



**LEVANTAMIENTO DE LA LÍNEA DE BASE DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO
DE LA TERCERA FASE DEL PROGRAMA REDES**

INFORME FINAL PRELIMINAR

Luis Carlos Corral - Hugo Navarro - Luca Pellerano

Germán Romero - Alexandra Rubio - Marta Villegas

Septiembre de 2010



CONTENIDO

INTRODUCCION	14
1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y ESTRATEGIA GENERAL DE LA EVALUACION.....	16
1.1. Objetivos del Programa REDES	16
1.2. La propuesta de cambio del programa REDES.....	17
1.3. Retos de medición de la línea de base.....	21
1.4. Reflexiones sobre la teoría de cambio y alcance del estudio	22
1.5. Preguntas centrales.....	24
2. DISEÑO METODOLÓGICO	26
2.1. Elementos cruciales de la línea de base: comparabilidad en el tiempo y atribución a través de la combinación de métodos.....	26
2.2. Componente Cuantitativo.....	29
2.2.1. Grupos de tratamiento y control.....	29
2.2.2. Muestra.....	30
2.2.3. Instrumentos Cuantitativos.....	33
2.3. Componente Cualitativo.....	33
2.3.1. Instrumentos Cualitativos.....	34
3. REFLEXIONES GENERALES SOBRE EL ESQUEMA DE ACCION DEL PROGRAMA REDES	36
3.1. Espacios alrededor de los planes de desarrollo	37
3.2. Espacios alrededor de las agendas territoriales de la sociedad civil.....	38
3.3. Instrumentos transversales a los modelos: sistemas de información y escuelas de formación.	40
4. UNIVERSO Y CARACTERIZACIÓN DE LAS REDES.....	41
4.1. Universo	41



Informe Final

4.2.	Caracterización de las Redes Sociales.....	42
4.2.1.	Tipo de reconocimiento legal.....	42
4.2.2.	Tamaño.....	44
4.2.3.	Conformación.....	47
4.2.4.	Cobertura.....	49
4.2.5.	Orientación de las acciones de las redes sociales.....	50
4.2.6.	Tipo de acciones y temáticas de trabajo.....	51
4.2.7.	Recursos.....	56
4.3.	Acompañamiento del Programa REDES a las redes sociales.....	63
4.4.	Caracterización de redes sociales en regiones de control.....	69
5.	RESULTADOS. FORTALECIMIENTO DE LAS REDES SOCIALES.....	74
5.1.	Fortalecimiento Financiero.....	74
5.2.	Acompañamiento de REDES para el fortalecimiento financiero.....	78
5.3.	Fortalecimiento financiero de las redes sociales en regiones de control.....	80
5.4.	Fortalecimiento Técnico.....	81
5.4.1.	Capacidad de Gestión.....	81
5.4.2.	Instrumentos de Planeación.....	84
5.4.3.	Comunicación.....	85
5.5.	Acompañamiento de REDES para el fortalecimiento técnico.....	86
5.6.	Fortalecimiento técnico de las redes sociales en regiones de control.....	87
5.7.	Fortalecimiento Político.....	88
5.7.1.	Capacidades Políticas.....	89
5.7.2.	Análisis del Contexto.....	93
5.7.3.	Enfoque de Género.....	94
5.7.4.	Democracia Interna.....	98



Informe Final

5.7.5.	Nivel de Inclusión y Toma de Decisiones.....	100
5.7.6.	Legitimidad, protección	104
5.8.	Acompañamiento de REDES para el fortalecimiento político.....	107
5.9.	Fortalecimiento político de las redes sociales en regiones de control.....	112
6.	RESULTADOS. ALIANZAS	116
6.1.	Alianzas con las instituciones públicas	117
6.1.1.	Tipo de relacionamiento y magnitud.....	117
6.1.2.	Características del vínculo con instituciones públicas	123
6.2.	Alianzas con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional	130
6.3.	Acompañamiento de REDES al tema de alianzas.....	136
6.4.	Alianzas de las redes sociales en regiones de control	138
7.	RESULTADOS. INCIDENCIA EN POLITICA PUBLICA	143
7.1.	Espacios formales e informales de incidencia en política pública	143
7.1.1.	Incidencia en temas de equidad de género – la experiencia de Nariño y Montes de María. 153	
7.2.	Acompañamiento de REDES al tema de incidencia en políticas públicas.....	159
7.3.	Incidencia en políticas públicas de las redes sociales en regiones de control	161
	CONCLUSIONES	163
	BIBLIOGRAFIA.....	170
	Anexo 1 Formularios cuantitativos y cualitativos.....	171
	Anexo 2 Entrevistas por región y actores nacionales.....	171
	Anexo 3 Universo detallado de redes sociales acompañadas por el programa.	171
	Anexo 4: Estudios de caso sobre el acompañamiento del programa REDES en cinco regiones.	171
	Anexo 5: Apertura de las instituciones públicas a la incidencia en política pública de la sociedad civil.....	171
	Anexo 6: Resultados de la encuesta a organizaciones directas	171



INDICE DE LAS TABLAS

Tabla 1. Distribución de la Muestra de Tratamiento.....	31
Tabla 2. Distribución de la Muestra de Control.....	32
Tabla 3. Instrumentos cualitativos aplicados. Grupo de Tratamiento.....	35
Tabla 4. Instrumentos cualitativos aplicados. Grupo de Control.....	35
Tabla 5. Universo de redes sociales acompañadas por REDES.....	41
Tabla 6. Número de organizaciones de base vinculadas a las 34 redes sociales de la muestra...	42
Tabla 7. Reconocimiento legal de las redes sociales.....	43
Tabla 8 Personería jurídica de las organizaciones de base.....	44
Tabla 9. Destinatarios de las acciones de las redes sociales. Total y análisis por región.....	51
Tabla 10. Acciones de las redes sociales.....	52
Tabla 11. Año de vinculación a la estrategia REDES. Total y análisis por región.....	64
Tabla 12. Dificultades para el pago de honorarios.....	74
Tabla 13. Estrategia de Acción sin Daño.....	94
Tabla 14. Practicas para garantizar la equidad de género.....	97
Tabla 15. Mecanismos de coordinación de las redes.....	98
Tabla 16. Sucesión en los cargos directivos/de coordinación en los últimos 3 años.....	98
Tabla 17. Estrategia para la identificación de nuevos lideres.....	98
Tabla 18. Percepción de la diversidad como un obstáculo.....	102
Tabla 19 Contacto o relación con instituciones pública del orden municipal, departamental y nacional.....	117
Tabla 20. Contacto o relación con instituciones pública del orden municipal, departamental y nacional por población.....	118
Tabla 21 Tiempo de relación con las instituciones públicas. Total y análisis por región.....	124
Tabla 22 Tipo de relación entre redes sociales e instituciones públicas. Total y análisis por región.....	124



Informe Final

Tabla 23 Percepción de las instituciones públicas	129
Tabla 24 Percepción de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional	135
Tabla 25 Satisfacción con el numero de vínculos de la red.	135
Tabla 26. Percepción de las instituciones públicas en regiones de control	140
Tabla 27. Percepción de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional	141
Tabla 28 Satisfacción con el numero de vínculos de la red	141
Tabla 29 Espacios de debate e incidencia en política pública por región.	144
Tabla 30 Número de espacios formales para la incidencia en política publica.....	144
Tabla 31 Planeación de objetivos, metas y cronogramas	152





INDICE DE LAS FIGURAS

Figura 1. Enfoque de Construcción de Paz	18
Figura 2. Enfoque de Construcción de Paz (II).....	19
Figura 3. Enfoque de Construcción de Paz (III).....	20
Figura 4. Integración de Métodos	28
Figura 5. Tamaño de las redes sociales.	44
Figura 6. Tamaño de las redes sociales por región. Total y análisis por región.....	45
Figura 7. Tamaño de las redes sociales por población. Análisis por población.....	45
Figura 8 Número de redes sociales en que participan las organizaciones de base	47
Figura 9. Composición de las redes sociales.....	48
Figura 10. Composición de las redes sociales. Análisis por región.	48
Figura 11. Cobertura geográfica de las redes sociales. Total y análisis por región.....	49
Figura 12. Cobertura geográfica de las redes sociales. Análisis por población	50
Figura 13. Acciones desempeñadas por las redes sociales. Total y análisis por región.....	53
Figura 14. Temáticas que trabajan las redes sociales. Total y análisis por región.....	54
Figura 15. Temáticas que trabajan las redes sociales. Análisis por población.....	54
Figura 16. Temáticas que trabajan las organizaciones de base que conforman las redes sociales. Total y análisis por región.....	55
Figura 17. Obstáculos para trabajar en las temáticas. Total y análisis por región.....	56
Figura 18. Tamaño de las redes.....	57
Figura 19. Personas que gestionan la red y sus organizaciones. Total y análisis por región.	58
Figura 20. Redes sociales con presupuesto propio. Total y análisis por región.....	58
Figura 21. Redes sociales con presupuesto propio. Total y análisis por población.	59
Figura 22. Aportes de terceros. Total y análisis por población.....	59
Figura 23. Participación de los aportes de terceros en el presupuesto por población	60



