

Capacidades locales para la paz

Apuesta metodológica

02/06



Capacidades locales para la paz

Apuesta metodológica

Autora:

María Carolina Meza

Con la colaboración de:

Sergio Guarín

Paulo Tovar

Juan Mauricio Torres

Juan Diego Duque



02/06



Capacidades locales para la paz

Apuesta metodológica

Fundación Ideas para la Paz

María Victoria Llorente	Directora Ejecutiva
Sergio Guarín	Coordinador Área de Postconflicto y Construcción de Paz
María Carolina Meza	Investigadora Principal
Paulo Tovar	Investigador
Juan Mauricio Torres	Investigador
Juan Diego Duque	Asistente de Investigación
Bernardo Pérez	Asesor

Equipos regionales

Huila - Caquetá

Jéniffer González	Coordinadora regional
Andrea Castañeda	Asesora regional
Yineth Arévalo	Investigadora regional
Adriana Rojas	Gestora local
Edillamid Quintero	Gestora local
Diana Toledo	Gestora local
Gloria Durán	Gestora local

Antioquia - Chocó

Isabel Berrío	Coordinadora regional
David Yepes	Asesores regionales
Deysi Manco	
Óscar Castaño	Investigador regional
Patricia Salas	Gestora local
Jaqueline Arenas	Gestora local
Elizabeth Montoya	Gestora local
Gloria Olaya	Gestora local
Emilce Perea	Gestora local

Norte de Santander

Juan Carlos Cordón	Coordinadores regionales
Mario Quiñones	
Felipe Moreno	Asesores regionales
Carolina Gutiérrez	
Nubia Mendoza	Investigadora regional
Alexa Salas	Gestora local
Yaneth Ugarte	Gestora local
Katherine Lobo	Gestores locales
Fernando Lemus	



Cauca

Elmer Guevara	Coordinador regional
Alejandro Hurtado	Asesor regional
Érica Agredo	Investigadora regional
María Victoria Villamil	Gestora local
Carolina Hernández	Gestora local
José Libardo Solarte	Gestora local
Óscar Leyton	Gestor local

Fotografías
Archivo Fundación Ideas para la Paz
Archivo Publicaciones Semana

Corrección de estilo
Luis Silva

Diseño y diagramación impresos
Ladoamable
www.ladoamable.com

Diseño y diagramación multimedia
Carlos Arango

Impresión
Zetta Comunicaciones

Impreso en Colombia

ISBN Volumen: 978-958-59274-6-9
ISBN Obra Completa: 978-958-59274-1-4

El multimedia de esta serie puede consultarse
en la página www.ideaspaz.org

Fundación Ideas para la Paz, 2015
Tel. (57-1)2183449
Calle 100 No. 8* – 37, Torre A, Oficina 305
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Agradecimientos

La Fundación Ideas para la Paz agradece a todas las personas, organizaciones e instituciones que hicieron posible la realización de esta serie. Al Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, y su equipo, en especial a la Directora de Gobierno y Gestión Territorial, Sandra Devia, gracias por su apoyo decidido a la realización de este proyecto. A la Fundación Paz y Reconciliación, y en especial a León Valencia, su Director Ejecutivo, a Ariel Ávila, Magda Paola Núñez, Carlos Montoya, Naryi Vargas y Juan Diego Castro, gracias por ser coequiperos en el desarrollo de este sueño conjunto.

Todas las metodologías utilizadas en el desarrollo de esta investigación son de autoría conjunta de las Fundaciones Ideas para la Paz y Paz y Reconciliación, así como también son compartidas muchas de las conclusiones, conceptos y discusiones presentadas en estos textos. A Bernardo Pérez, que gestionó con un liderazgo especial este proyecto e hizo parte integral de él en distintas modalidades, un sentimiento de aprecio y gratitud especial. Gracias también a Bernardo Prieto, Efraín García, Alejandra González y Katja Groesschen por su apoyo en la sistematización del trabajo de campo y la revisión de algunos apartados de la serie.

Este proyecto contó con el apoyo financiero, en la fase de difusión nacional y local de resultados, del Programa de apoyo al proceso de reincorporación de excombatientes y comunidades receptoras, realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); nuestra gratitud a ellos por sumarse a esta iniciativa de paz.

Finalmente, gracias a las comunidades e instituciones de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Chocó, Huila y Norte de Santander, por abrirnos sus puertas y compartir con nosotros sus experiencias y sus sueños.

Los resultados, opiniones y recomendaciones publicadas en esta serie son responsabilidad exclusiva de la Fundación Ideas para la Paz y del equipo Investigador, y por lo tanto no comprometen a estas personas y entidades.



Contenido

I. Presentación	11
II. Introducción	15
2.1. Sentido y propósitos del proyecto	15
2.2. Componentes	16
2.3. Fases	17
2.4. Territorialización y operación del proyecto	18
III. Enfoques	22
3.1. Investigación acción participativa	22
3.2. El enfoque apreciativo	24
3.3. Acción sin daño	25
IV. Trabajo de campo	27
4.1. Investigación	27
4.1.1. Caracterización inicial	27
4.1.2. Fichas de análisis de contexto	28
4.1.3. Entrevistas de investigación	29
4.2. Intervención	30
4.2.1. Mapeo de actores	30
4.2.2. Entrevistas y grupos focales	31
4.2.3. Diálogos regionales	33
4.2.4. Taller de experiencias	37
4.3. Análisis institucional	37
4.3.1. Análisis presupuestal	37
4.3.2. Matriz de análisis de la capacidad de gestión territorial	40
4.3.3. Taller de mandatarios	42
V. Análisis de la información	43
Anexos	44
Anexo 1: Guía para la lectura de las fichas de análisis de contexto	44
Anexo 2: Matriz categorial	46
Referencias	48

A nuestro entender, la violencia que experimentamos desde hace al menos cincuenta años – y que ha tenido tan diversas expresiones – hunde sus raíces en asuntos estructurales, como la estrechez de nuestra cultura política, la institucionalidad rentística imperante, el matrimonio entre política y violencia, y las relaciones extorsivas entre el centro político y las regiones.



I. Presentación

A comienzos de 2014 un grupo de investigadores de las Fundaciones Ideas para la Paz (FIP), y Paz y Reconciliación (PARES) emprendimos la aventura de realizar, gracias al apoyo del Ministerio del Interior, un proyecto orientado a preparar el escenario de Postconflicto en Colombia. Lo anterior en el contexto de los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC en La Habana, Cuba. Nuestro horizonte tuvo dos inamovibles. Uno, la convicción profunda de que el conflicto armado colombiano se debe solucionar por la vía negociada. Y dos, nuestra creencia en que ninguna negociación, por exitosa que sea, traerá por sí sola la paz a nuestro país.

A nuestro entender, la violencia que experimentamos desde hace al menos cincuenta años –y que ha tenido tan diversas expresiones– hunde sus raíces en asuntos estructurales, como la estrechez de nuestra cultura política, la institucionalidad rentística imperante, el matrimonio entre política y violencia, y las relaciones extorsivas entre el centro político y las regiones.

Por ese motivo, si queremos construir la paz en nuestro país no es suficiente que los grupos armados ilegales depongan sus armas y se reintegren a la vida civil. Además de esto, tenemos el enorme reto de realizar cambios en nuestras instituciones (entendidas como ordenamientos jurídicos y leyes, y como diseños institucionales), en nuestras relaciones y, generalmente, en el modo en que hacemos las cosas. Se trata de un desafío profundo, que parte del reconocimiento de los dilemas que ya mencionamos y, también, de la toma de conciencia sobre el camino que



hemos recorrido. Detener el espiral de la violencia es un reto de la sociedad colombiana en su conjunto, el cual requiere de tanta esperanza como realismo.

De acuerdo con este marco interpretativo, preparar el postconflicto implica diversas tareas. Una de las más urgentes es saber qué está pasando, efectivamente, en las regiones. En efecto, si no comprendemos detalladamente las dinámicas del conflicto, el modo en que los actores ilegales operan en los territorios, la relación entre el Estado y los ciudadanos, los mercados legales e ilegales, las expectativas de las comunidades y los recursos con los que se cuenta a nivel institucional y comunitario, difícilmente podremos hacerles frente a los dilemas que nos planteará el postconflicto. En ese sentido, es fundamental que las políticas públicas, sobre todo las provenientes del lado nacional, se formulen con base en diagnósticos cercanos de la materialidad local y que atiendan de manera efectiva la realidad territorial y sus distintos rostros.

Por otro lado, resulta inaplazable emprender el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para gestionar y hacerles frente a los dilemas propios del postconflicto. Desde nuestro punto de vista, son estos actores locales los que podrán hacer la diferencia en un contexto de cambio y de incertidumbre como el que supondrán, seguramente, la transición y posterior estabilización. Son ellos quienes, con base en la experiencia acumulada y teniendo en cuenta los horizontes y expectativas territoriales, asumirán la responsabilidad de construir la nueva ciudadanía en las regiones afectadas por el conflicto armado y podrán reclamar como suyo el triunfo de la implementación exitosa de los acuerdos de paz. El postconflicto es, desde esta perspectiva, un cometido de naturaleza profundamente territorial, en el marco del cual las capacidades territoriales se deben reconocer y fortalecer de manera sistemática.

Bajo estas premisas, y en cumplimiento del convenio de asociación MO69 suscrito entre la Fundación Ideas

para la Paz y el Ministerio del Interior con el objeto de fortalecer *“la gestión institucional de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana en el escenario del posconflicto”*, desarrollamos el proyecto *“Capacidades locales para la paz”*. En el marco de este aportamos a la preparación de un escenario de postconflicto en Colombia mediante la realización de una investigación participativa sobre visiones, desafíos y recursos para la paz en 46 municipios afectados por el conflicto armado en nuestro país.

En la serie conformada por este y por otros cinco documentos, y un multimedia¹, ponemos a consideración de los lectores interesados el resumen del proceso, metodología y resultados del proyecto *“Capacidades locales para la paz”*. Esta publicación materializa, además, parte del apoyo que recibimos del Programa de apoyo al proceso de reincorporación de excombatientes y comunidades receptoras, realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los que aportaron al proyecto en la fase de difusión nacional y local de resultados.

La serie se compone de un documento de síntesis de resultados, uno de metodología y cuatro regionales. Todos fueron posibles gracias al esfuerzo y dedicación no solo de los investigadores que participamos en el proyecto sino también de las cientos de personas que contribuyeron con sus vivencias, testimonios y perspectivas a la realización de las diversas actividades que propusimos en campo. Hemos escrito estas líneas con la esperanza de que los ciudadanos de Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Huila y Norte de Santander –que tuvimos el privilegio de conocer en el transcurso de estos meses– vean reflejadas sus expectativas sobre el postconflicto en ellas. Nuestro reconocimiento y gratitud a ese conjunto de ciudadanos que día a día construyen la paz de Colombia.



• • •
¹ Ver: www.ideaspaz.org.



Bajo la idea de “Capacidades locales para la paz” se buscó aportar a la preparación territorial de un escenario de posconflicto en Colombia, mediante un proceso de investigación y de intervención participativa, que fue implementado en 46 municipios de seis departamentos colombianos, históricamente golpeados por la violencia armada.

II. Introducción

El presente documento contiene la descripción de la metodología usada en el proyecto Capacidades locales para la paz, incluyendo los enfoques y las herramientas empleadas. El proyecto se desarrolló gracias a un convenio de asociación celebrado entre el Ministerio del Interior y la Fundación Ideas para la Paz (FIP), que tenía por objeto *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, con el propósito de apoyar el fortalecimiento de la gestión institucional de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana en el marco del postconflicto”* (Ministerio del Interior & FIP, 2014). Para la realización de las actividades se hizo una alianza con la Fundación Paz y Reconciliación y, de forma complementaria, el proyecto contó, en su fase final, con el aporte del Programa de Reintegración con Enfoque Comunitario (CORE) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que cuenta con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El proyecto pretendía aportar a la preparación territorial de un escenario de postconflicto para Colombia, a partir de la generación de reflexiones locales sobre visiones, retos y recursos para un eventual postacuerdo; y de recomendaciones para los diferentes niveles de gobierno frente a los principales retos regionales identificados a partir de las múltiples conversaciones con las comunidades, las autoridades y los gremios locales.

En este sentido, el documento pretende complementar los demás escritos de esta serie, los cuales relatan los resultados y recomendaciones generales (Documento 1), y regionales (Documentos 3 a 6) del proyecto. Con esto en mente, el documento se estructura en cuatro partes. Esta primera sirve como introducción, presentando la estrategia metodológica del

proyecto y los aspectos relacionados con la territorialización y la operación de las actividades. En la segunda se presentan los enfoques que guiaron la investigación, haciendo una explicación de la investigación – acción participativa, desde el paradigma apreciativo y de acción sin daño. En la tercera sección se hace un recuento detallado de cada uno de los instrumentos utilizados en el trabajo de campo. Finalmente, la cuarta parte explica de forma general la manera en que se realizó el análisis de la información recogida.

2.1. Sentido y propósitos del proyecto

Aun cuando en nuestro país hemos tenido varios procesos de desmovilización de grupos armados ilegales –que han implicado diversas experiencias de desarme, reinserción y reintegración– no hemos adelantado, a propósito de ninguno de ellos, verdaderos procesos de transformación de condiciones territoriales que impidan la reproducción de la violencia. De acuerdo con lo anterior, si queremos que un posible acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, y posiblemente con el ELN, propicie un cierre definitivo al conflicto armado en Colombia, debemos volcar nuestros esfuerzos a realizar cambios sustantivos en los territorios.

De otra parte, cabe resaltar que buena parte de la anomia institucional que vivimos en lo territorial se relaciona, estrechamente, con el hecho de que en los escenarios de conflicto armado, la capacidad real para el ejercicio de la autoridad, por parte del componente civil del Estado, se ha visto seriamente coartada. En estas condiciones, el Estado es incapaz de proveer bienes públicos básicos y, principalmente, de garantizar la seguridad y la justicia. El efecto de esta anomia tiene mucho que ver con la escasa legitimidad estatal y con las brechas injustificables entre el centro y la periferia.

