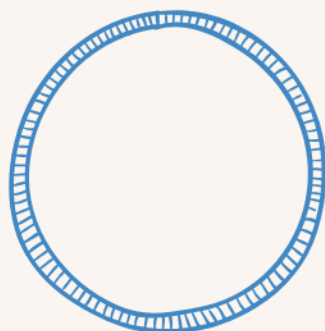


COLECCIÓN SUPERIOR

# Derechos humanos y administración pública en Colombia

Resultados de investigación  
en clave de desarrollo

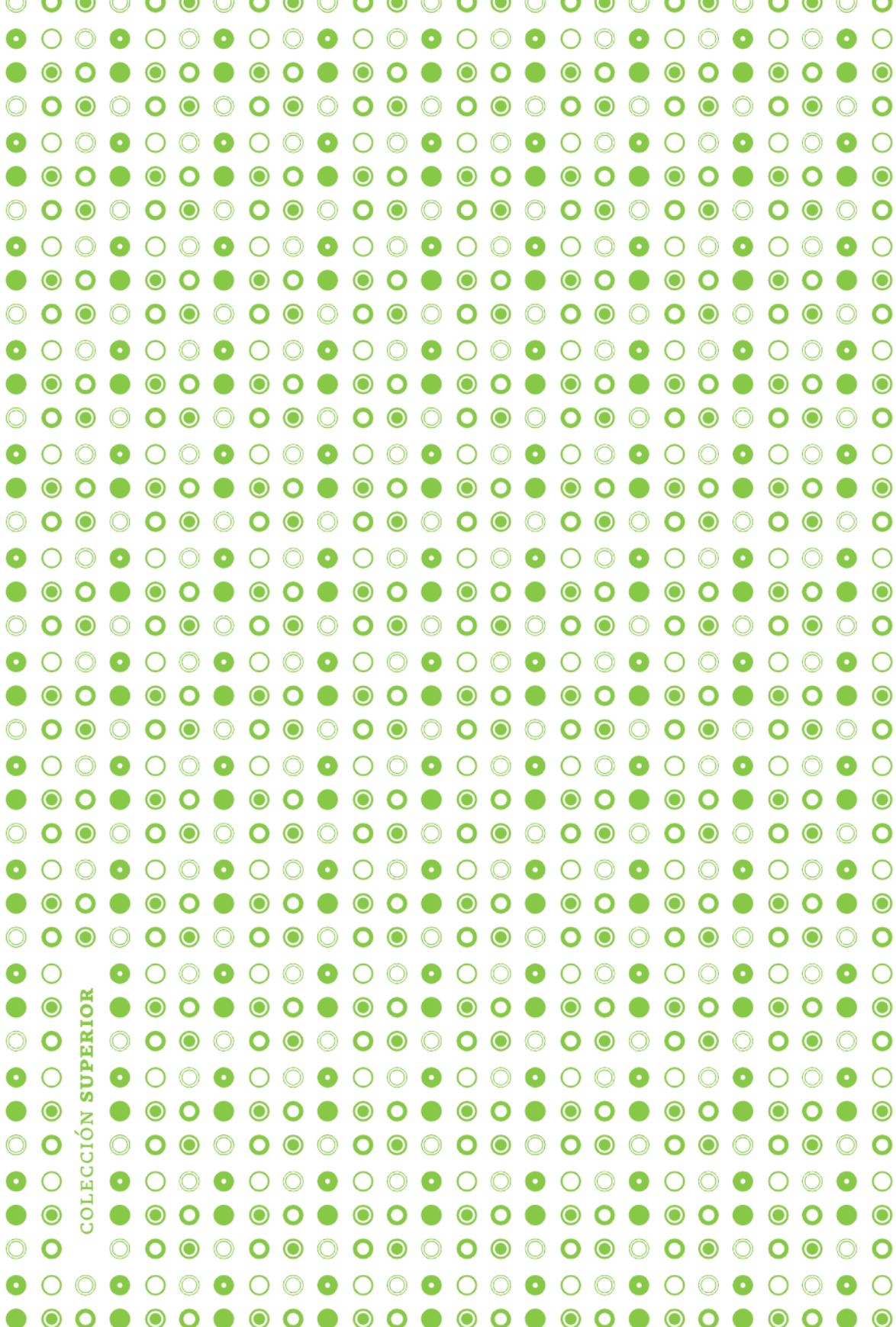
JHON EDIER JARAMILLO FERRO  
EDITOR ACADÉMICO







COLECCIÓN SUPERIOR



**Derechos humanos  
y administración pública  
en Colombia**

Rodríguez-Rincón, Yolanda

Derechos Humanos y Administración Pública en Colombia : resultados de Investigación en clave de desarrollo / Yolanda Rodríguez-Rincón ; Eleonora Salazar Londoño ; Giovanni Steven Suelto Bautista ; Lyda Herrera-Camargo ; Jaime Gutiérrez W. ; Hernando Delgado Q. ; Daniela Mejía Naranjo ; Guadalupe Nieto Montoya ; Onasis Rafael Ortega Narváez ; Angie Lisseth Lora Salazar ; José Francisco Puello-Socarrás ; Christian Alexander Narváez y Amparo Carrillo Sáenz : Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, Editor Jhon Edier Jaramillo Ferro 2023.

238 páginas . figuras y tablas (Colección Superior)

ISBN 978-958-609-138-1 (papel). -- ISBN 978-958-609-136-7 (electrónico)

1. Derecho humanos 2. Teoría constitucional 3. Constituciones --Teoría I. Rodríguez-Rincón, Yolanda II. Salazar Londoño, Eleonora III. Herrera-Camargo, Lyda IV. Giovanni Steven V. Gutiérrez W., Jaime VI. Delgado Q., Hernando VII. Mejía Naranjo, Daniela VIII. Nieto Montoya, Guadalupe IX. Ortega Narváez, Onasis Rafael X Lora Salazar, Angie Lisseth XI Puello-Socarrás, José Francisco XII. Narváez, Christian Alexander XIII. Carrillo Sáenz, Amparo XIV. Título XV. Serie

CDD-21: 323 / 2023

© Escuela Superior de Administración Pública

Subdirección Nacional de Investigaciones

© Jhon Edier Jaramillo Ferro, editor académico

1.ª edición, 2023

ISBN: 978-958-609-138-1 (impreso)

ISBN: 978-958-609-136-7 (digital)

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/inicio/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Lorena Castro Castro

Diagramación Diego Mesa Quintero · [lacentraldedisenio.com](http://lacentraldedisenio.com)

Libro resultado de los proyectos de investigación desarrollados a partir de la convocatoria interna de proyectos de investigación ESAP (2020-2022), convocatoria y acompañamiento realizado por la Subdirección Nacional de Investigaciones, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Este proceso hizo parte de la alianza entre la ESAP, y la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) con el siguiente objetivo: “formar profesionales e investigadores en el quehacer de lo público sobre una base científica, ética y humanística, dotándolos de una conciencia crítica, que les permita actuar responsablemente frente a los requerimientos y tendencias del mundo contemporáneo y liderar creativamente procesos de cambio”.



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otro, sin previa autorización por escrito de la ESAP y de los autores. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente corresponden con los de la Escuela Superior de Administración Pública.

# **Derechos humanos y administración pública en Colombia**

Resultados de investigación  
en clave de desarrollo

JHON EDIER JARAMILLO FERRO  
EDITOR ACADÉMICO



Escuela de  
Alto Gobierno



# Contenido

<i>Lista de tablas</i> .....	11
<i>Prólogo</i> .....	13
<b>Introducción</b> .....	<b>19</b>
JHON EDIER JARAMILLO FERRO	
<b>Defender derechos humanos. Una perspectiva crítica de lo público desde una región PDET, Colombia</b> .....	<b>23</b>
YOLANDA RODRÍGUEZ-RINCÓN ELEONORA SALAZAR LONDOÑO	
<b>Las subregiones en el Acuerdo de Paz: una mirada desde el ordenamiento territorial colombiano a partir de los enfoques transversales de género, diferencial y territorial en el PDET Pacífico y Frontera Nariñense (2016-2021)</b> .....	<b>47</b>
GIOVANNY STEVEN SUELTO BAUTISTA	
<b>El Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos en Soatá, Tipacoque y Tunja: algunos referentes de análisis</b> .....	<b>65</b>
LYDA MARCELA HERRERA-CAMARGO JAIME MAURICIO GUTIÉRREZ WILCHES HERNANDO DELGADO QUINTERO	

<b>Las organizaciones sociales para el turismo comunitario en la nueva ruralidad: un enfoque a partir de los derechos humanos</b> .....	<b>103</b>
MARTHA NUBIA CARDONA PRIETO	
<b>Justicia transicional y gestión pública por resultados: reflexiones sobre capacidad institucional y garantías de no repetición en Colombia</b> .....	<b>125</b>
DANIELA MEJÍA NARANJO GUADALUPE NIETO MONTOYA	
<b>Verdad histórica y justicia transicional en el Valle del Cauca: logros y desafíos</b> .....	<b>141</b>
ONASIS RAFAEL ORTEGA NARVÁEZ ANGIE LISSETH LORA SALAZAR	
<b>¿Infraestructuras para la paz? La dimensión organizacional del Acuerdo de Paz en Colombia y su implementación efectiva (2016-2022)</b> .....	<b>181</b>
JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS	
<b>Movilización social en reclamo de los derechos humanos en las cuatro ciudades principales de Colombia durante el 2018</b> .....	<b>199</b>
CHRISTIAN ALEXANDER NARVÁEZ AMPARO CARRILLO SÁENZ	
<i>Sobre los autores</i> .....	<b>227</b>
<i>Índice temático</i> .....	<b>233</b>

## Lista de figuras

### **Las subregiones en el Acuerdo de Paz: una mirada desde el ordenamiento territorial colombiano a partir de los enfoques transversales de género, diferencial y territorial en el PDET Pacífico y Frontera Nariñense (2016-2021)**

Figura 1. Principales características de los PDET . . . . .	51
Figura 2. Principales características de los planes de acción para la transformación regional (PATR). . . . .	52
Figura 3. <i>Momentos de la planeación.</i> . . . .	53
Tabla 1. Configuración territorial en Colombia . . . . .	56

### **El Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos en Soatá, Tipacoque y Tunja: algunos referentes de análisis**

Figura 1. <i>Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (CONPES) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Soatá.</i> . . . . .	81
Figura 2. <i>Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (CONPES) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Tipacoque.</i> . . . . .	84
Figura 3. <i>Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (conpes) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Tunja.</i> . . . . .	90

## **Verdad histórica y justicia transicional en el Valle del Cauca: logros y desafíos**

Figura 1. Número de víctimas en el departamento del Valle del Cauca periodo 1958-2020 . . . . .	161
Figura 2. Número de masacres en el Valle del Cauca periodo 1958-2020	162
Figura 3. <i>Masacres registradas en el Valle del Cauca periodo 1958-2020.</i> . .	163
Figura 4. <i>Deja tu huella, muro de la memoria en Trujillo (Valle del Cauca)</i>	167

## **Movilización social en reclamo de los derechos humanos en las cuatro ciudades principales de Colombia durante el año 2018\***

Figura 1. <i>Ciudades de las movilizaciones</i> . . . . .	203
Figura 2. <i>Meses de movilización social durante el 2018</i> . . . . .	206
Figura 3. <i>Actores desencadenantes de las movilizaciones</i> . . . . .	207
Figura 4. <i>Actores contendores de las movilizaciones</i> . . . . .	208
Figura 5. <i>Modalidad de la movilización</i> . . . . .	210
Figura 6. <i>Tipología general de los derechos humanos.</i> . . . . .	213
Figura 7. <i>Derechos económicos, sociales y culturales</i> . . . . .	213
Figura 8. <i>Derechos civiles y políticos.</i> . . . . .	215
Figura 9. <i>Derechos de los pueblos.</i> . . . . .	215
Figura 10. <i>Tipología de los derechos humanos por actores desencadenantes</i> . . . . .	217
Figura 11. <i>Grado de organización de los actores desencadenantes</i> . . . . .	218
Figura 12. <i>Capacidad de convocatoria de los actores desencadenantes</i> . . . .	219

## Lista de tablas

<b>Las subregiones en el Acuerdo de Paz: una mirada desde el ordenamiento territorial colombiano a partir de los enfoques transversales de género, diferencial y territorial en el PDET Pacífico y Frontera Nariñense (2016-2021)</b>	
Tabla 1. Configuración territorial en Colombia .....	56
<b>El Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos en Soatá, Tipacoque y Tunja: algunos referentes de análisis</b>	
Tabla 1. Estructuración y forma de vinculación de planes de desarrollo revisados .....	70
<b>Verdad histórica y justicia transicional en el Valle del Cauca: logros y desafíos</b>	
Tabla 1. <i>Metas producto programa reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado PDT 2020-2023.</i> ....	164
Tabla 2. <i>Frecuencia de palabras entre el PAT 2016-2019 y PAT 2020-2023</i>	166



## Prólogo

• **UNA VEZ MÁS** la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ofrece a la comunidad académica y técnica sus reflexiones en torno al papel que ocupa la administración pública en el respeto y garantía de los derechos humanos, presupuestos para la consolidación de una democracia que incorpore las voces subalternas que atraviesan el territorio nacional y que se alzan desde la desatención distante del Estado.

Esta obra constituye un aporte académico que se caracteriza por una reflexión contemporánea y pertinente, acorde con la propuesta de un gobierno de la vida pensado para la transformación de la existencia territorial, históricamente invisibilizada, ignorada, aislada, vulnerada, entre otros tantos calificativos que describen la abandonada sociogeografía territorial.

Son dos apartes los que constituyen esta bien lograda obra: uno que piensa los derechos humanos en perspectiva territorial y otro que reflexiona sobre la acción colectiva, la justicia transicional y la gestión pública. Ambos componentes expresan la esencia misional de la ESAP, que se ocupa del campo de la gestión pública en el ámbito territorial.

A lo largo del libro aparecen como fotos instantáneas diferentes territorios que fueron abordados para estas investigaciones, en las que se expresan sus particularidades. Este ejercicio fue realizado desde aproximaciones metodológicas no hegemónicas, en clave epistemológica crítico-social, para formular preguntas alternativas, lo cual supone una ruptura con la cadena de estudios tradicionales sobre la institucionalidad organizacional transicional posterior al Acuerdo de Paz, suscrito por el Estado colombiano con la extinta guerrilla de la Farc-EP.

El primer acápite presenta tres resultados de investigación que se ocupan de comprender la manera en que la realidad del territorio asimila los derechos humanos. Abre esta sección el bello capítulo escrito por las profesoras Rodríguez Rincón y Salazar Londoño, quienes desde una perspectiva crítica abordan uno de los valiosos resultados del Acuerdo de Paz: los planes de desarrollo con enfoque territorial, conocidos como PDET. Su apuesta supera la concepción tradicional y antropocéntrica de los derechos humanos por una experiencia que incorpora la manera en que estos imperativos morales son reinterpretados por las comunidades del Pacífico frontera nariñense, quienes los transversalizan desde sus cosmogonías y sus valores en diálogo con la naturaleza. Así, los hallazgos de estas autoras confrontan la gestión pública tradicional, la cual debe ocuparse de incorporar la escucha atenta y programática que valore en positivo los intereses del territorio, una apuesta de rediseño epistémico que avance hacia lo que denominan una *cosmocracia territorial*.

Por su parte, Suelto Bautista se ocupa de profundizar las ambigüedades del concepto *subregiones* dentro de la arquitectura institucional que crea el Acuerdo Final. Para ello, realiza una lectura del ordenamiento territorial que configura el PDET, a partir de los enfoques transversales de género y diferencial, propuestos en el Acuerdo Final, en el contexto también del Pacífico frontera nariñense, y evidencia algunas de sus principales dificultades.

Los municipios de Soatá, Tipacoque y Tunja fueron escogidos como objeto de observación por Herrera, Gutiérrez y Delgado para valorar el diálogo de una política internacional como los ODS y su

incorporación en los planes de desarrollo municipales. Los autores evidencian la desarticulación así como cierto desconocimiento relacional: ni la política internacional se ocupa de conocer-comprender las necesidades territoriales —solo se impone sobre las agendas locales—, ni los funcionarios comprenden en ocasiones el lenguaje expresado en indicadores de los ods, lo cual genera, en últimas, la falta de soluciones a problemas de fondo en el territorio.

Los resultados de investigación que ocupan el interés de la segunda parte exploran tres categorías: la acción colectiva, la justicia transicional y la gestión pública. El capítulo cuarto avanza en una teorización de las organizaciones sociales en Ibagué, las dinámicas, intereses y dificultades de los emprendimientos del turismo comunitario que se enfrentan a lógicas tradicionales con objetivos empresariales, promueven en vez de las prácticas hegemónicas acciones éticas que insisten en la armonía entre la protección ambiental y los saberes ancestrales. Destina también un espacio para conversar sobre la experiencia de las mujeres rurales y sus iniciativas; al respecto, la profesora Cardona Prieto precisa que a pesar de los obstáculos culturales e institucionales el rol de la mujer reproductora ha disminuido.

Una valoración de la eficacia en la operacionalización institucional de la justicia transicional para la observancia de las garantías de no repetición es abordada desde el enfoque de la gestión pública por resultados a cargo de las profesoras Mejía Naranjo y Nieto Montoya. Este capítulo cuestiona la eficacia de la política pública para la atención y reparación a las víctimas, concluye que es resultado tanto de la desarticulación institucional como de la ausencia de un modelo de gestión que tenga como eje la paz territorial. El contexto de esta observación participante son los departamentos de Guaviare y Nariño, en los que se evidencia una desorganización socioterritorial transicional que impacta en la garantía de los derechos para las víctimas.

El derecho a la verdad, en cuanto componente de la justicia transicional, encuentra discusión en este sexto capítulo, en el que Ortega Narváez y Lora Salazar presentan un interesante resultado de investigación en el que exploran los desafíos que

tiene este derecho en el marco de la justicia transicional, sostienen que el derecho a la verdad en el Valle del Cauca dista de estar garantizado para las víctimas. Resaltan en este capítulo la calidad de las fuentes en las que se reconstruye la dinámica de las geografías del terror en este departamento, en un diálogo clarificador entre el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Informe de la Comisión de la Verdad.

Puello Socarrás aborda la dimensión organizacional institucional de la paz propuesta en el Acuerdo Final y sostiene que es necesaria una reflexión sobre la infraestructura de la paz (Lederach, 1997), con el propósito de atender las acciones institucionales pertinentes para la implementación del Acuerdo Final. Por ello, afirma que urge atender una de varias premisas señaladas como lo es la transformación de la perspectiva de la administración pública por la de una administración social, es decir, una perspectiva que se base en la observancia de los derechos humanos y sus técnicas de protección. Para garantizar el éxito de la implementación del Acuerdo Final, se requiere con urgencia el cambio de una infraestructura organizacional que ha estado pensada para la guerra por una que tenga como eje la paz, que asuma el Acuerdo Final en su integralidad, así como sus enfoques transversales, lo cual implica ajustes tanto institucionales como funcionales.

Como cierre de la segunda parte y a su vez de esta obra, se presentan los hallazgos de un interesante fenómeno que movilizó diferentes actores sociales en el 2018 en cuatro ciudades principales: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Narváez y Carrillo Sáenz se ocupan de comprender los reclamos que sustentaron la movilización social leída en clave de derechos humanos. Sus esclarecedoras conclusiones aportan a la comprensión tanto de las dinámicas del cambio sociopolítico como del rol que le compete asumir al Estado, puesto que deja en evidencia que dichas movilizaciones son la expresión del reclamo, en primer lugar, por la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y, en segundo lugar, por la observancia de los derechos civiles.

En consecuencia, esta obra constituye en sí misma una hoja de ruta para el Gobierno nacional, que tiene la oportunidad de

encontrar aquí dos insumos relevantes para su agenda programática: por un lado, la comprensión de lo que ocurre en algunos territorios de los que Bogotá D. C. y su institucionalidad han estado distantes; de hecho, nos urge cambiar de perspectiva en nuestras narrativas, no podemos continuar afirmando que son los territorios los que están “alejados de la capital”, pues es la capital la que no se ha acercado al territorio y la que tiene la obligación legal y ética de hacerlo, incorporando sus valores, comprendiendo sus dinámicas e interpretando sus intereses.

Por otro lado, cuenta con estos hallazgos de investigación que la ESAP le brinda oportunamente para que oriente los ajustes institucionales, programas, proyectos, acciones y políticas públicas alternativas que debe incorporar en su política de Paz Total, esa paz en positivo que supera la dejación de armas y que se propone la observancia de los derechos humanos, así como la implementación de sus técnicas de protección, en cuanto ruta para dirigir el accionar institucional.

DIANA MARCELA BUSTAMANTE ARANGO  
*Doctora en Humanidades, Universidad EAFIT*  
*Defensora delegada para la orientación y atención*  
*a las víctimas del conflicto armado*



# Introducción

Jhon Edier Jaramillo Ferro

- **LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** (ESAP) tiene como objeto la capacitación, formación y desarrollo, desde la investigación, la docencia y la extensión universitaria, con valores, capacidades y conocimientos de la administración y gestión de lo público que propendan por la transformación del Estado y del ciudadano. En la función misional de investigación, la Subdirección Nacional de Investigaciones tiene por objeto generar conocimiento aplicado que conduzca al desarrollo tecnológico y la innovación, así como propiciar la apropiación social de conocimiento y la formación de recurso humano en el saber administrativo de lo público; mediante la financiación y desarrollo de investigaciones fundamentadas en las líneas o campos del saber, en redes académicas y en alianzas estratégicas. De ese modo, busca fortalecer las capacidades investigativas de docentes, estudiantes y egresados que les permitan analizar, explicar y entender los fenómenos de la administración pública y proponer alternativas de solución a los problemas asociados, en los ámbitos local, territorial, nacional y supranacional. Así, la Escuela se presenta como un referente para la comunidad académica y como un actor activo y reconocido en los sistemas educativo y de ciencia, tecnología e innovación.

En este sentido, la Subdirección Nacional de Investigaciones permanentemente impulsa la generación de conocimiento aplicado al sector público, en especial, en las siguientes líneas de investigación: 1) capacidad institucional en administración pública; 2) toma de decisiones en administración pública; 3) tendencias de cambio en la administración pública; y 4) derechos humanos en el ámbito público. Es prioridad para la ESAP contribuir al avance del conocimiento y a la adecuada conexión de la administración pública con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). También es prioritario conectar con otras redes internacionales de investigación y favorecer colaboraciones en estas líneas de trabajo, por lo que se considera clave el proceso de internacionalización de la investigación de la institución, mediante el desarrollo de nuevas líneas estratégicas, que incentiven una nueva visión investigativa en la ESAP con pertinencia, calidad e impacto a nivel nacional, regional y local. Todo ello persigue los siguientes objetivos:

- Generar productos derivados de investigaciones relacionadas con la administración pública que permitan la dinamización de la cultura de la investigación y el fortalecimiento de los procesos de clasificación de investigadores y de grupos de investigación institucionales, en el marco del modelo de medición de MinCiencias.
- Integrar el trabajo investigativo entre programas de formación de pregrado y posgrado, así como las actividades de proyección institucional y alto gobierno que se desarrollan en la ESAP.

Alineado con lo anterior, se observa cómo las administraciones públicas de América Latina y de Colombia, se enfrentan al reto de fortalecer sus políticas de defensa y protección de los derechos humanos. Para ello, en el presente libro, titulado *Derechos humanos y administración pública en Colombia: Resultados de investigación en clave de desarrollo*, se presentan los principales hallazgos de un número significativo de investigaciones y sus equipos de

investigadores e investigadoras, que desde el 2020 han ido avanzando en la generación y aplicación de conocimiento, enmarcados específicamente en la línea de derechos humanos, en sintonía con las necesidades del país y con el impulso de lo priorizado por el Gobierno nacional en su plan de desarrollo.

Este libro es producto de una reflexión colectiva en el seno de la ESAP, con el propósito de destacar y dar a conocer algunos de los proyectos de investigación en derechos humanos, que fueron impulsados desde la Escuela entre el 2020 y el 2022. Así mismo, incluye la conexión de estos equipos de investigación con la Red GIGAPP, una red de investigadores iberoamericana radicada en Madrid, con más de diez años de trabajo en el fortalecimiento de la investigación en gestión y políticas públicas en Iberoamérica. En el marco de dicha colaboración, se propuso un grupo de trabajo especial denominado “Gestión, políticas públicas y derechos humanos”, que se constituyó en septiembre de 2022 y que se reunió de forma virtual.

Esta colaboración y la presentación de hallazgos dio pie para idear un documento extenso y concitar el interés de más investigadores de la ESAP que, en la línea de derechos humanos, vienen avanzando en este esfuerzo editorial. En virtud de lo anterior, sale a la luz esta obra, conformada por ocho capítulos de gran calidad académica e investigativa. Los capítulos están distribuidos en dos partes o bloques temáticos, así:

1. Derechos humanos desde un enfoque territorial.
2. Acción colectiva, justicia transicional y gestión pública.

Se espera que estas reflexiones en torno a una temática tan importante como los derechos humanos puedan aportar y enriquecer la conceptualización teórica y el desarrollo empírico en favor de la sociedad y las comunidades que más lo necesitan.

Un agradecimiento especial a la Subdirección Nacional de Investigaciones, por su aporte para concretar este texto, que permite materializar los esfuerzos en investigación y lograr mejores resultados en materia de derechos humanos.



# **Defender derechos humanos. Una perspectiva crítica de lo público desde una región PDET, Colombia<sup>1</sup>**

Yolanda Rodríguez-Rincón  
Eleonora Salazar Londoño

## **Introducción**

En el proceso de configuración y funcionamiento de lo público en los últimos siglos de la modernidad política, el Estado y el mercado han signado la forma de pensar, administrar y gestionar la vida. Sin embargo, el Estado en su forma liberal llega a acentuar un énfasis delegativo de la articulación política y ya no necesariamente representativa, hipotecando así la capacidad de intervenir en lo (*su*) público. El mercado, en especial, en su forma neoliberal llega a extender la lógica de la competencia al conjunto de la sociedad en articulación con el Estado, y así dirige de forma cada vez más imperativa una transformación de las relaciones sociales que acelera desigualdades y vulnerabilidades. Se transfigura eso público clásico-moderno de modo estatal y, entonces, se le redefine en relación con el desarrollo de procesos de privatización mercantil.

---

1 Escrito original, derivado del proyecto de investigación Gestión de saberes, prácticas y experiencias de las personas defensoras de derechos humanos, con enfoque de género, étnico y territorial para la reconfiguración de lo público (2016-2021), código 2020-99, financiado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (2020-2022).

Esta situación halla explicación en la reforma al Estado nacional, desde cuando se extiende el cambio tecnoeconómico del régimen de acumulación de los años setenta (Jessop et al., 1999), lo que conlleva una crisis en la relación con la ciudadanía, que sustenta una garantía de condiciones (normativa, contratos, infraestructura), para que con el mercado se permita de modo dominante la reproducción del capital. Se trata de un proceso que coincide tanto con la hegemonía financiera, —que se superpone al resto de actores políticos y sociales—, como con la disposición de un aparato coercitivo que someta a quienes se aparten de dichas condiciones (Giraldo, 2003).

Es una *tragedia* en la cual lo público y lo privado, como lo señala Múnera (2003), “se estructuran mutuamente en una relación simbiótica, de tal manera que el concepto de lo público sólo adquiere sentido con referencia al concepto de lo privado y viceversa” (p. 10). En estas condiciones, lo que se advierte, además, por diversas experiencias, es una comprensión de un *más allá de lo público (estatal o mercantil)*.

Para aproximarnos a dicha comprensión, el presente trabajo se sitúa en el caso de las personas defensoras de derechos en Colombia, en especial, líderes y lideresas sociales y las mujeres defensoras, quienes se han encontrado en una mayor situación de riesgo (ccj, 2020), porque su experiencia puede ser una expresión viva de ese *más allá*, manifiesto en los productos del trabajo colectivo, la tierra y el territorio. De esta manera, lo público se propone devenir una forma no estadolátrica y no mercantilcentrista, hasta tal punto que su propio concepto se diluye para hoy pensarse en una (*otra*) práctica y sentido.

Se trata de resignificar lo público desde la defensa de los derechos humanos dado que en los últimos años el liderazgo social, ambiental y comunitario ha tomado amplia relevancia, sobre todo, desde la formulación del proceso de negociación y Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc-EP en 2016. A partir de diversos diálogos con y entre personas y grupos con liderazgo en la defensa de derechos en torno

a lo que nombramos *sentipensar lo público* en el marco político de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en especial el del *Pacífico Frontera Nariñense* en el suroccidente colombiano, se identifican y analizan las narrativas que cruzan voces, saberes y sentires sobre los derechos, el papel del Estado y sus propias acciones colectivas. Se desprende de los resultados que hay un desgaste de lo estatal y lo mercantil como sentidos dominantes de la definición y contenido de lo público. Se concluye que la defensa de los derechos humanos en su forma sociocolectiva y comunitaria cada vez más, y no sin tensiones, configura una nueva perspectiva de comprensión crítica de lo público.

Es un contexto que se abre a la reflexión como intención del presente texto sobre lo público, en una clave crítica de los derechos humanos que cuestiona su concepción hegemónica dentro de la filosofía liberal, para situarlos dentro de un enfoque territorial que exige, a nuestro entender, apelar a una idea geopolítica y corporal.

En la primera parte se presenta una interpretación crítica de los derechos humanos y su defensa territorial con base en el argumento de una fundamentación teórica de los mismos desde América Latina; en la segunda parte, se contextualiza la problemática de lo público con base en los conceptos de su *reificación* y *captura*; en la tercera, se examinan estas dos partes a la luz de las personas defensoras de los derechos en Colombia, para concluir con la relevancia que manifiestan las personas defensoras de los derechos como un conjunto de tramas de reproducción de la vida, que significa reorganizar el orden social y reconfigurar modos distintos de lo político adscrito al Estado y a su derecho, que centraliza y dispone el monopolio de la toma de decisiones y la institución no deliberada de procedimientos. Dicho conjunto de tramas revela múltiples relaciones de reciprocidad que dotan de habilidades de estar y de ser, de hacer y de aprender en colectivo, pero con el permanente riesgo de su despojo tanto por el Estado como por el mercado capitalista. En este sentido, lo público va asumiendo otra configuración en torno a lo *común* como producción social, no imposición, no propiedad mercantil.

## Derechos humanos: entre lo normativo y lo geopolítico-corporal

### Lectura crítica y situada de los derechos

La concepción dominante de los derechos humanos ha estado centrada en la mirada construida desde el norte global, con una apuesta “geopolítica de la invisibilidad” (Aguiló, 2017, p. 237), la cual ha hegemonizado visiones iusnaturalistas e iuspositivistas consecuentes con el Estado y el derecho.

Estas visiones están fundadas en el universalismo de la naturaleza humana que establece un sujeto ciudadano a la medida del hombre, blanco, heterosexual, propietario, de y con clase (Infolatino Idela, 2017), que poseería un conjunto de derechos que lo harían individuo, modelo de la política liberal. Subjetividades diversas no cuentan porque sus cuerpos y sus procesos sociohistóricos son los que se construyen en la negatividad del otro que no es, pero que hace a aquel que lo define que sea.

Rosillo (Infolatino Idela, 2017) afirma que esta construcción eurocéntrica genera un sujeto alienado quien, para acceder al modelo de universalización de derechos, se ve obligado a crearse a través de una forma guetizada, cuya exclusión lo incluye en una corporalidad, necesidad y construcción material social, política, económica, territorial de vulnerabilidad. De ahí la necesidad de la existencia estatal que sostenga una estructura que se encargue de los derechos y, por tanto, sin Estado no hay derechos. Este rodeo oculta, por un lado, la individualidad abstracta y, por otro lado, justifica la desigualdad (Aguiló, 2017), ambos alimentados por prácticas de violencia.

Lo que ha pasado es que el “Estado que da apertura al hombre de su propia universalidad a través de los derechos y deberes del ciudadano, no hace sino superponer una unidad orgánica (*la burocracia*) a una realidad marcada por la dominación de intereses privados” (De Nanteuil, 2012, p. 47), que termina por inscribir al Estado en la prolongación de los derechos humanos y de hacer del derecho “expresión del espíritu en la esfera de las instituciones humanas” (De Nanteuil, 2012, p. 49). Sin embargo, al final, se traduce

en el mundo concreto, en la separación del individuo y lo social, el individuo y el Estado, o lo que en la modernidad desde el nacimiento del derecho da la forma del *egoísmo jurídico*, desplegado también en el funcionamiento de las instituciones, dígame, la democracia representativa. La forma más abstracta de lo político será el derecho, pensado imaginariamente como lugar y espacio de superación de los conflictos, sin resolución material.

En este marco, hacia las décadas 1950-1970, América Latina vivió el desarrollo de la teología de la liberación y de la pedagogía de la liberación, sobre las cuales se elaboró otra forma de fundamentar los derechos (Infolatino Idela, 2017) de horizonte emancipatorio. De esta manera, se propone cuestionar la ambigüedad de los discursos dominantes en cuanto a su funcionalidad en relación con la lógica de acumulación del capitalismo global y se resalta el potencial liberador de aquellas perspectivas que emergen, precisamente, de las experiencias de los procesos de liberación y de las cuales derivaron otras epistemes y prácticas políticas y sociales. De esta manera, se plantea superar la centralidad de las interpretaciones colonialistas de los derechos, situadas, precisamente, en las formas juridizadas, cuya formulación universalista y abstracta de discursos sobrepuestos, contrarios y paralizantes de las prácticas llevan a la naturalización de la injusticia (Gándara, 2019, pp. 68-173).

### **Emergencia estratégica de la defensa de los derechos**

Diferentes informes sobre el liderazgo social y la defensa de los derechos (Observatorio de DD. HH., Conflictividades y Paz, 2022; Ávila, 2020; Programa Somos Defensores, 2020), cuyas personas son promotoras de estos en la vía de construir paz y democracia, dan cuenta de la victimización creciente, posterior a la firma del Acuerdo de Paz. Por los datos aportados en dichos informes, este periodo ha sido de los peores en materia de garantías para los derechos de quienes los defienden. Sin embargo, implícitamente, ello dice, igualmente, que antes del Acuerdo también se producía violencia a quienes defendían los derechos.

En este sentido, hay una relación orgánica y coyuntural con respecto a la actividad defensora de los derechos de quienes por

su rol se hacen líderes y lideresas individual y colectivamente. La defensa ha sido una tarea permanente dada la crisis humanitaria de larga duración que ha vivido el país, lo cual involucra una sistemática conculcación de los derechos y recreación de modalidades de violencia; así mismo, y, en consecuencia, la falta de atención institucional o una atención estigmatizada que, a su vez, ha acondicionado una indiferencia social o una justificación cultural. Decimos que esto puede ser comprendido a través de la categoría del orden contrainsurgente, cuyo militarismo, securitización y anticomunismo se naturaliza; pero, además:

es favorecido por prácticas discursivas de los centros de poder económico y de la selectividad estratégica del aparato estatal para preservar y configurar un orden de dominación política en reacción a demandas de democratización política y económica o a perspectivas ideológicas que, supuestamente, trastocarían las estructuras, prácticas, sistemas de valores o instituciones sociales. (Franco, 2009, p. 145)

En este orden de ideas, la coyuntura asociada con el Acuerdo de Paz de La Habana, cuyo interés central era hacer la *paz territorial*, implicaba sentar las bases de gestión de la transición y construir así la superación de la violencia sociopolítica. Sin embargo, los estudios de balance de su implementación tanto desde la estructura organizacional del Acuerdo (Cinep-Cerac, 2021; University of Notre Dame, 2021) como desde la academia y centros de pensamiento (Cepdipo, 2021a; 2021b) han dado cuenta de la poca o nula implementación, de su simulación y perfidia, así como de la desfinanciación, la transfiguración institucional y la posición del primer gobierno responsable de hacer andar el Acuerdo; gobierno que se propuso “hacerlo trizas”, con lo cual se producía un nuevo ciclo de violencias.

De tal manera, la afectación hacia el liderazgo en la defensa de los derechos no solo continuó, sino que se hizo exponencial (Ávila, 2020). La construcción de paz, de democracia, el cuidado del territorio y de sus comunidades, la lucha por la autonomía y el

con-vivir, son componentes que llegan a ser un modo de autogestión de gobierno frente a la ausencia histórica del Estado y a su presencia a través de la *brigada* militar; defender los derechos es amparar también luchas milenarias por la vida, el territorio, la resistencia y la libertad. Son saberes, prácticas y experiencias estratégicas que, en general, desde los pueblos indígenas, campesinos y afro-negros, hacen y rehacen sus proyectos de vida y conciencia destinados a cambiar la manera de la política contra la guerra.

### **De la reificación de lo público y de lo común comunitario**

La categoría de reificación, formulada por G. Luckas, desde su potencial heurístico para una crítica de las sociedades capitalistas, ayuda a reflexionar sobre la transformación de lo público que, como se describió al inicio de este escrito, ha devenido en las últimas décadas de la denominada modernización del Estado en un claroscuro con lo privado. Aquella categoría se hace crítica respecto del funcionamiento juridizado de lo público al servicio de lo privado que, abstractamente, erosiona eso público-estatal con efectos materiales como el aumento de los poderes del control social que erosionan los derechos (Negri y Hard, 2004).

La consecuencia de ello ha sido la expansión de la propiedad privada en campos de la vida que antes se consideraban de propiedad común y cada vez más se ha llamado a maximizar su utilización productiva. Los megaproyectos que han venido instalándose por los territorios colombianos, donde se ha producido amplio desplazamiento forzado, la transvaloración del mecanismo *juridizado* de la consulta popular por las Alianzas para la Prosperidad durante el gobierno Santos (2010-2018) (Ley 1757 de 2015, Art 105 y 108) y las Alianzas competitivas para la equidad del gobierno Duque (2018-2022) son aspectos que dan cuenta de dicha reificación de lo público.

Frente a este proceso, es necesario pensar ir más allá de lo público-estatal en su forma mercantil y más allá de lo público-privado, para comprender experiencias cuyos saberes y prácticas ancestrales, populares, comunitarias constituyen otras dimensiones

de administrar ese público que ha venido siendo despojado por el Estado y por el innegable mercado capitalista.

El texto, inscrito desde una propuesta de investigación que gestiona los saberes, prácticas y experiencias de las personas defensoras de derechos, tiene esa mirada: configurar lo público transversal con los enfoques étnico, de género y territorio. Ello exige otra forma de Estado (Santos, 2010), tal cual como lo consignaba el Acuerdo de Paz. Reivindicar y potenciar el territorio desde la ruralidad, la participación de quienes históricamente no han sido parte, reconocer no solo jurídica, sino también políticamente a quienes se asumen excombatientes, responder material y psicosocialmente a quienes han sido victimizados, son las bases contenidas allí para dar cuenta concreta de la posibilidad de retomar ese espacio de *lo común comunitario*, invisibilizado, silenciado y desoído por un Estado administrativista carente de la mirada social. Por lo anterior, se justifica el interés de centrar el PDET de una región pluriversa y marginada geopolíticamente, que se examina y se describe a continuación.

### **Metodología**

La investigación se trazó en 2020 cuatro años después de la firma del Acuerdo Final entre representantes del grupo insurgente Farc-EP hoy excombatientes y el representante del Estado colombiano en la cabeza del entonces presidente Juan Manuel Santos. Para el año 2022 el balance de su implementación, por diversos informes y análisis (Cepdipo, 2021a; 2021b; Cinep, 2021; University of Notre Dame, 2021), dejaba que desear, dado el desinterés de quien debía llevar a cabo dicha implementación como base de una política sin armas y que correspondía a la administración de Iván Duque. Este acuerdo, así como la Constitución Política de Colombia, son instrumentos que teleológicamente están pensados bajo el mismo proyecto político: dignidad humana, que es igual a decir calidad de vida para toda la ciudadanía, lo cual centra la discusión en la garantía de los derechos humanos.

Entre estos instrumentos de guía de política lo que se evidencia factualmente es la continuidad de los conflictos y las violencias

hacia las comunidades que por siglos se han asumido por las élites con un contenido real y simbólico de raza inferior, desposeída de oportunidades y recursos. ¿Qué concepción de humanidad han constituido quienes ejercen y gestionan la vida institucional que se supone es para *el bien general*? Es decir, aquello que se concibió como lo público (de todos). Al respecto, cabe anotar lo siguiente:

conciben al hombre como una imagen [...] la de la Edad Moderna Europea, es individualista y relativamente histórica. Sin embargo, habría una (otra) imagen que da mayor importancia tanto en la relación con la comunidad como con los ascendientes, los ancestros. (Höffe, 2008, p. 132)

Esta última imagen es la que los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos tienden a manifestar en su lucha por la protección de la vida, el territorio y la comunidad.

En diálogo con Höffe, el problema, empero, no parece estar en la imagen pues

Posiblemente alguna de las imágenes del hombre sea la correcta, por ejemplo, la imagen que se formó del encuentro entre la tradición judeocristiana y el pensamiento griego, romano y germano y que, además, fue impregnada por las experiencias de la Edad Moderna temprana. Pero hay elementos de otras culturas que pueden ser también correctos. (Höffe, 2008, p. 134)

En las últimas décadas, una de las razones que emerge y precisamente contra la idea y realidad del pensamiento único que ha pretendido el neoliberalismo —cuyo patrón de poder consiste en recomponer la realidad de aquella imagen moderna europea—, es la interculturalidad, esto es, que “las relaciones horizontales interétnicas se construyan a través de la creación de nuevos ordenamientos sociales” (CRIC, citado por Walsh, 2007, p. 30).

Lo contrario implica continuar normalizando y desnaturalizando las recurrentes y violentas torturas y asesinatos de líderes y lideresas y de personas defensoras de derechos humanos en el

ámbito nacional. Así lo indican las investigaciones del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz): “en lo que va de 2022 han asesinado a 94 líderes sociales en Colombia y luego del Acuerdo de Paz [...] van 1.321 líderes asesinados” (Observatorio de DD. HH., conflictividades y paz, 2022). Esta realidad posibilita hacer dos lecturas sobre sus orígenes: en primer lugar, son los conflictos internos que sostienen grupos como guerrillas, paramilitarismo, delincuencia estructurada y narcotráfico para tener el poder sobre las riquezas del suelo y subsuelo de las tierras; y, en segundo lugar, la pérdida de control y presencia del Estado en los territorios golpeados por la violencia, en donde habitan mayoritariamente las comunidades étnicas y negras, las cuales siguen resistiendo con dignidad y persistiendo por sus planes de vida. Por eso, sus voces y saberes se comunican a través del liderazgo que vela por recuperar y mantener sus vida y derechos.

En este contexto, el trabajo de campo para esta reflexión se situó en la región PDET del suroccidente colombiano, Pacífico y Frontera Nariñense. Se trata de una región de diversidad territorial que comprende todos los pisos térmicos, por ende, cuenta con una riqueza ecosistémica, consecuente con una población campesindia y afro-negra y donde se vive la transversalización de los enfoques diferenciales contenidos en el Acuerdo de La Habana, antes y más allá de este. Hay que decir que, históricamente, la relación de esta población con el Estado le ha llevado a defender procesos de autonomía y autogestión colectiva-comunitaria, incluso oponiéndose al Estado, el cual cada vez más ha agenciado sus alianzas con los megaproyectos.

Esta realidad permite plantear el análisis de los saberes, prácticas y experiencias de las personas defensoras de derechos humanos, asociadas a los procesos de reconciliación, convivencia y construcción de paz, en la región Pacífico y Frontera Nariñense, teniendo en cuenta los enfoques transversales de género, territorial y étnico, para la reconfiguración de lo público durante los años 2016-2021.

Para su comprensión, se toma el método crítico social con el cual se busca encuadrar teóricamente la reflexión y acción; de la mano con pensamientos aportados por Boaventura de Sousa

Santos, Otfried Höffe, Alejandro Rosillo, Edgar Varela (2005) y miradas feministas, así como una interpretación situada tanto de los derechos humanos como de la praxis observada en el territorio y las voces y sentires de los diversos encuentros.

En consecuencia, se implementó una metodología con interés participativo, en la cual, especialmente, el pueblo de los pastos y el grupo de investigación se comprometieron colectiva e interculturalmente en la investigación, lo cual propició una dialéctica intersubjetiva de manera que ha sido motor para reivindicar su realidad sociocultural y, en el caso de las autoras, para repensar el mundo de la administración y su naturaleza “pública”. Igualmente, se tomó el método histórico, pues se explora la trayectoria ancestral de dicho pueblo guiados, además, por *La palabra del Espíritu Mayor* (2022) por el gobernador Efrén Tarapués Cuaical durante los últimos 40 años y que aborda la comprensión andina de la vida en sus múltiples formas, relaciones y articulaciones, que remueve los sentidos de la razón hacia el sentir y el hacer el cosmos, el cuerpo, el espíritu y enseña que sus habitantes han sido defensores de derechos milenarios con los cuales gobernar la diversidad de la vida a través de una planeación del cuidado territorial: minga, cuenca, memoria; esto es, *cosmocracia*, praxis del gobierno propio.

También, se ha recurrido al método etnográfico, más allá de su instrumentación, como producción y análisis situado desde el sur del sur, porque se abordaron críticamente prácticas y discursos de dominación, colonización y subalternización y, sobre todo, la configuración de subjetividades en resistencia, quizás no solo para los pueblos de esta región, sino también para las investigadoras mismas en los procesos de conocimiento y academia vividos; esto en pro de recuperar experiencias situadas, potenciar miradas sobre ellas, interactuar con realidades y repensar reflexiones sobre lo encontrado.

El proceso ha sido inicialmente de documentación sobre los PDET, su propuesta e implementación en clave de garantía de los derechos; la sistematización de las conversaciones, resultado del Simposio *Diálogos entre las personas defensoras de derechos en torno a la administración pública*, realizado en el año 2021, y aquellas

conversaciones biográficas donde vida, activismo y luchas son resaltados por lideresas y líderes sociales de los municipios de Barbaças, Ricaurte y Tumaco, para auscultar los sentidos de lo público y de lo que se reconoce más bien como *lo común comunitario*, en efecto, más allá de lo público-estatal y de lo público-privado, pues se trata de una forma de vida y de habitar ancestralmente el territorio y configurar las relaciones humanas-ambientales. Esto es evidenciado en la historia y la memoria ancestral de pueblos y comunidades indígenas y afronegras de la región de estudio.

En aras de la claridad, hay que especificar que los PDET emergen en la mesa de diálogos en La Habana y hacen parte del Punto 1 del Acuerdo, reforma rural integral; se pensaron para el desarrollo del campo colombiano, sancionados por el Decreto 893 de 2017<sup>2</sup>, donde se consignan las indicaciones para su elaboración, implementación, financiación y seguimiento. Proponen como mecanismo participativo y de articulación comunitario e institucional con el propósito fundamental de acelerar la dinámica de estabilización de los territorios, por medio del fortalecimiento comunitario, con implementación de obras de baja escala y rápida ejecución. De esta manera, se pretende garantizar la presencia del Estado, la provisión de bienes y servicios públicos y la disminución de las dinámicas de pobreza y conflicto en los territorios focalizados. Se define en concreto como

instrumento de planificación y gestión del Gobierno nacional (a través de la Agencia de Renovación del Territorio, ART) para implementar de manera prioritaria y con mayor celeridad

- 
- 2 El Decreto Ley 893 de 2017 reglamenta los PDET y dentro de sus fundamentos se encuentra el derecho a la paz (art. 22 de la Carta Política de 1991) y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre las Farc-EP y el Gobierno Nacional. Este último se centra en las víctimas y los territorios más afectados por el Gobierno nacional. El decreto en mención tiene una naturaleza instrumental por cuanto busca facilitar la implementación de los puntos 1.2 y 6.2.3 del Acuerdo Final.

los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en 16 subregiones que agrupan la priorización de 170 municipios y asegurar así su transformación integral. (Decreto 893 de 2017)

## Resultados

En el marco del proyecto de investigación anteriormente referido, se propuso un evento con el objetivo de construir un diálogo académico, institucional y comunitario en torno a los saberes, prácticas y experiencias de las personas defensoras de derechos desde la región Pacífica y Frontera Nariñense, su gestión y organización. En este sentido, se halló que la defensa de los derechos la realizan y enfrentan sujetos políticos e históricos que construyen formas de gestión y organización alrededor de su promoción, protección y garantía para los habitantes de sus territorios.

Aquel fue un diálogo *in situ*, en el cual participaron cuatro líderes y lideresas sociales, cuatro servidores públicos de entidades gubernamentales de control y de justicia y dos académicos que expusieron sus reflexiones a partir de la pregunta guía: ¿en qué medida los saberes, prácticas y experiencias de las personas defensoras de derechos humanos en regiones PDET se convierten en insumo para reconfigurar la gestión del conocimiento respecto a dichos derechos y qué significa la acción (o no) de los marcos institucionales de la administración pública colombiana en dicho contexto?

Además, se plantearon interrogantes que cruzan la estructura del proyecto, con base en tres líneas, a saber: saberes, prácticas y experiencias; gestión del conocimiento; papel de la institucionalidad (movido entre el Acuerdo de La Habana y el Plan de Acción Nacional de derechos humanos 2018-2022), los cuales implicaban ciertas relaciones:

- Liderazgo y saberes, prácticas y experiencias de personas defensoras de derechos en la región durante los años 2016 y 2021.