Figura 24. Participación de los aportes de terceros en el presupuesto. Análisis por región.....	61
Figura 25. Importancia relativa de las organizaciones que contribuyen. Total y análisis por región.....	62
Figura 26. Importancia relativa de las organizaciones que contribuyen. Análisis por población.....	63
Figura 27. Acompañamiento de las redes a las organizaciones indirectas.....	64
Figura 28. Tipo de acompañamiento recibido por REDES. Total y análisis por región.	65
Figura 29. Tipo de Acompañamiento recibido por las organizaciones indirectas por REDES..	66
Figura 30. Area del acompañamiento recibido por REDES. Total y análisis por región.....	67
Figura 31. Satisfacción y pertinencia de los apoyos recibido por REDES. Total y análisis por región.....	68
Figura 32. Satisfacción y pertinencia de los apoyos recibido por REDES. Análisis por Población.....	69
Figura 33. Número de organizaciones por red en regiones de control.....	70
Figura 34. Composición de las redes sociales en regiones de control.....	70
Figura 35. Acciones desempeñadas por las redes sociales en regiones de control.	71
Figura 36. Temáticas que trabajan las redes sociales en regiones de control.....	71
Figura 37. Redes sociales con presupuesto propio en regiones de control.	72
Figura 38. Participación de los aportes de terceros en el presupuesto en regiones de control. ...	72
Figura 39. Importancia relativa de las organizaciones que contribuyen en las regiones de control.	73
Figura 40. Frecuencia de reuniones presenciales de la Red	75
Figura 41. Asistencia a reuniones presenciales de la Red.....	75
Figura 42. Proporción de redes con dificultades financieras. Total y análisis por región.....	77
Figura 43. Proporción de redes con dificultades financieras. Análisis por población.....	78
Figura 44. Acompañamiento de REDES para el Fortalecimiento Financiero. Total y análisis por región.....	80
Figura 45. Proporción de redes sociales con dificultades financieras en regiones de control.....	80
Figura 46. Fortalezas y debilidades técnicas. Total y análisis por región.	81



Informe Final

Figura 47. Fortalezas y debilidades técnicas. Análisis por población.....	83
Figura 48. Frecuencia de ejercicios de planeación.....	84
Figura 49. Uso de medios de comunicación.....	85
Figura 50. Acompañamiento de REDES para el Fortalecimiento Técnico. Total y análisis por región.....	86
Figura 51. Fortalezas y debilidades técnicas en regiones de control.....	88
Figura 52. Frecuencia de ejercicios de planeación en regiones de control.....	88
Figura 53. Fortalezas y debilidades temáticas. Total y análisis por región.....	90
Figura 54. Fortalezas y debilidades temáticas. Análisis por población.....	91
Figura 55. Acciones emprendidas para fortalecer la capacidad temática.....	92
Figura 56. Apoyos recibidos para fortalecer la capacidad temática.....	92
Figura 57. Participación en espacios de análisis del contexto. Total y análisis por región.....	93
Figura 58. Representación y participación de las mujeres. Total y análisis por región.....	95
Figura 59. Representación y participación de las mujeres. Análisis por población.....	95
Figura 60. Participación de mujeres en las organizaciones de base que conforman las redes sociales.....	96
Figura 61. Mecanismos para asegurar la equidad de género.....	97
Figura 62. Criterios de inclusión de nuevas organizaciones.....	99
Figura 63. Diversidad de las organizaciones de base que conforman las redes sociales.....	100
Figura 64. Heterogeneidad en opiniones, planteamientos y visiones.....	100
Figura 65. Heterogeneidad en opiniones, planteamientos y visiones. Total y análisis por región.....	101
Figura 66. Heterogeneidad en opiniones, planteamientos y visiones. Análisis por población..	102
Figura 67. Actores que se consultan para toma de decisiones estratégicas.....	103
Figura 68. Última instancia para toma de decisiones estratégicas.....	103
Figura 69. Índice de libertad para promover visión y planteamiento político de las redes y las Organizaciones Indirectas.....	104



Figura 70. Respaldo de instituciones y organizaciones externas a las redes sociales y sus organizaciones de base	105
Figura 71. Reconocimiento y aceptación de las redes.....	105
Figura 72. Conflictos y tensiones de las redes. Total y análisis por región.	106
Figura 73. Conflictos y tensiones con los grupos al margen de la ley. Total y análisis por región.	107
Figura 74. Acompañamiento de REDES para el Fortalecimiento Político. Total y análisis por región.....	108
Figura 75. Importancia del acompañamiento temático recibido por REDES	111
Figura 76. Importancia del acompañamiento temático recibido por REDES (Índice 0-5)	112
Figura 77. Fortalezas y debilidades temáticas de las redes sociales en regiones de control	113
Figura 78. Acciones emprendidas para fortalecer la capacidad temática.....	113
Figura 79. Participación en espacios de análisis del contexto en regiones de control.	114
Figura 80. Heterogeneidad de opiniones, planteamientos y visiones de las redes sociales en regiones de control.	115
Figura 81. Representación y participación de las mujeres para redes de control. Total y análisis por región	115
Figura 82 . Conflictos y tensiones de las redes. Total y análisis por región	116
Figura 83. Interlocución de las organizaciones de base con instituciones públicas	118
Figura 84 Reconocimiento de las redes por parte de las instituciones	119
Figura 85 Número de institucionales públicas con las que tienen relación las redes sociales .	120
Figura 86 Redes sociales que tienen contacto con institucionales públicas por región. Total y análisis por región.	121
Figura 87. Instituciones públicas relevantes para las redes sociales	122
Figura 88 Importancia que las instituciones públicas le asignan a la interacción con redes sociales y organizaciones de base entre un conjunto de organizaciones de la sociedad civil ...	123
Figura 89 Tiempo de relación con las instituciones públicas.....	124
Figura 90 Índice de confrontación con las Instituciones Públicas. Análisis por población.	126



Informe Final

Figura 91. Tipo de beneficios.....	127
Figura 92 Beneficios que perciben las instituciones públicas por su interacción con redes sociales.	128
Figura 93. Número de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional con las que tienen relación las redes sociales.....	130
Figura 94 Organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional que tienen contacto con las redes sociales. Total y análisis por región.....	131
Figura 95. Relevancia de la interacción con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.....	132
Figura 96 Beneficios de las alianzas	133
Figura 97 Tipo de beneficios de las alianzas para las organizaciones que conforman las redes sociales	134
Figura 98 Acompañamiento de REDES para el tema de alianzas. Total y análisis por región.	137
Figura 99 Acompañamiento de REDES para el tema de alianzas. Análisis por población.	138
Figura 100. Instituciones públicas que tienen contacto con las redes sociales por región. Total y análisis por región.	138
Figura 101. Índice de confrontación con las Instituciones Públicas	139
Figura 102. Organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional que tienen contacto con las redes sociales. Total y análisis por región.	140
Figura 103 Tamaño de incidencia en política publica.....	145
Figura 104. Participación en espacios formales para la incidencia en política publica de las organizaciones de base que conforman las redes sociales	145
Figura 105. Espacios formales para la incidencia en política publica. Total y análisis por región.	147
Figura 106. Índice de importancia de espacios formales para la incidencia en política publica (0-1).....	148
Figura 107 Proporción de instituciones que debaten en los de espacios formales para la incidencia en política publica.....	148
Figura 108 Proporción de temas abordados en los espacios formales para la incidencia en política publica. Total y análisis por región.	149



Informe Final

Figura 109 Proporción de temas abordados en los espacios formales para la incidencia en política pública. Análisis por población.....	151
Figura 110 Actividades para la incidencia en política pública.....	151
Figura 111. Participación de las organizaciones de base que conforman las redes en la discusión de instrumentos concretos de política pública.....	152
Figura 112. Proporción de los métodos usados para lograr incidencia en la política pública. Total y análisis por región.....	153
Figura 113 Acompañamiento para incidencia en política pública. Análisis por región.....	160
Figura 114 Acompañamiento para incidencia en política pública. Análisis por población.	161
Figura 115. Espacios formales de participación en regiones de control	161
Figura 116. Participación en discusión sobre instrumentos concretos de política pública en regiones de control	162



INTRODUCCION

En este documento se presenta el informe final (versión preliminar) preparado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) para la realización del “Levantamiento de de la línea de base del programa REDES”, en desarrollo del contrato suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La línea de base que contiene este informe tiene dos usos. En primer lugar, sirve de fotografía sobre el estado actual de las organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad pública acompañadas por el Programa. Por otro lado, teniendo en cuenta que el programa tiene dos fases previas de implementación (2003-2008), la línea de base también permite elaborar algunas hipótesis de impacto en los tres temas centrales que impulsa el programa: fortalecimiento organizacional, alianzas, e incidencia en política. Entre estos usos, el del levantamiento de la línea de base para análisis futuro es más importante y tiene prioridad.

Esta línea de base toma como unidad primaria de análisis a las redes sociales, teniendo en cuenta que son, a la fecha, el principal punto de entrada del programa para generar los cambios esperados. En torno a este análisis de las redes sociales se presenta información de las organizaciones de base que las conforman y las instituciones públicas presentes en su área geográfica de influencia. Lo anterior permite ofrecer una mayor comprensión de la situación actual de las redes sociales en temas de fortalecimiento, alianzas e incidencia en política pública.

