se ven más afectadas que otras zonas agrícolas del país, lo que hace necesario que existan herramientas jurídicas eficaces de protección para ellas.

Un caso que ilustrar lo anterior está sucediendo en la ZRC del Municipio de Cabrera, Cundinamarca, en el límite con el páramo, por la restricción del uso de la tierra, impuesta por las disposiciones legislativas y administrativas, supuestamente para su protección. Se contrae, en gran medida la frontera agrícola, con lo que se reduce la producción agropecuaria que sustenta la economía de ese municipio. Esa decisión administrativa afecta el territorio en cuanto no toma en cuenta la participación de sus pobladores.

Estas restricciones tienen un efecto adverso en el valor económico de la tierra cuya propiedad está distribuida en pequeños y medianos predios que en la mayoría de los casos son el único patrimonio de los campesinos, ya que limita la producción agrícola al pan coger y no permite su comercialización.

Por el contrario, el Estado colombiano en cabeza del expresidente Juan Manuel Santos y su ministro de Medio Ambiente, a través de la aprobación de la Ley de Delimitación de Páramos, redefinió uno a uno, por medio de resoluciones, 36 de los 37 páramos del país, sin consulta previa ni consentimiento de las comunidades y habitantes históricos de estos territorios. (Reyes, 2018)

Sin embargo, las comunidades campesinas tienen un arraigo hacia su territorio, una cultura, unas costumbres, unas tradiciones, una historia y unos valores, que las pueden diferenciar de otros. en principio, Por razones prácticas, resultaría inviable conceder a las comunidades campesinas en general el derecho a la consulta previa como mecanismo jurídico para proteger sus territorios, debido al gran número de comunidades campesinas distribuidas a lo largo del territorio nacional, que conforman una mayoría sustancial de población que habita las zonas rurales. Sin embargo, algunas comunidades campesinas gozan de especial reconocimiento de derechos por parte del Estado, cuando se encuentran en las Zonas de Reserva Campesina. Por esto es factible considerar que el ordenamiento jurídico colombiano conceda a estas comunidades campesinas el mecanismo de consulta previa, si todavía no es posible reconocerlo a la comunidad campesina en general.

El deber del Estado es garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que afecten a las mismas, cuando se tratan de imponer proyectos minero- energéticos que causen impacto en la comunidad. Las ZRC, por su contexto social histórico y ubicación, se ven más afectadas que otras zonas agrícolas del país, lo que hace necesario que existan herramientas jurídicas eficaces de protección para ellas.

Un caso que ilustrar lo anterior está sucediendo en la ZRC del Municipio de Cabrera, Cundinamarca, en el límite con el páramo, por la restricción del uso de la tierra, impuesta por las disposiciones legislativas y administrativas, supuestamente para su protección. Se contrae, en gran medida la frontera agrícola, con lo que se reduce la producción agropecuaria que sustenta la economía de ese municipio. Esa decisión administrativa afecta el territorio en cuanto no toma en cuenta la participación de sus pobladores.

Estas restricciones tienen un efecto adverso en el valor económico de la tierra cuya propiedad está distribuida en pequeños y medianos predios que en la mayoría de los casos son el único patrimonio de los campesinos, ya que limita la producción agrícola al pan coger y no permite su comercialización.

La nueva delimitación suprime las prácticas campesinas y culturales, cambia su vocación y arraigo por la tierra y establece la recreación, el turismo y la investigación como las únicas actividades permitidas en estos ecosistemas (Reyes, 2018)

Estas medidas estatales, importantes para mantener el patrimonio ecológico del país, si no se acompañan de medidas económicas compensatorias sobre la ZRC de Cabrera, tendrán un efecto empobrecedor para los campesinos de este territorio. Sin embargo, el Gobierno solo dio a conocer la resolución firmada que hacia la delimitación. Las comunidades afectadas que tienen zona limítrofe con el Páramo de Sumapaz y la ZRC mostraron su inconformismo, y mediante una acción de tutela lograron tumbar esa delimitación, con lo que las comunidades de las ZRC se favorecieron.

Edison Villalobos, miembro de la junta directiva de ANZORC, sobre el fallo de tutela afirma que “el tema de que no exista participación o que el Estado no haya asumido la voz de los campesinos en los territorios era bastante grave, en este momento abre una posibilidad en el tema de reivindicación de los derechos campesinos en el habitar los territorios” (2019). Aunque se pueda decir que sí existió un mecanismo de protección, hay que recordar que el mecanismo de tutela es un mecanismo subsidiario, extraordinario y residual que pudo ser utilizado excepcionalmente en este caso, todo gracias a la organización de la ZRC de Cabrera y por el trabajo mancomunado de los campesinos de las zonas aledañas al Páramo del Sumapaz para defender su territorio. Como dijera Silva:

La ZRC de Cabrera es una muestra de la consolidación organizativa dada por sus antecedentes históricos de luchas campesinas agrarias en la región. Su implementación ha logrado consolidar procesos comunitarios previos y visibilizar a escalas más grandes las dificultades y los retos que existen en el municipio y que conciernen a toda una región, como lo es la provincia del Sumapaz (Silva, 2015).

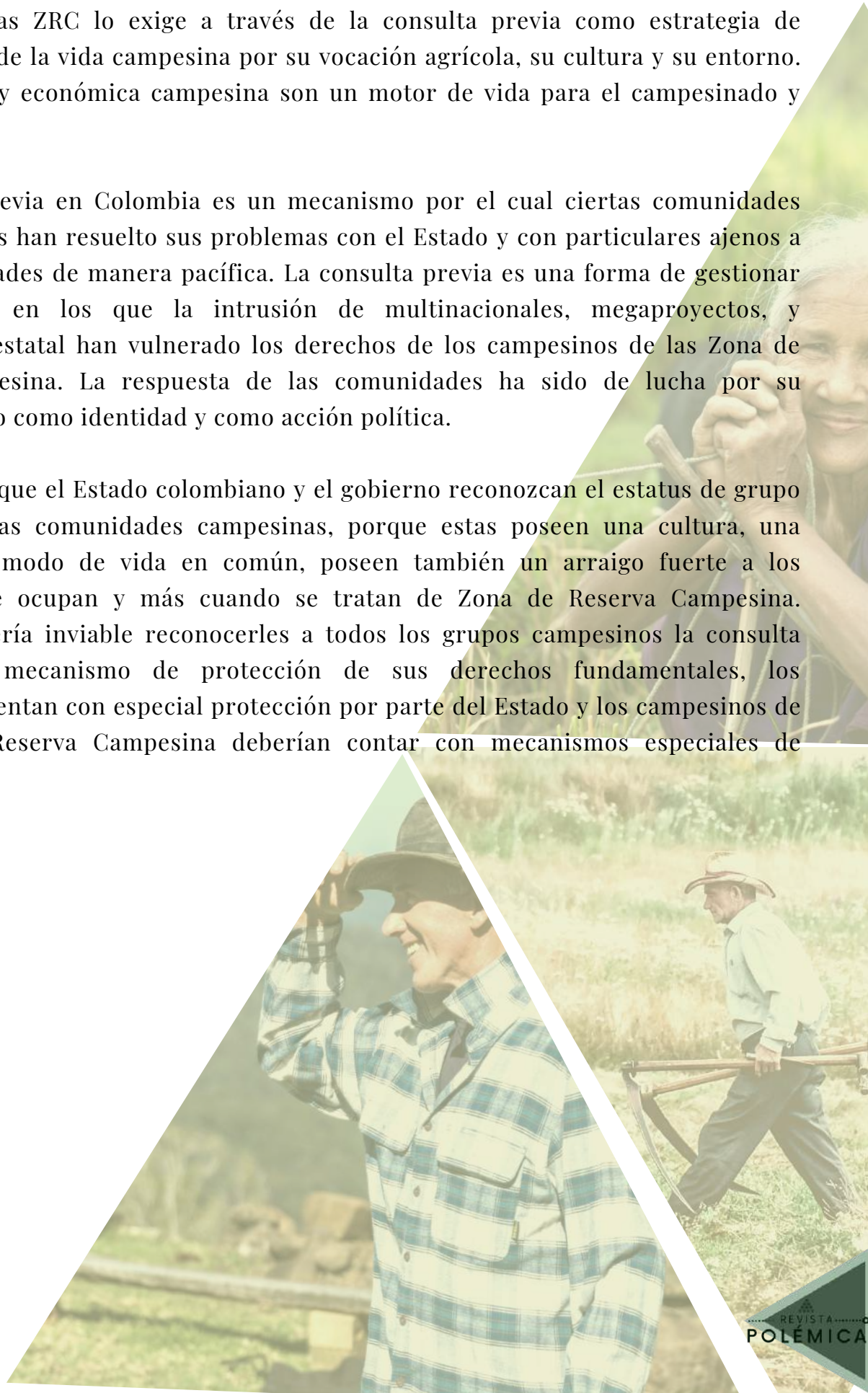
La Ley 160 de 1994 es el desarrollo del Artículo 65 de la Constitución Política que le fija al Estado la obligación de promover preferencialmente el desarrollo de la producción agropecuaria, incluyendo la pesquera. La creación de las ZRC fijó una extensión de los mecanismos de participación ya descritos en este texto, puesto que con estas zonas se generan espacios de mejoramiento de la productividad y la producción rurales, al tiempo que se convierten en espacio de encuentro y conciliación de intereses. Si a las ZRC se le otorga el derecho a la consulta previa podrían operar como espacios de controversia legítima para llegar a consensos y resolver conflictos.

CONCLUSIONES

Es necesario generar herramientas y mecanismos de protección especial a los campesinos. Las ZRC lo exige a través de la consulta previa como estrategia de sostenibilidad de la vida campesina por su vocación agrícola, su cultura y su entorno. La vida social y económica campesina son un motor de vida para el campesinado y para el país.