- Aportes en claves etnográficas (política y social) en relación con la gestión y sistematización de los saberes, prácticas y experiencias.
- Implementación de los instrumentos de política, dentro de los marcos institucionales propuestos y diseñados en la temporalidad del proyecto, para la promoción y la garantía de los derechos.
- Diálogo entre los ejes temáticos del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos 2018-2022 y lo consignado en el Acuerdo de Paz en el contexto de las regiones PDET.

Precisamente, desde sus lugares de enunciación se hallaron, en efecto, diversas formas de gestión y organización alrededor de los derechos para los habitantes de la región. La defensa de los derechos humanos la realizan y enfrentan sujetos políticos e históricos que asumen un compromiso con los derechos en clave territorial-ambiental, colectivo en comunidad con reivindicación histórica y ancestral.

Así las cosas, se puede interpretar que las personas defensoras de los derechos son enlaces entre la comunidad y las instituciones gubernamentales que, aun con tensiones, dificultades y desconfianza, intentan relacionarse para garantizar de manera importante los derechos que han sido vulnerados, incluso por la propia institucionalidad en acción u omisión al no atender la alta conflictividad armada y social que ella misma reconoce al firmar un Acuerdo de Paz. A pesar de las críticas a los gobiernos, hay una tendencia a exigirles y es claro el conocimiento legal que se tiene de tal institucionalidad y de los gobiernos.

Reconocen lideresas y líderes que la Contraloría, la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, entre otros, entregan líneas de acción, estrategias y lineamientos que alimentan cada uno de los componentes del PDET, pero que terminan por ser documentos que tienen la fuerza de la ley y que su divulgación, su promoción, su implementación y su ejecución no son necesariamente garantía para el desarrollo social de las comunidades. Por eso, los líderes y las lideresas sociales, si bien tienen ese conocimiento, señalan que

dichos instrumentos no son para repetir un discurso legalista sino para exigir que sus experiencias y saberes se reconozcan dentro de sus contextos propios.

El sentido dado a lo público va develándose desde sus saberes propios y foráneos al interlocutar entre ellos y con las investigadoras; sus memorias que dan cuenta tanto del sufrimiento como de sus resistencias, de sus reclamos y potencialidades como una forma de pedagogía social —*paideia*— que permitió la reflexión, la comunicación de sentires y la posibilidad de construir e impactar.

Igualmente, algunas de las investigadoras del proyecto abordaron capítulos de *La palabra del Espíritu Mayor*, que se socializaron en el seminario interno del equipo, con lo cual se buscaba comprender los procesos comunitarios de larga duración en el caso específico del pueblo de los pastos, donde lenguaje, armonía con el entorno, relaciones humanas con la naturaleza, instituciones propias, rebasan la configuración del Estado-nación moderno. De hecho, su binacionalidad marca dinámicas sociales indígenas ancestrales que esa forma de Estado les ha conculcado y aculturizado, pero ante las cuales la *palabra del espíritu mayor* manifiesta un resistir y persistir por una (otra) forma de administrar la vida.

Abordar dicha *palabra* no fue fácil, porque las investigadoras se enuncian y se sitúan a partir de categorías y tesis devenidas del etnocentrismo, las cuales organizan el intelecto de otra forma y muchas veces sin sentimiento. Pero no se trata de hacer apología de lo étnico —indígena o afronegro— o entenderlo como nostalgia por la ancestralidad perdida; por el contrario, con apertura a aprehender se hace énfasis en el diálogo entre saberes y experiencias diversos y distintos.

La mirada misma sobre los derechos llamó la atención, porque, más allá de comprenderlos dentro de cánones internacionales o normativos-constitucionales —porque los pueblos étnicos los asumen desde los espíritus, que no tienen nada que ver con la espiritualidad judíocristiana o la abstracción eurocéntrica sea en razón, intelecto o aliento de dios—; se trata de la concreción de la armonía con otros: humano, roca, volcán, mujer, plantas, agua, entre otros. El indígena pasto es organizado y su historia viene

desde la memoria de sus ancestros. Su territorio, en especial el municipio de Cumbal, hace parte de lo que es para ellos los Andes, donde interactúan con la naturaleza. Su territorio es un espacio mítico y espiritual, en él se han construido sus saberes, que comunican y dialogan de generación en generación y los constituyen entre sí y con los otros.

No es solo un problema técnico de ajustar e incorporar dispositivos al proceso de la vida; se trata de potenciar y articular territorio, subjetividades y naturaleza para dar cuenta de una estructura de garantía de los derechos y de la vida en general por cuanto, en últimas, es metabólico; esas formas de vida apuntan en consecuencia a reconocer e integrar corporalidades, praxis y cotidianidad.

En las salidas de campo, nos acompañó la observación, la convivencia y el compartir narrativas de saberes, prácticas y experiencias como una suerte de *itinerario de sentidos* en cuanto inmersión en el ser humano y sus procesos macrohistóricos, desde donde nos aproximarnos al proceso de educación propia que orienta el caminar al entorno para construir la memoria de la naturaleza, de los cuerpos y el espacio, de la historia y la visión geográfica que hace el conjunto de los derechos propios.

Finalmente, los hallazgos se concretan en la formulación, diseño y desarrollo de un espacio intercultural que denominamos en conjunto *diálogos interculturales en torno a la administración de la vida*, organizado por el proyecto de investigación<sup>3</sup> en el cual se inscribe este texto, y el resguardo indígena de Males (municipio de Córdoba), la comunidad de los pastos (Nariño), entre julio y octubre de 2022 y al cual podían llegar otros pueblos indígenas y afronegros, en especial, venidos del Consejo Comunitario Bajo Mira. Fue este un espacio de intercambio de saberes sobre la administración de la vida, la educación propia, los derechos humanos y el conocimiento

---

3 Gestión de saberes, prácticas y experiencias de las personas defensoras de derechos humanos, con enfoque de género, étnico y territorial para la reconfiguración de lo público (2016-2021), código 2020-99, financiado por la ESAP (2020-2022).

de la administración pública; un proceso de desaprendizajes entre mándalas alrededor del fuego, pasando por las memorias de mayores y mayoras, la ancestralidad en la defensa territorial hasta llegar a la cosmocracia como posibilidad de una política y una administración para el siglo XXI, donde toda forma de vida implica coexistencia y reconocimiento. Con ello, caracterizábamos *lo público* como ese sentido de vida en común-comunitario que el sur del sur nos compartía.

Un aprendizaje del pueblo pasto fue que la gestión y administración es con y para la vida, la convivencia y el respeto de los derechos de todo y todos. Es una narración de miles de siglos y se constituye en un pensamiento cosmogónico distinto del pensamiento etnocentrista y devastador del ambiente. Cada capítulo es un testimonio de vida pasada, presente y futura, por eso cuestiona que la implementación de un PDET diga proteger el ambiente y garantizar sus derechos originarios, pero que hasta el momento ha desequilibrado el entorno y afectado el ambiente y el desarrollo de su humanidad. De manera que es un llamado al modelo económico hegemónico como paradigma de desarrollo, que recompone la expoliación de los recursos naturales y las contrapolíticas de derechos que han implicado incluir y asimilar su sentipensamiento en la homogenización global.

Es un asunto que no tiene conclusión, pues no se agota con una lectura o la observación de días, por eso en vez de cerrar la idea, se abren otras más; de ahí las palabras que comparte la directora del proyecto en ese libro y que denomina “un reconocimiento”:

Este es una prueba de la tenacidad de las gentes andinas frente a la multitud de opresiones de la modernidad ejercida en estos territorios. Evidencia esta obra la resistencia a la llamada colonialidad del saber, a la minoría de edad, al tutelaje colonial que concibió el barbarismo. Pero, *Pa-shillquer*, en palabras de la academia moderna, da cuenta de su poder epistémico y político; pero, el decir y la letra no son solo ciencia, aquí se prueba aquello que hace siglos un aborígen-mestizo planteó al rey ‘vivir con otros’. Con esta idea, agradecemos este saber ancestral de

administración de la vida, que emerge de encuentros y caminos del decir y el hacer dentro del proceso de investigación en el marco de la convocatoria 2020-2022 de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Que las mayores y mayores, los enigmas, mitos y memorias, los volcanes y lagunas insistan en develar los peligros de la forma colonial de administrarnos. (Tarapués, 2022, p. 3)

## Conclusiones

El PDET como instrumento de política pública del Estado colombiano tiene una comprensión institucional de los derechos humanos en el núcleo de la administración de lo público. Ante ello, se ha propuesto que pensar la garantía y el respeto de los derechos humanos para los líderes y lideresas sociales y las personas defensoras de los derechos humanos en el territorio Pacífico y Frontera Nariñense, hace necesario construirse a partir de ellos y ellas mismas y sus organizaciones, con su memoria social desde lo colectivo, más como una acción observada y vivida que dicha.

Significa esto reconocer la existencia de una memoria común comunitaria que se arraiga por los siglos, a pesar de las violencias estatales y mercantiles, como en el caso de los pastos y la organización colectiva del Consejo Comunitario Bajo Mira, no como una mistificación, sino como experiencia epistémica de una (otra) forma de administrar lo público que, en efecto, simbiótica con la forma de Estado y la intrusión del mercado, persiste en sus saberes y prácticas sociocomunitarias.

Se puede reconocer, gracias a la escucha y la observación lograda en el caso del pueblo de los pastos y del Consejo Comunitario, que es necesario repensar la lógica del universalismo que manifiesta un multiculturalismo hegemónico, dado que descarta la posibilidad de concebir los derechos humanos de manera plural comunitaria porque esta, por un lado, ha sido marginada o cooptada por el público-estatal juridizado y, por otro lado, ha sido violentada por el público-privado del mercado abierto por el Estado.

En este sentido, se plantea aquí la tarea de concebir los derechos humanos *desde el Sur*, de modo que se recoja una pedagogía social transversal al territorio, al género, a lo étnico desde sus cuerpos geopolíticamente. Por tanto, una institucionalidad de los derechos —ya no solo humanos porque supera lo antropocéntrico para dialogar con el ambiente y la naturaleza— implica encarnar la construcción de una formación para la sensibilidad *cosmocrática* territorial y epistémica que arroja considerar lo intercultural pluriversal.

En síntesis, la concepción racional de hombre dominante prueba que ha llegado a aparentar lo público-colectivo sobre lo individual-privado. De ahí que trazar una nueva configuración de lo público se evidencia en los saberes, prácticas y experiencias de lo común comunitario, ante todo, como una relación y práctica social inestable y maleable (Harvey, 2013, citado en Jiménez Martín y Puello-Socarrás, 2017, p. 33), que se disputa a la forma del Estado corporativo y mercantilizado.

Ese común comunitario que marca lo público en el sur del sur, es una posibilidad de autonomía en la planificación y ordenamiento territorial y como dicen los pastos “una pedagogía de pensar comunitariamente para saber qué modelos de poblado se quieren”. Un reconocimiento del carácter de pueblo con comunidad para que los procesos decisionales sean reales a favor del territorio. Quizás, habrá que hacer un giro epistémico que implique pasar de prácticas dominantes e intervencionistas a las prácticas ancestrales, porque sugieren metabolismo y cosmocracia, historia y memoria, política y ética, afectos y subjetividades, desde lo cual repensar los derechos y más allá.

La realidad del siglo XXI es asumir lo público en cuanto común del Sur; dirigir la mirada a los conocimientos de los saberes, experiencias y prácticas colectivas de modo que se eduque en la participación para la administración de la vida comunitaria. Es hacer inversión en la investigación de la educación y gestión propia, porque son varios y diversos los saberes compartidos que merecen divulgación para reconstruir relaciones y formas socioculturales.

Se trata, entonces, de un asunto con pertinencia y relevancia teórica, epistémica y política. Desde el Sur, en este caso, Pacífico y Frontera Nariñense, cohabitan existencias distintas, como señalan Gándara (2019) y de Sousa Santos (2009; 2010) respecto al pensamiento decolonizador, puesto que se han aprehendido criterios comunes frente a la comprensión de los derechos humanos y no humanos en tanto a quienes se ha victimizado se comunalizan con acciones diversas en la transformación del sistema de injusticias, desigualdades y pobreza surgidas, en gran medida, como expresión del no cumplimiento de las grandes promesas de la modernidad hegemónica: igualdad, libertad y dominación de la naturaleza (Infolatino Idela, 2017).

Pensar las organizaciones que reconozcan necesidades de vida de los sujetos corpóreos, de cómo se resuelven desde las instituciones superando lo público y lo privado y dimensionando otras formas de gestionar y administrar la vida parece ser desde lo colectivo con comunidad. La experiencia lleva a decir que se trata de recuperar la riqueza de lo social-comunitario encarnado-corpóreo y vinculado a otro y otras. Queda pendiente dimensionar en la formación de la administración pública, en su hacer y su institucionalidad un volver a aquello que prometía el Acuerdo de Paz: el territorio que contiene naturaleza y relaciones relativamente horizontales con formas de vida diversa.

## Referencias

- Aguiló, A. (2017). Haciendo política a través del espejo: destellos de otras democracias a la luz de los indignados. En B. de Sousa Santos y J. M. Mendes (eds.), *Demodiversidad: Imaginar Nuevas posibilidades democráticas* (pp. 229-258). Akal.
- Ávila, A. (2020). *Por qué los matan* (1.ª ed.). Editorial Planeta Colombiana S. A.
- Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep] (2021). A cinco años del Acuerdo, la implementación es selectiva. *Cinep*. <https://www.cinep.org.co/es/a-cinco-anos-del-acuerdo-la-implementacion-es-selectiva/>

- Centro de Pensamiento y Diálogo Político [Cepdipo] (2021a). *La dimensión territorial del Acuerdo de Paz con las Farc-EP, Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019)*. Digiprint Editores.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político [Cepdipo] (2021b). *La implementación territorial del Acuerdo de Paz con las Farc-EP. Estudio sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial - pdet*. Digiprint Editores.
- Comisión Colombiana de Juristas [CCJ] (2020). Herramientas para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia, No. 3, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Embajada de Suiza en Colombia.
- Colombia. Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. 28 de mayo de 2017.
- Colombia. Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. D. O. núm. 49565.
- De Nanteuil, M. (2012). *La démocratie insensible. Economie et politique à l'épreuve du corps*. Éditions èrès.
- de Sousa Santos, B. (2009). *Una Epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI editores.
- de Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Programa Democracia y Transformación Global/Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Franco, V. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Trocadura.
- Gándara, M. (2019). *Los derechos humanos en el siglo xxi: una mirada desde el pensamiento crítico*. Clacso.
- Giraldo, C. (2003). *Rescate de lo público: poder financiero y derechos sociales*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE), Ediciones desde abajo, Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo (CESDE).
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal.
- Höffe, O. (2008). *El proyecto político de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica.

- Infolatino Idela (2017, 1 de agosto). *Derechos Humanos desde la Filosofía de la Liberación - Dr. Alejandro Rosillo* [video de YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=xQVsqDoh7DU&feature=youtu.be>
- Jessop, B., Supelano, A. y Bula, J. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez Martín, C. y Puello-Socarrás, J. F. (2017). Las disputas en torno a la común, experiencias comunales de gobierno desde abajo como alternativas contrahegemónicas. En A. Robayo Corredor, C. Jiménez Martín, J. F. Puello-Socarrás y M. Rodríguez Ibáñez, *Lo común: alternativas políticas desde la diversidad* (pp. 29-50). Planeta Paz, Oxfam.
- Múnera, L. (2003). La tragedia de lo público. [http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/web/gaitan/2013-II/gaitan\\_2013\\_II/lecturas/La%20tragedia%20de%20lo%20p%C3%ABlico.pdf](http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/web/gaitan/2013-II/gaitan_2013_II/lecturas/La%20tragedia%20de%20lo%20p%C3%ABlico.pdf)
- Negri, A. y Hardt, M. (2004), *Multitud, guerra y democracia en la era del Imperio*. Debate.
- Observatorio de DD. HH., Conflictividades y Paz. (2022). Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmante de acuerdo Asesinados en 2022. *Indepaz*. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>
- Programa Somos Defensores (2020). *La cieguera, Informe anual 2019. Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia -siaddhh-*.
- Tarapué Cuaical, E. (2022). *La Palabra del espíritu mayor*. Grupo Editorial Gea S. A. S.
- University of Notre Dame (2021). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Kroc Institute for International Peace Studies. <https://kroc.nd.edu/news-events/events/2022/06/07/cinco-anos-despues-de-la-firma-del-acuerdo-final-reflexiones-desde-el-monitoreo-a-la-implementacion/>

- Varela, E. (2005). *Desafíos del interés público: identidades y diferencias entre lo público y lo privado* (2.ª ed.). Universidad del Valle.
- Walsh, C. (2007). Interculturalidad, colonialidad y educación. *Revista Educación y Pedagogía*, XIX (48), 25-35. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeypp/article/view/6652>



# **Las subregiones en el Acuerdo de Paz: una mirada desde el ordenamiento territorial colombiano a partir de los enfoques transversales de género, diferencial y territorial en el PDET Pacífico y Frontera Nariñense (2016-2021)**

Giovanny Steven Suelto Bautista

## **Introducción**

Abordar la lectura del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —firmado en el año 2016 entre el Estado colombiano y las entonces Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia— implica tanto el análisis de su contenido como un cambio estructural, cuyo cumplimiento e implementación involucra al conjunto de la ciudadanía según su grado de participación o afectación en dicho conflicto. De igual modo, ha traído consigo la creación de entidades en el orden nacional, el desarrollo de funciones de diferentes sectores administrativos y, en especial, nuevas lógicas en la comprensión de la intervención del Estado en los territorios.

Aunque muchas de las discusiones allí planteadas implican centrar la atención de manera específica en las partes que integran

el Acuerdo Final, no se deben pasar por alto las interconexiones entre sus seis puntos, el rol fundamental y protagónico que se les ha dado a las víctimas, al campesinado, a los mecanismos de implementación y verificación, entre otros.

Tampoco se deben ignorar los enfoques transversales al acuerdo: enfoque de género, enfoque territorial y enfoque diferencial (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016). Es decir, si bien este texto no pretende abordar el Acuerdo Final en su totalidad, reconoce que estos elementos se encuentran implícitos y contribuyen al planteamiento de la problemática que se estudiará.

En lo que refiere al *Punto 1 - Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)* se encuentran elementos que conducen a una discusión alrededor del ordenamiento territorial. Este punto considera la transformación estructural del campo y hace énfasis en la población rural como aquella con mayores beneficios; en materia de derechos promueve la ciudadanía plena, la igualdad y la erradicación de la pobreza. También incluye el uso adecuado de la tierra, su formalización, restitución y distribución, aunados a la promoción de las dinámicas económicas de cada territorio bajo el marco de principios, dentro de los cuales se destaca el desarrollo integral del campo, la regularización de la propiedad, el desarrollo sostenible, la presencia del Estado y la democratización del acceso a la tierra (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016).

Lo anterior permite entender que dar el estatus de *reforma* a un punto del Acuerdo de Paz implica considerar la manera en que este adopta nuevas figuras administrativas para su cumplimiento. Lo anterior lleva a tomar en cuenta el Fondo de Tierras para la Reforma Rural, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); estos últimos en un primer acercamiento y en lo relacionado con el territorio tienen como fin asegurar la integración y desarrollo de las regiones, especialmente aquellas que representan una mayor afectación a causa del conflicto armado, junto con las

intervenciones públicas que permitan cerrar las brechas existentes en la calidad de vida entre el campo y la ciudad (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016).

En buena medida, allí se sugiere una relectura del territorio nacional en función del Acuerdo Final, donde se priorizan algunos municipios según unas variables que traen consigo nuevas lógicas de agrupación municipal, que serán nombradas *subregiones*, a través de las cuales se busca poner en marcha los PDET. Con base en todo lo anterior, es pertinente preguntar, luego de la firma del Acuerdo con el ordenamiento territorial en Colombia existente, ¿cómo se comprende la figura de *las subregiones* para la implementación de los PDET durante el periodo 2016-2021 y, a partir de esto cómo se han puesto en práctica los enfoques transversales?

Para dar respuesta a esta pregunta y ampliar las ideas/afirmaciones que se han desarrollado en los párrafos anteriores, el texto contará con cinco momentos. En primer lugar, buscará explicar los PDET a partir de la norma que los regula, ejemplificándolos en el caso del Pacífico y la Frontera Nariñense —como el Plan de Acción para la Transformación Regional y el Documento Hoja de Ruta (ART, 2021)— que hacen referencia a éste y permiten comprender su razón de ser.

En segundo lugar, se buscará presentar un contexto general del ordenamiento territorial existente en Colombia, enfocado principalmente en las regiones. Así, bajo este marco, se pretende identificar los elementos principales de las *subregiones* y entender la justificación de su emergencia. En tercer lugar, se desarrollará un acercamiento a los enfoques transversales, especialmente la manera en que se comprenden desde las fuentes primarias para, a posteriori, lograr contrastarlos con aportes académicos que han suscitado discusiones por la amplitud o la estrechez con que han sido definidos por el Estado colombiano. Por otra parte, se desarrollarán algunos comentarios de académicos que han abierto el debate alrededor de las *subregiones*; por último, se hará la respectiva conclusión.

## **Un contexto para la discusión: PDET, PART y Hoja de Ruta Única**

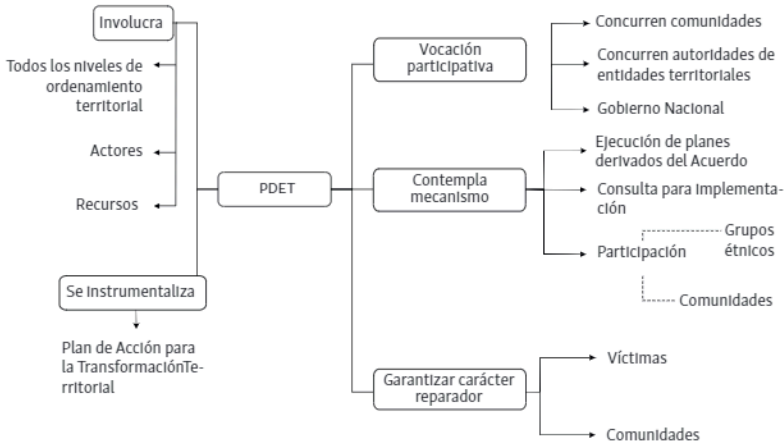
A partir del desarrollo del Punto 1 del Acuerdo Final se expide el Decreto 0893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. En el mencionado decreto se busca hacer explícita la finalidad de su creación, la cobertura geográfica, orientar los lineamientos para sus planes de acción, participación, armonización, articulación, coordinación, seguimiento, evaluación, financiación, banco de proyectos y fortalecimiento de capacidades.

De manera inicial, estos PDET son entendidos como:

[cita] Instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. (Decreto 893 de 2017) [fin de cita]

Además, se señala que en total serán 16 los PDET creados, su vigencia es de 10 años y su coordinación estará a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio. De igual manera, es relevante descartar que, aunque existe una delimitación geográfica que responde a criterios de priorización para su implementación (ver punto 2 del presente documento), en la medida en que se avance en su cumplimiento, será posible la puesta en marcha de otros PDET con la sujeción a la disponibilidad presupuestal y —en buena medida— la voluntad del Gobierno nacional (Decreto 893 de 2017).

Por otra parte, dentro de sus especificidades, se encuentra que dentro de estos PDET hay 170 municipios priorizados, los cuales se ubican en 19 de los 32 departamentos. Su población suma un total de 6 millones de ciudadanos, dentro de los que se hallan 2.5 millones de víctimas del conflicto armado (DNP et al., 2021) Las demás características se han agrupado en la figura 1.

**FIGURA 1.** Principales características de los PDET

Fuente: elaboración propia.

Dentro de los instrumentos que integran los PDET se encuentra cómo la lógica de organización trae consigo nuevos formatos/ formas de planeación a través de los cuales se orienta la acción del Estado para la articulación con el Gobierno nacional, que armonice su Plan Nacional de Desarrollo hacia la consecución de la implementación del Acuerdo Final. Esto entonces permite traer a colación la importancia de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que, en buena medida, son un engranaje fundamental para lo que se pretende (Renovación del Territorio y Presidencia de la República, 2018).

Al igual que los PDET, los PATR fueron desarrollados en el Decreto 893 de 2017, dentro del cual se enuncia que dichos planes de acción deben construirse de manera participativa, pluralista y amplia en las zonas priorizadas. A su vez, se señala que son el medio por el cual se instrumentalizan los PDET y que, para la construcción enunciada, se debe cumplir con unos elementos mínimos según lo acordado.

Por destacar algunos elementos, al menos en lo referido al ordenamiento territorial, se encuentra que allí se debe contar con

un diagnóstico participativo donde —junto a las comunidades— se identifiquen las necesidades del territorio, lo que traería consigo una mirada al largo plazo sobre la posible definición de líneas de acción orientadas a su transformación.

Además, se incluyen varios enfoques: de género, diferencial y territorial, con especial énfasis en este último, no solo por la manera en que aborda la comprensión de los contextos geográficos, demográficos, sociohistóricos y productivos de quien allí reside, también porque debe tener en consideración para su análisis y posterior intervención las normas orgánicas de planeación y de ordenamiento territorial. Lo anterior reafirma, hasta el momento, la articulación que se ha venido señalando a lo largo del documento y que será elemento a considerar en la siguiente parte. Las demás características se han reunido en la figura 2.

**FIGURA 2.** Principales características de los planes de acción para la transformación regional (PATR).



Fuente: elaboración propia.

Una de las inquietudes inmediatas frente a la construcción de este tipo de herramientas atañe a la manera en que se implementan, es decir, los momentos que integra para lograr unificar

los criterios que reúnen la perspectiva/cosmovisión/punto de vista de las personas que conforman lo que posteriormente será nombrado *subregiones*.

Lo que plantea la Agencia de Renovación del Territorio (2017) es comprender esto a partir de tres momentos: el primero incluye una *planeación submunicipal* para la construcción de Pactos comunitarios para la transformación regional, desde el encuentro entre las unidades básicas de planeación o núcleos veredales y el trabajo técnico con personas delegadas de los municipios.

El segundo momento comprende una *planeación municipal* donde convergen los ya mencionados delegados de los núcleos veredales y autoridades de la entidad territorial (alcalde, organizaciones sociales, gremios, Concejo) cuyo encuentro estará orientado a la consolidación del Pacto Municipal de Transformación Regional, que no solo atiende a las discusiones propias de las competencias de cada actor involucrado, sino que, además, recoge las discusiones dadas en el nivel submunicipal. Es decir, se piensa como una sumatoria que precisamente tenga en consideración los pactos precedentes (ART, 2017).

Finalmente, se repite la misma lógica hasta el último momento, denominado *planeación subregional*, cuyo resultado será el Plan de Acción para la Transformación Regional a partir del diálogo entre comisiones municipales y lo que la ART ha denominado actores clave. A continuación, se ejemplifican los momentos de planeación en la figura 3.

**FIGURA 3.** Momentos de la planeación.



Fuente: ART (2017).

Por ejemplo, el PDET Pacífico y Frontera Nariñense comprende los municipios de Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüi, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, San Andrés de Tumaco, Santa Barbara. Con base en los momentos de planeación para la construcción del Plan de Acción para Transformación Regional, coordinado desde la ART, se lograron 11 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR), 2 Pactos étnicos y 11 Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) los cuales fueron el insumo para consolidar el PATR (ART, 2017).

De igual manera, el PATR del Pacífico y Frontera Nariñense desagrega el resultado de esta metodología de participación que dieron como resultado los pactos mencionados con anterioridad. En la etapa veredal se atendió a un mapeo de actores, socialización, definición de Unidades Básicas de Planificación que posibilitaron las preasambleas. Allí se rescata la importancia de las consideraciones en cuanto a la presencia de comunidades étnicas (ART, 2017).

En la segunda fase, se contó con un prealistamiento, construcción de indicadores por pilar, análisis del PCTR, matrices de planes de territorio, teniendo en consideración los Planes de Vida, Planes de Desarrollo, Planes de Salvaguarda, datos de TerriData para comprender la situación de cada municipio. Finalmente, en el tercer momento, se contó con un alistamiento, diálogos preparatorios y precomisiones; se elaboraron mesas de trabajo por pilar. Allí se recogió el trabajo de los momentos anteriores a través del encuentro entre personas delegadas y, finalmente, se analizaron los resultados del trabajo donde se consolidaron los insumos finales (ART, 2017).

Lo que hasta este momento se ha venido abordando como planes y herramientas para dar cumplimiento al Punto 1 del Acuerdo Final, lleva a la cuestión por su articulación y los retos que esto trae consigo, no solo para la administración pública, sino que, además, de cara al ordenamiento territorial y las relaciones intergubernamentales que involucran diferentes instancias y niveles de decisión.

Por lo anterior, es preciso señalar que la respuesta a la cuestión por la articulación está dada a partir de lo que se conoce como la Hoja de Ruta Única. Esta es una herramienta que, además de articular diferentes instrumentos de planificación y gestión en lo referido a lo técnico, territorial y de recursos de financiación; también es guía en el proceso de implementación de los PDET, buscando la coordinación con el Gobierno nacional y los sectores administrativos involucrados en la implementación de estos planes (ART, 2021).

Es decir, la utilidad de esta herramienta permite recoger los elementos fundamentales de cada PDET —o sea, cada PDET tiene su propia Hoja de Ruta Única— para una implementación integral del mismo en un plazo de 15 años. Adicional a esto y orientado al propósito del presente texto, se rescata la manera en que la Hoja de Ruta Única vincula los programas sectoriales y planes que han avanzado en la implementación en los territorios. Como es el caso del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes Sectoriales, el Plan Marco de Implementación, los planes de la Reforma Rural Integral, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII), el Plan Marco de Implementación (PMI) y los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) (ART, 2017).

Por consiguiente, se espera que esta Hoja de Ruta Única contribuya al fortalecimiento de la implementación de los PDET por su capacidad de integración, orden en los esfuerzos de los actores que allí convergen, promuevan la eficiencia en la inversión de recursos con miras a la sostenibilidad y transformación de los territorios y la facilidad en el seguimiento para la posterior toma de decisiones (ART, 2017).

Fijar la atención en lo que, de alguna manera, se puede entender como un panorama general, contextualización y abstracción de ideas del Acuerdo Final, el Punto 1 de Reforma Rural Integral, los PDET, los PART y las Hojas de Ruta Única, posibilita encaminar la discusión a comprender el papel de lo que se denominó como *Subregiones* bajo este marco, para indagar por el lugar que ocuparían en el ordenamiento territorial colombiano existente.

## Hacia una acepción de las subregiones

Hablar del ordenamiento territorial en Colombia implica tener en consideración el andamiaje constitucional, legal y jurisprudencial que ha traído consigo amplias discusiones en campos políticos y académicos principalmente. En lo que refiere a las regiones como una de las posibles entidades territoriales que sugiere la constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —junto con las provincias y las entidades territoriales indígenas— se encuentra que las regiones responden a su vez a lógicas de agrupación de otros tipos de entidades, en cuanto están conformadas por departamentos (tabla 1) (Duque, 2012).

**TABLA 1.** Configuración territorial en Colombia

Niveles territoriales	Organización territorial antes de la C. P. de 1991	Organización territorial actual (C. P. de 1991)	Organización territorial posible (LOOT)
Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamentos</li> <li>• Intendencias</li> <li>• Comisarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regiones</li> <li>• Departamentos</li> <li>• Provincias</li> </ul>
Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> <li>• Entidades Territoriales Indígenas</li> </ul>

Fuente: Duque (2012).

Se genera un ambiente propicio para la posterior formulación de leyes que orienten la descentralización y la materialización de las regiones, así pues, en la Ley 1962 de 2019 se aborda la Región Administrativa de Planificación (RAP) y se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (RET).

Dentro de los elementos que se pueden destacar, se encuentra la aproximación a la regionalización, el cual se aplica en la planificación, organización y ejecución de actividades en el proceso de construcción colectiva del país, según dicta el artículo 2 de dicha ley. Además, se señala que las figuras de la RAP y la RET establecen marcos de relacionamiento en diferentes dimensiones de análisis que orientan su quehacer a la descentralización y autonomía territorial hacia el desarrollo nacional.

Por otra parte, se destaca el hecho regional, fundamental en la caracterización del contexto territorial y poblacional, a partir del cual se materializan las atribuciones de las regiones y se da el carácter de fenómeno territorial desde su trascendencia en múltiples escalas gubernamentales, departamentales, su atención conjunta con miras a la efectividad y eficiencia. El reconocimiento depende de los órganos creados por la ley tanto para la RAP como la RET (Nader, 2020).

A este punto y luego del contexto previo, se mantiene vigente el interrogante que pretende comprender la inserción de la figura de las *subregiones* en el marco del ordenamiento territorial colombiano vigente, como efecto de la firma del Acuerdo Final en la búsqueda de la implementación de los PDET. En el acercamiento a comprender su definición, características y funcionalidad se encuentra, en primer lugar, que en la ley que crea a los PDET —Ley 0893 de 2017— las subregiones son comprendidas como zonas priorizadas, no necesariamente se definen como una entidad territorial, sino que se dan como un medio para el cumplimiento y la implementación de los Planes. Su característica de subregión es el resultado de la agrupación de municipios con mayor afectación bajo el marco del conflicto armado y criterios definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el modelo de nodos de desarrollo de la Dirección Nacional de Planeación.

Por otra parte, se encuentra que existen criterios de selección para la elección de los municipios que permitirán caracterizar cada PDET, para esto la ley establece que se tendrán en cuenta los niveles de pobreza extrema y necesidades; el grado de afectación derivado de la violencia; la debilidad institucional administrativa y de la capacidad de gestión; la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales.

No obstante, uno de los asuntos para considerar es la inclusión de municipios por continuidad geográfica, bajo el argumento de evitar espacios geográficos en las subregiones. En buena medida, dentro de la lógica de configuración de las subregiones, esta perspectiva rompe con los requisitos que considera la ley para el establecimiento de una región, la cual es el referente más

cercano que se tiene en asociación por la denominación, de lo que se puede inferir que, dentro de los criterios de selección, existe una excepción que responde a la discrecionalidad del Gobierno y, además, no aplicaría para constituirse en provincia.

Sin embargo, no se pueden obviar las fases de planeación en el PATR mencionadas con anterioridad, donde se comprende que existe un nivel escalar que aborda el ámbito submunicipal o veredal, el municipal y, luego, lo que se denomina como subregional. Esto último entonces lleva a comprender la subregión como un medio a través del cual se consolida una parte de una ruta participativa el PDET tal como se ha venido mencionando.

Si se quisiera entender su articulación, por ejemplo, para el caso del PATR del Pacífico y Frontera Nariñense se encuentra que esta se da desde los niveles regionales, departamentales y la frontera nariñense. Allí —luego de un diagnóstico participativo y zonificación— en el numeral 1.2. explica cómo esta articulación se da con la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP); en el departamento tienen incidencia en el SGR, el Contrato Plan Nariño y el CONPES agropecuario 3811. Además, para este caso, se encuentran lógicas internacionales, de modo que las características geográficas constituyen Áreas Estratégicas de Desarrollo del Pacífico (AED).

Volcar la atención en el rastreo de los documentos oficiales que ordenan diferentes acciones en la administración pública para la implementación del Acuerdo Final implica sugerir este tipo de discusiones en cuanto a las subregiones porque abre la discusión sobre su interpretación desde diferentes miradas de lo que se piensa como una paz estable y duradera.

### **A propósito de los enfoques transversales**

La discusión alrededor de las subregiones que, en armonía con el Acuerdo Final, contienen en su desarrollo el abordaje de los enfoques transversales, permite comprender la puesta en marcha de categorías, sectores sociales y grupos poblacionales

que demandan especial atención tanto en la implementación del acuerdo como en la (re)construcción de los territorios priorizados.

El enfoque de género según el Estado colombiano y Farc-EP (2016) se entiende como:

El reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto. (p. 194)

Esta definición no solo ubica a las mujeres como sujeto especial de protección de derechos, también trae consigo la promoción y garantía de actividades que les permitan el goce pleno de derechos y el desempeñar un papel activo en la construcción de paz. Por consiguiente, se encuentra que, de manera diferencial, el documento también somete a consideración asuntos como la salud sexual y reproductiva, la atención psicosocial, la gestación y la atención en salud, lo que permite reconocer barreras en esos ámbitos que también les han imposibilitado a las mujeres el ejercicio pleno de derechos.

Por otra parte, el enfoque territorial plantea la garantía de la sostenibilidad socioambiental a través del reconocimiento de las particularidades del contexto y la población o comunidades en las cuales se busque su puesta en marcha. También busca la articulación de diferentes actores partícipes, en diferentes niveles de la administración territorial y organizaciones sociales (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016). Es decir, alrededor de este enfoque se imbrican los saberes y experiencias históricas, culturales y ambientales de los territorios, de quienes los habitan junto con las autoridades que los administran; con ello se busca que, en las eventuales intervenciones por parte del Estado, los respondan

a la mirada conjunta de quienes se involucran en el proceso de planeación sobre el territorio y la vida de quienes lo habitan.

A su vez, las variables diferenciales del territorio invitan a ampliar el análisis sobre las particularidades de sus poblaciones atendiendo a las amenazas, comunidades, relaciones de subordinación, experiencias de vida diversas que, en consecuencia, traen consigo las consideraciones de ejercicios más complejos e incluyentes para la garantía del goce pleno de derechos. De igual manera, involucra activamente a ex miembros de las Farc-EP en su proceso de reincorporación en la vida civil, lo que contribuye a la gobernabilidad y a la legitimidad (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016).

Sin embargo, testimonios registrados en fuentes de información de la Agencia de Renovación del Territorio junto con respuestas registradas en derechos de petición respondidos por la Gobernación de Nariño, se encuentra que los PDET se rigen manteniendo la planeación participativa en los pilares de ordenamiento social de la propiedad rural y sus usos del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud; educación rural y primera infancia; vivienda, agua potable y saneamiento básico; reactivación económica y producción agropecuaria; garantía progresiva del derecho a la alimentación. Adicionalmente, no se precisan las metodologías empleadas para dar cumplimiento de la implementación tanto del enfoque de género como del diferencial y territorial (Renovación del Territorio, 2017).

Se encuentra que se ha avanzado en la formulación, inversión y ejecución de proyectos según señala la ART (2017), con énfasis en la capacitación en minería a comunidades étnicas, construcción de escenarios deportivos, mejoras en la vía Magüi-Barbacoas de un kilómetro, construcción de alcantarillas, construcción de placa huella, mejoramientos en puestos de salud, levantamientos topográficos de puestos de salud, entrega de ambulancias para el hospital, dotación de equipos médicos, entrega de dotación de material didáctico, estudios y diseños en el acueducto y alcantarillado de Barbacoas, planta de transformación de Tilapia, implementación de avances en el plan de seguridad alimentaria nutricional del municipio y dotación de huertas caseras.

Aunque se han mantenido avances en infraestructura junto con ejercicios de capacitación y proyectos cuya financiación han permitido volver la mirada sobre el *desarrollo* de algunos municipios que conforman al PDET del Pacífico y Frontera Nariñense, en temas prioritarios como la salud, la educación y el agua potable; no se halla evidencia sobre la mirada conjunta de la intervención estatal sobre estas delimitaciones territoriales denominadas subregiones, donde la implementación del Acuerdo Final está coordinada por la ART y, sin embargo, en la multiplicidad de actores se desdibujan tanto los principios rectores del ordenamiento territorial como de la administración pública; imposibilitando, en ese mismo sentido, una correcta aplicabilidad de los enfoques transversales del Acuerdo Final.

### **Subregiones en la práctica**

La delimitación temporal del presente documento que se ha planteado responde, principalmente, al rastreo de información donde se encuentra material que da cuenta de los comentarios sugerentes a lo largo de las páginas anteriores. Estrada et al. (2021) en lo referido a las subregiones genera consideraciones a tener en la cuenta, en especial lo que contempla el Enfoque Territorial del Acuerdo de Paz, focalizando la atención en las subregiones, por lo que es posible señalar que:

- La delimitación espacial de las subregiones, en su conformación, pudieron responder a conveniencia política, es decir, no se descarta la discrecionalidad gubernamental más allá de los criterios establecidos para su selección.
- La selección de algunas subregiones ha desarrollado dinámicas para el territorio y sus habitantes contrarias a lo que se tenía planeado. Allí se han constituido tensiones y disputas alrededor de los cultivos, actores y la alta presencia de militares.
- En lo referido a las dinámicas económicas, se encuentra que, por las características de algunos territorios y la precariedad en sus ingresos y lógicas económicas y comerciales, las utilidades de las actividades productivas son excluyentes

con las economías campesinas, étnicas y comunitaria que prioriza el autoconsumo y abastecimiento.

- Lo que se entendía en los criterios de selección de las subregiones como debilidad institucional administrativa y de la capacidad de gestión se ha materializado en la presencia militar como representación más inmediata del Estado. Es decir, el reclamo por la presencia estatal está volcado al carácter social, económico y político.
- En medio de las estrategias, planes y rutas que se desarrollan, no existe la voluntad por la construcción de una institucionalidad en las subregiones.

Se destacan ítems que permiten dar cuenta de los elementos que integran la discusión aquí planteada, centrando la atención en la discrecionalidad gubernamental como uno de los factores que desbordan la capacidad técnica de las entidades intervinientes en el proceso de delimitación de las subregiones; lo que lleva a comprender la manera en que, tanto de la ausencia de una correcta aplicabilidad de los enfoques transversales, como los actos volitivos en la toma de decisiones dan paso a la emergencia de nuevas problemáticas públicas bajo el marco de la paz; evidenciando que —a la fecha— se mantiene vigente la presencia del ejército como la única representación del Estado colombiano.

### Conclusiones

Se puede afirmar que no se encuentra una definición técnica de las *subregiones*, la imprecisión en este concepto lleva a tres lugares en la enunciación. Por una parte, se encontró en algunos textos que en lugar de la subregión se usan otros conceptos como: “zonas priorizadas”, “municipios con mayor afectación” y “regiones pdet”. Lo que lleva a considerar que es necesario un análisis desde un enfoque retórico/argumentativo del concepto para comprender a profundidad los lugares de enunciación que ocupa en los diferentes discursos o narrativas, al menos, en los documentos.

En segundo lugar, se encuentra que no necesariamente se puede distinguir una subregión de un PDET y, al no haber esta

claridad, el uso de la palabra —aplicada ampliamente al ordenamiento territorial colombiano— genera ambigüedades en su abordaje desde las relaciones intergubernamentales que, a su vez, imposibilitan un abordaje adecuado en el análisis de los enfoques transversales del Acuerdo Final (Género, Territorial, Diferencial).

Por último, se podría considerar entonces la conformación de la subregión como una asociación de municipios, aunque su comparación entre ésta y figuras que se asemejan como las provincias puede ser objeto de siguientes investigaciones. No obstante, la consideración en cualquiera que fuese su referente en la comparación debe interrogar la manera en que ésta figura de las subregiones ha traído consigo problemáticas en la implementación de los PDET junto con las discrecionalidades de los Gobiernos nacionales.

## Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio [ART] (2017). *Renovación Territorio - Voces pdet: Grupo Motor de Barbacoas, Pacífico y Frontera Nariñense*. Renovación Territorio.
- Agencia de Renovación del Territorio [ART] (2021). *Documento Hoja de Ruta - Subregión Pacífico y Frontera Nariñense n.N.o 1*. ART.
- Colombia. Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 28 de mayo de 2017.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP], Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Ministerio de Salud, Cancillería de Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Agencia de Renovación del territorio y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2021). *Triage Poblacional: Subregiones y municipios pdet - Colombia 2021 (n.o 1)*. Renovación Territorio.
- Duque, N. (2012). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. *Análisis Político*, 25(76), 175-190.
- Estrada, J., Jiménez, C., Mora, A., Puello, J. y Centro de Pensamiento y Diálogo político (CEPDIP). (2021). *La dimensión Territorial del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019)* (1.a ed., Vol. 1). Gentes del Común.

- Colombia. Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. 28 de junio de 2019. D. O. núm. 50 998. Gobierno de Colombia y Farc-EP (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Nader, O. (2020). Ley Orgánica de Regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019. *Advocatus*, 18(35), 15-37.
- Renovación del Territorio. (2017). Esquema de Seguimiento PDET [Diapositivas]. Humanitarian Response. [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/pdet\\_umaic.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/pdet_umaic.pdf)
- Renovación del Territorio y Presidencia de la República. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR- Subregión Pacífico y Frontera Nariñense.

# **El Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos en Soatá, Tipacoque y Tunja: algunos referentes de análisis**

Lyda Marcela Herrera-Camargo  
Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches  
Hernando Delgado Quintero

## **Introducción**

El presente documento analiza el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su relación con los derechos humanos (DD. HH.), la participación política y ciudadana en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) de Tunja, Soatá y Tipacoque (Boyacá, Colombia), en el periodo 2012-2020, como proyecto piloto del Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos (ODRL y DD. HH.).

El avance del ejercicio en curso ha permitido en el marco indicado la exploración de los últimos tres periodos de gobierno, analizando inicialmente la transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los ODS y luego profundizando en su grado de implementación, como también considerando la importancia de la participación como referente obligatorio del ejercicio y esbozando la relación con los derechos humanos, entre otros. El ejercicio concluye dando cuenta de la complejidad de la problemática objeto de análisis frente a dimensiones como: la coherencia entre la concepción global sobre el desarrollo y las apuestas nacionales-locales,

la garantía de derechos universales-nacionales y subnacionales en clave de la Agenda 2030, los efectos en pospandemia, el papel de la participación en estos procesos, así como las dificultades normativo-institucionales o los retos en cuanto a la formulación, implementación, coordinación de políticas públicas en los ámbitos local, regional y nacional que puedan contribuir a garantizar los derechos humanos o de la vida, para que en verdad propendan por un desarrollo sostenible.

En ese orden de ideas, parece ser imperativo marchar hacia la superación de obstáculos diversos tales como los normativos o los de índole cultural o los indicadores propuestos desde el ámbito nacional y local-regional, entre otros, para ir dilucidando si los ODS en el contexto mencionado podrían concretarse o concebirse como mínimos por alcanzar, lo cual puede exigir compromisos de cambio estructural para superar las buenas intenciones e ir en la dirección de remover obstáculos insalvables que podría pasar por un nuevo acuerdo de ajuste en la comunidad de naciones con criterios referenciales mínimos y obligatorios para quienes como Estados los suscribieron o adhirieron, para que esta preocupación de la humanidad pueda trascender la mera formulación y donde quizás sea necesario plantearse un nuevo horizonte de tiempo.

Para viabilizar o avanzar en la materialización del denominado Estado social de derecho conforme a la Constitución colombiana, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debería constituir un marco “normativo” o de mandato para la concreción de derechos, participación y desarrollo. a la vez que se aportaría en el camino de la superación de la problemática global que aqueja a la humanidad de índole diverso que sumados ponen en riesgo la propia supervivencia de la especie y de la vida. En este sentido, el ámbito territorial regional-local y su articulación con los lineamientos nacionales y el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la comunidad de naciones, se constituye en un escenario propicio para evaluar lo implementado y para considerar la posibilidad de adoptar o crear políticas públicas

que puedan permitir avanzar en el logro de los 17 objetivos, que tengan en cuenta tanto disparidades como prioridades en dichos objetivos y demás factores relevantes de análisis.

Terminando el periodo para la realización del ejercicio piloto del proyecto de investigación titulado Soatá, Tipacoque, Tunja, pilotos de Observatorio de Derechos Humanos, ODS, Participación y PDM, 2012-2020, aprobado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para las vigencias 2021 y 2022, este proceso ha dejado algunas reflexiones, conclusiones y oportunidades de profundización.

El Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y de Derechos Humanos (ODRL y DDHH), perteneciente a la ESAP. Se trata de una plataforma de investigación colectiva y especializada de carácter social, académico y público, que plantea el estudio, el análisis crítico y la reflexión acerca de la relación entre el desarrollo local-regional, los derechos humanos, las políticas públicas y la participación. Este observatorio desarrolló un ejercicio piloto sobre cómo se ha dado esta vinculación de la Agenda 2030 en el ámbito territorial en Colombia, a partir de la exploración de tres municipios del departamento de Boyacá: Soatá, Tipacoque y Tunja.

Al destacar los primeros pasos del ODRL y DDHH y los resultados de la indagación realizada, nos propusimos como hipótesis inicial considerar una posible tensión entre políticas públicas y derechos humanos (DD. HH.) como inherente al territorio colombiano, donde el cumplimiento de los ODS se liga a la descentralización como herramienta para el desarrollo local, donde se incentiva la participación como estrategia transversal en el marco de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas y referentes de la gestión pública para fortalecer la gobernabilidad como generar prácticas de buen gobierno. Sin embargo, la implementación de proyectos de corta visión y el uso frecuente de formalismos como formatos diversos y la preocupación de mostrar resultados de la mano con la realización de eventos y el afán por presentar evidencias, más que de un interés real en una

administración pública incluyente y participativa, dan lugar a prácticas que pueden estimarse como parte del entramado de la corrupción y la ausencia de transparencia y, en el plano que nos ocupa, de una retórica meramente formal de los llamados ODS.