La metodología de levantamiento de la línea de base combina el uso de métodos cuantitativos y cualitativos. Es una medición que tiene como eje central una batería de indicadores cuantitativos que abordan diferentes dimensiones de los cambios promovidos por REDES en fortalecimiento, alianzas e incidencia en política pública. Estos indicadores se construyeron a partir de la aplicación de una encuesta estructurada a una muestra de redes sociales, organizaciones de base e instituciones públicas que reciben el acompañamiento del programa. Se propuso limitar el uso de técnicas estadísticas para determinar cuantitativamente los efectos causales en dichos indicadores, y aplicar más bien técnicas cualitativas que permiten capturar de manera más apropiada la complejidad del proceso liderado por REDES, de tal modo que se aplicaron instrumentos cualitativos como entrevistas a profundidad, etnografía y grupos focales. Finalmente, la metodología también incluye un grupo de redes/organizaciones de base/instituciones públicas que operan en regiones no focalizadas por el programa, que sirven como un punto de referencia descriptivo de lo que ocurre en otros territorios.

Esta combinación de métodos, sigue una estrategia de evaluación en la que los indicadores cuantitativos servirán como una sólida base de monitoreo para que *cualitativamente* se puede determinar qué tanto de las tendencias y de los cambios observados entre los grupos de tratamiento y de control se puede reconducir a la acción de REDES.



Informe Final

En el trabajo de campo adelantado para levantar la línea de base, a través de estos instrumentos cuantitativos y cualitativos superó la complejidad prevista en este proyecto, que suponía que se contaba con acceso directo a las redes sociales acompañadas por REDES. La realidad en terreno mostró, en primer lugar, que había que construir con los oficiales territoriales del programa el universo de redes sociales. Y luego, una vez identificadas, buscar su localización y personas de contacto. Por último, en la aplicación de los instrumentos jugaron factores como: i) la necesidad de realizar citas previas con las organizaciones e instituciones; ii) la extensión de los formularios; iii) la prevención y, en algunos casos, resistencia de las redes sociales, organizaciones de base e instituciones para suministrar la información; y la mayor coordinación con los oficiales territoriales. Todos estos factores llevaron que el trabajo de campo tomará mucho más tiempo del programado y requiriera una logística más compleja.

El presente informe está organizado en siete capítulos. En el primero, se construye un marco conceptual sobre la propuesta de cambio del Programa, que permite una comprensión adecuada de los niveles de incidencia de REDES, el tipo de efectos (resultados e impactos) previstos a cada nivel y las interrelaciones entre los. También se identifican los retos, el alcance y las preguntas a responder con la línea de base y futuros seguimientos. En el segundo capítulo, se desarrolla el diseño metodológico, señalando los instrumentos cuantitativos y cualitativos que se aplicaron y las muestras que se fueron seleccionadas. El tercer capítulo contiene una reflexión general sobre el tipo de acompañamiento de REDES, a partir de la observación cualitativa. En el cuarto capítulo, se presenta el universo de redes que trabaja con el programa y se realiza una caracterización básica de las redes que hacen parte de la línea de base, incluyendo aspectos relacionados con el acompañamiento recibido por REDES. Finalmente, en los capítulos 5-7 se analizan los indicadores de línea de base para los temas de fortalecimiento, alianzas e incidencia en política pública, mostrando para cada tema algunas hipótesis sobre el acompañamiento y los impactos de REDES.



1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y ESTRATEGIA GENERAL DE LA EVALUACION

1.1. Objetivos del Programa REDES¹

REDES surgió en 2004 como una herramienta política del PNUD para apoyar a Colombia en la construcción de capacidades de paz. Se configura como una estrategia de prevención y recuperación en las áreas afectadas por el conflicto, reducción de los riesgos y vulnerabilidades de la población afectada por la violencia y los desastres naturales y fortalecimiento la gobernabilidad democrática en el nivel local, con énfasis en la creación de condiciones para ampliar la participación ciudadana.

El Programa ha concentrado sus labores en regiones caracterizadas por un alto nivel de conflictividad y por la presencia de actores armados y la coexistencia de altos niveles de pobreza. Las regiones focalizadas son: Oriente Antioqueño (2003), Montes de María (2003), Meta (2003), Huila (2007), Nariño (2008), y recientemente Cesar (2009). En estas seis regiones REDES hace presencia en alrededor de 150 municipios.

El programa tiene por objetivo “contribuir a la construcción social de paz, el desarrollo humano, la gobernabilidad democrática y la reconciliación por medio del respaldo y fortalecimiento de iniciativas endógenas de la sociedad civil y del Estado. Esto lo hace promoviendo la participación en procesos políticos, económicos, sociales y culturales incluyentes, la capacidad de transformar escenarios de violencia y conflictos y la incidencia en políticas públicas nacionales, locales y sectoriales”.

Para alcanzar dicho objetivo, en su tercera fase 2009-2010, el programa se ha fijado los siguientes objetivos específicos, que a su vez se convierten en las líneas estratégicas de acción:

Línea estratégica	Objetivo específico
1. Prevención, transformación de conflictos y promoción de una cultura de paz	Generar y fortalecer capacidades, procesos y espacios de diálogo para la promoción de una cultura de paz , la prevención y transformación no violenta de conflictos y la mitigación de sus efectos
2. Justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos	Apoyar instituciones del Estado y a las víctimas y a sus organizaciones para ampliar la garantía y acceso a la verdad, la justicia y la reparación en el marco del Estado Social de Derecho
3. Gobernabilidad, democracia local y	Contribuir a la promoción de un Estado más transparente y participativo y a la consolidación de una sociedad civil

¹ La descripción de REDES que se realiza en esta sección es tomada ampliamente de los Términos de Referencia y de información disponible en la página de Internet del Programa (<http://www.pnud.org.co>).



Informe Final

construcción de paz	organizada , activa y capaz de exigir sus derechos, promoviendo la articulación para la formulación participativa de políticas públicas de paz, desarrollo y reconciliación
4. Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz	Promover alternativas de desarrollo socioeconómico que contribuyan a la cohesión social, la inclusión, la convivencia y la paz, construyendo capacidades y generando oportunidades, especialmente en las comunidades y poblaciones excluidas de los territorios.

Los objetivos trazados por REDES enmarcan al programa como una estrategia de acompañamiento para la construcción de la paz en medio del conflicto. El acompañamiento que realiza REDES sigue un enfoque territorial de construcción de paz, reconociendo la dimensión regional que caracteriza el conflicto colombiano.² Bajo este enfoque la acción se centra en el fortalecimiento de las capacidades locales de paz³, mediante el acompañamiento a iniciativas o experiencias territoriales de construcción de paz en la que participan la sociedad civil organizada y la institucionalidad local y nacional⁴.

1.2. La propuesta de cambio del programa REDES.

El modelo de acción de REDES se fundamenta en una aproximación positiva al concepto de paz, enfocado en el concepto de construcción de paz. Esto en contraposición al enfoque de paz negativa que busca simplemente reducir, mitigar o contener las acciones de violencia de los actores armados (Lederach, 1997). La estrategia de acción del programa refleja una comprensión de la complejidad asociada al concepto de paz: la construcción de la paz se juega en múltiples niveles, donde entre el nivel macro (política de estado, negociaciones, acuerdos con los armados, etc.) y el nivel micro (conflictos individuales, violencia intrafamiliar, injerencia de los actores armados ilegales en los conflictos cotidianos, etc.), existe un nivel meso (interacción o interlocución entre organizaciones del estado y la sociedad civil⁵).

En la apuesta de transformación propuesta por REDES se identifica o señala al nivel meso como motor de cambio. De este modo, a través del respaldo y el fortalecimiento de iniciativas endógenas de la sociedad civil y del Estado, REDES se propone modificar “*de abajo arriba*” las

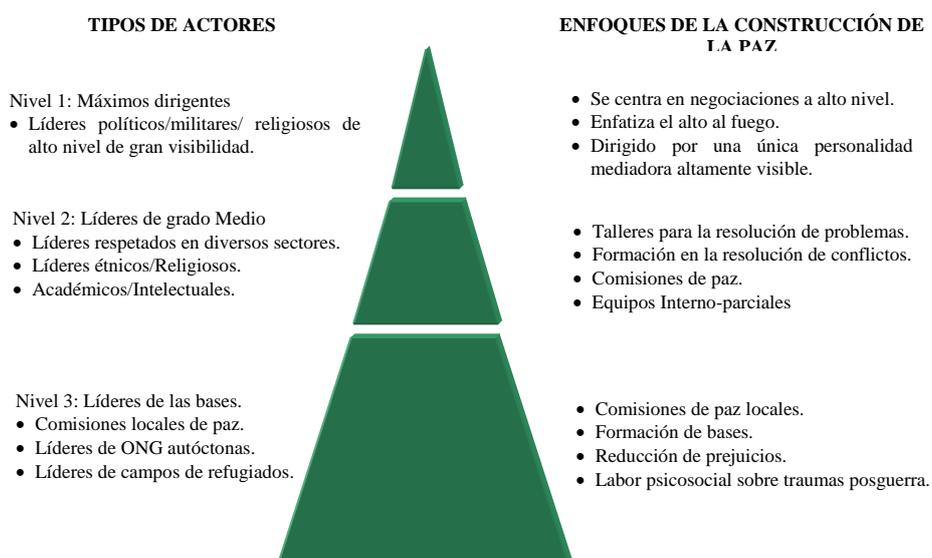
² Un enfoque complementario de construcción de paz es el basado en la negociación o diálogos para la paz.