La consulta previa en Colombia es un mecanismo por el cual ciertas comunidades especial étnicas han resuelto sus problemas con el Estado y con particulares ajenos a estas comunidades de manera pacífica. La consulta previa es una forma de gestionar los conflictos en los que la intrusión de multinacionales, megaproyectos, y normatividad estatal han vulnerado los derechos de los campesinos de las Zona de Reserva Campesina. La respuesta de las comunidades ha sido de lucha por su reconocimiento como identidad y como acción política.

Es importante que el Estado colombiano y el gobierno reconozcan el estatus de grupo diferencial a las comunidades campesinas, porque estas poseen una cultura, una historia y un modo de vida en común, poseen también un arraigo fuerte a los territorios que ocupan y más cuando se tratan de Zona de Reserva Campesina. Aunque parecería inviable reconocerles a todos los grupos campesinos la consulta previa como mecanismo de protección de sus derechos fundamentales, los campesinos cuentan con especial protección por parte del Estado y los campesinos de las Zona de Reserva Campesina deberían contar con mecanismos especiales de protección.



BIBLIOGRAFIA

ACNUR (2011) El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el desplazamiento forzado tomado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8987.pdf>.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA 24 de noviembre de 2016, Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

AMAYA, N., DUARTE, C., RAMIRO., M. REYES, A. y RODRÍGUEZ, T (2016) Siembra campesinado: herramientas para el fortalecimiento organizativo: conceptos básicos. 1a edición. -- Santiago de Cali, Sello Editorial Javeriano,

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) (2015) Informe final de febrero 11 del 2015 tomado de <http://www.indepaz.org.co/informe-de-la-comision-historica-del-conflicto-y-sus-victimas/>.

DANE (2018) informe estadístico de nacimientos, tomado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/estadisticas-de-genero>
Defensoría del pueblo (2015) Cartilla_derechos_de_los_campesinos tomados de http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Cartilla_derechos_de_los_campesinos.pdf

INDEPAZ, (2013) Consentimiento y consulta previa libre e informada en Colombia, Ecuador y Perú, Internacional Alert. Machado Absalón (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia, Colección Sede, Bogotá.

FAJARDO MONTAÑA, D. (2014). AGRICULTURA, CAMPESINOS Y ALIMENTOS (1980-2010) recuperado de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/786/1/DLA-spa-2018-Agricultura_campesinos_y_alimentos_1980_2010.pdf

FAJARDO-HERRERA, K. N., VARGAS-PRIETO, A. (2018). Reconocimiento social en el marco del posconflicto en Colombia: el caso de las zonas de reserva campesina. Cooperativismo & Desarrollo, 113(26). doi: <https://doi.org/10.16925/co.v26i113.2189>

FRASER, N. Y HONNETH, A. (2006). ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: editorial, Morata.

FRASER, N. (1989). Unruly practices, discourse and gender in contemporary social theories. EEUU, Minneapolis: Universidad de Minesota.

HONNETH, A. (1997). La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales. Barcelona: editorial, Crítica.

PATÍÑO PALACIOS, Luz Ángela (2014), “Fundamentos y práctica internacional del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas”. *Acdi - Anuario Colombiano de Derecho Internacional* vol. 7, pp. 69-111. doi: [dx.doi.org/10.12804/acdi7.2014.03](https://doi.org/10.12804/acdi7.2014.03)

REYES ROJAS, Mauricio (2018) *Páramos para la vida, páramos para la soberanía, paramos para avanzar - Trochando Sin Fronteras* tomado de <https://trochandosinfronteras.info/paramos-para-la-vida-paramos-para-la-soberania-paramos-para-avanzar/>.

SPIJKERS P, BARIBBI A (2011) *CAMPESINOS, TIERRA Y DESARROLLO RURAL Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz* Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Bogotá D.C. - Colombia disponible en http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/projects/cartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf.

QUESADA TOVAR, Carlos Erin (2013) *Consulta previa para comunidades campesinas*, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Bogotá Ciencias Políticas y Sociales Bogotá tomado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/9859/1/701683.2013.pdf>.



DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL TRUNCADO EN COLOMBIA

Karen Lizeth Mateus Zabala

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL TRUNCADO EN COLOMBIA

Karen Lizeth Mateus Zabala

Administradora Pública graduada de la Escuela Superior de Administración Pública sede Central Bogotá, con formación investigativa en la línea de ciudadanía y construcción de lo público, Investigadora -Auxiliar 1, vinculada (durante la vigencia 2017-2018) al Grupo consolidado Análisis crítico del Discurso sobre la paz en Colombia-Exploración de líneas formativas en la ESAP, experiencia en contratación Estatal Municipal y proyectos de Inversión pública, actualmente realiza especialización en Proyectos de Desarrollo en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) . karenm9754@gmail.com

RESUMEN

El objetivo del Estado moderno es lograr un nivel de calidad de vida y garantía de derechos, de tal modo que sus ciudadanos vivan en paz y felicidad. Este Estado ideal se logra a través del desarrollo. Son múltiples los enfoques y conceptos que se han diseñado para promover el desarrollo en las naciones; sin embargo, para el caso de Colombia y en general en América Latina, el desarrollo del sector rural es fundamental para promoverlo, ya que una proporción importante de los territorios de cada país se compone de áreas rurales.

El objetivo de este escrito será poner de relieve la importancia del desarrollo rural en Colombia y establecer su relación directa con el proceso de descentralización territorial llevado a cabo a partir de los años 90. En este escrito se sostendrá que el nivel de desarrollo rural de los territorios depende en gran medida del grado de éxito del proceso de descentralización en el país. Si las entidades territoriales logran un alto nivel de autonomía financiera, administrativa y política, el desarrollo de los territorios será elevado. Este nivel de desarrollo y autonomía es fundamental e indispensable para la adecuada implementación del Acuerdo de Paz.

PALABRAS CLAVE: *Descentralización, Acuerdo de Paz, Desarrollo Rural.*

DEFINICIÓN DE LA DIMENSIÓN RURAL

Según Suárez y Tobasura (2008) lo rural y lo agrario han sido equivocadamente entendidos como iguales; sin embargo, lo rural debe ser entendido desde una dimensión sociológica, referida al ser humano y su relación con el campo; por otro lado, lo agrario está referido a la tierra como medio de producción en el campo, es decir, está asociada a la actividad económica.

Estos autores indican siete formas de entender lo rural:

Lo rural como lo territorial: entendido según las dinámicas de los territorios

Dualismo: lo rural como lo directamente opuesto a lo urbano y entendiendo que lo urbano es lo desarrollado y lo rural lo atrasado, asociado a la pobreza, con un sentido peyorativo.

Monista: lo rural y lo urbano se leen en un mismo plano, y ambas dimensiones incorporan variables económicas, políticas, sociales y culturales

La nueva ruralidad: lo rural corresponde a un conjunto de características que se dan en este espacio a través de varios componentes: territorio, población y asentamientos humanos en relación y todo un conjunto de instituciones públicas y privadas que operan dentro de él

Simbólica: lo rural es visto según el conjunto de percepciones que los habitantes tienen de su propio territorio, en toda una construcción social compleja

Continuum urbano – rural: lo rural y lo urbano siempre serán dimensiones totalmente distintas e incluso antagónicas

Demográfica: lo rural es visto como las zonas donde menos habitantes existen, está separado de lo urbano y totalmente alejado

Ecléctica: lo rural engloba todas o algunas de las visiones antes mencionadas, dependiendo del actor social del que se trate, siempre involucran varias lecturas, pero tomarán solo herramientas de las que le sea de conveniencia en la mayoría de las ocasiones.

La forma predominante de concebir la ruralidad en el Estado colombiano es la forma ecléctica. Dependiendo del sector del gobierno desde el cual se esté hablando, el concepto de lo rural siempre será distinto según las motivaciones y competencias de cada entidad, incluso desde el nivel de gobierno del que se hable sea nación, departamentos o municipios, siempre cambiará la concepción de lo rural.

Por ejemplo, las concepciones de lo rural que tenga el Ministerio de Agricultura según su visión, intereses y metas siempre será de corte territorial, monista y con elementos de la nueva ruralidad incluyendo siempre una perspectiva económica de fortalecimiento del sector agrícola dentro de los territorios. Por otro lado, el Ministerio de Minas tendrá una visión monista, demográfica e incluso con elementos dualistas debido a la naturaleza de los intereses que defiende. Por otro lado, los departamentos y municipios tendrán una visión de lo rural más sociológica, simbólica, territorial, e incluso dualista ya que son los actores en directa relación con la ruralidad y quienes hacen frente a las problemáticas presentadas en el campo.

ENFOQUES DEL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA

Según Cárdenas y Vallejo (2016), el desarrollo rural ha sido concebido de múltiples formas, entre las que tenemos:

El BID menciona que el desarrollo rural se resume en mejorar la calidad de vida del campesino y que de esta forma también contribuya a la economía nacional. Sin embargo, es una definición demasiado general y que no engloba las complejidades del sector rural.

Varios autores desarrollaron visiones más complejas y específicas que pueden proporcionar un mayor acercamiento conceptual y práctico al desarrollo rural. En resumen, el desarrollo rural comprende cuatro dimensiones que se enmarcan en la nueva ruralidad: (i) El desarrollo rural va mucho más allá de actividades agrícolas; (ii) debe trascender el asistencialismo del Estado hacia una provisión continua y de calidad de bienes públicos necesarios para el desarrollo y la superación de la pobreza; (iii) la inversión realizada por el sector público debe ser en las áreas donde mayor necesidad exista para de esta forma generar mayores impactos; y, (iv) el desarrollo territorial debe buscar la equidad territorial y la superación de todo tipo de discriminaciones.

