

Medición de la calidad y eficacia de instancias de participación con la metodología El Sirirí





UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL META

Medición de la calidad y eficacia de instancias de participación con la metodología El Sirirí

Equipo del proyecto de la FIP

Ana María Amaya Villarreal Daniel Dueñas Paulo Tovar Samacá

Equipo del proyecto de CORDEPAZ

Rubén Acosta Tatiana Mejía

Ilustración portada

Federico Neira

Fotografías

Falta crédito

Diseño y diagramación

Ladoamable ltda www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-13-7

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

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



"El Sirirí" ha sido posible gracias al Apoyo de Ford Foundation. Los contenidos del texto son responsabilidad exclusiva de los autores Bogotá, Colombia / Octubre 2018

La elaboración de este informe contó con el apoyo del Programa ProPaz de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete la línea institucional de la GIZ.



0

Implementado por



como/consult Berghof Foundation



Contenido

INTRODUCCIÓN **EL CONTEXTO** Breve caracterización de la región Violencia y actores armados CORPORACIÓN DESARROLLO PARA LA PAZ DEL PIEDEMONTE ORIENTAL - CORDEPAZ Y EL SIRIRÍ Vinculación de CORDEPAZ a la Red deObservación Sirirí **BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN** CIUDADANA FORMAL EN LA REGIÓN **BAJO LA METODOLOGÍA EL SIRIRÍ** Sobre la calidad de la participación Sobre la eficacia de la participación **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES** Mejorar la gestión de la información 2. Aprovechar el activo rol de la Gobernación 3. Distribuir el liderazgo de los grupos sociales en las instancias de participación

REFERENCIAS 23

esde finales de los años ochenta, las democracias del mundo vienen incorporando mecanismos de participación directa que, de una u otra forma, buscan corregir las fallas de la democracia puramente representativa. Detrás de ello se encuentra la profunda convicción de que si la ciudadanía se involucra directamente en la gestión pública, esto ayudará a que sea más transparente, eficaz y equitativa.

En Colombia, este enfoque ha estado presente desde la Constitución de 1991 y se ha desarrollado a través de múltiples mecanismos e instancias de participación creados por ley. La particularidad es que, en el país, imprimir participación no ha sido solo una agenda de ampliación democrática, sino también de construcción de paz.

Bajo esta lectura, una participación activa y deliberativa no solo debe mejorar la gestión pública, sino que puede evitar abusos de poder, desincentivar la lucha violenta por los recursos, empoderar a las comunidades y, en particular, construir confianza entre actores con visiones muy distintas sobre el desarrollo.

Pero, ¿cómo constatar si los mecanismos y las instancias de participación que se han creado están contribuyendo a estos propósitos?

Pensando en esta pregunta, la FIP ha impulsado desde el 2015 "El Siriri", una metodología para la medición en red de la calidad y la eficacia de la participación formal² que permite, a través de la observación directa de ejercicios de participación, la medición de 28 indicadores sobre el diseño del ejercicio, sus asistentes, los recursos involucrados, su independencia, la trazabilidad de sus resultados, el grado en que se cumple su objetivo y la fortaleza de los pactos. Una medición de este tipo facilita la comprensión de los procesos de participación locales y la construcción de recomendaciones específicas.

El Sirirí viene siendo utilizado por una serie de aliados regionales, entre universidades y organizaciones sociales, que lo aplican a distintos procesos participativos conformando con ello la Red Sirirí.

El presente informe sobre la participación ciudadana en la región en el departamento del Meta fue construido de manera conjunta entre la FIP y la Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental CORDEPAZ, miembro de la Red Sirirí, y presenta el resultado de la medición de seis espacios de participación y una serie de recomendaciones a las instituciones que impulsan procesos participativos. También contiene, a modo de contextualización, una descripción de la región y del proceso mediante el cual se vinculó CORDEPAZ a la Red Sirirí.

Agradecemos el apoyo del programa ProPaz de la GIZ sin el cual no hubiera sido posible esta publicación.

- • •
- 1 El Sirirí es una metodología desarrollada por la Fundación Ideas para la Paz gracias a la financiación de la Fundación Ford, y con los aportes técnicos de la Universidad Tecnológica de Bolívar, La Universidad ICESI, la corporación Vallenpaz y la Fundación Cívica Pro-Cartagena.
- Por participación formal se entienden todas aquellas instancias o procesos que son impulsados por la institucionalidad pública y donde se invita a la ciudadanía a vincularse.



Breve caracterización de la región

Como entidad político administrativa, el departamento del Meta surgió de la Ley 118 de 1959. En la actualidad, cuenta con 29 municipios y, según proyecciones del DANE, su población es de 979.710 habitantes; de ellos, 495,227 (es decir, el 50%) viven en Villavicencio, la capital (Gobernación del Meta 2015). El departamento se divide en las siguientes 6 regiones, con sus respectivos municipios:

- **Río Meta:** Puerto Gaitán, Puerto López, Cabuyaro y Barranca de Upía.
- Capital Cordillera: Villavicencio, San Juanito, El Calvario, Restrepo y Cumaral.
- Bajo Ariari: Mapiripán, Puerto Concordia y Puerto Rico.
- Alto Ariari Centro: Acacías, Guamal, San Carlos de Guaroa, Castilla La Nueva, Cubarral y El Dorado.
- Sub Región Ariari: Granada, Fuentedeoro, El Castillo, Puerto Lleras, San Juan de Arama, San Martín y Lejanías.