³ La generación de capacidades locales de paz representa una aproximación positiva de la paz, en contraposición al enfoque de paz negativa en el que se busca incidir directamente sobre las acciones de violencia de los actores armados. Según el estudioso de conflictos, J.Galtung paz negativa es la cesación de la violencia directa, paz positiva es la transformación del conflicto que permite eliminar la violencia directa, estructural (injusticia social) y cultural (legitimación de la violencia), ver J.Galtung, “Peace by Peaceful Means”, 1996.

⁴ PNUD. “Construcción de paz con enfoque territorial”. Boletín Hechos del Callejón. pp 16-17.

⁵ La sociedad civil entendida en un sentido amplio que abarca organizaciones sociales, empresa privada y sector productivo, iglesias, universidades, centros de investigación, y medios de comunicación, entre otros. Esta definición se tomó de: PNUD. “Redes de Construcción de Paz”. Bogotá: 2009. pp 81.

pautas que definen el conflicto en Colombia. Así mismo promoviendo procesos locales autóctonos en los diferentes territorios (regiones) en que opera, REDES sigue un esquema de acción que plantea la construcción de paz “desde la periferia hacia el centro”. Estas dos directrices se convierten en ejes conceptuales fundamentales para definir la naturaleza de la apuesta de REDES hacia la construcción de paz: indican los puntos cardinales de entrada para la estrategia, definen el espacio de acción y la intencionalidad de la propuesta (Figura 1).

Figura 1. Enfoque de Construcción de Paz

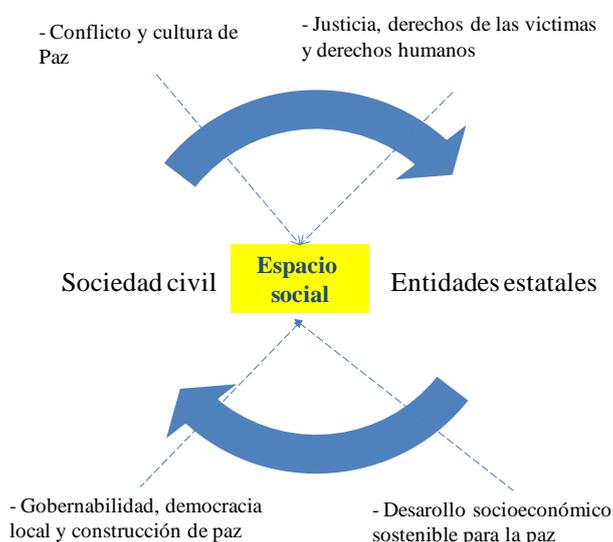
Fuente: Lederach, 1997, pp72.

A través de la reconstrucción del tejido social y la creación nuevas sinergias, conexiones o redes (como lo dice el propio nombre del Programa) entre organizaciones del estado y la sociedad civil, el Programa se plantea lograr modificaciones sostenibles de carácter “institucional” en la manera en que éstos se proponen y abordan la ardua tarea de la construcción de la paz y el desarrollo; entendiendo las “instituciones” en el sentido amplio de la perspectiva neo-institucionalista (North, 1993) como las “reglas de juego” (formales e informales) que definen las pautas de comportamiento o las formas de interacción de las personas (y las organizaciones sociales) entre sí, con el Estado y con los otros actores del conflicto en un contexto de violencia.

Estas modificaciones se presentan (de manera directa) a nivel de las propias organizaciones e instituciones que interactúan a nivel meso, pero también se manifiestan indirectamente en los individuos que hacen parte de las iniciativas de construcción de paz de la sociedad civil y el Estado, así como en el territorio o comunidad en general⁶.

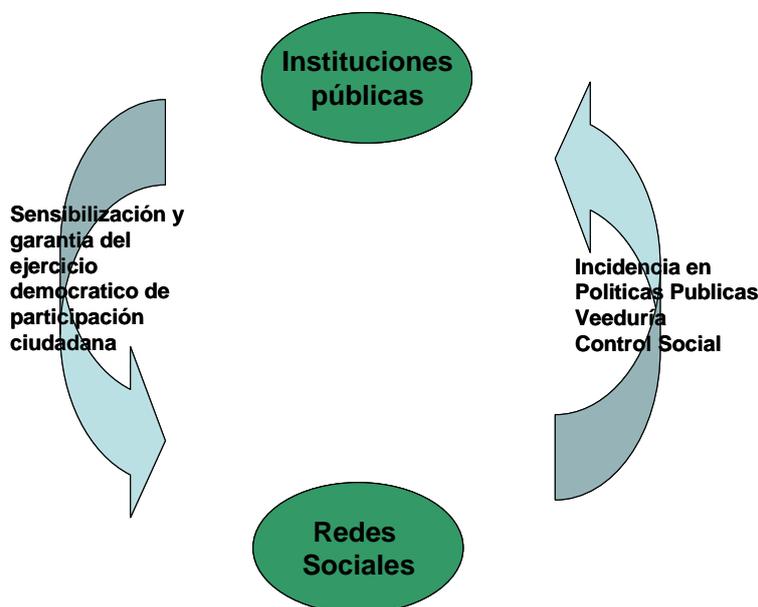
⁶ Aquí el concepto de comunidad (o territorio) se puede explorar en un sentido “horizontal” (todas las personas que habitan e instituciones/organizaciones que operan en determinado territorio, independiente de su vinculación directa o indirecta con la iniciativa) o en un sentido “vertical” (los actores claves para la

La apuesta de construcción de paz promovida por REDES se concreta en el intento de crear o reconstruir “espacios sociales” para la transformación de la acción colectiva por medio de escenarios de interlocución en que organizaciones del estado y la sociedad civil dialoguen y negocien sobre las reglas y el contenido de la convivencia democrática. En este sentido la apuesta de REDES se enmarca en un planteamiento más amplio hacia la consolidación del estado social de derecho. En particular, el Programa se plantea articular las organizaciones del estado y la sociedad civil alrededor de algunos ejes temáticos fundamentales que constituyen dimensiones políticas sensibles - constitutivas - del conflicto en Colombia (Figura 2): conflicto y cultura de paz, justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos, gobernabilidad, democracia local y construcción de paz y desarrollo socioeconómico sostenible.

Figura 2. Enfoque de Construcción de Paz (II)

Según el planteamiento del Programa, la creación y consolidación de “espacios sociales” se dinamiza a partir de la interacción e interlocución entre las organizaciones sociales, organizadas en redes sociales, y las instituciones públicas. Mas allá de la importancia de la interacción con otros actores de la sociedad civil (academia, empresa privada, iglesias, etc.) o de la comunidad internacional (Sistema de Naciones Unidas, agencias de cooperación, embajadas), es principalmente en la articulación entre redes sociales e institucionalidad pública que se concentran los esfuerzos de REDES (Figura 3). La interlocución circular (de abajo arriba - de arriba abajo) entre el instituciones públicas y redes sociales constituye, según esta línea de lectura, el núcleo originario y fundamental de la construcción del ejercicio democrático (i.e. de la construcción de paz).

definición de las pautas de comportamiento o las “reglas de juego” formales o informales en un determinado territorio: la ley, el Estado, la Iglesia y otros referentes culturales).

Figura 3. Enfoque de Construcción de Paz (III)

A través del trabajo con redes sociales y sus organizaciones de base o comunitarias, REDES promueve sobre todo la participación de poblaciones excluidas, como: campesinos, mujeres, jóvenes, desplazados, víctimas, indígenas y afrodescendientes. Para que estas poblaciones sean reconocidas como actores legítimos de interlocución en los “espacios sociales”, REDES impulsa y fortalece la organización de estos grupos de base y estimula su trabajo en red. Es así como el fortalecimiento y la articulación de las organizaciones de base⁷ se proponen como etapas intermedias para lograr que las redes sociales⁸ se vuelvan interlocutores capaces de dialogar e interactuar con entidades estatales y otros actores de la sociedad civil en “espacios sociales” sobre las dimensiones políticas críticas para el conflicto, ejerciendo su rol de participación democrática en el control social y de incidencia en política pública.

Paralelamente y de manera complementaria al compromiso hacia el fortalecimiento y la articulación de organizaciones de base en redes sociales, REDES se mueve también directamente a la construcción de paz operando con las instituciones públicas, tanto en el nivel nacional como, particularmente, en los territorios. En un intento de cerrar el círculo que articula la sociedad civil organizada y el estado, el Programa se propone crear capacidades en las instituciones públicas para la construcción de paz, así como sensibilizar “desde arriba” a la

⁷ “Las organizaciones de base o comunitarias son organizaciones populares formadas a partir de los intereses comunes de un grupo, en el lugar del vecindario o el sitio de trabajo, o a partir de actividades de tipo cultural o de índole productiva” (Ribeiro y Barbosa, 1984). Se incluyen aquellos grupos con personería jurídica, definidos como asociaciones, fundaciones y organizaciones sociales formalmente constituidas, pero también otro conjunto compuesto por grupos asociativos y otros espacios de encuentro y agrupación de la sociedad civil.