Partiendo de estas dos ideas, y con el marco ya dicho de preparación territorial del postconflicto, el proyecto pretendía generar, mediante un proceso de investigación y de intervención, escenarios que permitieran, por un lado, reconocer las dinámicas territoriales en materia de seguridad ciudadana, orden público y conflictividad social, y, por otro, elaborar recomendaciones de política pública para que los tomadores de decisión nacional (Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Oficina del Ministro Consejero para la Seguridad, los DDHH y el Postconflicto) y territorial (alcaldías y gobernaciones), contaran con insumos ajustados a la realidad territorial para plantear políticas en el marco de un posible escenario de postacuerdo.

Finalmente, y de allí se deriva el nombre de la iniciativa, el proyecto proponía que al realizar este proceso de análisis de dinámicas territoriales y de elaboración de recomendaciones, mediante una metodología que privilegia la acción participativa y el debate colectivo, las capacidades de los individuos, las organizaciones y las entidades participantes se fortalecerían. En ese sentido, el proyecto partió de la base de que los actores sociales e institucionales en los territorios serán los protagonistas indiscutibles del postconflicto en Colombia.

2.2. Componentes

Las acciones del proyecto se llevaron a cabo a partir de tres componentes o líneas de acción, las que de forma entrelazada buscaban cumplir con los objetivos del proyecto. A continuación se presenta cada uno de ellos.

Un componente era de investigación, cuyo propósito era caracterizar las dinámicas territoriales del conflicto e identificar los desafíos del postconflicto en los siguientes puntos: a) Mecanismos de resolución de conflictos formales e informales, b) Análisis de econo-

mías ilegales, c) Dinámicas de relacionamiento entre las organizaciones sociales, actores estatales, del sector productivo y los grupos armados ilegales, y d) Percepciones de los pobladores sobre los retos que implica para los territorios poner en marcha los acuerdos de La Habana adelantados hasta el momento.

En el marco de este componente, que se llevó a cabo a través de entrevistas a profundidad con actores locales, se desarrollaron caracterizaciones territoriales sobre las dinámicas del conflicto y sus actores, líneas de tiempo sobre los sucesos más importantes que han marcado la conflictividad territorial y mapeo de actores en torno de estas conflictividades.

El segundo era un componente de intervención y su objetivo era activar escenarios de diálogo y deliberación individual y colectiva alrededor de los desafíos del postconflicto y, mediante esto, generar capacidades para la paz en los actores locales con los que trabajó el proyecto. En desarrollo de este componente, se realizaron entrevistas a profundidad con actores clave del territorio y talleres locales (llamados diálogos en el proyecto, por la metodología usada) inter – actores. En estos escenarios se abordan tres preguntas centrales: a) ¿Cuáles son los sueños de la comunidad para el postconflicto?, b) ¿Con qué recursos cuenta hoy la comunidad para materializar estos sueños y cuáles son los obstáculos que existen en el mismo sentido? y c) ¿Qué tanto están aportando las políticas nacionales y locales vigentes –en temas relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana, el manejo del orden público y la conflictividad– al desarrollo de esos sueños?

El tercer componente pretendía analizar y acompañar la institucionalidad con el propósito de diagnosticar minuciosamente las capacidades institucionales en los territorios en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Orden público y conflictividad de cara al postconflicto y en hacer recomendaciones sobre los retos de la gobernabilidad territorial en esta materia. Para

efectuar ese diagnóstico, se realizó el análisis de bases de datos nacionales y locales, lo que se complementó con entrevistas directas y visitas a personal de las alcaldías (Secretarías de gobierno principalmente) para examinar asuntos relacionados con: a) planes y programas

vigentes; b) instancias de coordinación, seguimiento y control; c) capacidad administrativa; d) provisión de servicios; e) oferta institucional, y f) presupuesto.

El siguiente gráfico sintetiza la estrategia metodológica del proyecto.



Fuente: CSC, OP y CS: Convivencia y Seguridad Ciudadana, Orden Público y Conflictividad Social

2.3. Fases

En términos operativos, el proyecto se desarrolló en tres fases, con una duración de 15 meses. La primera fue un momento de aprestamiento y desarrollo metodológico, de cuatro meses. En ella se generaron los instrumentos de recolección de información, se elaboró el marco metodológico, se contrató al equipo territorial del proyecto, se llevó a cabo la identificación de los actores territoriales y se realizó una caracterización inicial de las regiones que formarían parte del proyecto.

En la segunda fase, a saber el trabajo de campo, se realizaron las entrevistas y grupos focales, sesiones de acompañamiento y conversación con la institucionalidad, y los diálogos municipales y talleres nacionales, en un periodo de seis meses. Por último, en la tercera fase, que tuvo una duración aproximada de cinco meses, se efectuó la categorización del material recolectado en el trabajo de campo, el balance nacional del proceso, la entrega de los resultados a las autoridades nacionales y a los participantes locales, y la construcción de la presente serie documental.

2.4. Territorialización y operación del proyecto

El proyecto se llevó a cabo en 46 municipios de Colombia, agrupados en cuatro regiones. Una primera en Antioquia y Chocó, con 13 corporaciones principalmente de las zonas del Urabá, bajo Cauca y norte antioque-

ño. Una segunda en el Cauca, con 13 municipalidades de la región andina, ubicados en la zona norte y sur del departamento. Una tercera en el Huila y Caquetá, con 11 alcaldías, del piedemonte y la zona del Caguán. Por último, la cuarta región en Norte de Santander, con 9 municipios del Catatumbo. En la siguiente tabla se presenta el listado completo de corporaciones.

TABLA /01

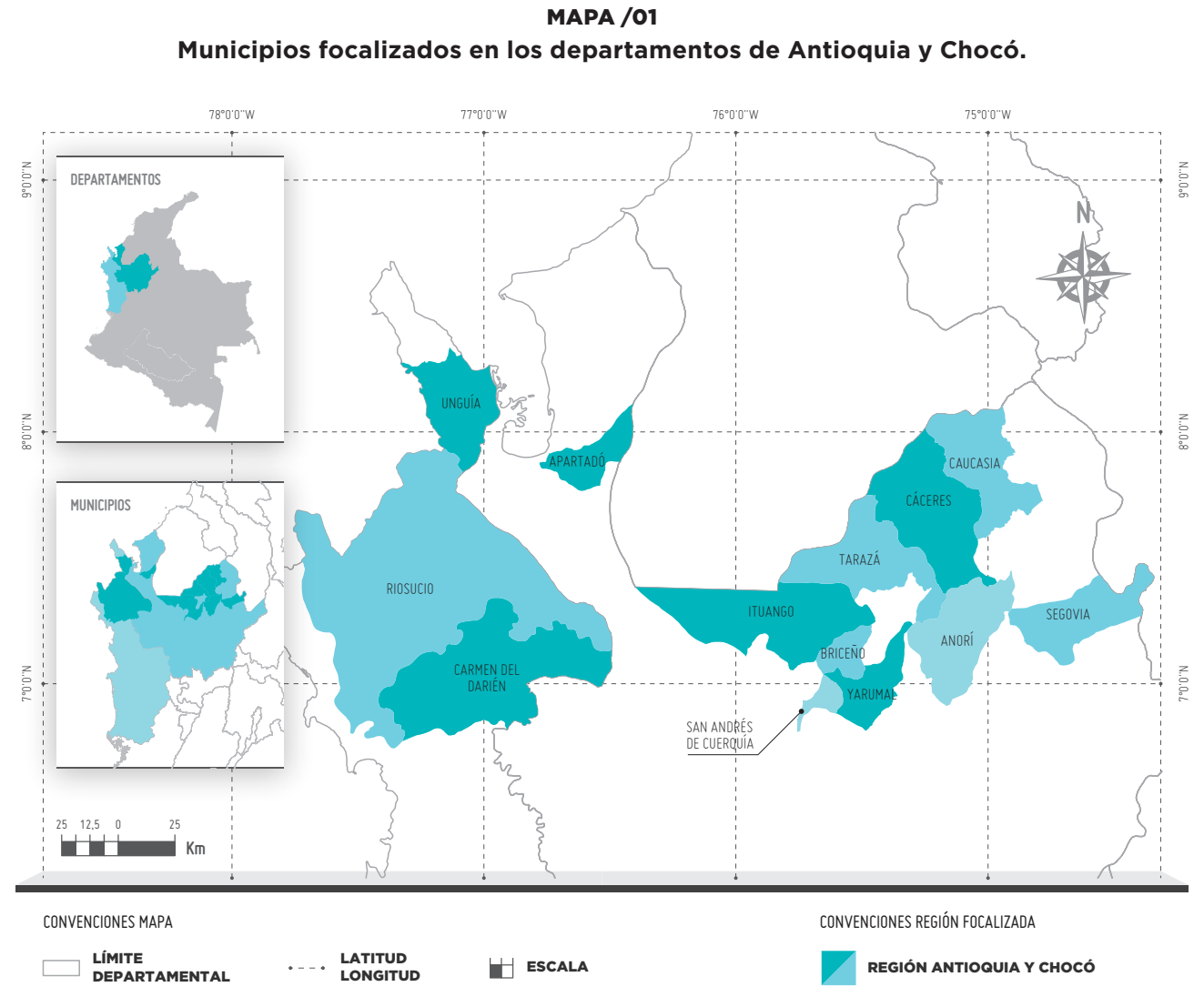
Regiones focalizadas.

ANTIOQUIA Y CHOCÓ	CAUCA	NORTE DE SANTANDER	HUILA Y CAQUETÁ
			
Ituango	Miranda	Convención	Colombia
Briceño	Corinto	Teorama	Algeciras
San Andrés de Cuerquia	Caloto	San Calixto	Neiva
Caucasia	Santander de Quilichao	Tibú	Tello
Cáceres	Toribio	El Tarra	Campoalegre
Tarazá	Jambaló	Hacarí	Rivera
Anorí	Caldono	Ocaña	Hobo
Segovia	Mercaderes	La Playa	San Vicente
Yarumal	Almaguer	Ábrego	Puerto Rico
Apartadó	Bolívar		El Doncello
Carmen del Darién	Argelia		Florencia
Riosucio	Balboa		
Unguía	Patía		

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del proyecto.

Estas corporaciones se seleccionaron de común acuerdo con el Ministerio del Interior tras la preselección de aproximadamente 245 municipios con presencia histórica de las FARC. Con esta priorización se buscó tener

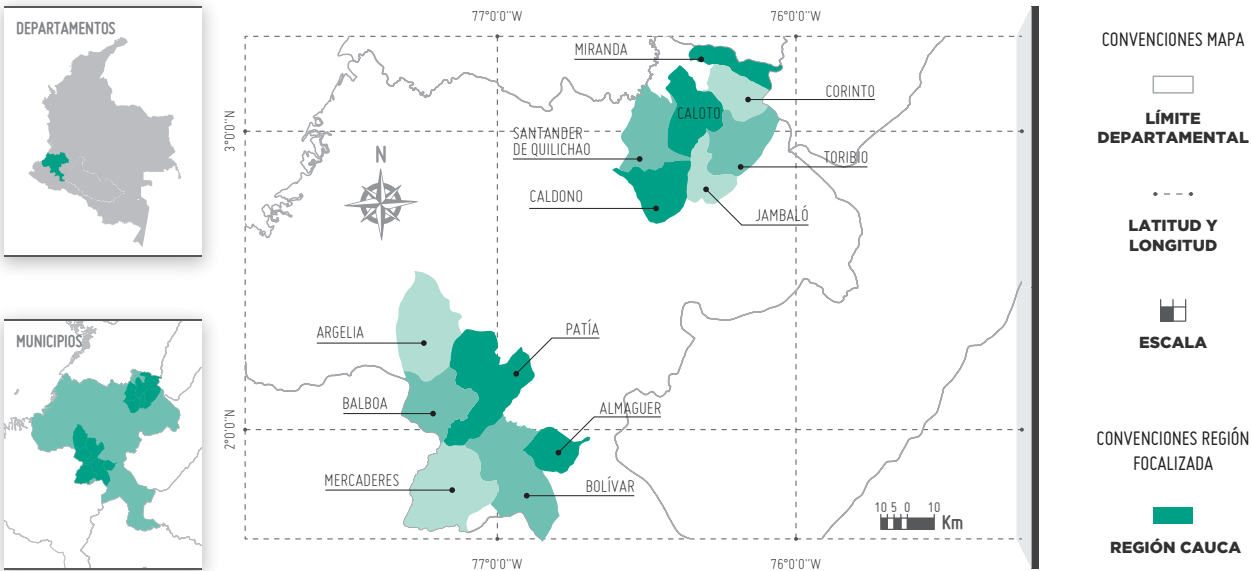
una primera fase del proyecto que permitiera ejecutar el diseño metodológico en regiones diversas para luego hacer una expansión. Los siguientes mapas muestran las regiones focalizadas por el proyecto.



Fuente: Elaboración FIP.