• Macarena: Uribe, Mesetas, Vistahermosa y La Macarena (Gobernación del Meta 2015).

La edad promedio de la población, según el DANE, es de 23 años. El 64.6% del total de habitantes viven en el área urbana, mientras el 35.4% en zona rural; por sexos, el 50.8% son hombres y el 49.2% son mujeres. La distribución por edades indica que el 33.4% de la población es menor de 13 años; el 14.9% está entre 13 y 19 años, y el 51.7% es mayor de 20 años. La población entre 20 y 49 años equivale al 40.9% del total, lo que tipifica una estructura poblacional sustentada en los jóvenes (Cordepaz 2018).

En términos económicos, el Meta ha registrado en los últimos años tasas altas de crecimiento, con un promedio anual de 11,4% (PNUD; ANH 2014, 16). Esto se explica por un mayor número de minas y canteras, pero, sobre todo, por la extracción de petróleo crudo y gas natural (en 2013, el Meta contribuyó con el 49% de la producción nacional de crudo y gas natural (PNUD; ANH 2014, 17)), De hecho, la explotación de estos recursos pasó de representar el 29% del total de la actividad económica en el departamento, en el 2000, al 58% en el 2013. Otras actividades que se dan a la par, pero que se encuentran muy alejadas del consolidado total, son la agricultura, la ganadería, la caza, la sil-

vicultura y la pesca, con un 7%; la construcción, con otro 7%, y las actividades de servicios sociales, comunales y personales, con un 6%.

En términos de pobreza monetaria³, el DANE (2018) identificó que la línea de pobreza fue de \$246,105 mensuales por persona⁴. Y como línea de pobreza extrema, los ingresos mensuales inferiores a \$114,360.

Para 2017 la pobreza en el Meta registró un leve incremento en comparación con el 2016 (pasó de 24,5% a 25,1%). Una incidencia que, en cualquier caso, se encuentra por debajo del total nacional (26,9% en 2017). La pobreza extrema, por su parte, registra una incidencia del 7,6% en el 2017, lo que representa un incremento con respecto al 2016 (7,4%) y está por encima del total nacional (7,4% en 2017. DANE 2018, 5-7).

A los retos que muestran las cifras de pobreza, se suma el de la desigualdad. En el 2017, el coeficiente de Gini —medida de la distribución de ingresos— fue de 0,473, mientras que en 2016 fue de 0,464 (DANE 2018, 8). No obstante, esta es una cifra que sigue siendo menor al total nacional (0,508).

Así pues, el Meta es un departamento rico en hidrocarburos que, gracias a este sector, ha apalancado un crecimiento sostenido en los últimos años; sin embargo, persisten altos niveles de pobreza y una distribución no equitativa del ingreso. Uno de los principales propósitos de los espacios de participación (municipales y departamentales) debería ser la reflexión sobre alternativas para canalizar el crecimiento económico hacia la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Violencia y actores armados

La violencia en la región tiene dinámicas y raíces históricas profundas. Durante el período conocido como "la Violencia", a mediados del siglo pasado, los territorios de "Los llanos" (que incluyen el departamento del Meta) sufrieron los estragos asociados a la confrontación bipartidista. Durante la segunda mitad, el Meta padeció la expansión de grupos armados como las FARC-EP y las AUC. En la actualidad, hacen presencia grupos disidentes de las FARC y grupos armados organizados (GAO).

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), hicieron del Meta un lugar esencial para su proyecto. Allí constituyeron una base social sólida y sacaron provecho de economías ilegales basadas en el cultivo de coca y el tráfico de armas para fortalecerse militarmente (Fundación Ideas para la Paz 2013, 9). A finales de la década de los ochenta, se firmó en el municipio de la Uribe un Acuerdo de Paz con el Gobierno del entonces Presidente Belisario Betancur, que no terminó por consolidarse pues las partes se acusaron mutuamente de incumplir lo pactado (Fundación Ideas para la Paz 2013, 10).

- 3 Esta medición fue creada por la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad. Para más información ver: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Meta_Pobreza_2017.pdf
- Según la metodología del DANE, este monto es el mínimo para adquirir una serie de bienes básicos. En caso de que un individuo y sus ingresos estén por debajo de esta línea puede ser considerado en condición de pobreza.

La confrontación bélica entre las FARC-EP y las Fuerzas Militares (FFMM) se agudizó al principio de la década de los noventa. El enfrentamiento desembocó en las conversaciones de paz sostenidas en Caracas (Venezuela) y Tlaxcala (México), entre el Gobierno de César Gaviria y esta guerrilla (Fundación Ideas para la Paz 2013, 10-11). Los esfuerzos por construir una salida negociada no se pudieron consolidar y la confrontación volvió a su cauce. Posteriormente, en el Gobierno de Andrés Pastrana se estableció la Zona de Distensión (en los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vistahermosa, para el departamento del Meta). Estas negociaciones tampoco terminaron en acuerdo; por el contario, sirvieron a las FARC-EP como plataforma estratégica y epicentro para su ofensiva militar. En 2002, los diálogos se rompieron unilateralmente y las Fuerza Militares retomaron las zonas despejadas.

Con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia y su política de defensa y seguridad democrática, se propinan duros golpes en territorios estratégicos de las FARC-EP. Para 2005, esta guerrilla, que ya sufría el debilitamiento de sus estructuras, adoptó una estrategia defensiva (Fundación Ideas para la Paz 2013, 11). Sin embargo, al inicio de las conversaciones de paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos, las FARC-EP todavía tenían algún tipo de presencia en casi todo el departamento (Fundación Ideas para la Paz 2013, 12).