⁸ Las “redes sociales” son espacios en que se realizan formas de convergencia, diálogo, articulación y cooperación entre diferentes grupos de la sociedad civil. A su vez las redes sociales pueden ser formalmente constituidas en organizaciones de segundo nivel (confederaciones de otras organizaciones de base) o representar espacios no formales de encuentro, interlocución y trabajo (mesas, cumbres, etc.).



creación de espacios de dialogo y la garantía del ejercicio de la democrático de la participación ciudadana, para que las redes sociales puedan tener un mayor poder de concertación “desde abajo”.

1.3. Retos de medición de la línea de base

La presente consultoría consiste en levantar una línea de base que sea referente para una evaluación de impacto integral del programa REDES. Esta línea de base deberá arrojar información que sea útil para tomar decisiones sobre el diseño y operación del programa en su tercera fase 2009-2011. Igualmente, se espera que este estudio le aporte al PNUD en la tarea de generar información para el monitoreo y la evaluación sistemática del Programa.

Cumplir con el objetivo del levantamiento de una línea de base para REDES presenta varios retos, los cuales se mencionan a continuación.

- El modelo de acción de REDES es complejo. Es necesario centrarse en los eslabones fundamentales de la Teoría de Cambio para realizar una medición sistemática, salir del terreno de la “percepciones generales” sobre el modelo de acción en su conjunto y enfocarse en indicadores tangibles.
- La complejidad del modelo de acción se refleja en una multiplicidad de actores (socios involucrados), múltiples niveles de incidencia y un conjunto heterogéneo de temas trabajados. Nuevamente, para efecto de establecer un marco robusto de medición de la línea de base, y de cierta manera cuantitativo, se requiere enfocar la línea de base en aquellos actores, niveles de incidencia y áreas temáticas que constituyen el esqueleto central de la propuesta de REDES.
- Con excepción del Cesar, en la demás regiones REDES viene acompañando procesos locales de construcción de paz desde 2003. En éstos territorios no será posible recolectar una línea de base “pura”, es decir una fotografía anterior al arranque de la intervención. La línea de base será “intervenida”, en el sentido que mostrará ya algunos impactos logrados por el programa desde su arranque.
- La variedad en la naturaleza y las características de los socios involucrados en los espacios de articulación (sumado a la falta de información) dificulta la construcción de un universo homogéneo de socios (directos) de donde seleccionar una muestra representativa.
- Las variaciones en los esquemas o arreglos institucionales para la implementación del programa introducen heterogeneidad en las modalidades y metodologías de acompañamiento.
- La acción de REDES se conjuga con varias otras estrategias en los mismos medios, con los mismos socios y con objetivos complementarios (PyD, Laboratorios, cooperación



internacional). REDES se diferencia para algunos caracteres específicos de su estrategia de acción y modelo de acompañamiento.

1.4. Reflexiones sobre la teoría de cambio y alcance del estudio

La aproximación conceptual a la propuesta de cambio de REDES descrita anteriormente evidencia que el acompañamiento que brinda el Programa se orienta principalmente a las dos categorías de socios mencionadas: las redes sociales/organizaciones de base y las instituciones públicas.

El apoyo que brinda REDES a las redes sociales/organizaciones de base e instituciones públicas locales se manifiesta a través de un trabajo de acompañamiento que se desarrolla en tres modalidades: acompañamiento político, técnico y financiero. El acompañamiento político consiste en respaldo, apoyo y fortalecimiento a las iniciativas de paz, lo que en muchos casos se traduce en garantía de protección de las comunidades afectadas por las condiciones de violencia. El acompañamiento técnico que brinda asesoría técnica basada en la experiencia acumulada de Naciones Unidas por su participación en numerosos procesos de paz, la construcción de marcos normativos y la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Finalmente, el financiero es apoyo económico a iniciativas concretas.

El enfoque de trabajo con las organizaciones de base y redes sociales está centrado en tres dimensiones claves: fortalecimiento (capacidades y conocimiento), alianzas e incidencia en políticas públicas. En el trabajo con las instituciones públicas se busca que éstas materialicen sus políticas, cumplan con los estándares adecuados, sean más efectivas en sus alcances y se involucren en espacios de diálogo con la sociedad civil.

Basado en estas consideraciones, el enfoque central de la línea de base será:

- Centrado en tres categorías de socios directos: organizaciones sociales, redes sociales e instituciones públicas.⁹
- Enfocado a la medición de tres etapas fundamentales de la teoría de cambio: fortalecimiento, alianzas e incidencia en política pública.
- Orientado transversalmente a las dimensiones temáticas que identifican la apuesta política de REDES.

La decisión de definir el alcance de la línea de base de esta forma responde a la comprensión que la labor realizada por el programa REDES con estos socios y en estas dimensiones

⁹ Se incluye las organizaciones de base al considerar que la unidad de observación no puede ser solamente la “red social”, sino también las organizaciones de base que la componen. A través del análisis de su participación y proyección en las “redes sociales” se pueden sacar conclusiones sobre las “redes sociales” mismas.



representa el núcleo central de su apuesta, aunque no agota toda la complejidad de su modelo de acción. Este planteamiento se conjuga con seis postulados

1) *El rol de los “otros socios” es subsidiario al eje articulador primario: organizaciones-redes-instituciones.* El acompañamiento REDES coordina e involucra a un amplio espectro de “otros socios” para consolidar los “espacios sociales”, entre los que se ubican organizaciones representativas de la sociedad civil (iglesia, universidades, ONG, centros de investigación, gremios, etc.) y organismos internacionales (Sistema Naciones Unidas y agencias de cooperación internacional, entre otros).¹⁰ La participación de “otros socios” en el proyecto de construcción de paz es claramente un elemento constitutivo del modelo de REDES. Sin embargo, si el eje articulador primario organizaciones-redes-instituciones no existiera, el involucramiento de “otros socios” al proyecto de construcción de paz no tendría mucha razón en sí mismo. Por lo tanto se ha decidido excluir los “otros socios” del marco de construcción de la línea de base.

2) *El tema de la “construcción de paz” se aborda de una manera indirecta.* Para evaluar en su globalidad la efectividad del programa se debería plantear la pregunta de si las acciones puestas en marcha por REDES han contribuido finalmente a prevenir y transformar el conflicto, así reflejando el objetivo último más ambicioso y de mayor aliento: la construcción de paz.. Aunque deseable, proponer una línea de base orientada a los impactos finales tiene en este caso varias limitaciones de carácter conceptual, metodológico y de atribución. Alejar la mirada de los beneficios directos del programa permitiría quizás caracterizar mejor la apuesta última del programa, pero llevaría al mismo tiempo a perder énfasis en el aporte más tangible del Programa. Por lo tanto, se utilizó un enfoque de medición *indirecto* para los impactos finales en construcción de paz. Los efectos sobre la transformación y prevención del conflicto se valoran a través del cumplimiento de los objetivos intermedios (y tangibles) que, según la teoría de cambio del REDES, deberían conducir a la construcción de paz: el fortalecimiento, la articulación y el dialogo entre organizaciones de base (conformadas en redes) e instituciones públicas en temas de política pública.¹¹

3) *El acompañamiento prestado tiene un contenido político que debe ser resaltado en el ejercicio.* Si bien la línea de base se centra en fortalecimiento, alianzas e incidencia en política como etapas lógicas (e instrumentales) del modelo de incidencia, la labor de acompañamiento es significativa en la medida en que conlleva, en última instancia, al fortalecimiento de capacidades para la construcción de paz, a la creación de alianzas sobre temas de paz, y a la creación de espacios de dialogo e incidencia en políticas de paz. La prevención y transformación del conflicto es el contenido (temático/político) del acompañamiento realizado por REDES a la sociedad civil y las instituciones públicas, corresponde a los cuatro ejes estratégicos del Programa, que la línea de base sintetiza en los siguientes temas programáticos:

¹⁰ En esta categoría conceptual incluimos, entre otros, agencias de cooperación internacional, particularmente en el sistema de Naciones Unidas, ONG de envergadura regional o nacional, medios de comunicación, instituciones académicas y centros de investigación, empresas privadas, etc.

¹¹ En este sentido la evaluación toma como supuesto de partida la validez de la modelo de construcción de paz del programa, que está sustentado en una teoría consolidada y aceptada internacionalmente.



a) convivencia, resolución de conflictos y cultura de paz; b) derechos humanos; c) derechos de las víctimas de la violencia, incluidos los desplazados; d) equidad de género; e) desarrollo socioeconómico y generación de ingresos; f) participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia.