En la perspectiva planteada y para dar cuenta de la hipótesis, se analizaron nueve planes de desarrollo municipal, correspondientes a los planes de desarrollo de los tres últimos periodos de gobierno municipal de Soatá, Tipacoque y Tunja, municipios piloto del estudio. Adicionalmente, al momento de la elaboración de la presente reflexión, se ha realizado una visita de campo a los mencionados municipios. Con dicha visita se buscaba contrastar, verificar y dialogar acerca de la información recolectada con anterioridad, para permitir una visión más cercana a lo acaecido y los procesos en curso.

El desarrollo de la reflexión que se presenta expone en general la metodología realizada durante el periodo de investigación, así como los resultados obtenidos, con especial énfasis en el análisis de la inclusión de los ODS en los planes de desarrollo municipal (PDM) del periodo 2012-2020, en conexión con los lineamientos nacionales del Gobierno y los procesos de planeación frente a la agenda. Se presentan así mismo conclusiones, consideraciones y referentes de análisis en la fase final del proyecto, como también propuestas que surgen para adelantar ulteriores procesos de investigación alrededor de la temática compleja que conlleva la iniciativa global.

En suma, se evidencia en el proceso de investigación una oportunidad académica para la ESAP y un ámbito de preocupación de la administración pública y la importancia de continuar ahondando en la comprensión de los problemas local regionales como para evidenciar los avances o retrocesos de los distintos gobiernos frente al desarrollo sostenible, la planeación, los derechos humanos y la participación en una connotación nacional-regional-local en un escenario globalizado.

## **Metodología**

La revisión documental realizada se concentró en verificar la relación que los planes de desarrollo municipales escogidos, podían proponer con los ODS, indagando sobre qué están haciendo y han hecho los gobiernos en el ámbito municipal frente a los lineamientos internacionales de política pública y de cumplimiento de los derechos humanos, incorporando los procesos participativos tanto en la planeación como en la ejecución de políticas, particularmente en lo referente a la Agenda 2030.

En el contenido de los planes consultados, se constata en general que la relación de los planes de desarrollo con la Agenda 2030 se dio de diferentes formas, en algunos casos, se nombraba al inicio de los documentos y no se volvía a mencionar en el desarrollo del documento, en otros casos, se señala una relación intencional de cumplimiento de grupos de proyectos con ODS específicos. En un caso concreto, en algunos apartes del documento de planeación se vincula específicamente algunos proyectos con los ODS y en otros no ocurre lo mismo.

El último ítem que se propone en la columna estructuración fue la tomada por el grupo de trabajo para el análisis, ya que, como se aprecia en la tabla 1, las denominaciones cambian para cada caso y aunque se denominen de manera similar, la presentación de la información contenida cambia. El referente o criterio que marcó la revisión fue que se planteara una acción concreta a la cual se pudiera hacer seguimiento en los planes indicativos.

En los casos que no se encontró relación explícita entre los proyectos y los ODS se realizó una revisión general de los indicadores globales de los 17 ODS versus lo contenido o propuesto en los proyectos. El resultado de los proyectos que sí daban cuenta de relación con ODS se dividía frente al número total de proyectos contenidos en el PDM.

En los casos que el mismo plan asociaba los ODS a algún componente estratégico del documento, la revisión se concentró en

verificar que el contenido de los proyectos asociados cumpliera con algún (por lo menos uno) indicador global de los ODS vinculados. El resultante de esta revisión se dividía por el número total de proyectos que estuvieran vinculados al ODS examinado (tabla 1).

**TABLA 1.** Estructuración y forma de vinculación de planes de desarrollo revisados

Periodo	Denominación plan de desarrollo	Estructuración	Vinculación con ODM/ODS	Plan indicativo de cierre de periodo
2012-2015	Soatá Soatá con calidad y liderazgo	Líneas estratégicas Programa Subprograma Proyecto	Se enuncian los ODM como insumo, pero no se vinculan	No se encontró información
	Tipacoque Tipacoque emprende... Un pueblo activo y productivo	Eje Sector Objetivo de resultado	Se colocan como un proyecto en el sector salud	No se encontró información
	Tunja Hechos de verdad. Por una Tunja más humana, saludable, segura y sostenible	Políticas Ejes programáticos Programas Subprogramas Metas de producto	No se relacionan los ODM	No se encontró información
2016-2019	Soatá Soatá siempre adelante	Línea estratégica Programa Proyecto Meta	No se relacionan los ODS	PI 2019
	Tipacoque Obras con Sentido Social	Líneas estratégicas Programas Proyecto Objetivos - Meta	Se asocian los ODS solo a una línea estratégica de las seis que contempla el plan	PI 2019
	Tunja Tunja en equipo	Eje de desarrollo Política Programa Subprograma Indicador de resultado	Se asocian a las políticas	PI 2016, 2017, 2018 y 2019 iguales, no es confiable la información

Periodo	Denominación plan de desarrollo	Estructuración	Vinculación con ODM/ODS	Plan indicativo de cierre de periodo
2020-2023	Soatá Juntos por un mejor futuro	Ejes estratégicos Sector Programas Objetivos de producto	Se asocian a los programas	No ha finalizado el periodo
	Tipacoque Tipacoque avanza	Dimensión Eje estratégico Programa Subprograma Producto	Se asocian a los ejes estratégicos	No ha finalizado el periodo
	Tunja Tunja la capital que nos une	Pilar estratégico Pilar transversal Línea temática Programa Indicador de producto	Se asocian a los programas, líneas y pilares	No ha finalizado el periodo

Fuente: elaborado a partir de la información del ODRL y DDHH (2022).

En el único caso que se vincularon parcialmente los ODS solo a una línea estratégica, la revisión se hizo en los dos sentidos: primero, a través de la relación que se había propuesto y, segundo, con una revisión general de los proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) frente a todos los ODS.

Recientemente, se han producido tres documentos referentes para el análisis de la territorialización de los ODS en el país: por una parte, el documento con los indicadores globales que ya había sido parte de la revisión anterior (DNP, 2021), y adicionalmente, la Guía para la medición y reporte de los indicadores globales en el marco de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, donde se priorizan los indicadores para la cooperación internacional, como su nombre lo indica (UNFPA Colombia, 2021); y el documento CONPES 3918, denominado Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia (2018), además de los indicadores publicados en la plataforma oficial del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018). Estas fuentes fueron insumo

para el relacionamiento y la determinación de inclusión de los ODS en los PDM revisados, solamente para el último periodo de gobierno 2020-2023. Con base en estas fuentes de análisis, los resultados muestran los datos obtenidos de la revisión de acuerdo con lo anteriormente clarificado.

Finalmente, el análisis de minería de textos, propio de esta etapa de investigación de trabajo de gabinete (*desk research*), buscó obtener la comparación entre lo diseñado en los PDM y lo ejecutado, sin embargo, no fue posible en todos los casos obtener la información. Para el primer periodo examinado (2012-2015), no se consiguió la información consolidada que permitiera este tipo de análisis en ninguno de los tres municipios. Para el segundo periodo de gobierno, con la colaboración de servidores públicos de una de las alcaldías, fue posible obtener los planes indicativos de cierre del periodo de gobierno 2019, para los casos de Soatá y Tipacoque, para el caso de Tunja, la información encontrada no fue fiable para el análisis. Para el periodo de gobierno 2020-2023, no se realizó este ejercicio debido a que actualmente está en ejecución.

El trabajo de la revisión de los PDM y el cruce de la información con el cumplimiento la Agenda 2030 y los ODS abordados han sido sometidos a un análisis crítico, se confronta con el trabajo de campo, en el cual se recurrió a la entrevista que da cuenta de la percepción de concejales, alcaldes, secretarios, personeros, funcionarios de los municipios e integrantes de juntas de acción comunal y miembros del Consejo territorial de planeación y desde luego es un ejercicio que sigue enriqueciéndose conforme al plan de trabajo en desarrollo.

### **Resultados preliminares**

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país (DNP, 2014) plantea “objetivos de desarrollo socioeconómico” en la visión articulada con el Programa Visión Colombia II Centenario 2019 y las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): “B. Visión Colombia será un país que promueve el desarrollo humano integral, donde cada uno de los objetivos de desarrollo socioeconómico se articulan en

la construcción de una sociedad con oportunidades para todos.” (DNP, 2005, p. 62).

A partir de 2015, se establece la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, por medio del Decreto 280 de 2015 —modificado por el Decreto 1002 de 2022—, cuyo objeto lo constituye el alistamiento y la efectiva implementación de los ODS a través de políticas públicas, planes, acciones y programas, con una mirada prospectiva.

En el periodo 2016-2019 se establecieron mecanismos para que los planes de gobierno de los candidatos a la gobernación de los departamentos y alcaldes municipales incorporaran los ODS y a partir del primer semestre de 2016 se creó la Comisión interinstitucional para los ODS, presidida y asesorada técnicamente por el Departamento Nacional de Planeación, dentro de cuyos objetivos, establecidos en el artículo 2 del Decreto 2189 de 2017, se encuentran:

La coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público.

Acorde con lo anterior le corresponde el direccionamiento y la orientación de estas políticas públicas al Departamento Nacional de Planeación (DNP) según sus objetivos: el diseño, la articulación interinstitucional, la preparación, el seguimiento de la ejecución y evaluación de resultados de las políticas nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo, así como la evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo territoriales de los municipios del país, para lo cual cuenta con su principal herramienta: la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) (DNP, 2017) y la información en el sistema de información Kit de Planeación Territorial (KPT), que está dispuesto para los funcionarios y público

en general en el portal territorial, el cual contempla los materiales de video y las guías tutoriales para realizar los planes de gobierno, las actas de empalme de los planes de desarrollo y su proceso de seguimiento, tanto al plan de desarrollo departamental o municipal estableciendo la “coherencia entre metas, productos e indicadores” (p. 4), concertando y difundiendo con los alcaldes y gobernadores el documento CONPES 3918 de 2018, que comprende las estrategias de formulación, diagnóstico, implementación, seguimiento de las metas estratégicas y el reporte de los indicadores de los ODS para el caso colombiano.

Los ODS se incorporan a la estructura de los planes nacionales de desarrollo, en el caso abordado en este estudio el Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022), el cual direcciona los ODS en el ámbito nacional, y por ello influye en los planes de desarrollo territorial y su gestión como marco de referencia de la aplicación de la política pública con enfoque territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad articula sus metas con los ODS (DNP, 2018, p. 1463) y establece unos criterios para su “alineación” (p. 1571) subregionalización territorial funcional basada en relaciones de contigüidad, distancia y flujos, que en el caso del Departamento de Boyacá, se enmarca en la región central, teniendo como antecedentes las regiones que por asociatividad se han conformado en el país a nivel supradepartamental, así como las Regiones Administrativas de Planificación (RAP). Tal es el caso de la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) que surge en el 2014 e integra los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta y Bogotá D. C., como elemento de planificación, el pacto que cubre este departamento se denominó Pacto Bicentenario: “El Pacto Bicentenario está suscrito con la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Santander” (p. 1571).

En el mismo plan se establecen cuatro pactos vinculados con el cumplimiento de los ODS priorizados, en el pacto por la

legalidad: “ODS 9: ‘Industria, innovación e infraestructura’; ODS 10: ‘Reducción de las desigualdades’; ODS 14: ‘Vida submarina (temas relacionados con fronteras y soberanía)’; ODS 16: ‘Paz, justicia e instituciones sólidas’; y ODS 17: ‘Alianza para lograr los objetivos” (DNP, 2018, p. 58).

En el pacto por la equidad, se tuvieron en cuenta los siguientes objetivos: ODS 1: fin de la pobreza; ODS 2: hambre cero; ODS 3: salud y bienestar; ODS 4: educación de calidad; ODS 5: igualdad de género; ODS 8: trabajo decente y desarrollo económico; ODS 9: industria, innovación e infraestructura; ODS 10: reducción de las desigualdades; ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles; ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas y ODS 17: alianza para lograr los objetivos (DNP, 2018, p. 262).

En el pacto por la sostenibilidad, articulado con la OCDE se establece:

Este pacto aportará al cumplimiento de los ODS 1: Fin de la pobreza, ODS 2: Hambre cero, ODS 3: Salud y bienestar, ODS 6: Agua limpia y saneamiento, ODS 7: Energía asequible y no contaminante, ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, ODS 12: Producción y consumo responsable, ODS 13: Acción por el clima, ODS 14: Vida submarina, ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres y ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. (DNP, 2018, p. 516)

Valga decir que temas como los indicadores planteados, no parecen obedecer a lineamientos claramente definidos en el seno de la comunidad mundial, ni de estos surge obligatoriedad alguna o posibilidades de adecuación y tampoco si se trata de estimar si se corresponden a los referentes nacionales de los Estados, donde las líneas de pobreza o miseria a título de ejemplo en determinados parámetros se consideran con base en el ingreso per cápita en dólares y no necesariamente se ajustan a las realidades de cada lugar, pues parten de topes poco creíbles en cuanto al nivel de ingreso, que permite determinar una u otra condición.

Ahora bien, la existencia de algunas normas como las citadas y los propios documentos CONPES no necesariamente corresponden a realidades que constituyan referentes de tipo vinculante, en tanto que el plan nacional es una propuesta de gobierno enmarcada en una alternativa política elegida y por periodos de tiempo no coincidentes con los periodos de gobierno local y departamentales y de los planes de desarrollo que allí se aprueben, que darán cuenta del programa de gobierno avalado por el voto y que reflejan para nuestro caso el denominado voto programático. De esta situación se infiere también la posibilidad real de serias diferencias entre lo previsto por el Gobierno nacional en su plan, con planes ya en curso y los aprobados en periodos intermedios desde perspectivas diametralmente opuestas y sin que se puedan establecer criterios de continuidad u obligatoriedad entre lo contemplado en un plan y el subsiguiente. Además, se pueden prever incongruencias en relación con particularidades regionales o locales amparadas en sólida información de indicadores de ese orden e insoslayables a la hora de tomar decisiones, temas estos que requerirán sin duda mayor reflexión y que plantean problemas de articulación.

En adición a lo anterior, cabe considerar las normas de planeación, donde el Plan Nacional de Desarrollo y el procedimiento de su aprobación contemplan instancias de participación no vinculantes en cuanto a sus recomendaciones —así se prevé en la ley—, como también carentes de herramientas para impulsar la participación efectiva y de conocimiento pertinente. Igualmente ocurre con relación al nombramiento y la designación de quienes integran tal organismo a criterio del ejecutivo y sin que el ámbito territorial pueda considerarse con presencia alguna y donde hasta en el ejercicio realizado se constata la existencia de los denominados consejos de planeación como mera formalidad y alejados del interés ciudadano y hasta de los propios integrantes de dichos consejos, lo cual ameritaría reflexiones y ámbitos de indagación e investigación de temas trascendentales.

Así las cosas, si bien es cierto que los efectos de la pandemia por covid-19 en las cifras de los organismos nacionales y estudios

sobre el campo reflejan la acentuación de problemas —pobreza, miseria, difícil acceso a servicios de educación y salud, afectación del medioambiente, entre otros—, también es cierto que dificultades estructurales en el marco de la concepción misma de la planeación del desarrollo, indicadores y demás planteamientos referidos podrían indicar la urgente necesidad de generar transformaciones que puedan coadyuvar a alcanzar unos mínimos que parecen hacerse lejanos hacia el horizonte 2030. En este escenario, la propia comunidad de naciones y los Estados deberán comprometerse para subsanar sus falencias estructurales con sentido de obligatoriedad e igualmente quizás sea necesario modificar el horizonte de tiempo previsto para el cumplimiento de los ods.

A continuación, daremos cuenta del ejercicio en curso en los municipios piloto del proyecto en desarrollo.

### **Municipio de Soatá**

Soatá es un municipio de sexta categoría, capital de la provincia norte del departamento de Boyacá, con una población de 8899 personas, de acuerdo con la información de la encuesta del Sisbén, publicada por el DNP para el 2017 (CCDC, 2019). Algunas cifras conseguidas sobre este municipio muestran que la cobertura de energía eléctrica es del 96,8 %, de acueducto del 40,29 %, y de alcantarillado del 29,09 %. El déficit cualitativo de vivienda es del 35,73 % y cuantitativo del 6,53 %. El acceso a banda ancha es del 6,23 %. La población sin cobertura aparente del sistema de seguridad social de salud es de 414 habitantes, de acuerdo con la información de la población reportada como afiliada y la censada (CCDC, 2019). El índice de pobreza multidimensional es de 36,6 (DNP, 2021). También es importante señalar que en este municipio la ESAP tiene CETAP activo.

Durante el periodo 2012-2015, el Plan de Desarrollo titulado Soatá con calidad y liderazgo expone su contenido en 3 líneas estratégicas, 10 programas y 215 proyectos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se enuncian, pero no se vinculan, así que el grupo de trabajo realizó una revisión del total de

proyectos frente a los ODM, el resultado fue que 89 proyectos tenían conexión con los ODM, considerando en la revisión las metas universales, metas colombianas e indicadores, lo cual equivale al 41,40 % de proyectos asociados frente al número total de proyectos del PDM, 215 en total.

La relación con cada ODM encontrada fue la siguiente: 32 proyectos tuvieron relación con el ODM 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre, esta fue la relación más alta identificada, correspondiente al 36 % de vínculo. El siguiente ODM con mayor porcentaje de conexión fue el ODM 7: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente con 27 proyectos vinculados, lo cual representa el 30 %. En tercer lugar, se ubica el ODM 2: lograr la enseñanza primaria universal, con 11 proyectos relacionados, lo cual representa el 12,3 %. Los demás ODM se ubicaron en un rango de menos del 6 %. Con 5 proyectos vinculados que representan el 5,6 % se ubicaron los ODM 3: promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y el ODM 4: reducir la mortalidad de niños menores de cinco años. Estos, son seguidos por el ODM 5: mejorar la salud materna, con 4 proyectos relacionados, lo cual supone el 4,5 % de relación. El ODM 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo está involucrado con 3 proyectos del PDM, lo cual representa el 3,3 % y finalmente, el ODM 6: combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades, se posiciona en último lugar de relación con un 2,2 % y 2 proyectos enlazados.

Para el periodo 2016-2019 el PDM Soatá siempre adelante, compuesto por 5 títulos, 2 capítulos y 202 proyectos, no vincula los ODS de forma directa en su contenido, así que la revisión se realizó por parte del grupo de trabajo. Los mayores porcentajes de relación encontrados fueron: ODS 1: pobreza; ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas; y ODS 4: educación de calidad, que tuvieron un porcentaje de relación del 15,3 %. El ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles tuvo un porcentaje de relación del 11,9 %. Los demás ODS tuvieron una relación de menos del 10 %: el ODS 2: hambre cero obtuvo un porcentaje del 8,4 %; el ODS 3: salud y bienestar, del 6,4 %,

ODS 6: agua limpia y saneamiento, del 5,4 %, ODS 12: producción y consumo responsable, del 5 % y ODS 14: acción por el clima, del 4,5 %. Los ODS con menor coincidencia en la revisión realizada son: ODS 17: alianzas para lograr objetivos, con el 3 %; ODS 9: industria, innovación e infraestructura, con el 2,5 %; ODS 10: reducción de las desigualdades, con el 2 %; los ODS 5: igualdad de género, 8: trabajo decente y 14: vida de ecosistemas terrestres, con un 1,5 ; y el ODS 7: energía asequible y no contaminante, con el 0,5 %.

Para el último periodo (2020-2023) el PDM Juntos por un Mejor Futuro se estructura en 4 ejes estratégicos, 39 programas estratégicos y 197 proyectos. En este plan sí se encuentran asociados los ODS a los programas, así que el grupo de trabajo se concentró en verificar dicha conexión.

Se establece en el PDM mencionado en el eje estratégico 1: Juntos por un Mejor Futuro con Progreso, Integración e Inclusión Social. Presenta como objetivo de desarrollo n.º 4: adecuar los escenarios e infraestructura educativa para brindar la cobertura global del municipio, fortaleciéndola con capacitación constante a educadores y comunidad estudiantil, incrementando las oportunidades, equidad e inclusión a todos los grupos de valor del municipio reflejados en el incremento de los índices de calidad educativa municipal (Gutiérrez, 2020, pp. 33-38).

La pandemia afectó directamente la aplicación del plan de desarrollo y sus objetivos en ámbitos como el objetivo de la calidad educativa, planteado a nivel de todo el país, a causa del aislamiento preventivo y el confinamiento en algunos casos total, que generó problemas en términos de acceso al bienestar, convivencia y salud mental. Estos elementos provocaron grandes tensiones entre la población y sus funcionarios, sumados a la falta de vacunas y recursos para el acondicionamiento de las instituciones educativas y su comunidad académica.

La cobertura en salud alcanza el 99,9 % pese a lo cual el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3 Salud y bienestar tiene como objetivo del programa:

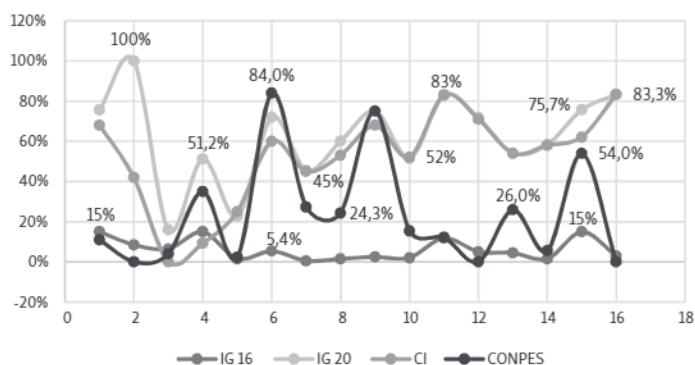
Proporcionar una financiación más eficiente de los sistemas de salud, mejorar el saneamiento y la higiene, aumentar el acceso a los servicios médicos y proveer más capacitación y educación para la reducción de la contaminación ambiental en pro de mejorar la salud y bienestar de los habitantes del municipio. (Gutiérrez, 2020, p. 57)

En el rango de más del 80 % de relación, se encuentran, el ODS 2: hambre cero con una relación del 100 % en los proyectos vinculados y los indicadores globales y los ODS 17: alianzas para lograr objetivos, con el 83,3 % y 11: ciudades y comunidades sostenibles, con el 83 %. En el rango del 70 %, se encontraron de forma descendente 5 objetivos: los ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas, con 76 %; ODS 1: pobreza, con 75,6 %; ODS 9: industria, innovación e infraestructura, con 75 %; ODS 6: agua limpia y saneamiento, con 72 %; y ODS 12: producción y consumo responsable, con el 71,7 %. Los ocho ODS restantes (ya que del ODS 14 no hay desarrollo) se ubican de forma descendente como sigue: el ODS 8: trabajo decente presenta una relación del 60 %; ODS 15: vida de ecosistemas terrestres, con el 58,3 %; ODS 13: acción por el clima, con el 54 %; ODS 10: reducción de las desigualdades con el 51,5 %, ODS 4: educación de calidad con el 51,2 % y ODS 7: energía asequible y no contaminante con el 45,5 %. Los últimos lugares con menores porcentajes de relación son: ODS 5: igualdad de género, con el 22,7 %, y ODS 3: salud y bienestar, con el 16 %.

Para el caso de la adhesión a los indicadores priorizados para el país en lo concerniente a cooperación internacional: en el ODS 1, el 68 % correspondieron a estos indicadores; el ODS 2 presenta una incorporación del 42 %; en el ODS 3 no se encontró ninguno de los priorizados; en el ODS 4, el porcentaje de relación equivale al 9,3 %; en el ODS 5, fue del 22 %; en el ODS 6, fue del 60 %; en el ODS 7 todos los indicadores encontrados hacen parte de la batería de indicadores priorizados, es decir, el 45 %; en el ODS 8, el 53 %; en el ODS 9, el 68 %; en el ODS 15, el 62 % correspondió con los indicadores

priorizados y en los casos de los ODS 10, 11, 12, 13, 15 y 17 el total de indicadores encontrados hacen parte de los priorizados, es decir, 51 %, 83 %, 71 %, 54 %, 58 % y 83 %, respectivamente (figura 1).

**FIGURA 1.** Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (CONPES) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Soatá.



Fuente: elaborado a partir de la información de la ODRL y DDHH (2022).

Frente a los indicadores priorizados por el Gobierno colombiano en el documento CONPES 3918, se encontró la siguiente relación: en el ODS 1, el 11 %; ODS 3, el 4 %; en el ODS 4, el 35 %; ODS 5, el 2,3 %; ODS 6, el 84 %; ODS 7, el 27,3 %; ODS 8, el 24,3 %; ODS 9, el 75 %; ODS 10, el 15 %; ODS 11, el 12 %; ODS 13, el 26 %; ODS 15, el 5 %; ODS 16, el 54 %. En el caso de los ODS 2, 12 y 17 no se encontró ninguna relación.

En la figura 1, se muestra el grado de inclusión de los indicadores globales de los ODS (exceptuando el ODS 14) en los PDM de los últimos dos periodos de gobierno en Soatá (2016-2019 en IG16 y 2020-2023, identificados como IG20). Para el último periodo de gobierno se incluyen además los indicadores priorizados para Colombia en lo concerniente a cooperación internacional (CI) y en el CONPES 3918. Se puede ver cómo hay un cambio sustancial en

términos de inclusión de los indicadores globales de los ODS en los dos últimos gobiernos, sin duda, en el último periodo de gobierno, se ha incorporado muchísimo más la Agenda 2030 en general respecto al gobierno anterior. Mientras en el gobierno 2016-2019 el nivel de inclusión se ubicó en un rango de conexión del 0 al 15 %, en el gobierno actual, el nivel de inclusión mayoritariamente se ubica en el rango 50 % al 100 % con algunas excepciones —ODS 5, con 22 % de inclusión, ODS 3 con 16 % y ODS 7, con 45 %—.

Los tres tipos de indicadores contrastados muestran que, con énfasis en el último periodo de gobierno 2020-2023, los indicadores para cooperación internacional coinciden en un alto porcentaje con los que han sido incorporados en los planes de desarrollo, esto se puede apreciar en la gráfica ya que la línea IG20 se une en muchos puntos con la CI. Diferente es el caso de la incorporación de los indicadores priorizados en el CONPES 3918, que como se puede apreciar en la gráfica fluctúan respecto a los indicadores globales, lo cual evidencia una incorporación mucho menor de estos indicadores, en la mayoría de los casos, excepto en el ODS 6, en el que se encontró que los proyectos tenían incluso más relación con los indicadores CONPES que con los indicadores globales de los ODS y en el caso del ODS 9, que coinciden con el mismo porcentaje de inclusión.

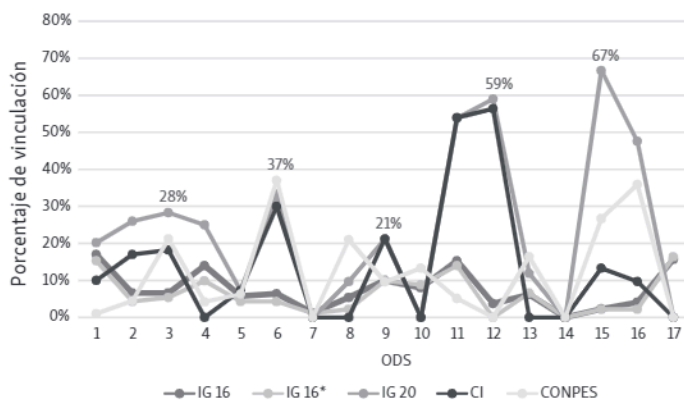
### **Municipio de Tipacoque**

Tipacoque se ubica en la Provincia Norte al lado de Soatá, también es de sexta categoría y con una fundación reciente (1968). Posee una población proyectada para el año 2020 de 3290 habitantes, de los cuales 945 viven en el casco urbano y 2345 en la zona rural; con una tendencia demográfica de decreciente vocación agrícola. Presenta un alto rezago escolar y un índice de pobreza multidimensional de 26,32 según el DANE (s. f.). De acuerdo con información reportada por el DNP (2022), tiene un índice de pobreza multidimensional de 83,2, contando con una brecha del 45 %.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 titulado Tipacoque emprende... Un pueblo activo y productivo se desarrolla a partir de 4 ejes, 18 sectores, 1 subsector, 101 programas, 12 subprogramas y 203 proyectos. En su contenido no se plantea una relación explícita con los ODM, así que la revisión realizada por el grupo de trabajo consistió en analizar la conexión de todos los proyectos con los ODM, lo que da como resultado que solo 61 proyectos presentaron relación con lo planteado en el contenido de los ODM, teniendo en cuenta las metas e indicadores universales y nacionales. La mayor relación la presenta el ODM 7: garantizar la sostenibilidad del medioambiente, con un total de 35 proyectos vinculados, lo cual se representa en el 17 % de conexión. Con gran diferencia, se ubica en segundo lugar, el ODM 2: lograr la enseñanza primaria universal, con 10 proyectos asociados y 5 % de relación. Luego, se ubica el ODM 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre, con 8 proyectos, lo cual corresponde al 4 % de relación. El ODM 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo cuenta con 5 proyectos, lo cual representa el 2,5 % de conexión. Finalmente, el ODM 6: combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades, obtuvo un 1 % de relación con 2 proyectos; y el ODM 4: reducir la mortalidad de los niños obtuvo un 0,5 % de relación, con 1 proyecto vinculado. Los ODM 3: promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y 5: mejorar la salud materna, de acuerdo con la revisión realizada, no presentan conexión entre los proyectos planteados y las metas e indicadores de estos ODM.

Para el periodo 2016-2019 el PDM se titula Obras con Sentido Social y se estructura en 6 líneas estratégicas, 14 programas, cuarenta y 9 proyectos y 242 indicadores de resultado. De todos los indicadores de resultado, que el grupo de trabajo tomó como proyectos, solo 42 presentaron relación explícita con los ODS. De tal forma que el análisis se concentró en verificar dicha conexión a través de la inclusión de los indicadores globales y, por otra parte, revisar la totalidad de los indicadores de resultado (proyectos) con los ODS (figura 2).

**FIGURA 2.** Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (CONPES) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Tipacoque.



Fuente: elaborado a partir de información de ODRL y DDHH (2022).

De los proyectos vinculados explícitamente en el plan en sintonía con los ODS, se identificaron 40 proyectos que presentaban relación con los IG de uno o más ODS. Ahora bien, en los resultados de la revisión total de los indicadores de resultado, se encontró mayor conexión de 4 objetivos con los proyectos, el mayor porcentaje de presencia fue el del ODS 1: reducción de la pobreza, con 17 % (41 proyectos); en segundo lugar, el ODS 17: alianzas para lograr objetivos, con 15,7 % (38 proyectos); el ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles, con un 15,3 % (37 proyectos); y, en cuarto lugar, el ODS 4: educación de calidad, con 14 % (34 proyectos).

Los ODS que, en la indagación realizada, presentan menor relación con los proyectos contenidos en el PDM son en forma ascendente: ODS 7: energía asequible y no contaminante, con 1,2 % (3 proyectos); ODS 15: vida de ecosistemas terrestres, con 2,3 % (5 proyectos); ODS 12: producción y consumo responsable, con 3,7 % (9 proyectos); y ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas, con 4,1 % (10 proyectos). Entre los rangos anteriores se ubican: el ODS 8: trabajo decente, con 5,4 % (13 proyectos); ODS 5: igualdad de género, con 5,8 % (14 proyectos); ODS 13: acción por el clima, con 6,2 % (15

proyectos); ODS 2: hambre cero y ODS 3: salud y bienestar, ambos con 6,6 % (16 proyectos); ODS 6: agua limpia y saneamiento, con 6,4 % (18 proyectos); ODS 10: reducción de las desigualdades (19 proyectos), con 8 %; y el ODS 9: industria, innovación e infraestructura, con 10 % de vinculación encontrada (24 proyectos).

Estos resultados se derivan de la indagación realizada en el documento del PDM, sin embargo, para este periodo fue posible consultar el plan indicativo de cierre de vigencia de gobierno, lo cual dio lugar a varios hallazgos importantes: tan solo 91 proyectos estaban reflejados con asignación y ejecución presupuestal, de los cuales 6 no aparecían en el PDM. Los porcentajes de relación entre el PDM y los ODS no superaron el rango de inclusión de más del 6 %, al revisar el grado de vinculación de los proyectos que efectivamente se ejecutaron en el periodo.

Para el periodo 2020-2023 el PDM Tipacoque avanza se estructura en 6 dimensiones, 16 ejes estratégicos, 25 programas y 343 proyectos (aunque en la tabla resumen solo se mencionan 338).

En este documento se plantea el diagnóstico participativo a partir de la estrategia del árbol de problemas y objetivos incluyendo los ODS 1, 2, 3 y 5 (Díaz, 2020) en el sector salud, aun cuando se generan problemas de atención a personas en situación de discapacidad y población migrante de origen venezolano por falta de atención especializada según la personería municipal, haciendo que se hayan tenido que interponer acciones de restauración de derechos en los casos de la primera infancia y en población rural. Estas dificultades se agravaron con la pandemia, por lo que hubo tensiones entre la comunidad y los funcionarios. Las personas tienen que viajar hasta Tunja por atención especializada y, muchos no tienen los recursos para ello, por lo que la Personería establece los mecanismos para que las EPS e IPS atiendan la problemática sin generar más demoras y de manera más eficiente para no hacer incurrir en gastos adicionales a la población.

En el eje estratégico: “Tipacoque Avanza por el Bienestar de las Familias” se contemplan los ODS 1, 2, 3, 5 y 10 (Díaz, 2020, p. 44). El PDM contó con la participación en mesas de concertación a partir de las cuales se acordaron los programas de atención a la mujer

y la política de equidad de género vinculada con los objetivos 5 y 10. Dicho plan tiene como objetivo: “Promover acciones que reconozcan la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, brindando atención al nivel de cualificación, generación de ingresos y reconocimiento de la autonomía, como estrategias que mitiguen el círculo vicioso de pobreza e inequidad” (Díaz, 2020, pp. 65-66).

El municipio ha sido escenario de violencia y presenta población víctima del conflicto, por lo que el ODS 16 hace parte del programa de población vulnerable (Díaz, 2020, p. 82), con el propósito de: “Brindar atención e incluir socialmente a los grupos de población en condición de vulnerabilidad y riesgo, para propiciar mejores condiciones de vida en su entorno familiar”.

La dimensión económica presenta graves falencias para la población afectada por la pandemia y por la falta de empleo y trabajo decente pese a que el PDM contempla en “La Dimensión II Tipacoque Avanza con Desarrollo Económico y Competitividad”, con el objetivo de “Mejorar la productividad y la competitividad en el Municipio” (Díaz, 2020, p. 102).

En el documento del PDM los programas se enlazan con los ODS, así que el ejercicio de minería de datos consistió en indagar el grado de relación de los proyectos vinculados desde el mismo PDM, con los indicadores globales y los priorizados para cooperación internacional y por Colombia.

De acuerdo con el escrutinio realizado, el ODS que tiene más relación es el ODS 15: vida de ecosistemas terrestres, con un 67 % de concordancia. En siguiente lugar, está el ODS 12: producción y consumo responsable, que presenta el 59 % de conexión, seguido por el ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles, con el 54 % y el ODS 16: paz e instituciones sólidas, con el 47 %. Estos cuatro ODS se encuentran con el mayor rango de relación, al estar por encima del 45 %. Los demás ODS se encuentran por debajo del rango mencionado. Con el mayor porcentaje dentro de este rango inferior se encuentran el ODS 6: agua limpia y saneamiento básico; el ODS 3: salud y bienestar (28 %); el ODS 2: hambre cero (26 %); el ODS 4: educación y calidad (25 %); el ODS 9: industria, innovación e infraestructura (21 %); el ODS 1: fin de la pobreza (20 %); el ODS 13: acción por el clima (12 %);

y el ods 8: trabajo decente (10 %). El ods con menor porcentaje de relación es el 5: igualdad de género, con el 7,3 %.

En la figura 2, se puede apreciar con las líneas punteadas azules, el comportamiento de la inclusión normativa de los ods en el PDM y según la información reportada en el PI, se observa un comportamiento similar, que da como resultado una vinculación de los ods para el periodo 2016-2019 en un rango entre 0 y 17 %. En el periodo 2020-2023 se aprecia una evolución creciente de varios ods respecto al PDM del periodo anterior, tales como los ods 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 15 y 16, los cuales se encuentran en un rango del 10 al 70 % de inclusión, respecto al número total de proyectos. En los casos de los ods 10 y 17 la vinculación descendió y para el ods 5 permaneció con la misma tendencia.

En cuanto a la sintonía de los indicadores encontrados vinculados con el contenido del PDM 2020-2023 con los indicadores para cooperación internacional, se encuentra que en los casos de los ods 6, 9, 11 y 12 los indicadores encontrados son los priorizados para la cooperación internacional. En los demás casos, se encuentra una cercanía de proporción, excepto en los ods 15, 16 y 17 que presentan una conexión baja con los indicadores priorizados para cooperación internacional. En el caso de los indicadores priorizados para el país según el documento CONPES, se marca una diferencia importante frente a la tendencia encontrada en los IG y los de CI.

### **Municipio de Tunja**

Tunja fue el último municipio indagado, es la capital del departamento de Boyacá y se ubica en la Provincia Centro. Se ha clasificado como municipio de categoría dos; allí se encuentra la Sede Territorial Boyacá-Casanare de la ESAP- La población para 2014 era de 184 864, con el 96 % ubicada en la cabecera municipal (DNP, s. f.). Su tendencia demográfica es creciente por lo que la generación de trabajo decente es un problema por abordar; los diversos diagnósticos apuntaban a implementar la economía naranja —sin entrar a la reflexión sobre su enfoque y pertinencia—, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, pero la pandemia alteró los propósitos trazados.

El PDM Hechos de verdad. Por una Tunja más humana, saludable, segura y sostenible, correspondiente al periodo 2012-2015, se estructura en 4 políticas, 7 ejes programáticos, 48 programas, 151 subprogramas y 406 proyectos. La conexión encontrada entre los ODM y los proyectos resultó ser baja, pues se localizó en una franja que no superó el 6 % de relación. Los ODM con más alto porcentaje de vínculo fueron el ODM 1, que fija su objetivo en erradicar la pobreza extrema y el hambre, el cual alcanzó un 5,7 % y se logró identificar en 23 proyectos, seguido por el ODM 2, que establece el logro de la enseñanza primaria universal y que alcanzó un 4,4 % con relación encontrada en 18 proyectos. En tercer lugar, se ubican los ODM 7: garantizar la sostenibilidad del medioambiente y 8: fomentar una alianza para el desarrollo, estos dos ODM alcanzan un 3,9 %, presentes en 16 proyectos cada uno. En cuarto lugar, están los ODM 3 y 4, los cuales atienden a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, así mismo, o la reducción de la mortalidad en niños menores de cinco años, respectivamente, estos ODM alcanzan un 1,5 % y se encontraron en 6 proyectos cada uno. Por último, el ODM 5, que atiende la mejora en la salud materna, alcanzó un 1,2 % con cinco proyectos y el ODM 6 que contempla la lucha contra el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades solo logra un 0,2 %, con 1 proyecto (Alcaldía de Tunja, 2020).

Para el periodo 2016-2019 el PDM Tunja en equipo se divide en 4 ejes, que a su vez integran 12 políticas, 40 programas, 120 subprogramas y 167 proyectos. Para este periodo de gobierno se encontró una baja relación entre los ODS y los proyectos que contempla el PDM, a partir de una revisión que propone una exploración de la conexión entre los proyectos y los indicadores globales de cada ODS, excepto para los casos del ODS 1, que presenta una relación del 100 % entre indicadores globales y contenido de los proyectos, con 35 proyectos asociados y relacionados, el ODS 3: salud y bienestar, con 75 % de relación, lo cual se traduce en vinculación con 6 proyectos de 8. El ODS 6: agua limpia y saneamiento presenta un porcentaje de relación de 71,4 % y 15 proyectos armónicos de un total de 21 y el ODS 4: educación de calidad presenta una vinculación del 57 %.

El resto de ODS presenta una relación que se ubica en un rango de menos del 25 %. En este límite superior se ubica el ODS 9: industria, innovación e infraestructura, con 8 de 32 proyectos. En siguiente lugar, se localiza el ODS 13: acción por el clima, con una relación del 21 % con tres proyectos relacionados de un total de 14 proyectos; el ODS 5: igualdad de género con el 20 %, con 9 proyectos de 44 con 21 proyectos de 37 asociados al ODS; el ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles, con el 14 % con 11 proyectos relacionados de un total de 80. El último rango reúne los ODS que tienen una relación de menos del 10 %, entre los cuales se ubican los ODS, 7: energía asequible y no contaminante, con 7,7 %, con 1 proyecto vinculado de un total de 13; el ODS 12: producción y consumo responsables con el 4,3 %, es decir, 2 proyectos de 43 comprendidos en este y, el ODS 17: alianzas para lograr objetivos, con el 2,1 %, es decir, 1 proyecto vinculado.

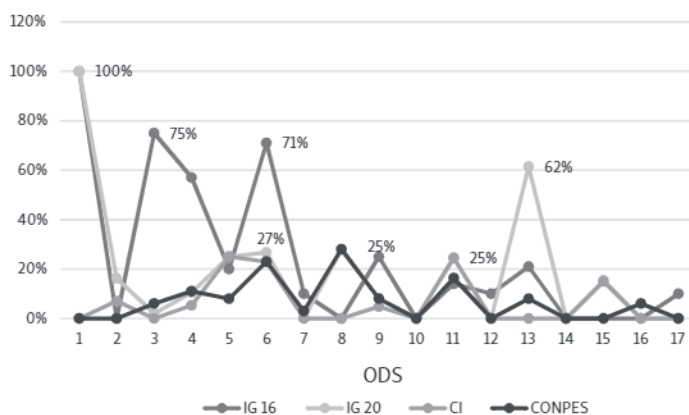
Los ODS que en este “examen” no tienen ninguna vinculación entre proyectos e indicadores globales son los ODS 2: hambre cero, 8: trabajo decente, 10: reducción de las desigualdades, 15: vida de ecosistemas terrestres, 16: paz, justicia e instituciones sólidas y el gran ausente en estos municipios, el ODS 14: vida submarina.

Para el periodo 2020-2023 el PDM Tunja la capital que nos une presenta 7 pilares, 13 líneas temáticas, 28 programas, 84 subprogramas y 263 proyectos. Se observa conexión con los ODS, excepto los objetivos 14 y 17. Sin embargo, al revisar el grado de inclusión de los indicadores globales de los demás ODS se encontró que para los casos de los ODS 7, 10, 12 y 16 no había conexión con lo establecido en su contenido.

Con el ODS 1 se encontró un porcentaje de relación total, fue el único objetivo que presentó relación del 100 % con 4 proyectos postulados en el PDM y que efectivamente mostraban conexión con sus indicadores. El siguiente ODS de forma descendente es el 13: acción por el clima, con el 61 % y 8 proyectos que presentan armonía, mientras que los demás ODS presentan una relación inferior al 30 %. El ODS 8: trabajo decente presenta una relación de 28 % con 7 de 25 proyectos; el ODS 6: agua limpia y saneamiento tiene un porcentaje de relación del 26,7 % y muestra conexión

a través de 8 proyectos entre 30 pertenecientes al ODS; el ODS 5: igualdad de género tiene un 25 % de conexión, ya que de 36 proyectos que se ubican en este ODS, 9 de ellos tuvieron relación. Para el ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles, el resultado es del 24,5 %, con 12 proyectos relacionados de un total de 49; el ODS 2: hambre cero, con un porcentaje de 16 %, muestra una relación de 7 proyectos del total de 43 proyectos. El ODS 15: vida de ecosistemas terrestres tienen un 15 % de relación, con 2 proyectos; el ODS 4: educación tiene un porcentaje del 10,5 % y muestra una relación en 4 proyectos del total de 38 proyectos que corresponde con el ODS. El ODS 9: industria, innovación e infraestructura tiene un porcentaje del 8 %, con 5 proyectos relacionados de 62. Y, finalmente, el ODS 3: salud y bienestar con el 2 % de relación, muestra articulación de un solo proyecto entre 50 que comprende el ODS (figura 3).

**FIGURA 3.** Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (conpes) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Tunja.



Fuente: elaborado a partir de información de ODRL y DDHH (2022).

En la figura 3, se muestra la inclusión de los ODS en los dos últimos periodos de gobierno en Tunja, de acuerdo con los planes de desarrollo. Se evidencia que en el periodo 2016-2019 los ODS

tuvieron mayor presencia y relación con los proyectos contenidos, excepto en los casos de los ODS 2, 8, 13 y 15, con los que hubo una mayor vinculación en el último periodo de gobierno. También se puede apreciar que el grado de vinculación en la mayoría de los casos es bajo, pues se encuentra en un rango de vinculación del 0 al 30 % para los dos periodos. En el periodo 2016-2019 se encuentran con un nivel alto de vinculación los ODS 1 con el 100 % de relación, el ODS 3 con el 75 % de vinculación, el ODS 6 con el 71 % y el ODS 4 con el 57 %. En contraste, en el periodo 2020-2023 los ODS que se encuentran fuera del rango 0 a 30 % de conexión son: ODS 1 con el 100 % y ODS 13 con el 62 %.

La coincidencia que existe entre los indicadores globales encontrados y los priorizados para cooperación internacional mostraron que no en todos los casos hubo esa adopción, solo en los casos de los ODS 5, 11 y 15, se acercaron los ODS 2, 4, 6 y 9, mientras que en los demás ODS no se encontró conexión alguna. Finalmente, los indicadores priorizados para Colombia se encontraron con mayor frecuencia en los ODS 3, 4, 6 y 8. En general y con las excepciones ya mencionadas, la vinculación de los ODS en este municipio fue baja en los dos periodos de gobierno. Además, se halló que en el último gobierno la coherencia con los ODS disminuyó respecto al periodo anterior.

El municipio presenta informes de rendición de cuentas, así como una mayor infraestructura y personal capacitado en el manejo de los ODS, los cuales permean todas las secretarías, así como en el consejo territorial de planeación, que involucra diversos sectores de manera participativa.

Por otro lado, el cumplimiento en la entrega de los reportes e informes ha permitido avances considerables en la gestión de políticas asociadas al cumplimiento de los ODS y el PDM, al punto de que Tunja ocupó el cuarto lugar en el Índice municipal de gestión y desempeño (IDI) de manera consecutiva entre 2020 y 2021 según la DAFP (2021).

Estos son algunos ejemplos de lo que se plantea en el plan y de lo que es necesario transformar, la aplicación no requiere solamente el cumplimiento de metas y evidencias con resultados, también

requiere de impactos permanentes que generen posibilidades reales de transformación, de modo que empoderen a la población como veedora del proceso.

Se deben trabajar los ODS en las instituciones educativas al igual que los planes de desarrollo como parte del proceso de formación de los ciudadanos, como sujetos sociales activos de derechos.

### **Referentes de reflexión**

En el periodo de gobierno 2012-2015, la revisión realizada deja ver que el cierre de la agenda del milenio en el ámbito local tenía una baja inclusión en los planes de desarrollo, los porcentajes de vinculación de los ODM en los PDM es mínima en los tres casos, equivalente a un grado de vinculación en el rango del 0 al 18 %. Esto muestra una transición a la Agenda 2030 en la que la adhesión a estos lineamientos internacionales no coincidía con las agendas locales.

Del análisis de este mismo periodo, la dificultad de conseguir información que permitiera el seguimiento a lo ejecutado, muestra la necesidad de información pública confiable y permanente sobre los procesos político-administrativos, ya que en ninguno de los tres casos se pudo conseguir los planes indicativos donde se pudiera comparar lo planeado con lo ejecutado. En este sentido, la Agenda 2030 ha incidido para que el seguimiento a los planes, la evaluación de políticas y, además, la producción y publicación de información al respecto, haga parte, cada vez más, de la gestión pública.

La revisión de los PDM mostró un resultado no homogéneo ni en forma ni en fondo. Por una parte, en la forma como se presentan los planes de desarrollo, se utilizan diferentes denominaciones para proponer su estructuración estratégica, lo que dificulta identificar una conexión o coordinación entre los diferentes planes y, por lo tanto, gobiernos. Este elemento también complejiza el acceso y la claridad de la información suministrada al público que muchas veces no está al tanto del lenguaje técnico especializado sobre esta materia y tantas formas de denominación pueden llevar a la confusión.

El análisis desde una dimensión intergubernamental en la gestión pública de múltiples actores, que se aplica finalmente en los contextos específicos de los municipios abordados y sus instituciones, muestra que se generan tensiones por las dificultades de aplicación de las políticas públicas plasmadas en planes de desarrollo y de acción. Las agendas locales no siempre disponen de los recursos necesarios, lo que impide una implementación eficaz. Además, las grandes ciudades donde se diseñan las políticas nacionales no tienen en cuenta las particularidades, carencias y dificultades de las regiones y localidades.

No obstante, los planes de desarrollo se realizan teniendo en cuenta la normativa colombiana como la Ley 152 de 1994, la participación de la comunidad en las mesas de concertación o a través de diálogo de saberes, e insumos los ODS y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la Convención Marco sobre el Cambio Climático - Naciones Unidas (Decreto 280 de 2015) (COP21).

Es evidente el bajo conocimiento de las herramientas de seguimiento y evaluación, así como de los mismos informes de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, de los concejales y en algún caso hasta de los alcaldes, lo cual requiere de una mayor asesoría por parte de las universidades como la ESAP, que cumple un papel fundamental en el conocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos y la consecución de los ODS.