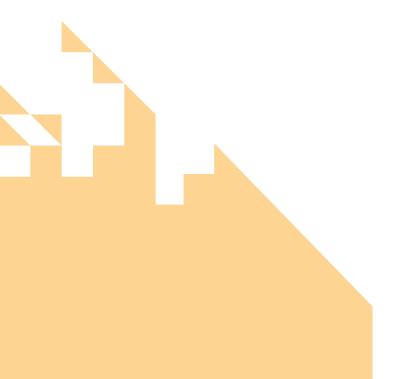
La presencia de grupos paramilitares en el Meta, por su parte, puede remontarse a la persecución que actores armados emprendieron contra las guerrillas no desmovilizadas después de la "pacificación" en el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. Pero fue solo hasta la década del ochenta que el fenómeno paramilitar adquirió sus características contemporáneas. De aquel entonces se destaca

la persecución y asesinato de varios representantes de la Unión Patriótica (UP) a manos de grupos de ultraderecha asociados al narcotráfico y a los grandes esmeralderos (Fundación Ideas para la Paz 2013, 18).

En los noventa estos grupos se expandieron en todo el departamento a través de las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC), con la clara intención de enfrentar a las FARC-EP. A finales de la década se dio la unificación de los grupos paramilitares con el arribo al departamento de cuadrillas enviadas por los hermanos Castaño desde el Urabá Antioqueño. La estructura de este grupo armado en el Meta sufrió una transformación profunda y redirigió su objetivo militar al control del narcotráfico en el departamento y el Guaviare. La agrupación se rebautizó con el nombre de Bloque Centauros y radicó sus operaciones en el Meta (Fundación Ideas para la Paz 2013, 18). Este mismo Bloque inició el proceso de desmovilización en 2005, durante el Gobierno de Álvaro Uribe.

Actualmente, en el Meta hay grupos armados organizados que se encuentran vinculados a una amplia gama de actividades ilegales. Según la FIP, en el oriente hacen presencia las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), puntualmente en los municipios de Vistahermosa, Puerto Rico y La Macarena (Fundación Ideas para la Paz 2017, 69). Aunque estos grupos han sido duramente golpeados por las FFMM, su actividad persiste con un carácter poco visible (Fundación Ideas para la Paz 2017, 70)

Asimismo, la FIP ha encontrado que en la región Meta-Guaviare hacen presencia disidencias de los Frentes 1 y 7 de las FARC-EP. Estas estructuras no cuentan con un mando unificado y se articulan de forma irregular de acuerdo a las circunstancias (Fundación Ideas para la Paz 2018, 81).



Adicionalmente, y para complementar este panorama, hay que tener en cuenta que, para el 2016, habría en el departamento aproximadamente unas 12.302 hectáreas de cultivos de coca, lo que sin duda complejiza las acciones del Estado en términos de seguridad (UNODC 2017, 47).

Sin embargo, a pesar de la violencia el departamento cuenta con una ciudadanía activa y unos espacios de participación consolidados. En ese sentido, se resalta el activismo de la actual Gobernación en espacios participativos de víctimas (Comités Territoriales de Justicia Transicional) y Derechos Humanos. Al momento de realizar este informe, por ejemplo, se impulsaba un proceso para fusionar los Consejos de DDHH con los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia, lo que evita la duplicidad de esfuerzos y contribuye al fortalecimiento de la política de víctimas y reconciliación.

También hay que señalar que la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP ha dinamizado la participación en el departamento del Meta. Ejemplo de ello son los ejercicios propios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y un esfuerzo conjunto de memoria histórica por parte de antiguos combatientes de las FARC-EP y efectivos de las Fuerzas Armadas del Gobierno Nacional en el municipio de Vista Hermosa.

Finalmente, vienen funcionando otra serie de instancias focalizadas en el diálogo social y la reconciliación, como la Mesa de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades. Comprender mejor el funcionamiento e impacto de estas instancias es uno de los propósitos centrales de este documento.

3. Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental – CORDEPAZ y El Sirirí

La Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental (CORDEPAZ) fue fundada el 31 de mayo en 1999 por iniciativa de la Diócesis —hoy Arquidiócesis— de Villavicencio y la Cámara de Comercio, cuando, inspiradas por la experiencia del Programa Regional de Desarrollo y Paz (PRDP) del Magdalena Medio, decidieron iniciar un proceso de construcción de desarrollo y paz en el Meta. La iniciativa tuvo en mente la urgencia de superar las necesidades sociales, culturales, políticas y ambientales del departamento, así como la de fortalecer la tan fragmentada sociedad civil por las dinámicas de conflicto y violencia.

En la actualidad, CORDEPAZ busca formular y ejecutar programas de desarrollo integral que contribuyan a la obtención de la paz, al logro del desarrollo humano sostenible y a la construcción de lo público, centrado en la dignidad del ser y en alianza con la naturaleza. Sus acciones están dirigidas al incremento de la productividad económica local, la formación de líderes comunitarios, la promoción de procesos participativos de carácter integral y el fortalecimiento de los derechos humanos. Los programas se desarrollan en 24 municipios y hacen parte, a su vez, de los 27 programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP), que interactúan en la

Redprodepaz. La Corporación es asociada de la Fundación Redprodepaz, forma parte del PRDP de Casanare (CASADEPAZ), de la Comisión Regional de Conciliación, y de la Alianza por la Democracia, el Desarrollo y la Construcción de Paz en el Meta.