Se pueden encontrar varias concepciones del desarrollo rural que se han creado desde los años 50 del siglo pasado hasta la fecha. Su evolución guarda estrecha relación con las concepciones de la dimensión rural mencionadas anteriormente:

1950 – 1960: no existían políticas de desarrollo rural, el campesino era visto de manera peyorativa y el campo era calificado como lo premoderno y atrasado

1960 – 1970: las políticas empiezan a tener en cuenta al campesino como agente económico racional, el sector agrario empieza a ser visto como motor de crecimiento y empiezan los primeros intentos de reforma agraria seria

1970 – 1980: hay interés por la redistribución del crecimiento, nacen visiones de desarrollo rural integrado, enfoques de revolución verde, a la par de los sesgos urbanos y visiones económicas que hablan de los encadenamientos productivos

1980 – 1990: nacen los conceptos de seguridad alimentaria, investigaciones sobre sistemas de producción agrícola, reivindicación de la mujer y la necesidad de aliviar la pobreza rural

1990 – 2000: nacen los enfoques de desarrollo, humano, enfoque de género y preocupación por la reducción de la pobreza.

2000 en adelante: visiones de sostenibilidad, consolidación de la descentralización, enfoques de gobernabilidad y gobernanza junto con las metas de erradicación de la pobreza

Con respecto a esta línea de tiempo tomada de Cárdenas y Vallejo, se puede decir que cada una de esas fases no está totalmente acabada, agotada o superada, pues los fenómenos y visiones del sector rural descritos a lo largo de la historia aún persisten.

Las visiones peyorativas, las preocupaciones por el crecimiento económico, la superación de la pobreza, las visiones de sostenibilidad ambiental, enfoques diferenciales e iniciativas de seguridad alimentaria inacabadas coexisten formando una mixtura de visiones del desarrollo rural que afectan un desarrollo serio de cualquier política pública. Incluso, algunos sectores del gobierno nacional mantienen visiones propias de los años 40 que no muestran preocupación alguna por el desarrollo rural y aceptan que el desarrollo rural no va más allá de la explotación de recursos naturales y la industrialización del campo.

FRACTURA ECONÓMICA DEL SIGLO XX

Después de los años ochenta, ocurrió una fractura en el desarrollo económico de todo el país y que afectó al sector agrario: el abandono del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones ISI, y la adopción del modelo neoliberal.

Con el modelo ISI diseñado por la CEPAL había características clave para el desarrollo tales como:

- Protección a la industria nacional con fuertes aranceles a las importaciones
- Adelantar procesos de reforma agraria
- Promover aumentos salariales lo que se traduciría en un aumento del bienestar
- Evitar el éxodo rural y reducir la desigualdad
- Modernizar e incrementar la producción de alimentos

Con el gobierno de César Gaviria (1990-1994), el modelo económico sufrió una transformación que repercutió en el desarrollo agrario. La apertura económica promovida por el Consenso de Washington generó los siguientes cambios en el desarrollo rural (Cárdenas y Vallejo, 2016):

- La concentración de la tierra no es un problema si no interfiere con el incremento de la productividad del campo.
- La concentración de la tierra no es un problema estructural del desarrollo rural, ya que el problema central del sector rural es la productividad.
- El Estado asiste a la comunidad, pero es responsabilidad exclusiva de la comunidad forjar su propio desarrollo.
- El desarrollo rural comprende un proceso de cambio de las sociedades rurales mediante la modernización incluyente en el marco de la democracia, dicha modernización se debe hacer en las siguientes dimensiones: espacial, política, institucional, productiva, económica, recursos naturales, dimensión urbano-rural, sostenibilidad.

Desde ahí, la visión del desarrollo rural en Colombia ha estado marcada por el individualismo y el enfoque netamente económico, en el marco de las reglas del libre mercado y la competencia. Sin embargo, como se verá más adelante en el diagnóstico rural, el neoliberalismo fue nocivo para el desarrollo rural en Colombia, ya que su nivel de tecnificación, productividad, bienestar social y provisión de bienes públicos no fueron suficientes para competir con las demás economías mundiales.

Además, el cambio abrupto de modelo no permitió realizar una transición adecuada del proteccionismo a la libre competencia, lo cual trajo un choque traumático en el comportamiento de la economía y del sector rural. Lastimosamente, la ISI no fortaleció la economía interna, ni mejoró la distribución de la tierra ni promovió la superación de las inequidades (Cárdenas y Vallejo 2016).

IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA Y DEL DESARROLLO RURAL

Los autores han coincidido en argumentar la importancia del sector agrario y el desarrollo rural en cualquier país, que se resume en los siguientes puntos:

- a)** El sector agrario es fuente primaria de alimentos para los habitantes de cada país, si el sector agrario es fuerte, habrá abundancia de alimentos, aumento de la renta y menores gastos en alimentos para los consumidores
- b)** Es una fuente de empleo
- c)** Genera divisas, lo cual promueve la inserción de las economías de cada país en el mercado internacional
- d)** En el caso colombiano, genera el 20% del empleo nacional y el 50% del empleo en áreas rurales (Cárdenas y Vallejo, 2016)
- e)** Los excedentes laborales se pueden utilizar en las industrias, de igual forma, el aumento en los ingresos de la población del sector agrario favorece el fortalecimiento del sector industrial. (Johnston y Mellor, 1972)
- f)** Contribuye al crecimiento de economías emergentes

Jesús Bejarano plantea que la formulación de políticas para el desarrollo rural debe atender a variables interdependientes tales como: política macroeconómica, microeconómica y complementariedades intersectoriales (Bejarano, 1998). El mismo autor desarrolla el concepto de la revalorización de lo rural, por medio de cuatro variables: revalorización cultural, económica, socioeconómica y sociopolítica (Bejarano, 1998).

Sobre este tema de la revalorización del campo, es indiscutible que debe ser tema central de la agenda institucional para la formulación de políticas públicas. En una entrevista realizada en el municipio de Pachavita en el departamento de Boyacá, todos los invitados a participar mencionaron la crisis poblacional que está sufriendo el campo a tal punto de predecir futuros cierres de colegios, ya que es casi inexistente la población joven en el campo y sobre todo los municipios de sexta categoría. Los procesos de revalorización de lo rural pueden frenar el continuo éxodo rural, fortalecer la población rural y de esta forma tener fuerza de trabajo para el campo. (Mateus, 2018)

DIAGNOSTICO RURAL

Después del análisis teórico del desarrollo rural en Colombia, se hará un diagnóstico de la situación del sector rural en Colombia. En la abundante información existente sobre la situación del sector rural en Colombia se han identificado tres variables que más afectan el desarrollo rural: (a) la disminución de la población rural; (b) alta concentración de la tierra; (c) la profunda pobreza que se encuentra en las áreas rurales. Roperó (2014) plantea que en 15 de los 32 departamentos se halla más del 40% de su población en los sectores rurales, por lo que se puede decir que los problemas mencionados se presentan en la mitad del territorio nacional.

DISMINUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL

A partir del periodo de la violencia que se inició en los años cuarenta, sumado al conflicto armado con las guerrillas, se ha presentado un éxodo rural sin precedentes, como se ve en la tabla:

Tabla 1 - Población urbana y rural en Colombia

Año	Población Total	Cabecera	Rural	% Población Rural
1985	30 062 198	19 628 427	10 433 771	34,7
1993	37 635 094	25 848 890	11 786 204	31,3
2005	42 888 592	31 886 605	11 001 987	25,7

Fuente: Roperó, 2014

La población rural no creció de la forma que aumentó el total de la población, ya que, debido al éxodo rural de los años anteriores, el crecimiento importante lo obtuvo la población urbana. Además, la migración a las grandes ciudades es constante, por la escasez de oportunidades y los déficits en temas de servicios públicos en los municipios por debajo de la categoría 3, por lo que jóvenes y niños son enviados a las ciudades en búsqueda de mejores oportunidades (Mateus, 2018).

La disminución de la población es un problema de importancia para la agenda de los gobiernos que vengan, ya que es imposible promover el desarrollo rural en el país con municipios donde no se pueda garantizar la continuidad de los sistemas productivos y tampoco exista un motor interno de crecimiento y desarrollo con futuras generaciones que tengan el compromiso de desarrollar su propio territorio. Además, en la medida de que haya menos mano de obra en el campo, la producción de alimentos será mucho más escasa de lo que es, lo cual profundizaría la crisis de productividad y la necesidad de importar productos que podrían ser producidos por la economía interna.

La crisis de desabastecimiento de alimentos es una realidad en el país, pues se importa: el 100 % de maíz amarillo, el 50 % de frijol, el 40 % del arroz, el 60 % de las lentejas, el 80 % de arveja seca, el 100 % de trigo, entre otros bienes (Cárdenas y Vallejo 2016). Teniendo en cuenta esto, si no existe fuerza de trabajo en zonas rurales que contribuya al aumento y la tecnificación de la producción, la crisis se agudizará. Si los excedentes productivos y los aumentos salariales del sector rural favorecen su desarrollo, lo que se ve es que el campo colombiano no goza de excedentes, sino que padece de déficit.

ALTA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

Según el Banco Mundial (2004), el sector rural tiene varios problemas tales como: desigualdad en la tenencia de la tierra, subutilización de la tierra, desigualdad económica y social, bajo crecimiento del sector y violencia. Este organismo recomienda atacar estos problemas con estrategias de política pública multidimensionales que ataquen todos los frentes del problema.

Tabla 2 - Índice de Gini de tierras en Colombia

Año	Coefficiente de GINI
1988	0,79
2001	0,80
2010	0,86

Fuente: Roperio, 2014

Como se puede ver en la tabla, la concentración de la tierra ha aumentado con el paso de los años, a pesar de los intentos de reforma agraria que hayan existido. En el marco de la firma del Acuerdo de Paz, el Punto Uno puede ser la única salida para atacar de manera frontal el problema de la concentración. No solo el Banco Mundial, sino otros actores, recomiendan que la única salida al problema de la tenencia de la tierra, además de una reforma agraria seria, es un proceso efectivo de reparación y restitución de tierras que logre solucionar todos aquellos problemas derivados del conflicto armado y todos los problemas de desplazamiento forzado que derivaron de él.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que procesos como los que se mencionan para superar este problema dependen en gran medida de medidas impositivas que van en contravía de los intereses de los terratenientes, ya que históricamente, los procesos de reforma agraria no han sido exitosos por los intereses que hay en juego, representados en el gamonalismo, grandes terratenientes y latifundios responsables de la concentración de la tierra.

