

Capítulo 4

La política pública de fomento a economía solidaria en el posacuerdo. Incidencia en las Organizaciones Solidarias de 2016 a 2020

The public policy for the promotion of solidarity economy in the post-area. Incidence in Solidarity Organizations from 2016 to 2020

Rubén Darío Páez Sánchez, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia, **ORCID:** [0001466626201204111834](https://orcid.org/0001466626201204111834). Correo electrónico: rubenpaez@gmail.com

RESUMEN

El análisis de la política pública de fomento a la economía solidaria, en el contexto de la implementación del acuerdo de paz con las Farc, evalúa los logros y dificultades que afrontan las organizaciones solidarias que, por su naturaleza asociativa, solidaria, democrática, autogestionaria y sin ánimo de lucro, contribuyen a la paz al organizar las comunidades, reconstruir el tejido social, capacitarlas, defender sus intereses, brindarles asistencia legal, técnica, financiera y psicosocial, así como defender sus derechos vulnerados por los actores violentos. El gobierno nacional, siguiendo los lineamientos de lo acordado, diseñó una política pública, liderada por el Plan de Fomento a la Economía Solidaria, que está articulada con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada gobierno que participará en el proceso. De los documentos CONPES 3931 para la reincorporación, el CONPES 3932 para la implementación y los planes marco de implementación y de desarrollo con enfoque territorial, se articulan los mecanismos, actores, recursos y procesos encaminados a lograr los objetivos plasmados en el acuerdo en los territorios designados para tal efecto. ¿Qué logros y qué inconvenientes

han afrontado las organizaciones sociales y solidarias durante el proceso? Esa es la pregunta que quiere resolver la investigación que está en desarrollo.

Palabras clave: Posacuerdo, política pública, asociatividad, emprendimiento, organizaciones sociales y solidarias.

ABSTRACT

The analysis of the public policy of promotion to the solidarity economy, in the context of the implementation of the peace agreement with the Farc, evaluates the achievements and difficulties faced by solidarity organizations, which, by their associative, solidarity, democratic, self-management and non-profit nature contribute to peace, by organizing communities, rebuilding the social fabric, training them, defending their interests, providing them with legal, technical, financial and psychosocial assistance, as well as defending their rights violated by violent actors. The national government, following the guidelines of what was agreed, designed a public policy, led by the Plan for the Promotion of the Solidarity Economy, which is articulated with the Fiscal Medium-Term Framework of each government that will participate in the process. CONPES 3931 for reinstatement, CONPES 3932 for implementation and the framework plans for implementation and development with territorial approach articulate the mechanisms, actors, resources and processes aimed at achieving the objectives set out in the agreement at the territories designated for this purpose. What achievements and inconveniences have social and solidarity organizations faced during the process? That's the question that this developing research wants to solve.

Keywords: Post-agreement, public policy, partnership, entrepreneurship, social and solidarity organization.

Introducción

El Análisis de la Política Pública de Fomento a la Economía Solidaria en el posacuerdo con las Farc de 2016 a 2020 es una investigación que se encuentra en proceso y que ha superado su primera etapa relacionada con el componente teórico, basado en el cuerpo normativo de la política y la documentación que, desde diferentes ángulos, ha aportado en el desarrollo del proceso, en el que las organizaciones solidarias han desempeñado un papel protagónico fundamental, alcanzando éxitos, así como también enfrentado múltiples dificultades e inconvenientes que se ven reflejados en el limitado progreso del acuerdo. Aquí se presentan los resultados hasta el momento alcanzados.

La Política Pública de Fomento a Economía Solidaria en el posacuerdo. Incidencia en las organizaciones solidarias de 2016 a 2020

Se entiende por *política pública* al conjunto de planes, programas y normas que un gobierno estructura y pone en funcionamiento con el fin de dar solución a problemas, necesidades o

Investigación & espíritu empresarial

situaciones dadas en las comunidades o en los territorios. Implica las acciones de gobierno en pos de responder a las demandas de la sociedad y se entienden como el escenario de diálogo Estado y sociedad, que busca acercar el aparato gubernamental al ciudadano con la oferta de servicios de forma oportuna, eficiente y eficaz, haciendo la salvedad de que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política (Ruiz y Cárdenas, 2020).