CORDEPAZ ha desarrollado en 19 años proyectos con financiación diversa, alrededor de cuatro procesos estratégicos territoriales cuyos propósitos se describen a continuación:

• Fortalecimiento de la base social y comunitaria. Apuesta por el fortalecimiento de capacidades en la sociedad civil, con avances en la conformación de una red de organizaciones sociales, comunitarias, núcleos zonales y plataformas multiactor y multinivel estratégicas del PRDP, orientada a la participación activa en los planes, programas y proyectos de tipo local o regional y a la incidencia en la política pública. Esta estrategia cuenta con expertos locales en 13 municipios del Meta para propiciar procesos de organizaciones constituidas por ciudadanos que tienen como denominador común un ideario de paz, convivencia y desarrollo sostenible.

- Gobernanza, Participación y Gobernabilidad Democrática. Busca incentivar la articulación entre la sociedad civil y la institucionalidad, así como fortalecer la confianza y las sinergias mutuas. Ha permitido incidir en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo (2012 2015 y 2016 2019), en los planes de ordenamiento territorial en 13 municipios del departamento, y en la "Gobernanza Territorial Consentido Público" (2016 2019 en 5 municipios del Meta con ajustes en sus Esquemas de Ordenamiento Territorial).
- Construcción de Paz, Derechos Humanos, Convivencia y Reconciliación. Busca construir una cultura de paz, convivencia y confianza para la consolidación de una sociedad más humana, solidaria, justa y equitativa, a través de jornadas de atención integral y caracterización de víctimas; capacitación a líderes y organizaciones sociales; programas de apoyo a iniciativas productivas y de fortalecimiento económico; rutas de atención a víctimas y reconstrucción de memoria histórica y de reconciliación con víctimas del conflicto armado.
- Desarrollo integral sostenible. Busca apoyar programas de producción local para potenciar su capacidad de interlocución con distintos actores. También, animar al pequeño productor a gestionar planes de negocio en aquellas redes comerciales en las que CORDEPAZ pueda incidir. Este apoyo al desarrollo económico contempla una línea que pretende guiar el crecimiento con estándares de protección al medio ambien-

te a través de Escuelas Campesinas en café, piscicultura, cacao y caucho, y la estrategia de "Sello Social Cordepaz" que certifica y respalda de manera comercial productos con amplio valor comunitario, cultural y ambiental, procedentes de organizaciones sociales que buscan, en medio del conflicto, un camino hacia la convivencia y la paz.

Vinculación de CORDEPAZ a la Red de Observación Sirirí

CORDEPAZ considera centrales los esfuerzos que se adelanten en el departamento en materia de participación ciudadana. Por eso le apuesta al fortalecimiento de capacidades de la institucionalidad pública local y regional, así como al de las organizaciones sociales y comunitarias, con el fin de mejorar su incidencia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

En este sentido, CORDEPAZ ha encontrado en la metodología El Sirirí⁵ una herramienta útil para su trabajo regional en términos de participación y gobernanza. Esta metodología resultó especialmente pertinente para el proyecto de "Diálogo Social" que adelanta CORDEPAZ desde 2017 y que se extenderá hasta 2019, cuyo objetivo principal es el de mejorar el uso que las organizaciones sociales dan a los espacios de participación ciudadana.

⁵ El SIRIRÍ es una metodología desarrollada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) gracias a la financiación de la Fundación Ford, y con los aportes técnicos de la Universidad Tecnológica de Bolívar, La Universidad ICESI, la corporación Vallenpaz y la Fundación Cívica Pro-Cartagena.

El proceso de transferencia de la metodología El Sirirí empezó en agosto de 2017 con un taller de dos días, realizado en Bogotá, al que fueron invitados los nodos de la Redprodepaz y en el que CORDEPAZ participó como representante del nodo Orinoquía.

La entrega de la metodología continuó con una visita de los investigadores de la FIP a Villavicencio, en la que participaron también delegados de los distintos PRDP que integran el nodo Orinoquia: Casadepaz, PRDP del Alto Vichada, Deispaz y Cordepaz.

Una vez apropiada la metodología, CORDEPAZ ha llevado a cabo la observación directa de los espacios de participación y considera incorporarla en los proyectos vinculados al proceso estratégico territorial de Gobernanza, Participación y Gobernabilidad Democrática, siempre y cuando existan recursos para esto.

Para la aplicación de la metodología, CORDE-PAZ ha optado por identificar los espacios de participación que se quieren medir con El Sirirí, y acercarse a la institucionalidad que los lidera mediante el envío de un oficio informativo. En él se presenta la metodología como un mecanismo que ayudará a mejorar el espacio de participación, se solicita el permiso para observarlo, y se menciona el rol de CORDEPAZ, así como el de los desarrolladores de la metodología y los financiadores del proceso. Su aplicación normalmente es permitida, en parte por el favorable reconocimiento que CORDEPAZ tiene en el Meta.