POBREZA

Según Baribbi y Spijkers (2011) “La mayoría de los hogares rurales (65%) viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema (33%) y sin acceso a servicios de calidad. Estos factores han contribuido a la violenta historia política del país”. En este caso, los autores se refieren a la pobreza monetaria.

Es evidente que la política social no ha llegado a las zonas rurales, y las razones pueden ser múltiples: como la baja capacidad financiera de los municipios derivada de un deficiente trabajo fiscal y la condicionalidad que les da la Nación a los municipios para gastar los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-, lo cual no permite una inversión autónoma en proyectos que cada entidad territorial considere más oportunos.

Estos dos factores constituyen un círculo vicioso de la pobreza en los territorios: entre menos habitantes y capacidad administrativa y financiera tengan, menos recursos tendrá la entidad territorial, lo que a su vez contribuye al empeoramiento de la situación social económica y administrativa de la entidad territorial.

En temas de pobreza multidimensional, la situación es más complicada al medir más variables. Según Cárdenas y Vallejo (2016), persisten los mismos problemas de antaño: analfabetismo, rezago escolar marcado con respecto a la población urbana y graves problemas de cobertura del servicio de agua y saneamiento (53% y 16% respectivamente). Los problemas de cobertura en cuestión de servicios públicos están asociados a varios factores tales como: las distancias, los costos de movilización y la insuficiente oferta (MTC, 2014).

Sumado al problema de los servicios públicos, Roper (2014) indica que el fenómeno de la pobreza está directamente relacionado con la violencia y la guerra prolongada que ha sufrido el país. El gobierno priorizó el gasto público en la guerra, lo que dejó sin recursos al sector rural y condujo a la profundización de la pobreza. Si la pobreza aumenta, la violencia también lo hará, ya que las únicas oportunidades de la población rural será incursionar en actividades ilícitas.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

Seguidamente se va a analizar el proceso de descentralización fiscal de los municipios y su incidencia directa en el pobre desarrollo rural en Colombia. La descentralización fiscal es la modalidad de descentralización fundamental para promover el desarrollo rural territorial en Colombia, ya que es la fuente principal de autonomía para las entidades territoriales.

Así, la posibilidad de incrementar los ingresos tributarios no es ilimitada. Ella está condicionada por el desarrollo de la estructura productiva y por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados por el ente estatal. El contribuyente no está dispuesto a incrementar su tributación cuando su entorno económico se encuentra en recesión o cuando no está satisfecho con los servicios estatales y, por ende, el gobierno no puede considerarlo como un barril sin fondo al cual acudir cada vez que requiere recursos adicionales. (Moreno y Maldonado 1995)

Queda en evidencia que la autonomía fiscal y el desarrollo rural están directamente relacionados, y si ninguna de las dos variables es intervenida, no se va a producir un cambio radical en el desarrollo rural. Ante esta estrecha relación es necesaria la intervención del sector central en las entidades territoriales, ya sea realizando asistencia técnica genuina y fortaleciendo administrativamente a los municipios, o interviniendo directamente en las entidades territoriales que más lo necesitan, liderando proyectos de inversión y obras clave de infraestructura.

Dada la baja capacidad administrativa y fiscal de algunas entidades territoriales, se puede considerar que en Colombia existe una descentralización sin dientes: un proceso que si bien se ha cumplido sobre el papel con la expedición de normas sobre el tema, en la práctica no han tenido los impactos esperados.

Aunque algunos autores plantean que no hay evidencia suficiente para afirmar que exista pereza fiscal. Sin embargo, en las entrevistas realizadas en el municipio de Pachavita (2018) se pudo llegar a varias conclusiones con respecto a la descentralización y al desarrollo territorial.

Para empezar, el presupuesto con el que cuentan los municipios pequeños es insuficiente. En palabras del alcalde, el presupuesto alcanza escasamente para cubrir los gastos de funcionamiento administrativo del municipio (Mateus, 2018).

En el tema de las transferencias, como ya vienen condicionadas por la Ley 715, el margen de autonomía del municipio para incursionar en proyectos de inversión es casi nula, pues sus recursos propios son casi nulos. Los proyectos de inversión de los municipios se agotan en pagar nómina y realizar mantenimiento a los equipos de cómputo o a la infraestructura del municipio (Mateus, 2018). Esto deja en evidencia tanto la escasez de recursos como la capacidad administrativa de las entidades territoriales.

Para demostrar el fracaso del desarrollo rural y de la descentralización en Colombia, se analizó en un periodo de diez años la categorización de municipios en el país según la información presentada por la Contaduría General de la Nación:

Tabla 3 – Categorización de municipios en Colombia 2007 – 2017

CATEGORIA	AÑO										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ESP	4	3	6	4	6	6	7	7	6	6	6
1	17	17	16	19	17	21	22	23	24	26	26
2	15	15	15	16	18	18	19	19	19	19	19
3	17	18	17	22	22	18	16	14	16	13	13
4	21	27	27	23	26	26	30	32	27	26	26
5	27	24	24	28	28	33	34	38	39	39	39
6	1000	996	996	989	984	979	973	968	970	972	972

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General de la Nación

Gráfico 2 – Categorización histórica de municipios



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de la Contaduría General de la Nación

Según los resultados históricos, la tendencia en la categorización de municipios es casi constante. Los resultados más sobresalientes apuntan a un aumento considerable de los municipios de quinta categoría y una pequeña disminución de los de tercera categoría.

Con respecto a los de primera categoría, se ve un aumento considerable que se debe a dos factores: por un lado, algunos municipios pasaron a ser categoría especial por máximo dos años, como en el caso de Bello, Envigado y Cúcuta, y luego pasaron a ser primera categoría; y por otro lado, algunos municipios realizaron el cambio de la segunda a la primera categoría, por lo que no es muy alentador el aumento de municipios de primera categoría, ya que se debe a factores de pérdida de la categoría especial o por la subida de categoría de municipios de segunda categoría como el caso de Soacha, lo cual no obedece directamente al desarrollo adecuado del municipio, sino a factores asociados al simple incremento de la población.

Se encontraron además casos de involución en el desarrollo de algunos municipios según la lógica de categorización. Según la base de datos encontrada, el municipio de Caldas pasó de estar en categoría dos, a estar en la cuarta, y terminar en la tercera categoría; el municipio de Zipaquirá pasó de estar en la cuarta categoría en 2007 a la segunda. De igual forma existen algunos casos exitosos como Mosquera, que paso de la tercera categoría a la primera en 2017, y los municipios de Retiro y Espinal que pasaron de la sexta, a la cuarta categoría. Sin embargo, en diez años de análisis y con una población de más de mil municipios, los casos exitosos son la excepción en lugar de ser regla general.

Se ve que sólo 29 de mil municipios han abandonado la sexta categoría, y la mayoría de ellos se encuentran en la quinta categoría con mucho esfuerzo. Es de suma preocupación que para 2017 el 88% de los municipios estuvieran en la sexta categoría, lo que equivale a decir que más del 80% de los municipios viven en la pobreza.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la descentralización, desde los años 90, ha sido un fracaso, ya que su único fin era acercar el gobierno a la ciudadanía para llevar el desarrollo a las zonas donde el gobierno central no podía llegar. En diez años, los municipios en su mayoría no han logrado salir de su situación de pobreza, y el desarrollo rural en Colombia ha sido un fracaso a pesar de medidas como la descentralización.

DESARROLLO RURAL, DESCENTRALIZACIÓN Y POSCONFLICTO

Con este panorama de desarrollo rural y descentralización fallidos, el posconflicto se encuentra en grave riesgo por la incapacidad institucional que ha sufrido el país. El Acuerdo de Paz comprende seis puntos de los cuales tres tienen relación con el desarrollo rural: Reforma rural integral, Participación política y Solución al problema de drogas ilícitas.

Según el diagnóstico realizado por el gobierno nacional para la construcción de los acuerdos, la situación actual del país se resume a las siguientes cifras (MTC, 2014):

- En Colombia el 75,5% de los municipios son rurales, los cuales abarcan el 94,4% del territorio nacional. En ellos vive el 32% de la población. Colombia es más rural de lo que pensábamos hace algunos años.
- El 64% de los hogares rurales no tiene acceso a la tierra.
- Sólo un 11 % de los productores solicitó un crédito agropecuario
- Sólo el 9,6% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) recibieron asistencia o asesoría técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias.
- El 46,5% de la tierra en Colombia (propiedades de más de 500 hectáreas) está en manos del 0,4% de los propietarios.
- De los 3.718.000 predios rurales inscritos en el catastro nacional, 1,7 millones no cuentan con títulos formales de propiedad.
- Existe un 61% de déficit de vivienda en el campo
- La cobertura de acueducto en zona rural es del 53% y el alcantarillado es del 16%, mientras en la zona urbana es del 97% y 92%, respectivamente.
- El 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al SMMLV. En el área urbana esta proporción es del 39,4%.