Las políticas públicas deben reflejar los ideales de la sociedad de alcanzar un bienestar colectivo y digno para cada ser humano. Resuelven problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas. Deben expresar el conflicto y la negociación sobre la realidad y su transformación, así como expresar la utilidad del poder público para administrar recursos económicos, técnicos, sociales y ambientales (Torres y Santander, 2013).

En la implementación del acuerdo de paz, las organizaciones sociales y solidarias juegan un papel protagónico de vital importancia para alcanzar los objetivos perseguidos en el mismo y la política pública de fomento a las organizaciones sociales y solidarias está contemplada en el numeral 1.3.3. del acuerdo.

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Es la norma básica de referencia de toda la política de paz diseñada entre el Gobierno nacional (de Santos) y las Farc, encaminada a alcanzar la paz con desarrollo económico y social de los territorios, firmada en noviembre de 2016 y a ejecutarse en el periodo 2016-2032. De sus seis grandes temas es el primero hacia un nuevo campo colombiano, sobre el que gira la investigación, que, en su 1.3.3., plantea la política de fomento a las formas asociativas de trabajo basadas en la solidaridad y la cooperación, a fin de promover la equidad de género, la autonomía económica para el fortalecimiento de la productividad y el bienestar de los campesinos y de la mujer.

El acuerdo se compone de seis (6) puntos: reforma agraria integral, participación política de las Farc, cese al fuego y reincorporación, solución al problema del narcotráfico, reparación de víctimas y los mecanismos de implementación y verificación, en los cuales las organizaciones del tercer sector de la economía están llamadas a participar activamente.

La Constitución política. La solidaridad, la economía y las organizaciones solidarias son valiosos instrumentos para consolidar la paz, la equidad y la democracia en Colombia. Estos son reconocidos en la carta magna en varios de sus artículos, los cuales establecen que el Estado promoverá, fortalecerá y protegerá a las organizaciones sociales, garantizando el derecho a la asociación para realizar actividades económicas, culturales y ambientales.

Ley del cooperativismo (79/88). En sus artículos iniciales reafirma el compromiso del Estado de promover, fortalecer y proteger todas las formas asociativas, declarándolas de interés público para el progreso a escala humana del individuo y la sociedad, y reconociendo que el cooperativismo y demás formas asociativas contribuyen al desarrollo económico, fortalecimiento de la democracia y la equitativa distribución de la propiedad y el ingreso.

Ley de la economía solidaria (454/98). Esta ley definió los lineamientos de la participación de las organizaciones solidarias en el desarrollo territorial, las cuales han participado activamente en la definición de las políticas regionales y locales que contribuyen al desarrollo a escala humana de las comunidades a través de planes económicos, educativos, sociales y culturales junto con las autoridades gubernamentales. Así, la acción conjunta e integración solidaria en la economía destacan al sujeto colectivo y al uso compartido del conocimiento y las capacidades para el trabajo en equipo, consolidando procesos de emprendimiento asociativo y generando nuevas conductas en los individuos (Osorio, 2008).

El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural: PLANFES. Esta norma es la directamente relacionada con el punto 1.3.3. del acuerdo y se constituye en la política pública de fomento a las organizaciones solidarias en el contexto de la implementación, entorno en el cual se estructuran y complementan otras normas como el Marco de Fomento a la Economía Solidaria que se integra a los documentos CONPES 3931 o de reinserción de los excombatientes de las Farc, al CONPES 3932 o de la implementación del acuerdo de paz y a los planes Marco de Implementación (PMI) y de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Este plan se circunscribe al desarrollo de la economía campesina y familiar a través de las diversas formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación que promueven la autonomía económica y la capacidad organizativa de las mujeres y los pequeños productores, apoyando la comercialización de sus productos a precio justo y digno.