MAPA /02

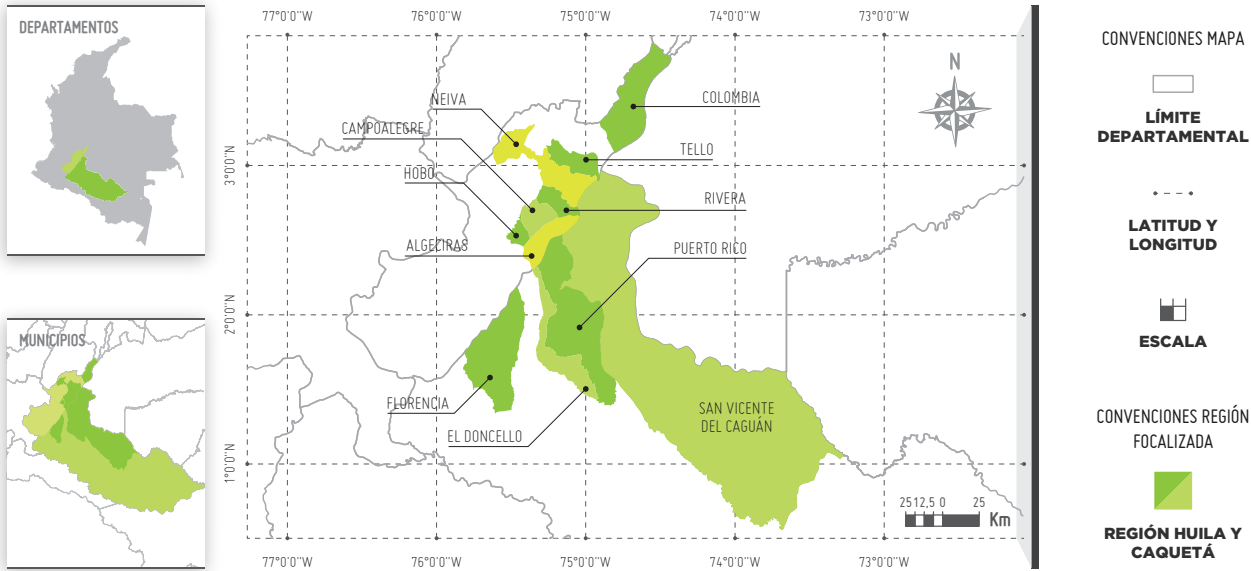
Municipios focalizados en el Cauca.



Fuente: Elaboración FIP.

MAPA /03

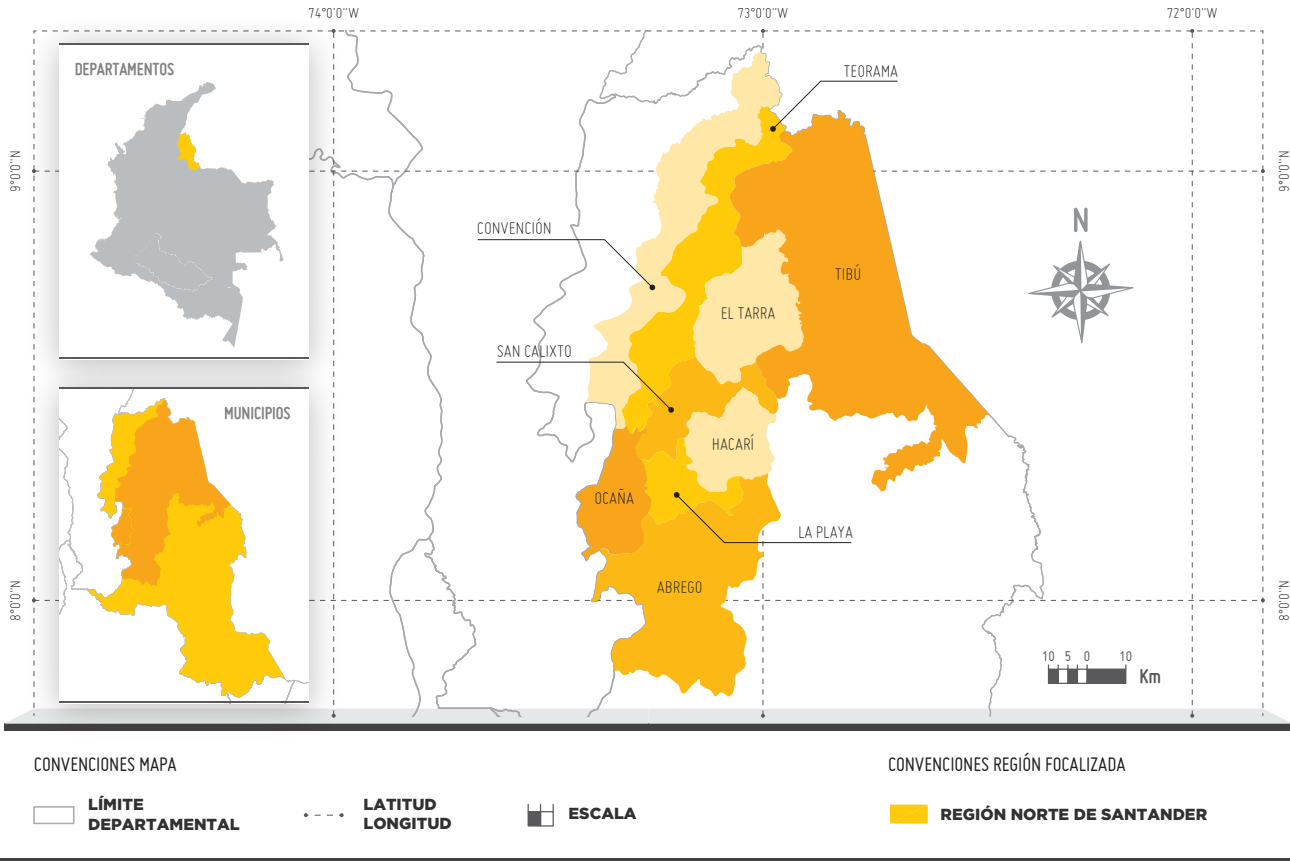
Municipios focalizados en los departamentos del Huila y Caquetá.



Fuente: Elaboración FIP.

MAPA /04

Municipios focalizados en Norte de Santander.



Fuente: Elaboración FIP.

Para las actividades en campo se constituyeron equipos de trabajo regionales, cada uno compuesto por un coordinador regional; un investigador encargado de sintetizar los documentos del primer componente; aproximadamente cuatro gestores locales responsables de agenciar el proceso de entrevistas y talleres territoriales, y un asesor institucional en temas de convivencia, seguridad ciudadana, orden público y conflictividad, comprometido en realizar el acompañamiento y diagnóstico de las capacidades institucionales. Los anteriores trabajaron bajo el liderazgo y la supervisión de un equipo nacional del proyecto que tuvo responsabilidades temáticas por componente y compromisos de acompañamiento territorial.

Con el propósito de impulsar y de garantizar el éxito de la estrategia operativa, el equipo nacional del proyecto puso en marcha una serie de actividades de capacitación y seguimiento permanentes, las cuales ocuparon un lugar de privilegio a lo largo del trabajo de campo. En desarrollo de estas se efectuaron tres encuentros de los cuatro equipos territoriales con el equipo nacional, con el fin de preparar y hacer el balance de las actividades principales que se debían efectuar en terreno; se llevaron a cabo más de 12 visitas de seguimiento presencial a las regiones y se desarrolló, mediante aplicativos gratuitos de google, una plataforma virtual para la centralización de la información y la comunicación permanente de los equipos del proyecto.

III. Enfoques

El proyecto partió de la convicción de que un mejoramiento sostenido en las condiciones de seguridad, convivencia y orden público en las regiones más afectadas por el conflicto en Colombia, solo será posible si se construye involucrando a la mayor cantidad de actores. En este sentido, cabe retomar las palabras del alto comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, quien señala: *“La construcción conjunta de la paz requiere que abramos en las regiones nuevos espacios de participación, de debate, de sana deliberación democrática entre personas que se tratan como iguales en sus derechos y libertades –entre autoridades, comunidades, víctimas, agricultores, ganaderos, empresarios, comerciantes y también excombatientes reincorporados– para discutir cómo vamos a implementar esas cosas que se acuerden”* (Jaramillo, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto retomó aspectos de la investigación acción participativa para diseñar las acciones del trabajo de campo. De forma complementaria, en el marco del proyecto, los componentes dos y tres se llevaron a cabo mediante dos enfoques metodológicos. A saber, el enfoque apreciativo y el de acción sin daño. A continuación se presentan cada una de estas apuestas metodológicas.

3.1. Investigación acción participativa

En su apuesta metodológica por el fortalecimiento de capacidades, el Proyecto optó por la Investigación-Acción-Participativa (IAP) como mecanismo para

el fortalecimiento del Estado y el empoderamiento individual y colectivo de las comunidades, en vez de vías tradicionales y formales de entrenamiento individual. La IAP es una metodología de investigación e intervención ampliamente usada en proyectos sociales que busca promover la transformación comunitaria y no solo la obtención de información. Desde sus orígenes, la IAP es utilizada como vía para la recuperación de historias no oficiales, el reconocimiento de los saberes tradicionales y el empoderamiento de las comunidades (Fals Borda, 2007).

La IAP se opone a los métodos clásicos de investigación que privilegian la experticia del investigador y sus preguntas, sobre el conocimiento y las preguntas de las comunidades acerca de sus propias realidades. Por esto, en la IAP los actores de la comunidad son a su vez investigadores de su propia realidad, planteándose preguntas y creando formas de responderlas de manera conjunta. Es por esto que la IAP usa como método privilegiado la promoción de diálogos entre actores diversos, bajo el supuesto de que a través de estos se pueden construir nuevas respuestas a preguntas de importancia sentida por las comunidades, en un proceso que a su vez crea tejido social.

Así, la IAP es también una metodología de intervención que es utilizada para el desarrollo de capacidades individuales y colectivas. Bajo el supuesto de que la realidad está altamente determinada por los imaginarios, identidades sociales y relaciones de poder que se tejen en las interacciones cotidianas, en los procesos de IAP se busca involucrar a actores clave en la discusión sobre la realidad a transformar (Campbell & Jovchelovitch, 2000). Pero el proceso no se limita a la discusión en el vacío, como ocurriría en un proceso tradicional de enseñanza. La IAP asume que es en el proceso de discusión sobre los asuntos de importancia para los ac-

tores de la comunidad, de emprender acciones colectivas sobre la realidad y de reflexionar sobre esa acción que se van desarrollando mayores capacidades para la transformación social en los actores involucrados. Es por esto que la IAP se opone a los métodos tradicionales de enseñanza-aprendizaje que buscan entregarles a las personas conocimientos especializados bajo el supuesto de que el conocimiento lleva a transformaciones en la acción. Estos métodos olvidan la importancia que tienen las necesidades sentidas, las preguntas auténticas, la acción y la reflexión sobre la acción, en el aprendizaje y el desarrollo de capacidades (Perkins & Blyte, 1994).

Por consiguiente, el Proyecto se propuso realizar en las regiones piloto un proceso de IAP en el que diversos actores de la comunidad se congregaron alrededor del objetivo común de compartir sus visiones frente al postconflicto, y analizar juntos los recursos y retos frente al mismo. Lo anterior a partir de la realización guiada, acompañada y conjunta de análisis locales y regionales sobre sus formas; sobre las experiencias de paz locales, y sobre las posibles acciones que se pueden emprender para el mejoramiento de sus contextos.

El Proyecto, a su vez, buscaba cimentar las bases para los procesos de construcción colectiva necesarios una vez firmada la paz. Sin embargo, más allá de los resultados de la negociación, también era construir espacios colectivos de conversación donde la participación de actores diversos aportara a transformar las lógicas y mecanismos reproductores de modelos autoritarios de gobernabilidad que se han anclado profundamente en las regiones donde el conflicto interno se ha vivido más crudamente. La participación en procesos de diálogo es una manera idónea de generar empoderamiento en las personas, comunidades e instituciones, por su potencial de disparar cambios en las estructuras psicoló-

gicas y sociales que les impiden a las personas tomar las riendas de sus destinos (Campbell & Jovchelovitch, 2000).

Se argumenta que el involucramiento de actores diversos en el análisis y construcción de políticas públicas permite que estas sean más ajustadas a las necesidades reales de los ciudadanos, genera un compromiso de las partes que las hace más sostenibles y exitosas en el tiempo, y fortalece el capital social. Sin embargo, los proyectos participativos no están libres de críticas, pues algunos caen en estrategias que terminan validando proyectos ya creados bajo el argumento de que las personas, que no las construyeron y se limitaron a escucharlas, fueron sus artífices; generando procesos donde las inequidades en el poder no permiten la participación de todos los actores de la misma manera, o procesos donde las personas terminan siendo juzgadas como culpables por sus males a la vez que la responsabilidad del Estado no se ve afectada (ver Stephens, 2008, en Meza, 2009).

El enfoque participativo esclarece un punto de especial relevancia, relacionado con el papel que desempeñaron la Fundación Ideas para la Paz y la Fundación Paz y Reconciliación en el proceso. Estas cumplieron con el acompañamiento y orientación técnica y metodológica en el Proyecto, siendo responsables del diseño metodológico y de su desarrollo en términos de proceso de investigación acción participativa. No obstante, y pese al conocimiento detallado que tienen las Fundaciones sobre construcción de paz y fortalecimiento institucional en nuestro país en el mundo, su papel no consistirá en tomar decisiones de orden político e institucional. Utilizando los principios de la acción sin daño y buscando siempre el fortalecimiento institucional del sistema liderado por el Ministerio del Interior, las Fundaciones quisieron con este proyecto propiciar una

reflexión argumentada e incluyente, para que sean las Alcaldías, Gobernaciones y el mismo Ministerio quienes al final decidan los cambios que mejor se ajusten como sociedad al ejercicio pleno de los derechos en todo el territorio nacional.

Finalmente, el Proyecto se desarrolló bajo el supuesto de que la construcción de un escenario de seguridad y convivencia acorde con los ideales de un Estado social de derecho requiere de un proceso informado, cualificado y de alto nivel de conversación, en el que los argumentos y la evidencia puedan alimentar constantemente la construcción colectiva de consensos. Billig (1996) afirma que la construcción de sociedades democráticas requiere de “*sociedades pensantes*”, caracterizadas por el diálogo permanente entre sus miembros e interno de sus miembros. Muchos autores señalan la importancia que tiene en una democracia generar oportunidades para que las personas reflexionen sobre sus vidas de manera individual y, a su vez, conversen con otras sobre sus experiencias y sueños, pues en el proceso de diálogo pueden construir nuevas formas de entender la realidad y, por tanto, de actuar. Pero el diálogo y la deliberación solo son posibles en escenarios donde prima el respeto por las ideas diversas y el reconocimiento de los saberes y experiencias de cada actor (Fraser, julio de 2005).