4) Los niveles individual y territorial de impacto trascienden el alcance de esta línea de base. El modelo de construcción de paz se compone de un canal de incidencia directo (sobre organizaciones de base, instituciones públicas y otros socios) y múltiples canales indirectos que deberían permitir transmitir y amplificar los cambios logrados a una mayor cantidad de beneficiarios finales (individuos y hogares), y más en general el territorio. El foco principal de esta línea de base se encentra a nivel de los socios directos de REDES, y por lo tanto no prevé levantar información primaria a nivel de los beneficiarios finales (individuos y hogares) ni del territorio.¹²

5) El modelo se aplica de manera diferenciada en cada una de las regiones. El acompañamiento político, técnico y financiero que brinda REDES a las redes sociales/organizaciones de base y las instituciones públicas es diferenciado y sigue metodologías, enfoques de trabajo y arreglos institucionales diferentes que tienen en consideración la naturaleza de cada uno de estos socios y del contexto regional. Por lo tanto, el primer paso para la construcción de la línea de base ha sido analizar como la estrategia se implementa en los territorios según esquemas institucionales distintos, que se adoptan según las condiciones locales y la trayectoria histórica de la presencia del PNUD en los territorios (Sección 3).

6) Las redes sociales son el interlocutor principal para el programa. Si bien es claro que existe una continuidad y una circularidad en las acciones del programa hacia las redes sociales, las organizaciones de base y las instituciones públicas, la estrategia se ha centrado hasta la fecha en las redes sociales como punto de entrada para generar los cambios esperados. Por lo tanto, es al nivel de ésta unidad de análisis que se debe desarrollare el eje central del ejercicio de levantamiento e interpretación de la línea de base.

1.5. Preguntas centrales

Centrándose en el espectro de los efectos directos, y basado en el marco conceptual desarrollado como Teoría de Cambio del programa, la línea de base propuesta se centra en las siguientes preguntas:

¹² En cierto sentido, nuevamente, se trata de creer en la teoría de influencia que, si los cambios se dan entre los beneficiarios directos, los canales de propagación a los individuos, los hogares y el territorio existan y funcionan.



Informe Final

- ¿El acompañamiento directo de REDES contribuye al **fortalecimiento de las organizaciones de base** en dimensiones instrumentales (protección, organización, democracia) y capacidades y conocimiento en las dimensiones político estratégicas?
- ¿El acompañamiento directo de REDES (y el fortalecimiento logrado) propicia la **articulación/interlocución en “redes sociales”** horizontales centradas en las dimensiones políticas estratégicas?
- ¿El acompañamiento de REDES contribuye al **fortalecimiento de las “redes sociales”** en dimensiones instrumentales (espacios protegidos, organizados, territoriales, incluyentes, democráticos, inter-sectoriales) y políticas estratégicas?
- ¿El acompañamiento de REDES propicia **la articulación/interlocución** de las “redes sociales” **con otros socios** (el apoyo de las “redes sociales” por parte de socios) sobre dimensiones políticas estratégicas?
- ¿El acompañamiento directo de REDES **sensibiliza** a las instituciones públicas sobre el valor de la articulación/interacción con la sociedad civil sobre dimensiones político estratégicas?
- ¿El acompañamiento de REDES propicia **la articulación/interlocución** de las “redes sociales” **con las instituciones públicas** sobre dimensiones políticas estratégicas?
- ¿El acompañamiento directo de REDES propicia la **incidencia** de las “redes sociales” en **políticas públicas** sobre dimensiones políticas estratégicas?



2. DISEÑO METODOLÓGICO

La información recolectada de la línea de base para el programa REDES representa una fotografía exhaustiva del estado actual de las redes sociales, las organizaciones de base que las conforman y las instituciones públicas acompañadas por el Programa. La comparación entre la condición de línea de base de las redes sociales/organizaciones sociales e instituciones públicas con mediciones posteriores permitirá monitorear, a partir de información primaria, la dinámica de estos entes en temas de fortalecimiento, alianzas e incidencia de política pública, y, en la medida de lo posible, relacionar los cambios observados al apoyo recibido por el programa REDES.

Al mismo tiempo, esta línea de base se levantó en una situación en que el programa REDES ya tenía una importante trayectoria de acción en la mayoría de las regiones consideradas para el estudio. En este sentido el estudio posee el potencial para arrojar información acerca de los resultados e impactos preliminares logrados por REDES en sus dos primeras fases de operación. Entre los dos objetivos, el primero tiene una mayor prioridad, debido a que proporciona elementos de análisis para futuras acciones.

2.1. Elementos cruciales de la línea de base: comparabilidad en el tiempo y atribución a través de la combinación de métodos

La línea base para el programa REDES, permitirá comparar información entre diferentes periodos de tiempo, cuantificando los avances logrados en el tiempo a través de seguimientos posteriores y midiendo medir cambios en el fortalecimiento, las alianzas y la incidencia en política pública de los socios que participan en el programa (redes sociales, organizaciones de base, e instituciones públicas). En la medida de lo posible, dicha comparación debe permitir diferenciar los cambios que pueden ser atribuidos al programa, de otros cambios que se pueden deber a la acción de otros actores o factores observables o no observables independiente del programa mismo. En otras palabras, una **línea de base** es útil si en el futuro sirve para **evaluar**, a través de información comparable, los cambios atribuibles a REDES en fortalecimiento, alianzas e incidencia en política pública.

De este modo, para cumplir en el futuro con su función de evaluación, la línea de base de REDES debe garantizar dos cosas: i) que en los seguimientos posteriores se pueda recolectar el mismo tipo de información y que sea comparable; y ii) que la comparación entre la línea de base y los seguimientos permita cierta interpretación sobre el aporte de REDES en términos de fortalecimiento, alianzas e incidencia en política pública.

Para afrontar el primer reto, la presente metodología basó su estrategia de medición en la construcción de indicadores cuantitativos, que fueran estandarizados, medibles y monitoreables en el tiempo. Se construyeron indicadores para diferentes dimensiones del fortalecimiento, las



alianzas y la incidencia en política pública que promueve el programa. Estos indicadores se presentan a lo largo de los capítulos de caracterización y resultados (capítulos 4-7).

Para enfrentar el reto de la atribución, la metodología se basó en un diseño que combina métodos cuantitativos y cualitativos. Tradicionalmente el tema de la atribución ha sido abordado desde una perspectiva cuantitativa por un tipo particular de evaluación, que son las evaluaciones de impacto. El interés en estas evaluaciones consiste en identificar aquellos cambios en los indicadores de interés que se deben directamente a la intervención objeto de la evaluación, y no a otros actores o factores observables o no observables independiente del programa mismo. En el caso de REDES, responder a esta pregunta requiere conocer qué hubiera sucedido con las organizaciones, redes sociales e instituciones, si no hubieran recibido el apoyo del programa. Lo que en términos técnico de evaluación se define como el escenario “contrafactual”.

Este escenario contrafactual se reconstruye comparando organizaciones, redes sociales o instituciones que reciben o han recibido la intervención - “grupo de tratamiento” - y un “grupo de control”, que en este caso debería estar conformado por organizaciones/redes/ instituciones parecidas a aquellas apoyadas por REDES que no han sido beneficiadas por la iniciativa.¹³

Si bien el tema de la atribución se ha abordado tradicionalmente en la evaluación de políticas públicas desde un enfoque cuantitativo, existen teóricos y estudios aplicados que abogan por la pertinencia de los métodos cualitativos para analizar la causalidad entre la implementación de una política pública y sus efectos e impactos, o su integración con métodos cuantitativos (Filstead, 1979; Mohr, 1999). En este caso, la información cualitativa permite explicar qué tanto de las tendencias en los indicadores cuantitativos pueden ser atribuibles al programa, lo cual se logra a través de la identificación y descripción de una serie de eventos, acciones o pensamientos que conducen al resultado del programa.

De acuerdo con las posibilidades anteriores, y teniendo en cuenta las características de REDES, la metodología con que se construyó la línea de base del programa privilegia el uso de métodos cualitativos para comprender los aportes del programa y la complejidad de los procesos que se acompañan. Aunque, con el ánimo de fortalecer aún más la metodología, se incluyó el uso de un grupo de control que será utilizado como un punto de referencia descriptivo de lo que ocurre en territorios que no fueron focalizados por el programa.¹⁴

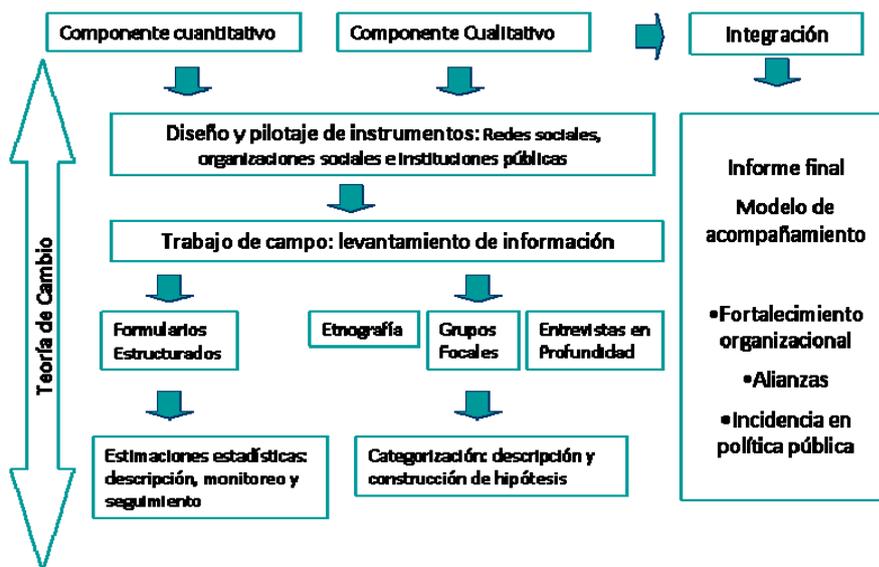
¹³ Dependiendo si estos grupos son seleccionados con algún tipo de proceso aleatorio o no, el diseño de evaluación se define como experimental o cuasi-experimental, respectivamente.