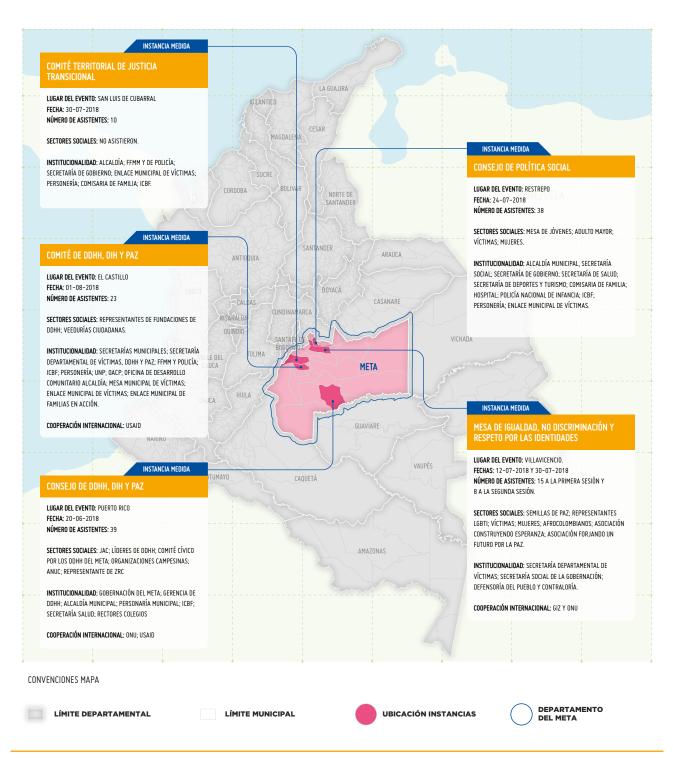
No obstante, un asunto que ha afectado este proceso de aplicación de la metodología, es que la realización de los espacios de participación y, con ello, la aplicación de la metodología, depende de aspectos que se salen de las manos de quien la emplea. Por ejemplo, la reprogramación de las reuniones de las instancias es recurrente, sobre todo por cambios en la agenda de sus organizadores. También es importante considerar que la aplicación demanda recursos (financieros y humanos), por lo que CORDEPAZ ha optado por hacerlo en municipios donde tiene en curso otras iniciativas u otras actividades programadas.

CORDEPAZ espera seguir usando la metodología El Sirirí en su proceso estratégico territorial de Gobernanza, Participación y Gobernabilidad Democrática, aunque dependerá de la disponibilidad de recursos para adelantar las observaciones. Sin duda, El Sirirí es una metodología con un alto potencial para el seguimiento de las instancias de participación y puede contribuir a mejorar su calidad y su eficacia. Para este análisis, CORDEPAZ, con el acompañamiento de la FIP, realizó seis observaciones bajo la metodología El Sirirí sobre cuatro instancias de participación en el Meta, entre junio y agosto de 2018 (ver mapa 1). A continuación se presenta la descripción general de las instancias que fueron medidas:

- Mesa de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades (nivel departamental): Espacio creado por la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género de la Gobernación del Meta, que pretende promover la no discriminación e igualdad en temas de género, etnia y orientación sexual.
- Consejo de política social (nivel municipal): Creado mediante la ley 1145 de 2007.
 Es una instancia que tiene la misión de decidir, orientar y evaluar la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito municipal. Convoca a los alcaldes, defensorías y comisarías de familia, inspecciones de policía, centros zonales del ICBF, y organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional relacionadas con la infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.
- Comité Territorial de Justicia Transicional (nivel municipal): Estos Comités fueron creados a través de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, para coordinar, articular y diseñar la política pública que garantiza el pleno ejercicio de derechos de las víctimas. A nivel municipal son presididos por los alcaldes, impulsados por los Secretarios de Gobierno o Enlaces de Víctimas, e incluyen asiento para los Secretarios de Planeación, Salud, Educación, Policía y Ejército Nacional, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ICBF, SENA, Ministerio Público, y dos representantes de las mesas de participación de las víctimas del conflicto (2012, p. 200).
- Comités de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz / Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia (nivel municipal). Los Comités de Derechos Humanos del departamento son instancias que está en proceso de fusión con los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia. Este proceso busca integrar los esfuerzos de promover la defensa y superación de violación a derechos humanos (Comité de

DDHH) con los de mantener la paz y generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización. Los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia fueron creados mediante el Decreto Ley 885 de 2017, en modificación a la Ley 434 de 1998, y entre sus funciones se destacan las de crear una cátedra de cultura política para la reconciliación, convivencia y no estigmatización; capacitar a los funcionarios estatales, organizaciones y movimientos sociales en temas de resolución de conflictos, y convertir a los PDET en instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios. En el nivel departamental y municipal —en los que estos Consejos no son de obligatoria creación—, participan representantes de todas las fuerzas vivas organizadas existentes, y los principales funcionarios públicos y entidades territoriales.

MAPA 1 Instancias de participación medidas con El Sirirí en el departamento del Meta



Sobre la calidad de la participación

La metodología El Sirirí examina dos dimensiones de los ejercicios de participación formal: su calidad y eficacia⁶. Se considera que un ejercicio de participación es de calidad cuando sus preparativos y realización son sensibles al contexto, involucra a los principales interesados, los recursos con que cuenta le permiten cumplir sus objetivos, y sobre todo, cuando transcurre con independencia y los participantes saben para qué van al espacio.

Al respecto, la gráfica 1 y la tabla 1, nos muestran los resultados de los 14 indicadores de calidad en los ejercicios observados⁷.

Es importante a señalar que durante estas observaciones se contó con porcentajes muy robustos de información (por encima del 90%) en todos los casos. Esto quiere decir que los distintos instrumentos de recolección de información de la metodología El Sirirí pudieron ser aplicados. En cuanto a los indicadores, la tabla muestra que los resultados se reparten entre favorables (2), aceptables (3) insuficientes (6), y críticos (3).