Ante esas problemáticas identificadas, las medidas acordadas para atacar los problemas fueron (OACP, 2018):

- Acceso integral y uso de la tierra: se acordaron acciones tales como fondo de tierras, acciones encaminadas a la protección del medio ambiente, subsidios y créditos, y formalización de la propiedad
- Este es el punto central y neurálgico del Acuerdo de Paz, al considerar la titulación y formalización de tierras como una de las soluciones más eficaces para el posconflicto. Sin embargo, su implementación ha sido lenta y difícil.
- Planes Nacionales Orientados Al Campo: las acciones de los planes de desarrollo deben contener proyectos e iniciativas encaminadas a fortalecer la infraestructura en el campo en todos los frentes: salud, educación, agua potable y saneamiento básico y adecuación de tierras, acompañados de iniciativas en materia de promoción y formalización del empleo, asistencia técnica en el campo, fondos de tierras y estímulos a la producción.
- Es evidente que lo que se sugiere en los acuerdos no es algo distinto a lo que han reivindicado las poblaciones rurales desde años atrás, y no es cosa distinta para promover el desarrollo desde todos los frentes y enfoques, algo que trascienda el simple afán por la producción, y realmente se trabaje en pro de la garantía de derechos y del cumplimiento de los fines del Estado colombiano como Estado Social de Derecho.

- Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: El diseño e implementación de planes de desarrollo se ponen en función de las necesidades de cada entidad territorial, lo cual es un refuerzo al punto anterior, ya que además de exigir al gobierno nacional planes de desarrollo orientados al campo, también se les exige a las entidades territoriales diseñar planes de desarrollo teniendo conciencia de las necesidades de sus habitantes. Este punto requiere de una alta capacidad administrativa y financiera de los municipios y departamentos, ya que los acuerdos demandan planes de desarrollo serios, que trasciendan la financiación del funcionamiento del municipio y apunten a construir desarrollo rural con proyectos de inversión genuinos y de alto impacto.
- Sistema de seguridad alimentaria: este punto recalca la necesidad de fortalecer la producción nacional, garantizar el acceso a la canasta familiar de todos los habitantes y de igual forma asegurar que la producción campesina efectivamente entre en la dinámica económica local y nacional.

Para lograr esta estrategia se requiere acompañamiento de todos los niveles de gobierno para garantizar asistencia técnica, subsidios para la producción y proteger la producción local de la competencia mientras los productores adquieren la fortaleza económica y financiera posible para entrar a competir.

VIABILIDAD DE LOS ACUERDOS

Las estrategias acordadas en el Acuerdo de Paz para superar el conflicto armado y promover el desarrollo rural son acertadas para la superación de las problemáticas que han afectado por largo tiempo el territorio colombiano; sin embargo, teniendo en cuenta el atraso que persiste en el territorio y el fracaso de la descentralización, los gobiernos locales no están listos para iniciar una empresa como la implementación del Acuerdo de Paz.

De igual manera, las medidas del Acuerdo de Paz no son el gran descubrimiento realizado en las mesas de negociación; no son otra cosa que un ejercicio de reivindicación del campo, del desarrollo rural y del ejercicio del gobierno más allá de las ciudades y de la concepción del campo como el lugar del retraso, de la simple extracción de recursos naturales o del veraneo de la población urbana.

La correcta implementación de los acuerdos depende en gran medida del apadrinamiento del gobierno nacional y de la destinación masiva de recursos a su implementación. Las partidas presupuestales de los municipios no tienen capacidad para incurrir en grandes proyectos de infraestructura o realizar actividades de titulación de tierras por su cuenta, sino que es necesario una recentralización de competencias que garantice un acompañamiento directo a la implementación de los acuerdos. La descentralización sólo es efectiva en la medida en que cada entidad territorial demuestre que posee las herramientas necesarias para un ejercicio real de autogobierno, autofinanciación y autorregulación. Mientras tanto, el gobierno nacional es el que debe realizar las acciones directas sobre los territorios, mucho más en el contexto del posconflicto.

Gráfico 4 - Secuencia de éxito del desarrollo rural en Colombia



Fuente: Elaboración Propia

El punto central para lograr el desarrollo rural en Colombia es un proceso genuino de descentralización; sólo un exitoso proceso de traslado de competencias a las entidades territoriales puede garantizar la implementación efectiva del Acuerdo de Paz, lo cual va a desembocar en un proceso adecuado para el desarrollo rural en Colombia. Sin embargo, también es de suma importancia que, para iniciar el proceso de descentralización, la nación apadrine y dote de la fortaleza técnica, económica, política y de servicios públicos necesaria a las entidades territoriales, para que ellas logren desarrollarse al punto de asumir su propio gobierno.



CONCLUSIONES

Las visiones de la dimensión rural son siempre distintas dependiendo del actor social del que se hable. Incluso dentro del mismo gobierno, estas pueden coexistir como visiones eclécticas de la ruralidad en Colombia; sin embargo, la variedad de visiones también puede ser contraproducente si no se establecen acuerdos entre los actores para construir una visión bajo la cual todos puedan realizar sus acciones, ya sea de política pública para el gobierno, o procesos de incidencia política por parte de los demás actores sociales. Persiste la ineficaz gestión de los gobiernos a lo largo de la historia, ya que aún siguen lidiando problemas propios de los siglos pasados como la falta de agua potable, el analfabetismo y el aislamiento económico de algunas zonas del territorio nacional.

El proceso de descentralización es fundamental para el desarrollo territorial; sin embargo, temas fundamentales como la descentralización fiscal y administrativa no han sido exitosos, ya que los municipios más pobres dependen exclusivamente de las transferencias nacionales que ha generado un fenómeno de pereza fiscal. Por esto mismo, es necesario que la nación apadrine a las entidades territoriales más débiles en un proceso de recentralización preventiva, proceso en el cual la nación dotaría de infraestructura y capacidad administrativa y fiscal necesaria para que una vez logre cierto desarrollo en compañía de la nación, tenga la posibilidad de seguir gestionando su propio desarrollo.

Los municipios no han logrado salir de su situación de pobreza. Todas las categorías se mantienen en relativa estabilidad con algunas salvedades de ejemplos de éxito y fracaso en el desarrollo territorial. Dicha estabilidad es preocupante ya que desde los años 90, más del 80% de los municipios se mantienen en las categorías 5 y 6, lo cual deja en evidencia el fracaso de la descentralización y el desarrollo rural.

El Acuerdo de Paz no es otra cosa que la reivindicación de las mismas demandas que han abanderado las poblaciones rurales, con la diferencia de que ahora son acuerdos de rango constitucional. Sin embargo, la idea de promover la descentralización genuina debe ser reiterativa para cumplir con los acuerdos de la manera esperada: con un enfoque territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2004). Colombia: una política de tierras en transición, Documentos Cede, Universidad de los Andes.

Baribbi, A. y Spijkers, P. (2011). Campesinos, tierra y desarrollo rural. Reflexiones desde la experiencia del tercer laboratorio de paz. Recuperado el 13 de diciembre de 2014, de: https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oCBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Feeas.euro.pa.eu%2Fdelegations%2Fcolombia%2Fdocuments%2Fprojects%2Fcartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf&ei=kjyOVI3BOc7hsASowYGoCQ&us

Bejarano, J. (1998). Economía de la agricultura. Bogotá: TM Editores, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, IICA, FONADE

Cárdenas, J. & Vallejo, L. (2016). Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011-2013: una aproximación

Contaduría General de la Nación. (2018). Históricos de categorización de Municipios Hasta Vigencia 2018. Recuperado el 26 de Septiembre de 2018 de: http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/!ut/p/b1/o4_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAACWLNs!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS8oSmtFL1o2XzMwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks2M1ZIOEEz/

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2014). Misión para la Transformación del Campo (MTC). Bogotá: DNP.

Mellor, J. & Johnston, B. (1972). El papel de la agricultura en el desarrollo económico. Lecturas sobre desarrollo agrícola. Selección de Edmundo Flores. México: Fondo de Cultura Económica.

Oficina para el Alto Comisionado para la Paz (OACP). (2018). Resumen grafico de los acuerdos de la habana punto 1: Reforma Rural integral. Recuperado el 26 de Septiembre de 2018 de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/politica-de-desarrollo-agrario-integral.html>

Ropero S. (2014). Desarrollo rural en Colombia: entre la Realidad y la oportunidad en el posconflicto, contenido en Revista Perspectivas Rurales. Nueva época, Año 14, N° 27, ISSN: 1409-3251

**JUSTIFICACIÓN
DE LA FORMACIÓN
FILOSÓFICA
PARA LOS
ADMINISTRADORES
PÚBLICOS
TERRITORIALES**

Doris Parra Salas

PROBLEMÁTICA GENERAL

Al analizar la malla curricular del programa Administración Pública Territorial, se puede evidenciar que existe un conjunto de disciplinas que aportan sus saberes para generar un enfoque multidisciplinar en la formación de los estudiantes. (ESAP, 2013).

En efecto, la economía, las matemáticas, el derecho, la ciencia política, la sociología y la historia, y por supuesto la administración, entre otras disciplinas, contribuyen a que el futuro administrador público territorial tenga una formación integral que responda a las necesidades del mundo contemporáneo cuya complejidad se hace cada vez mayor.



Al respecto, hay que resaltar que justamente la búsqueda de la formación integral es uno de los aspectos que caracteriza los programas educativos que imparte la ESAP, buscando fortalecer las competencias de sus egresados que deben no solo enfrentarse a los retos arriba mencionados, sino a la competencia con egresados de otros programas e instituciones que, desde hace algunos años, también están llamados a integrar el servicio público de nuestro país.

reiterativa para cumplir con los acuerdos de la manera esperada: con un enfoque territorial.

En medio de esta situación, encontrar el componente filosófico en la malla curricular pudiera parecer sorprendente. En efecto, el programa cuenta con dos módulos fundamentales: Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I y II, los cuales están previstos para ser desarrollados en los dos primeros semestres.

Esta situación sorprende inicialmente a los mismos estudiantes, quienes son los primeros a preguntarse: ¿Por qué tanta filosofía en la formación de los administradores públicos territoriales? ¿Cómo justificar una formación conceptual y abstracta frente a una realidad práctica y concreta? ¿Qué relación puede tener una disciplina formal con un saber aplicado como la administración pública?