Por esto es que el proyecto dinamizó de manera intencional escenarios de diálogo individual y grupal, en los que se pusieron a prueba las ideas de cambio de los diferentes actores, sin distinción del estatus de quien las expresaba. Se trata de un principio antiguo y simple, pero poderoso, el cual hunde sus raíces en los orígenes mismos de la democracia. A saber, que los debates deben ser de ideas y no de personas y que finalmente las mejores ideas, que son perfeccionadas en el debate, triunfan sin importar su fuente. Se espera que con este

proceso de deliberación se haya contribuido a fortalecer a su vez la capacidad de las autoridades formales locales de construir políticas públicas más incluyentes y participativas.

Por último, en el proceso se tuvieron algunas consideraciones de orden poblacional y de género, reconociendo que las diferentes identidades que tiene una persona influyen en su posibilidad de contar con oportunidades y gozar de sus derechos fundamentales. Esto, en la medida en que los mecanismos de diferenciación social generan posiciones diferentes en la sociedad que terminan determinando las posibilidades de acceso, participación e influenciamiento de cada persona en la sociedad. Así, el proyecto incluyó la realización de una convocatoria amplia de actores en lo local, que incluyó, deliberadamente, a personas, grupos y organizaciones poblacionales y de género, con el ánimo de fortalecer la participación de actores tradicionalmente excluidos de las conversaciones sobre lo público, como las comunidades indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, mujeres, LGBTI, jóvenes y víctimas del conflicto armado. Posteriormente, en el análisis, se incluyó la variable poblacional y de género para la codificación de la información recogida.

3.2. El enfoque apreciativo

Se trata de un enfoque metodológico cada vez más utilizado en procesos de cambio personal, comunitario e institucional que parte del supuesto de que las comunidades, las personas y las instituciones tienen recursos que deben ser reconocidos y potenciados cuando se busca el cambio, pues es allí donde surge su principal capacidad de transformación y construcción de nuevas realidades. Así, el enfoque apreciativo es, a su vez,

una vía para generar desarrollo humano e institucional, a partir de una aproximación que busca resaltar los recursos y la capacidad de resiliencia que tienen todas las personas y comunidades. (Cooperrider & Whitney, 1999).

En este sentido, algunos investigadores sociales han catalogado al enfoque apreciativo como “*el avance más importante en investigación acción*” (Bushe, 1991, en Cooperrider & Whitney, 1999, p.2), en tanto que supera una manera tradicional de entender la IAP, según la cual es a través del descontento que se genera por los diagnósticos repetidos de los problemas sociales que mejor se movilizan las comunidades hacia el cambio. Por el contrario, el proyecto, especialmente en el componente de intervención, apostó por un enfoque de recursos que buscaba sembrar esperanza y promover dinámicas de cambio desde el empoderamiento y el fortalecimiento del capital social.

Así, el enfoque apreciativo se diferencia del enfoque de diagnóstico y de identificación de problemas, más utilizado en el primer componente, en que el punto de partida del proceso no consiste en el señalamiento de las deficiencias sino en la identificación clara y consistente de un propósito común, y en la generación de preguntas y procesos guiados que lleven a descubrir las potencialidades y a diseñar procesos de acción colectiva orientados al bien común. Es por esto que el proyecto partió de la puesta en común de visiones compartidas sobre la región y el municipio, para desde allí pasar al análisis de los recursos y retos que los actores identifican en sus realidades actuales para el logro de dichos sueños, y concluir con la identificación de las recomendaciones que dan los propios actores para el logro de sus visiones.

3.3. Acción sin daño

De forma complementaria, el Proyecto utilizó los presupuestos del enfoque de acción sin daño para el diseño metodológico, sobre todo en el componente de intervención, en tanto que fue el de mayor contacto con las comunidades. El enfoque de acción sin daño fue creado por Mary Anderson, luego de analizar diversas acciones de organizaciones humanitarias y comprender que en muchos casos dichas acciones no solo no generaban bienestar sino que generaban daño (Anderson, 1999). Desde los griegos, es un principio ético de cualquier intervención garantizar el no daño, es decir, asegurar que la interacción no deje a las personas en un estado peor al que estaban antes de ella. Claramente, el objetivo es mejorar la situación, pero lo que Anderson encontró es que muchas veces las intervenciones no solo no generan el bienestar prometido, sino que empeoran las situaciones de las comunidades.

Para Anderson, lo más importante es comprender que las organizaciones que actúan en medio del conflicto no son nunca neutrales, pues cualquier acción genera un cambio en el sistema, para bien o para mal. Por esto, el primer mandamiento del enfoque de acción sin daño es comprender, a profundidad, el escenario de intervención. El enfoque de acción sin daño parte del supuesto de que en toda comunidad existen factores que promueven la acción colectiva y, en este sentido, son capacidades para la paz; pero, a su vez, existen factores de desunión que son semillas de conflictividades.

Así, en todo conflicto hay elementos que conectan a los miembros de la comunidad, incluso a aquellos que están en orillas opuestas. Es más: el “*día a día*” de la población suele transcurrir más en este tipo de situaciones, que en aquellas propias de la guerra. Esto es precisamente lo que hace que la comunidad siga exis-

tiendo como tal, a pesar de lo impactante que pueden ser los hechos de violencia. Generalmente, estos elementos suelen anteceder al conflicto, aunque algunos son, paradójicamente, externalidades positivas del conflicto mismo. Además, si bien no siempre son suficientes para prevenirlo, sí proveen bases para tramitarlo. En este sentido, cualquier intervención debería enfatizar en estos conectores, evitando aquellos elementos que dividen.

En sus estudios, la autora ha definido cinco categorías de conectores: 1) Sistemas e instituciones, referido a espacios de congregación como mercados, a infraestructura compartida y a sistemas de comunicación. 2) Actitudes y acciones como tolerancia y aceptación, o actos de asociación o de heroísmo. 3) Valores e intereses compartidos que permiten la coexistencia, como permitir que se mantengan intactos servicios públicos o vías que son considerados valiosos por los diferentes miembros de la comunidad y que son usados, inclusive, por miembros de grupos enemigos. 4) Experiencias comunes, como eventos compartidos por diferentes personas de la comunidad que generan solidaridad, siendo estos experiencias de guerra comunes, pero vividas desde bandos opuestos. 5) Símbolos y acontecimientos, referidos a expresiones artísticas y folclóricas, o a fechas conmemorativas, monumentos y eventos tradicionales que generan identidad común entre miembros de una comunidad y orgullo por sus raíces.

Por otra parte, Anderson analiza cómo estas mismas categorías pueden ser vividas como divisores en una comunidad, en la medida en que en vez de generar unión pueden profundizar los enfrentamientos y las divisiones entre las personas. En este sentido, se encuentran: 1) Sistemas e instituciones dedicadas a profundizar la violencia como pandillas, producción y distribución de armas, propaganda de guerra, entre otros. 2) Actitu-

des y acciones que profundizan la conflictividad como la agresividad, la desconfianza, la exclusión, la tortura o el miedo. 3) Valores e intereses diferenciales, como identidades religiosas o étnicas dogmáticas y opuestas que al enfrentarse en un mismo espacio pueden ser fuente de profundas violencias. 4) Experiencias diferenciales, como eventos que un grupo interpreta como protección y otro como amenaza, o que para un grupo son sinónimos de triunfo y orgullo, mientras que para otros simbolizan la derrota y la pérdida. 5) Por último, símbolos y acontecimientos que en vez de congregar, exaltan la identidad de unos en contra de la de otros.

Por consiguiente, siguiendo el enfoque de acción sin daño se planteó analizar las dinámicas que generan conexión entre los miembros de las comunidades y aquellas que propician división, esto con la intención de diseñar e implementar acciones que evitaran profundizar las divisiones o debilitar las conexiones, y que más bien aportaran al fortalecimiento de las capacidades para la paz. En este sentido, el proyecto inició con el mapeo de los actores, el análisis de contexto, y entrevistas a profundidad para comprender los recursos y las experiencias de paz identificadas por la comunidad.

IV. Trabajo de campo

En la siguiente sección se hace un recuento sobre las herramientas metodológicas utilizadas en cada uno de los componentes: investigación, intervención y análisis institucional.

4.1. Investigación

El componente de investigación se desarrolló en tres fases. En la primera se hizo una caracterización general de los municipios y regiones focalizados, a partir de fuentes secundarias. En la segunda se realizó un compendio de estadísticas sobre necesidades básicas, hechos victimizantes y actividades productivas asociadas a conflictividades, lo que derivó en unas fichas municipales con la información comparativa. Con estos datos en mente, se efectuaron entrevistas a profundidad a actores clave de la sociedad civil y la institucionalidad pública, de cada municipio focalizado.

4.1.1. Caracterización inicial

Es una herramienta ampliamente utilizada para la comprensión de las dinámicas sociales en proyectos que usan metodologías de investigación-acción. Para el caso del proyecto, se trató de generar un acercamiento relacionado con lo que sucede en los municipios focalizados en materia de seguridad, convivencia, orden público, reconciliación, prevención y manejo de la conflictividad. Se partió de admitir que cualquier caracterización es particular y limitada, pues depende de aspectos como las fuentes que se utilicen para construirla, la

metodología, la postura y experiencias previas de los investigadores, entre otros. Teniendo en cuenta lo anterior, se instó a los equipos regionales a usar una variedad de fuentes que permitieran robustecer la mirada desde diferentes perspectivas, al tiempo que se tomara distancia frente a las posiciones, mitos y prejuicios que como individuos se tienen ante el tema.

La caracterización tenía como fin brindar un análisis de contexto de las regiones focalizadas que sirviera para mejorar la toma de decisiones en los diferentes niveles de gestión estatal. Al tiempo, con el proceso mismo de caracterización de los municipios y las regiones se pretende fortalecer las capacidades locales para comprender las dinámicas regionales, lo que es insumo para la formulación de políticas públicas cada vez más acordes con las realidades locales.

Aunque la caracterización fue uno de los primeros productos del proyecto, no se limitó al momento inicial. Por el contrario, se realizó en diferentes etapas, nutriéndose de distintas actividades y diálogos efectuados en el mismo. Se propuso, por tanto, un proceso de caracterización amparado en los principios de la investigación – acción – participativa, donde los diferentes actores convocados a participar aportaron a la construcción conjunta y se nutrieron del proceso mismo, a partir de fortalecer sus capacidades para el análisis del contexto y de la circulación de información. Así mismo, se buscaba que la caracterización se apoyara en los enfoques apreciativos, de acción sin daño, de género y poblacional. Lo anterior implicó, desde el enfoque apreciativo, hacer una búsqueda consciente no solo de problemáticas y acciones de violencia ocurridas en los municipios, sino de recursos y eventos de significado positivo para la región, los cuales pueden ser, a la postre, cimientos importantes para la construcción de paz en un eventual escenario de posconflicto. Relacionado con lo anterior,

desde un enfoque de acción sin daño, en la caracterización se identificaron no solo factores divisores, o fuentes de tensión o conflicto, derivados o relacionados con los diversos acontecimientos históricos y actuales, sino aquellos que sirven de conectores en los municipios, es decir, que son fuente de conexión y se constituyen en capacidades para la paz. Por su parte, una caracterización desde un enfoque de género y poblacional se relaciona con el reconocimiento de las realidades de cada grupo poblacional representado en el territorio.

El análisis de contexto inició con la identificación de los principales hitos históricos para cada una de las subregiones focalizadas. Estos hitos no se suscribían exclusivamente a eventos relacionados con la violencia armada, sino también a eventos políticos, sociales, económicos y culturales determinantes para el presente y el futuro de la subregión. En relación con el límite temporal, se hizo un análisis de la historia de las subregiones desde la llegada de las FARC al territorio, teniendo en cuenta que el objetivo del proyecto era el de contribuir a un posible escenario de posconflicto con este grupo armado.

Esta mirada se hizo en un primer momento, según fuentes secundarias, las cuales incluyeron los Informes de riesgo y notas de seguimiento del Sistema de Alertas Tempranas, los Informes departamentales del Observatorio de DDHH y DIH del Programa Presidencial de DDHH y DIH², notas sobre experiencias exitosas recogidas por el Programa Reconciliación Colombia³, Informes del Centro de Memoria Histórica nacional y regionales, y del Observatorio Nacional de Paz, prensa nacional y local, publicaciones de Universidades nacionales y regionales, así como investigaciones regionales y aquellas hechas por la FIP y PARES, entre otros.

Con el análisis de las fuentes se pretendía responder a preguntas como: ¿cuáles han sido hitos históri-

cos de la región en materia de seguridad, convivencia, orden público y reconciliación? ¿Cuáles son los actores protagónicos? ¿Cuál es la relación entre estos y el presente de la región? ¿Cuáles son las principales conflictividades en la región hoy? ¿Cómo contribuyen estos hitos al entendimiento de las cifras de violencia? La información recogida, a partir de fuentes secundarias, se complementó en un segundo paso con información primaria, recolectada con base en entrevistas a actores clave de la región, así como de manera indirecta en los diferentes diálogos.

4.1.2. Fichas de análisis de contexto

Un segundo momento de este ejercicio consistió en la caracterización de las regiones a partir de información sobre los municipios proveniente de bases de datos nacionales. Este momento tenía diferentes propósitos: primero, complementar el análisis regional con cifras comparativas. Segundo, informar a actores locales sobre la existencia de estas bases y la relevancia del uso de la información allí contenida para diferentes tipos de análisis (por ejemplo, construcción de política pública, evaluación de la misma, entre otras). Y tercero, promover la capacidad de análisis de cifras a partir de su comparación regional e histórica.