Los indicadores con resultados favorables muestran que los organizadores de las instancias comunicaron con claridad la temática y el objetivo de las reuniones (indicador Alcance: 84,96); así mismo, las personas invitadas correspondieron a los principales involucrados e interesados en los temas y problemáticas que serían tratados en las instancias (indicador Representatividad: 84,96).

Analizando los aspectos cuyo resultado fue aceptable, se encuentra que en la mayoría de las instancias observadas la convocatoria fue oportuna y se produjo con tiempo suficiente (indicador

Procedimientos de convocatoria: 65,14). Cabe destacar que este resultado fue más favorable en los ejercicios que tienen procedimientos de convocatoria ya establecidos por una norma. Igualmente, la mayoría de ejercicios observados contaron con una persona que orientó y facilitó adecuadamente el ejercicio de participación (indicador Facilitación: 74,86). En cuanto a la metodología usada en los espacios, aunque los resultados muestran que por lo general fue planeada y diseñada con anterioridad y por personas que tuvieron en cuenta distintas necesidades de las reuniones, en algunos de los casos observados la convocatoria ciudadana no tuvo los mejores resultados (indicador: Diseño metodológico: 69,84).

Los aspectos de los espacios de participación que tuvieron un resultado insuficiente tienen que ver con la consideración en la planeación de elementos clave del contexto que deben tenerse en cuenta para que un ejercicio sea exitoso. Se trata de elementos como las condiciones socioeconómicas, demográficas y de seguridad del territorio (indiciador: Contexto: 58,94). Así mismo, estos resultados nos permiten identificar que si bien los procedimientos para la convocatoria fueron adecuados, se presentan casos en que los representantes de la ciudadanía no asisten por diversos

- 6 Mayores detalles sobre la metodología se encuentran en la Cartilla "El Sirirí: una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación", disponible en la plataforma web del proyecto, alojada en la página web de la Fundación Ideas para la Paz: www.ideaspaz.org
- 7 Los indicadores se encuentran en una escala 0 a 99%. En la gráfica, una mayor cercanía al perímetro externo corresponde a una mejor calificación. La tabla, por su parte, contempla los siguientes rangos: menor a 40% es crítico (rojo); entre 40 y 59 es insuficiente (naranja); entre 60 y 79 es aceptable (amarillo) y más de 80% es favorable (verde)

motivos (indicador Asistencia: 43,52). Al respecto, es importante señalar que varios de los líderes invitados no lograron asistir debido a que representaban a sus organizaciones en otros espacios de participación que se realizaban de manera paralela.

Por otra parte, aunque en estos espacios de participación se llevaron a cabo actividades destinadas a cumplir los objetivos, en la mayoría de los casos no se buscó discutir o ajustar la metodología propuesta por los organizadores y en algunos casos el tiempo no fue suficiente para que se alcanzaran los objetivos (indicador Desarrollo metodológico: 54,86; indicador Tiempo: 59,36). Adicionalmente, la medición arroja un resultado insuficiente de imparcialidad debido a que los organizadores o representantes de la institucionalidad usan la palabra la mayor parte del tiempo del ejercicio, sin que se destine un tiempo proporcional para que la voz de los ciudadanos asistentes fuera igualmente escuchada (indicador Imparcialidad: 42,43).

En general, no se observaron personas o actitudes que limitaran la participación efectiva de los asistentes; aun así, algunos participantes mencionaron en las encuestas de satisfacción que no sintieron la libertad de expresarse abiertamente (indicador Percepción de libertad: 59,06).

Finalmente, esta medición de calidad señala que a la gran mayoría de estos ejercicios de participación ciudadana llegan los ciudadanos sin la información necesaria para una participación activa y cualificada. Este aspecto se encuentra en un estado crítico. Es necesario que la institucionalidad pública prevea las acciones para entregar la información esencial con tiempo suficiente para que los asistentes a los espacios la puedan revisar y apropiar adecuadamente (indicador: Información Relevante: 33,71). También se encontraron en

estado crítico algunos aspectos de la logística, en particular porque, por lo general, no se garantizó el transporte de los asistentes ni una alimentación adecuada teniendo en cuenta el tiempo de duración de las reuniones (indicador Logística: 37,71). Asimismo, la inclusión de las mujeres es crítica, pues sólo los espacios que tratan temas de género hacen el esfuerzo por invitar de forma explícita a las mujeres para que asistan o para que las mujeres asistentes participen efectivamente. En este sentido, se observó que por lo general la participación de las mujeres como miembros con voz y voto se encontraba formalizada previamente (indicador Inclusión de las mujeres: 35,96).

GRÁFICA 1.Calidad en los seis espacios de participación medidos con El Sirirí



Fuente: Base de datos El Sirirí

TABLA 1.
Indicadores de calidad en los seis espacios de participación medidos con El Sirirí y porcentaje de información para cada indicador

INDICADOR	RESULTADO	% INFO
1. CONTEXTO	58,94	100%
2. ALCANCE	84,86	100%
3. DISEÑO METODOLÓGICO	69,84	95%
4. REPRESENTATIVIDAD	84,86	100%
5. PROCEDIMIENTOS DE CONVOCATORIA	65,14	100%
6. ASISTENCIA	43,52	92%
7. INCLUSIÓN DE LAS MUJERES	35,96	100%
8. FACILITACIÓN	74,86	100%
9. TIEMPO	59,36	100%
10. LOGÍSTICA	37,71	100%
11. DESARROLLO METODOLÓGICO	54,86	100%
12. INFORMACIÓN RELEVANTE	33,71	100%
13. PERCEPCIÓN DE LIBERTAD	59,06	94%
14. IMPARCIALIDAD	42,43	100%

Fuente: Base de datos El Sirirí

Sobre la eficacia de la participación

Además de la calidad del ejercicio participativo, El Sirirí permite medir su eficacia. Un espacio de participación es eficaz cuando cumple su objetivo; se realiza oportunamente; sus resultados se pueden consultar; se percibe como valioso; tiene efectos positivos en el relacionamiento entre las comunidades y la institucionalidad, y en él se establecen pactos sustantivos que se cumplen.