Los criterios de la norma son: el acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades a través de cooperativas, asociaciones y otras formas asociativas para la producción orgánica y agroecológica; la asistencia técnica, formación y capacitación en buenas prácticas culturales; acceso al crédito y a la comercialización; apoyo a organizaciones comunitarias y asociaciones en gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje) y fomento a encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores con procesadores, comercializadores y exportadores que garanticen la competitividad y precios justos. Todo ello encaminado a la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Se autoriza a los excombatientes de las Farc-EP la constitución de una organización solidaria, Economías Sociales del Común (ECOMÚN), sujeta a la normatividad solidaria vigente, con cobertura nacional y con seccionales territoriales. El gobierno facilitará la formalización jurídica de ECOMÚN.

Con el PLANFES se da vida al Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES) como una cuenta independiente y especial adscrita, administrada por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAESOS) para financiar emprendimientos asociativos solidarios a través de líneas de fomento para estas organizaciones, y diseñando todo un esquema de publicidad para apoyar la labor de las organizaciones solidarias en los territorios de paz, a la vez que asigna tareas de vigilancia, control y seguimiento a diversas entidades para verificar el cumplimiento y alcance de la norma, dejando en cabeza de la UAEOS la administración del PLANFES.

Investigación & espíritu empresarial

Metodología

La investigación es de carácter descriptivo porque pretende identificar y describir las características de los fenómenos sociales que se desarrollan en función del proceso de implementación del acuerdo de paz en los territorios desde la perspectiva de las diferentes formas de emprendimiento asociativo solidario y demás formas de organización social que devienen del proceso.

Tiene dos componentes de análisis de la información: cualitativo, que implica la metodología descriptiva, y cuantitativa, que interpreta la información primaria originada en las fuentes directas involucradas en el proceso de paz. Se aplicaron entrevistas y encuestas estructuradas a personas versadas en el tema con el empleo de la técnica Delphi. El enfoque es analítico y sintético, que permite conocer la realidad del proceso gracias a la participación de las diferentes expresiones sociales y solidarias, descomponiendo los aspectos claves de la normatividad de fomento, identificando sus relaciones causa-efecto y sus elementos constitutivos en tanto que con la síntesis se comprendan las funciones e interrelaciones de los protagonistas y su contribución a la causa general, la paz, al desarrollo social y económico en los territorios en el posacuerdo.

Resultados y discusión

Dado que las organizaciones sociales y solidarias involucradas en el posacuerdo tienen injerencia directa en cada uno de los tópicos en los que se plantea el texto del acuerdo de paz, a continuación se presentan algunos de los hallazgos más significativos que la investigación ha arrojado y que se dividen en dos: logros y dificultades que se enfrentan en la implementación del acuerdo:

LOGROS EN EL POSACUERDO GRACIAS A LAS ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

El fin del conflicto. Para el expresidente Ernesto Samper el fin del conflicto armado con las FARC ha funcionado dada su desmovilización y dejación de armas, así como su conversión a partido político con curules en senado y cámara de representantes. Esto ha significado, en términos de muertes, enfrentamientos armados, secuestros y desplazamientos forzados, una significativa reducción, llenando de tranquilidad a los hogares colombianos.

La reparación de víctimas. El período de tiempo concedido al Estado colombiano en la Ley de Víctimas 1448 de 2011 para reparar a las víctimas del conflicto armado vence en 2021. Según El Tiempo (2019) se han indemnizado a 821.836 personas de las 6.495.713 reconocidas por el Gobierno nacional, que representan el 12.6 %. Para el Gobierno Duque, la meta se calcula en 1.4 millones de víctimas reparadas durante el cuatrienio 2018-2022, lo que implicaría que tan solo se alcanzaría a reparar al 20 % de las víctimas del conflicto. El proceso de reparación de víctimas en el período comprendido entre 2012 a 2019 ha demandado de las arcas del Estado colombiano \$96,6 billones de pesos.