Se plantea la armonización de las políticas públicas, involucrando los niveles nacional y subnacional, con recursos limitados e insuficientes para generar un impacto sensible en los municipios y con falta de incidencia directa en la solución de los problemas de fondo que en muchos casos requieren de la participación de redes de soporte interinstitucional, intermunicipal o regional. Además, los propósitos de muchas de las instituciones apuntan a un mismo fin, por ejemplo, la política de infancia y adolescencia está en manos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, encargado de la restitución de los derechos de los menores vulnerados, función compartida con las comisarías de familia, haciéndose extensible a todo ciudadano que esté en riesgo, las personerías cumplen también funciones de restitución de derechos en los menores de edad.

El nivel de cumplimiento de los ODS y su relación con los derechos humanos muestra las tensiones organizacionales del proceso de subregionalización generadas por las problemáticas de centralización y asimetría entre las políticas nacionales lideradas desde el Departamento Nacional de Planeación y el Gobierno nacional que, entre los años 2018 y 2022, lideró el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por la Equidad (2019), en el cual se plantea la descentralización en pactos regionales en Colombia. El departamento de Boyacá hace parte de la denominada región central, establecida desde el 2014, junto con los departamentos de Cundinamarca, Huila y Tolima, donde se enfatizan los siguientes objetivos: ODS 6: agua potable y saneamiento básico; el ODS 7: energía asequible y no contaminante; el ODS 8: trabajo decente y crecimiento económico; el ODS: 9 industria, innovación e infraestructura; el ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles; y el ODS 13: acción por el clima.

El avance del Plan Nacional de Desarrollo y los planes municipales se vieron enfrentados a la problemática inesperada de la pandemia por covid-19, y sus efectos en las políticas públicas de los PDM de los entes territoriales estudiados. La eventualidad principalmente repercutió en el principio de autonomía establecido por mandato de la Constitución Política de 1991 y reglamentado en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (1994), en particular se vio afectado el cumplimiento de los ODS en sus PDM, así: el ODS 3: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos; el ODS 4: educación inclusiva, equitativa y de calidad; el ODS 8: trabajo decente y crecimiento económico, sectores que dependen en gran parte de la transferencia de recursos, desde el Gobierno central.

El cumplimiento de la política pública, a partir de las lecciones aprendidas en las estrategias de seguimiento de los ODM —la Estrategia de Monitoreo y Evaluación F-ODM (MDG, 2013)—, así como el proceso de implementación de los ODM en Colombia, en el que el país no alcanza al cumplimiento pleno de tales metas, generan varios desafíos nacionales e internacionales (Ministerio de Salud de Colombia, 2014), en los que se manifiesta la necesidad

de mejorar aplicando las lecciones aprendidas, mejorando el acceso y la disponibilidad de datos e información de calidad sobre el seguimiento al logro de los objetivos, incrementar las evidencias, las acciones y las estrategias sobre el logro o las brechas en la consecución de los ODM según la Cepal (2015).

Los entes territoriales escogidos como piloto son tres municipios del departamento de Boyacá, cuyos planes de desarrollo tienen una diferencia de dos años con respecto al Plan Nacional de Desarrollo debido a las diferencias en los calendarios electorales vigentes en el país, donde se eligen a los concejales, diputados, alcaldes y gobernadores, en procesos electorales separados de la elección de los senadores, representantes a la Cámara y presidente de la República, lo cual provoca desajustes que se evidenciaron en el trabajo de campo, ya que según las personas entrevistadas dificultan la armonización de la política pública y el acceso a los recursos, además de que entorpecen la articulación con los resultados de las administraciones anteriores.

Otras herramientas implementadas para facilitar el trabajo de articulación de planes de desarrollo y ODS y su seguimiento y evaluación de política pública del Departamento Nacional de Planeación, reglamentado por el Decreto presidencial 1290 de 2014 son el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados Sinergia; el portal de estadísticas diseñado para los alcaldes, gobernadores denominado TerriData: el Sistema de Estadísticas Territoriales, que permite a los funcionarios y el público en general acceder a estadísticas, y reportar metas y productos de seguimiento. Sin embargo, en el trabajo de campo se comprueba que son pocos los ciudadanos que conocen de su existencia o quienes los utilizan con fines de consulta o conocimiento de las políticas públicas.

Desde la historia institucional, se abordan las dinámicas de instituciones fundamentales tales como el Departamento Nacional de Planeación que, a través de la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, realiza el seguimiento a los Planes de Desarrollo Territorial implementando diversas herramientas, guías, videos tutoriales y módulos para la formulación de los planes de desarrollo. De igual manera, ha establecido procesos de

descentralización delegando también a las secretarías departamentales, la capacitación de los funcionarios, la implementación, la evaluación y el seguimiento, a través de indicadores de desempeño en contextos tan diversos, donde el resto de la población y la ciudadanía es ajena a estas herramientas y dinámicas.

El trabajo de campo permite observar también el bajo nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones en los procesos de diseño y seguimiento de los planes de gobierno y planes de desarrollo municipal. Son pocos los ciudadanos que conocen de su existencia o utilizan la gran variedad de plataformas y herramientas para la articulación de los planes de desarrollo, seguimiento, evaluación de políticas públicas y producción de información de interés sobre el desarrollo local-regional-nacional, que ha dispuesto el país para fines de consulta, toma de decisiones o conocimiento de las políticas públicas.

Valga decir que los resultados del municipio de Soatá abren nuevas posibilidades de análisis, en las que se habrá de continuar avanzando, por ejemplo, los contrastes ya mencionados en el acápite de resultados preliminares y puntualizables en este recuento. Igualmente, es necesario ahondar en un proceso de sistematización que está en curso, donde la articulación entre planes de una u otra administración en el ámbito de los ODS y respecto de lo departamental o nacional no pareciera vislumbrarse y en algunos ámbitos parecieran alcanzarse los objetivos, de forma que, por ejemplo, se considera la cobertura como el caso de afiliación al sistema de salud, sin tener presentes las particularidades de integralidad de atención o de calidad en la prestación del servicio o el enfoque que orienta la política de salud y hasta el desplazamiento entre localidades para obtener niveles de atención. Así, en este orden de ideas, lo señalado aplica también para los municipios de Tipacoque como Tunja e igual ejercicio se hace necesario plantear en cuanto a los restantes ODS, tomando en cuenta las particularidades de las localidades o la propia categorización e importancia del municipio.

## **Conclusiones**

Quedan reflexiones frente a la posición política en los ámbitos nacional y territorial, frente al contenido de la agenda versus los procesos de planeación y participación de los territorios, es decir, qué tanto se comprenden estos procesos de lineamientos macropolíticos a nivel local y qué tanto se da una interconexión con el proyecto político de las comunidades y estos acuerdos internacionales.

En cuanto a los resultados obtenidos frente a la territorialización de los ODS desde lo plasmado en los PDM, se encuentran hallazgos importantes, tales como la falta de claridad y estandarización en relación con los ejercicios de planeación verticales (relación nacional-local) y horizontal (entre gobiernos). De igual manera, es notoria la baja interiorización de los indicadores globales de algunos ODS sensibles para el cumplimiento del desarrollo sostenible, tales como ODS 5: igualdad de género, ODS 7: energía asequible y no contaminante y ODS 10: reducción de las desigualdades.

También hay que mencionar la falta de conocimiento en el último gobierno de los indicadores priorizados para Colombia y plasmados en el CONPES 3918. La coherencia encontrada en la mayoría de los casos entre los indicadores presentes en los PDM y los indicadores priorizados para cooperación internacional, demuestra que, en efecto, se han asimilado, en la mayoría de los casos, los indicadores que tienen coordinación con entidades multilaterales.

Es necesario manejar estrategias de difusión de los derechos humanos y ODS entre los funcionarios y la población en general para aumentar la exigibilidad. Faltan más escenarios participativos donde la población pueda tomar decisiones de manera colaborativa y no solamente en las mesas de trabajo del Plan Municipal de Desarrollo. Hace falta una mayor vinculación del sector privado en el cumplimiento de los ODS en el caso de los municipios abordados.

Las estrategias como Sinergia, TerriData, el Kit de Planeamiento Territorial (KPT), así como los insumos del DANE, son infravaloradas y solamente unos pocos funcionarios son conscientes de su importancia, por lo que vale la pena buscar estrategias para incidir en una mayor formación de la ciudadanía.

Las tensiones generadas en la implementación de los PDM se pueden deber al desconocimiento de algunos funcionarios o por no encarar las responsabilidades respecto a sus obligaciones en un enfoque de derechos, en el que toda política pública se enmarca. De igual manera, se requiere una mayor formación en ética de lo público, la cual se hace necesaria en algunos de los escenarios abordados, para priorizar los aspectos relacionados con el interés general de acuerdo con un diagnóstico local.

El liderazgo y el empoderamiento de algunos concejales son necesarios para lograr las transformaciones planteadas en la política pública de ODS y de cumplimiento de los planes de desarrollo que terminan con los mismos diagnósticos sin transformar los problemas y las carencias de la población.

Hace falta un análisis del discurso en el material de trabajo de campo obtenido, así como abordar un enfoque de historia institucional, para determinar las falencias y potencialidades de las instituciones participantes en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de los ODS y los planes de desarrollo. Por otra parte, resulta vital una mayor indagación que dé cuenta de la vinculación real entre lo consignado formalmente en los PDM y la conexión de contenido que se da, además de este resultado en la realidad de los territorios y las comunidades versus el cumplimiento de los derechos humanos y la participación.

En estas conclusiones, desde luego, habrá de incorporarse lo referido en el aparte de resultados preliminares y en especial en lo esbozado en los tres últimos párrafos de dicho acápite, donde se vislumbran espacios de análisis en curso y de contraste, como planteamientos para nuevas indagaciones. Desde luego, si se consideran otros aspectos complejos de la gestión pública, como los propios del ordenamiento territorial en relación con la planeación

del desarrollo, que llevan a estimar la necesidad de darle continuidad a este tipo de ejercicios de investigación en el territorio nacional, de modo que permitan alimentar permanentemente el análisis y contribuir a la construcción de políticas públicas encaminadas a la realización de postulados como el de Estado social de derecho para el caso colombiano.

Finalmente, es importante revisar las experiencias similares de otros países en el ejercicio de aplicación tanto de los enfoques de derechos humanos y diferenciales en poblaciones vulnerables como en los enfoques de género, planteados en el cumplimiento de los ODS, para buscar nuevas posibilidades de aplicación en la política pública, acorde con los cambios contextuales y las necesidades reales de la población en cada administración.

## Referencias

- Alcaldía de Tunja. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal 'Tunja la Capital que nos une' 2020 -2023*. Alcaldía Tunja. [https://alcaldiatunja.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiatunja/content/files/000802/40091\\_pdm-\\_tunja\\_la\\_capital\\_que\\_nos\\_une\\_20202023.pdf](https://alcaldiatunja.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiatunja/content/files/000802/40091_pdm-_tunja_la_capital_que_nos_une_20202023.pdf)
- Cámara de Comercio de Duitama [CCDC] (2019). *Observatorio Socio Económico*. Cámara de Comercio de Duitama. [https://www.ccduitama.org.co/documentos/Observatorio/PLANESDEDESARROLLO/planes\\_de\\_Desarrollo\\_1-\\_Soata.pdf](https://www.ccduitama.org.co/documentos/Observatorio/PLANESDEDESARROLLO/planes_de_Desarrollo_1-_Soata.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2015). *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Colombia. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 15 de julio de 1994. D. O. núm. 41 450.
- Colombia. Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 25 de mayo de 2019. D. O. núm. 50 964.
- CONPES (2018). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Conpes.

- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2021). Índice de Desempeño Institucional IDI. Función Pública.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (s. f.). *Proyecciones y retroproyecciones de población municipal por área. 2018-2035*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2021). *La información del DANE en la toma de decisiones de las ciudades capitales*. dane. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/210209-InfoDane-Tunja-Boyaca.pdf>
- Colombia. Decreto 280 de 2015. Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 18 de febrero de 2015.
- Colombia. Decreto 1290 de 2014. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados Sinergia. 10 de julio de 2014.
- Colombia. Decreto 2189 de 2017. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. 23 de diciembre de 2017.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2005). *Programa Visión Colombia 2019*. Departamento Nacional de Planeación; Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Tomo I Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Unidad 2 / Guía para el seguimiento al Plan de Desarrollo de los departamentos y municipios de Colombia*. Kit de Planeación Territorial.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). *Indicadores Globales para el seguimiento a los ODS*. Departamento Nacional de Planeación. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Indicadores\\_Globales\\_ODS\\_oficial.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Indicadores_Globales_ODS_oficial.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). *Reporte Brechas*. TerriData. <https://terridata.dnp.gov.co/indexapp.html#/reportes>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s. f.). *Ficha de caracterización*. Función pública Tunja. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVZYv83Ng==/archivos/1450104625\\_846b548684a88bf2d8460ccaac2bb45b.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVZYv83Ng==/archivos/1450104625_846b548684a88bf2d8460ccaac2bb45b.pdf)
- Díaz, C. (2020). *Plan de desarrollo Municipal “Tipacoque Avanza” 2020-2023*. Tipacoque. [https://tipacoqueboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/tipacoqueboyaca/content/files/000328/16387\\_plan-de-desarrollo-tipacoque-avanza-2020-2023--ok.pdf](https://tipacoqueboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/tipacoqueboyaca/content/files/000328/16387_plan-de-desarrollo-tipacoque-avanza-2020-2023--ok.pdf)
- Gutiérrez, C. (2020). *Plan Municipal de desarrollo “Juntos por un Mejor Futuro” 2020-2023*. Alcaldía de Soatá. [https://ccduitama.org.co/wpcontent/uploads/2020/12/18200\\_plan-de-desarrollo-soata-2020-2023\\_compressed.pdf](https://ccduitama.org.co/wpcontent/uploads/2020/12/18200_plan-de-desarrollo-soata-2020-2023_compressed.pdf)
- Millenium Development Goals [MDG] (2013). *Estrategia de Monitoreo y Evaluación Fondo para el logro-odm ocr – Programa de Naciones Unidas, Colombia Bogotá*. OCR - Programa de Naciones Unidas.
- Ministerio de Salud de Colombia. (2014). *Sistema de Seguimiento para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio odm en Colombia - Sector Salud*. Guía Metodológica.
- Observatorio de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos [ODRL y DDHH] (2022). *Soata, Tipacoque, Tunja, pilotos de Observatorio de Derechos Humanos, ODS, Participación y pdm, 2012-2020*.
- UNFPA Colombia. (2021). *Guía para la medición y reporte de los indicadores globales en el marco de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. ONU, UNFPA, DANE.



# **Las organizaciones sociales para el turismo comunitario en la nueva ruralidad: un enfoque a partir de los derechos humanos**

Martha Nubia Cardona Prieto

## **Introducción**

El presente trabajo reflexiona desde una perspectiva sistémica sobre el sentido y significado de una organización social inserta en la nueva ruralidad con un enfoque en derechos humanos, que permita la ejecución del turismo comunitario en las zonas rurales del municipio de Ibagué, en el departamento del Tolima, Colombia. El punto de partida del estudio se concentra en la siguiente hipótesis descriptiva: “la organización social del turismo comunitario para las zonas rurales debe ser integral, multidisciplinaria, dinámica y comprometida con las condiciones multiétnicas, multiculturales, socioeconómicas y políticas que viven los campesinos, las poblaciones vulnerables o autóctonas que ocupan el territorio, además de las exigencias del entorno y la época en que se vive”. Este supuesto hace parte de la investigación “Derechos humanos y organización social del turismo comunitario. El caso de la zona rural del municipio de Ibagué, departamento del Tolima, Colombia”, cuyo principal objetivo es diseñar un modelo integral o un prototipo de organización social para la ejecución de una actividad económica relacionada con el turismo sostenible; una actividad económica adaptada a la realidad material y social de su contexto.

Estas consideraciones se fundamentan en la propuesta del sociólogo y científico colombiano Orlando Fals-Borda, quien sostiene que

sin las bases organizadas no es posible el cambio y la construcción del futuro; ni tampoco sin ellas es posible la adquisición del conocimiento científico necesario para tareas tan vitales. Pero este conocimiento sigue siendo, mal que bien, la responsabilidad de los científicos. (Fals-Borda, 2000, p. 298)

Dicha responsabilidad se extiende hasta la teoría de la autocriticabilidad organizada, la cual define que la organización “crea una red de procesos u operaciones que a su vez crea o destruye elementos del mismo sistema, como respuesta a las perturbaciones del medio” (Maturana y Varela, 1984, citados por Rivas, 2009, p. 26).

En consecuencia, se analizan las características y necesidades humanas de los pobladores ubicados en los suelos rurales del municipio, en especial el papel de la mujer campesina, quien ha tenido que residir en el espacio y tiempo de la “nueva ruralidad” para adaptarse a las circunstancias sociopolíticas y económicas del territorio, ello con el fin de mantener y proteger a su familia a través de un puente entre lo rural y lo urbano. Al respecto se vislumbró desde la experiencia del trabajo de campo (cartografía social) que era necesario crear agrupaciones que asuman la capacidad de movilizar, integrar y orientar las actividades turísticas alternativas para adquirir los recursos financieros necesarios para vivir con calidad y dignidad lejos del sometimiento y la exclusión.

### **De la beneficencia al empoderamiento rural**

Es importante anotar que en la vida rural cotidiana existen organizaciones que cumplen con sus fines y obligaciones a partir de los preceptos morales y éticos de una organización social, ello, a pesar de que no poseen un registro contractual-estatal. Ante este hecho, los campesinos en Colombia han tenido que adherirse a la

formalidad pública<sup>1</sup> para recibir recursos disponibles del Gobierno nacional, con el fin de dar impulso a sus proyectos productivos rurales, destinados a ser mecanismos de inclusión social de grupos vulnerables.

Es necesario añadir a estas organizaciones sociales la exigencia global de establecer redes entre lo urbano y lo rural que ubiquen al campesino en su medio natural, sociocultural y económico, en aras de dar cumplimiento a las políticas y prioridades de desarrollo nacional, regional y local-urbano. Sumado a lo anterior, inciden las reformas económicas y macroeconómicas que condicionan la movilidad de las personas, el manejo de un estilo de vida y el imaginario de bienestar impuesto por las lógicas globales. En este caso, puede decirse que el medio rural cambió de contexto socioeconómico y se transformó en la denominada nueva ruralidad<sup>2</sup>, pensada para los países latinoamericanos como una forma

- 
- 1 Ejemplo de dicha formalidad son los requisitos jurídicos para crear empresa en Colombia: estatutos de la empresa, acta de constitución, Número de Identificación Tributaria (NIT), registro de los libros contables, papeles del domicilio de la empresa, información de la cuenta bancaria, entre otros (Pymas, s. f.).
  - 2 “Propuesta de organismos internacionales para tratar de superar la acentuación de desequilibrios en el medio rural, la necesidad de generar ingresos y combatir la pobreza más allá de un enfoque compensatorio de asistencia directa a los pobres. Pese a que se trata de una estrategia diseñada desde “arriba hacia abajo”, presenta similitudes con las iniciativas de desarrollo local al centrar sus objetivos en las dimensiones territorial, social, económica, ambiental, tecnológica, cultural y educativa, con énfasis en el desarrollo humano, el fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia, las instituciones, la sostenibilidad del desarrollo rural y la consolidación del capital social. Esta propuesta, no requiere grandes proyectos industriales, sino programas de dimensiones adecuadas que vayan más allá de la relación entre la cantidad de inversión y el crecimiento económico, donde el desarrollo humano y la sostenibilidad del desarrollo rural y urbano constituyan las bases para edificar la transformación estructural” (García Lobo y Quintero Rizzuto, 2009, p. 173).

de conciliar los derechos humanos y los objetivos fundamentales del desarrollo humano local fuera de la urbe<sup>3</sup>.

Ahora bien: *¿por qué afirmar que la organización social rural con un enfoque en derechos humanos debe estar inserta en la nueva ruralidad para la ejecución del turismo comunitario y tener características específicas con la realidad del contexto natural?* En este ámbito, el estudio de los conceptos y orientaciones internacionales del turismo comunitario, regulado por la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) y la Organización Mundial del Turismo (OMT), promueve el turismo sostenible y comunitario como una alternativa de desarrollo social para países que deben proteger su diversidad natural, cultural y patrimonial heredada por las civilizaciones ancestrales y como una opción de empleo alternativo para estas comunidades rurales (comunidades que, por lo general, son continuamente vulneradas en materia de derechos humanos). En consecuencia, comparado con el turismo tradicional, este tipo de turismo muestra una gran cantidad de situaciones atípicas tanto en su gestión público-privada como en sus principios públicos rectores, los cuales son reglados en Colombia sin tener en cuenta la alternativa no convencional. En este ámbito, es menester entender la lógica sociocultural de la alternativa turística aquí planteada, es decir, sus condiciones de valor social y económico. Condiciones que, progresivamente, deberán mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales de bajos recursos financieros, para así invertir en desarrollo local y defender el buen uso de los recursos naturales, culturales y patrimoniales de los municipios empobrecidos por la violencia política y el abandono estatal (OIT, 2017; OMT, 2010).

- 
- 3 Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990), citado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2000), el desarrollo humano considera la ampliación de las oportunidades educativas, laborales y de calidad de vida en general de los individuos.

Estas comunidades tienen una inmensa riqueza en su espacio geográfico y cultural, el cual puede ser en el futuro utilizado como medio de subsistencia a corto plazo y propender por el resguardo del entorno natural paralelamente con el desarrollo de las actividades tradicionales del campo (ganadería, agricultura, piscicultura, apicultura, avicultura, entre otras). Sin embargo, hoy en día, los campesinos invierten tiempo y recursos económicos en dichas actividades a la espera de un ingreso a largo plazo, ya que a través de este medio de producción la población queda desprovista de su sustento diario a causa de los ciclos naturales del crecimiento de las cosechas (durante largos periodos del año productivo). Por otra parte, también se visibiliza el siguiente flagelo: los jóvenes que asisten a la educación media y superior no pueden vincularse laboralmente en los campos de profesionalización, a pesar de que estén incorporados de forma precaria al medio rural en Colombia, por las instituciones públicas, universitarias y de gestión gubernamental.

### **Análisis del concepto y significado de organización social**

Situarse en el término y significado de *organización social* es un asunto complejo debido a la gran cantidad de perspectivas teóricas que asume, por una parte, el concepto de *organización* y, por otra, el de lo *social* a lo largo de la tradición occidental. Antes de entrar en detalle en la fundamentación teórica apropiada para la temática, es pertinente describir algunas de las ideas que definen el campo de la organización social en sus aspectos semánticos y formales; ello con el fin de permitir un acercamiento epistemológico. Además, también es importante anotar que el sentido con el que nos referimos en esta investigación al concepto *organización social* está enmarcado en las diferentes ciencias (la sociología, la psicología social, la ciencia política y la administración) que valoran su aplicación estratégica para dar impulso al valor social y económico —de manera horizontal— al turismo comunitario en las zonas rurales del municipio de Ibagué, en el departamento del Tolima, Colombia.

Para comenzar, esta investigación coteja algunos argumentos teóricos del sociólogo John F. Cuber, quien señala que, a pesar de la generalización del término, existen en la literatura publicada “tres concepciones que prevalecen sobre la organización social en cuanto campo inquisitorial” (Cuber, 1963, p. 911)<sup>4</sup>. De la misma manera, el autor resalta que esta forma de regulación se encuentra trazada por una línea divisoria entre la psicología social y la sociología.

La primera concepción de organización social es considerada coterminal de la sociología, según John F. Cuber, y establece una relación entre los actores y la sociedad en general; grupos humanos que ocupan y representan un espacio en específico. En este orden de ideas, la noción de *actores* es analizada a través del comportamiento de los individuos en la vida cotidiana, un estudio cuya autoridad científica se le atribuye a la disciplina de la psicología social. Entre tanto, la sociedad le transfiere poder a la sociología, que comprende la organización social como una colectividad humana constituida por personas que comparten valores relacionados con un territorio y una cultura; dicha concepción despierta los sentimientos morales y éticos representados por los grupos humanos a partir de diferentes estamentos de la vida cotidiana (Cooley, 1902, p. 912). En otras palabras, se podría inferir que la organización social está constituida por grupos de individuos considerados actores que unen sus ideales, problemas e imaginarios de *calidad de vida* para alcanzar sus propios cometidos en una red de interdependencia; una red que está compuesta por diferentes procesos de gestión para la repartición de los objetivos propuestos en múltiples tiempos y espacios.

- 
- 4 Término de Cuber utilizado a manera de metáfora. *Inquisitorial* es un principio jurídico propio del derecho procesal de ordenamientos jurídicos-históricos en que el juez o tribunal que instruí y juzgaba el proceso era parte activa en este, sumando sus propias alegaciones y pretensiones a la causa en la que posteriormente emitiría sentencia (RAE, 2022).

El segundo concepto que expone Cuber está relacionado con la “manifestación de la cultura”, como es concebida por los seguidores de la tradición de Linton: “la organización social se refiere a las especificaciones acumuladas en relación con la conducta, que un grupo ha desarrollado” (Linton, 1971, p. 913)<sup>5</sup>. Teóricamente, la orientación de un individuo hacia las normas culturales puede verse reflejada en una de las tres actuaciones o decisiones que las personas asumen para aceptar su comportamiento colectivo. Un ejemplo de ello se presenta en la siguiente cita de Jr. Robin (1960), expuesta en el texto de Cuber:

Primero, puede aceptar, sin equivocación, las prescripciones culturales y ordenar su comportamiento por completo de acuerdo con ellas. Segundo, aceptar los dictados culturales como guías válidos para la conducta, pero reservándose siempre para sí mismo las decisiones últimas que podrían justificar su desviación de la regla general y tercero, un individuo puede rechazar categóricamente (o simplemente puede ignorar) una máxima cultural. (Cuber, 1963, p. 913)

La tercera concepción del campo de la organización social a la que se adhiere un número substancial de sociólogos orientados hacia la investigación, según Cuber, incluye “los estudios sobre la burocracia, las pesquisas sobre la estratificación social, los estudios de organización pequeño-grupal, la investigación sobre los movimientos sociales; las pesquisas sobre el papel de la jefatura en las organizaciones complejas, entre otras, filosófica y metodológicamente discrepantes” (Cuber, 1963, p. 915).

Entre otros aspectos, esta investigación revisa los cambios sucedidos a la estructura de la organización social de finales del

---

5 Para Linton, la cultura en general “se refiere a la forma de vida de cualquier sociedad, y no simplemente a las zonas que la misma sociedad considera como más elevadas o deseables” (1971, p. 913).

siglo xx, considerando que es un elemento indispensable para el abordaje de la teoría política. Entre tanto, permanecen las normas sociales que “son la disposición para que uno u otro término corresponda a las unidades más simples de conformidad con la expectativa social” (Cuber, 1963, p. 917). Dicha “expectativa social” es una tecnología útil para la diferenciación y la estratificación de las personas según su posición económica, prestigio, estimación, honor y poder; manifestaciones encapsuladas en la categoría de *estatus*, cuyas coordenadas principales son la edad, el sexo, la ocupación laboral, la educación y el linaje (Cuber, 1963, p. 918).

Desde la perspectiva del siglo xxi, se perfecciona un tipo de imaginario colectivo de organización social sistémica interesada en la defensa de los derechos humanos, la cual busca insertar en la sociedad los preceptos constitucionales que organizan las naciones para satisfacer las necesidades humanas y naturales. En este contexto, las organizaciones sociales están divididas en formales e informales; ello en aras de fomentar un sistema de relaciones comunes y así poder incorporar el valor de lo social en las personas, el cual, además, está agregado a lo económico y a la aceptación racional y emocional de las actividades que ejercen las personas en su medio.

Asimismo, las organizaciones sociales son vistas desde diferentes campos de acción y cada campo se identifica con un enfoque disciplinario y científico debido a la especialidad de la ciencia. Ahora, si son de tipo político, comúnmente son asistidas por la ciencia política y el derecho; las de carácter comunitario, cultural o religioso son asistidas por la sociología; las que conciernen a los aspectos familiares y de comportamiento humano competen a la psicología social; y, por último, no podemos dejar de mencionar las de carácter administrativo formal (privado y público), que han integrado su discurso al emprendimiento microempresarial<sup>6</sup>, una

---

6 Hace referencia a llevar adelante una obra o un negocio que puede ser de tipo cultural con el objetivo de que no se pierda el significado, ni el valor

nueva representación productiva inserta en la hoy denominada economía social.

Entre las organizaciones sociales más conocidas se encuentran las dirigidas a atender la salud y la educación en cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, en ellas, se conservan las tradiciones institucionales relacionadas con la cultura. Además, también es importante mencionar las organizaciones necesarias para el ejercicio de la participación política desde diferentes medios de gestión pública (útiles para el accionar del derecho y la vida digna e igualitaria).

Continuando con el proceso de conceptualización del fenómeno de la organización social, sobre la base de los postulados de la teoría y la experiencia de una muestra de investigadores del tema, es importante destacar el libro *Organizaciones comunitarias y gestión asociada: una estrategia para el desarrollo de una ciudadanía emancipada* de la profesora Violeta Ruiz. En dicho texto, la autora examina los alcances de la gestión asociada y las potencialidades que permiten el despliegue de la comunidad como conjunto y, en particular, de las organizaciones de base. Por otro lado, Ruiz expone en su libro diversas experiencias y proyectos que tuvieron lugar en varios países de América Latina, lo que le permite sostener que “la participación y la capacitación a los destinatarios de los programas, les resulta indispensable [para] alcanzar los objetivos propuestos” (Ruiz, 2004, p. 13). Entre otros postulados afirma que “no es a través de proyectos sociales como se resuelve el problema de la pobreza y la exclusión” (Ruiz, 2004, p. 3), punto sobre el cual relata cuatro experiencias de gestión asociadas al emprendimiento microempresarial.

---

simbólico de los productos y costumbres pertenecientes a un país, lo cual permite mejorar el medio social sin ningún lucro económico. También puede ser entendido como la intención de desarrollar un negocio u otra idea que genere ingresos que permitan cubrir principalmente gastos básicos y familiares. De esa manera, es posible alcanzando mayores logros y explorar nuevos caminos sin dependencia económica y creativa de otros particulares.

Otra de las publicaciones que es un referente contextual importante de esta investigación es el artículo “Un aporte al estudio de las formas de organización social desde la orilla de la participación política en Colombia”, publicado en la revista *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*. El principal objetivo de este artículo es reflexionar en torno a las regularidades del diseño de una organización social. Reflexión clave para que, a su vez, el diseño de las organizaciones sea garantía de una contribución para el fomento de la solución de problemas sociales específicos. Los sujetos de estudio de la investigación están representados por mujeres y jóvenes. Respecto al diseño de organizaciones sociales y la promoción de sus formas y métodos, los autores aducen que estas requieren de la resolución de las tensiones y condiciones del grupo para facilitar la consolidación, la efectividad y la perdurabilidad de la organización. Entre las tensiones expuestas se encuentran la promoción del accionar de las esferas públicas. Igualmente, se menciona la valoración de los procesos misionales y funcionales de carácter administrativo, enmarcando así su actuar en una realidad sociopolítica con responsabilidad en la esfera pública (Vivas et al., 2015).

Por otra parte, el maestro Orlando Fals-Borda en la obra *Campesinos de los Andes* (Fals-Borda, 2017), manifiesta su intención de abordar temas propios del ordenamiento territorial actual, a través del análisis de la configuración de la vecindad rural o la vereda, para el caso de Saucío, en el municipio de Chocontá (Cundinamarca). De igual manera, se deben resaltar otros temas del libro como la descripción del proceso de poblamiento y la relación del campesino con la tierra. Frente al concepto de vereda, Fals-Borda afirma lo siguiente:

La vereda o vecindario de Saucío puede definirse en función de cinco factores ecológicos: 1) la vereda es un grupo social, etnocéntrico, autónomo y políticamente cohesivo; 2) al mismo tiempo, depende de la sede municipal para la satisfacción de

necesidades religiosas, económicas y administrativas; 3) tiene intercambio ecológico de sostenimiento con una región rural topográficamente delimitada; y 4) se identifica por un toponímico funcional. (Fals-Borda, 2017, p. 54)

Durante los debates generados por la reforma agraria del presidente Carlos Lleras Restrepo a finales de los años cincuenta, Fals-Borda planteó reflexiones propositivas que cuestionaban las bases del ordenamiento territorial en el sector rural. En los debates dijo que la reforma agraria tenía que resolver los siguientes problemas: la distribución de la propiedad rural, los arrendamientos rústicos, el registro y el deslinde de la propiedad rural, la falta de control en la titulación y la delimitación de las tierras que, usualmente, era (y todavía es) la mayor fuente de conflictos. A partir de dichos debates, surgió la importancia de definir con claridad los mecanismos para el registro de propiedad y su delimitación con las tierras vecinas. Por otro lado, el problema de la productividad de la tierra, la capacitación del trabajador, la autonomía regional y acción comunal, son para Fals-Borda temas cruciales que garantizan una mayor autonomía de los municipios, la administración armoniosa de sus territorios y la efectiva organización campesina necesaria para la resolución de las problemáticas locales.

Al analizar los hallazgos teóricos y prácticos descritos anteriormente, es posible concluir que la organización social en el siglo XXI se ha ido adaptando a nuevas estructuras y servicios. Ello con la ayuda de tecnologías modernas de la información y la comunicación que agilizan los procesos que hasta ahora se han realizado de manera manual. En esta transición, las organizaciones sociales asumen el desafío de adaptar sus acciones personales y colectivas a la realidad inmediata que vive en comunidad; circunstancias que obligan a las comunidades a asociarse entre sí para desarrollar su cotidianidad junto con el avance del conocimiento científico y tecnológico. Técnicas que, valga la pena remarcar, son claves a la hora de generar transformaciones en el hacer y el pensar sostenibles.

## **Fundamentación teórica de la organización social para el turismo comunitario**

Teniendo en cuenta la teoría de la autocrítica, organizada e instaurada por Humberto Maturana y Francisco Varela, la mejor forma de organización es la que crea “una red de procesos u operaciones que pueden crear o destruir elementos del mismo sistema como respuesta a las perturbaciones del medio” (Maturana y Varela, 1984, p. 85). Dicha teoría analiza los alcances de las organizaciones a partir de sistemas sociopoiéticos junto con un enfoque constructivista, tal como lo ha desarrollado la Escuela Sistémica de Bielefeld en un programa institucional para observar la organización de las organizaciones como sistemas sociopoiéticos, según Arnold-Cathalifaud (2008).

En el curso de esta búsqueda, Marcelo Arnold-Cathalifaud, profesor de la Universidad de Chile, expone cuatro puntos de vista que desarrollan las colectividades: “Primero, los antecedentes que dan sentido a las organizaciones; segundo, contiene las bases epistemológicas; tercero, sus observaciones; y cuarto, contempla aplicaciones específicas del programa sociopoiéticos en las organizaciones”.

En este ámbito, todos los puntos de vista se encuentran relacionados a los problemas o asuntos inherentes a la intervención organizacional. Los actores sociales son quienes asumen el rol como agentes de cambio cultural, según los requerimientos y las proyecciones de las comunidades. Estos actores sociales son lo que introducen el tema o problema que ayudaría a producir los vínculos sociales de carácter instrumental, denominado en la época moderna como una “catálisis<sup>7</sup> masiva de sistemas sociales organizacionales” (Arnold-Cathalifaud, 2008, p. 90).

---

7 La catálisis social es el proceso no lineal por el cual se producen las transformaciones de lo viviente. En una transformación de esta índole participa un agente catalizador que interviene en la reacción por medio de

Para el caso de una organización de economía social se podría pensar que “las organizaciones se identifican según sea la capacidad para movilizar, integrar y orientar actividades mercantiles con el cumplimiento de unos fines” (Arnold-Cathalifaud, 2008, p. 91). En este sentido, las organizaciones tienen incorporadas en sí mismas la posibilidad de comunicarse con sus entornos, preferentemente, mediante la prestación de servicios colectivos a otras organizaciones. Así, determinan la estructuración y coordinación de acciones individuales para cumplir objetivos generales y el ofrecimiento de soluciones específicas a demandas y problemas difusos. Estos elementos sitúan a las organizaciones como medios eficientes para integrar recursos y propiciar la ayuda mutua en la sociedad (Arnold-Cathalifaud, 2008, p. 91).

Al tratar el tema de las bases del programa sociopoiético de observación, Arnold-Cathalifaud describe que este se delinea a partir de la comprensión del análisis, del diseño, de la gestión y la intervención de las organizaciones que tienen por función mapear los mecanismos y operaciones que las identifican. Las teorías sistémicas que anteceden al enfoque sociopoiético provienen de la obra de Ludwig von Bertalanffy del año 1976, el cual buscaba resolver las dificultades del método reduccionista para explicar el fenómeno de la vida a partir de una teoría de los sistemas.

En esta línea de argumentación, se podrían sustituir los modelos hegemónicos de organización social por procesos dinámicos adaptados a las comunidades, como es el caso de los programas y proyectos sociales de turismo comunitario en México, Perú y Bolivia. Al respecto, se podría inferir que los estudios culturales de una región o de un territorio en sus operaciones cotidianas son estrategias que permiten la flexibilización de los procesos de cambio organizacional, ya que canalizan la interpretación de los

---

su aceleración. Los procesos sociales son sistemas vivientes dinámicos e inteligentes que desarrollan transiciones de tipo catalítico o fractal en un modo metacatalítico.

ideales y pensamientos de las personas. Todo ello en relación con una interpretación relacionada con la estructura de un programa sociopoiético, que concibe a “las organizaciones como sistemas que construyen sus identidades específicas mediante selecciones ininterrumpidas de decisiones” (Arnold-Cathalifaud, 2008, p. 105).

Por otra parte, las operaciones técnicas como la comunicación interna pueden predecirse y enseñarse si es menester, ya que los individuos construyen sus entornos, se gobiernan y autodiseñan para que “el entorno pueda inducirles reacciones, pero [que] cualquier efecto dependa exclusivamente de sus condiciones internas” (Arnold-Cathalifaud, 2008, p. 105). La propuesta de cambio de perspectiva organizacional del turismo comunitario, desde la noción de autopoiesis<sup>8</sup> de la organización, se funda en la interpretación de lo vivo para ir construyendo la identidad circular de las comunidades; ella entendida, por supuesto, como una entidad material constituida por simbologías de carácter social.

De igual manera, para comprender las organizaciones como sistemas de relaciones es clave la concepción del lenguaje como instrumento generativo<sup>9</sup>. En resumen: la vida organizacional es una vida de cooperación y puede considerarse un dominio de acciones consensuales, es decir, de acciones comunicativas (Dittus y Vásquez, 2016). Finalmente, es trascendental concebir el fenómeno de la percepción y la cognición en la organización social a través del concepto de *emoción*. Según Maturana, el ser humano siempre está presto a un estado de percepción sensitiva, el cual

- 
- 8 Un sistema autopoietico es el que produce sus propios componentes. Es necesario, por lo tanto, reconocer los elementos que forman los sistemas sociales y que son creados por estos mismos sistemas (Luhmann, 2005, p. 52).
- 9 De acuerdo con la teoría del desarrollo de Erik Erikson (1950, citado en Villar et al., 2013, p. 898), la generatividad es el reto al que la persona se enfrenta en la mediana edad. Se define como el interés por guiar y asegurar el bienestar de las siguientes generaciones y, en último término, por dejar un legado que le sobreviva.

lo lleva inevitablemente a construir sus conocimientos desde la experiencia emocional. Dicha faceta epistemológica se encuentra incluida en los tres componentes básicos de la estructura vital del ser humano: “La cognición puede aparecer como el fenómeno en que queda más en evidencia este acoplamiento entre cuerpo, lenguaje y emoción” (Maturana y Bloch, 1996, p. 65).

Consecuentemente, la finalidad de la organización social para instaurar el turismo comunitario se concreta en la implementación de modelos o prototipos organizacionales ajustados a la realidad sociocultural del lugar donde se desarrollan. Ello con el fin de que los pobladores fortalezcan el tejido social de la comunidad a partir de la especialización de trabajos formales, lo cual potencia las condiciones productivas del territorio en la medida en que las personas sean conscientes de su sostenibilidad.

### **Las mujeres en la nueva ruralidad y la perspectiva del turismo rural comunitario**

En Colombia, teóricamente, las nuevas concepciones del desarrollo rural están acompañadas de la equidad de género con una visión de lo regional y de sostenibilidad económica, política, social y cultural de las mujeres campesinas. No obstante, hay zonas del país donde este tipo de programas no llegan a la puerta de las mujeres campesinas que experimentan vulnerabilidad económica y social. Los recursos estatales se quedan atrapados en las zonas urbanas y son distribuidos a las mujeres rurales cuando han tenido que huir con sus hijos a los cinturones de miseria de grandes y medianas ciudades. El desplazamiento en la mayoría de las veces se produce por el maltrato físico y psicológico hacia ellas, la violencia política y la difícil consecución de recursos vitales para sobrevivir con sus hijos.

Empero, en la zona rural de Ibagué aún se encuentran mujeres que desarrollan actividades comunitarias y de liderazgo social sin que con ello tengan que abandonar las tareas tradicionales judeocristianas que le ha asignado la cultura, como es el cuidado del hogar, los hijos y los obreros que cosechan los cultivos de su

entorno. Entre tanto, el rol de la mujer reproductora ha disminuido. De igual manera, las mujeres desarrollan tareas propias del campo en agricultura, ganadería, artesanías (entre otras) para obtener dinero o, en palabras de ellas, “para mis gastos personales”. Otra visión importante que se analiza es la de la mujer cabeza de familia, que asume la responsabilidad económica y social de su entorno inmediato, que comprende, entre otras, el cuidado de un gran porcentaje de niños menores de cinco años. Esta condición se presenta por circunstancias de violencia política o intrafamiliar, desplazamiento forzado, trabajo en otro lugar o muerte del compañero sentimental (una figura patriarcal que, usualmente, asume el rol de jefe de familia).

Ante las vicisitudes y la intimidación que han tenido que afrontar estas mujeres, ellas a su vez han abandonado una personalidad de timidez e inseguridad por no tener quién las “respalde” como lo acostumbra la cultura patriarcal. Este impulso liberador las ha llevado a realizar distintos oficios, por lo general domésticos, en las áreas urbanas para recaudar el dinero necesario para la manutención de sus hijos y padres (adultos mayores), sin abandonar el territorio rural donde residen. Otro fenómeno llamativo es la situación de las mujeres nacidas, educadas y con hijos que trabajaban en las parcelas con sus compañeros (esposos) y se vieron en la obligación de trasladarse sin ningún respaldo económico con sus hijos al medio urbano a causa de la violencia intrafamiliar. Dichas mujeres, usualmente, trabajan en negocios como tiendas de barrio y panaderías, y sus hijos “mayores” —los cuales, por lo general, cuentan con tan solo 10 años de edad— les ayudan con el sustento de la familia en las plazas de mercado sin abandonar sus estudios. Hijos e hijas que, hoy en día, se encuentran en la universidad o son profesionales.

Asimismo, el acceso a la educación es otro fenómeno que ha marcado la vida de las mujeres campesinas tolimenses, especialmente en el siglo xx y a comienzos del xxi. Igualmente, las nuevas tecnologías de la información han modificado su pensar y su sentir, por consiguiente, la educación ha sido el medio de emancipación personal y social de muchas mujeres campesinas.

De hecho, debido a las circunstancias de desigualdad con las que conviven desde temprana edad, han inculcado a sus hijos el interés por el conocimiento. Se encontraron mujeres que se desplazan con ellos hasta la zona urbana en el día, para que estudien en la Escuela Normal Superior de Ibagué o en otros colegios públicos. Simultáneamente, ellas laboran en casas de familia, almacenes del comercio, entre otras ocupaciones. Llegada la tarde, antes de salir el último vehículo hacia el corregimiento, entre las cuatro y seis de la tarde, las mujeres y sus hijos retornan a la zona rural donde tienen su vivienda y donde permanecen las personas mayores.

La población del mundo rural, en cuestión de derechos humanos, merece una especial atención, pues sus formas de vida y de relaciones interpersonales son distintas. Esto no quiere decir menos o más significativas, en materia de igualdad y equidad, pero sí distintas a las del medio urbano.

Por último, cabe anotar que en la actualidad la zona rural del municipio de Ibagué está poblada por ciudadanos de todas las regiones de Colombia, algunos de los motivos que se pudieron identificar son: la compra de tierras de la clase media urbana a quienes les atrae la temperatura y el paisaje, aspectos ideales para vivir con una mayor calidad de vida en el periodo de la vejez, los desplazamientos forzados ocurridos durante más de cincuenta años de conflicto armado en las zonas limítrofes y el acomodo de ciudadanos que se trasladan a otras regiones en épocas de cosecha de café o para emplearse en las industrias agrícolas de la zona (circunstancia que incentiva a estos grupos humanos a asentarse con sus familias en el municipio). En Colombia, todas las comunidades tienen muy arraigados sus orígenes indígenas, afrodescendientes y coloniales-mestizos; por motivos como estos implantan su cultura y costumbres en el lugar que les toque vivir por los desplazamientos forzados o la búsqueda de bienestar. Tal como lo expresa Mario Hernán Mejía: “Del patrimonio cultural inmaterial se derivan todos los logros, deseos e interesan la creación del patrimonio material por parte de los grupos humanos” (Mejía, 2012, p. 3).

Por otra parte, los campesinos, a pesar de la problemática de acceso, tenencia de la tierra, uso del suelo y los conflictos sociopolíticos que han tenido que afrontar en esta región para preservar sus tierras, han desarrollado proyectos de emprendimiento en diferentes actividades para dar respuestas a sus dificultades económicas por la baja producción agropecuaria implementada en pequeñas parcelas. En este ámbito, el desarrollo del turismo comunitario trae consigo la posibilidad de mejorar los ingresos económicos y transformar sus circunstancias en oportunidades “para la conservación, la participación comunitaria para una distribución equitativa de los beneficios económicos, sociales y culturales” (Mejía, 2012, p. 5). Como quiera que sea el panorama de estas comunidades, existe la necesidad de impulsar procesos de diversidad productiva haciendo uso de los derechos y las políticas públicas de inclusión social para la conservación, recuperación y uso racional del suelo y demás recursos naturales, a partir de estrategias de desarrollo rural que permitan territorializar democráticamente los saberes acumulados y el acceso al conocimiento.

### **Conclusiones**

Al llegar a este punto de la discusión, es importante tener en cuenta que la configuración de las organizaciones sociales, dispuestas a desarrollar el turismo rural comunitario con un enfoque en derechos humanos, deben integrar varios campos multidisciplinarios de la ciencia, la cultura, lo étnico y los quehaceres sociopolíticos. Dichos campos deberán estar insertos en los entornos que ocupan los pobladores y los gestores públicos municipales, quienes deben estar atentos a los cambios culturales y socioeconómicos de los territorios, los modelos de gestión pública y el uso de las tecnologías de la información, tanto entre los ciudadanos como entre los servidores públicos.

Por otra parte, al examinar el concepto de las *organizaciones sociales* en relación con el turismo comunitario en la nueva ruralidad, se deduce que será compleja su configuración. Ello, principalmente, se debe a que en la actividad económica se encuentran contradicciones en la ejecución de la labor que realizan

las comunidades campesinas y vulnerables en Colombia, a quienes generalmente se les considera como “elementales” porque buscan un desarrollo enfocado en la protección del medioambiente y no en la generación de grandes utilidades. Lamentablemente, se encuentra que en los documentos oficiales (ordenanzas y lineamientos de política pública) a las organizaciones social del turismo comunitario se les atribuye un sentido de beneficencia e inferioridad, el cual estigmatiza a las comunidades campesinas, autóctonas y su capacidad de trabajo.

Es necesario concientizar a los servidores públicos urbanos de que las organizaciones sociales deben ser autosostenibles, pero a la vez interdependientes con la gestión pública nacional y local, y las organizaciones no gubernamentales internacionales. La razón es simple: ellas necesitan obtener recursos financieros, materiales y servicios públicos del entorno político y económico para subsistir. En otras palabras, estas deben coexistir a través de redes o cadenas de valor social y económico. Razonablemente, las organizaciones sociales no son completamente autosuficientes, pues necesitan la ayuda de terceros para poder subsistir, según Luis Arturo Rivas. Esta es la experiencia de algunas organizaciones sociales (por ejemplo, la Red Nacional de Turismo Comunitario de Colombia) que han intentado abordar el tema a pesar de sus continuos fracasos e impedimentos para alcanzar sus objetivos.

Al atender estos planteamientos también se aprecian enfoques públicos y privados organizacionales en función del progreso social desde perspectivas económicas, sociológicas y administrativas. Sin embargo, estos enfoques siguen siendo eminentemente antropocéntricos y con objetivos empresariales provenientes de un enfoque tradicional y masivo del turismo a escala industrial. Ellos han olvidado que el principal recurso de oferta es el atractivo natural y el patrimonio material e inmaterial de los pueblos ancestrales y campesinos. Estos activos no se pueden medir desde el capital económico, sino desde el capital social y humano.