En el caso de la medición de eficacia, de los catorce indicadores hay dos (Costo/Beneficio y Ejecución) con porcentajes nulos o muy bajos de información, por lo cual se excluyen de este análisis.

Respecto a los aspectos favorables que señala la medición, se encontró que las reuniones se realizan casi siempre en momentos en los que sus resultados pueden llegar a ser tenidos en cuenta por la institucionalidad en procesos de gestión pública más amplios (indicador Oportunidad: 84,86).

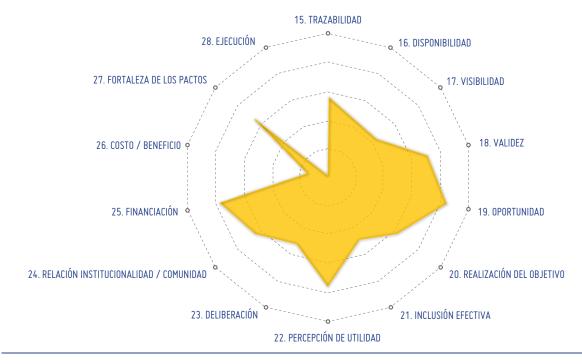
En la mayoría de los casos, estas instancias cuentan con recursos para la realización de reuniones y cumplen con las disposiciones normativas y con la asistencia de los funcionarios indicados para dar trámite a los compromisos alcanzados (indicador Validez: 70,11; indicador Financiación: 77,79). De la misma forma, se pudo constatar que se cumplieron a excepción de un caso, los objetivos específicos propuestos por los organizadores del espacio (indicador Realización del objetivo: 62,10). La mayoría de los asistentes, por su parte, consideraron que asistir a estos ejercicios valió la pena. En esta misma línea, el resultado muestra una relación aceptable entre los ciudadanos y los representantes de la institucionalidad pública (indicador Percepción de utilidad: 76,74; indicador Relación institucionalidad/comunidad: 62.69).

De otro lado, aunque no siempre se establecen pactos o compromisos significativos, se observaron casos en los sí se efectúan con suficiente claridad y con responsables y plazos establecidos. Esta es una buena noticia para los espacios de participación pues la posibilidad de alcanzar acuerdos fuertes —que tengan responsables, tiempos y recursos—, a través de ejercicios de participación, es crucial para su eficacia. Como mecanismo para el seguimiento, en varios de los ejercicios observados se señaló la importancia de la elaboración y lectura del acta en las sesiones siguientes para su aprobación (indicador Fortaleza de los pactos: 67,76).

Como resultados insuficientes, la medición identifica que si bien se realizaron actas con regularidad, éstas no siempre fueron socializadas ni estuvieron disponibles para las comunidades (indicador Trazabilidad: 56,57). En la misma línea, se observaron algunas dificultades para consultar los resultados de los ejercicios de participación y se identificó que los organizadores del espacio regularmente no cumplen con su responsabilidad de enviar el acta de la reunión en el plazo acordado. Igualmente existe un bajo esfuerzo por visibilizar los resultados del ejercicio frente a varios actores (indicador Disponibilidad: 44,19; indicador Visibilidad: 42,29).

Por último, es importante señalar que la medición de la eficacia de estos espacios de participación detectó que las prácticas de deliberación tienden a no incluirse en estas reuniones entre la ciudadanía y la institucionalidad pública. De acuerdo a los observadores, no es frecuente que la interacción entre las partes tenga como resultado argumentaciones sólidas contrastantes ni ajustes o cambios en las posiciones. Al respecto cabe recordar que sólo mediante una auténtica deliberación se le da a la ciudadanía un lugar para que se involucre realmente e incida en las decisiones de la institucionalidad (indicador Deliberación: 50.57).

GRÁFICA 1.Eficacia en los seis espacios de participación medidos con El Sirirí



Fuente: base de datos El Sirirí

TABLA 2. Indicadores de eficacia en los seis espacios de participación medidos con El Sirirí y porcentaje de información para cada indicador

INDICADOR	RESULTADOS	% INFO
15. TRAZABILIDAD	56,57	67%
16. DISPONIBILIDAD	44,19	100%
17. VISIBILIDAD	42,29	100%
18. VALIDEZ	70,71	100%
19. OPORTUNIDAD	84,86	100%
20. REALIZACIÓN DEL OBJETIVO	62,10	100%
21. INCLUSIÓN EFECTIVA	49,13	96%
22. PERCEPCIÓN DE UTILIDAD	76,74	100%
23. DELIBERACIÓN	50,57	100%
24. RELACIÓN INSTITUCIONALIDAD/COMUNIDAD	62,69	100%
25. FINANCIACIÓN	77,79	100%
26. COSTO/BENEFICIO	14,14	17%
27. FORTALEZA DE LOS PACTOS	67,76	100%
28. EJECUCIÓN	0,00	33%

Fuente: Base de datos El Sirirí

Aunque no se trata de una muestra representativa de todas las instancias de participación en los municipios del Meta, el balance presentado luego de la aplicación de "El Sirirí" en seis ejercicios de participación da cuenta de un esfuerzo por parte de las autoridades municipales y departamentales por designar funcionarios (secretaría técnica) que impulsen las instancias y asuman las tareas de diseñar y planear las sesiones de las instancias, convocar a los líderes sociales relevantes, promover la deliberación durante la realización de las instancias, y llegar a pactos concretos.