La reincorporación. Para 2020, según la FIP-El Tiempo (2019), al proceso de reincorporación se vincularon 12.956 excombatientes: 10.033 hombres y 3.169 mujeres, de los cuales 2.969

permanecen en los ETRC (Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación). El resto (9.222) están dispersos en 422 municipios, la mayoría en las grandes capitales (Bogotá, Medellín, Cali y Villavicencio).

Mes a mes, el Gobierno nacional ha garantizado un 90 % del SMLMV para los desmovilizados, autonomía económica mientras consiguen empleo o inician sus proyectos productivos. A diciembre de 2019 se habían aprobado 35 proyectos colectivos por valor de \$2.204 millones de pesos, y 785 individuales, abarcando con ello el 24 % de los desmovilizados. Se destaca que los desmovilizados han preferido el desarrollo de proyectos individuales, en contravía de lo que se acordó en La Habana: apoyo al emprendimiento asociativo. (Subrayado autor).

Restitución de tierras. Teniendo en cuenta los datos oficiales de la Unidad de Restitución de Tierras, entre 2011 y 2020 se recibieron 124.758 solicitudes de restitución. En los juzgados especializados hay 5.400 casos, con atención preferencial a 3.265 mujeres víctimas del despojo (que perdieron esposo e hijos). Los territorios en los que se ha podido llevar a cabo el proceso son Arauca, Catatumbo, bajo Cauca antioqueño, sur de Bolívar, Chocó, Valle, Cauca, Putumayo, Tolima, Huila, Guaviare, Nariño y Putumayo, en los cuales la seguridad es preocupante. Las solicitudes de restitución de tierras están dentro de los 26 territorios donde operan los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), en los que se concentran los reincorporados de las FARC, con un presupuesto de \$250.000 millones para su ejecución (Fundación Ideas para la Paz - FIP, 2019).

Pero hay que hacer una precisión. Estos procesos de Restitución de tierras básicamente están enmarcados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448/11, mas no en el acuerdo de paz con las Farc. Incluyen el proceso de titulación de tierras, aún más lento todavía, que sí está contemplado en ambas normas, las cuales benefician tanto a las víctimas como a los desmovilizados y a los campesinos sin tierra o con parcelas muy pequeñas.

Dificultades y desafíos para la implementación del acuerdo

Violencia sexual. Este delito sigue vigente no obstante el acuerdo. La JEP pareciera maniatada por poder llevar a cabo las investigaciones pertinentes y dar trámite a los casos denunciados por las víctimas de violencia sexual por parte de los miembros de la fuerza pública, las Farc, y, ahora, por todos los grupos al margen de la ley en disputa territorial. Varias ONG, como Organización Sistema Mujer, denuncian estos delitos a través de la documentación relacionada con acceso carnal abusivo y violento, prostitución forzada, esclavitud sexual, actos sexuales violentos, acoso sexual, abortos forzados y planificación forzada. La Unidad de Víctimas (UV) reporta, a 2020, 29.622 víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual, pero no incluyen, hasta el momento, a ningún excombatiente, con lo que la impunidad por este delito es latente.

El desplazamiento forzado. La lucha entre las bandas criminales, las disidencias y el ELN por el control territorial ha motivado grandes desplazamientos de comunidades, las cuales están en peligro en el Chocó, el bajo Cauca, norte de Antioquia, el Urabá, Nariño, Putumayo, Meta y

Investigación & espíritu empresarial

Caquetá. En estos territorios aflora el negocio del narcotráfico. Esto ha sido denunciado por varias ONG internacionales a partir de los reportes de las Juntas de Acción Comunal y algunas asociaciones presentes en estos territorios (Operamundi, 2019).

Las minas antipersonales. Ante el resurgimiento del conflicto entre los diferentes grupos armados por el control territorial, se ha incrementado en un 300 %, según El Tiempo (2019), el número de víctimas afectadas por las minas antipersonales, afectando a efectivos del ejército y la población civil vinculados a la erradicación manual de cultivos ilícitos. A 2019 murieron 193 personas.