En relación con los derechos humanos en Colombia, se pudo observar que se presentan desequilibrios estructurales normativos, procesales y legales en la implementación de las organizaciones

sociales para el turismo comunitario, situación que urge superar. El sistema judicial y la administración de justicia son una función pública, sin embargo, las decisiones son tomadas de manera independiente según lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de 1991; lo que quiere decir que en los más altos tribunales como en los jueces de la República del territorio nacional, hay distintas instancias y competencias donde descansa la responsabilidad de materializar los derechos humanos, cuya aplicación asegura la pronta y cumplida administración de la justicia en el marco del Estado social de derecho. No obstante, detrás de estas formalidades, solemnidades y ritos (todas ellas encapsuladas en la figura inocua del “debido proceso”) palpitan las exigencias y reclamaciones reales y materiales de un grupo humano vulnerado que solicita el reconocimiento de sus derechos.

Finalmente, el “trabajo decente” en las zonas rurales, según el concepto propuesto por la OIT, puede sustentarse con la ejecución de actividades económicas donde cooperan los diversos actores, haciendo uso de los recursos naturales y patrimoniales disponibles en el territorio y no solo a través del agotamiento de estos. De igual manera, es necesario combinar el emprendimiento campesino con la gestión pública local hasta que se conformen las redes de saberes en aras de construir “una clase propia del sistema social” (Arnold-Cathalifaud, 2008, p. 95).

## Referencias

- Arnold-Cathalifaud, M. (2008). Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos. *Cinta de Moebio*, (32), 90-108.
- Cooley, C. (1902). *Human Nature and the Social Order*. Scribner.
- Cuber, J. y Villegas, O. (1963). La organización social, un inventario de conceptos. *Revista Mexicana de Sociología*, 25(3), 911-932. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.1963.3.58804>
- Dittus, R. y Vásquez, C. (2016). Abriendo la autopoiesis: implicancias para el estudio de la comunicación organizacional. *Cinta de Moebio*, (56), 136-146.

- Fals-Borda, O. (2000). El territorio como construcción social. En *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República* (pp. 1-17). TM Editores. [https://dokumen.tips/documents/orlando-fals-borda-el-territorio-como-construccion-social.html#google\\_vignette](https://dokumen.tips/documents/orlando-fals-borda-el-territorio-como-construccion-social.html#google_vignette)
- Fals-Borda, O. (2017). *Campesinos de los Andes y otros escritos antológicos*. Universidad Nacional de Colombia.
- García Lobo, L. N. y Quintero Rizzuto, M. L. (2009). Desarrollo local y nueva ruralidad. *Economía*, (28), 191-212.
- Linton, R. (1971). *Cultura y personalidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Luhmann, N. (2005). *El derecho de la sociedad*. Universidad Iberoamericana.
- Maturana, H. y Bloch, S. (1996). *Biología del emocionar y Alba Emoting*. Dolmen Ediciones.
- Maturana, H. y Varela, F. (1984). *El árbol del conocimiento*. Lumen Editorial Universitaria.
- Mejía, M. H. (2012). El patrimonio cultural: su gestión y significado. *Ponencia VIII Campus de Cooperación Cultural*. OEI, Alcaldía de Cuenca, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Chile, AECID.
- Oficina Internacional del Trabajo [OIT] (2017). Pautas de la OIT sobre trabajo decente y turismo socialmente responsable. Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS\\_546341/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS_546341/lang--es/index.htm)
- Organización Mundial del Turismo [OMT] (2010). *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo 2008*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1990). *Desarrollo humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990escompleteonostatspdf.pdf>
- Pymas (s. f.). 5 requisitos jurídicos que no puede dejar pasar para crear empresa en Colombia. <https://www.pymas.com.co/ideas-para-crecer/ayuda-legal/requisitos-juridicos-para-crear-empresa>

- Real Academia Española. (2022). Inquisitorial. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/inquisitorial>
- Rivas, L. (2009). Evolución de la teoría de la organización. *Revista Universidad y Empresa*, 11(17), 11-32.
- Robin, J. (1960). *American Society*. Knopf.
- Ruiz, V. (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada: una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Paidós Ibérica.
- Villar Posada, F., López-Fernández, O. y Celdrán, M. (2013). La generatividad en la vejez y su relación con el bienestar: ¿Quién más contribuye es quien más se beneficia? *Anales de Psicología*, 29(3), 897-906.
- Vivas, O., Gómez, J. y González, J. (2015). Un aporte al estudio de las formas de organización social desde la orilla de la participación política en Colombia. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, 7(21), 75-92.

# **Justicia transicional y gestión pública por resultados: reflexiones sobre capacidad institucional y garantías de no repetición en Colombia\***

Daniela Mejía Naranjo  
Guadalupe Nieto Montoya

## **Introducción**

Este estudio aborda la justicia transicional vigente en Colombia desde las capacidades institucionales requeridas para la efectivización de los derechos de las víctimas y el cumplimiento de las garantías de no repetición, como componentes orientadores del fin último de la transición: “abandonar modelos de organización social, política y/o económica que han generado abusos a gran escala” (Olasolo Alonso, 2017, p. 227).

Para aportar en ello, se utilizó la metodología Investigación Acción Participativa (IAP), en municipios de los departamentos del Guaviare y Nariño, orientada en tres componentes, a saber: 1) la efectivización de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y de desaparición forzada, 2) las garantías de no repetición y 3) la gestión pública de la justicia transicional vigente en el país, en clave de capacidades institucionales.

---

\* Documento presentado en el XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, realizado en Madrid, España, del 21 al 23 de septiembre de 2022.

En la revisión de estos componentes, la gestión pública por resultados se integra a la operacionalización institucional de la justicia transicional a través de tres ejes transversales: 1) participación; 2) sistemas de información; y 3) fortalecimiento institucional, con el propósito de aportar a la articulación de las entidades nacionales, departamentales y territoriales para el cumplimiento de las garantías de no repetición, fortalecer las capacidades institucionales del orden municipal que se ocupan de la gestión pública de la transición y ponderar la efectividad de los derechos de las víctimas y la no repetición como núcleos de medición de los resultados de la transición, en cumplimiento de las obligaciones de la administración.

Algunos de los hallazgos indican una baja articulación de la oferta pública de entidades nacionales, departamentales y territoriales para el desarrollo de los componentes de efectividad de las garantías de no repetición integrados en los Planes de Acción Territorial, Planes de Desarrollo Territorial, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Integrales de Prevención, con una baja capacidad institucional para la estabilización socioeconómica de las víctimas, por afectación de los recursos escasos y la falta de territorialización del derecho. Entiéndase presencia del Estado en los territorios más afectados por el conflicto armado; no solo presencia de la fuerza pública sino presencia del Estado de bienestar. Por último, se presentan algunas de las implicaciones por no atender los desbalances de la gestión pública de la justicia transicional vigente, lo que representaría una ampliación de las violencias en Colombia.

Interesan estos abordajes porque en el país hay una manifestación de asimetrías y violencias estructurales que afectan y alteran la efectividad de la justicia transicional; sumados los efectos de un despliegue atípico de la transición por la permanencia del conflicto armado interno y la transnacional del narcotráfico. Lo que demanda del Estado y de la administración pública, vía capacidades institucionales, resultados respecto del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

## **Justicia transicional en Colombia y gestión pública por resultados**

Con el Acto Legislativo 01 de 2012, el rango de legalidad del que disponía la justicia transicional en Colombia se elevó a rango constitucional; es decir, la ubicación del alcance, del sistema que la rige y de su operación está en el nivel jerárquico del ordenamiento jurídico del país. Como consecuencia, los instrumentos y las instituciones que componen la justicia transicional actual se convierten en criterios de consideración obligatoria en la interpretación y aplicación de los marcos de ley que la integran, de los mecanismos y de las instituciones que la implementan (cc, Sentencia C-579/13, Col).

De esta manera, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 que dispone el modelo de justicia transicional actual de Colombia, se integra a la Constitución Política, de manera transitoria, y se institucionaliza para la operatividad de las normas dispuestas para generar las condiciones requeridas para la transición, con los objetivos dispuestos en la satisfacción de los derechos de las víctimas, las garantías jurídicas y la no repetición.

En consecuencia, la reparación integral a las víctimas se convierte en la función nuclear del sistema de justicia transicional actual, y de su cumplimiento se desprende la legitimidad de las figuras y de las instituciones excepcionales dispuestas para cumplir con los fines y funciones de la transición respecto del desescalamiento del daño estructural de las violencias y la materialización de garantías de no repetición de los daños.

Para el efecto, el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en Sentencia T-370 de 2013 estableció que las garantías de no repetición “están integradas por todas las acciones dirigidas a impedir que vuelvan a realizarse conductas que afectaron a las víctimas, las cuales deben ser adecuadas a la naturaleza y magnitud de la ofensa” (cc, Sentencia T-370/13, Col).

Por su parte, la nueva gestión pública (NGP) surge como una teoría que busca quitarle preeminencia a la teoría burocrática, la

cual basa la administración pública en reglas, procedimientos, jerarquías; prevaleciendo los asuntos internos de las instituciones. Contrario a esto, la NGP se propone hacer énfasis en nuevos actores en el interior de la administración pública: los ciudadanos y la efectividad de sus derechos, en aras de la consecución de la eficiencia, eficacia, resultados y legitimidad del poder público. De allí que las políticas públicas deben formularse de cara a los ciudadanos y dar respuesta a sus demandas (Barredo Ibáñez et al., 2018).

La NGP en su actuar se ha nutrido históricamente de los preceptos y directrices de organismos internacionales tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que desde hace un largo tiempo viene proponiendo a las administraciones públicas reformas de carácter más humano, que tengan en cuenta la participación social en los diferentes procesos políticos y en las decisiones locales, en pro de conseguir la inclusión de todos los actores en la vida pública, de manera especial a quienes el Estado, por acción u omisión, les ha vulnerado sus derechos (Barredo Ibáñez et al. 2018).

Por otro lado, la Administración en Colombia tiene unas responsabilidades afirmativas con las víctimas del conflicto armado interno; por esta razón, para abrir espacios que mejoren la relación Estado-víctimas, se propone la mención de este modelo de la NGP para que las instituciones del Estado garanticen eficiencia, eficacia y legitimidad en el desarrollo de sus fines y funciones; todas ellas tendentes a garantizar y proteger los derechos de las víctimas (Barredo Ibáñez et al. 2018).

La NGP es una teoría que, dadas las propuestas que presenta para el desarrollo territorial y sobre el quehacer de la administración pública, se ha implementado en las organizaciones e instituciones del Estado. Ello no ha implicado una mejor gobernanza democrática en Colombia, a razón de las afectaciones estructurales de las violencias; sin embargo, su implementación ha derivado en un conjunto de estrategias que van desde el empleo de incentivos para inducir el comportamiento de los actores clave en los procesos de negociación, hasta la desconcentración y el uso de herramientas y técnicas gerenciales; medidas que buscan

transformar la cultura de los servidores públicos y disminuir el nivel de conflicto institucional.

De esta forma, algunas de las implicaciones organizacionales de la NGP se relacionan con la inclusión de nuevos actores con influencia creciente en las organizaciones públicas y que no necesariamente tienen que ser políticos (Culebro Moreno, 2014, p. 8) sino un pleno de actores capacitados para el cumplimiento de las estrategias que propician cambios requeridos y continuos, teniendo en cuenta el tiempo para el cual fueron formuladas, los procesos; una mejor transparencia en la gestión pública, en la medición y en la evaluación eficaz del desempeño de las políticas públicas (CLAD y BID, 2007).

En ese orden de ideas, Estado y ciudadanía se presentan como actores que, si bien tienen funciones diferentes y actúan en el marco de competencias previamente establecidas, no es óptico para que trabajen mancomunadamente en aras de un mejor desarrollo y aumento de la productividad en los territorios. Así pues, la ciudadanía se hace presente en todas y cada una de las etapas de la política pública, dado que ya no es un colectivo aislado, ausente, apartado, sino miembro activo del Estado.

En ese sentido, los derechos de las víctimas se garantizan en la medida que se les involucra y se les permita intervenir en las decisiones públicas a través de la representación de intereses colectivos. Sin embargo, la efectividad de este proceder exige el cumplimiento de obligaciones constitucionales, económicas, de moralidad pública y de capacidades institucionales para la operación de la gestión pública de la transición.

De manera especial, estas prácticas deben ejercerse en lo cotidiano, en lo local, en entidades territoriales; escenarios que se convierten en el lugar más próximo de encuentro de los individuos con el Estado (Castells et al., 2020).

Debido a la descentralización administrativa consagrada en la Constitución política de 1991, es en las administraciones locales —municipios— donde, en mayor medida, se deben garantizar los derechos humanos por ser el lugar más cercano del ciudadano con la administración y que le permite incidir en las decisiones que

se deben tomar en sus territorios para efectos de garantizar la no repetición de las violencias.

Por ejemplo, una forma de construir transición se da permitiéndoles a las víctimas hacerse presentes en la planeación de su territorio para cooperar en la construcción del desarrollo deseado en el lugar que habitan, a partir de sus necesidades, intereses y capacidades. Son las víctimas quienes mejor conocen sus dinámicas para ser integradas a los instrumentos de gestión pública de la transición.

Desde esta perspectiva se precisa, entonces, cambiar los modelos tradicionalmente utilizados y crear enfoques que se adecuen a las necesidades actuales de la sociedad y a los tres tipos de consideraciones para la administración del sector público, a saber.

- Consideraciones constitucionales: la mayoría de las constituciones regula el uso de los fondos públicos por parte de las autoridades en el cumplimiento de su mandato.
- Consideraciones políticas: las autoridades deben responder por sus acciones y por los contenidos de sus programas electorales, de acuerdo con el principio de la responsabilidad en el cargo.
- Consideraciones ciudadanas: de acuerdo con el principio de delegación democrática, los ciudadanos confían en las autoridades electas y les delegan la gestión de los fondos públicos, producto del pago de sus impuestos (Emery, 2005, p. 9).

## Metodología

### Fase 1. Diagnóstico

Esta investigación, aplicada desde la IAP, adoptó un enfoque mixto, el cual comprende procesos sistemáticos que implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias con la información obtenida.

Además, involucró la lógica deductiva, ya que se parte de lo general a lo particular, considerando unas variables previamente definidas y luego aplicadas a los municipios objeto de estudio. Por último, el diseño de la pesquisa fue transversal, debido a que recolecta datos en un solo momento (Hernández Sampieri et al., 2010).

### **Técnicas de recolección de la información in situ**

La investigación aplicó técnicas de revisión documental, grupos focales, diario de campo, entrevistas semiestructuradas y observación participante. Se realizaron salidas de campo a los municipios de estudio que permitieron analizar en el territorio el marco epistémico, las categorías de análisis y las variables de estudio, con el propósito de trascender de una teoría a una propuesta de acción (Fontaine, 2015).

### **Resultados**

Se llevó a cabo la revisión y la evaluación de instrumentos de valor público que integran componentes de las garantías de no repetición, con el propósito de tratar rutas de análisis sobre la gestión pública por resultados de la justicia transicional a partir de la revisión de los Planes de Acción Territorial, Planes de Desarrollo Territorial, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Integrales de Prevención de los municipios de San José, Retorno y Calamar (departamento del Guaviare) y de los municipios de Barbacoas y Magüí Payán (departamento de Nariño). Para la revisión de estos instrumentos de gestión pública se tomó como línea base el cuatrienio 2016-2019.

La matriz de sistematización de los instrumentos de valor público tuvo tres categorías de revisión, a saber: 1) las garantías de no repetición; 2) víctimas de desplazamiento forzado; y 3) víctimas de desaparición forzada; así como tres ejes transversales: 1) participación; 2) sistemas de información; y 3) fortalecimiento institucional, focalizados en las garantías de no repetición, con el propósito de identificar cómo se integran las garantías de no repetición en los instrumentos de gestión pública.

Para ello, se reconocieron los siguientes aspectos: 1) la dimensión intrainstitucional, que muestra los procesos internos de las administraciones municipales y departamentales; 2) la dimensión intrasistémica, con revisión de los procesos relacionales entre agentes, instituciones o sectores sociales y otras instancias; y 3) los sistemas y herramientas de gestión para las garantías de no repetición.

Esta revisión diagnóstica derivó en la identificación de algunos desbalances y deficiencias sobre la gestión pública de la justicia transicional y, en específico, de las garantías de no repetición para las víctimas de desplazamiento forzado y de desaparición forzada, a saber:

- Dimensión intrainstitucional: no se evidencian articulaciones intrainstitucionales en materia de actuación conjunta en situaciones que conlleven la ocurrencia de hechos victimizantes; reacción ante escenarios de riesgo presentes en el territorio; prevención de casos de revictimización, y actuaciones conjuntas y articuladas a los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED).
- Dimensión intrasistémica: se observa en este ámbito la necesidad de definir, por un lado, el alcance sobre las medidas a adoptar para las garantías de no repetición con despliegue nacional y, por otro lado, la implementación de acciones para las garantías de no repetición conforme las necesidades específicas y urgentes de cada entidad territorial, en articulación con las medidas nacionales.
- Sistemas de monitoreo y evaluación: se evidencian vacíos de información sobre las víctimas y sobre la caracterización de la población víctima. Por lo que son necesarios sistemas de monitoreo y evaluación, articulados en los niveles nacionales, departamentales, municipales y distritales, con información completa y actualizada de las víctimas del conflicto armado; información que es materia prima para la adecuada implementación de la política para las víctimas y restitución de tierras, para el despliegue de las labores de búsqueda de las víctimas de desaparición forzada, para

- los planes de seguimiento y mejora de la implementación, el diseño de indicadores y la transparencia en los resultados. También para la identificación de las necesidades y vulnerabilidades de la población dada la atipicidad de la transición y para las mediciones de la reparación integral.
- Algunas consecuencias de los desbalances y deficiencias sobre la gestión pública de las garantías de no repetición: 1) baja calidad de la información proveniente de la declaración del hecho victimizante; 2) alto número de víctimas sin la información de acceso a oferta completa y 3) alto número de víctimas no caracterizadas en Colombia y en el exterior. Estas dificultades son causadas por: 1) la baja capacidad de las personerías municipales para la toma de declaraciones, especialmente en aquellos municipios con alta ocurrencia de hechos victimizantes; 2) la baja calidad de la información de la caracterización de las víctimas; 3) la falta de consistencia y actualización de las fuentes de información para verificar el goce efectivo de derechos; y 4) la débil articulación para el proceso toma de declaración, captura y actualización de información de las víctimas en el exterior (CONPES 4031, 2021).

De acuerdo con estos hallazgos, se puede inferir que la justicia transicional debe valerse de la gestión pública por resultados para hacer efectivas las garantías de no repetición. Por lo que se exige de las autoridades, en sus diferentes niveles, respuestas a las demandas apremiantes de la reparación integral y de la no repetición de las violencias.

Para ello, y a causa del fenómeno atípico en la falta de concreción de garantías de no repetición, el Estado debe utilizar estrategias de la gestión pública por resultados que le permitan cumplir con el resarcimiento a las víctimas y el despliegue preventivo - garantista - de la no repetición. Por ejemplo, se podría aproximar a través de la gestión pública por resultados de instrumentos consagrados en la Ley de Víctimas como los Planes de prevención y protección, el Plan de reparación colectiva y los Planes de retorno y reubicaciones.

El cumplimiento integral de estos planes permitiría alcanzar el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado y los objetivos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

No obstante lo anterior, y pese a los esfuerzos y avances de las entidades territoriales en tal sentido, se tienen limitantes complejas dada la baja capacidad de las entidades y la ausencia de seguridad jurídica para atender las demandas implícitas en las garantías de no repetición (CONPES 4031, 2021); además de las barreras en el acceso efectivo a las medidas de atención y reparación integral, la persistencia de alertas tempranas de riesgo y violaciones a los derechos fundamentales derivadas del conflicto armado y de la transnacional del narcotráfico.

### **Garantías de no repetición**

Las garantías de no repetición se encuentran presentes en algunos de los instrumentos de gestión pública de la justicia transicional (Planes de Acción Territorial, Planes de Desarrollo Territorial, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Integrales de Prevención) de los municipios estudiados como una variable programática de cumplimiento de actividades, sin procurar un impacto relevante ni una aproximación efectiva de la no repetición.

Los indicadores de medición de las garantías de no repetición, en sus dimensiones preventiva y reparadora que se articulan con la medición de la efectividad de los derechos de las víctimas, no son corroborarles y distan de los reportes de los entes municipales, en contraste con los publicados por las agencias de seguimiento nacional.

Por otro lado, la concurrencia institucional y administrativa en la materialización de las garantías de no repetición están limitadas al alcance presupuestal y a la ejecución de actividades programáticas que no comprometen acciones efectivas para las garantías de no repetición; evidencia de ello son las nuevas víctimas y el fenómeno de revictimización.

Esta desarticulación ya fue advertida por la Corte Constitucional en el Auto de seguimiento 373 de 2016 en el que indica la necesidad de corregir la rigidez y falta de impacto de los mecanismos de articulación y de coordinación; el reporte de información y seguimiento entre entidades nacionales y territoriales; la ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia y los problemas de articulación entre las entidades del nivel nacional.

Estas correcciones son nucleares porque involucran los mecanismos del SIVJRN, los derivados del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y las estrategias de los instrumentos de gestión pública que impulsan las medidas contempladas en procesos específicos de la política pública de víctimas a cargo de las administraciones.

Por último, entre las consecuencias observadas, a razón de la rigidez y de la falta de impacto de los mecanismos de articulación y de coordinación, se encontraron:

- Ausencia de articulación de mecanismos de justicia transicional a nivel municipal.
- Débiles mecanismos de toma de decisiones por parte de las víctimas que promuevan procesos adelantados desde el SIVJRN, en articulación con el SNARIV.
- Deficiencias en materia de ejercicios de interoperabilidad de información estratégica entre las entidades del SIVJRN y el SNARIV.
- Insuficientes lineamientos al territorio acerca del mandato propio del SIVJRN, en línea con los esquemas de articulación nación-territorio (CONPES 4031, 2021).

### **Capacidad institucional y estrategia de corresponsabilidad a través de gestión de programas y proyectos**

Se observa baja articulación de la oferta pública de entidades nacionales y territoriales, lo cual tiene como consecuencias: 1) una baja capacidad de articular iniciativas entre los diferentes niveles

de gobierno; 2) la ausencia de interoperabilidad entre los sistemas de información nacional y la información proveniente del territorio; 3) la falta de una oferta regionalizada específica por parte de las entidades del nivel nacional; 4) la imprecisión en la definición de competencias de los tres niveles de gobierno (CONPES 4031, 2021).

Como causas de estos fenómenos, se pueden considerar las siguientes:

- Desarticulación en los tiempos de planeación entre la nación y el territorio: no definen compromisos desde cada nivel de gobierno sobre el conjunto de componentes y medidas de la política pública de víctimas.
- Desbalance en los principios de coordinación y subsidiariedad.
- Niveles críticos en capacidades presupuestales y administrativas,
- Niveles bajos frente a capacidades territoriales para la atención y reparación a las víctimas.
- Baja capacidad de algunas entidades territoriales para garantizar a la población víctima las medidas de su competencia.
- Desarticulación en los criterios de focalización y salida de los programas de asistencia en los diferentes niveles de gobierno.
- Falta de correspondencia entre los proyectos de inversión del nivel nacional y las necesidades existentes en el territorio.
- Débiles canales de articulación con los escenarios técnicos existentes en el territorio; desgaste administrativo para las entidades territoriales en materia de planeación y toma de decisiones (CONPES 4031, 2021).

## Conclusiones

No atender a la medición de las garantías de no repetición representa un desbalance de la justicia transicional en Colombia y una ampliación de las asimetrías entre la transición y la efectividad de los derechos de las víctimas del conflicto armado, en términos de no satisfacción de las garantías de no repetición y la salvaguarda de derechos fundamentales.

En Colombia hay una manifestación de hecho de asimetrías y violencias estructurales que afectan la efectividad de la paz, lo que demanda del Estado y de la administración pública acción y expansión frente a modelos de gestión que propendan por la paz constitucional.

La denominada “crisis” en materia de cumplimiento de los acuerdos de paz, especialmente en el desarrollo del SIVJRNR, no debe abordarse desde un contexto político polarizado que establece narrativas distorsionadas frente a las competencias y obligaciones asignadas en materia de administración pública. La integración institucional de la justicia transicional, como modelo para salir del conflicto armado y transitar hacia la paz, no puede ser confundida como una vía de mera resolución de problemas públicos en materia de seguridad y de conflictividad armada en los territorios.

En este sentido, la ratificación del Estado —y de su institucionalidad— como agente preponderante de la organización socioterritorial transicional, está fuertemente vinculada con la capacidad de gestionar transacciones, del orden institucional y administrativo, orientadas a la materialización de las garantías de no repetición; tanto de la mutación y emergencia de las violencias como de las garantías de no revictimización ante “el imperativo jurídico de proteger los derechos de las víctimas” (CSJ, Sentencia C-370/2006).

Adicional, en la operacionalización y despliegue institucional de la justicia transicional vigente en Colombia existe falta de claridad en el alcance sobre las medidas que se deben adoptar para la materialización de las garantías de no repetición, debido a que estas presentan similitud con otros derechos como prevención y satisfacción, “lo que genera dificultades a la hora de implementar acciones para las garantías de no repetición y poder delimitar su alcance” (CONPES 4031, 2021).

Por último, en el marco de la implementación de la justicia transicional en Colombia - atípica- , se evidencia una débil articulación en el entorno institucional para el cumplimiento de la política para las víctimas y restitución de tierras, afectando su eficacia. En este sentido, la capacidad institucional para la operacionalización de

la justicia transicional requiere de: 1) transacciones de la nación a los territorios integrales, concurrentes, complementarias y subsidiarias; 2) capacidades institucionales para la gestión pública por resultados de la transición con 3) efectos de cumplimiento en la reparación a las víctimas del conflicto armado interno y en las garantías de no repetición.

## Referencias

- Acto Legislativo 01 de 2012. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 31 de julio, 2012. D. O. núm. 48 508 (Col.).
- Acto Legislativo 01 de 2017. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. 4 de abril, 2017. D. O. núm. 50 196 (Col.).
- Barredo Ibáñez D., Garza Montemayor, D. y Días Castillo, D. L. (2018). La relación entre el consumo de medios digitales, la participación y la eficacia política. Un estudio sobre los jóvenes universitarios en Colombia. *Revista Latina de Comunicación Social*, (73), 945-960. doi: <https://doi.org/10.4185/RLCS-2018-1290>
- Buitrago Medina, D. A., Méndez-Mancera, V., Villamil Jiménez, L. C. y Soler Tovar, D. (2013). La paloma (*Columba livia*) en la transmisión de enfermedades de importancia en Salud Pública. *Revista Ciencia Animal*, 1(6), 177-194.
- Castells, M., Di Virgilio, M. y Ziccardi, A. (2020). *Ciudades latinoamericanas: La cuestión social y la gobernanza local. Antología esencial*. Clacso.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (39), 149-210.

- Colombia. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. D. O. núm. 48 096.
- CONPES 4031 (2021). *Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Conpes.
- Corte Constitucional [CC], 27 de junio, 2013, MP: J. I. Palacio, Sentencia T-370/13, [Col.].
- Corte Constitucional [CC], 28 de agosto, 2013, MP: J. I. Pretelt, Sentencia C-579/13, [Col.].
- Corte Suprema de Justicia [CSJ]. Sala Plena de la Corte Constitucional. mayo 18 de 2006, M. P.: M. J. Cepeda Espinosa, J. Córdoba Triviño, R. Escobar Gil, M. G. Monroy Cabra, Á. Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, Sentencia C-370/2006 [Colom.].
- Culebro Moreno, J. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), 53-74.
- Emery, Y. (2005). La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation. *Télescope*, 12(3), 1-11.
- Escobar, J. y Bonilla-Jiménez, F. (2017). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, 9(1), 51-67.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos, Clacso.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.a ed.). MacGraw-Hill Interamericana.
- León Gutiérrez, A., Hincapié, L. A. y Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE (Santiago)*, 42(125), 205-224. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100009>

Olasolo Alonso, H. (2017). Las dificultades para encontrar ámbitos de consenso entre las posiciones liberal, social-demócrata y crítica sobre la justicia transicional. En *Derecho Internacional Penal, Justicia Transicional y Delitos Transnacionales: Desafíos Políticos y Normativos* (pp. 227-255). Tirant lo Blanch.

# Verdad histórica y justicia transicional en el Valle del Cauca: logros y desafíos\*

Onasis Rafael Ortega Narváez  
Angie Lisseth Lora Salazar

## Introducción

La justicia transicional como concepción de justicia aplicada a transiciones de un régimen político a otro o al paso de la guerra a la paz, cuenta con una larga historia y un acumulado de experiencias concretas en Europa, África y América Latina (Elster, 2006). Desde los juicios de Nuremberg, el Tribunal Internacional de Justicia para la antigua Yugoslavia, la Comisión para la verdad y la reconciliación en Sudáfrica y los procesos de transición en América Latina, esta concepción de justicia, con distintos matices contextuales, ha servido como modelo para gestionar las transiciones. Refiriéndose a la experiencia latinoamericana, Elster (2006, citado en Peláez, 2014), sostiene que los regímenes militares salientes pretendían lograr inmunidad, amnistía y perdón como condición para negociar la paz; así las cosas, los líderes políticos entrantes se encontraron con limitaciones para implementar la

---

\* El presente trabajo es resultado del proyecto de investigación La política territorial de justicia transicional en el Valle del Cauca. Logros, límites y desafíos, aprobado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), ID 2020-17.

justicia transicional como ellos deseaban. Teitel (2003) afirma que se optó por estrategias alternativas para el esclarecimiento de la verdad y el establecimiento de responsabilidades en los hechos, al tiempo que se evitaron mecanismos de justicia transicional internacional como los del modelo Nuremberg<sup>2</sup>, para concentrarse en un tipo de derecho con particularidades híbridas, vinculado a la legitimidad de la jurisdicción nacional y la soberanía de los Estados, un modelo restaurativo<sup>3</sup> basado en la teoría del perdón y la reconciliación.

La factibilidad de perseguir la aplicación de la justicia y la capacidad de ésta para contribuir al Estado de derecho transicional dependía de la escala de los crímenes previos, así como también del grado en que éstos se convirtieron en sistemáticos o fueron patrocinados por el aparato del Estado. El intento de hacer valer la responsabilidad en los hechos por medio del derecho penal a menudo generó dilemas propios del estado de derecho, incluyendo la retroactividad de la ley, la alteración y manipulación indebida de leyes existentes, un alto grado de selectividad en el sometimiento a proceso y un poder judicial sin suficiente autonomía (Teitel, 2003, p. 9).

La intención de la justicia transicional en esta fase fue la de construir una historia alternativa de los abusos del pasado, a partir de lo cual surgieron cuestionamientos como: ¿qué hacer con los responsables de las violaciones a los derechos humanos y el derecho

- 
- 2 En dicho modelo existe una referencia constante a la ley humanitaria y de derechos humanos y la creación de la Corte Penal Internacional (CPI), como tribunal permanente para enjuiciar crímenes graves. El estatuto de Nuremberg fue firmado en el periodo de segunda posguerra y menciona en su artículo 6 el castigo y enjuiciamiento de los criminales de guerra de los países del eje europeo.
  - 3 Desde la óptica restaurativa más que el castigo a los victimarios, la consecución de la paz, las comisiones de verdad, reconocimiento de la responsabilidad por los crímenes perpetrados, se constituyen también en representaciones de justicia (Gómez-Velásquez y Correa-Saavedra, 2015).

internacional humanitario (DIH)? ¿Cómo reparar las sociedades, sin hacer justicia? Dichos interrogantes se relacionan con el hecho de que estos crímenes son imprescriptibles y no pueden ser objeto de amnistías. En consecuencia, estos debates generaron una tensión evidente entre la noción de verdad y justicia, al evitarse los enjuiciamientos para concentrarse en un nuevo mecanismo: las comisiones de verdad<sup>4</sup>.

Si bien es cierto que Colombia tiene ya una historia de negociaciones de paz con grupos armados, solo en la primera década de este siglo comenzó a aplicar un modelo de justicia transicional que puso fin a la historia de indultos y amnistías en el país. La Ley 975 de 2005, marco legal del proceso de paz con el grupo paramilitar denominado Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y la Justicia Especial para la Paz (JEP) que sirve de marco legal para la transición a la paz tras los acuerdos del Estado colombiano con el grupo guerrillero Farc-EP en 2016, constituyen las dos experiencias de justicia transicional en Colombia.

En el marco de la implementación de la justicia transicional en Colombia, el Estado creó una política de justicia transicional mediante la Ley 1448 de 2011, allí se define una política nacional y una política territorial, esta última debe ser liderada desde las gobernaciones y los municipios. A partir de allí, hablamos de justicia transicional en el Valle del Cauca, de los avances y resultados en el contexto territorial, frente a las víctimas y los hechos relacionados con el pasado de conflicto en esta zona del país. El

---

4 Una comisión de verdad es un organismo oficial, habitualmente creado por un gobierno nacional para investigar, documentar y divulgar públicamente abusos a los derechos humanos en un país durante un periodo de tiempo específico (...) Las comisiones de verdad son preferidas donde el régimen predecesor hizo desaparecer personas u ocultó información sobre su política persecutoria, como fue el caso típico en Latinoamérica. En contraste, las comisiones de verdad han sido de poco interés en la Europa poscomunista, donde el uso de la historia por parte de los gobiernos fue en sí mismo una dimensión destructiva de la represión comunista (Teitel, 2003, p. 11).

propósito de este texto es analizar la reconstrucción de la verdad histórica del conflicto en el Valle del Cauca, sus logros y desafíos; para hacerlo, se examina primero el concepto de verdad histórica y su alcance para la comprensión del pasado de violencia en el contexto del Valle del Cauca. En segundo lugar, se describen los mecanismos para la reconstrucción de la verdad en el marco de la justicia transicional en Colombia; en tercer lugar, se analiza la implementación de la justicia transicional en el Valle del Cauca, las dinámicas oficiales y no oficiales de reconstrucción de verdad y finalmente, los logros y desafíos que nos plantea todo esto con respecto al porvenir de la sociedad.

### **El derecho a la verdad y su alcance**

La verdad es uno de los pilares en los procesos de justicia transicional. Diversas normas e instancias de justicia, tanto nacionales como internacionales, han ratificado el sentido moral y jurídico de la verdad al expresarla en términos de derecho y exigencia moral en las transiciones. Si bien, el derecho a la verdad estuvo referido principalmente a los juicios y la búsqueda de personas desaparecidas, la normativa internacional ha ido ampliando progresivamente su alcance. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe n.º 37/00<sup>5</sup>, describe que el derecho a la verdad implica: “conocer la verdad íntegra, completa y pública sobre los hechos ocurridos, sus circunstancias específicas y quiénes participaron en ellos”.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha pronunciado sobre el derecho a la verdad y ha adoptado dos resoluciones que lo reconocen y garantizan. La Resolución del Consejo 9/11, del 24 de septiembre de 2008, menciona la importancia de la preservación de los archivos y otro material probatorio por parte de los Estados (Resolución 1638 de 2001), con relación a las violaciones de derechos humanos y violaciones graves al DIH, que

---

<sup>5</sup> Caso n.º 11.48, Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez (El Salvador) 13 de abril de 2000.

faciliten el conocimiento de dichas violaciones y proporcionen vías de reparación efectivas a las víctimas, como también acoge de manera satisfactoria la creación de los mecanismos judiciales y no judiciales (comisiones de la verdad y la reconciliación). Por otra parte, la Resolución del Consejo 12/12, del 12 de octubre de 2009, introduce además de la conservación de los archivos, la preservación de la memoria histórica dentro del derecho a la verdad.

Para ejemplificar la importancia que tiene en la actualidad el derecho a la verdad, la Asamblea General de Naciones Unidas, proclamó el 24 de marzo como “Día Internacional para el Derecho a la Verdad en relación con las Violaciones Graves de los Derechos Humanos y para la Dignidad de las Víctimas”<sup>6</sup>. En esa misma dirección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que: “toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido” (Corte IDH, Serie C n.º 101, 2003). En resumen, la tendencia de la justicia transicional es mantener una fuerte exigencia sobre la reconstrucción y esclarecimiento de la verdad, como una condición que favorece la reparación de las víctimas. Para Charney Berdichekwy (2019), el derecho a la verdad en su dimensión colectiva no solo busca preservar la memoria histórica sobre un pasado atroz, sino que cumple un rol preventivo en cuanto la verdad contribuye a la no repetición. En contraste, la Corte IDH es consciente de las limitaciones que tiene el derecho a la verdad y las dificultades que pueden existir al implementar las medidas transicionales, pues en ciertas circunstancias las medidas estatales como las amnistías pueden promover la impunidad y el acceso a una verdad donde se pueda conocer el porqué de los hechos.

---

6 Resolución n.º 65/196 “Proclamación del 24 de marzo como Día Internacional para el Derecho a la Verdad en relación con las Violaciones Graves de los Derechos Humanos y para la Dignidad de las Víctimas” de 21 de diciembre de 2010, párr. 4 del preámbulo

Ahora bien, el lenguaje es otro componente sustancial para reconstruir la verdad y la memoria histórica. En un contexto de justicia transicional se plantea la necesidad de relatar lo que sucedió, conocer la verdad de lo ocurrido y castigar a los responsables: “No es un recuento de noticias; es poder expresar en alguna forma narrativa los sentimientos, concepciones y razones de las víctimas principalmente” (Torres, 2013 p. 17). Este es un ejercicio dialógico más allá de quiénes han sufrido la crudeza de la guerra, sin este espacio es difícil elaborar un esfuerzo de no repetición, pues la verdad es susceptible de ser matizada y transformada por los victimarios. De ahí que exista un carácter subjetivo de la verdad por el componente de memoria, cada individuo define sus relatos y narrativas en la memoria, es decir, el conjunto de acontecimientos y recuerdos que se entretajan con lo que pretendemos o aspiramos ser. Entonces, la memoria no puede ser vista como una radiografía objetiva de los hechos ocurridos, sino que depende de la percepción propia de lo que hemos hecho y otros han hecho.

En el caso colombiano, el alcance del derecho a la verdad se expone en el artículo 23 de la Ley 1448 de 2011:

Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.

De acuerdo con organizaciones de víctimas como el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice, 2009), el derecho a la verdad se encuentra protegido por las normas internacionales y en Colombia es un derecho inalienable, considerado como:

La atribución que tienen los individuos y colectividades a conocer en detalle los hechos que los perjudicaron y reconstruir la historia, en orden a preservar su memoria. Supone saberlo todo, no solo aquello relacionado con los hechos escabrosos en los que se originaron los daños, sino todas las circunstancias que impulsaron permitieron y facilitaron su ejecución; así, implica conocer la verdad de los acontecimientos sucedidos, de las circunstancias que llevaron a la perpetración de los crímenes, y, a su vez, recordar la historia oscura y oculta del pueblo al que pertenecemos como parte de nuestro patrimonio. (Movice, 2009, p. 82)

Para Uprimny y Saffon (2008), el derecho a la verdad incluye el derecho de las víctimas y de sus familiares a conocer las circunstancias en las que acontecieron las violaciones, como también el derecho de la sociedad a saber los motivos por los cuales ocurrieron estos hechos y preservar la memoria colectiva y la no repetición. En tal sentido, existe un doble alcance de la verdad: el derecho y el sentido del derecho. Rincón Covelli (2005) describe que el derecho de conocer lo que ocurrió, quiénes fueron los victimarios y responsables del daño, son derechos inherentes de la víctima, pero el derecho a la verdad también debe observarse como derecho colectivo a una historia, un derecho de la sociedad con la que se relaciona la víctima. Así las cosas, la víctima relata su experiencia de daño y tiene derecho a ser escuchada, sin embargo, ese relato individual configura más adelante un relato colectivo, entonces el sentido del derecho a la verdad está enmarcado por la necesidad de esclarecimiento de los hechos.

Hasta aquí se ha mostrado que el derecho a la verdad resulta fundamental en los procesos de transición y, en Colombia, es considerado esencial tanto en el marco normativo como en los

análisis de la transición. Distintos autores e instancias de justicia insisten en la relevancia de la verdad en los procesos de transición; la experiencia colombiana reciente incorpora en este punto, los desarrollos de la justicia internacional y la experiencia acumulada de las transiciones en otros países.

Con relación a los mecanismos judiciales y extrajudiciales de la verdad, Uprimny et al. (2006) afirman que existen al menos tres mecanismos para la reconstrucción de la verdad:

(i) la verdad judicial, esto es, la verdad oficial de lo sucedido alcanzada a través de un proceso judicial, ya sea porque fue declarada por éste, o porque se puede inferir del mismo; (ii) los mecanismos extrajudiciales institucionalizados de búsqueda de la verdad, que consisten en espacios especialmente creados y reconocidos institucionalmente para la reconstrucción histórica de la verdad que no tienen carácter judicial, y cuyo prototipo son las comisiones de verdad; y (iii) las verdades sociales no institucionalizadas, es decir, todas aquellas formas de reconstrucción de la verdad y preservación de la memoria colectiva llevadas a cabo por instancias no institucionales, tales como historiadores, periodistas, literatos y científicos sociales, entre otros. (p. 148)

Estos autores, a diferencia de la profesora Ruti Teitel, dividieron los procesos transicionales en cinco periodos, en función de la relevancia que se le dio a la verdad y no solo en el contexto político: un primer periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que la reconstrucción de la verdad hizo parte de la labor de los historiadores y los científicos sociales, se le dio escasa relevancia al esclarecimiento de los hechos y las instituciones estatales no repararon en este tema; un segundo momento, en el cual el mecanismo de verdad judicial tuvo mayor relevancia, por ejemplo, en los tribunales de Nuremberg y, en efecto, se dotó de un carácter punitivo a la reconstrucción de la verdad; un tercer periodo enmarcado por la finalización de las dictaduras latinoamericanas, cuando las comisiones creadas para la reconstrucción de la verdad en algunos países sustituyeron precariamente la verdad judicial;

los líderes militares entregaban el poder a sus sucesores a cambio de amnistías, excepto en los casos de Argentina y Chile, donde los esfuerzos para el esclarecimiento de los hechos fueron evidentes. El cuarto momento se caracterizó por el uso de los mecanismos extrajudiciales y no institucionalizados; en especial las comisiones de verdad, criticándose la verdad judicial para el logro de la reconciliación en un Estado y, finalmente, una etapa donde se revaloriza la verdad judicial y al mismo tiempo la reconstrucción a través de mecanismos complementarios (extrajudiciales y sociales).

Así pues, relacionan los mecanismos de verdad en los procesos transicionales y proponen resolver los principales problemas que tiene la verdad judicial, acudiendo a mecanismos extrajudiciales que permiten la consecución de una verdad integral a partir de la tarea colectiva. En caso contrario, Orozco (2005, como se citó en Jaramillo, 2011) expone la marcada diferencia entre la verdad judicial e histórica, y cuestiona la verdad producida por mecanismos extrajudiciales. También hace distinción entre lo que sucedió (verdad factual) y por qué sucedió y quiénes son los responsables (verdad moral). En su libro *Justicia transicional en tiempos del deber de la memoria*, reflexiona acerca del argumento que manejan un historiador y un juez, puesto que el primero valida y utiliza los contextos en los que ocurren los hechos y el segundo busca razones que disminuyan o eximan de responsabilidad individual. De ahí que, la verdad judicial esté relacionada con la pregunta “¿Qué pasó?” y la verdad histórica con el interrogante “¿Por qué pasó?”.

Según afirma Charney Berdichekwy (2019), la Corte IDH le da una primacía a la verdad judicial en tres aspectos que se encuentran interrelacionados: la reconstrucción fáctica de un hecho histórico y la determinación de responsabilidad; segundo, un valor ético y político que permite evaluar los hechos en el marco de los derechos humanos, ya que con la sentencia judicial se reprochan los actos de aquellos perpetradores y, por último, a quienes dejaron pasar las atrocidades y las permitieron. En la sentencia del 29 de noviembre (2006), afirma: La “verdad histórica” contenida en ese informe no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad también a través de los procesos judiciales [...]

la Corte recuerda que [...] los familiares de las víctimas tienen el derecho, y los Estados la obligación, a que lo sucedido a aquéllas sea efectivamente investigado por las autoridades del Estado”.

En este marco, el derecho a la verdad y el derecho penal para la Corte IDH están articulados, en la medida en que guían su actuación y decisiones no solo por la argumentación jurídica, es decir, la búsqueda de una verdad procesal, sino por la búsqueda de una verdad histórica, establecida a partir de los hechos que acontecieron efectivamente y se constituyen como violación a los derechos humanos, es decir, *hechos detrás de los hechos*.

Al mismo tiempo, el relato histórico de la verdad incentiva la participación de las víctimas por lo que resulta ser un proceso empoderador y terapéutico. Moon (2009) explica que la búsqueda de la verdad, el trauma, la negación, el cierre y la catarsis se han convertido en axiomas para la construcción de los Estados posconflicto, donde las comisiones de verdad y reconciliación al implementar la “cultura terapéutica” —que concede voz a las víctimas y construye la verdad histórica a partir de dichos espacios—, permiten la reconciliación y la restauración de los traumas colectivos, de forma distinta a lo que puede alcanzar un juicio penal. Ahora bien, en cuanto al marco moral del castigo, las amnistías en los Estados necesitan justificaciones sólidas porque son incompatibles con el derecho penal internacional y la Corte Penal Internacional.

En Colombia, poseemos mecanismos judiciales y no judiciales en torno a las medidas de reparación en los componentes de verdad y justicia. El Punto 5 del Acuerdo Final para la Paz menciona que la atribución de sanciones (mecanismo judicial) estará a cargo del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). De igual forma, se crearon otros mecanismos judiciales como la unidad de investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales, incluyendo organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, como lo menciona el punto 3.4. de la Agenda del Acuerdo General. Respecto al mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica como parte de la justicia transicional, se describe en el artículo 4 de la Ley 1424 de 2010.

A pesar de las diferencias que puedan presentarse entre un autor y otro, se considera que la verdad histórica otorga una visión más amplia en comparación con la verdad judicial, que ofrece simples juicios para casos aislados, no obstante, con el fin de implementar una justicia transicional más integral en Colombia, es trascendental que ambos mecanismos se imbriquen y yuxtapongan. La JEP ha recibido incluso informes de verdad producidos por mecanismos no judiciales como insumos para su labor, esto además se encuentra consagrado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto en el literal C del numeral 48 del punto 5.1.2, que da relevancia a la verdad extrajudicial para la producción de la verdad judicial y que dichos informes establecen existencias de conductas punibles, determinar el autor o los autores materiales y formular imputaciones de delitos.

### **La violencia en el departamento del Valle del Cauca**

El departamento del Valle del Cauca se encuentra ubicado al suroccidente del país, está constituido por 42 municipios y cuatro unidades de importancia: la llanura del Pacífico, la cordillera Occidental, el valle del río Cauca y el flanco occidental de la cordillera Central. El departamento se ha destacado por su diversidad regional constituida por diferentes culturas y etnias. De acuerdo con datos del Departamento Nacional de Planeación, cuenta con un total de 4 475 633 habitantes, de los cuales el 14,45 % corresponde a población afrocolombiana, el 0,69 % a población indígena —dentro de la que se destaca la presencia de los pueblos embera, nasa, misak, eperara siapidara, inga, wounaan, entre otros—; el 0,01 % corresponde a población raizal; el 0,01 %, a población palenquera y el 0,003 %, a población rom.

Existen estudios sobre las dinámicas de ocupación de los territorios<sup>7</sup> y la existencia de corredores estratégicos, que según

---

7 El territorio es un espacio geográfico donde convergen los procesos sociales, naturales y sus articulaciones (Bozzano, 2000).

como lo afirma Salas Salazar (2010), constituyen la lógica de los actores armados, su territorialidad<sup>8</sup> y movilidad por la región o fuera de ella y configuran una trama que permite la comunicación al interior del país. Estas dinámicas de ocupación en el Valle del Cauca determinaron los diversos conflictos vividos en el pasado y presente por parte de la población. Son varios hitos históricos que determinan la conflictividad en el territorio: en primer lugar, la violencia bipartidista y la industrialización, durante los años cincuenta del siglo xx, que de acuerdo con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022), estableció un doble modelo económico en el territorio: en el valle del río Cauca (planicie); la producción de caña, que posteriormente se transformó en agroindustria de la caña de azúcar y en la zona de ladera de las cordilleras actividades de agricultura, cultivo de café y frutales.

Aunque la agroindustria de la caña trajo “modernización” al departamento del Valle del Cauca, son muchas las historias de desarraigo, despojo, deterioro ambiental, violencia y detrimento de la economía campesina y étnica que la rodean. Esta modernización tecnológica, asociada a las políticas de gobierno que incentivaron la agroindustria y la imposición de semillas mejoradas o transgénicas a las comunidades campesinas y étnicas, hizo que adquirieran créditos con los bancos que posteriormente no pudieron pagar y se vieron obligados a entregar sus tierras para cubrir las deudas. Esta crisis agraria se sufrió en doble vía: en las montañas con el café y en la planicie debido a la expansión del monocultivo de caña.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) afirma que los ingenios iniciaron un proceso de concentración de tierra y expansión horizontal, mediante la permuta o la adquisición de

---

8 El carácter histórico y su relación con el poder, es decir, en este último aspecto la conducta de los actores que influyen y dominan un espacio geográfico específico.

pequeñas y medianas fincas de terrazgueros<sup>9</sup>. Aunque algunos campesinos y afrodescendientes renunciaron a sus tierras de manera voluntaria por temas financieros, otros fueron sometidos a coerción y fueron expulsados de la zona plana hacia la zona de ladera de las cordilleras. No obstante, mientras la agroindustria expulsaba a la población a las montañas, otras personas buscaban el casco urbano, siendo Santiago de Cali, como la capital del departamento, la ciudad más propicia para buscar oportunidades laborales. Asimismo, ciudades secundarias como Yumbo, Palmira y Jamundí crecieron rápidamente desde los años cincuenta.