¹⁴ El análisis con grupos de control no tiene un papel más central en la metodología debido a las condiciones de implementación del programa que no permiten realizar comparaciones estadísticas (e.g. a partir de regresiones multivariadas y *propensity score matching*, diferencias en diferencias) con el grupo de tratamiento, de manera que los haga más comparables y permita medir impactos. Al respecto sobresalen tres aspectos. Primero, el tamaño del universo de organizaciones, redes sociales e instituciones beneficiarias no es suficiente para permitir la aplicación de técnicas estadísticas para la evaluación de impacto. Segundo, existe un alto grado de heterogeneidad tanto entre las regiones en que opera REDES, como entre las organizaciones, redes e instituciones apoyadas por la iniciativa. Esto se convierte posiblemente en una alta varianza de los indicadores de impacto, lo que a su vez requiere contar con tamaños muestrales altos (tanto en el grupo de control como en el de tratamiento) para identificar los efectos de la intervención. Tercero, como se ha comentado, las formas de acompañamiento (político,

De manera secuencial, los enfoques cuantitativo y cualitativo para la construcción de la línea de base se integraron y se articularon de la siguiente forma (**Figura 4**).

- El levantamiento de línea de base se realizó tanto para el universo de organizaciones, redes e instituciones que han sido acompañadas por REDES (grupo de tratamiento) y para un grupo de organizaciones, redes e instituciones parecidas, que no han sido acompañadas por REDES (grupo de control).
- La línea de base consistió en un levantamiento de información primaria sobre una batería de indicadores cuantitativos al nivel de las redes, organizaciones de base e instituciones públicas locales, cubriendo principalmente los temas de conocimiento, capacidades, alianzas e incidencia en política pública
- Desde un enfoque cuantitativo, el análisis de esta información (así como de la información que se obtendrá de seguimientos posteriores) es principalmente descriptivo. Los indicadores se analizan desde una perspectiva de monitoreo y seguimiento, más que de evaluación de impacto.
- El asunto de la atribución causal de los cambios observados en los indicadores así monitoreados es abordado desde una perspectiva cualitativa. Las tendencias de los indicadores son contrastadas con el análisis cualitativo, que se encarga de determinar cuáles de estos cambios se pueden relacionar con las actividades de REDES, cuales han sido los canales de impacto, etc.

Figura 4. Integración de Métodos



técnico y financiero) que ofrece REDES no son estándar para todos las organizaciones, redes sociales e instituciones apoyadas, y dependen de sus características propias y del contexto. Así mismo, en muchos casos los apoyos de REDES son muy puntuales y focalizados, lo que dificulta medir con exactitud cambios que sean atribuibles exclusivamente al Programa.



A continuación se presenta el diseño metodológico de los componentes cuantitativo y cualitativo, que incluye grupos de observación, diseño muestral e instrumentos.

2.2. Componente Cuantitativo

2.2.1. Grupos de tratamiento y control

Grupo de tratamiento

En grupo de tratamiento es la unidad sobre la cuál se espera que el programa genere algún efecto o produzca algún cambio. En la práctica es de esperarse que el mayor efecto de REDES se observe sobre las redes sociales y las organizaciones de base que directamente tienen apoyo y relación con el mismo, ya sea a partir de la comunicación con el Oficial Territorial o con sus socios estratégicos. Estas dos, organizaciones de base y redes sociales directamente apoyadas conforman un primer nivel de efectos del programa.

Un segundo nivel de efectos se observó sobre organizaciones de base que conforman las redes apoyadas por el Programa. Estas organizaciones de base, aunque tienen una relación más lejana, se benefician indirectamente por el mismo, no solo a través de los procesos que convocan a toda la red (capacitaciones, discusiones, etc.), sino por efectos en cadena que pueden darse por el hecho de pertenecer a una red con una mayor capacidad, con una mayor injerencia en lo público, y con una mejor organización.

Un tercer nivel de efectos fue observado sobre las instituciones públicas. En este caso, el efecto debe asociarse con la capacidad del programa de incluir los temas de su interés en la agenda de dichas instituciones. Es importante además identificar si existe algún tipo de valor agregado en términos de relacionamiento con la sociedad civil.

De esta manera se definieron los siguientes grupos de tratamiento:

T1-Redes Sociales: se incluyeron en esta categoría las redes sociales que actualmente tienen apoyo del programa sin discriminar que tipo de apoyo se realiza.

T2-Organizaciones de Base Directas: se incluyeron en esta categoría las organizaciones de base que directamente tienen apoyo del programa, es decir aquellas que tienen relación directa con los oficiales territoriales o con sus socios estratégicos.

T3-Organizaciones de Base Indirectas: se incluyeron en esta categoría las organizaciones de base que conforman a Redes Sociales que tienen apoyo directo del programa.

T4-Instituciones Públicas Directas: se incluyeron en esta categoría las instituciones públicas que reciben apoyo o tienen relación de algún tipo con el programa Redes a través del oficial territorial o de los socios estratégicos del programa.



Grupo de control

El grupo de control se conformó a partir de organizaciones de base, redes sociales e instituciones públicas que no reciben el acompañamiento de REDES. Para eso se requirió identificar un grupo de organizaciones/instituciones que sean similares a las apoyadas por REDES en todas aquellas características que pueden afectar los objetivos o las variables de impacto del programa, pero no se deben a la intervención misma.

Inicialmente se consideró si el grupo de control se podría buscar o conformar en los mismos municipios focalizados. Finalmente se descartó esta opción anticipando que las acciones del Programa pueden generar efectos de propagación importantes sobre organizaciones e instituciones que aún no participan en el Programa.¹⁵

En cambio se trabajó con un grupo de control conformado en zonas en las que aún no ha llegado el programas REDES, o que su presencia ha sido recientemente, así el grupo control se definió en tres departamentos: Caquetá, en donde aun cuando el programa tiene algún tipo de presencia, este es bastante bajo actualmente y por su contexto se asimila al Huila; Cesar en donde el programa inició actividades hace tres meses (incluir fecha) y supone una entrada importante en los próximos años y Norte de Santander en donde el proceso de organización social muestra rasgos similares al de las regiones focalizadas por el Programa.

En cada departamento se seleccionaron grupos de control equivalentes a las categorías descritas anteriormente para el grupo de tratamiento: redes sociales, organizaciones de base e instituciones públicas.

2.2.2. *Muestra*

Grupo de tratamiento

En campo las redes sociales, organizaciones de base directas e indirectas e instituciones públicas encuestadas en cada región se distribuyeron como lo muestra la **Tabla 1**.

¹⁵ La ventaja de tener el grupo de control que se conforma en los mismos municipios de REDES es que cuanto más cercana sea la ubicación geográfica de organizaciones/instituciones de tratamiento y de control, menores son los sesgos debidos a diferencias en su contexto de operación (evolución histórica del conflicto, de la situación social y económica, presencia institucional, aspectos culturales, etc). Por otra parte hay que considerar la limitación de existencia de efectos de contaminación en el ámbito local. De acuerdo con las teorías de propagación de los impactos y de incidencia horizontal y vertical anteriormente mencionadas, el apoyo de REDES, aunque enfocado en un número limitado de organizaciones e instituciones en cierto municipio, puede extenderse, por imitación, replica o incidencia en políticas públicas, a un número más amplio de organizaciones/instituciones no acompañadas directamente.



Tabla 1. Distribución de la Muestra de Tratamiento

Región	Redes Sociales	Organizaciones de base directas	Organizaciones de base indirectas	Instituciones públicas
Montes de María	7	1	14	7
Huila	5	4	21	4
Meta	8	1	31	4
Nariño	7	20	29	4
Oriente Antioqueño	7	2	92	5
Total	34	28	187	24

El proceso de selección de la muestra tuvo diferentes etapas. En primera instancia se realizó un trabajo complejo para la reconstrucción del universo. Los listados de organizaciones socias del programa REDES en cada una de las regiones fueron validados y depurados. Los socios se clasificaron de acuerdo a cuatro tipologías (redes, organizaciones de base, organizaciones de segundo nivel, otros socios) y su ubicación geográfica. La consultoría contactó a cada responsable territorial para que, en un trabajo conjunto, se completaran y depuraran las bases de datos para poder identificar las redes y organizaciones de base con las cuales REDES trabaja directamente en la región. Con base en esta versión preliminar del universo se observó que gran número de redes tenían sus sedes en la capital del departamento, de esta forma la consultoría seleccionó la capital en cada una de las regiones REDES. En cada región se seleccionaron las redes sociales de acuerdo a su naturaleza de tal forma que esta selección permitiera tener participación de las categorías de acción que ha definido redes: mujeres, jóvenes, campesinos, afro descendientes, indígenas, víctimas, desplazados.