Asesinato de líderes sociales. En la disputa territorial y el control del negocio del narcotráfico y la minería ilegal, las organizaciones sociales están sufriendo una fuerte presión por parte de los grupos armados en los territorios al ver muertos a sus líderes, sin importar su género, edad, etnia, filiación religiosa o política. Y en ese proceso de exterminio están cayendo los antiguos combatientes de las Farc.

Según Indepaz (2019), a diciembre de 2019 fueron asesinados 23 defensores de derechos humanos y, en lo corrido del año, a 600 líderes sociales intimidados y amenazados, 35 de los cuales sufrieron atentados. Asimismo, fueron asesinadas 250 personas vinculadas al proceso de paz, todas pertenecientes a las organizaciones sociales presentes en los territorios.

Cultivos de ilícitos y narcotráfico. En lo que va corrido del proceso de implementación (2017 a 2020), el área cultivada de coca y la producción de cocaína han crecido. A finales de 2019, respecto de 2018, los cultivos crecieron 1,9 %, llegando a las 212.000 has. De igual manera, la producción de cocaína creció un 8 %, con récord de 951 tns, concentrando la producción en Nariño, Cauca, Putumayo y Norte de Santander (Unidad Investigativa, 2019). Esto demuestra que la política de sustitución y de erradicación ha fracasado, al punto de que muchas organizaciones sociales han abanderado la defensa del campesino productor de coca ante la imposibilidad de hallar cultivos rentables que la sustituyan.

Polarización política. Luego de la firma del acuerdo, desconociendo el voto negativo del plebiscito refrendatorio, Colombia ha vivido un proceso de radicalización en las posturas políticas, a favor y en contra, que afectan la implementación de lo acordado y que dejan en medio de la diferencia a las organizaciones sociales y solidarias que trabajan con las comunidades, convencidas del proceso, las cuales ven limitados sus movimientos y logros, cobrando la vida de muchos de sus dirigentes (El Tiempo, 2020).

Reclutamiento forzado de menores. No obstante la desmovilización de las Farc, ahora en tiempos de la pandemia del covid-19 este flagelo de la violencia armada continúa, auspiciado por los grupos al margen de la ley que se disputan el territorio. Los menores, forzados a permanecer en estos grupos, son utilizados para cometer homicidios y actos terroristas. La mayoría son abusados sexualmente y muchos pertenecen a las comunidades indígenas emberá dóbidas, katis, chamíes y eyábidas (del Chocó, Cauca y Antioquía), a los nonam y wounaan (Valle del Cauca, Nariño y Putumayo) y, recientemente, menores migrantes venezolanos y ecuatorianos (El Tiempo, 2020).

El secuestro. En el proceso de verdad, reparación y no repetición, las Farc han reafirmado su “inocencia” al no reconocer su participación en la privación de la libertad a ciudadanos y agentes de la fuerza pública durante el conflicto. Han afirmado que todo lo sucedido fue a consecuencia de la guerra, en la que el culpable y causante de todo daño colateral a las comunidades fue el Estado, bajo el objetivo de proteger los intereses económicos de la clase dominante (Fundación Ideas para la Paz - FIP, 2019).

Esto implica, para las víctimas de las Farc, que el tiempo en que estuvieron en poder de ellas, privadas de la libertad, o sus familiares, nunca será reparado, quedando en impunidad este delito. Esto con el agravante de que dicha práctica vuelve a resurgir ahora que se lucha por el control territorial por parte de las bacrim (bandas criminales), las disidencias y el ELN, amenazando el acuerdo de paz.

Disputa territorial: nuevos actores violentos. Con la desmovilización de las Farc por el acuerdo, los territorios que antes controlaban ahora están envueltos en una nueva era de violencia, despojo, intimidación y desplazamiento, producto del enfrentamiento por control territorial y de las rutas de la coca por parte de las bacrim, las disidencias de las Farc, del EPL y el ELN, ahora la guerrilla más antigua del mundo. Y atizando el fuego, estas están patrocinadas por los carteles mexicanos de Sinaloa, los Zetas y Jalisco Nueva Generación, todas luchando por el control de la producción, transporte, distribución y comercialización de la cocaína en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo (El Tiempo, 2019).