Sumado a esta crisis agraria y campesina, en Tuluá nacieron los Pájaros, grupo armado ilegal liderado por alias el Cóndor (León María Lozano) y conformado por altos funcionarios, propietarios de tierras, negocios y eclesiásticos que buscaban conservatizar la región. Los Pájaros fueron responsables de múltiples hechos de violencia y operaron en al menos 24 municipios entre 1948 y 1957. Según lo afirma Guzmán (como se citó en Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022), este grupo dejó un gran número de víctimas, entre ellas campesinos liberales, sindicalistas, militantes comunistas e indígenas que luchaban por la tierra y su autonomía:

Ante la acometida generada por los Pájaros y la policía, en el norte del Valle surgió una resistencia armada de liberales conformada por jornaleros, peones y pequeños comerciantes, recibiendo refuerzos de otros departamentos como Tolima y Quindío, sin embargo, con el surgimiento del Frente Nacional, los Pájaros y las cuadrillas liberales entraron en el “bandolerismo tardío

---

9 El terraje es el pago que tenían que entregar los indígenas a los terratenientes, en trabajo o en especie, a cambio de vivir en un terreno de la hacienda llamado *encierro*. A principios del siglo xx, como resultado de la expansión de la industria cañera, los hacendados empeoraron aun más las condiciones del terraje mediante la reducción del tamaño del *encierro*, la prohibición de la siembra y el cercado de los terrenos.

[...] caracterizado por la pérdida de su identidad y sus motivaciones políticas partidistas en favor de intereses puramente financieros. Pájaros y cuadrilleros prácticamente se convirtieron en sicarios que actuaban a cambio de un pago. (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022, p. 52)

En consecuencia, finqueros, hacendados y comerciantes de las clases alta y media contrataron estas bandas para defender sus fincas.

En segundo lugar, en los años sesenta y setenta el surgimiento de las organizaciones sociales y sindicales que estaban asociadas con el sector liberal, defensores de Gaitán y el comunismo, que se oponían a la tecnificación del proceso de la caña de azúcar; debido a la sustitución de mano de obra en actividades como cultivo y corte, huelgas ocurridas entre 1958-1959 y 1975-1976 fueron arremetidas por el sindicalismo empresarial por parte de los gremios agroindustriales (Sánchez Ángel, 2008). La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022) afirma que debido a las declaraciones dadas por el Ministerio de Trabajo, que calificó la huelga como ilegal, se establecieron todo tipo de estrategias represivas y coercitivas que fragmentaron el sindicalismo. El CNMH (2014) afirma que también se creó la primera organización de campesinos, la Asociación de Agricultores del Norte del Valle del Cauca (Asgrinov), sin embargo, hacia finales de la década de los setentas desapareció, debido a la persecución de sus líderes y represión de actividades. Posteriormente, se creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), luego las comunidades indígenas tomaron un camino propio mediante la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la organización más importante del país, líder en la defensa de la tierra, la autonomía y cultura de las comunidades indígenas.

Por otra parte, el surgimiento de los grupos insurgentes en 1953, guerrillas lideradas por Pedro Antonio Marín o alias Tirofijo, que acogieron la ideología comunista, produjo tensiones con los liberales “limpios” o grupos paramilitares y las fuerzas militares, que se dedicaron a su persecución por promover el comunismo

entre los campesinos. Entre 1973 y 1974, el el Movimiento 19 de Abril (M-19)<sup>10</sup> comenzó a funcionar de manera clandestina en las ciudades, principalmente en colegios y universidades de Santiago de Cali y en algunos sindicatos. Estas guerrillas, durante los años sesenta y setenta, eran incipientes, según lo afirma la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022).

Un tercer aspecto se dio a finales de los años setenta, de acuerdo con los datos del CNMH (2014), cuando se hizo más marcada la presencia de grupos guerrilleros como el M-19, en municipios de la cordillera Central como Riofrío, Darién, La Cumbre, Trujillo, Restrepo y Bolívar, y esporádicamente en la cordillera Occidental, en municipios como El Águila, El Cairo, Argelia y Versalles. Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional (ELN)<sup>11</sup> concentró sus operaciones en el cañón de Garrapatas y se movilizó en la zona selvática entre el Chocó y los municipios de El Cairo, El Dovio, Trujillo y Riofrío. Entre tanto, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc)<sup>12</sup> tomaron como centros de operaciones la cordillera Central, en municipios de Tolima y posterior a la desmovilización del M-19 en 1989, se ubicaron en los municipios de El Dovio, Versalles, Argelia y El Cairo. La acción de estas organizaciones guerrilleras en principio

---

10 Este grupo surgió en las urbes entre finales de 1973 e inicios de 1974, y comenzó sus operaciones en Cali principalmente en universidades y colegios con una incidencia en el movimiento obrero. Concentró sus esfuerzos en la cordillera Central.

11 Conformado en el Valle por estudiantes, obreros y políticos perseguidos de Cali.

12 Las Farc retornaron al Valle del Cauca en 1974, cuando crearon el Sexto Frente liderado por Pablo Catatumbo e iniciaron su expansión en Florida, Tuluá y Palmira. La presencia de las insurgencias era incipiente y sus acciones insuficientes, incluso en el Valle, a diferencia de otros territorios no se acogieron las ideas comunistas ni se convirtieron en guerrillas revolucionarias, situación que permite entender las dificultades que tuvieron las Farc para asentarse en el territorio.

tenía como objetivo combatir los actores que se habían apoderado del territorio y que habían despojado de tierras a campesinos y líderes sociales, a saber, gamonales, mafiosos y fuerza pública.

Las actividades de cultivo ilícito iniciaron en la década de los setenta y con ello la incursión de los narcotraficantes en el centro y el norte del Valle del Cauca como cuarto aspecto. La ocupación de la tierra y el control de los territorios en municipios geoestratégicos que servían de corredores para el tráfico de coca a otras regiones fue uno de los propósitos de estos actores (CNMH, 2014), lo cual intensificó los problemas por la tenencia de la tierra, que en la década de los sesenta mantenían campesinos e indígenas con hacendados y grandes terratenientes y en los años cincuenta por la guerra bipartidista. Se destacan las actividades de los capos del Cartel del Norte del Valle como Gerardo Martínez alias *Drácula*, Orlando Henao alias *El Hombre de Overol*, su cuñado Iván Urdinola y Luis Hernando Gómez alias *Rasguño*. Esta fue una de las organizaciones más poderosas, junto con las de Medellín y de Cali. Por otra parte, Jaime Caicedo alias *el Grillo* y Benjamín Herrera alias *el Papa Negro* crearon la ruta internacional para el tráfico de coca. Los hermanos Rodríguez Orejuela crearon el Cartel de Cali, tras la muerte de alias *el Grillo*, expandiendo sus negocios con Helmer *Pacho* Herrera, un traficante de Nueva York y en los años ochenta la estructura mafiosa del norte del Valle se consolidó.

Otros jefes importantes fueron Víctor Patiño Fomeque alias *el Químico*, Henry Loaiza alias *el Alacrán*, Arturo de Jesús Herrera alias *Bananas*, Gabriel Puerta alias *el Doctor*, Juan Carlos Ramírez Abadía alias *Chupeta* y Carlos Alberto *Beto* Rentería. Los narcos de la primera generación, correspondiente a la década de los ochenta, contaron con el apoyo del Partido Conservador, lo que facilitaba su intervención político-institucional en los territorios y aliviaba cualquier tipo de tensiones con las élites tradicionales. Por el contrario, alias *Don Diego*, que lideraba el grupo *Los Machos*, y alias *Jabón* que lideraba *Los Rastrojos*, hicieron un control más violento, y asesinaron a quienes consideraban competencia o

amenaza, su lógica de accionar contra la insurgencia, similar al modelo paramilitar de los Pájaros.

Estas estructuras (actores del narcotráfico y grupos insurgentes) en un principio de los años ochenta eran organizaciones incipientes, de poca influencia, no había casi competencia por el negocio ilícito debido a su escasa extensión, sin embargo, en los años noventa las guerrillas causaron una escalada de violencia contra la población civil, entre secuestros, robos, cobro de “vacunas” y por la ocupación y expansión territorial se involucraron con los narcos. Como lo menciona la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, (2022), “pasaron de relaciones parasitarias con el narcotráfico a relaciones simbióticas” (p. 91), desde discrepancias violentas hasta alianzas donde terminaron involucrándose en la cadena del negocio. Aunque las Farc-EP no abandonaron en los años noventa los secuestros extorsivos ni el cobro de “gramaje”<sup>13</sup> a los narcos. Por ende, su principal fuente de financiación fue el narcotráfico, lo que les permitió convertirse en poderosos competidores del negocio.

A diferencia del Cartel de Medellín, que desafió al Estado abiertamente con terrorismo, las mafias del Valle del Cauca sedujeron a los altos funcionarios para sus propósitos. El Cartel de Cali ocupó su lugar dentro de la sociedad y la clase dirigente caleña, mediante la inversión en empresas, emisoras, universidades, entre otros. Los del Norte, por su parte, estuvieron más enfocados en la tenencia de tierra y haciendas tecnificadas. Debido a la consolidación y expansión del negocio ilegal, fueron blanco de secuestros y extorsiones por parte de los grupos guerrilleros y aunque su accionar no era propiamente contrainsurgente, su reacción violenta entre 1986 y 1994 en los municipios de Trujillo, Riofrío, Bolívar y Sevilla, se caracterizó por desapariciones forzadas, homicidios, torturas y masacres de tipo sistemático, en cabeza de

---

13 Cobro de impuesto que se realizaba a los narcos sobre cada kilo de cocaína que salía de las áreas que ocupaban.

Don Diego, el Alacrán y Bananas (CNMH, 2008, 2014). Perpetraron dichos crímenes bajo la bandera contrainsurgente y motivaciones varias (desaparición de testigos, despojo de tierras, persecución política, limpieza social). El pico alto de violencia fue 1990, año en que asesinaron al padre Tiberio Fernández y desaparecieron varias personas en el corregimiento de La Sonora.

De acuerdo con el CNMH (2016a), en el año 2000 se creó el Frente la Buitrera o Palmira, que operaba en los municipios de Palmira, Florida, Pradera, Candelaria, Bugalagrande, Ginebra y Guacarí (Valle del Cauca). Allí se ubicó el centro de mando del Bloque Calima de las AUC en esta zona, cercano al casco urbano de Palmira y se conectan a través de la vía Palmira-Pradera, sobre la cual se ubica, además, el Batallón Agustín Codazzi del Ejército Nacional. El centro de mando estuvo ubicado en la vereda El Arenillo (Palmira), en una finca de la familia Güepia, expropiada a la fuerza por integrantes del Bloque Calima. Posteriormente, la finca fue denominada por los habitantes de la zona como *el chalet de la muerte*, debido a los recurrentes homicidios y desapariciones forzadas que tuvieron lugar en dicha propiedad. En El Arenillo (Pradera), el Bloque Calima instaló una escuela de entrenamiento militar, ubicada en la finca La Esmeralda, colindante con la vereda homónima de Palmira. Vale precisar que los paramilitares también se apoderaron por la fuerza de esta finca, propiedad del señor Humberto Prieto, líder comunal de la zona (como se citó en CNMH, 2018).

En 2001 los cultivos de coca se expandieron hacia Jamundí, Dagua, Bolívar y el sur de Buenaventura sobre todo para procesamiento y transporte, siendo el puerto marítimo un punto estratégico que atrajo a grandes carteles, guerrillas, las AUC y posteriormente disidencias, paramilitares posdesmovilización, entre otros (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022). Con la llegada de José Veloza alias HH a las AUC, según lo afirma el CNMH (2015), en Buenaventura, por ejemplo, el impacto que ha sufrido la población por las múltiples pérdidas, el pánico constante y la intensidad del dolor han hecho que se desconecten de la realidad, es decir, el olvido o amnesia voluntaria como negación

de la memoria para superar el trauma y sobre todo en procesos donde se requiere continuar con la vida y construir narrativas que le den importancia a la existencia, pese a lo que haya acontecido. Asimismo, menciona que se construyeron y legitimaron geografías del terror<sup>14</sup>:

En este contexto, ni la denuncia, ni la captura de los responsables de los hechos de violencia son suficientes, pues estos son liberados rápidamente, extraditados como en el caso de Éver Veloza, alias HH, o son exonerados como en la masacre de los jóvenes de Punta del Este, por mencionar algunos. Por consiguiente, la impunidad, la falta de voluntad política para establecer la verdad y la identificación de los responsables de la violencia, sumado a la amenaza sistemática, ha llevado a la población a tener una desconfianza total frente al Estado y a la percepción de que las acciones que se realizan para contrarrestar

---

14 Esta “geografía del terror” consta de siete puntos: Primero, la producción de paisajes de miedo, que se evidencia en las casas destruidas, quemadas, abandonadas y los cuerpos humanos mutilados y destruidos; segundo, la implementación de un régimen del terror que restringe la movilidad de la población y sus prácticas rutinarias; tercero, el concepto de sentido de lugar, la transformación en las percepciones individuales y colectivas y los sentimientos asociados a estas, es decir, las personas comienzan a vivenciar y conversar sobre su lugar de vida de modo diferente; cuarto, la desterritorialización, pues las masacres cometidas por los actores armados conllevan el despojo, desarraigo y desplazamiento de las poblaciones locales, que pierden el control territorial; quinto, los movimientos físicos en el espacio, el desplazamiento forzado es un claro ejemplo ante las situaciones de amenazas y masacres, la huida de los individuos o grupos poblacionales intimidados por el terror; sexto, la reterritorialización, vista como el retorno de esos individuos a su lugar de origen o incluso su reubicación y reconstrucción de vida en otros lugares y, finalmente, las estrategias espaciales de la resistencia, las personas resisten individual y colectivamente a través de organizaciones sociales, denuncian las atrocidades ante las organizaciones no gubernamentales, agencias de ayuda y cooperación internacional (Oslender, 2014).

la crisis e inseguridad que se vive en la región, se hacen más para cuidar la infraestructura del puerto que para salvaguardar la vida y el territorio de la población. En suma, la violencia ejecutada por los grupos armados ha generado daños crónicos, lo cual debilita la capacidad para elaborar el sufrimiento y aumenta de esta forma la desesperanza y el aislamiento social. (CNMH, 2015, p. 341)

A medida que las guerrillas se fortalecieron, los secuestros se hicieron más frecuentes en el departamento y fueron su principal herramienta financiera, para mencionar: el secuestro de 194 personas en la iglesia La María por parte del ELN en 1999, el secuestro de 64 personas en el kilómetro 18 vía Cali-Buenaventura también por el ELN; y el secuestro de los doce diputados del Valle el 11 de abril de 2002 por parte de las Farc-EP (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022). Estos escenarios de despojo, desarraigo y terror se vivieron fuertemente entre la década de los noventa y los primeros años de los 2000, y dejaron profundas huellas individuales y colectivas en el territorio. Cortés (2007) afirma que son muy visibles en el Pacífico colombiano.

En resumen y según lo indica la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022), lo que podemos apreciar en el territorio vallecaucano son una serie de inconveniencias: primero, la clase obrera, los campesinos y las poblaciones étnicas eran la fuente principal y mano de obra de la agroindustria, pero, simultáneamente sus movilizaciones y expresiones de lucha por la defensa de la tierra, el medioambiente, los derechos económicos, sociales y políticos se convertían en el traspié de los intereses del Gobierno. Ahora bien, los grupos insurgentes, los paramilitares y los narcos necesitaban población para desarrollar sus proyectos políticos y militares e incluso para ampliar sus grupos, pero la población fue renuente a los actores armados. Es así como a principios de los años setenta y noventa en las principales ciudades del departamento (Cali, Jamundí, Yumbo y Palmira), se conformaron los “escuadrones de

la muerte”<sup>15</sup> para la “limpieza social”, que atacaron las personas de acuerdo con sus características e identidad estigmatizada, desde homosexuales, asaltantes, subversivos, prostitutas, simpatizantes de izquierda, entre otros, a través de amenazas, asesinatos, torturas, despojo y destierro.

El trasfondo del exterminio era la construcción de un orden social jerarquizado, pero también tuvo que ver con la irrupción de los “nuevos ricos” que con los ríos de dinero del narcotráfico fragmentaron el orden tradicional y favorecieron una extraordinaria movilidad social, lo que permitió el establecimiento de un nuevo linaje que tenía menos abolengo, pero mucho más dinero (CEV, 2022, p. 73).

### Las cifras del conflicto armado en el territorio vallecaucano

Las cifras históricas desde 1958 hasta el mes de septiembre del año 2022, como se muestra en la figura 1, permiten evidenciar que los años del terror fueron entre los años 2000 y 2004.

**FIGURA 1.** Número de víctimas en el departamento del Valle del Cauca periodo 1958-2020



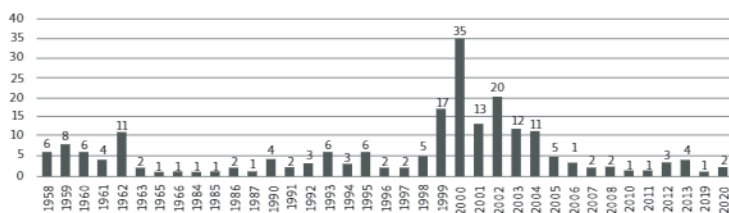
*Fuente:* elaboración propia a partir de base de datos del micrositio del Centro Nacional de Memoria Histórica (2020).

- 15 Grupos conformados por narcotraficantes e integrantes de la policía y el ejército como Cali Limpia, Amor a Cali, Palmira Eficiente, Bandera Negra, Muerte a Jíbaros (MAJI), Muerte a Jaladores de Carros (Mujaca), Muerte a Homosexuales Peligrosos (Mahope), Colombia sin Guerrilla (Colsingue), Juventud Inconforme Anticomunista. (JIAC), Kankil, Comandos Verdes, Vengador Solitario, Justiciero Implacable y la Asociación Anticomunista Americana (Triple A), entre otros (CEV, 2022, p. 72).

Los distritos especiales de Santiago de Cali y Buenaventura poseen el mayor número de víctimas<sup>16</sup>. El distrito especial de Santiago de Cali posee el mayor número de víctimas sujetos de atención, pero no es el que presenta la mayor cantidad de hechos victimizantes, pues en su condición de capital del departamento actúa como gran receptora de víctimas de otros municipios, es decir, que muchas personas han declarado su condición de víctima en esta jurisdicción y se han quedado habitando en ella. En caso contrario, la cifra de víctimas del distrito especial de Buenaventura al 31 de mayo de 2021 alcanzó al 54,6 % de la población, siendo el municipio del departamento del Valle del Cauca con el mayor número de víctimas por ocurrencia<sup>17</sup> y hechos victimizantes o eventos.

De acuerdo con el micrositio del CNMH (2020), se ha presentado en el departamento un total de 209 casos de masacres desde el año 1958 hasta el año 2020, siendo el año 2000 la época en que se reportaron más casos, como se muestra en la figura 2:

**FIGURA 2.** Número de masacres en el Valle del Cauca periodo 1958-2020

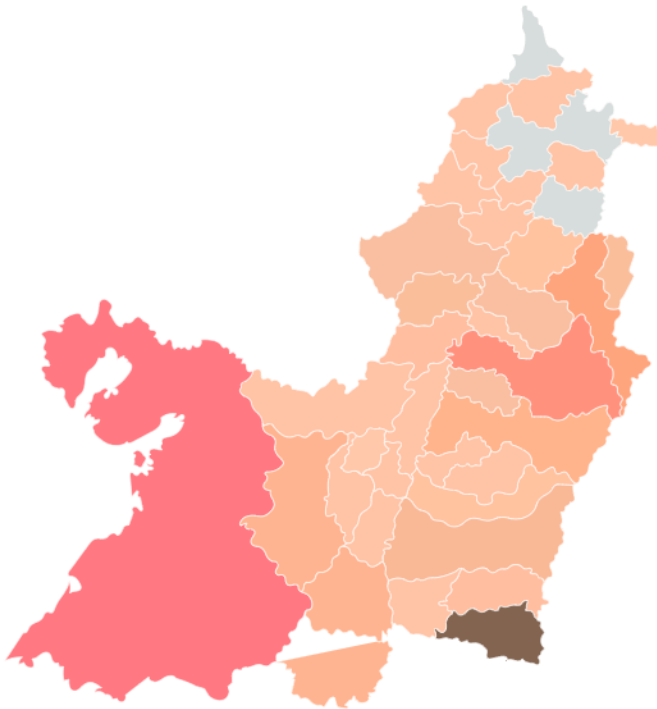


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del micrositio del CNMH (2020).

- 16 Personas reconocidas en el marco de la Ley 1448 de 2011, que pueden acceder efectivamente a las medidas de atención o reparación, identificadas con números de identificación válidas, han recibido ayuda humanitaria y de acuerdo con la última ubicación conocida viven en el territorio (Red Nacional de Información, 2021).
- 17 Hace referencia al lugar y fecha donde sucedieron los hechos que llevaron a la victimización de las personas (Red Nacional de Información, 2021).

Ahora bien, respecto a los 42 municipios que conforman el departamento del Valle del Cauca, el 88 %, es decir, 37 municipios, han reportado casos de masacres; solo los municipios de Argelia, El Águila, La Victoria, Toro y Cartago no han reportado casos. En la figura 3, se puede observar que el municipio de Buenaventura reporta mayor número de casos de masacres, según el micrositio del CNMH (2020), con un total de 37 casos de masacres reportadas, seguido por el municipio de Tuluá, con 27 casos y Sevilla, con 20 casos reportados.

**FIGURA 3.** Masacres registradas en el Valle del Cauca periodo 1958-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OMC (2020).

## ¿Cómo va el territorio en la implementación de la justicia transicional?

### Principales logros y retos

Según el Plan de Desarrollo 2020-2023 Valle Invencible, en su programa de reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado se planearon veinte horas de contenido audiovisual de paz, reconciliación y memoria histórica, cuatro actos de conmemoración y dos seminarios en componentes técnicos de proyectos productivos durante todo el cuatrienio (tabla 1):

**TABLA 1.** Metas producto programa reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado PDT 2020-2023.

Línea Estratégica Territorial	Línea de acción	Programa	Productos esperados	Código MP + Descripción meta de producto
Valle del Cauca Territorio de Integración Social para la Paz	Víctimas del conflicto armado	Reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado	Implementación de los sistemas de producción agrícola de soberanía u seguridad alimentaria para víctimas del conflicto armado, atendidas de acuerdo con sentencias proferidas por los fallos de los jueces de restitución de tierras.	Atender el 100 % de sentencias proferidas por jueces para reparar a las víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011 mediante proyectos productivos agropecuarios anualmente.
Valle del Cauca Territorio de Integración Social para la Paz	Víctimas del conflicto armado	Reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado	Víctimas del conflicto armado capacitados en componentes técnicos de proyectos productivos agropecuarios.	Realizar dos seminarios de capacitaciones en componentes técnicos agropecuarios que permitan el desarrollo de proyectos para víctimas del conflicto armado

Línea Estratégica Territorial	Línea de acción	Programa	Productos esperados	Código MP + Descripción meta de producto
Valle del Cauca Territorio de Integración Social para la Paz	Víctimas del conflicto armado	Reparación integral y verdad a víctimas del Conflicto Armado	Subcomité de retornos y reparación colectiva a víctimas del conflicto armado en funcionamiento.	Coordinar la realización del plan de retornos y reparación colectiva a víctimas del conflicto armado durante el periodo de gobierno
Valle del Cauca Territorio de Integración Social para la Paz	Víctimas del conflicto armado	Reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado	Contenidos de paz, reconciliación y de memoria histórica de la población víctima del conflicto armado difundidos.	Emitir en total 20 horas de contenido de paz, reconciliación y memoria histórica de personas, grupos, organizaciones y comunidades víctimas del conflicto armado durante el periodo de gobierno
Valle del Cauca Territorio de Integración Social para la Paz	Víctimas del conflicto armado	Reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado	Actos de conmemoración del día de la solidaridad con las víctimas del conflicto armado.	Realizar cuatro actos de conmemoración de la memoria y solidaridad con las víctimas del conflicto armado en el periodo de gobierno

Fuente: datos tomados de la Gobernación del Valle del Cauca (2020b).

Asimismo, la Gobernación del Valle del Cauca (2020a) redacta el indicador del programa de reparación integral y verdad a víctimas del conflicto armado como la atención al 100 % de las sentencias proferidas para reparar a las víctimas mediante proyectos productivos agropecuarios y el indicador del programa de atención y asistencia con enfoque diferencial y participación efectiva de víctimas, que está expresado como actos de conmemoración de la memoria y solidaridad con las víctimas. Llama la atención que estas sean las metas para el cuatrienio con relación al componente de verdad, en un departamento que posee aproximadamente el 15 % de las víctimas del país y más de 400 000 víctimas sujetos de atención. ¿Será que la entidad territorial no ha entendido la

relevancia de garantizar el derecho de las víctimas para acceder a la verdad y reconstruir la memoria, cuyo propósito es suturar las heridas del pasado?

Un análisis de contenido de carácter sintáctico entre el PAT 2016-2019 y PAT 2020-2023, basado en una lista de palabras, muestra la frecuencia de uso de las palabras *verdad* y *memoria* en ambos textos. Dicho análisis permitió descubrir que la primera estaba referenciada tres veces en el PAT 2020-2023 y la segunda, cuatro veces en el PAT 2020-2023 y doce en el PAT 2016-2019. Al analizar si estos dos conceptos se encontraban contiguos en las líneas de texto, se comprobó que en el PAT 2016-2019, la verdad estaba mayormente relacionada con la noción de justicia (tabla 2):

**TABLA 2.** Frecuencia de palabras entre el PAT 2016-2019 y PAT 2020-2023

Palabra	PAT 2020-2023	PAT 2016-2019	Total
Verdad y justicia	(-)	13	13
Memoria histórica	(-)	6	6
Verdad y memoria	(-)	3	3

*Fuente:* elaboración propia a partir de base de datos de la Gobernación del Valle del Cauca (2016, 2020a).

Ahora bien, si se realizara una nube de palabras con los términos *verdad* y *memoria* por su frecuencia de uso tan baja ni siquiera serían visibles.

No se pueden desconocer algunos logros que ha tenido el departamento en la reconstrucción de la verdad. El monumento más notable es el de Trujillo “Parque Monumento de Trujillo”, que conmemora el asesinato y desaparición de aproximadamente 235 víctimas desde 1986 hasta 1994 en los municipios de Trujillo, Riofrío y Bolívar. Un proyecto que logró consolidar la Asociación de Familiares Víctimas de Trujillo (AFAVIT) y el cual permite simbolizar la lucha por los derechos humanos, la justicia, la verdad y la no repetición de los hechos ocurridos en Trujillo, Valle (figura 4).

**FIGURA 4.** *Deja tu huella, muro de la memoria en Trujillo (Valle del Cauca)*



Fuente: fotografía tomada el 16 de octubre de 2019 en Trujillo (Valle).

Existen, además, dos museos virtuales para preservar la memoria histórica en el Valle del Cauca: el primero como parte del Plan de Desarrollo El Valle está en vos 2016-2019, liderado por la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero, que contiene una fotogalería del conflicto, relatos y narraciones de víctimas, sus familiares y la sociedad en general; el segundo museo, Señales de vida y libertad, creado por la Comisión de la Verdad, es un museo 360° que permite viajar de manera intuitiva y sensorial que toma como referencia tres casos representativos de secuestro en Cali.

En el distrito de Buenaventura, que como se mencionó anteriormente, es uno de los municipios más afectados por la violencia del conflicto en el Valle del Cauca. Ante esta situación, se han evidenciado iniciativas de verdad histórica impulsadas por la Asociación de Mujeres y Hombres de Triana, cuya entidad opera desde el año 2005, posterior a las masacres cometidas en 2000 por los paramilitares del Bloque Calima al mando de alias H. H. Ellos han ido adelantando acciones para la documentación de casos y la reconstrucción de la memoria de las víctimas y han realizado denuncias públicas, con el fin de que se les garanticen los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, gracias

al apoyo del Movice, capítulo Valle y otras organizaciones. Se han realizado otras iniciativas de memoria no oficial como la Capilla de la memoria, liderada por la señora Florencia Arrechea, quien afirma:

Somos de allá de donde sube la marea y algunos vivimos en casa de palafitos, a mí me desaparecieron un sobrino el 4 de noviembre de 2003 en el barrio Lleras y comenzamos a reunirnos a orar, para nunca olvidar, y después fuimos llevando cositas. Con mi sobrino yo era alcahueta, él llegaba de trabajar y le gustaba que le sirviera la comida en una ollita la cual está en la Capilla de la memoria con la cucharita con la que él comía. En estos momentos tenemos 165 fotografías de nuestros desaparecidos y muertos. (CNMH, 2015, p. 2)

Las veredas de El Arenillo (Pradera) y El Arenillo (Palmira) son una comunidad que se ha dedicado principalmente a la agricultura, cultivo de productos como café, mora, plátano y actividades de piscicultura, principalmente cultivo de trucha (UARIV, 2016, como se citó en Narváez Perdomo, 2022). Sus habitantes sufrieron hechos violentos desde 1999 hasta el 2004 por parte del Bloque Calima de las AUC, por lo que padecieron el confinamiento y hechos victimizantes a manos de dicho grupo durante cinco años, ahora son sujetos de reparación colectiva reconocidos por el Gobierno nacional y son ejemplos de reconciliación y reconstrucción del tejido social. En el 2017, tras cumplirse exactamente trece años de la desmovilización de las AUC y de su salida de dicho territorio, líderes de la comunidad y representantes de distintas organizaciones estatales y sociales se reunieron en uno de los sitios emblemáticos de la barbarie ocurrida en esta zona, el conocido como chalet de la muerte, hoy llamado *chalet de la vida*. Este lugar, ubicado en la parte alta de la cordillera Central, se encuentra abandonado y fue centro de operaciones del grupo ilegal. Al respecto, comentan: “Queremos exorcizar todo el dolor vivido aquí [...] Hoy damos testimonio de que queremos seguir

adelante y que se cumpla el plan de reparación para que esta comunidad siga en su proceso de reconstrucción” (UARIV, 2017).

Al indagar con las víctimas de un municipio PDET<sup>18</sup> del departamento del Valle del Cauca, afirman lo siguiente en términos de la reparación:

En el caso de AMUC, hubo un evento en Cali y convocaron a esta organización. Ellos reconocieron el error que cometieron y ofrecieron una disculpa, eso fue a finales del año pasado en el Hotel Intercontinental. Entonces invitaron a alguien de AMUC e hicieron ese ejercicio, incluso le entregaron a la AMUC un árbol como símbolo, “Guerrillermo” le pusimos y ya está grandotote [...] Nosotros en estos días hicimos una remembranza sobre Marcelino Chate, después de [que fue] humillado e insultado por algunos paramilitares, llegó luego la guerrilla, lo sacó de la casa y lo asesinó. Algún día decíamos en un conversatorio que tuvimos con las Farc-EP: “Mire, a nosotros nos duele[n] tantas infamias que se cometieron en Bolo Azul, en El Retiro, en La Fría, en San Isidro, en Los Pinos” y ellos nos decían: “¿Cómo cuáles?, es que ustedes nos tildan de que todos los asesinatos son de nosotros”. Entonces le decíamos: “mire, Marcelino Chate, presidente de la Junta Comunal, un gran colaborador que tenía la AMUC en esa época”. A lo que nos dijeron: “Es que era un paramilitar”; yo le dije: “es fácil decir que era un paramilitar”, pero ¿quién fue Marcelino Chate?, año 2001 llegaron los paramilitares a Los Pinos, se asentaron allí en su casa porque él vivía en un filo muy hermoso, ahí uno podía mirar a cualquier parte, desde el sur, centro y parte del norte del Valle, es espectacular esa zona. Los paramilitares estuvieron tres años con él, le acabaron con todo y después lo pusieron fue de mandadero para que les

---

18 Se denomina así a los municipios que fueron priorizados por ser los más afectados por el conflicto armado. En el departamento del Valle del Cauca se encuentran Florida, Pradera y Buenaventura.

llevara mercado ¿Cómo es posible que el epicentro de accionar de los paramilitares estaba a 10 minutos del Batallón Codazzi y el Servicio de Inteligencia nunca se dio cuenta que estuvieron allí? Habiendo unos 400 hombres aquí armados haciendo fechorías en el territorio vallecaucano y ellos no se dieron cuenta de eso. (Julio, comunicación personal, 24 de agosto de 2022)

## **¿Cómo perciben ustedes el proceso de verdad y memoria?**

Lamentablemente yo trabajé un caso de memoria, se formuló el proyecto con alguien de la gobernación, pero, eso quedó allí a nosotros no nos dieron nada. Sabemos quiénes fueron los actores, pero, no conocemos los responsables. Yo perdí cuatro miembros de mi familia, dos hermanas, un sobrino y un cuñado. La familia no sabe ni que pasó, ni se sabe cómo va el proceso (...) Mire de perdón no vamos a vivir, el recuerdo nunca se va a borrar, pero, exigimos el tema de reparación, es cierto que ya no podemos devolver el tiempo, pero, si podemos tener una mejor calidad de vida. Veá, ahí hay un banco agrario, que nos apoye o la entidad que sea, con un banco de semillas y diga: “nosotros les vamos a aportar estos insumos y la materia prima para que puedan sembrar, para trabajar la tierra”, eso sería lo mejor porque es que ¿Usted hoy en día sabe cuánto vale un bulto de abono? Eso es imposible de pagar y sin abono no se da nada hoy en día. Entonces no estamos diciendo que nosotros vamos a trabajar con químicos, pero, sí enseñarnos, capacitar la gente en fabricar los mismos abonos, pero ¿Cómo los fabricamos? Teniendo nosotros también gallinas, teniendo conejos, donde las mujeres de la casa puedan trabajar en ello y hay muchas expectativas y hay muchas cosas buenas y ustedes lo saben por dónde podemos arrancar, pero, a veces uno no tiene ese impulso. (Carlos, comunicación personal, 28 de agosto de 2022)

## **¿Hay avance en la implementación de la justicia transicional en este municipio PDET?**

Ayer estuvimos en unos temas PDET, todo el día en una reunión y allá en la pantalla sale muy clarito, proyectos de tantos de miles, pero si nos vamos a los territorios ¿será que eso si llegó a los territorios?, entonces uno a veces ya aprende, como dice uno, en el camino uno va aprendiendo muchas cosas (Humberto, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022) [fin de cita]

Eso hay mucha falencia por ejemplo cuando nos visitaba el ejército o comisiones de un grupo armado, nos preguntaban que si creíamos en el Ejército yo dije que no les creo, pues la persona que informaba la desaparecían. De hecho, una mujer líder de la comunidad de Pradera (Valle), refirió que en un sitio estaban matando gente y la sangre estaba recorriendo el río. En horas de la tarde de inmediato notificaron que le daban 24 horas para dejar el territorio ¿En quién confía uno? La Policía y el Ejército no todos son malos, pero, después de ese evento no comentábamos nada.

Estuvimos en un ejercicio con la JEP, digamos que ellos han hecho un trabajo importante en el sentido en que a veces, uno necesita desahogarse, quién lo escuche, quién le diga, porque antes no se podía hablar de estos temas, ya que lo podían judicializar o podría salir emproblegado. Por temor la gente no hablaba, aquí la gente con mayor confianza pudo exponer lo que le sucedió y como decíamos hoy no se trata de que los de allá arriba o los de abajo nos señalaron, no se trata de que los castiguen ni muchos menos, hoy estamos en un proceso donde cada uno reconoce que como humanos nos hemos equivocado y que, a lo mejor por querer hacer una cosa buena, a lo mejor la embarramos. Alguien se molestó, por decir algo, entonces en el conflicto armado y en la zona rural igual a alguien no le gustaba lo que hacía la AMUC entonces señalaron a la organización que por fortuna los actores armados reconocieron que fue

un error y hasta ofrecieron disculpas, diciendo que era un error de guerra y que frente a esos errores había que asumir responsabilidades. Ese tipo de cosas y casos que sucedieron entre muchas tantas infamias que se cometieron en el conflicto y el desarrollo de la confrontación armada pues hoy hace que digamos que por lo menos hayan reconocido esa parte y la gente siente como confianza ya, entonces han ido hablando, “en mi vereda sucedió esto, en mi familia sucedió esto”; entonces digamos que la JEP ha hecho un buen trabajo en recopilar información. Lo otro es que, por ejemplo, los informes no son que en Pradera y tal persona le sucedió esto por X o Y razón, ahí se habla de la comunidad, entonces digamos que ha sido un buen ejercicio, que debió ser mucho más, porque abarcó cosas muy generales, pero si la JEP y la CEV hubiese[n] tenido la oportunidad de que se hiciera un trabajo como más concienzudo de todos los casos, vereda por vereda, hubiese sido todavía más valioso. (Gerardo, comunicación personal, 24 de agosto de 2022)

### **Principales retos**

Existe un subregistro e imprecisión que impide conocer el número total de víctimas en el Valle del Cauca, además, los escenarios de despojo, desarraigo y terror hacen que la población aplique la ley del silencio por miedo a las retaliaciones por parte de los victimarios. Otro aspecto es la desconfianza en la institucionalidad y los funcionarios públicos, en muchas ocasiones se les percibe como cooptados por actores armados e ilegales.

En la actualidad, las diferencias presentadas entre el mecanismo judicial y extrajudicial generan confusiones en la toma de relatos, al obrar los dos en paralelo, sobre todo en personas desmovilizadas. Además, se ha manifestado resistencia a brindar información y se han evidenciado silencios frecuentes ante ciertos temas. En términos de contribución a la verdad y la memoria histórica, la situación varía dependiendo del actor, por ejemplo, las personas desmovilizadas participantes de este ejercicio se centran en resolver su situación jurídica frente al Estado optando por esperar la sentencia judicial o acogerse a la sentencia anticipada,

por cuanto al no estar juzgados por crímenes de lesa humanidad presentan rebajas en su pena y parte de esta población desiste a contribuir al mecanismo extrajudicial de memoria histórica (CNMH, 2015).

Los autores Gómez-Suárez et al. (2015), en conferencias organizadas por MEMPAZ<sup>19</sup> expresaron que dentro de los principales desafíos que presenta la Comisión para Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición está el conflicto y violencia permanente que amenazan y limitan su capacidad institucional para la construcción de paz. No se ha logrado que los actores encargados de aportar a la verdad histórica (CNMH, academias, JEP y Comisión de la Verdad) se articulen efectivamente en los territorios.

La Fundación Paz y Reconciliación (Saavedra, 2021), afirma que el CNMH ha sido cooptado por los intereses políticos, por lo que ha perdido la objetividad y la neutralidad en los conceptos de verdad y memoria. El Gobierno nacional correspondiente al periodo 2018-2022 y su partido político Centro Democrático han estado en contra de la implementación de la justicia transicional:

Darío Acevedo continúa demostrando que el CNMH está siendo utilizado para intereses políticos del Centro Democrático; como un aparato de contrapeso a la Comisión de la Verdad. Estos hechos, según Diego Alejandro, se evidencian en que “la transformación del guion del Museo de la Memoria, desde privilegiar iniciativas de las Fuerzas Militares en detrimento al apoyo de iniciativas de memoria de la sociedad civil. Incluso, aun cuando los militares cuentan con recursos para desarrollar dichas labores [...] Una

---

19 “Memorias desde las márgenes” es un equipo de investigación liderado entre académicos de la Universidad de Bristol y la Universidad Nacional de Colombia, financiado por Minciencias, Arts and Humanities Research Council (AHRC), entre otros, que busca aprender prácticas de memoria de organizaciones de base y visibilizarlas a nivel nacional e internacional.

suerte de desequilibrio de recursos entre iniciativas. Asimismo, casos como la omisión sobre la participación del paramilitarismo. En otras palabras, el CNMH está funcionando, precisamente, para estas labores de atacar el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. (CNMH, 2015. p. 4)

Para terminar, el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la Repetición no puede quedar en los anaqueles de las bibliotecas, debe ser socializado en todos los territorios de Colombia y allí es fundamental el trabajo que realicen las administraciones locales, incorporando en sus instrumentos de planificación líneas de acción que apunten a la reconstrucción de la verdad y la memoria histórica. Esto plantea un reto importante, pues la condición institucional es clave en términos de contribución a la reparación y garantías de no repetición.

### **Conclusiones**

La verdad histórica debe ser construida por y para las víctimas y no favorecer los relatos y otras verdades en favor de los victimarios. En ningún caso, como lo manifiesta el artículo 143 de la Ley 1448 de 2011, el Estado puede promover ejercicios orientados a la construcción de una historia o verdad oficial que transgreda los principios constitucionales.

Se deben implementar políticas públicas desde el nivel local al nivel central y no como sucede actualmente de arriba hacia abajo, pues es importante la participación de todos los actores y que estos a su vez se articulen para la construcción de los Planes de Acción Territorial (PAT). Las víctimas en el Valle del Cauca reclaman que los planes de acción sean acordes a las necesidades que tiene el territorio.

Más allá de los eventos de conmemoración anual de las víctimas del conflicto armado, la entidad territorial debe aunar esfuerzos por reconstruir la verdad y la memoria en el Valle del Cauca de manera efectiva, pues de acuerdo con los datos, las víctimas siguen estando en el olvido y no se les han reconocido plenamente sus derechos a la verdad, la justicia y reparación.

Se conoce una verdad a medias, pues algunos actores incluyendo el Estado, responsables de violaciones a los derechos humanos y el DIH, se niegan a reivindicarlas y aceptar que sus acciones fueron desmedidas.

## Referencias

- Bozzano, H. (2000). Atractividad territorial y cementerios industriales. Fortalezas y debilidades de la reestructuración industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Polígonos*, (10), 137-153.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2008). *La masacre de Trujillo una tragedia que no cesa*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2014). "Patrones" y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012).
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2015). *Buenaventura un puerto sin comunidad. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica*. Centro de Memoria Histórica. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/buenaventuraPuebloSinComunidad/buenaventura-un-puerto-sin-comunidad.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2016a). *La Justicia que demanda memoria. Las víctimas del Bloque Calima en el suroccidente colombiano*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2018). *Bloque Calima de las auc. Depredación paramilitar y narcotráfico en el suroccidente colombiano*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2020). *El conflicto armado en cifras*. Centro de Memoria Histórica.
- Charney Berdichekwy, J. (2019). El derecho a la verdad y su contribución a la memoria colectiva. *Revista de Derecho*, 32(2), 207-230. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502019000200207>
- Colombia. Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. 25 julio de 2005. D. O. núm. 45 980.

- Colombia. Ley 1424 de 2010. Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones. 2 de marzo de 2010. D. O. núm. 47 937.
- Colombia. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. D. O. núm. 48 096.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV] (2022). *Relatos territoriales sobre el conflicto armado ¡Hay futuro si hay verdad! Informe Final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas.
- Cortés, C. (2007). Escenarios de terror entre esperanza y memoria: Políticas, éticas y Prácticas de la memoria cultural en la Costa Pacífica Colombiana. *Antípoda*, 4, 163-186.
- Elster, J. (2006). *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social.* Gedisa.
- Gobernación del Valle del Cauca (2016). *Plan de Acción Territorial del departamento del Valle del Cauca para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado 2016-2019.*
- Gobernación del Valle del Cauca (2020a). *Plan de Acción Territorial para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado 2020-2023.*
- Gobernación del Valle del Cauca (2020b). Plan de desarrollo “Valle Invencible” 2020-2023. In *Ordenanza 539 del 05 de junio de 2020.*
- Gómez-Velásquez, A. y Correa-Saavedra, J. (2015). ¿Sobredimensión de la tensión entre justicia y paz? Reflexiones sobre justicia transicional, justicia penal y justicia restaurativa en Colombia. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 13(26), 192-248. doi: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-26.stjp>

- Gómez-Suárez, A., Hankin, L. y Ryder, M. (2020). La comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: Innovaciones, retos y oportunidades para Colombia. *Revista Diálogo*, 7, 3-15.
- Jaramillo, J. (2011). Justicia transicional en tiempos del deber de memoria. *Revista de Estudios Sociales*, 39, 158-163.
- Moon, C. (2009). Healing Past Violence: Traumatic Assumptions and Therapeutic Interventions in War and Reconciliation. *Journal of Human Rights*, 8(1), 71-91.
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice] (2009). *Sin justicia y sin paz. Verdad fragmentada, reparación ausente*. [https://nuncamas.movimientodevictimas.org/images/abook\\_file/JURIDICA\\_BAJA.pdf](https://nuncamas.movimientodevictimas.org/images/abook_file/JURIDICA_BAJA.pdf)
- Narváez Perdomo, D. (2022). Retos y oportunidades del Programa de Reparación Colectiva a víctimas del conflicto armado en Colombia: el caso de la comunidad campesina de El Arenillo, Pradera. [https://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/bitstream/10906/93920/1/TGO3475.pdf](https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/93920/1/TGO3475.pdf)
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2020). *Informe Anual 2020 de la OMC*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/anrep20\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/anrep20_s.htm)
- Orozco, I. (2005). *Sobre los límites de la conciencia humanitaria. Dilemas de la paz y la justicia en América Latina*. Temis.
- Oslender, U. (2014). Geografías del terror: Un marco de análisis para el estudio del terror. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 270(144), 1-13.
- Peláez, H. (2014). Elster, Jon. Rendición de cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz; 2006. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(2), 315-335.
- Red Nacional de Información. (2021). *Registro de Víctimas Departamento Valle del Cauca*. Unidad de Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Resolución 1638 de 2001 [Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas]. 12 de septiembre de 2001.

- Rincón Covelli, T. (2005). La verdad histórica: una verdad que se establece y legitima desde el punto de vista de las víctimas. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7(SPE), 331-354.
- Saavedra, S. (2021, 10 de febrero). “Darío Acevedo puso en riesgo inminente a las víctimas”. *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/dar%C3%ADo-acevedo-puso-en-riesgo-inminente-a-las-v%C3%ADctimas>
- Salas Salazar, L. G. (2010). Corredores y territorios estratégicos del conflicto armado colombiano: una prioridad por territorializar en la geopolítica de los actores armados. *Perspectiva Geográfica*, (15), 9-36.
- Sánchez Ángel, R. (2008). Las iras del azúcar: la huelga de 1976 en el Ingenio Riopaila. *Historia crítica*, (35), 34-57.
- Teitel, R. (2003). Genealogía de la justicia transicional. *Harvard Human Rights Journal*, 16, 69-94.
- Torres, J. (2013). La memoria histórica y las víctimas. *Jurídicas*, 10(2), 144-166.
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2016). Diagnóstico del Daño Sujeto de Reparación Colectiva Comunidad Campesina de El Arenillo Pradera Corregimientos: El Arenillo, Los Pinos y La Ruiza Municipio de Pradera - Valle del Cauca.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2017). *Arenillo, Palmira y Arenillo, Pradera, escriben una nueva historia*. 1-3.
- Uprimny, R., Saffon, M., Botero, C. y Restrepo, E. (2006). ¿Justicia transicional sin transición? *Verdad, Justicia y Reparación Para Colombia*, 115.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2008). Usos y Abusos de la Justicia Transicional en Colombia. *Anuario de Derechos Humanos*, 165-195.

## **Anexo 1. Entrevistas**

- Carlos (seudónimo). (1 de septiembre de 2022). Entrevista realizada en el corregimiento de Arenillo, Pradera, Valle del Cauca. Entrevistadora: Angie Lisseth Lora Salazar. Archivo privado grupo de investigación Praxis Política ESAP territorial Valle del Cauca.

Julio (seudónimo). (24 de agosto de 2022). Entrevista realizada en el municipio de Pradera, Valle del Cauca. Entrevistadora: Daniela Martínez Frisneda. Archivo privado grupo de investigación Praxis Política ESAP territorial Valle del Cauca.

Humberto (seudónimo). (28 de agosto de 2022). Entrevista realizada en el municipio de Pradera, Valle del Cauca. Entrevistadora: Daniela Martínez Frisneda. Archivo privado grupo de investigación Praxis Política ESAP territorial Valle del Cauca.

Gerardo (seudónimo). (1 de septiembre de 2022). Entrevista realizada en el corregimiento de Arenillo, Pradera, Valle del Cauca. Entrevistadora: Angie Lisseth Lora Salazar. Archivo privado grupo de investigación Praxis Política ESAP territorial Valle del Cauca.



# ¿Infraestructuras para la paz?

## La dimensión organizacional del Acuerdo de Paz en Colombia y su implementación efectiva (2016-2022)\*

José Francisco Puello-Socarrás

### Introducción

El *Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* o simplemente: el Acuerdo Final de Paz (AFP, 2018) se concibió como un pacto minimalista si se le compara sistemáticamente con otros casos de procesos de paz análogos. Al mismo tiempo, surgió como un diseño complejo e inédito en perspectiva de la “resolución” de problemáticas históricas asociadas con el conflicto social armado (especialmente, aquellas expresiones letales) en Colombia, al menos, durante más de seis décadas.