Dichos cuestionamientos, generalmente, llevan asociada una experiencia pedagógica previa en donde la filosofía no sale bien librada: conceptos poco claros, lecturas interminables y complejas y explicaciones que confunden. Muchos estudiantes terminan acudiendo a los tutoriales de internet que se muestran mucho más claros y sencillos que las clases de la formación académica tradicional. Evidentemente, esta situación no es exclusiva de la filosofía.

Por otro lado, la presencia de dichos módulos de filosofía también sorprende a los mismos docentes, que no siempre cuentan con una formación filosófica y/o administrativa de lo público, lo que los lleva a cuestionarse frente a temas que pueden naturalmente parecer difíciles. Pero entonces, ¿cómo ser tutor de asignaturas filosóficas para la administración pública? Este es solo uno de los cuestionamientos que surgen en el medio académico, pero no es el único.

FORMACIÓN FILOSÓFICA PREVIA DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Dichos cuestionamientos, generalmente, llevan asociada una experiencia pedagógica previa en donde la filosofía no sale bien librada: conceptos poco claros, lecturas interminables y complejas y explicaciones que confunden. Muchos estudiantes terminan acudiendo a los tutoriales de internet que se muestran mucho más claros y sencillos que las clases de la formación académica tradicional. Evidentemente, esta situación no es exclusiva de la filosofía.

En Colombia, la formación filosófica en la educación secundaria atraviesa periodos difíciles. En efecto, los cambios acelerados propios de la industrialización y el desarrollo de las sociedades contemporáneas durante el siglo XX y lo que va del XXI, han hecho necesaria la formación de los jóvenes en áreas que privilegian los saberes técnicos y tecnológicos concordantes con dichos procesos.

La formación filosófica se ha mantenido en la educación secundaria, ensayando igualmente diferentes esquemas pedagógicos que eviten la repetición o la memorización sin comprensión para enfocarse en la reflexión, el análisis y el debate. La finalidad de esta transformación no solo es fortalecer el espíritu crítico y la autonomía de los estudiantes, sino generar una cultura sobre nuestra civilización occidental, sus logros, retos y dificultades. No obstante lo anterior, la experiencia como docente en la ESAP y en otras instituciones de educación superior, ha evidenciado que muchos estudiantes expresan no tener suficiente claridad frente a conceptos básicos de la filosofía y, lo que es más grave, manifiestan experiencias negativas con respecto a sus cursos de filosofía, en términos de considerar tanto las asignaturas como las lecturas como “aburridas”.

¿Más textos densos, con un vocabulario que no se comprende? ¿Para qué puede servir?, se cuestionan muchos estudiantes al inicio de los módulos filosóficos. También puede evidenciarse cierto desinterés si se comparan los módulos filosóficos con los módulos enfocados en el ejercicio profesional de la administración pública. Por supuesto, esta situación no es absoluta. Como en otras áreas del conocimiento, hay también experiencias gratificantes que motivan y hacen a los estudiantes llegar con expectativas y predisposiciones positivas a los módulos mencionados.

Lo anterior puede parecer un poco caricaturesco, sin embargo, hace parte de nuestra realidad colombiana y no es exclusiva de los estudiantes de la ESAP. El docente se encuentra entonces con un doble reto: lograr que los estudiantes comprendan los temas y cumplan los objetivos de los módulos Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I y II (o de cualquier otra asignatura en donde se presente la misma situación) y, tal vez lo más importante, que los estudiantes se motiven hacia la reflexión filosófica, la cual sin duda ofrece un conjunto de elementos preciosos para el desarrollo personal y profesional de cualquier ser humano.

Lo anterior puede parecer un poco caricaturesco, sin embargo, hace parte de nuestra realidad colombiana y no es exclusiva de los estudiantes de la ESAP. El docente se encuentra entonces con un doble reto: lograr que los estudiantes comprendan los temas y cumplan los objetivos de los módulos Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I y II (o de cualquier otra asignatura en donde se presente la misma situación) y, tal vez lo más importante, que los estudiantes se motiven hacia la reflexión filosófica, la cual sin duda ofrece un conjunto de elementos preciosos para el desarrollo personal y profesional de cualquier ser humano.

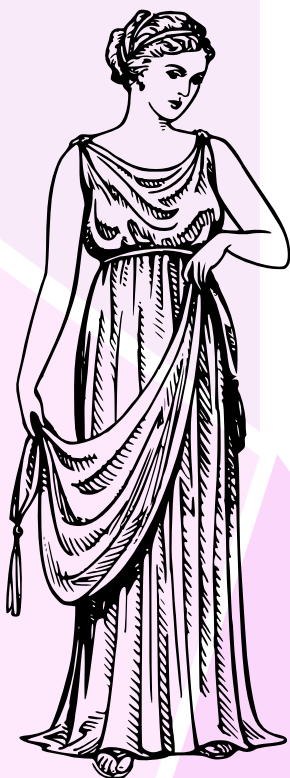
Naturalmente, si el docente no cuenta con la suficiente formación en filosofía ni en administración pública, se encuentra ante un reto adicional, pues no comprenderá el sentido último de porqué dictar filosofía a los estudiantes de administración pública. Entonces, ¿qué justificación tiene el hecho de dictar filosofía en la carrera de administración pública? Algunos de los elementos que justifican dichos módulos se presentan a continuación.

FORMACIÓN EN LÓGICA Y ARGUMENTACIÓN

En efecto, los módulos de filosofía permiten fortalecer las competencias en lógica y argumentación de los estudiantes y, por supuesto, de los docentes. Al respecto, hay que tener en cuenta que cuando se habla de lógica se hace referencia a la capacidad de los seres humanos de razonar correctamente, que se puede expresar a través de las diferentes formas del lenguaje, el cual permitirá compartir o defender un determinado punto de vista.

Por su parte, argumentar implica suministrar pruebas que permitan a las personas a las que nos dirigimos comprender nuestra perspectiva, evaluarla y eventualmente estar o no de acuerdo con ella.

Para argumentar correctamente se requiere utilizar premisas o afirmaciones sólidas, que permitan llegar a conclusiones incuestionables y veraces. (Copi, 2006). Es así como la lógica y la argumentación implican necesariamente el uso del lenguaje oral, escrito o no verbal.



Argumentar, en general, hace referencia a la posibilidad de tener una excelente comunicación, a poder debatir y defender un punto de vista a través de la fuerza de las ideas y no de la fuerza física, y a cómo no dejarnos confundir por discursos persuasivos que resultan vacíos de contenido veraz.

La argumentación se convierte entonces en una herramienta muy poderosa que permite no sólo desarrollar una capacidad de raciocinio, sino de expresión coherente bajo cualquier medio de comunicación.

El tutor deberá entonces partir de la importancia que tiene la comunicación asertiva en los seres humanos. La comunicación no es sólo hablar o escribir, sino llegar a expresarnos de forma precisa, logrando la interacción con nuestros semejantes, de acuerdo con los postulados de la Teoría de la Acción Comunicativa. (Habermas, 1968, 1985). El ideal de comunicación implica al menos dos seres humanos que tengan una intención clara de intercambiar ideas, sentimientos, creencias, conocimientos, y de hacerlo de la mejor forma posible. Esto implica no solo que el mensaje sea inteligible, sino que se tenga la intención de ser veraz. Esta intencionalidad que va a caracterizar a los individuos se denomina “interlocutor válido”.

Sin embargo, un “interlocutor válido” debe cumplir otras exigencias. Debe utilizar términos que hayan sido “definidos” previamente. No se deben utilizar términos ambiguos, poco precisos o cuyo significado desconocemos. Esto puede inducir al error y generar complicaciones al momento de expresarnos.

Así pues, el módulo Escuelas Filosóficas I enfatiza, por ejemplo, en la necesidad de utilizar el diccionario no solo en el rol de estudiantes, sino como profesionales y en la vida personal y cotidiana. El uso de diccionarios (filosófico, jurídico, económico, etc.) debe convertirse en un hábito del estudiante (y de toda persona), pues cada idioma no sólo es rico en léxico, sino que tenemos que actualizarnos y precisar el significado de las palabras y su ortografía.

La definición correcta de las palabras es el primer componente de la argumentación. Pero va más allá. Cuando alguien argumenta, de forma oral, escrita, o a través del lenguaje no verbal, busca dar razones, justificar o demostrar algo con base en afirmaciones o premisas. Quien argumenta entonces busca “convencer” al otro, e idealmente debe hacerlo con base en premisas verdaderas y demostrables. El elemento ético de búsqueda de la verdad está pues, presente en el acto de argumentar.

Y justamente en este aspecto, el módulo Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos II, se esfuerza en profundizar el tema de las “falacias” en la argumentación. ¿Qué ocurre cuando alguien intenta convencernos con afirmaciones o premisas que parecen verdaderas, pero que resultan ser engañosas?

Este módulo muestra al estudiante las características del razonamiento incorrecto y falaz, con la finalidad de que el futuro profesional aprenda no solo a identificar los argumentos falaces que se presentan tanto en los medios de comunicación como en los diferentes ámbitos de acción humana, sino que también tome conciencia de que con el lenguaje se puede engañar a las personas y que, en consecuencia, como ser humano en general y como servidor público en particular, tiene una gran responsabilidad con el uso del lenguaje.

Derivado de lo anterior, estos módulos también fortalecen en los estudiantes la competencia de reflexionar antes de expresarse, pues estructurar un esquema argumentativo, coherente y consecuente es una habilidad superior que requiere de un trabajo continuo.

Esto implica el aspecto ético de la responsabilidad que tiene un servidor público frente a la expresión de sus puntos de vista, a su participación en el debate de las ideas y a la comunicación asertiva con la comunidad a la cual sirve. Este aspecto cobra relevancia ya que todo servidor público está llamado a comunicarse con los usuarios, con la total disposición de escuchar y hacerse entender utilizando un lenguaje claro y asertivo.