En esta lucha sin cuartel, las víctimas son los indígenas, afros y campesinos, en cabeza de sus líderes sociales, en los municipios de Toribío, Morales, Buenos Aires, Bolívar, Sucre, Argelia y Patía en el Cauca; Jamundí, Candelaria y Florida en el Valle, y en Tumaco y Leiva en Nariño. Con ello se impide la erradicación de cultivos ilícitos y su sustitución, así como el desarrollo de programas de saneamiento básico y ambiental, de educación y de infraestructura.

Conclusiones

La política pública de fomento a la economía solidaria en el contexto del posacuerdo está enmarcada en el acuerdo de paz de 2016, el PLANFES, que se constituye en el referente de la política para las organizaciones solidarias en el proceso, complementado con los Planes Marco de Implementación (PMI), de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y con los marcos de Fomento a la Economía Solidaria y Fiscal de mediano plazo (2017, 2018 y 2019), que fijan el presupuesto para el posconflicto en materia de fuentes de recursos y destinación de los mismos en función de los seis grandes temas del acuerdo.

consolidados indican que se han alcanzados algunos logros importantes como la pacificación en cierta medida del país, la desmovilización de un gran número de excombatientes, la creación del partido Farc y su presencia en el Congreso de la República; en materia del PLANFES, la capacitación de todos los desmovilizados en economía solidaria, la asignación de un ingreso básico

Investigación & espíritu empresarial

mensual con todas sus prestaciones a los desmovilizados mientras se integran a la vida civil; la asignación de recursos para proyectos productivos y la creación de la Cooperativa ECOMUN.

Pero el proceso padece de grandes deficiencias, peligros y complicaciones en su implementación producto de las diferentes fuerzas que se contraponen, bien desde lo político, bien desde lo económico, mientras aún subsisten en los territorios los viejos problemas de abandono por parte del Estado, reflejados en la falta de institucionalidad y carencia de vías de comunicación y de infraestructura en todas sus manifestaciones, que impiden a las comunidades indígenas y afros, habitantes de los territorios en conflicto, alcanzar la paz y tranquilidad que el acuerdo prometía.

Subsiste el problema del narcotráfico, que sigue alimentando la violencia a través del fortalecimiento de otras organizaciones al margen de la ley que han venido a reemplazar a las Farc en los territorios y que ahora luchan por su control para apropiarse del negocio de la cocaína, el cual ha obstaculizado los procesos de erradicación y sustitución de cultivos y ha propiciado no solo desplazamientos forzados de la población, sino la desaparición de muchos líderes sociales y excombatientes de las Farc. Con todo lo anterior, el proceso de paz se ha visto obstaculizado en su avance, dado que las organizaciones sociales se han visto seriamente afectadas por estas nuevas dinámicas de violencia.

Referencias

El Tiempo. (2019a). *Reparación alcanzaría solo para el 20 % de las víctimas del conflicto*.

El Tiempo. (2019b). *Situación humanitaria sigue siendo preocupante en zonas que fueron de las Farc: Cruz Roja*.

El Tiempo. (2020). *Pandemia no frenó el reclutamiento forzado de niños*.

FIP-El Tiempo. (2019). *A tres años del desmonte, 12.956 exFarc siguen en reincorporación*.

Fundación Ideas para la Paz - FIP. (2019). *La reincorporación económica de los excombatientes de las Farc. Retos y riesgos a futuro*. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Reincorporacion.pdf.

Grabe, V. (2016). *La acción de las ONG en la construcción de paz*. <https://pacificocolombia.org/wp-content/uploads/2016/05/0687221001350942826.pdf>

Indepaz. (2019). *Con 250 asesinatos, termina un difícil año para los líderes*. *El Tiempo*.