El texto fruto de esa negociación política permitiría entonces consignar diferentes temas y temáticas que, en últimas, compendiarían un conjunto de asuntos socialmente relevantes, pero sobre todo inminentes en función de las implicaciones letales que suponían tales déficits.

La fase ulterior que adelantaría la puesta en marcha de diversas medidas institucionales previó distintos momentos y ritmos (la

---

1 Documento presentado en el XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, realizado Madrid, España, del 21 al 23 de septiembre de 2022.

implementación prioritaria e inmediata; y a corto, mediano y a largo plazo) que, en todo caso, fuera paulatina, pero que progresivamente materializara los propósitos de una transición hacia la paz estable y duradera. Bajo esta lógica, las acciones estatales dispuestas para lograr estos objetivos necesariamente tendrían que estar respaldadas por una reconfiguración en los dispositivos políticos y organizacionales, con el fin de activar inmediata y mediatamente la transición hacia la paz estable y duradera. En esta última perspectiva, el texto del AFP consignó explícitamente reformas y ajustes institucionales y organizacionales para “atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social” (AFP, 2018, p. 7, énfasis propio).

Hasta el momento, los estudios y las aproximaciones respecto al proceso de paz que desata el AFP en Colombia han enfatizado sus significados políticos y, selectivamente, se han concentrado en las acciones institucionales en el campo de las medidas y “políticas” gubernamentales desestimando la dimensión organizacional. Este es un vacío que en la generación de conocimientos sobre los procesos de paz resulta aún significativo, y de paso suspende las diferentes implicaciones organizacionales en la construcción de la paz en general y para las trayectorias de los procesos de implementación del AFP en particular. Una reflexión propiamente organizacional sobre el proceso de paz en Colombia parecería estar abandonada.

### **Itinerario de exposición**

Este texto pretende hacer contribuciones teóricas y empíricas acotadas en función de rescatar las problemáticas organizacionales del AFP, a partir de los siguientes momentos de argumentación que representarían no solo reflexiones, sino ante todo hallazgos investigativos destacando las posibles vinculaciones entre la dimensión y el rol de la administración pública y los procesos de construcción de paz (*peace-building*) en Colombia.

Se ocupa del periodo denominado actualmente: el posacuerdo (entre los años 2016-2022) centrándose en la dimensión organizacional que aquí convocamos alrededor de la noción de las *infraestructuras para la paz*, y postula cómo la emergencia de

nueva(s) infraestructura(s) de paz incide tanto en los grados de implementación efectiva del posacuerdo como en la estabilidad de la construcción de paz en el caso colombiano.

Preliminarmente, la infraestructura de paz resultante desde los procesos simultáneos en la construcción de paz basada en la implementación del AFP previene, al menos, dos tipos de escenarios en el mediano y largo plazos: 1) un contexto institucional progresivamente abigarrado, capaz de absorber la complejidad que implicaría la simultaneidad de las agendas paralelas en la construcción de paz y, en esa medida, provocar combinaciones en los órdenes de la organización y las políticas públicas, implicando una menor conflictividad sociopolítica; o, por el contrario, 2) un contexto institucional híbrido, pero paulatinamente inflexible que, antes de reconducir las agendas paralelas hacia la institucionalización de las conflictividades, escale las contradicciones y entonces se constituye en un factor adicional que potencia los conflictos sociales, inclusive, reedite expresiones letales.

### **Los déficits histórico y actual de la dimensión organizacional en las reflexiones sobre la guerra y la paz en Colombia**

Una valoración crítica de diferentes estudios sobre el conflicto armado en Colombia permite verificar que a pesar de encontrar aproximaciones y diagnósticos integrales, varios de ellos multidisciplinarios basados en interpretaciones complejas (multicausales) sobre el conflicto social armado histórico (ver Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015), la dimensión político-administrativa y, puntualmente, el análisis organizacional institucional de este crucial asunto aún serían una deuda temática y analítica por contrarrestar. Este diagnóstico, desafortunadamente, se vuelve a certificar en la producción en general de las investigaciones durante el periodo de posacuerdo (Puello-Socarrás y Martínez, 2021).

El balance de la literatura identificaría entonces diversos desafíos para las reflexiones sobre la administración pública (en genérico) en su doble dimensión de realidad práctica y en cuanto saber social y que podría ser sintetizado alrededor de las

interrogantes sobre el rol específico de la administración pública colombiana en la evolución y persistencia del conflicto armado, en particular dentro de los procesos de violencia y victimización y revictimización.

Las estructuras estatales y las disposiciones institucionales que consolidaron parsimoniosamente una organización pública para la guerra no parecen estar siendo abordadas sistemáticamente en el caso colombiano (Puello-Socarrás, 2018).

Lo anterior permite reabrir e incluso potenciar varios frentes de reflexión en torno a la administración pública en Colombia no solo referida a los escenarios letales, sino justamente relativa a su reversión dentro de la deconstrucción de la guerra y la construcción de la paz en los sentidos epistemológico, metodológico, ontológico y, desde luego, axiológico y valorativo, políticamente hablando.

La dimensión organizacional podría ser entonces valorada no solo como una instancia “técnica” del proceso político, sino ante todo como una mediación social si se quiere tecnopolítica para repensar la producción y la reproducción de las acciones institucionales, elementos clave durante la etapa del posacuerdo en Colombia.

### **Premisas**

Teniendo en cuenta los actores/sujetos, los factores y los procesos en la persistencia sistémica del conflicto social y armado en Colombia, pero ahora traducidos en prospectiva organizacional dentro de una esperada etapa de posacuerdo, es posible derivar un conjunto de premisas específicas que “aplicarían” en el caso colombiano:

1. Una transición sociopolítica desde una *condición de guerra* hacia una *situación de paz* en construcción requeriría sostener cambios robustos cuantitativos y, sobre todo, cualitativos en el orden social que paulatinamente reviertan las lógicas históricas y hoy vigentes (formales, concretas y materiales). Se trataría entonces de “des-activar” las expresiones de la condición (hiper)autoritaria del régimen estatal en general y

de la naturaleza del sistema político (anocrático) en particular (Puello-Socarrás y Jiménez, 2018).

2. Desde la organización pública actualmente existente se exige reformular a corto plazo y reestructurar a mediano y a largo plazos los anteriores dispositivos (neoliberales) de la gobernanza y la nueva gestión pública (Puello-Socarrás, 2018) que funcionaron estructuralmente en los productos y resultados sociales de la guerra. Se trataría de un proceso complejo de regeneración institucional en los campos públicos organizacionales en clave de una administración social (no simplemente “gestionaria” o “gerencial”<sup>2</sup>).

La activación de un auténtico sistema de acciones y políticas públicas (no simplemente medidas públicas residuales, aisladas e inarticuladas) debe estar orientada por un enfoque transversal de derechos humanos en sentido amplio, dígase, en todas sus expresiones ciudadanas: civiles (libertades individuales), políticas (participación individual y colectiva), sociales (mínimos de igualdad socioeconómica en clave del bienestar y el buen vivir colectivos), culturales (basados en la pluriethnicidad y multiculturalidad multisociales, reconocidos constitucionalmente).

3. La transición tendría como propósito sentar nuevas bases para tramitar las contradicciones y las conflictividades sociales y sus expresiones asociadas, entre ellas: la armada, tanto estatal y paraestatal como insurgente (CHCV, 2015). La institucionalidad posacuerdo exige una infraestructura organizacional mínima como punto de partida y punto de ruptura en trance desde la arquitectura estatal constituida durante/para la guerra, la cual no puede persistir bajo alguna arquitectura organizacional idéntica o análoga si la expectativa es construir una paz con estabilidad en el tiempo (Puello-Socarrás y Puello-Socarrás, 2017).

---

2 Nos referimos a la noción de “prácticas no-gerenciales de organizar” propuesta por Misoczky (2010).

## **Traducción y significados organizacionales derivados del Acuerdo Final de Paz**

El entendimiento primordial asociado con el AFP resulta ser generalmente político. Con frecuencia, este texto traduciría un *pacto social* alcanzado por el Estado como fruto de una negociación política concertada para la culminación del conflicto armado. Bajo esta mirada, el AFP representaría otra ventana de oportunidad política para construir una paz integral que significara una ruptura dentro del sendero de dependencia histórica en el ciclo de violencias de distinto orden registrado en Colombia, al menos, desde mediados del siglo XX y que se ha mantenido aún vigente en el siglo XXI (CHCV, 2015). Uno de los propósitos superiores del AFP, en cuanto decisión política, sería entonces canalizar institucionalmente las conflictividades sociales y, de paso, destituir sus expresiones más letales (armadas).

Una segunda lectura posible del AFP y que se desprende de la anterior traduce el AFP en clave de un conjunto de acciones estatales. El AFP sería una fuente de guías y arreglos para activar las respuestas institucionales en el marco de la construcción de la paz; o, si se quiere, el AFP como texto fundacional podría ofrecer los principales *referenciales* para el *Estado en acción*, es decir, trayendo a colación esta frase de Jobert (1994), para generar un sistema de acciones institucionales complejo (lo que se conoce como políticas públicas en un sentido robusto). Esta mirada comprendería así el conjunto de orientaciones públicas en el sentido cognitivo (*cómo se entienden los problemas*) y normativo (*cómo deberían solucionarse*) fruto del proceso de implementación del AFP con la expectativa de determinar las pautas para “contrarrestar” y deconstruir las conflictividades sociales en general y las armadas en particular y reconstruir y consolidar el escenario deseado de la paz estable en el tiempo.

Este conjunto de acciones estatales (estrategias, programas, planes, proyectos, incluso, selectivamente, instrumentos) y sus referenciales (objetivos generales y específicos) asociados con los temas y las temáticas figuran explícitamente en el texto del AFP y

asociados a distintos temas y temáticas: las nuevas condiciones de la ruralidad, la participación política, la reincorporación social, los derechos de las víctimas, el tratamiento de los cultivos de uso ilícito, además de los enfoques diferenciales de género, étnico, territorial y los enfoques transversales de la participación ciudadana y los derechos humanos. Porque si bien el AFP se organizó en “puntos” (en plural), su propuesta de acciones públicas se mantiene como una apuesta compleja y bajo la premisa de interrelación, integridad y multiplicidad de determinaciones.

Esto significa que, por un lado, el trasfondo del AFP apuntaría a generar una ruptura en las modalidades de las planificaciones estatal y gubernamental y, desde luego, en la planeación pública históricamente vinculadas (y en función) a los escenarios de la guerra en el país, es decir, el periodo del preacuerdo. Derivado de lo anterior también implicaría la superación de las visiones simplistas asociadas a los esquemas organizativos aún vigentes (es decir, *valor público, nueva gestión pública*; en últimas, los esquemas de las llamadas posburocracias típicas de la fase neoliberal en la administración pública), pues los nuevos retos de la paz mostrarían que estos dispositivos pueden tornarse anacrónicos técnicamente y obsoletos políticamente; ante todo, ineficaces, inefectivos e ineficientes, a partir del balance de sus productos, resultados, efectos e impactos concretos socialmente hablando, en tiempos del conflicto exacerbado.

Por otro lado, ante la incapacidad institucional para generar mínimos de bienestar y buen vivir colectivos, el AFP convocaba la necesidad de una reconfiguración de sus aparatos estatales basada en un *sistema* articulado e institucionalizado de acciones públicas que produjeran no solo el cambio en las situaciones sociales, sino que también reprodujeran nuevas condiciones socialmente problematizadas. Para sintetizarlo, el AFP consignó una visión integral y los criterios de integralidad y transversalidad son su impronta.

A partir de la caracterización anterior *ex ante* entonces, se podría comprometer una hipótesis básica: la construcción de la paz estable y duradera depende de una implementación efectiva y en correspondencia con las acciones estatales y gubernamentales

previstas por el AFP, que consolide progresivamente niveles de articulación, grados de coordinación y márgenes de sincronización simultáneos e incorpore las dinámicas transversales que refuerzan los temas generales y específicos, es decir, los enfoques explícitos relativos al género, lo étnico y lo territorial e, igualmente, a los enfoques implícitos, como sucede en el ámbito de la participación.

Una tercera lectura que, además, aparece como una mediación necesaria entre las dos traducciones anteriores y aunque resulta ser la menos recurrida es, sin embargo, imprescindible. Aquí el AFP se interpreta y se interpela en cuanto una agenda político-pública (si bien *sui generis*), desde la cual se deriva no solo una estructura de preferencias colectivas y decisiones estatales y gubernamentales, sino también necesidades y requerimientos tecnopolíticos que exigen alistamientos mínimos para la reorganización institucional deseada en este escenario de implementación y transición. Esta traducción atiende a una comprensión específicamente público-administrativa de la paz y sintetizaría el grado de complejidad expuesto para las lecturas: 1) política y 2) desde las políticas.

El AFP sería entonces una bitácora guía para la reforma del Estado, aunque más puntualmente: para la (re)organización de las redes de aparatos públicos, pero en *disposición* al cumplimiento del propósito superior de la paz a corto, mediano y a largo plazos. Así, el éxito o el fracaso del proceso de transición en el sentido político y de las políticas públicas no podrían estar desvinculados de su correspondiente dimensión organizacional. Por el contrario, la coherencia entre lo político y las políticas encuentra en la esfera organizacional su condición de posibilidad.

En esta medida, la dimensión organizacional no podría reducirse simplemente a la “ejecución” operativa y lineal por parte de la administración pública respecto a los nuevos vectores jurídico-legales (dimensión formal) generados a partir del AFP. Ella precisa, además, incorporar reformas y nuevas formas intra y extraorganizacionales: en primer lugar, con la creación *estructural* de nuevas entidades institucionales; y, en segundo lugar, la modificación *funcional* de las entidades públicas ya existentes (v. gr. visión, misión, responsabilidades, servidores públicos, entre otros) y una coordinación

articulada e integral. Esta secuencia resalta las condiciones de posibilidad (o imposibilidad, v. gr. obstrucción, creación de barreras, *churching*, etc.) dentro de la producción de las políticas públicas mandatadas por el AFP (dimensión concreta), con el propósito de impactar en las realidades sociales (dimensión material).

El aspecto organizacional que resulta crucial en estos procesos, aún subestimado, se ha venido rescatando a través de las denominadas *infraestructuras de los procesos de construcción de paz*.

### **La dimensión organizacional del AFP: infraestructuras de la paz**

Una primera alusión para aproximarse al significado y la traducción eminentemente organizacionales del AFP convoca una referencia arquitectónica que ha venido haciendo carrera dentro de las disquisiciones sobre la construcción de paz, y que en Colombia en particular resulta recientemente recurrida: las infraestructuras de paz.

Este concepto, original de Lederach (1997), pretende ofrecer un punto de vista comprensivo para enmarcar los procesos de construcción de la paz a partir de tres preocupaciones principales:

1. Aumentar “la capacidad estratégica [y] los mecanismos de respuesta para respaldar y reforzar los procesos de cambio iniciados mediante negociaciones y acuerdos políticos, por un lado, e importantes compromisos de base que aumenten la participación de las comunidades locales y la sociedad civil en general, por otro”.
2. Consolidar la sostenibilidad de la paz a través de “una visión del cambio a más largo plazo [y] una visión elevada y una reconsideración del contexto para comprender, fomentar y apoyar los recursos del entorno”. En esencia, la infraestructura plantearía que “el cambio se desarrolla a lo largo del tiempo y requiere una calidad de presencia arraigada en el entorno con una capacidad de respuestas generativas a las crisis emergentes y una visión compartida a largo plazo del cambio deseado”.
3. Incorporar un “enfoque sistémico del cambio” más allá de “los proyectos de intervención y de las inversiones intensas

para poner fin a los conflictos armados”, con la capacidad de reconocer “los patrones históricos de división y violencia, tanto directa como estructural, que requieren procesos de cambio largos y lentos, al tiempo que se adaptan a la oportunidad en las crisis emergentes a corto plazo” (Lederach, 2012, pp. 9-11).

Aunque la metáfora arquitectónica trasladada al caso de la construcción de la paz y a través de la noción de las infraestructuras resulta en principio incompleta —pues debería ser aun más precisa y compleja, sobre todo, complementada a partir de sus correspondientes “superestructuras”—, en todo caso, es de gran utilidad heurística y un recurso para continuar traduciendo la dimensión organizacional del AFP desde su proceso concreto, es decir, aquel realmente existente a partir de su implementación<sup>3</sup>.

Ahora bien, a diferencia de otras versiones incluso derivadas desde la original, más recientemente Lederach (2012, p. 12) ha

- 
- 3 Generalmente, se ha entendido por este tipo de “infraestructuras” tanto los “espacios interconectados e institucionalizados, con responsabilidades asignadas por las partes en conflicto, mediante los cuales esas, junto con otros actores, construyen la paz y la sostienen en el tiempo” (Pfeiffer, 2014, pp. 3-4) como las “redes dinámicas” de “estructuras interdependientes, mecanismos, recursos, valores y habilidades que, a través del diálogo y la consulta, contribuyen a la prevención de conflictos y la construcción de paz en una sociedad” (Kumar, 2011, p. 384). La escogencia de esta noción por parte de nuestra perspectiva de análisis también se justifica a partir de su inclusión en el léxico y visión oficiales. Entre otros, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2019a, p. 13), se refiere a infraestructuras de la paz, con base en Pfeiffer (2014), como: “la creación de múltiples espacios e instituciones relacionados con las diferentes fases y objetivos frente al conflicto, tales como: la negociación con un grupo armado, la prevención y protección, la ejecución de programas de asistencia humanitaria, cambios estructurales hacia una paz duradera o actividades relacionadas con el posconflicto” y en la cual incluye los “Ajustes institucionales para implementar el Acuerdo de paz” (DAFP, 2019b, p. 17).

llamado la atención sobre una cuestión fundamental a la hora de pensar las infraestructuras de la paz en clave organizacional:

La institucionalización de las infraestructuras es a la vez prometedora y un reto importante. La promesa surge del compromiso con la inversión continua y la búsqueda de mecanismos que se alejen de la mentalidad de proyectos estrechos hacia la capacidad institucionalizada, las funciones y los roles que apoyan la construcción de la paz a lo largo del tiempo. El reto surge de la naturaleza de las burocracias y las instituciones..., pero las burocracias tienden a hacer rígidas sus funciones, propósitos y actividades. Tres visiones descriptivas de las burocracias sugieren que éstas 1) se preocupan por los roles y las funciones, las normas y los reglamentos para prestar servicios específicos en detrimento de la creatividad que dio origen a la institución; 2) se aíslan y compiten con otras burocracias, reduciendo una visión de interdependencia generativa; y 3) una vez establecidas, se preocupan sobre todo por su autopropetución.

### **Tendencias en la implementación efectiva del Acuerdo final de Paz: desviaciones e inestabilidad organizacionales**

Desde el año 2017, el Estado y los gobiernos colombianos han venido adelantando la etapa de implementación del AFP.

Operativamente, este periodo exigiría no sólo el alistamiento jurídico para habilitar legalmente las acciones estatales comprometidas, es decir, las estrategias, los planes y los programas públicos convenidos, sino también sería fundamental para el alistamiento de naturaleza organizacional introduciendo reformas en el aparato posburocrático antes existente y, especialmente, para recrear estructuralmente y modificar funcionalmente el conjunto de las entidades institucionales que materializarían las perspectivas y, especialmente, las trayectorias de la construcción de paz establecidas por el AFP.

Después de seis años, desde el momento en el cual se inició la implementación del AFP, el análisis sobre este proceso previene sobre su incompletitud, erraticidad y desviaciones sostenidas. Las trayectorias efectivas que se registran en la fase de implementación distan de corresponderse con los referentes, las orientaciones y los contenidos del AFP; de hecho, en su gran mayoría si mplemente las contradicen.

Con ello, la construcción de la paz se ha comprometido al mantenerse como un proceso caracterizado por altísimos niveles de incumplimiento (técnicos) e incertidumbres (sociopolíticas). Incluso, retrospectivamente, podría decirse que, aunque la implementación es un proceso que al día de hoy sigue abierto y disputado social y políticamente, el balance de los hechos previene que las probabilidades de alcanzar una convivencia pacífica democrática se habrían (relativamente) revertido.

Una manera que permite validar y verificar así como describir, comprender y explicar este insuceso es el análisis de la dimensión organizacional de la paz. Este eje analítico, técnicamente ha servido como una clave crucial para desentrañar el proceso hasta ahora desplegado.

A través del contraste y la comparación sistemáticas de los diferentes momentos en donde se han (de)construido las infraestructuras de la paz a nivel organizacional durante el proceso de implementación del AFP en Colombia (2016-2020), se puede evidenciar cómo la construcción de paz ha tenido un nuevo impulso. Sin embargo, la puesta en marcha del AFP sin un respaldo organizacional en perspectiva de los ajustes institucionales que debían introducirse ha llevado a que este sea un proceso de implementación inconsistente y altamente contradictorio. La disposición para la generación de las acciones estatales en diferentes temas y temáticas se ha manifestado faltas de coordinación, improvisación de medidas que se piensan aisladamente y sin la debida planeación estratégica. Lo mismo puede decirse respecto a los temas transversales en cada uno de los puntos.

Ahora bien, estas trayectorias erráticas se explicarían complementariamente a partir de la yuxtaposición de tres agendas políticas

de paz paralelas que han venido incidiendo en las configuraciones de sus correspondientes agendas públicas “administrativas”.

Una primera agenda se encuentra asociada con el compromiso original adquirido y la implementación de los ajustes organizacionales, las políticas y las medidas públicas pactadas en correspondencia estricta con el AFP (2016, año de la firma del AFP).

Una segunda agenda desplegada durante la administración saliente de Juan Manuel Santos (2017-2018) estuvo basada en un conjunto de decisiones en políticas y reformas administrativas gubernamentales que no necesariamente se correspondieron, incluso, distorsionaron (en tiempos y especialmente en formas y contenidos) aspectos sustanciales de lo pactado en el AFP. Esta línea de orientaciones ejecutivas fue definida unilateralmente *motu proprio* violentando los mecanismos previstos por el AFP (p. ej., la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación, CSIVI) no en función de las necesidades del AFP, sino de los intereses de los gobiernos de turno. Estas situaciones, vale decir, expresaban una resistencia ante los cambios no solo al nivel gubernamental, sino también estatal, es decir, de carácter sistémico que se expresó en decisiones desde el poder ejecutivo, pero también desde los arbitrajes provocados por los poderes Legislativo y Judicial.

Una tercera agenda desplegada durante la administración de Iván Duque Márquez (2018-2022) marca una continuidad frente a la trayectoria de incumplimientos, aunque progresivamente exacerbada. Se inicia este periodo desconociendo el AFP y sus orientaciones al reemplazar el marco de las políticas comprometidas por “nuevos” referenciales extraños a los pactados. En esa medida, se consumirían los incumplimientos y se consolidarían diferentes desviaciones del proceso de implementación, incluyendo los ajustes institucionales.

Ahora bien, en medio del contexto de la construcción de paz y en gran parte debido a las obligaciones legales que “blindaron” el AFP durante la fase de implementación anterior, el proceso organizacional muestra visos de lo que Brunsson (1989) denomina *hipocresía organizacional* y que al decir de Esper (2017, pp. 9-10) podría sintetizarse en aquellas situaciones cuando:

las contradicciones no pueden ser resueltas por medio de su introducción en la estructura organizacional..., o cuando no pueden construirse como problemas sin solución (lo cual evitaría la frustración ya que nadie espera que se solucione), las organizaciones pueden optar por volverse hipócritas. Resumidamente, la hipocresía es mecanismo por medio del cual las organizaciones desacoplan sus productos de manera de responder satisfactoriamente a cada audiencia [...] producen resultados inconsistentes (discurso, decisiones, acciones, y productos poco tienen que ver entre sí) y, de esta manera, pueden satisfacer demandas diversas —y contradictorias.

Ante el fracaso de hacer fracasar el proceso de implementación vía incumplimientos, dilaciones, distorsiones, esta última agenda optó por una estrategia de *simulación* del cumplimiento que fue dirigida especialmente a resolver “demandas” de públicos específicos (la comunidad internacional *versus* la oficialidad política contraria al AFP que respaldaba al gobierno de Duque) mientras que frente a los aspectos de la dinámica política interna el AFP como bitácora guía se fueron desestimando e incorporando otras directrices discrecionales y unilaterales que, desde luego, contrastan en sus diferentes interpretaciones.

Al final y en el balance histórico del proceso, se ha generado un régimen para la paz híbrido que como resultado de estas dinámicas antagónicas y contradictorias anuncia a mediano y a largo plazo un contexto organizacional dependiente de la reconducción o no del mismo paulatinamente inflexible. Antes que reconducir las agendas paralelas hacia la institucionalización de las conflictividades, la construcción de la paz fruto de las trayectorias gubernamentales del incumplimiento han escalado las contradicciones, constituyéndose en un factor clave adicional que, paradójicamente en nombre de la paz, potenciaría aún más los conflictos.

## Conclusiones

Este trabajo llama la atención sobre la necesidad de incorporar más sistemáticamente la dimensión organizacional en clave de los

procesos de construcción de paz en general y del AFP en Colombia en particular.

La síntesis histórica sobre las trayectorias más recientes en este tipo de procesos permite identificar elementos preliminares, pero de utilidad teórica y práctica para repensar los senderos realmente existentes en la implementación del AFP entre los años 2016 y 2022 y redirigirlos en el futuro señalando las diferentes dinámicas y niveles que son cruciales, intervienen o, mejor, atraviesan las reflexiones sobre aspectos y lógicas organizacionales en escenarios de (transición hacia la) paz.

La noción de *infraestructuras* consideradas como “bases” (especialmente, al nivel institucional) necesariamente tendría que ser complementada con su correspondiente nivel “superestructural” (a saber, los procesos político-ideológicos en general y los proyectos y los programas políticos en particular), pues las primeras “por sí solas” no permiten explicar en lo teórico, pero tampoco en lo concreto estos fenómenos.

La interrogante sobre cómo sería posible la (re)generación de las situaciones o las condiciones de posibilidad para producir transiciones hacia escenarios como los que se propone el AFP y su referencial sobre la paz estable y duradera —sea en su versión de cambios o transformaciones— precisa reconsiderar el lado político de los procesos de paz, precisamente la dimensión que acompaña de manera sincrónica sus desarrollos y desempeños (p. ej., diseño e implementación “técnica” de acuerdos, etc.) como un factor imposible de omitir. Tanto las *infra* como las *super* estructuras de Paz se encuentran “necesariamente interrelacionada[s]” y en una “conexión necesaria y vital”, al igual que en la construcción social, tal y como plantea Gramsci (2000, p. 197). Viene bien señalar que en esta versión de las cosas, las superestructuras de la paz no deberían considerarse simplemente como el “contexto” (político, ideológico o cultural) de las infraestructuras, lo que las “recubre”. Aquellas deben repensarse como una relación dialéctica o “coconstituyentes”. La dimensión organizacional y las agendas públicas se configuran recíprocamente con el proceso político y los programas y, en particular, las agendas políticas. El éxito o fracaso de la construcción

de la paz y de acuerdos de paz específicos dependería del tipo y carácter de esa interrelación y debe concebirse como un atributo clave para descifrar estos procesos.

A partir de esta ampliación se habilitarían también tres cuestiones adicionales en los análisis organizacionales de la paz, teniendo en cuenta los hallazgos investigativos:

1. Fuera de toda hipótesis mecanicista para el caso de los procesos de paz, pero en especial dentro del análisis del AFP en Colombia, estos no concluyen con las negociaciones que viabilizan formalmente los acuerdos de paz que se consignan solemnemente por escrito. La fase de diseño de los Acuerdos supone transacciones, concertaciones y, en últimas, luchas por conseguir “imponer” orientaciones políticas (y, en segundo término, de políticas) bajo la premisa de continuar la guerra por otros medios; pues,
2. La puesta en marcha de lo comprometido, es decir, la fase de implementación de los Acuerdos de paz tampoco se reduce a cuestiones técnicas o dinámicas tecnocráticas. Por el contrario, la fase de implementación es un momento en el cual continúan o, incluso, se acrecientan (en extensión e intensidades) las disputas políticas. Aun cuando estas expresiones puedan ser cualitativamente diferentes en cuanto a las formas exhibidas, no lo serían en cuanto a sus contenidos al ser “canalizadas” institucionalmente; por lo tanto,
3. La fase de implementación es un terreno de luchas complejas y, por ello, no debe pensarse como un “reflejo” —mucho menos automático— de lo acordado. Los avances en los procesos de paz en clave de niveles de cumplimiento de los acuerdos tanto en sus grados de desempeño como en las modalidades de incumplimientos (distorsiones, sustituciones, dilaciones, simulaciones, etc.) estarían lejos de ser exclusivamente eventos de “aplicación” que, a la postre, puedan ser interpretados simplemente como “enrutados” o “desviados” y según la eficiencia legal o la eficacia administrativa. Antes bien, este tipo de acontecimientos deben ser analizados también como una manera de “hacer” política, es decir, los procesos

de toma de decisiones y puesta en marcha de acciones están estrechamente en función de una productividad política para determinados grupos sociales.

## Referencias

- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organization*. John Wiley & Sons.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas [CHCV] (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Imprenta Nacional.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2019b). *Módulo de control social a la implementación del acuerdo de paz*. DAFP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2019a). *Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor*. DNP.
- Esper, S. (2017). Institucionalismo, hipocresía y legitimidad: Hacia una nueva agenda de investigación. *Tres Artículos*. (1), 6-15.
- Gobierno nacional y Farc-EP [AFP] (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz.
- Gramsci, A. (2000). *The Gramsci Reader. Selected writings 1916-1935* (D. Forgacs, ed.). New York University Press.
- Jobert, B. (1994). El Estado en acción: La contribución de las políticas públicas. *Ciencia Política: Revista trimestral para América Latina y España*, (36), 79-104.
- Kumar, C. (2011). Building national “infrastructures for peace”: UN assistance for internally negotiated solutions to violent conflict. En S. Allen Nan, Z. Cherian Mampilly y A. Bartoli (eds.), *Peacemaking: From Practice to Theory* (vol. 1) (pp. 384-399). Bloomsbury Academic.
- Lederach, J. (1997). *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. United States Institute of Peace Press.
- Lederach, J. (2012). The origins and evolution of infrastructures for peace: A personal reflection. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(3), 8-13.

- Misoczky, M. (2010). Das práticas não-gerenciais de organizar à organização para a práxis da libertação. En M. C. Misoczky, R. K. Flores y J. Moraes (orgs.), *Organização e práxis libertadora* (pp. 13-56). Dacasa Editora.
- Pfeiffer, S. (2014). *Infraestrutura de Paz en Colombia*. Berghof Foundation.
- Puello-Socarrás, J. (2017). Pacta sunt servanda y el no cumplimiento del acuerdo final por parte del Instituto Kroc. *Revista Izquierda*, 72, 47-53.
- Puello-Socarrás, J. (2018). ¿Gobernanza y Nueva Gestión Pública para la Paz? Notas sobre el proceso de implementación del Acuerdo Final en Colombia. *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 24(2), 31-49. doi: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.208.83540>
- Puello-Socarrás, J. y Jiménez, C. 2018. Paz, participación política y democratización en Colombia. En A. Vargas (ed.), *Rutas y Retos de la implementación del Acuerdo de Paz* (pp. 31-64). Universidad Nacional de Colombia.
- Puello-Socarrás, J. y Martínez, J. (2021). ¿Infraestructuras para la paz?: La dimensión organizacional en la construcción de la paz y el Acuerdo Final en Colombia. En *Incertidumbres de la paz: Entre el incumplimiento del acuerdo y las luchas sociales en su defensa* (pp. 49-72). Clacso.
- Puello-Socarrás, G. y Puello-Socarrás, J. (2017). ¿La época de los “post”? Conflicto social-armado, acuerdo de paz y anocracia neoliberal en Colombia. En G. Vidal De La Rosa (coord.), *Política latinoamericana contemporánea* (pp. 305-346). Universidad Autónoma Metropolitana.

# **Movilización social en reclamo de los derechos humanos en las cuatro ciudades principales de Colombia durante el 2018\***

Christian Alexander Narváez  
Amparo Carrillo Sáenz

## **Introducción**

En Colombia, uno de los aspectos más sobresalientes de los movimientos sociales de los últimos años es la tendencia a que una buena parte de ellos hayan surgido como respuesta a la crisis generalizada de los derechos humanos. Igual puede decirse de las organizaciones de ecologistas, que han tomado fuerza en la medida en que comienza a hacerse pública una conciencia sobre el rápido deterioro de la naturaleza en el país. Estos movimientos involucran una diversidad de actores: estudiantes universitarios; docentes; centrales obreras; organizaciones sociales, movimientos de mujeres, grupos LGBTI, indígenas, afrocolombianos. En muchos

---

1 El presente documento de trabajo constituye una versión preliminar del primer capítulo de la investigación, *Movilizaciones sociales en reclamo de los derechos humanos en Colombia 2017-2020*, realizada dentro de la convocatoria de investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en 2021.

casos, estas organizaciones se inscriben dentro de los llamados *nuevos movimientos sociales*.

La relación entre derechos humanos y movimientos sociales que desde los años ochenta se planteó sigue vigente, sobre todo en el ámbito de las políticas públicas del Estado. Los nuevos movimientos sociales, al contrario de sus predecesores, se basan en la defensa de los derechos humanos, sobre todo los de tercera y cuarta generación, entre los que se incluyen los derechos a la paz y a la coexistencia pacífica. Aunque a menudo el análisis de la movilización de derechos humanos se ha hecho con su estudio *desde dentro*, esto es, analizando la manera en que los actores sociales se articulan creando un lugar de resistencia y protesta en los Estados (López, 2013, p. 22), y se ha diferenciado ampliamente entre la movilización social *desde arriba* y la movilización social *desde abajo*, entendida la primera como la presión ejercida por actores e instituciones reconocidas en el mundo que trabajan en defensa de los derechos humanos —Amnistía Internacional, Human Rights Watch, entre otros—, y por la segunda, a toda forma de acción que llevan a cabo los actores locales en defensa de sus derechos, lo que no está claro es su escala, es decir, la distinción entre movimientos y organizaciones sociales que se movilizan, la forma en que se vinculan, así como los temas de conflicto y de violaciones de derechos humanos que movilizan a unos y otros. Con todo, y como bien lo ha señalado Stammers (2009), no existen muchos estudios empíricos que den cuenta del vínculo entre los derechos humanos y los movimientos sociales, centrales a la hora de comprender las dinámicas del cambio social y político y el rol que desempeña el Estado.

En este horizonte, el camino que aquí se propone pretende dar cuenta de las diversas movilizaciones sociales o formas de protestas social en defensa de los derechos humanos ocurridas durante el año 2018 en las principales ciudades del país (Bogotá D. C., Medellín, Cali y Barranquilla), teniendo como punto de partida la relación hipotética entre movilizaciones sociales y

formas de protesta social con los derechos humanos. Esto es, ver en las movilizaciones sociales adelantadas por distintos actores y grupos de ciudadanos formas de reivindicación de sus derechos.

Para el desarrollo se plantearon como objetivos específicos identificar, registrar y analizar, dentro de las movilizaciones sociales llevadas a cabo durante el 2018, los actores sociales, los medios y recursos utilizados, sus repertorios y los hechos más significativos en los diferentes escenarios y contextos. Al final, se propone que los resultados de la investigación sirvan como una herramienta con información útil para distintas instituciones, organizaciones de derechos humanos, instancias estatales y la ciudadanía, a la hora de formular estudios, programas, proyectos, o definir acciones y políticas públicas que busquen alternativas a los problemas sobre derechos humanos.

La indagación de prensa, el registro fotográfico y el análisis documental de las diferentes noticias sobre movilizaciones sociales en defensa de los derechos humanos, constituyen el eje central de la propuesta teórico-metodológica que aquí se esboza. La selección de las fuentes consultadas incluyó tanto periódicos nacionales como diarios locales, los cuales se escogieron con relación a las ciudades objeto de estudio. La información obtenida se organizó y clasificó de acuerdo con las variables más significativas en el marco de las teorías de los movimientos sociales y los derechos humanos, como son: la modalidad de las acciones colectivas, los actores, el tipo de derechos exigidos, los logros alcanzados.

Lo indicado anteriormente plantea un desafío analítico, en cuanto se intenta abordar en términos investigativos otras dimensiones igualmente importantes, como las diferencias entre ciudades o el grado de organización y la capacidad de convocatoria de los actores. También supone un recorrido teórico, que establece como punto de partida una reflexión introductoria sobre los derechos humanos, las movilizaciones sociales, para luego seguir con el análisis de las evidencias obtenidas a partir de la información proporcionada por los registros impresos de prensa.

## **Marco general de las movilizaciones sociales en defensa de los derechos humanos durante el 2018**

En correspondencia con el objetivo de la investigación, las líneas siguientes proponen una relación entre movilizaciones sociales y derechos humanos en Colombia. Los primeros hallazgos se basan en 420 registros de prensa del año 2018, complementados con literatura académica. El análisis se centró en cinco aspectos. En primer lugar, se examinaron las movilizaciones sociales en relación con las ciudades objeto de estudio. En segundo lugar, se tuvieron en cuenta los actores de las movilizaciones, tanto los actores desencadenantes como los contendores. En tercer lugar, fueron analizados los repertorios y el tipo de movilización. En cuarto lugar, se evaluaron los derechos que son exigidos, diferenciando entre derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y derechos de los pueblos. Por último, se estudió el grado de organización y la capacidad de convocatoria de los actores desencadenantes de las movilizaciones.

Los resultados iniciales confirman que, durante el año 2018, los estudiantes universitarios, y los docentes del sector oficial fueron quienes más se movilizaron en reclamo por derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo por el derecho a la educación y el derecho al trabajo. Los medios más utilizados fueron las marchas y las protestas. Gran parte de estas movilizaciones se dieron contra el Estado central y ocurrieron en su mayoría en Bogotá, seguida de Cali, Medellín y Barranquilla. Con relación a la capacidad de organización y convocatoria, aunque la información obtenida en los registros de prensa fue poca, no obstante, es posible diferenciar en algunos casos entre una capacidad de convocatoria alta y un grado de organización relativamente bajo. Además de los estudiantes y trabajadores, aparecen otros actores como organizaciones de mujeres, líderes sociales, organizaciones comunitarias y víctimas del conflicto armado, que se movilizaron exigiendo la protección del derecho a la vida y el derecho a la paz.

Para este primer acercamiento fue escogido el año 2018, porque marca el contexto de la transición del cambio de gobierno, momento en el cual estaba en juego la continuidad de la implementación del

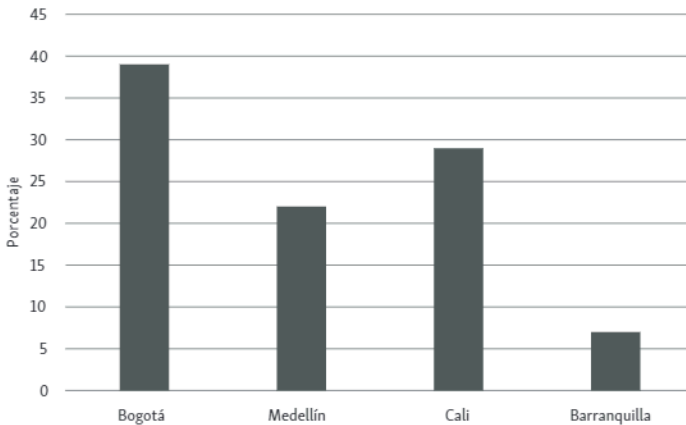
Acuerdo de Paz, y un escenario caracterizado por el recrudecimiento a las violaciones de los derechos humanos, expresada sobre todo en los asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos.

## El lugar y la temporalidad

### Las ciudades

Aunque desde finales del siglo xx la mayor parte de las movilizaciones se han dado en espacios urbanos (Archila Neira, 2021, p. 75), las principales ciudades reflejan circunstancias cambiantes relacionadas con las movilizaciones sociales desarrolladas en la defensa de los derechos humanos (figura 1).

**FIGURA 1.** Ciudades de las movilizaciones



*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

La figura 1 muestra el carácter urbano y de metrópoli que las movilizaciones sociales en defensa de los derechos humanos tuvieron durante el 2018 en Colombia. En todo caso, no hay que perder de vista lo señalado por Ana María Restrepo, de que estos lugares muestran algo que sobrepasa un mero mapa de acciones, y dan pistas “sobre los espacios de resistencia, el poder de convocatoria de las organizaciones y su capacidad de disponer los motivos de la

lucha a través de la generación de alianzas y empatías” (Restrepo Rodríguez, 2021, p. 254). De acuerdo con los datos arrojados, Bogotá (38,8 %) fue la ciudad donde mayor número de movilizaciones se dio, le siguieron Cali (28,6 %), Medellín (21,8 %) y, con un porcentaje mucho menor, Barranquilla (6,8 %), ciudades que en términos de posicionamiento económico y de crecimiento están catalogadas como las más importantes.

Si bien esta investigación ubicó el estudio de la protesta social en las cuatro primeras ciudades del país y, por lo tanto, no hay una valoración metódica de los registros en otras ciudades intermedias o periféricas, es evidente que el desarrollo económico y social de las grandes ciudades se impone también como un detonante de la inconformidad de la sociedad civil en torno a la defensa de los derechos humanos, de lo cual se ocupa este estudio. Ahora bien, en relación con esta tipología de derechos se ubica la lucha por la defensa de la educación y de las condiciones dignas de trabajo en un primer renglón de las movilizaciones sociales, sobre todo en el año 2018.

Se muestra que la capital supera ampliamente a las otras tres ciudades en la capacidad de movilización en defensa de los derechos humanos, lo cual es importante pues no se puede olvidar el contexto que la caracteriza y lo que en los tiempos recientes se ha ido forjando como cultura política. No se trata solo de entender estos resultados a la luz de una explosión demográfica creciente, sino también a una tradición histórica que ha ido configurando a la ciudad como epicentro de las luchas entre un poder emergente y una tradición que parece ir perdiendo cada vez más terreno. Bogotá se ha constituido en el escenario desde el cual los grupos alternativos y con ellos los movimientos que le dan vida, cobran mayor importancia; lo cual genera las condiciones para que nuevos procesos de lucha fluyan en la defensa por la dignidad de la vida expresada en la apropiación de los derechos políticos, culturales y ciudadanos.

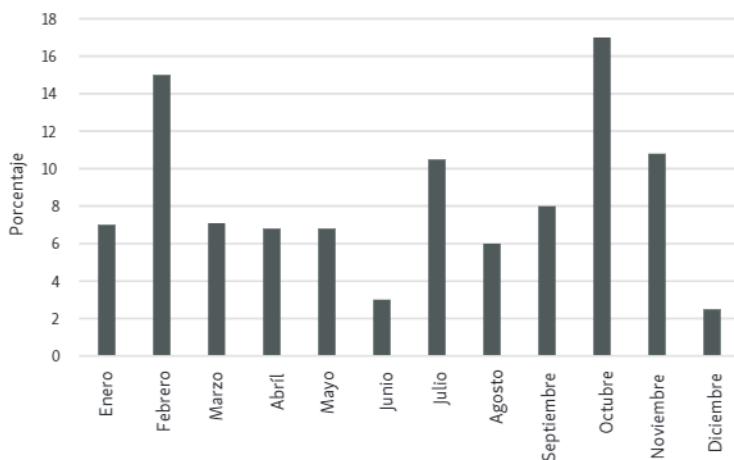
Esta muestra cuantitativa revela un fenómeno interesante y es que, aunque las movilizaciones en defensa de los derechos humanos se corresponden con la importancia de las ciudades en las que acontecen, es decir, a las ciudades más importantes se les va aparejado el mayor número de movilizaciones sociales, el orden

de importancia no se expresa de manera literal con el orden de las manifestaciones en el caso particular de la ciudad de Cali, pues aun siendo ella la que ocupa un tercer lugar en importancia frente al desarrollo social, económico y poblacional, aparece como la segunda ciudad con el número de movilizaciones sociales en defensa de los derechos humanos, por encima de la ciudad de Medellín, que se posiciona como la segunda ciudad en importancia en el país.

Después de Bogotá, en el número de movilizaciones sociales llevadas a cabo durante el 2018 está la ciudad de Cali, que ocupa el tercer lugar en posicionamiento económico y social del país. La ciudad de Cali se ha convertido en las últimas décadas en el lugar de migración de muchos colombianos que, por razones del conflicto y la violencia que genera, encuentran en esta metrópoli la esperanza de unas mejores condiciones de vida. Estos territorios fuente de las poblaciones migrantes son, en su mayoría, colindantes con el Valle del Cauca —los departamentos del Cauca, Caquetá, Nariño— y en general los que corresponden al suroccidente colombiano. La convergencia de esta población, cuyas vidas han sido tocadas de manera directa por el conflicto armado, hace que respecto a la defensa de los derechos humanos, tengan mayor sensibilidad y estén dispuestos a un compromiso por la defensa de aquello que sienten les ha sido vulnerado. Igualmente, la capital del Valle en los últimos años ha mostrado un viraje hacia tendencias políticas más liberales y de las llamadas izquierdas que permiten una cultura menos resignada y más contestataria y una disposición a las movilizaciones y a la consciencia por la búsqueda de mejores condiciones sociales.

### **La temporalidad**

La mayoría de estas movilizaciones sociales se desarrollaron en los meses de octubre (17,5%) y noviembre (10,7%) del 2018. El mes de octubre estuvo marcado por el paro de los estudiantes universitarios, que se movilizaron por el derecho a la educación, exigiendo al Gobierno nacional el aumento para la financiación de la educación pública, el derecho a la protesta pacífica y el rechazo a los actos de corrupción que se presentan en algunas universidades (figura 2).

**FIGURA 2.** Meses de movilización social durante el 2018

*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

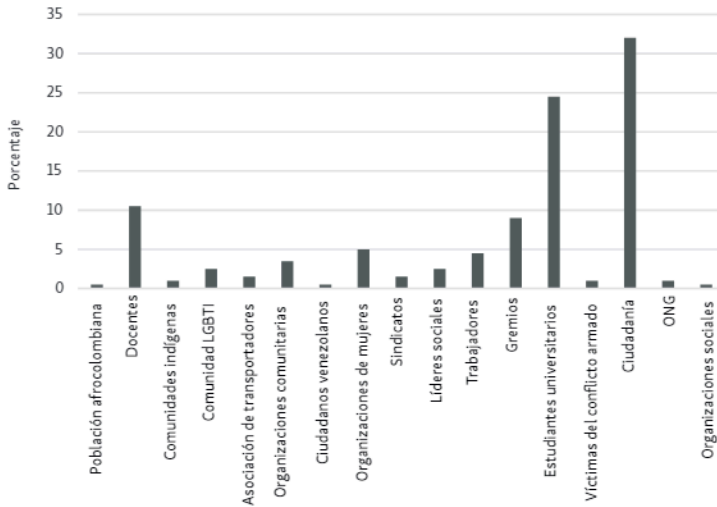
### Los actores

Los actores se definen y organizan en términos de la identidad colectiva que opera como un marco de significación colectiva, el cual diferencia a un grupo-actor de otro. De acuerdo con Torres (2002), esta identidad se refiere al conjunto de atributos, de afinidades y diferencias que limitan la construcción simbólica de un nosotros frente a un ellos. Se trata de una serie de rasgos distintivos que proporcionan un discurso, un sentido de lucha, una identidad individual que se compagina con las experiencias colectivas (figura 3).

De acuerdo con los datos arrojados por la investigación, en relación con los actores desencadenantes de las movilizaciones sociales, se encuentra que la mayoría fueron llevadas a cabo por la ciudadanía, (31,1%), seguidas de los estudiantes universitarios (24,3%), docentes del sector oficial (10,2%), distintos gremios (8,7%), organizaciones de mujeres (4,9%), trabajadores del sector público

y privado (4,4 %) y líderes sociales (2,4 %). Es posible constatar que en las movilizaciones de los estudiantes que integran los movimientos universitarios, sobre todo de universidades como la Nacional de Bogotá, la del Valle en Cali, la de Antioquia en Medellín, son similares las formas de movilización y protesta social en las calles, las consignas políticas, las demandas frente al Estado. Otro tanto podría decirse de los movimientos de mujeres, que a pesar de tener un bajo porcentaje no son menos significativos. Aquí, la reivindicación de los derechos de la mujer y las denuncias y el rechazo a las altas tasas de feminicidios se convierten en un incentivo de organización social. De acuerdo con Medicina Legal, entre 2017 y el 2018, 1724 mujeres fueron asesinadas en Colombia y la situación viene en aumento desde 2015 (*El Espectador*, 2018).