Es a través de estos dos tipos de comparación, la espacial y la temporal, que se pueden interpretar las cifras de un determinado fenómeno en una unidad territorial, en este caso los municipios. La comparación regional, por tanto, permite responder a la pregunta: ¿Cómo está el municipio en relación con otros territorios (región, departamento, nación)? Por otra parte, la comparación histórica permite responder a la pregunta: ¿Cómo está el municipio respecto de sí mismo en años anteriores?

Como se verá más adelante, para el logro de los pro-

pósitos dos y tres, se utilizaron las fichas como herramienta de análisis participativo de contexto, a través de actividades de cartografía social que ocurrieron en los segundos diálogos locales, efectuados en cada una de las regiones focalizadas.

Para la realización de este ejercicio, el Equipo Nacional del proyecto preparó una herramienta de Excel que contenía las bases de datos con la información municipal para una serie de indicadores relevantes y permitía obtener una ficha de consulta con la información de cada municipio, de forma clara y expedita. Una versión resumida de las fichas resultantes se puede consultar en el multimedia que acompaña esta serie.

La ficha contenía una sucesión de índices e indicadores que el Equipo Nacional consideró relevantes para el análisis de los municipios en el marco del proyecto. Sin duda, existen otros indicadores útiles a los fines del análisis, no obstante, se privilegiaron ciertos datos teniendo en cuenta su fácil lectura y la disponibilidad para los municipios y departamentos focalizados y para todos los años seleccionados. De todas formas, los equipos regionales, cuando lo consideraron necesario, complementaron la información con datos adicionales, de acuerdo con el contexto. En el Anexo 1: Fichas de análisis de contexto, se presenta la descripción de cada uno de los indicadores incluidos en las fichas.

4.1.3. Entrevistas de investigación

Para la realización del componente de investigación sobre dinámicas del conflicto, una vez se contaba con una caracterización regional basada en fuentes secundarias y en datos extraídos de fuentes nacionales, se decidió implementar una metodología clásica de investigación acerca del conflicto. Por esto, se realizaron 96 entrevistas a profundidad con actores clave de las zo-

nas focalizadas. Muchos de ellos participaron en actividades de uno o dos de los otros componentes. Por tanto, algunos fueron entrevistados acerca de sus sueños para la región, del estado del conflicto en las zonas, y sobre las políticas públicas en su relación con las condiciones de seguridad y convivencia en las zonas.

Estas entrevistas tenían como propósito diagnosticar las dinámicas del conflicto en las regiones objeto del estudio y examinar los desafíos que tiene la implementación de los acuerdos en La Habana, así como los desafíos de seguridad en las regiones.

Estos diagnósticos incluyeron los siguientes temas para los cuales se construyeron preguntas específicas, algunas se presentan a continuación:

- Caracterización de las condiciones de seguridad, convivencia y orden público en la región.
- Análisis sobre la administración de justicia (legal e ilegal, o formal e informal). Por un lado, un análisis sobre la justicia formal como casas de justicia y que respondía a las siguientes preguntas: ¿Cómo ejercen su función de administración de justicia los entes formales en lo local? ¿Con qué calidad, cuál es el cubrimiento que tienen y cuál es la legitimidad social con la que cuentan? Por otro, la investigación revisó las diferentes formas como los grupos armados ilegales administran justicia en estos territorios con el propósito de analizar las acciones que se deben emprender en esas zonas una vez las FARC o el ELN hagan la dejación de armas, es decir, cómo el Estado puede reemplazar en el postconflicto esta justicia informal.

² Los informes se pueden encontrar en el siguiente link: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

³ Las notas se pueden encontrar en el siguiente link: <http://www.reconciliacioncolombia.com/>

- Análisis de economías ilegales (ejemplo droga, combustibles, minerías, o actividades en las que intervengan grupos armados ilegales) y descripción de las cadenas de producción, respondiendo a la pregunta sobre qué hace cada actor del proceso económico y cómo funciona el proceso. Finalmente, el análisis pretendía arrojar pistas valiosas sobre el ciclo económico y los escenarios posibles una vez ocurra la dejación de armas por parte de las guerrillas.
- Determinar cuáles son los impactos y los desafíos de la aplicación de los puntos de la mesa de La Habana, en las regiones objeto de estudio. En cada una de estas se hizo un análisis sobre cómo perciben los actores locales los puntos y la negociación en sentido estricto.

Para indagar sobre los temas mencionados, las entrevistas a profundidad siguieron un protocolo que contempló las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué tan preparado está el territorio para asumir el posconflicto? (¿Los movimientos sociales cómo asumen ese escenario de incertidumbre, las élites políticas, los sectores económicos, entre otros?)
- ¿Cómo es el equilibrio entre fuerzas locales, actores sociales y económicos, y cómo quedarían sin las FARC armadas y con las FARC participando en política?
- ¿Cuáles serán los principales retos en materia de seguridad y convivencia una vez firmados los acuerdos de paz?

Los resultados obtenidos en las diversas entrevistas del componente fueron analizados, y luego plasmados en unos documentos de análisis del estado del conflicto en cada región. Estos escritos, que constituían uno de los productos del convenio, sirvieron de base para la realización de los textos de esta serie.

4.2. Intervención

El componente de intervención se realizó también en diversas fases. En la primera se llevó a cabo un mapeo de actores sociales y gremiales, locales y departamentales, que tenía como fin identificar organizaciones diversas en los territorios a ser contactadas para las diferentes actividades del componente. En un segundo momento se realizaron entrevistas a grupos focales, según el enfoque apreciativo, con miembros de dichas organizaciones y con mandatarios locales (fase que se compartió con el tercer componente, de análisis institucional). Posteriormente, se hicieron dos ciclos de diálogos en los que se convocaron a los diversos actores sociales, junto a actores de la administración local, a conversar sobre las visiones, retos y recursos para el postconflicto. Finalmente, se invitó a algunos de los actores que participaron en las anteriores actividades a un Taller nacional para compartir sus aprendizajes y experiencias, y dar recomendaciones de política pública para el posconflicto. A continuación se relatan cada una de estas fases.

4.2.1. Mapeo de actores

El mapeo de actores es una técnica de investigación que permite entender el papel y la posición estratégica con que cuenta cada uno de ellos –tanto individuales como colectivos– en un territorio determinado. A partir de esta técnica es posible establecer la relevancia de

los actores frente a fenómenos sociopolíticos, así como comprender las distintas relaciones que se desarrollan entre estos. Este procedimiento se utilizó, esencialmente, para guiar el proceso de convocatoria e intervención en los territorios de trabajo.

En el componente, el mapeo de actores se hizo en dos etapas. La primera fue la identificación de los involucrados en las temáticas de interés. La segunda el análisis de ellos a partir de su caracterización. En el multimedia que acompaña esta serie se encuentra el resultado de este mapeo para las organizaciones sociales, divididas por regiones según el tipo de población que las conforman o atienden.

Etapas 1: Identificación

Esta etapa consistió en la elaboración de una lista de los actores relacionados con temas de seguridad y convivencia en las regiones focalizadas. El ejercicio se elaboró en una primera instancia a partir del conocimiento previo del equipo de investigación y la revisión de bibliografía sobre el tema.

Los criterios a tener en cuenta a la hora de listar actores fueron:

- Los que están siendo o se podrían ver afectados por una situación de conflictividad social.
- Aquellos no directamente afectados, pero que podrían tener un interés en temas de seguridad y convivencia ciudadana.
- Los que tienen información, experiencia o recursos necesarios para formular o implementar propuestas de política pública sobre los temas de seguridad y convivencia ciudadana, y otros relacionados con los diálogos de paz.

- Algunos que por obligación legal tienen que formar parte de la política pública.
- Otros que consideran que tienen derecho a estar involucrados en las decisiones relacionadas con el problema y la propuesta.

Etapas 2: Caracterización

Teniendo ya la lista, se pasó a su caracterización, de acuerdo con la información recolectada en campo. Para esto se utilizaron las siguientes variables: nombre, individuos relevantes en la organización, sector al que pertenece (ejemplo: público, privado o sociedad civil), área de influencia (si el actor actúa en el nivel municipal, regional, departamental o nacional) y lugar(es) dónde incide; y si el actor pertenece o se identifica con alguna de las diferentes poblaciones que entran dentro del concepto de enfoque diferencial (mujeres; niños y niñas; jóvenes; afrodescendientes; indígenas; desmovilizados; víctimas u otros).

Por consiguiente, la caracterización sirvió para entrar en contacto con ellos y dar comienzo a las actividades de recolección de información con fuentes primarias a través de entrevistas, grupos focales y diálogos. A su vez, en el trabajo de campo se pudieron identificar nuevos actores que fueron incluidos en las actividades y nutrieron el mapeo que se presenta en el multimedia que acompaña la serie.

4.2.2. Entrevistas y grupos focales

Teniendo en cuenta los enfoques descritos anteriormente, se diseñaron los protocolos de entrevistas y grupos focales, así como las guías para la realización de los diálogos locales y subregionales. Para el desarrollo de las entrevistas y grupos focales de líderes sociales, gubernamentales y del sector productivo, se diseñó un

protocolo siguiendo el círculo de intervención del enfoque apreciativo (Cooperrider & Whitney, 1999), según el cual se debe partir por descubrir con las personas sus motivaciones para llevarlas de allí a soñar con un futuro deseado que luego se pueda diseñar a partir de los mismos recursos, para, posteriormente, iniciar su implementación desde diversos prototipos.

Diagrama: Círculo apreciativo

Así, las entrevistas y grupos focales, como estrategia para el fortalecimiento de capacidades, buscaban generar un ambiente de apertura y esperanza en las comunidades y, a su vez, construir relaciones de confianza con los actores municipales y departamentales. Como estrategias investigativas, pretendían recoger las visiones de las comunidades para el postconflicto, identificar experiencias de construcción de paz que sirvieran de conectores en las regiones y recoger información primaria que alimentara la caracterización y el mapeo de actores de cada una de las subregiones focalizadas.

Por tal motivo, se diseñó un protocolo de entrevista semiestructurada, para individuos o grupos, en el que se hizo una adaptación de una guía de entrevista apreciativa diseñada por Diana Whitney (Whitney, 2014). El protocolo se componía de siete secciones. La primera estaba orientada a establecer rapport con las personas, a partir de preguntas de apertura. La segunda y la tercera buscaban indagar por capacidades locales para la paz, llevándolas a reflexionar sobre experiencias de paz, conectores y recursos locales. En la segunda parte, se les pedía a las personas pensar en experiencias de construcción de paz significativas, en las que hubieran participado. Al respecto, se les pedía hacer una descripción de la o las experiencias, contando los factores de éxito, los actores participantes, y los logros

obtenidos. En la tercera parte se preguntaba por la región en su mejor momento. Para esto se les solicitaba a las personas reflexionar acerca de su vida en la región, e identificar un momento en su historia de vida en el que se sintió orgulloso vivir allí. Al respecto se les instaba a describir la situación, identificar los actores que participaron en ella, e identificar los recursos y aspectos de mayor valor de la región que pueden servir de ejemplos de paz.

GRÁFICO /02
Círculo apreciativo



Fuente: Elaboración FIP.

Posteriormente, se indagaba por las visiones de los participantes frente al postconflicto, generando una visualización de la región para el 2020, en un escenario de postconflicto. Así, se les requería a los participantes describir prospectivamente la región, imaginando que esta fuese tal como lo sueñan, y que ellos habían aportado a la construcción de ese sueño. Por último, los participantes debían identificar acciones concretas en el presente que se pudieran llevar a cabo para el logro de ese estado deseado para la región, e identificar otros actores del territorio que son aliados para la construcción de dichos sueños. Para concluir, se aprovechaba el encuentro para invitar a los participantes a los diálogos en el mes siguiente.

Adicionalmente a estas preguntas, se diseñó un protocolo específico para mandatarios locales y departamentales, en el que se siguió el mismo esquema descrito anteriormente, pero se agregaron algunas preguntas adicionales sobre el estado de la seguridad y el orden público en las regiones, así como sobre las políticas públicas que vienen desarrollando en estas materias. Así mismo, se indagaba con ellos, de forma explícita, por sus percepciones frente al proceso de paz y los avances en los acuerdos.

4.2.3. Diálogos regionales

Posterior a esta ronda de entrevistas y grupos focales, se pasó a la realización de los diálogos locales y regionales. Estos tenían como objetivo general indagar por los sueños de la comunidad para el postconflicto, identificar conectores y divisores, y recoger información sobre las percepciones de las comunidades frente a la implementación de los acuerdos y la seguridad y la convivencia en el postconflicto. Así mismo, los diálogos se diseñaron como una estrategia de intervención que

buscaba empoderar a la comunidad a partir de la identificación de experiencias exitosas de construcción de paz en la región, y generar un ambiente de esperanza frente al futuro por medio de la identificación de sueños comunes entre miembros diversos de las comunidades, contribuyendo así a la preparación de las comunidades para la implementación de los acuerdos de paz.

Por consiguiente, los diálogos fueron el mecanismo utilizado en el marco del proyecto con el propósito de sensibilizar a las comunidades para la construcción de escenarios de paz. Los diálogos son una herramienta utilizada para la transformación constructiva de conflictos. Con ellos, no se busca que los participantes cambien necesariamente sus opiniones sobre los temas que se están abordando, pero sí la forma en que se ven a sí mismos, a los otros y a su comunidad, y desarrollen nuevas competencias para la solución pacífica y dialogada de conflictos.

A diferencia de una conversación tradicional o un debate, el diálogo es *“una forma de comunicación que ayuda a construir la capacidad de los sistemas humanos para explorar las esperanzas y las preocupaciones, de manera que fomenta el entendimiento mutuo y el respeto en momentos en que las diferencias pueden ser difíciles o desafiantes”* (Isaacson, 2013). Por esto, en un diálogo es tan importante el cómo se comunican las personas, así como el tema que se aborda. En este sentido, todos los diálogos iniciaron con la explicación de las diferencias entre estos y un debate, las que fueron recordadas durante los encuentros como manera de encauzar las conversaciones. La tabla que se presenta a continuación, tomada del Proyecto de Conversaciones Públicas, muestra algunas de estas diferencias.