De otra parte, estos módulos ofrecen elementos a los estudiantes para aprender a valorar otros tipos de lenguaje, como el gráfico, el artístico y musical, a los cuales la sociedad contemporánea presta especial atención, entre otros aspectos, gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. (TIC).

La utilización de un nivel de lenguaje comprensivo para la comunidad, el brindar la información oportuna, precisa y veraz, el aprender a escuchar antes de hablar, la habilidad para organizar sus ideas y, en general, ser un servidor público y un interlocutor válido, es uno de los retos más grandes a los que debe hacer frente la filosofía en la administración pública.

FORMACIÓN EN HERMENÉUTICA

Otro de los aspectos fundamentales de los módulos Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I y II, es el desarrollo de la hermenéutica. Esta debe entenderse como la capacidad de los seres humanos de interpretar, no solo el sentido de los textos escritos u orales, sino en general toda la realidad que nos rodea. (Ricoeur, 1986)

En efecto, para autores como Paul Ricoeur, el ser humano puede definirse como alguien que está permanentemente interpretando todo su entorno e incluso a sí mismo. Esta interpretación implica, como se ha dicho, el lenguaje verbal y el no verbal, pero también las emociones, sentimientos, colores, sonidos, expresiones. De ahí su importancia.

Este enfoque en la formación de los administradores públicos permite apreciar la importancia de la diversidad cultural, geográfica y ecológica, en el servicio público. Valorar las diferentes manifestaciones étnicas, artísticas y culturales de los grupos sociales que integran nuestro país y entender que en las sociedades contemporáneas el multiculturalismo y la pluralidad de ideas tienen un espacio prioritario en la conformación del tejido social.

Al formular políticas públicas, el profesional de la administración pública, en permanente contacto con la realidad, tendrá en cuenta su diversidad, no solo desde su propio punto de vista, sino desde la pluralidad de perspectivas.

Reflexión aparte merece la interpretación de las problemáticas ecológicas, las cuales, tal como lo demuestra Villarroel (2006), exigen valorar la naturaleza, tal vez como nunca, en la medida que se han vuelto el medio vital escaso del cual depende el ser humano. Dicha situación impone a los administradores públicos el desarrollo de la sensibilidad necesaria para abordar los desafíos en materia de preservación del recurso ecológico y frente a la responsabilidad del legado que se dejará a las próximas generaciones.

FORMACIÓN EN ÉTICA Y MORAL

El aspecto ético y moral es quizás el más controvertido. En un medio en donde el administrador público debe hacer prueba de transparencia y honestidad, la ética y la moral cobran mayor relevancia.

Cabe precisar que cuando se habla de ética se hace referencia al conjunto de reflexiones conceptuales sobre el comportamiento humano. La moral, por su parte, es la manera como cada persona se apropia de principios para aplicarlos en su diario vivir. Ética y moral se retroalimentan mutuamente. Una puede influir en la otra. Pero ¿pueden los módulos de Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I y II enseñar la ética y la moral?

Una persona puede conocer muchas teorías y enfoques conceptuales sobre la ética, su historia y sus más importantes representantes. Pero ello no hace que su comportamiento esté acorde con el respeto a los principios, valores y normas jurídicas.

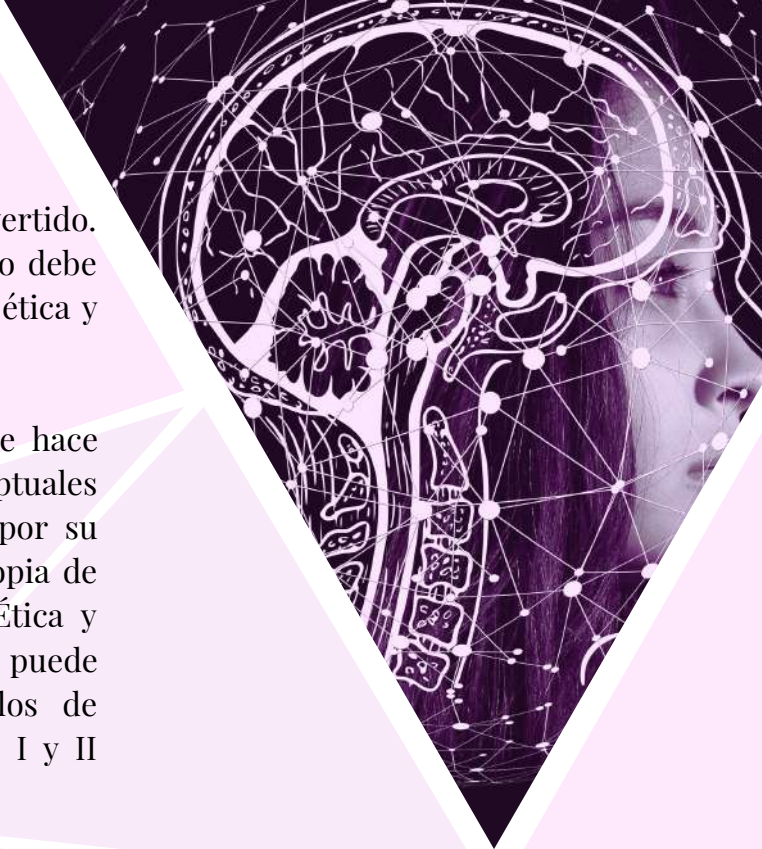
Tampoco basta con conocer las normas jurídicas o analizar el Código Único Disciplinario, las conductas tipificadas y sus respectivas sanciones, ni conocer el código deontológico, es decir, las pautas de comportamiento establecidas por los profesionales de una determinada área. La enseñanza académica no basta.

Los comportamientos respetuosos de las normas establecidas sean estas formales o informales, se adquieren fundamentalmente en el hogar, en los primeros años de vida. La sociedad y las instituciones deben reforzar los comportamientos deseados y restringir y sancionar aquellos que no lo sean.

De hecho, la pregunta de si puede o no enseñarse la ética y la moral en el medio académico ha generado todo tipo de debates.

¿Cuál puede ser la mejor estrategia pedagógica para desarrollar los temas éticos? ¿Puede enseñarse la moral? ¿Quién puede hacerlo?

Ante tales cuestionamientos, hay diferentes respuestas. De un lado, se puede afirmar que resulta pretencioso pensar que una institución o un docente puedan tener la suficiente capacidad para decidir qué comportamientos deben ser inducidos o sancionados, dado que éstos no sólo obedecen a principios racionales, sino que también son fruto de emociones, sentimientos y, en general, de la forma de interpretar el mundo de cada persona.



Una persona puede conocer muchas teorías y enfoques conceptuales sobre la ética, su historia y sus más importantes representantes. Pero ello no hace que su comportamiento esté acorde con el respeto a los principios, valores y normas jurídicas.

Tampoco basta con conocer las normas jurídicas o analizar el Código Único Disciplinario, las conductas tipificadas y sus respectivas sanciones, ni conocer el código deontológico, es decir, las pautas de comportamiento establecidas por los profesionales de una determinada área. La enseñanza académica no basta.

Los comportamientos respetuosos de las normas establecidas sean estas formales o informales, se adquieren fundamentalmente en el hogar, en los primeros años de vida. La sociedad y las instituciones deben reforzar los comportamientos deseados y restringir y sancionar aquellos que no lo sean.

De hecho, la pregunta de si puede o no enseñarse la ética y la moral en el medio académico ha generado todo tipo de debates.

¿Cuál puede ser la mejor estrategia pedagógica para desarrollar los temas éticos? ¿Puede enseñarse la moral? ¿Quién puede hacerlo?

Ante tales cuestionamientos, hay diferentes respuestas. De un lado, se puede afirmar que resulta pretencioso pensar que una institución o un docente puedan tener la suficiente capacidad para decidir qué comportamientos deben ser inducidos o sancionados, dado que éstos no sólo obedecen a principios racionales, sino que también son fruto de emociones, sentimientos y, en general, de la forma de interpretar el mundo de cada persona.

De otro lado, se puede considerar que la ética y la moral son temas “transversales” que se analizan y estudian en todas las asignaturas. Otra perspectiva, derivada de esta, afirma que la mejor forma de enseñar la ética y la moral es el ejemplo. En ese sentido, se centra la atención en los profesores, de quienes se exige el más transparente comportamiento, no solo en el mundo académico y laboral, sino también en el personal. (Mauri, 2017).

Como quiera que sea, lo mínimo que se espera de los docentes es demostrar un comportamiento intachable ante la enorme responsabilidad de presentar (para no decir “enseñar”) los temas relacionados con la ética y la moral, a los futuros profesionales de la administración pública.

Los principios básicos de respeto a los valores, tales como la honestidad, la justicia, el trato digno e igualitario y el respeto por la Constitución y las normas jurídicas hacen parte de tales exigencias mínimas. El debate sigue sin solución. Entre tanto, la enseñanza de la ética y la moral siguen en cabeza de las humanidades y, a nuestro juicio, es preferible que continúe de esta manera a que desaparezcan de los currículos.

Una persona puede conocer muchas teorías y enfoques conceptuales sobre la ética, su historia y sus más importantes representantes. Pero ello no hace que su comportamiento esté acorde con el respeto a los principios, valores y normas jurídicas.

Tampoco basta con conocer las normas jurídicas o analizar el Código Único Disciplinario, las conductas tipificadas y sus respectivas sanciones, ni conocer el código deontológico, es decir, las pautas de comportamiento establecidas por los profesionales de una determinada área. La enseñanza académica no basta.

Los comportamientos respetuosos de las normas establecidas sean estas formales o informales, se adquieren fundamentalmente en el hogar, en los primeros años de vida. La sociedad y las instituciones deben reforzar los comportamientos deseados y restringir y sancionar aquellos que no lo sean.

De hecho, la pregunta de si puede o no enseñarse la ética y la moral en el medio académico ha generado todo tipo de debates.

¿Cuál puede ser la mejor estrategia pedagógica para desarrollar los temas éticos? ¿Puede enseñarse la moral? ¿Quién puede hacerlo?