**FIGURA 3. Actores desencadenantes de las movilizaciones**

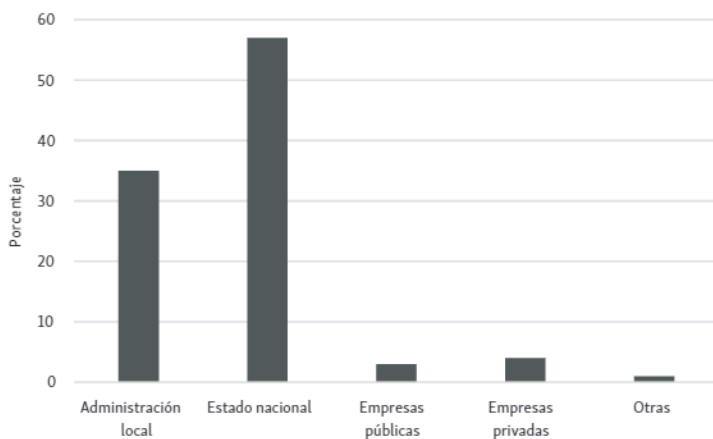


*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

La mayoría de estas movilizaciones se desarrollaron contra el Gobierno nacional (56,3 %), y el gobierno local (35,0 %). En un porcentaje muy inferior se encuentran las empresas privadas (3,9 %) y las empresas públicas (2,9 %). Desde el marco de los derechos humanos, esto se explica por el hecho de que aun cuando las obligaciones que tienen los Estados de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos económicos, sociales y culturales se expresan de manera disímil según los tratados, de modo general, las personas asumen que la obligación básica de los Estados es adoptar medidas apropiadas con el propósito de alcanzar la plena efectividad de estos derechos, hasta el máximo de los recursos de que se disponga.

De modo general, puede señalarse que, para diversos actores y movimientos sociales en Colombia, el Estado sigue apareciendo como la figura de poder más visible y, además, como un agente represivo que actúa de forma radicalizada con los opositores. Debe tenerse también en cuenta que la frecuencia en el número de movilizaciones emprendidas por la ciudadanía, y los reclamos por derechos políticos y civiles al Estado, constituyen una crítica a la institucionalidad que limita el pleno ejercicio de estos derechos (figura 4).

**FIGURA 4.** Actores contendores de las movilizaciones



*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

Es necesario tener en cuenta que, como bien lo ha señalado Tilly, la entrada de un nuevo miembro en la comunidad política tiende a producir violencia colectiva, porque los miembros existentes se muestran dispuestos a resistir con los medios coercitivos a su disposición y los miembros aspirantes tienden a reforzar sus demandas con el uso de la violencia, y porque cada uno define la acción del otro como ilegítima y, por tanto, necesita de medios extraordinarios de coerción (Tilly, 1978, p. 46). El nuevo gobierno de Iván Duque se enfrentó a una ciudadanía cansada de los métodos tradicionales de la política, que pide cambios, no solo en la forma de gobernar sino en el rol mismo del Estado. El paro de noviembre de 2018, protagonizado en su mayoría por estudiantes y centrales obreras de todo el país, además de exigir al gobierno un mayor financiamiento para la educación, e ir en contra de la reforma tributaria que se tramitaba en el Congreso, exigía una apertura del Estado y el cumplimiento del Acuerdo de paz firmado por el gobierno de Juan Manuel Santos con las Farc el 26 de septiembre de 2016, el cual tuvo como uno de sus resultados la emergencia de una nueva categoría social: el territorio, expresado en las numerosas consultas populares adelantadas por diversos actores —campesinos, indígenas, afrocolombianos—, que luchan por la defensa de sus territorio y de los ríos. El territorio y la paz territorial implican que las propuestas y acciones alrededor de la paz sean construidas desde los mismos territorios, con los sectores que los integran, teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto.

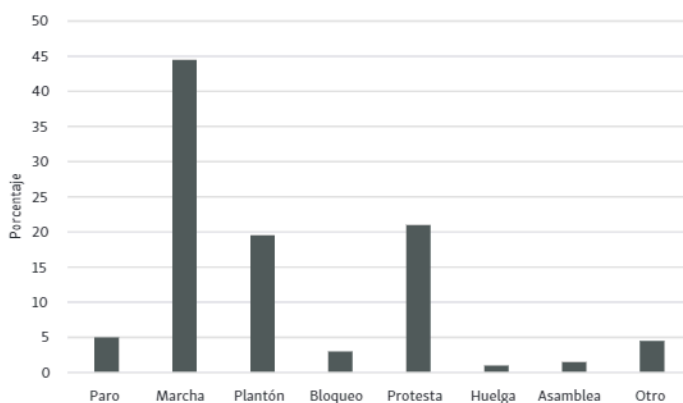
También es necesario tener en cuenta el rol que ha desempeñado por el Estado, generalmente de confrontación contra la movilización, aunque en algunos momentos negociador, lo cual expresa la paradoja entre violencia y democracia que aparece como un rasgo distintivo de la historia reciente de Colombia (Archila Neira, 2022, p. 95). En este rol influye la orientación ideológica del Gobierno. Los gobiernos de izquierda son menos propensos a tomar medidas enérgicas contra las movilizaciones y protestas, en tanto los de derecha o conservadores es más probable que lo hagan (Aytaç et al., 2017, p. 72).

## Repertorios y modalidades de las movilizaciones sociales

De acuerdo con Tilly y Wood, los repertorios de los movimientos sociales se caracterizan por “la creación de coaliciones y asociaciones con un fin específico, reuniones públicas, procesiones solemnes, vigiliyas, mítines, manifestaciones, peticiones, declaraciones a y en los medios públicos, y propaganda” (Tilly y Wood, 2010, p. 22).

A la hora de hacer sus demandas, los actores sociales utilizan diferentes repertorios o modalidades de acción colectiva como son: el paro, las marchas, la protesta, la huelga, entre otras. Se trata de distintas estrategias mediante las cuales se expresan las inconformidades y los reclamos ante el Estado, y que buscan, además, posicionar estas demandas en el debate público. Desde la teoría de los derechos humanos, se entiende por repertorio el tipo de acción política que busca la reivindicación de la dignidad humana o la agitación de la opinión pública con fines políticos, que van más allá de la búsqueda de garantía de los principios jurídicos. Para el caso de esta investigación, encontramos que la marcha (44,6 %) fue la modalidad más utilizada por los actores sociales en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, durante el 2018, seguida de la protesta (20,4 %), el plantón (19,4 %) y, con un porcentaje menor, aunque más determinante, el paro (4,9 %) (figura 5).

FIGURA 5. Modalidad de la movilización



Fuente: elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

Estas modalidades cambian de acuerdo con los actores. Aunque el paro es una estrategia más efectiva que otras, durante el 2018 no fue el paro sino la marcha la más utilizada por la gente en las ciudades objeto de estudio. Que sobresalgan las marchas o los plantones puede explicarse por el incipiente grado de consolidación y organización de muchos actores, su falta de trayectoria y de proyección política, así como la rotación de sus miembros. Un caso distinto se presenta en las organizaciones sindicales y de trabajadores, y en los movimientos estudiantiles universitarios, donde el nivel de organización y la capacidad de convocatoria son mayores, y el paro es su principal repertorio de movilización. En las organizaciones sindicales y de trabajadores existe un legado de varios años de movilización y protesta social, lo que les permite una mayor capacidad de convocar a nuevos actores, así como un discurso y unas prácticas más estructuradas dentro de los marcos de su acción.

Además de las marchas y plantones está la protesta. La disposición a usar la protesta como forma de acción colectiva es mucho más extendida. Se puede afirmar junto con Tarrow (1988), que la protesta está caracterizada por una fase de identificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, en la que los sectores más movilizados, a través de la difusión de la acción colectiva, logran movilizar a aquellos que están menos movilizados.

### **Tipos de derechos exigidos en las movilizaciones**

En 1948 la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció en el ámbito internacional los derechos humanos fundamentales, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Dieciocho años después, en 1966, se reconoció, a través de pactos y tratados internacionales, la protección jurídica de los derechos civiles y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales. De modo general, se pueden definir los derechos humanos como derechos subjetivos, garantizados por el derecho internacional, destinados a proteger los intereses más fundamentales de la persona humana, y subsidiarios en lo que respecta a las garantías nacionales. Además, son también derechos morales y derechos legales que operan de

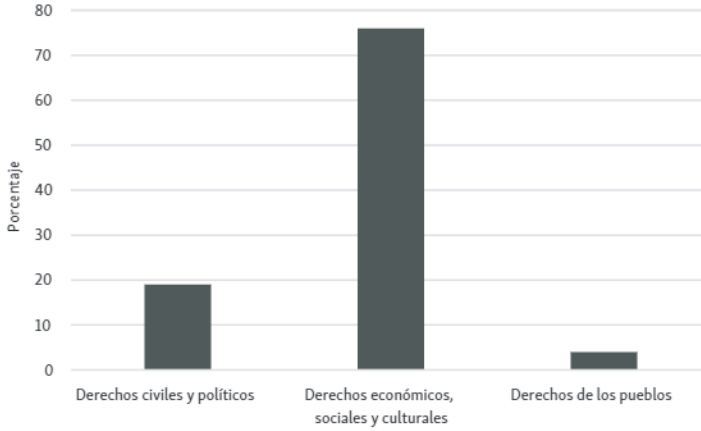
marco tanto para la acción estatal, como para la movilización y acción colectiva de distintos grupos y actores que se movilizan por su exigibilidad.

En relación con la acción colectiva, se trata de dilucidar y comprender por cuáles derechos la gente se ha movilitado y actúa colectivamente, cuándo, en qué ciudad y cuáles han sido los logros alcanzados por estas movilizaciones. En Colombia, existe una crisis generalizada en materia de derechos humanos. La persecución y el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos, el desplazamiento interno, la creciente desigualdad, los continuos feminicidios y las violencias contra los niños y niñas, son algunas de las expresiones de esta crisis, y todo esto ocurre a la luz de un Estado que parece inoperante. Aunque tras el Acuerdo de paz, el Estado avanzó en establecer garantías para los derechos humanos, que van más allá de la norma, los asesinatos de defensores de derechos humanos y activistas comunitarios han ido en aumento desde el 2018, lo mismo que el desplazamiento forzado y los feminicidios. La gente se ha movilitado no solo para expresar su rechazo a las violaciones de los derechos humanos y la necesidad de su protección, sino también, y, sobre todo, para exigir al Estado un cambio social basado en derechos. En este sentido, como plantea Bobbio, la exigencia de los derechos humanos por los ciudadanos, aspira a la complementariedad entre igualdad y libertad. La razón de ser de ciertos derechos económicos y sociales como el de la educación, es “igualitaria”, busca disminuir la brecha entre quienes tienen y quienes no tienen acceso (Bobbio, 1991, p. 47). De ahí que no se trata únicamente de saber cuál es el fundamento de los derechos humanos, sino también de su garantía y protección (Bobbio, 2000, p. 128) pues como bien lo señala Herminda del Llano, el reconocimiento de un derecho es irrelevante, si no funcionan las instituciones que garanticen su respeto y cumplimiento (del Llano, 2005, p. 13).

De acuerdo con los datos arrojados por la investigación, el mayor número de movilizaciones sociales que se dieron durante el año 2018 en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, fueron en reclamo de los derechos económicos, sociales y culturales (75,7%), y dentro

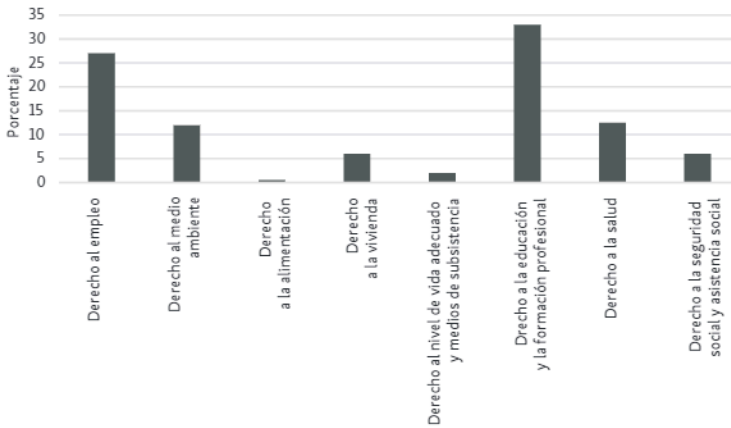
de estos, por el derecho a la educación y formación profesional (25,7 %), seguido por el derecho al trabajo (21,4 %); el derecho a la salud (9,7 %); y el derecho al medioambiente (9,2 %) (figuras 6 y 7).

**FIGURA 6.** Tipología general de los derechos humanos



Fuente: elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

**FIGURA 7.** Derechos económicos, sociales y culturales



Fuente: elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

A los derechos económicos, sociales y culturales les siguen los derechos civiles y políticos (19,4 %), y, por último, con una cifra muy inferior, los derechos de los pueblos (4,4 %). Dentro de los derechos civiles y políticos, el derecho a la vida fue por el que más movilizaciones se dieron (7,8 %), seguido del derecho contra la discriminación (4,4 %). En relación con los derechos de los pueblos, el derecho a la paz se halla a la cabeza (1,5 %), seguido del derecho a la protección de defensores de derechos humanos (1,0 %) y el derecho de los pueblos indígenas (1,0 %) (figura 8).

Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los derechos civiles y políticos que se refieren sobre todo a la defensa de las libertades individuales frente al Estado y la participación de los ciudadanos en la vida pública, los derechos económicos, sociales y culturales son derechos que el Estado tiene la responsabilidad y la obligación de llevar a la práctica, a través de dispositivos legales y de los recursos necesarios para materializarlos (Nun, 2000, p. 45).

El derecho a la educación está consagrado en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De acuerdo con este, los Estados

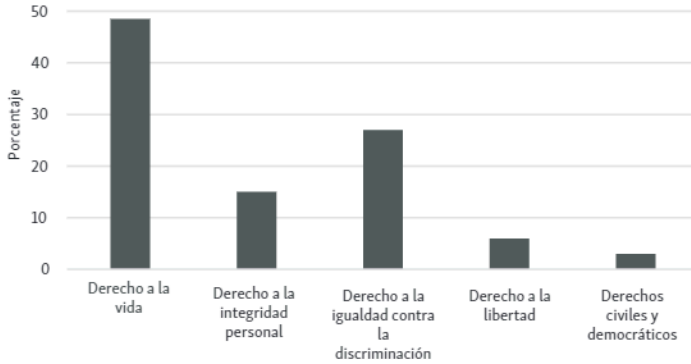
reconocen el derecho de toda persona a la educación y conciben en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. (1966, p. 5)

La educación no solo es concebida como un derecho humano intrínseco, sino además como un medio para que permita a muchas personas salir de la pobreza.

El 10 de octubre de 2018, estudiantes de 34 universidades oficiales marcharon en las calles exigiendo un aumento en el financiamiento para la educación en el Presupuesto General de la Nación del 2019. El Sistema Universitario Estatal aseguraba que había un déficit de aproximadamente 19 billones de pesos. Sin embargo, además de la crisis económica, la educación pública en Colombia también enfrenta otros problemas graves como la corrupción, que

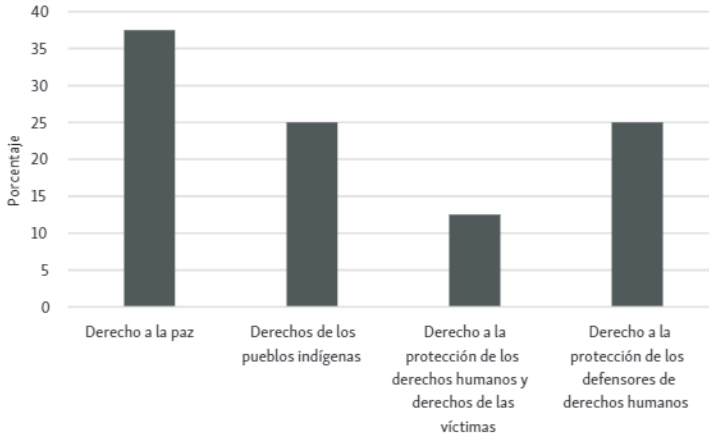
ataca por igual a universidades públicas y privadas —tal fue el caso de Universidad Autónoma del Caribe y la Universidad INCCA de Bogotá durante el 2018—, y la baja cobertura y calidad, sobre todo en la educación técnica, una de las más atrasadas de la región. Estos problemas han subrayado la necesidad de que el gobierno de Iván Duque, que comenzó en agosto del 2018, emprendiera profundos cambios en la educación en Colombia (ver *El Nuevo Siglo*, 2018b).

**FIGURA 8.** *Derechos civiles y políticos*



*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

**FIGURA 9.** *Derechos de los pueblos*



*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

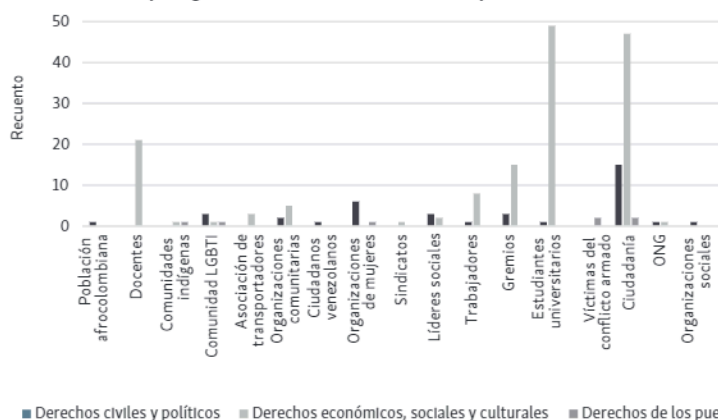
Sobre el derecho al trabajo, este se halla contemplado en los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, pp. 2-4), en los que se señala que los Estados reconocen “el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”. En Colombia, aparte de la tercerización del empleo, las garantías para el bienestar de los trabajadores como la protección social, un buen nivel de ingresos y la estabilidad son mínimas. De acuerdo con un estudio sobre precariedad laboral de Cuso Internacional en el 2018, presentado por la revista *Portafolio*, el 86,1 % de las personas que residen en las ciudades de entre 14 y 28 años de edad, de estratos 1 y 2, trabaja sin poder ejercer plenamente sus derechos como trabajadores, ni gozar de los beneficios de un contrato convencional. Esto lleva a que muchos jóvenes subsistan en condiciones de pobreza y exclusión. De acuerdo con la investigación en curso:

Esta precariedad forma parte de un sistema que erosiona el goce pleno de los derechos. Además del derecho al trabajo, esta población sufre diversos grados de exclusión del derecho a la salud, la educación, la vivienda digna, la protección social y otros derechos fundamentales para el ejercicio pleno de la ciudadanía. (*Portafolio*, 2018)

En Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla se presentaron durante el 2018, 57 movilizaciones en reclamo del derecho al trabajo, la mayoría de estas, convocadas por centrales sindicales y de trabajadores, sobre todo de maestros del sector público, gremios de transportadores y pilotos de la aerolínea Avianca. Algunas de estas protestas se dieron por incumplimientos del Gobierno a acuerdos pactados con anterioridad, como en el caso de los maestros de colegios públicos, otras por reclamo de aumentos salariales como la huelga de los pilotos de Avianca. Si se examinan los actores desencadenantes en relación con el tipo de derechos (figura 10), se encuentra que, después de los estudiantes universitarios, son

los docentes, los trabajadores y algunos gremios quienes más se han movilizado para exigir al Estado la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (ver *El Nuevo Siglo*, 2018a).

**FIGURA 10.** Tipología de los derechos humanos por actores desencadenantes



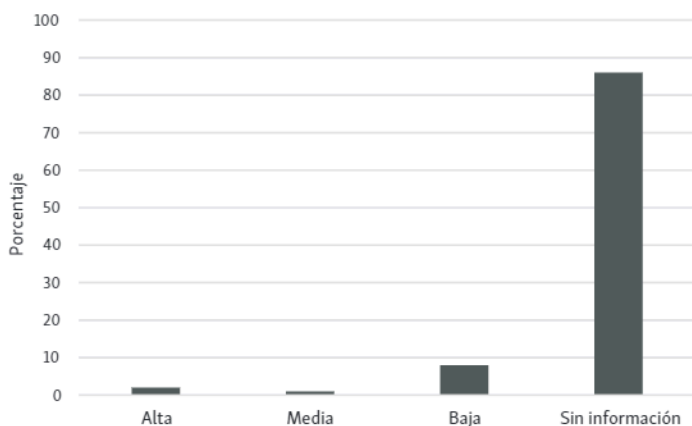
*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

Ahora bien, al analizar en conjunto las movilizaciones de los diferentes actores por los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y los derechos de los pueblos, se observa que durante el 2018 se produjeron en las ciudades objeto de estudio, dos tendencias distintas: por un lado, el reclamo de garantías a los derechos de segunda generación como el derecho a la educación, al trabajo, a la salud, que la gente asume, son responsabilidad del Estado y, por otro, una serie de movimientos y protestas contra las violaciones de derechos humanos, muertes de líderes sociales, asesinatos de mujeres y niños, que buscan, además de reclamar al Estado, interpelar a la política y al conjunto de la sociedad. En este sentido, aunque, a partir de la descripción y el análisis llevado hasta ahora, se ha identificado que el derecho a la educación y el derecho al trabajo son los principales móviles de las movilizaciones sociales acaecidas en las cuatro principales ciudades capitales del país durante el 2018, el derecho a la vida y el derecho a la paz no son menos importantes, pues configuran un nuevo campo de movilización, sobre todo tras la firma de los acuerdos de paz en el año 2016.

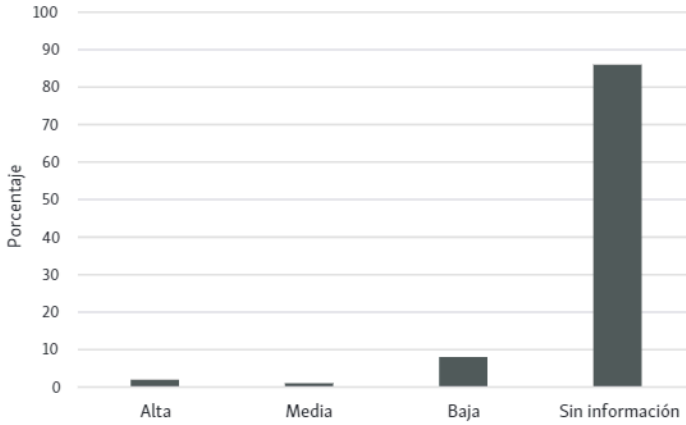
## Grado de organización y capacidad de convocatoria de los actores

Otros aspectos que se deben tener en cuenta en el análisis de las movilizaciones sociales son el grado de organización y la capacidad de convocatoria de los actores a la hora de movilizarse. En este sentido, y aunque la información obtenida a partir de los registros de prensa es limitada en la identificación de estos aspectos, es posible ver que el grado de organización varía de acuerdo con los actores, siendo en algunos casos alto, como en el de las centrales obreras y los estudiantes universitarios, y en otros, bajo, como en las mujeres o personas pertenecientes al grupo LGBTI. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, dada la diversidad de actores involucrados, existen diferentes escalas y grados de organización, así como capacidad de convocatoria. Así mismo, se debe considerar que, a partir del año 2010, como lo muestran algunos estudios (Cruz, 2017), se ha dado un aumento significativo en la capacidad de los diversos actores de agenciar protestas de gran magnitud, así como de construir estructuras de movilización unificadas y de articular diversos actores y grupos en torno a reclamos y reivindicaciones comunes (figuras 11 y 12).

**FIGURA 11.** Grado de organización de los actores desencadenantes



*Fuente:* elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

**FIGURA 12.** Capacidad de convocatoria de los actores desencadenantes

Fuente: elaboración propia elaborada a partir de los datos arrojados por los documentos investigados (2022).

## Discusiones preliminares y conclusiones

En Colombia, donde el Estado pocas veces aparece como una instancia unificadora de las fuerzas sociales y donde la sociedad altamente fragmentada se sostiene sobre la base de la precariedad económica y la desigualdad, la movilización social ha terminado por constituirse en una forma de lucha que tiene por interés la universalización de los derechos y de la democracia. En este sentido, también opera como un mecanismo a través del cual “distintos sectores sociales en el país han buscado llamar la atención del Estado, manifestar su descontento, reivindicar sus derechos y muchas veces, visibilizar sus plataformas de acción política” (Barrera et al., 2016, p. 13).

El análisis desarrollado hasta el momento, aunque somero, ha permitido identificar que, entre los diversos motivos de movilización, que incluyen servicios públicos, políticas estatales, incumplimientos, la defensa por el derecho a la educación fue el mayor móvil de protesta social durante el 2018. Desde la perspectiva de los derechos humanos, este derecho corresponde a los

derechos de segunda generación, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales. La medición muestra que, de las 161 protestas y manifestaciones sociales asociadas a esta tipología de derechos, 53 fueron exclusivamente en defensa de la educación pública, gratuita y de calidad.

Ha sido tradición que las manifestaciones o la protesta social se haga, en la mayoría de los casos por parte de los movimientos obreros, los sindicatos y las organizaciones que buscan respuestas a sus demandas por unas condiciones más dignas de trabajo. Como bien se muestra en los estudios sobre movilización social, las primeras organizaciones de este tipo buscaban reivindicaciones de tipo material, mejora de los salarios, una jornada de trabajo razonable, prestaciones, entre otras. Ahora los movimientos se han desplazado hacia la búsqueda de garantías sobre los derechos que se asumen innegociables e ineludibles. La lucha se ubica entonces por demandar el cumplimiento de los acuerdos sociales bajo los cuales el ciudadano se reconoce como miembro de la colectividad, no se trata ya de solicitar, pedir, buscar, demandar del otro algo a lo que no esté obligado por ley y por responsabilidad ética.

Es importante comprender que la introducción del derecho internacional de los derechos humanos es clave para considerar a la educación como un derecho fundamental, ya que desde este enfoque los Estados están en la obligación de crear mecanismos de aplicación realistas y efectivos para garantizar este derecho, destinando los recursos que sean necesarios dentro de sus presupuestos nacionales.

Amparados en el marco de este orden legal, durante el 2018 los estudiantes universitarios marcharon a las calles en defensa de la educación pública bajo la demanda de mayores recursos para la educación. Si bien no está establecido que en el nivel superior la educación ha de ser gratuita, sí es un imperativo para el Estado ir —progresivamente— garantizando cada vez más los recursos no solo necesarios sino suficientes para que la mayoría de los ciudadanos, en condiciones y deseos de formación, puedan acceder a la educación pública. Cabe recordar que aun cuando la educación se establece como un derecho de segunda generación,

se ha constituido en un derecho fundamental dado que a partir de este se garantizan otros derechos que propenden por la dignidad de la vida humana.

Los movimientos estudiantiles convocados por las universidades públicas de todo el país y apoyados por algunas universidades privadas, tienen como bastión de lucha la exigencia de mayor presupuesto para la educación. Para el Gobierno el presupuesto asignado ha sido el mayor en la historia, debería ser suficiente pues la nación no cuenta con mayores recursos que permitan su incremento. En tal sentido, el movimiento responde que el problema no es la falta de recursos de parte del Estado sino la cantidad que se asigna y la manera en que se distribuye, al hacer los cálculos, se identifica que es posible mayor presupuesto pensando más en la necesidad de formar a los jóvenes del país en lugar de tratar el sistema educativo desde una visión gerencial que busca réditos y ganancias. Las universidades públicas han venido acumulando un déficit que supera el billón de pesos como consecuencia de la Ley 30 de educación superior, pues produce una forma de financiamiento que no se corresponde con las necesidades reales de las universidades y su expansión y crecimiento. Es necesario partir del reconocimiento de la educación como un derecho fundamental y no como un servicio que se pueda mercantilizar y medir con los estándares de la fábrica o la empresa.

Por otra parte, el análisis desarrollado se evidencia un número creciente de movilizaciones en reclamo de la defensa de la vida y la paz como derechos de la ciudadanía. De acuerdo con Tilly, el origen de los derechos está íntimamente relacionado con la historia de los procesos de negociación y luchas por la inclusión, así como por las posibilidades de reconocimiento por la pertenencia a una comunidad política (Tilly, 1978). Aunque el derecho a la vida se encuentra enmarcado dentro de los derechos humanos civiles y políticos, o también llamados derechos de primera generación, su garantía, sobre todo a la vida digna, se hace más difícil en sociedades caracterizadas por los conflictos armados y la pobreza. El derecho a la vida va de la mano con el derecho a la paz, un derecho fundamental de la tercera generación, que ha comenzado a movilizar

a ciudadanos de distintas partes del mundo, sobre todo de países que han sido históricamente afectados por el conflicto armado o atraviesan por una crisis aguda en materia de derechos humanos. En Colombia, como ya hemos señalado, las distintas modalidades de la acción colectiva y en general de la protesta social en defensa de los derechos humanos, están relacionados con elementos del conflicto nacional y la violencia, entre cuyos rasgos más comunes se hallan las desapariciones forzosas, los feminicidios, el maltrato y asesinato de menores, la persecución y asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Si se observan las movilizaciones sociales que se llevaron a cabo en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla en rechazo por el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos, y en reclamo del derecho a la vida, se halla que la mayoría fueron protagonizadas por organizaciones de mujeres, líderes sociales, organizaciones comunitarias y víctimas del conflicto armado. En el caso de las protestas contra los feminicidios, la mayoría ocurrió en Bogotá y Medellín, ciudades que presentan los índices más altos en esta materia. Junto al derecho a la vida, también se exige el derecho a la paz. Aunque este tema se desarrollará en capítulos posteriores, valga decir que la exigencia del derecho humano a la paz, visible en las movilizaciones sociales del año 2018, pone en el foco el reconocimiento de los ciudadanos de su dignidad como seres humanos y la necesidad de abrir espacios para la conformación de una sociedad más inclusiva y respetuosa de la diferencia y la pluralidad, que exige al Estado asumir la cuota de responsabilidad que ha tenido en el conflicto interno colombiano y ser garante de la paz.

### **Conclusiones**

El 2018 se caracterizó no solo por la implementación de algunos puntos centrales de los acuerdos de paz, y por el cambio de gobierno, sino también por un realce de las movilizaciones sociales. En este trabajo se discutió sobre los actores sociales que desencadenaron las movilizaciones sociales, así como aquellos encargados de contenerlas, y el tipo de derechos exigidos. Si bien

el enfoque de esta investigación son los derechos humanos, los hallazgos aquí reseñados son relevantes más allá de este contexto. En este sentido, se tuvieron en cuenta otras variables como los repertorios de la acción colectiva, el grado de organización y la capacidad de convocatoria de los actores desencadenantes. Estos resultados también pueden ayudar a la formulación de políticas públicas. El reconocimiento de los derechos humanos en el derecho positivo conlleva la formulación de políticas públicas, y las movilizaciones de los ciudadanos en reclamo de la protección y garantía de determinados derechos son, el marco de orientación de la acción del Estado frente a problemas socialmente relevantes. Por último, esta pesquisa sirve de aproximación a otros investigadores y académicos para entender mejor el contexto de las movilizaciones sociales, sus logros y limitaciones en materia de derechos humanos, y la manera en que el Estado ha respondido.

## Referencias

- Archila Neira, M. (2021). Trayectoria de las luchas sociales, 1975-2015. En M. Archila Neira, M. C. García Velandia, L. Parra Rojas y A. M. Restrepo Rodríguez, *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975-2015* (pp. 63-69). Cinep.
- Archila Neira, M. (2022). Control de las protestas: Una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015. En M. Archila Neira, M. C. García Velandia, L. Parra Rojas y A. M. Restrepo Rodríguez, *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975-2015* (pp. 95-152). Cinep.
- Aytaç, S., Schiumerini, L. y Stokes, S. (2017). Protests and repression in new democracies. *Perspectives on Politics*, 15(1), 62-82. doi: <https://doi.org/10.1017/S1537592716004138>
- Barrera, V., Coronado, S., García, M., Guzmán, T. y Hoyos, C. (2016). *Tendencias de la movilización social en municipios críticos para el posconflicto: principales hallazgos*. Cinep/PPP.
- Bobbio, N. (1991). Igualdad y dignidad de los hombres. En *El tiempo de los derechos* (R. de Asís Roig, trad.), (pp. 37-52). Sistema.

- Bobbio, N. (2000). El problema de la guerra y las vías de la paz. En *El problema de la guerra y las vías de la paz* (J. Binaghi, trad.) (pp. 21-94). Gedisa.
- Cruz, E. (2017). *Caminando la palabra. Movilizaciones sociales en Colombia (2010-2016)*. Desde Abajo.
- del Llano, H. (2005). *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Anthropos.
- El Espectador* (2018, 1 de noviembre). Entre 2017 y 2018 han sido asesinadas 1.724 mujeres en Colombia: Medicina Legal. <https://www.elespectador.com/politica/entre-2017-y-2018-han-sido-asesinadas-1724-mujeres-en-colombia-medicina-legal-article-821463/>
- El Nuevo Siglo* (2018a, 22 de febrero). Presión docente a Santos: seis paros en 8 años. <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/presion-docente-santos-seis-paros-en-8-anos>
- El Nuevo Siglo* (2018b, 25 de abril). Universitarios adelantan marchas en todo el país <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/universitarios-adelantan-marchas-en-todo-el-pais>
- López, J. (2013). Los derechos humanos en movimiento: una revisión teórica contemporánea. *Espiral (Guadalajara)*, 20(56), 9-37.
- Nun, J. (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica.
- Organización Mundial del Comercio [OMC] (2020). *Informe Anual 2020*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/anrep20\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/anrep20_s.htm)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, 16 de diciembre). [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_sp.pdf)
- Portafolio* (2018). 3,2 millones de jóvenes trabajan en precariedad. <https://www.portafolio.co/economia/empleo/3-2-millones-de-jovenes-trabajan-en-precariedad-523544>
- Restrepo Rodríguez, A. M. (2021). El espacio en movimiento. Cómo pensar la producción del espacio en cuarenta años de luchas sociales en Colombia. En M. Archila Neira, M. C. García Velandía, L. Parra Rojas y A. M. Restrepo Rodríguez, *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975-2015* (pp. 241-264). Cinep.

- Stammers, N. (2009). *Human rights and social movements*. Pluto Press.
- Tarrow, S. (1988). National politics and collective action: Recent theory and research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology*, 14, 421-440. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.so.14.080188.002225>
- Tilly, C. (1978). *Interests organization, and mobilization. An urban World*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Tilly, C. y Wood, L. (2010). *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes hasta Facebook*. Crítica.
- Torres, A. (2002). *Movimientos sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos*. UNAD.



## Sobre los autores

### **Yolanda Rodríguez-Rincón**

Filósofa por la Universidad Nacional de Colombia y licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con Maestría en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y un DEA en Science Politique en el Institut d'Études Politiques (Francia). Doctoranda en Estudios Políticos en la Universidad Nacional de Colombia, Docente de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Directora del proyecto Saberes, Prácticas y Experiencias de las personas defensoras de derechos humanos en la reconfiguración de lo público (2020-99), financiado por la ESAP. Integrante del grupo de investigación Organizaciones, gestión y políticas públicas (REDES) de la ESAP, Bogotá.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4567-4351>

Correo electrónico: [yolanda.rodriguez@esap.edu.co](mailto:yolanda.rodriguez@esap.edu.co)

### **Eleonora Salazar Londoño**

Licenciada en Filosofía y Letras por la Universidad Tomás, con especializaciones en: Seguridad Social Integral de la Corporación Universitaria Nueva Colombia y Pedagogía y Docencia Universitaria

de la Universidad La Gran Colombia. Magíster en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica por la Universidad Libre de Colombia. Docente de cátedra de posgrados en la ESAP. Integrante del grupo de investigación Organizaciones, gestión y políticas públicas (REDES) de la ESAP, Bogotá y coinvestigadora del proyecto Saberes, Prácticas y Experiencias de las personas defensoras de derechos humanos en la reconfiguración de lo público (2020-99), financiado por la misma institución.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7821-439X>

Correo electrónico: [eleosala@esap.edu.co](mailto:eleosala@esap.edu.co)

### **Giovanny Steven Suelto Bautista**

Administrador público por la ESAP, Bogotá. Director del programa radial Géneros en Controversia, con experiencia investigativa en derechos humanos, posconflicto e innovación pública. Interés en estudios de género, diversidad sexual, políticas públicas y comunicación política.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2297-7036>

Correo electrónico: [giovanny.suelto@gmail.com](mailto:giovanny.suelto@gmail.com)

### **Lyda Marcela Herrera-Camargo**

Profesora e investigadora del grupo interdisciplinario de investigación en Modernización y Administración de lo Público (GRIMAP) de la ESAP. Administradora pública y especialista en Alta Dirección del Estado por la ESAP, magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos por la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Educación con especialidad en Educación Superior por la Universidad Internacional Iberoamericana. Estudiante del doctorado en Políticas Públicas de la IEXE Universidad.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8551-6609>

Correo electrónico: [lydam.herrera@esap.edu.co](mailto:lydam.herrera@esap.edu.co)

### **Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches**

Profesor e investigador del grupo interdisciplinario de investigación en Modernización y Administración de lo Público (grimap) de la esap. Licenciado en Ciencias de la Educación,

Ciencias Sociales y Económicas, especialista en Evaluación y magíster en Historia.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1690-7259>

Correo electrónico: [jaime.gutierrez@esap.edu.co](mailto:jaime.gutierrez@esap.edu.co)

### **Hernando Delgado Quintero**

Administrador y abogado. Especialista en Administración Pública y en instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público. Magíster en Educación. Doctor en Derecho. Profesional especializado y catedrático titular de la ESAP. Segundo líder del grupo interdisciplinario de investigación en Modernización y Administración de lo Público (GRIMAP) reconocido en Minciencias (categoría B). Director de la revista *Paso a Paso* e Investigador Junior reconocido por Minciencias. Correo electrónico: [herndelg@esap.edu.co](mailto:herndelg@esap.edu.co)

### **Martha Nubia Cardona Prieto**

Estudios de doctorado en Ciencias de la Educación en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, magistra en Educación por la Pontificia Universidad Javeriana y administradora educativa por la Universidad San Buenaventura. Se ha desempeñado en el campo profesional como profesora universitaria, investigadora en ciencias sociales y par evaluadora de Minciencias. Coordinadora del grupo de mejoramiento y desarrollo docente y curricular esap (2003-2012); asesora pedagógica de la esap (1998-2002); directora de la Asociación para el Trabajo Comunitario en el restablecimiento de los derechos humanos acepta (1995-2002); y directora de Centros de Protección y Prevención al Menor y la Familia en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1983-1995). Líder e investigadora del grupo Colombia: sus territorios, gobiernos, regiones y sociedades (categoría C), avalado por la esap.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2049-9630>

Correo electrónico: [martha.cardona@esap.edu.co](mailto:martha.cardona@esap.edu.co)

### **Daniela Mejía Naranjo**

Docente investigadora de la ESAP. Doctora en ciencias jurídicas y políticas por la Universidad Pablo de Olavide (España), magíster en

Derechos humanos, interculturalidad y desarrollo. Comunicadora social y periodista por la Universidad Sergio Arboleda, con experiencia en educación, investigación, consultorías y trabajo con comunidades.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3849-7596>

Correo electrónico: [daniela.mejian@esap.edu.co](mailto:daniela.mejian@esap.edu.co)

### **Guadalupe Nieto Montoya**

Profesional en Administración Pública Territorial y especialista en Derechos Humanos por la ESAP. Consultora y asesora externa en formulación de proyectos, estructuración de procesos y procedimientos. Así mismo, cuenta con experiencia en trabajo con comunidades vulnerables. Joven talento junior en la ESAP, Territorial Caldas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5940-9025>

Correo electrónico: [gnetom@esap.edu.co](mailto:gnetom@esap.edu.co)

### **Onasis Rafael Ortega Narváez**

Sociólogo, magíster en Filosofía política Universidad del Valle y candidato a Doctor en Filosofía de la misma institución. Miembro del grupo de investigación Praxis Política de la ESAP, Territorial Valle.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4920-5245>

Correo electrónico: [onasis.ortega@esap.edu.co](mailto:onasis.ortega@esap.edu.co)

### **Angie Lisseth Lora Salazar**

Administradora pública de la ESAP, Territorial Valle. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales. Asistente de investigación del proyecto titulado La política territorial de justicia transicional en el Valle del Cauca 2012-2019. Logros, límites y desafíos, realizado en la ESAP.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5023-1988>

Correo electrónico: [angielora@esap.edu.co](mailto:angielora@esap.edu.co)

### **José Francisco Puello-Socarrás**

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Estudios Afrolatinoamericanos y Caribeños por la Flacso (Brasil), magíster en Administración Pública por la ESAP y doctorante en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Actualmente, se desempeña como docente de carrera (tiempo completo) en la ESAP en los programas de maestría y pregrado.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8658-9543>

Correo electrónico: josepuel@esap.edu.co

### **Christian Alexander Narváez**

Doctor en Ciudadanía y Derechos Humanos por la Universidad de Barcelona, magíster en Filosofía Política por la Universidad del Valle, especialista en Políticas Públicas Clacso (Brasil) y politólogo y filósofo por la Universidad del Cauca. Docente titular e investigador de la ESAP.

Correo electrónico: christian.narvaez@esap.edu.co

### **Amparo Carrillo Sáenz**

Candidata a doctora en Filosofía por la Universidad de Granada, magíster en Filosofía por la Universidad del Valle, especialista en Memoria y Derechos Humanos por Clacso Argentina y licenciada en Filosofía por la Universidad del Cauca. Docente e investigadora de la ESAP y de la Universidad del Cauca.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1638-3152>

Correo electrónico: amparo.saenz@esap.edu.co



## Índice temático

### A

Acuerdo Final de Paz 181, 186  
administración de la vida 38, 40, 41  
autocriticabilidad 104, 114  
autopoiesis 116, 122

### C

condiciones productivas 117

### D

defensores de derechos humanos 33,  
44, 154, 203, 212, 214, 222  
derechos humanos 13, 14, 16, 17, 20,  
21, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 36,  
38, 40, 41, 42, 43, 44, 65, 66, 67, 68,  
69, 93, 94, 97, 98, 99, 103, 106, 110,  
111, 119, 120, 121, 122, 129, 142, 143,  
144, 145, 149, 150, 166, 175, 185, 187,

199, 200, 201, 202, 203, 204, 205,  
208, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 219,  
220, 221, 222, 223, 224, 227, 228, 229  
- defensores de derechos  
humanos 33, 44, 154, 203,  
212, 214, 222

desarrollo 4, 5, 14, 15, 19, 20, 21, 23,  
27, 34, 36, 38, 39, 47, 48, 50, 56, 57,  
58, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72,  
73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82,  
83, 84, 88, 90, 92, 93, 95, 96, 97,  
98, 99, 101, 105, 106, 107, 111, 116,  
117, 120, 121, 124, 126, 127, 128, 129,  
130, 137, 164, 172, 176, 201, 204, 205,  
214, 229, 230  
- sostenible 48, 66, 68, 70,  
88, 97, 103, 106

**E**

- emprendimiento 110, 111, 120, 122
  - sostenible 48, 66, 68, 70, 88, 97, 103, 106
- enfoque 14, 15, 21, 23, 25, 38, 48, 59, 60, 62, 74, 87, 96, 98, 103, 105, 106, 110, 114, 115, 120, 121, 130, 165, 185, 189, 220, 223
  - diferencial 14, 47, 48, 52, 59, 60, 165
  - enfoque de género 14, 23, 30, 32, 38, 47, 48, 52, 59, 60, 75, 78, 79, 80, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 97, 99, 117, 187, 228
  - territorial 13, 14, 15, 19, 21, 23, 25, 26, 28, 32, 33, 36, 38, 39, 41, 43, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 66, 67, 72, 74, 76, 91, 97, 98, 105, 112, 113, 128, 132, 141, 143, 157, 159, 165, 174, 175, 178, 179, 187, 188, 209, 230

**H**

hoja de ruta 16

**I**

indicadores 15, 54, 66, 69, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 96, 97, 101, 133, 134

**M**

memoria ancestral 34

**N**

nueva ruralidad 103, 104, 105, 106, 120, 123

**O**

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 94, 99, 101

**P**

patrimonio cultural 119, 123  
paz territorial 15, 28, 209  
Plan de Desarrollo Municipal 71, 99  
planeación del desarrollo 77, 98  
política pública 15, 40, 69, 74, 94, 95, 98, 99, 121, 129, 135, 136

**T**

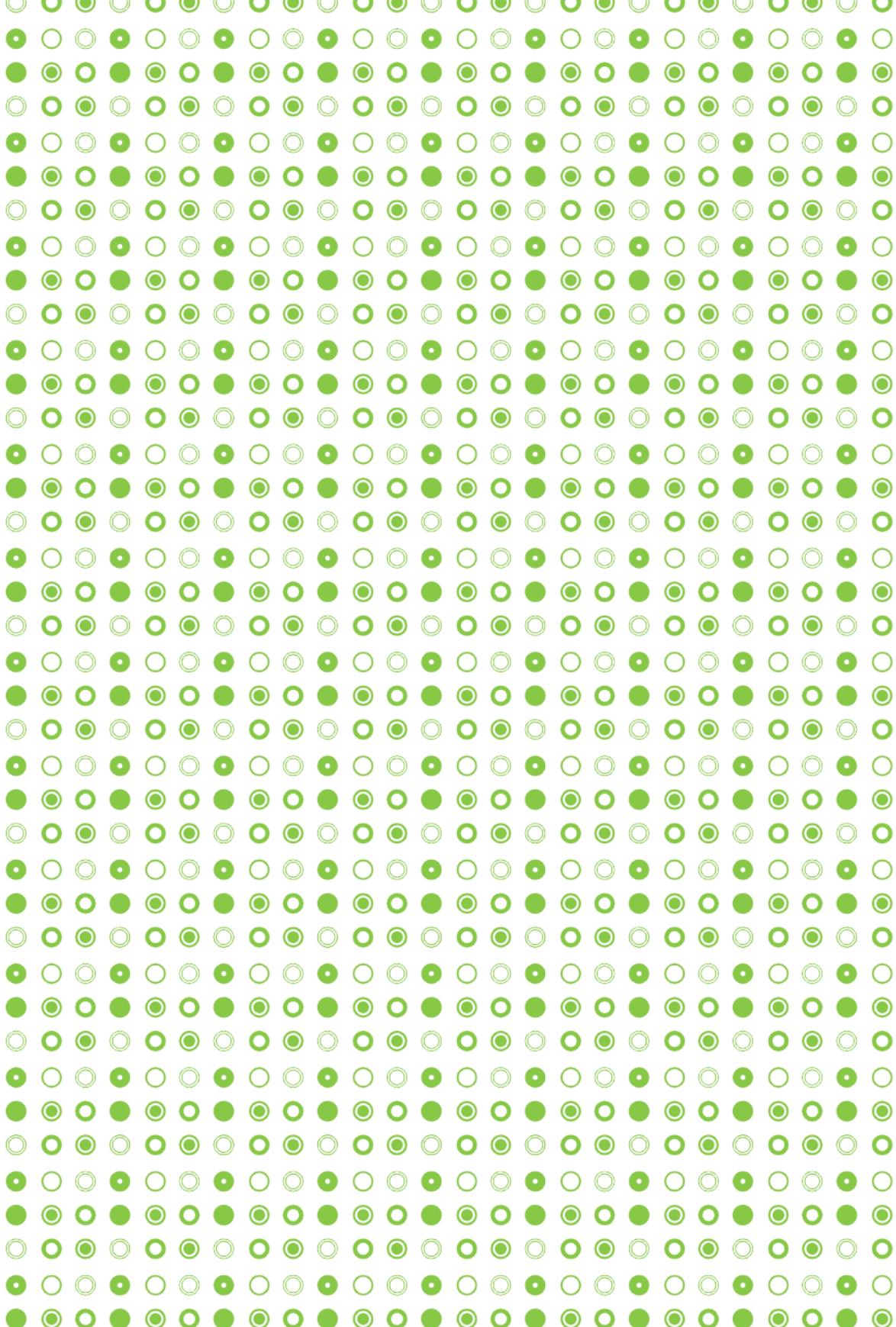
territorialización 71, 97, 126  
territorio 13, 14, 15, 17, 24, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 38, 40, 41, 42, 48, 49, 52, 54, 60, 61, 63, 67, 99, 103, 104, 108, 115, 117, 118, 122, 123, 130, 131, 132, 135, 136, 151, 152, 155, 156, 160, 161, 162, 164, 168, 170, 171, 174, 209  
turismo comunitario 15, 103, 106, 107, 114, 115, 116, 117, 120, 121, 122





DERECHOS HUMANOS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA EN COLOMBIA hace parte de la  
Colección Superior. Para su composición se  
usaron caracteres de la familia *Skolar*. Su  
cuidado estuvo a cargo de Editorial ESAP,  
sello editorial de la Escuela Superior de  
Administración Pública, y se imprimió en la  
Imprenta Nacional de Colombia.







•  
**LOS DERECHOS  
HUMANOS,**

la administración pública y la democracia son temas que van de la mano y en esa conjunción son muy diversos los frentes de trabajo. Conscientes de esto, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ofrece sus reflexiones y resultados de investigación en torno al papel que ocupa la administración pública en el respeto y garantía de los derechos humanos, presupuestos para la consolidación de una democracia que incorpore las voces subalternas que atraviesan el territorio nacional y que se alzan desde la desatención distante del Estado.

Esta obra constituye un aporte académico que se caracteriza por una perspectiva contemporánea, crítica, diversa y pertinente, acorde con un gobierno de la vida pensado para transformar la existencia territorial, históricamente invisibilizada, ignorada, aislada, vulnerada, entre otros tantos calificativos que describen la abandonada sociogeografía territorial.