TABLA /02 Diferencias entre debate y diálogo.	
EN EL DEBATE NOSOTROS...	EN EL DIÁLOGO NOSOTROS...
Tratamos de ganar	Tratamos de entender
Competimos por tiempo para hablar	Valoramos la escucha
Hablamos para otros	Hablamos sobre todo para nosotros mismos
Hablamos sobre el comportamiento de los demás	Hablamos sobre nuestra propia experiencia
Creamos un entorno potencialmente amenazante o incómodo	Creamos una atmósfera de seguridad
Tomamos partido	Descubrimos diferencias incluso con aquellos con los que estamos de acuerdo
Nos polarizamos respecto de aquellos con quienes estamos en desacuerdo	Descubrimos preocupaciones compartidas entre nosotros y los otros
Sentimos un compromiso inquebrantable con un punto de vista	Descubrimos nuestras incertidumbres así como nuestras creencias más profundas
Hacemos preguntas para ganar un punto o hacer que otra persona pierda	Hacemos preguntas con verdadera curiosidad y guiados por el deseo de saber más y de comprender a los otros
Hacemos declaraciones predecibles	Descubrimos nuevas cosas importantes
Hacemos declaraciones simplistas o simplificadas de los temas	Exploramos la complejidad de los temas que están siendo discutidos.

Fuente: Tomado de una adaptación del proyecto de conversaciones públicas (Isaacson, 2013, pág. 10).

Primer diálogo

Estaba dividido en cuatro momentos. En una primera instancia se les presentaba el proyecto a los participantes, y se hacía una exposición sobre el proceso de negociación que desarrolla actualmente el Gobierno con el grupo guerrillero de las FARC – EP seguida de un tiempo para preguntas y comentarios al respecto por parte de los integrantes. En este momento introductorio, los concurrentes también se identificaban. Para esto, se compartían fotos de recursos naturales, de infraestructura y sociales de los municipios. Cada uno escogía una imagen con la que se sintiera reconocido para presentarse. Así se iniciaba poniendo de presente los recursos comunes de las regiones, lo que generaba un ambiente positivo de conversación.

En un segundo momento, aprovechando los resultados de las entrevistas y grupos focales realizados, se daban a conocer las visiones identificadas por los participantes como insumo para la reflexión grupal. Por tal motivo, se introducían unas reglas para la creación de un ambiente de diálogo, por contraposición a un debate.

Para este momento del diálogo sobre las visiones regionales se utilizó la metodología del papel grande, inspirada en una propuesta del programa de Enfrentando la historia y a nosotros mismos (Facing History and Ourselves, 2014), la cual consiste en presentar carteleras con mensajes alusivos al tema lo que les permite a las personas compartir sus reflexiones de forma escrita. Lo anterior hace que los participantes se sientan libres de expresar sus opiniones sin miedo a ser juzgados por los demás, gracias al anonimato de las expresiones y a que no es necesario competir por la palabra para expresarse. La actividad es sobre todo útil para romper el hielo en ambientes de poca confianza, sobre todo para aquellos que no se sienten cómodos hablando en

público. Por otra parte, iniciar con una reflexión usando este tipo de metodología logra que cualifiquen sus opiniones, de tal manera que al llegar al momento de la conversación verbal ya cuenten con nuevos argumentos a favor y en contra de las propuestas.

En un tercer momento, se pasaba a la profundización sobre las visiones usando una metodología inspirada en el Proyecto de Conversaciones Públicas, un centro estadounidense que desarrolla metodología para la creación de ambiente de diálogo que les permite a actores diversos presentar sus convergencias y divergencias sobre tópicos polémicos sin entrar en confrontación (Herzig & Chasin, 2006). Este espacio de conversación logra que los participantes den a conocer sus sueños comunes, y entren en la discusión sobre puntos de divergencia en un ambiente de confianza.

Por último, se aprovechaban las experiencias de construcción de paz identificadas en las entrevistas, para devolverlas a los participantes y profundizar con ellos sobre las mismas. Así, los talleres pretendían finalizar dejando un ambiente de esperanza y de empoderamiento en los concurrentes.

Cabe anotar que las experiencias de paz identificadas y analizadas por los participantes, en las entrevistas apreciativas y, posteriormente, en los diálogos, pueden ser consultadas en el multimedia que acompaña esta serie. Para facilitar la lectura, las experiencias están clasificadas de forma temática.

Segundo diálogo

Luego de analizar la información recogida en los primeros, se llevaron a cabo los segundos diálogos municipales y subregionales. Estos tenían como objetivo general identificar y visibilizar los recursos y retos que tiene la región para la construcción de las visiones co-

munitarias para el postconflicto. Para esto se escogió la metodología de cartografía social, técnica ampliamente utilizada en la IAP. Por tanto, una de las herramientas de georreferenciación para generar diálogos entre personas diversas acerca de sus territorios. Así, en la cartografía social se utilizan metodologías de diálogo apoyadas por mapas donde los participantes ubican en el espacio sus sueños, recursos y obstáculos. En este sentido, sirvió como herramienta de investigación, en tanto que permite recoger información sobre las dinámicas territoriales directamente con sus protagonistas; a su vez, es un instrumento de intervención que usa la geografía para dinamizar los diálogos colectivos e individuales sobre espacios específicos compartidos por personas distintas (Diez & Escudero, 2012).

Con lo anterior en mente, el taller estuvo dividido en cuatro momentos. En el primero se hizo una introducción al taller, que pretendía contextualizar de nuevo a los participantes en los objetivos del proyecto y generar un ambiente de confianza para el desarrollo de las actividades. Así, se hizo un ejercicio de cartografía social en el que cada participante se ubicó en un mapa de su subregión, señalando su lugar de trabajo y residencia. Esto permitió nutrir los mapeos de actores realizados al comienzo del trabajo de campo.

Posteriormente, se efectuó una actividad de ubicación geográfica de divisores. Por tal motivo, se les entregaron a los participantes las fichas municipales y subregionales descritas anteriormente y se propició el diálogo sobre el contexto regional a partir de los datos cuantitativos presentados en las fichas. De forma complementaria, se georreferenciaba la información derivada de la conversación en mapas municipales o subregionales previamente impresos. Así, los participantes ubicaban en el mapa recursos, retos, problemáticas concretas e hitos territoriales. Aunque el ejercicio

era sobre todo una estrategia pedagógica para animar la conversación sobre el contexto de las subregiones, en un ambiente de confianza, y fortalecer a su vez las competencias comunitarias para el análisis de cifras de forma comparada, el diálogo alrededor de las fichas sirvió también para recoger información valiosa que permitió fortalecer las lecturas locales sobre el conflicto y el postconflicto.

Por último, se realizó un ejercicio de georreferenciación de conectores. En este se les solicitó a los participantes visibilizar cómo las experiencias exitosas y recursos de los municipios han aportado a las visiones, e identificar otras acciones necesarias para su consecución. De este modo, se ubicó con los participantes las experiencias, así como otros recursos y actores clave para la construcción de paz en el postconflicto, en los mapas previamente impresos. Este ejercicio de cartografía social les permitió empoderar a los participantes frente a sus recursos y posibilidades de construcción de ambientes de paz. A su vez, sirvió como herramienta investigativa para la identificación de conectores.

Los resultados de la cartografía social se encuentran en el multimedia que acompaña esta serie. Al final de los talleres se hicieron cierres donde cada persona identificó acciones que pueden emprender en su presente para la construcción de una cultura de paz.

Cabe aclarar que en algunos de los municipios se realizaron diálogos conjuntos, donde se juntaron estrategias del primero y segundo talleres. Esto se debió a situaciones de orden público en algunas zonas de Antioquia, el Catatumbo y el Chocó, que imposibilitaron la realización de los dos diálogos por separado. La mayoría de estos talleres se hicieron en dos días, acortando el tiempo de las diversas actividades descritas anteriormente.

4.2.4. Taller de experiencias

La fase de trabajo de campo del componente de intervención se cerró con un Taller nacional de intercambio de experiencias y análisis de políticas públicas en seguridad y convivencia ciudadana en el marco del postconflicto, realizado en Bogotá. Este tenía como objetivo propiciar la revisión conjunta entre actores diversos de los distintos municipios focalizados por el proyecto, de políticas públicas en los temas de convivencia, seguridad ciudadana, orden público y atención y prevención de la conflictividad, bajo los criterios de eficacia de las políticas y de satisfacción ciudadana. A su vez, pretendía servir como plataforma para la creación de redes entre actores sociales de diversas partes del país, que además de compartir una historia de conflicto también podían compartir recursos y experiencias para la potenciación de escenarios de paz.

Así, el taller estuvo dividido en cuatro momentos. En el primero se les dio a conocer a los participantes los resultados generales del trabajo de campo previo. Posteriormente, se pasó a una actividad de presentación en grupos con integrantes de los diferentes departamentos focalizados, con la intención de iniciar el intercambio de recursos para la paz.

Seguidamente, y continuando con la metodología de café del mundo (The World Cafe, 2014), se pasó a dos actividades en las que se propiciaron conversaciones en subgrupos alrededor de las políticas públicas en SCC en sus regiones, y el nivel de eficacia y satisfacción de las comunidades frente a las mismas. En la primera actividad, los participantes fueron divididos en subgrupos con integrantes de los diferentes departamentos focalizados, donde discutieron sobre la situación de SCC en sus regiones y sobre buenas prácticas de los gobiernos locales, municipales y departamentales para la superación de las conflictividades. Más adelante, en

grupos subregionales, los participantes trajeron sus aprendizajes para generar una reflexión sobre nuevas acciones que podrían contribuir a mejorar las condiciones de SCC y OP en sus departamentos desde lo público, la sociedad civil y el sector productivo, de cara al postconflicto.

Al finalizar el taller, se le dio un tiempo a cada grupo de representantes departamentales para exponer sus propuestas y recomendaciones. Y hubo un cierre a partir de una estrategia en la que los participantes pudieron intercambiar contactos e ideas para trabajos conjuntos.

4.3. Análisis institucional

El tercer componente estaba enfocado al análisis de las capacidades institucionales, locales y gubernamentales, para atender asuntos de seguridad, convivencia ciudadana y orden público en razón al postconflicto. Se inició con un análisis sobre la capacidad presupuestal y fiscal de las entidades locales, para pasar luego a completar una matriz de análisis de gestión territorial, para la cual se aprovecharon los momentos de entrevistas a mandatarios. Posteriormente, se efectuaron algunos acompañamientos a instancias de coordinación de seguridad, convivencia ciudadana y orden público, de municipios y gobernaciones, según demanda, y se cerró el componente con un taller donde se hicieron presentes mandatarios locales y gubernamentales.

4.3.1. Análisis presupuestal

La primera actividad realizada por el componente fue la recolección y balance inicial de información sobre el ejercicio presupuestal de las alcaldías y gobernacio-

nes incluidas en el proyecto. Por tal motivo, el Equipo Nacional se dio a la tarea de identificar las fuentes relevantes y sistematizar la información específica sobre los municipios y gobernaciones allí contenidas. Por tanto, fueron seleccionadas dos fuentes; en primer lugar las bases de datos sobre desempeño fiscal, construidas por el Departamento Nacional de Planeación, DNP; en segundo lugar, el formato de inversión del Formulario Único Territorial, FUT, a través del cual los municipios y gobernaciones reportan información sobre sus ingresos y gastos. Es importante mencionar que parte de la información sobre desempeño fiscal también se recaba a partir de los reportes del FUT.

Con estas fuentes, se estructuró una propuesta de análisis que constaba de dos partes: primero, la descripción del índice de desempeño fiscal en los municipios de la región y, segundo, el análisis de su inversión en seguridad. Ambas incluyeron la comparación de las cifras para el periodo 2012 y 2008 con el objetivo de iniciar la discusión del balance sobre la gestión de los mandatarios locales en materia presupuestal, en el primer año de sus respectivos gobiernos. En fases posteriores del proyecto, esta información fue contrastada territorialmente.

La primera parte consistió en el análisis del Índice de Desempeño Fiscal, IDF, de cada municipio. Esta es una herramienta elaborada por el Departamento de Planeación Nacional, DNP, cuyo objetivo es monitorear y acompañar el desempeño de las entidades territoriales (departamentos y municipios) en materia de finanzas públicas. En términos generales, este índice busca constatar que la entidad territorial cuente con los recursos suficientes (ingresos) para cumplir con sus obligaciones (gastos), identificando posibles casos de déficit o superávit. En términos más específicos, propende por mejorar los niveles de sostenibilidad financiera en función de: la financiación del gasto de

los gobiernos territoriales, el esfuerzo fiscal (capacidad de generar ahorro), y la responsabilidad en el manejo de decisiones financieras (en particular, el manejo de la deuda pública) (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2013). El índice se construye con la información reportada por los municipios y departamentos a través del Formulario Único Territorial, FUT, y la información reportada a la Contraloría General de la Nación. Este consta de seis componentes, que se valoran en una escala de 0-100. Estos son:

1.

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento (según el límite establecido por la Ley 617 de 2000.

2.

Respaldo del servicio de la deuda.

3.

Dependencia de las transferencias de la nación y regalías.

4.

Generación de recursos propios.

5.

Magnitud de la inversión.

6.

Capacidad de ahorro.

A partir de estos seis componentes se construye un índice integral que también asume valores de 0 a 100. De acuerdo con los resultados de este, se ubica a cada municipio en un ránking nacional y uno departamental. Finalmente, los municipios son clasificados según el valor adoptado por el índice, en uno de cinco rangos: solvente (>80), sostenible, (>70; <=80); vulnerable (>60;<=70), riesgo (>40;<60) o deterioro (<40).