Sin embargo, este balance también señala que hace falta una mejor gestión de la información, tanto de aquella que se debe entregar antes, como de la que se produce en las reuniones mismas (actas, compromisos, etc.). También valdría la pena potenciar el rol de la Gobernación e impulsar una reflexión seria sobre la multiplicidad de instancias existentes y la concentración de liderazgos en algunas de estas.

A continuación, se plantean unas recomendaciones específicas sobre estos asuntos:

01.

Mejorar la gestión de la información

La entrega de información relevante de forma previa a la realización de una reunión o ejercicio participativo es fundamental para su buen desarrollo. Por ello, se recomienda incluir en la planeación de cada instancia o reunión las siguientes preguntas: ¿Qué información resultaría útil para la sesión de la instancia que se está programando? ¿Con cuál de esta información se cuenta y cuál se puede entregar?, ¿con cuánto tiempo debe entregarse para que los asistentes puedan revisarla? Por supuesto, se espera que las respuestas se incorporen en la planeación y realización de las instancias.

Estas preguntas, incluso, podrían no solo hacer parte de la planeación de una instancia en particular, sino dar pie a la implementación de un canal continuo para la difusión de información relevante desde la institucionalidad pública hacia la ciudadanía. Este canal puede tomar distintas formas; por ejemplo: un centro de documentación físico o virtual, o la publicación de boletines por distintos medios, incluyendo las radios comunitarias.

No sólo la información previa es importante: también la que se produce en las instancias de participación. En ese sentido, se invita a prestar más atención a la realización de actas o grabaciones de las sesiones, y a su publicación y difusión a través de canales continuos como los ya mencionados.

02.

Aprovechar el activo rol de la Gobernación

El ejercicio de aplicar El Sirirí permitió ver el rol activo de la actual gobernación del Meta en el acompañamiento a las secretarías técnicas de algunas instancias de participación municipal. Se resalta el papel de la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz, tanto en la promoción de los Consejos de Paz, Convivencia y Reconciliación, como en su articulación de los mismos con los Comités de Derechos Humanos.

Se recomienda a los responsables continuar impulsando acciones para la articulación entre instancias del municipio y el departamento. En el estado actual de cosas, normalmente las instancias municipales funcionan de forma dispersa y las departamentales suelen impulsar una agenda independiente. Por esta razón, articularlas es una estrategia para su fortalecimiento, ya que los espacios de participación de las gobernaciones pueden, efectivamente, integrar los esfuerzos de los espacios municipales y buscar así un impacto de alcance regional.

03.

Distribuir el liderazgo de los grupos sociales en las instancias de participación

Un asunto que se observó de forma transversal es que la asistencia suele afectarse porque varios de los líderes o representantes de la comunidad invitados deben desempeñar el mismo papel en otros espacios de participación que se realizan de forma paralela.

En ese sentido, se recomienda, en primer lugar, revisar la forma en que se coordina la realización de las instancias de participación para cerciorarse de que la realización de dos o más instancias de forma paralela no obedece exclusivamente a la falta de comunicación entre los encargados de organizarlas.

En segundo lugar, las instituciones y las secretarías técnicas de las instancias de participación deberían mantener una comunicación constante entre ellas para identificar la "polimembresía" de liderazgos y evitar que la carga excesiva, en cabeza de esos líderes, limite la calidad y la eficacia de su participación.

Finalmente, en tercer lugar, se recomienda iniciar una reflexión sobre el rol de estos liderazgos y concientizar a las comunidades de que la participación efectiva requiere de tiempo y responsabilidad y que, por esa misma razón, no se puede delegar a una sola persona para todas las instancias.

6. Referencias

- Cordepaz. (16 de Agosto de 2018). Nuestra región. http://www.cordepaz.org/index.php/nuestra-region.
- **DANE (2018)**. Boletín técnico: Pobreza monetaria 2017. Bogotá: DANE,
- Decreto Ley número 885 Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. (26 de mayo de 2017).
- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2010)**. Colombia: proyecciones de población municipales por área (2005-2020).
- Fundación Ideas para la Paz -FIP. (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz -FIP.

 (2013). Dinámicas del conflicto
 armado en el Meta y su impacto
 humanitario. Bogotá.
- **Fundación Ideas para la Paz -FIP. (2018).** Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá.
- Gobernación del Meta (O1 de Enero de 2015). Nuestro departamento._ http://www.meta.gov.co/web/content/nuestro-departamento.

- Ministerio del Interior y de Justicia, (2012). Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC. (Julio de 2017) Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Bogotá.
- **PNUD**; **ANH**. **(2014)**. Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible: Diagnóstico socieconómico del Meta. Bogotá.
- **Unidad de Víctimas (2018)**. Registro único de víctimas. Bogotá.
- **Unidad para las Víctimas (2018)**. Reporte general desagregado por departamento Personas por ocurrencia y declaración.



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8ª - 37 Torre A. Of. 305 Tel. (57-1) 218 3449 Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org

e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:



Implementado por



como/consult