Ante tales cuestionamientos, hay diferentes respuestas. De un lado, se puede afirmar que resulta pretencioso pensar que una institución o un docente puedan tener la suficiente capacidad para decidir qué comportamientos deben ser inducidos o sancionados, dado que éstos no sólo obedecen a principios racionales, sino que también son fruto de emociones, sentimientos y, en general, de la forma de interpretar el mundo de cada persona.

De otro lado, se puede considerar que la ética y la moral son temas “transversales” que se analizan y estudian en todas las asignaturas. Otra perspectiva, derivada de esta, afirma que la mejor forma de enseñar la ética y la moral es el ejemplo. En ese sentido, se centra la atención en los profesores, de quienes se exige el más transparente comportamiento, no solo en el mundo académico y laboral, sino también en el personal. (Mauri, 2017).

Como quiera que sea, lo mínimo que se espera de los docentes es demostrar un comportamiento intachable ante la enorme responsabilidad de presentar (para no decir “enseñar”) los temas relacionados con la ética y la moral, a los futuros profesionales de la administración pública.

Los principios básicos de respeto a los valores, tales como la honestidad, la justicia, el trato digno e igualitario y el respeto por la Constitución y las normas jurídicas hacen parte de tales exigencias mínimas. El debate sigue sin solución. Entre tanto, la enseñanza de la ética y la moral siguen en cabeza de las humanidades y, a nuestro juicio, es preferible que continúe de esta manera a que desaparezcan de los currículos.

HERRAMIENTAS DIDÁCTICAS

Para finalizar el recuento de esta experiencia pedagógica, se puede afirmar que, ante las problemáticas planteadas, el docente ¹ o tutor con doble formación en filosofía y administración pública está capacitado no solo para motivar apropiadamente al estudiante, sino para mostrarle la importancia de la filosofía en la administración pública.

Corresponde al tutor mostrarle al estudiante que los temas que abordan los módulos filosóficos aportan elementos que le permitirán fortalecer sus conocimientos en lógica, argumentación, hermenéutica y ética, lo mismo que desarrollar sus competencias básicas, genéricas y específicas y capacitarse para el ejercicio profesional al servicio de la comunidad.

Lo anterior implica que si el docente logra captar el interés de los estudiantes, también logrará generar una reflexión seria sobre los valores y su aplicación en la vida práctica. Esto conlleva a que los futuros servidores públicos tengan una sólida conciencia sobre el respeto de los bienes públicos, es decir, que se desarrolle ² la ética pública, y con ello se reduzca el riesgo de cometer actos ilícitos que atenten contra sí mismos y la sociedad. (Parra, 2016).

Aunado a la labor mencionada, el docente tendrá la responsabilidad de fortalecer la capacidad de análisis lógico, a través de las herramientas que los dos módulos mencionados contienen. Así se podrán fortalecer las competencias en procesos lógico deductivos, la utilización de categorías y subcategorías en la organización de un trabajo, la problematización de la realidad, el juicio crítico, el seguimiento de pasos y etapas metodológicas para llegar a un resultado determinado, la utilización precisa de los términos del lenguaje para expresar el pensamiento, la utilización de criterios de verdad, el desarrollo de la curiosidad como principio y fundamento de la investigación y la producción de nuevo conocimiento que contribuya a solucionar problemas de la realidad, la diferenciación entre las opiniones y los hechos comprobados, las relaciones dialécticas y de causa – efecto, la utilización del análisis o descomposición de un tema o problema en sus partes y de la síntesis o integración de diferentes elementos en un todo complejo, entre otros temas.

Para lograr lo anterior, la utilización de diferentes estrategias didácticas puede ser una buena alternativa. Entre ellas, el análisis de casos en la administración pública ofrece resultados muy positivos. Dichos casos pueden ser tanto exitosos como de comportamientos delictuosos en contra del Estado. El objetivo es que el estudiante contextualice los hechos, analice la situación presentada, los valores que están presentes y tome una decisión argumentada. Esta estrategia se basa en la metodología de Análisis de Casos de Harvard. Estos, aplicados a los contenidos éticos, permiten poner en juego una gran variedad de habilidades de los estudiantes, y también la expresión de sus criterios emocionales.

1. Hay que precisar que en el programa Administración Pública Territorial (APT), modalidad a distancia, se utiliza una metodología adaptada en donde el docente ejerce el rol de tutor en las sesiones presenciales de los estudiantes, con libertad de cátedra, pero con el compromiso de desarrollar los contenidos de los módulos. El tutor podrá complementar con lecturas y actividades de aprendizaje adicionales. En este texto se han utilizado de forma indistinta los dos términos: docente y tutor.

2. Ética Pública: área de la filosofía que reflexiona sobre el comportamiento específico de los servidores públicos.

3. El método de Análisis de Casos tuvo origen en la Universidad de Harvard en 1914. Estaba destinado a los estudiantes de Derecho. Su objetivo era que, a través de la casuística real, los estudiantes aplicaran los conocimientos teóricos, de forma que se entrenaran en la universidad aplicando la teoría a la vida real. Para ello, debían desempeñar roles como el de abogado defensor, fiscal, juez o jurados, defendiendo cada uno de los puntos de vista. Este método tuvo tal éxito, que se extendió no solo a otras facultades, sino que se hizo internacionalmente conocido y aplicado en diferentes ámbitos académicos y profesionales.

Esta metodología complementa los contenidos de los módulos analizados y le permite al docente dinamizar su espacio pedagógico y fortalecer el interés de los estudiantes en la filosofía y en la reflexión crítica.

Esta estrategia tiene otra ventaja: el estudiante se hace partícipe activo de su propia formación. Esta es quizás una de las herramientas más importantes de los docentes y una ventaja para los estudiantes. El constructivismo le da no solo mayor responsabilidad al estudiante, sino que le enseña a ser autónomo en su propia formación, que no termina al finalizar la carrera, sino que dura toda su vida.

Esta experiencia académica y pedagógica contribuye a transformar la actitud de los estudiantes frente a áreas como la filosofía, y a sentir motivación para continuar por sí mismo su propio proceso de investigación sobre los temas de su interés. Este es el máximo objetivo y mayor satisfacción de un tutor de los módulos mencionados, pues ha contribuido para que los estudiantes sean personas cada vez más “autónomas” con sus vidas y sus conocimientos.

Adicionalmente, si el tutor también es administrador público, tiene la ventaja de contribuir en la formación de sus propios “colegas”, con quienes comparte los temas no solo de la filosofía, sino de la administración pública en todas sus dimensiones, incluyendo el ejercicio profesional. Ser tutor de sus propios colegas es en mi experiencia como filósofa y administradora pública, una de las fortalezas más importantes para dictar con conocimiento de causa los módulos mencionados. El análisis de casos prácticos de la administración pública, en donde se compartan las experiencias y se usen los conceptos filosóficos, resulta una eficaz experiencia didáctica que también enseña con el ejemplo.

La utilización de elementos de otros módulos, como el “Régimen del Servidor Público”, puede también ser muy útil en la medida que se articulan los saberes estableciendo un diálogo interdisciplinario pertinente.

CONCLUSIÓN

Los módulos Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I y II juegan un rol importante en la formación y motivación de los futuros administradores públicos territoriales en los temas filosóficos. Estrategias didácticas como el método de Análisis de Casos y los fundamentos del constructivismo ayudan a fortalecer habilidades tanto teóricas como prácticas para que puedan cumplir con las expectativas que el país tiene frente a los servidores públicos.

La comunicación asertiva, la actitud del interlocutor válido, la comprensión de la realidad en su diversidad y el fortalecimiento de las habilidades lógicas y argumentativas de los futuros profesionales, exigen las más altas competencias por parte de sus docentes.

4. Constructivismo: enfoque pedagógico que considera que el tutor debe entregar herramientas al estudiante para que este continúe su propio proceso de aprendizaje-enseñanza. Se fundamenta en el principio de que el conocimiento no se “transmite”, pues todos los seres humanos tenemos diferentes tipos de conocimientos ya adquiridos, que se van complementando y transformando a lo largo de la vida.

BIBLIOGRAFÍA

Calero Pérez, M. (2009). Constructivismo pedagógico. Teorías y Aplicaciones básicas. Madrid. Alfaomega, Grupo Editor.

Copi, I. (2006). Introducción a la lógica. México, Limusa Editorial.

ESAP, (2013). Documento Evaluación del Programa de Administración Pública 2012-2013. Bogotá, D.C.

ESAP, Módulos del Programa. Consultado el 30 /07/2019. <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/contenidos-minimos/>

Ferrater Mora, J. (1987). Diccionario de Filosofía. Tomos I-IV, Buenos Aires, Editorial Sudamérica.

Habermas, J. (1981). Teoría de la Acción Comunicativa. Madrid, Taurus.

López Díaz, F. (2008). Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I. Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

López Díaz, F. (2008). Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos II. Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Martínez Cárdenas, E. y Ramírez Mora, J. (2008). Módulo “Régimen del Servidor Público. Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Mauri, M. (2017). La enseñanza universitaria de la ética. Consultado el 20 julio 2019
<http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/113790/1/LA%20ENSE%C3%91ANZA%20UNIVERSITARIA%20DE%20LA%20%C3%89TICA.pdf>

Parra Salas, D. (2016). Curso de Ética Pública. Bogotá, D.C., Contraloría General de la República.

Parra Salas, D. (2015). Fondements d’une éthique pour les serviteurs publics. En: Revista Republicana. No. 19, junio. Bogotá, D.C., Corporación Universitaria Republicana.

Ricoeur, P. (1986). Qu’est-ce qu’un texte? Du texte à l’action. Essais d’herméneutique. II, Seuil,

Villarroel, R. (2006). La naturaleza como texto: hermenéutica y crisis medioambiental. Santiago: Editorial Universitaria



REVISTA.....
POLÉMICA