La segunda parte del análisis presupuestal consistió en la revisión y consolidación de la información sobre seguridad consignada en el FUT de los municipios

y gobernaciones incluidos en el proyecto. Este análisis partía de identificar el total de la inversión por entidad territorial y las líneas específicas de inversión en seguridad contenidas en el FUT, esto es, la sección “*justicia y seguridad*” (código A.18) del formulario de gastos de inversión. La siguiente tabla muestra el conjunto de lí-

neas de inversión contenidas en este componente. Es importante aclarar que no todas las entidades territoriales realizan inversiones en la totalidad de las líneas; precisamente, el interés del análisis fue identificar a cuáles se destinan los recursos.

TABLA/03
Líneas de inversión en seguridad

CÓDIGO	NOMBRE
A	Total inversión
A.18	Justicia y seguridad
A.18.1	Pago de inspectores de policía
A.18.2	Contratación de servicios especiales de policía en convenio con la Policía Nacional
A.18.3	Pago de comisarios de familia, médicos, psicólogos y trabajadores sociales de las comisarías de familia
A.18.4	Fondo de seguridad de las entidades territoriales - fonset (ley 1421 de 2010)
A.18.4.1	Dotación y material de guerra
A.18.4.2	Reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones
A.18.4.3	Compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia
A.18.4.4	Recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas
A.18.4.5	Servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados
A.18.4.6	Gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.
A.18.4.7	Desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana
A.18.4.8	Compra de terrenos
A.18.7	Pago de déficit de inversión en justicia
A.18.8	Plan de acción de Derechos Humanos y DIH
A.18.9	Construcción de paz y convivencia familiar

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2014.

Contar con esta información permite resaltar cuatro aspectos: primero, el porcentaje de inversión del componente “*justicia y seguridad*” respecto del total de la inversión de la entidad territorial. Segundo, el nivel de ejecución de la entidad, comparando el presupuesto definitivo con los compromisos. Tercero, identificar las fuentes que financian la inversión en materia de seguridad. Y cuarto, reconocer las líneas específicas de inversión y su peso en el componente de “*justicia y seguridad*”.

En conjunto, el análisis del presupuesto, bajo la metodología planteada, permitió establecer una serie de hipótesis regionales que se verificaron y complementaron mediante las conversaciones con las alcaldías y gobernaciones, y los diálogos locales.

4.3.2. Matriz de análisis de la capacidad de gestión territorial

En la segunda fase del componente se construyó una herramienta de diagnóstico denominada: Matriz de capacidades institucionales de gestión de alcaldías y gobernaciones – MCI. Esta forma parte del supuesto de que los desempeños concretos de la administración pública son los mejores indicadores sobre el tipo de gestión que se está llevando a cabo en un ente territorial y, por tanto, una buena pista para definir el tipo de capacidades pendientes a fortalecerse.

Siguiendo esta hipótesis, la MCI estaba dividida en cuatro grandes categorías, cada una relacionada con un desempeño fundamental de una buena gestión pública. A su vez, cada categoría de desempeño contaba con unas variables de análisis vinculadas a lo esperable en una buena gestión.

A continuación se detallan dichas categorías y variables de análisis.

- 1. Planes y documentos de política: con esta categoría se pretendía evaluar la capacidad que tienen las entidades territoriales para involucrar actores en la planeación pública, elaborar diagnósticos y definir visiones; formular políticas y estrategias, presupuestarlas, y diseñar mecanismos de evaluación acordes. La categoría, además, contaba con dos variables gruesas de análisis. Partiendo de la definición de la existencia o no del documento, se pasaba al análisis de la primera variable que se relacionaba con las vías y posibilidades que existen para acceder a los documentos. Esta variable permitía evaluar procesos de transparencia y rendición de cuentas importantes en la gestión pública. La segunda se relacionaba con detalles de la construcción de los documentos y de la calidad de los mismos, lo que permitía evidenciar fortalezas o debilidades en la planeación local. Por último, y partiendo de las variables de evaluación de la calidad de los planes y políticas, se contaba con una celda de puntaje que buscaba facilitar el análisis agregado para los entes territoriales.
- 2. Instancias de coordinación: la segunda categoría se relacionaba con las instancias de coordinación con las que debe contar una entidad regional para el adecuado seguimiento y monitoreo de la ejecución pública. Esta categoría resalta la importancia que tiene la articulación de acciones entre actores estatales, y la vinculación de actores de la sociedad civil y el sector productivo en la construcción y seguimiento a las acciones del Estado. Así, la categoría buscaba identificar

- y evaluar las diversas instancias de obligatoriedad legal, así como aquellas que creen los entes territoriales según sus necesidades. La categoría contemplaba como variables la existencia o no del escenario, el tipo y variabilidad de los participantes, la gestión efectiva de las decisiones tomadas en la instancia, y los mecanismos de comunicación, aporte y participación que existen en relación con el espacio. Esta categoría también contaba con un puntaje general que se daba a partir del análisis de las variables descritas anteriormente. Aunque solo estas dos categorías fueron completadas para todos los municipios y departamentos focalizados, se explican a continuación las demás analizadas, las que fueron completadas discrecionalmente, según la disponibilidad de información en las regiones.
- 3. Capacidad administrativa – recurso humano: una tercera variable se relacionaba con la capacidad administrativa que tienen las administraciones locales para la gestión de la seguridad, la convivencia, el orden público y la conflictividad social. Así, la categoría pretendía analizar el tipo de recurso humano con que cuentan los entes territoriales en Secretarías de Gobierno, Policía y Fuerzas militares. Se incluyó en las variables de análisis no solo el número de personas adscritas a cada organización en lo local, sino el perfil, su relación con las funciones que deben desempeñar y la estabilidad de su permanencia en los entes locales. Estas variables organizacionales son de fundamental importancia, pues permiten entender algunas fortalezas o

- debilidades importantes respecto de la forma en que están estructurados los grupos de trabajo que son, en últimas, los responsables de garantizar la seguridad en lo local.
- 4. Capacidad administrativa de Secretarías de Gobierno: esta categoría pretendía adentrarse en la infraestructura de las mismas para analizar si las condiciones con las que cuentan estas son o no adecuadas para la empresa que deben acometer. Por tal motivo, se incluyeron variables relacionadas con la infraestructura e instalaciones de las Secretarías de Gobierno y las oficinas para temas de seguridad y orden público, así como la conectividad a internet, y las posibilidades de acceso al Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno – RUSICST.
- 5. Provisión de servicios: la siguiente categoría se refiere a la cobertura de servicios básicos que existe en los municipios. Lo anterior teniendo en cuenta que tal y como se señaló, la provisión de servicios básicos es un primer paso para el restablecimiento de la gobernabilidad en zonas de transición. Por una parte, los servicios básicos están estrechamente relacionados con la garantía de derechos fundamentales y, por tanto, con la apertura de posibilidades para el desarrollo humano. Por otra, y no menos importante, la provisión universal de servicios básicos aumenta la confianza de la ciudadanía en el Estado, mejorando así ostensiblemente la interlocución entre ambos actores. La categoría incluía la

evaluación de la cobertura en educación, salud y saneamiento básico, discriminándola para población urbana y rural, teniendo en cuenta las grandes brechas que existen aún en el país en este sentido. Así mismo, se evaluó la información con que cuentan las gobernaciones y alcaldías; esto con el propósito de comprender mejor la capacidad de gestión que tienen los entes territoriales para, partiendo de fuentes confiables y desagregadas, diseñar políticas que les apunten a las necesidades más urgentes de la ciudadanía.

6. Oferta institucional: por último, la MCI contemplaba el análisis de la oferta institucional en lo local frente a servicios de protección, educación no formal y justicia. Similar al punto anterior, esta categoría se evaluaba según criterios de cobertura, de manera discriminada para el sector urbano y rural. Es importante señalar que en una primera fase, las MCI fueron diligenciadas, según fuentes secundarias, básicamente, correspondientes a documentos entregados en las gobernaciones y referencias electrónicas, y a consultas iniciales llevadas a cabo en el plano departamental. En la fase siguiente se efectuaron entrevistas con alcaldes y secretarías de gobierno municipales, lo que ayudó a complementar la información.

4.3.3. Taller de mandatarios

El cierre del trabajo de campo en este componente se efectuó con un taller nacional de mandatarios, para el que se convocaron a todos los alcaldes y gobernadores de las regiones focalizadas. Este tenía por objetivo generar un intercambio de experiencias exitosas que sirvan de base para la construcción de un escenario de postconflicto, e identificar, conjuntamente, recursos y desafíos municipales y gubernamentales frente a una

posible implementación de los acuerdos de La Habana.

Por tal motivo, la primera parte del taller comenzó con unas palabras de bienvenida del ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, y de los directores ejecutivos de la FIP, María Victoria Llorente, y PARES, León Valencia. Posteriormente, se invitó a los gobernadores o sus representantes a un panel en el que compartieron las políticas, proyectos y programas que han desarrollado para la consolidación de una cultura de paz en las zonas más afectadas por el conflicto armado en su departamento, así como los retos, recursos y necesidades que identifican para el posconflicto en sus zonas de influencia. La segunda parte consistió en una actividad, en la que siguiendo la metodología del café del mundo (The World Cafe, 2014), los mandatarios compartieron sus visiones, recursos y retos frente al postconflicto. Primero lo hicieron con personas de otras regiones del país, y luego con alcaldes de sus mismas regiones, para finalizar con la entrega de algunas recomendaciones puntuales para el Gobierno nacional, frente a la implementación de los acuerdos territoriales.

V. Análisis de la información

El análisis de la información se llevó a cabo en diferentes etapas del proyecto. La primera parte consistió en el análisis de las entrevistas y grupos focales apreciativos. Posteriormente, finalizado el trabajo de campo, se realizó el análisis del resto de la información recolectada. A manera de validación se efectuaron unos talleres regionales, los que fueron clave como actividad final y de cierre del proyecto.

Para el análisis de las entrevistas y grupos focales apreciativos, se construyó una matriz en Excel, en la que se clasificó la información recogida en cada una de las entrevistas. Ya fuera a partir de transcripción de audios o de notas, las entrevistas y grupos focales fueron codificados según datos del entrevistado, experiencias significativas de construcción de paz relacionadas, recursos de la región identificados y sueños o visiones para el postconflicto. En total, fueron 303 entrevistas y grupos focales codificados.

Esta categorización sirvió para organizar la siguiente fase del trabajo de campo. En primer lugar, facilitó la identificación de actores para hacerles la convocatoria a los diálogos. Segundo, permitió escoger las experiencias de construcción de paz que fueron analizadas en el segundo diálogo, en el que se utilizó la metodología de cartografía social. Por último, sirvió para identificar las visiones del postconflicto, y profundizar en algunos retos detectados en las entrevistas a profundidad realizadas posteriormente.

La segunda fase del análisis de la información se efectuó a partir de la transcripción de las entrevistas y memorias de diálogos y talleres realizados. Esta se llevó a cabo al finalizar el trabajo de campo. Por lo anterior, se construyó una matriz de codificación de la información, en la que se incluyeron códigos relacionados con el proceso de conversaciones de paz de La Habana, con temas de seguridad y convivencia ciudadana y con otros relacionados con las visiones de paz más amplias

identificadas por las comunidades.

Estos códigos fueron utilizados para la codificación de la información usando el programa Atlas Ti 7. En el Anexo 2: Matriz categorial, se presentan, de forma general, los códigos usados para la sistematización de la información. Esta difiere un poco de la matriz original, en tanto que incluye algunas variables emergentes, surgidas durante el proceso de análisis de la información.

Es de anotar que, además de estos códigos de análisis de la información, todos los documentos ingresados fueron clasificados según la región y el municipio al que pertenecían, y de acuerdo con el tipo de actividad del que daban cuenta (ejemplo entrevista, grupo focal, diálogo, entre otros). Para las entrevistas, se incluyó además una clasificación según tipo de actor, sexo y organización a la que pertenecía. Esto facilitó la búsqueda y el análisis posterior de la información.

Teniendo toda la información codificada, se pasó a la revisión de la información por códigos. De allí surgió la priorización temática, por regiones, según la cual se escribieron los informes regionales que componen esta serie.

Gracias al aporte del Programa de Reintegración con Enfoque Comunitario de la OIM que cuenta con el apoyo financiero de USAID, se realizaron cuatro talleres regionales, uno en cada región focalizada, que tenían como objetivo validar el análisis con líderes regionales que habían participado en las diversas actividades del proyecto. Estos talleres también sirvieron como espacio de devolución de resultados, y como cierre del proceso.

Posterior a la realización de los talleres, y teniendo en cuenta la retroalimentación dada en estos frente al análisis de la información, se pasó a escribir los diferentes informes que componen esta serie.

Esperamos que la serie nutra los debates sobre la construcción de una paz estable y duradera para el país. Y que este documento, sobre la metodología utilizada en el proyecto, sirva para inspirar el diseño de futuros ejercicios de investigación similares, así como de los diversos escenarios de construcción participativa que se requerirán en la fase preparatoria de los acuerdos y, por supuesto, en el postconflicto.

Anexos

Anexo 1: Guía para la lectura de las fichas de análisis de contexto

Con el interés de generar un entendimiento común sobre las fichas, a continuación se presenta una breve reseña de la ficha, explicando cada uno de sus componentes, índices e indicadores. Como se mencionó, las fichas pueden ser consultadas en el multimedia que acompaña esta serie, bajo el nombre de “*Estadísticas regionales*”. En primera instancia, la ficha permite seleccionar:

- **Región:** corresponde a una de las cuatro regiones del proyecto.
- **Subregión:** compete al grupo de municipios que conforman una subregión para el proyecto.
- **Municipio:** concierne a los municipios que conforman la subregión.

Una vez se selecciona el lugar, la ficha presenta los siguientes indicadores:

1. **General:** sección que contiene datos informativos sobre el municipio y su relación con el departamento.
- a. *Departamento:* muestra el departamento al que pertenece el municipio.

- b. *Población 2014:* población municipal según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, basadas en el Censo 2005. La cifra se encuentra discriminada entre población rural y de la cabecera municipal, y se identifican los correspondientes porcentajes respecto del total departamental.
- c. *Extensión (km²):* muestra la extensión en kilómetros cuadrados del municipio y su porcentaje respecto del departamento.

2. Situación socioeconómica: contiene tres indicadores sobre la situación socioeconómica del municipio.

- a. *NBI (2011):* corresponde al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, medida de pobreza que se construye a partir de la información del censo y muestra el porcentaje de personas de un municipio en hogares que presentan al menos una de las siguientes situaciones:
- Viviendas inadecuadas,

Viviendas sin servicios básicos

Hacinamiento crítico

Alta dependencia económica

Inasistencia escolar
- Para la lectura del indicador es importante comprender que sus valores osci-

lan entre 0 y 100, siendo 0 un escenario en el que ninguna persona del municipio vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas, mientras que 100 sería un escenario en el que todos los hogares del municipio presentan al menos una de estas necesidades.

- El indicador de NBI se encuentra desagregado por zona rural y cabecera, y se puede comparar con el promedio de la región (definida por el conjunto de municipios focalizados por el proyecto en cada región), el departamento y la nación.

3. Violencia y conflicto armado: contiene cuatro indicadores sobre fenómenos fuertemente vinculados a episodios de violencia y consecuencias del conflicto armado en los municipios. Los datos se presentan en cuadros y de forma gráfica, así:

- a. *Tasa de Homicidios* *10.000 hab. (2008 - 2013): corresponde a la tasa de homicidios por cada 10.000 habitantes del municipio entre los años 2008 y 2013, construida a partir de las cifras reportadas por la Policía Nacional. Se puede comparar con las tasas de los otros municipios de la subregión y la tasa del departamento.
- b. *Tasa de Secuestros* *10.000 hab. (2008 - 2013): indica el número de secuestros por cada 10.000 habitantes del municipio entre los años 2008 y 2013, según lo

reportado por la Dirección de estudios estratégicos del ministerio de Defensa Nacional. Se compara con las cifras de secuestros de los demás municipios de la subregión y del departamento.

- c. *Tasa de eventos MAP* *10.000 hab. (2008 - 2013): se presenta el indicador de eventos de Minas Antipersonales en el municipio entre el año 2008 y 2013, por cada 10.000 habitantes, según lo reportado por el Programa Presidencial de Acción Integral Contra las Minas Antipersonales. Se compara con las tasas de cada municipio de la subregión y del departamento.
- d. *Tasa de Desplazamiento – Expulsión* *10.000 hab.: número de personas en situación de desplazamiento (por expulsión) por cada 10.000 habitantes en el municipio entre los años 2008 y 2013. Se compara con la tasa de cada municipio de la subregión y del departamento.

4. Actividades económicas asociadas a conflictos: contiene información sobre dos actividades normalmente propensas a ser fuente de conflictos en las regiones.

- a. *Minas de oro:* registradas en el municipio según el censo minero. Se compara con el número de la región, el departamento y la nación, indicando los respectivos porcentajes de participación.

b. *Cultivos de coca: número de hectáreas en el municipio, según lo reportado por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-SIMCI de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y El Crimen – UNODC. Se compara con el índice de los demás municipios de la subregión, el departamento y la nación, indicando los respectivos porcentajes de participación.*

Anexo 2: Matriz categorial

A continuación se presenta, de forma resumida, el árbol categorial utilizado para el análisis de la información recogida en el trabajo de campo, con apoyo del software Atlas ti 7.

1. Cultura y educación: esta categoría incluía códigos referidos a cobertura, calidad y administración de la educación formal, y códigos referentes a educación cultural y artística, expresiones culturales y artísticas, y menciones a la promoción del deporte.
2. Necesidades básicas: esta incluía códigos relacionados con la cobertura en agua, higiene y saneamiento básico, vivienda, salud, electricidad y demás servicios públicos domiciliarios, y programas de erradicación de la pobreza.
3. Participación política: la categoría, relacionada directamente con una de las temáticas de conversación en los diálogos de paz con las FARC, incluía temas como participación

electoral, partidos y movimientos políticos, participación ciudadana, protesta y movilización, derechos y garantías para el ejercicio de la política y de la oposición, cultura política democrática y participativa, veeduría y mecanismos de control, y menciones a planeación democrática y participativa.

4. Productividad y desarrollo rural: la categoría, relacionada con el primer punto de discusión en La Habana incluía variables como acceso a la tierra, formalización de la propiedad rural, uso del suelo, economía solidaria y cooperativa, seguridad alimentaria, infraestructura y asistencia técnica para la producción y comercialización, condiciones laborales en el campo, otras fuentes de desarrollo en lo rural, medio ambiente y desarrollo rural, y zonas de reserva y frontera agrícola.
5. Fin del conflicto: La categoría, relacionada con el tercer punto de negociación incluía temas como cese al fuego y de hostilidades, desarme, desmovilización y reintegración, prisioneros políticos, combate contra organizaciones criminales, prevención de nuevas violencias, garantías de seguridad, gestión institucional, y menciones a la construcción de paz.
6. Víctimas: la relacionada con el punto quinto de las conversaciones de paz estuvo compuesta de variables como política pública para víctimas, verdad y memoria histórica, justicia transicional, garantías de no repetición, y acciones de reparación.

7. Seguridad y convivencia ciudadana: incorporada por su relación con los fines del proyecto y por su relevancia para el logro de una paz estable y duradera en el país, incluía aspectos como delitos y contravenciones, percepción de seguridad o inseguridad, condiciones sociales o situacionales asociadas al delito, institucionalidad para la seguridad y convivencia, cultura de la legalidad, presencia y acción de la actividad policial y militar, y conflictividades sociales, económicas y ambientales.
8. Justicia: relacionada íntimamente con la seguridad y la convivencia social, incluyó aspectos como acceso, eficacia, eficiencia, imparcialidad e impunidad de la justicia, métodos alternativos de solución de conflictos y justicia informal.
9. Cultivos ilícitos: tenía que ver con el punto cuatro de las conversaciones de paz, incluía los temas de presencia de cultivos ilícitos, producción y comercialización de drogas ilícitas, y consumo de las mismas.
10. Percepciones frente al proceso de paz: en esta se pretendía recoger las diferentes percepciones, positivas y negativas, de las comunidades frente al proceso de conversaciones entre el gobierno y las FARC. En la categoría se incluyeron menciones de aprobación, escepticismo y desaprobación del proceso, así como percepciones de las comunidades frente a qué tan preparadas están para el postconflicto.

11. Enfoque diferencial: por último, se incluyó una categoría transversal, que pretendía recoger menciones explícitas a grupos poblaciones que se encuentran en situación de desventaja en las comunidades estudiadas y que hoy son altamente afectadas por el conflicto. Esta categoría incluyó variables como género, minorías étnicas, jóvenes, niñez, adulto mayor, población LGBTI, y personas con discapacidad.

Referencias

Anderson, M. (1999) Do No Harm: How aid can support peace – or War. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Billig, M. (1996) Arguing and thinking. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell, C., & Jovchelovitch, S. (2000) Health, community and development: Towards a social psychology of participation. Journal of Community and Applied Social Psychology, 10, 255-270.

Cooperrider, D., & Whitney, D. (1999) A Positive Revolution in Change: Appreciative Inquiry. Recuperado en marzo de 2009, de Appreciative Inquiry Commons: <http://appreciativeinquiry.case.edu/practice/toolsPackDetail.cfm?coid=2159>.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2013) Desempeño fiscal de los departamentos y municipios. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000). . <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>.

Diez, J. M., & Escudero, B. (2012) CARTOGRAFÍA SOCIAL.: Investigación e intervención desde las ciencias sociales, métodos y experiencias de aplicación. Argentina: Universidad de La Patagonia.

Facing History and Ourselves. (2014) Facing History and Ourselves. Obtenido de Facing History and Ourselves: <https://www.facinghistory.org/>

Fals Borda, O. (2007) Investigación acción participación: Desde las aguas se juntan para dar forma a la vida. Magisterio, educación y pedagogía., 26 Abril-Mayo.10-14.

Fraser, H. (Julio de 2005) Four different approaches to community participation. Community Development Journal, Vol 40, 3, 286–300.

Herzig, M., & Chasin, L. (2006) Fostering Dialogue across Divides: A Nuts and Bolts Guide from the Public Conversation Project. Waterton: Public Converation Project.

Isaacson, K. (2013) Public Conversations Projects. www.strategicengagement.net.

Jaramillo, S. (14 de mayo de 2013) Transición en Colombia ante el proceso de paz y la justicia. Recuperado el 14 de mayo de 2013, de El Tiempo: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12796874.html

Meza, C. (2009) Unpacking Empowerment: A Case Study of the Colombian Pilot Project on Sexuality and Citizenship Education. Londres: Tesis para optar al título de maestría en psicología social y cultural en The London School of Economics and Political Science.

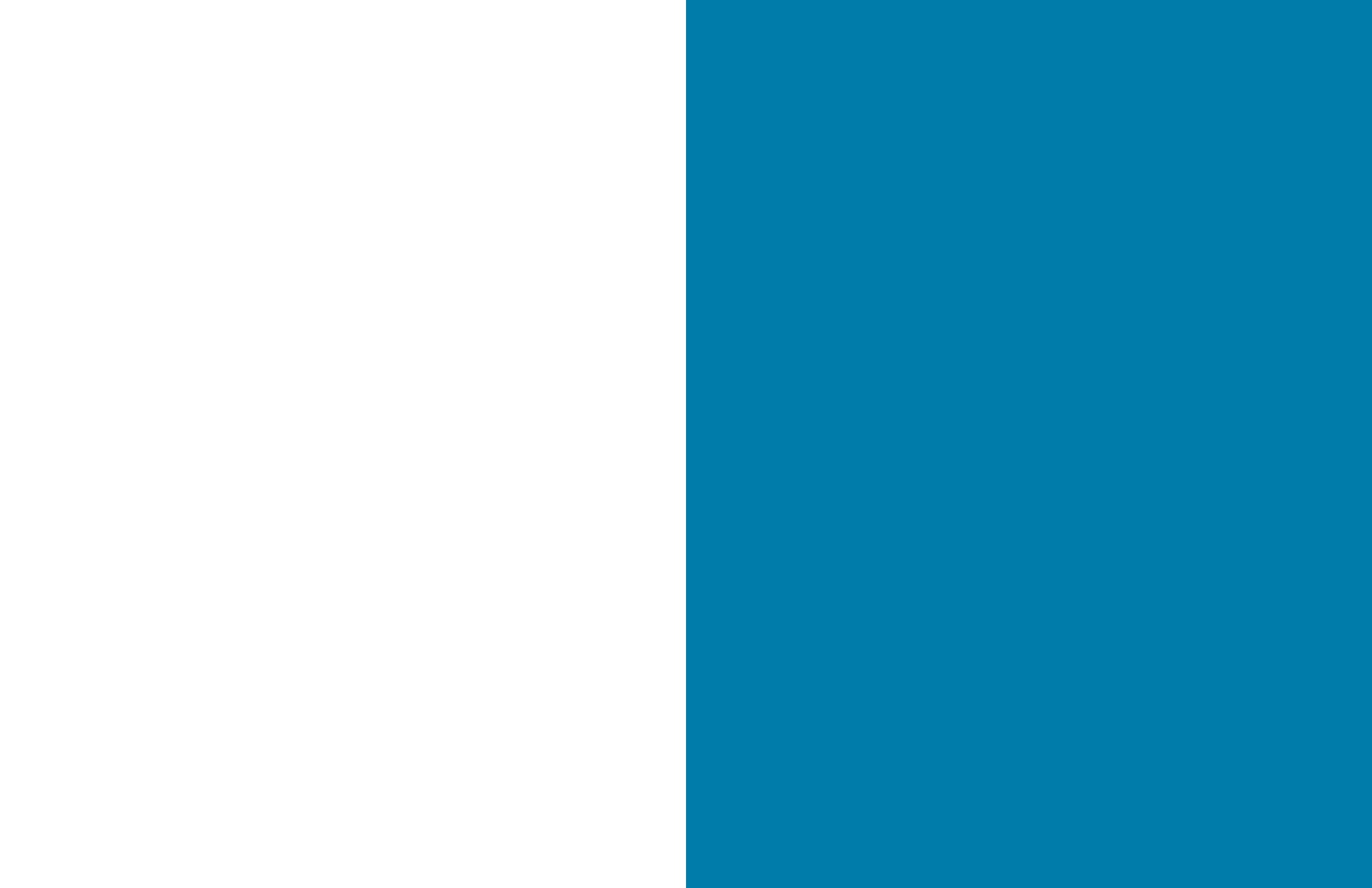
Ministerio de Hacienda. (2014) Formato Único Territorial. Recuperado el 2015, de Formato Único Territorial: http://www.chip.gov.co/schip_rt/paginiciofut.htm

Ministerio del Interior & FIP. (2014) Convenio de asociación M069. Bogotá.

Perkins, D., & Blyte, T. (1994) Putting Understanding up-front. Educational Leadership, 51 (5), 4-7.

The World Cafe. (2014) The World Cafe. Obtenido de The World Cafe: <http://www.theworldcafe.com/>

Whitney, D. (2014) Descubriendo lo mejor de nuestro pasado y de nuestras esperanzas para el futuro: Guía de entrevista apreciativa. Sin publicar: Corporation for Positive Change.



ISBN: 978-958-59274-6-9

Fundación Ideas Para La Paz (FIP)

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449
e-mail: fip@ideaspaz.org
www.ideaspaz.org

Capacidades locales para la paz

Apuesta metodológica