La selección de las organizaciones de base indirectas requirió de algunos pasos adicionales, debido a la carencia de información completa para la identificación y localización de las organizaciones de base que forman parte de las redes sociales, ya que ni el equipo central de REDES, ni los oficiales territoriales disponían de ella. La estrategia consistió en reconstruir el universo de las organizaciones sociales que hacen parte de las redes seleccionadas en la primera fase. Para este fin se diligenció un formato con los representantes de las redes sociales entrevistadas para reconstruir el universo de organizaciones de base que participan en la red.

Para la aplicación de las encuestas a organizaciones se tuvo en cuenta la dispersión geográfica de las organizaciones de base (2,2 por municipio en promedio) y la experiencia previa en el trabajo de campo con redes sociales¹⁶, realizando un operativo de campo mixto para recopilar la información de organizaciones de base. En el caso de las organizaciones directas se recolectó información de manera presencial, mientras que en el caso de las organizaciones de base indirectas se utilizó un método de recolección vía entrevista telefónica utilizando un formulario

¹⁶ En particular se notó que el proceso de levantamiento de información de organizaciones de base, tanto directas como indirectas, requería tiempos amplios para establecer contactos que aseguraran la confianza y sensibilizar a los encuestados, movilizand o el equipo consultor y el equipo supervisor del PNUD.



Informe Final

más corto extrayendo las preguntas más relevantes y compatibles con la técnica de recolección.¹⁷

Cabe reiterar, tal como se reportó en el informe de trabajo de campo de la presente consultoría, que la carencia o poca información existente sobre el universo de redes y sus organizaciones retrasó ostensiblemente el diseño de una muestra adecuada de tratamiento, así como el diseño de un operativo de campo para el levantamiento de encuestas que implica un conocimiento mínimo de la localización e información de contactos que permitiera a los encuestadores y supervisores de campo ubicar a los encuestados en un tiempo razonable.

Grupo de control

En los departamentos de control, las redes sociales, organizaciones de base directas e indirectas e instituciones públicas visitadas en cada región se distribuyeron como lo muestra la **Tabla 2**.

Tabla 2. Distribución de la Muestra de Control

Región control	Redes Sociales	Organizaciones de base	Instituciones públicas
Caquetá	3	0	4
Cesar	4	12	4
Norte de Santander	4	13	3
Total	11	25	11

Por el lado de las instituciones públicas, una en los municipios seleccionados se hizo contacto directo para entrevistar a funcionarios de instituciones públicas en cargos similares a los encontrados en las regiones de tratamiento.

La reconstrucción del universo de redes sociales y organizaciones de base fue aún más compleja que en el caso de tratamiento, ya que en estas regiones (con excepción de Cesar) no existe oficina de PNUD ni listados de potenciales socios. Por lo tanto, los equipos del CNC se

¹⁷ El rendimiento de la muestra en cada uno de los segmentos se presentó de acuerdo al contexto y a su contacto directo o indirecto con el programa REDES así como a la dispersión geográfica. En el caso de las redes sociales en todas las regiones REDES la muestra se completó sin mayores inconvenientes, salvo algunos retrasos por citas aplazadas o necesidad de intervención del territorial para la creación de confianza. Las instituciones públicas fue el segmento que tuvo mayores retrasos en la recolección de información por el perfil del entrevistado y la disposición del tiempo requerido para contestar la encuesta, aún así la muestra se completó en su totalidad. El segmento de las organizaciones directas tuvo un rendimiento del 60%, de 47 organizaciones relacionadas en las bases de datos suministradas por los territoriales de las regiones REDES, se realizaron 28; en 5 de las 6 regiones REDES se cubrieron la totalidad de las organizaciones directas reportadas por los territoriales. El reto grande se presentó en Nariño que reportó trabajar directamente con 37 organizaciones de base, de éstas pudimos contactar y realizar la encuesta a 20 (54%), de las 17 restantes 10 no tenían datos de contacto (esto es teléfono ni dirección) y las otras 7 aunque se contactaron telefónicamente por diferentes razones no se pudo concretar una cita.



apoyaron en las instituciones públicas, algunos contactos del PDP y en algunos contactos de oficiales territoriales cercanos (en el caso de Caquetá) para reconstruir el universo de donde se sacó la muestra de redes sociales y organizaciones.

En cada uno de los tres departamentos del grupo de control (Caquetá, César y Norte de Santander) se pretendía llegar a 4 redes y 3 organizaciones de base que las conforman, dos oficinas de la alcaldía y 2 oficinas de la gobernación correspondientemente. En total se esperaba encuestar a 60 informantes de Redes, Organizaciones e Instituciones Públicas (cuadro 5). En Caquetá se presentaron grandes dificultades en la recolección de información debido a la delicada situación de orden público y no se pudo cumplir con la meta.

2.2.3. Instrumentos Cuantitativos

Los instrumentos cuantitativos incluyen tres encuestas estructuradas diseñadas para cada uno de los socios de REDES que conforman la línea de base: redes sociales, organizaciones de base directas¹⁸ e indirectas, e instituciones públicas. Como se ha mencionado, se utilizó un formulario más corto para las organizaciones de base indirectas. En el Anexo 1 se ajuntan los formularios aplicados.

Nuevamente, cabe resaltar que la aplicación de estos instrumentos llevó más tiempo del programado y requirió una logística más compleja que la contemplada al inicio de la consultoría. Varios factores contribuyeron: i) la necesidad de realizar citas previas con las organizaciones e instituciones; ii) la extensión de los formularios; iii) la prevención y, en algunos casos, resistencia de las organizaciones e instituciones para suministrar la información; y mayor coordinación con los oficiales territoriales. Todos estos factores fueron reportados en el informe de trabajo de campo de la consultoría.

2.3. Componente Cualitativo

La información cualitativa complementa los métodos cuantitativos en la medida que su interés no se centra simplemente en la comparación entre los escenarios con y sin intervención, sino en la comprensión del proceso que viven las organizaciones, redes e instituciones involucradas a lo largo del acompañamiento del programa y el significado que para ellos tiene su participación. Este análisis permite la contextualización de los resultados e impactos de una intervención y la profundización en la interpretación de los cambios observados.

Teniendo en cuenta que el modelo REDES se conjuga con otras estrategias en los territorios, con otros actores con objetivos complementarios (PDP, Laboratorios de Paz, cooperación internacional), y que los mismos socios son diferentes en cada territorio, la evaluación acudió a técnicas cualitativas flexibles para capturar de manera más apropiada la complejidad del proceso liderado por REDES. De este modo fue posible obtener indicios de la contribución del

¹⁸ En el Anexo 6 se presenta la información estadísticas de las organizaciones directas que reciben algún acompañamiento del programa.



Programa a los cambios que se observen en el análisis cuantitativo-descriptivo, subsanando de alguna manera la ausencia de un análisis de causalidad riguroso desde un enfoque estrictamente cuantitativo.

El análisis cualitativo se rigió en las siguientes preguntas generales: 1) ¿Cómo son las operaciones del programa REDES y el proceso de selección para organizaciones e instituciones socias? 2) ¿Cómo son las condiciones actuales de las organizaciones? 3) ¿De qué maneras el programa ha generado cambios (cadena de causalidad) en los tres niveles en los que se espera que REDES consiga impactos esto es en el nivel de las organizaciones e instituciones, el nivel de los involucrados y el nivel del territorio?, y 4) ¿Cuál es el alcance de estos cambios?

Las principales fuentes de información para abordar estas preguntas fueron las entrevistas con líderes y miembros de las organizaciones con quienes trabaja el programa, así como con los funcionarios de instituciones públicas locales. Ellos dieron razón sobre la manera como el programa RDES ha generado cambios en las capacidades, conocimientos, alianzas e incidencia política de sus respectivas organizaciones, y sobre las distintas formas en las que el fortalecimiento de sus organizaciones/instituciones ha permitido generar cambios en el nivel macro del territorio (en términos de las condiciones de paz).

Por otra parte, con el fin de controlar posibles sesgos de los miembros y líderes de organizaciones/instituciones, se decidió complementar con información de un grupo de comparación. Líderes de organizaciones no involucradas, y funcionarios públicos en las mismas áreas de control escogidas para la muestra cuantitativa ofrecieron una visión externa al programa, que permitió contrastar las afirmaciones hechas en las entrevistas sobre las organizaciones que ellos representan, sobre el rol que desempeña REDES en el fortalecimiento de las organizaciones y las instituciones; así como sobre la manera como este fortalecimiento ha generado condiciones de paz y desarrollo. El análisis de estos grupos que no están involucrados con REDES permitió por un lado hacer un ejercicio comparativo de capacidades, y por otro, identificar posibles efectos y canales de propagación del programa REDES.

En el caso de las organizaciones/instituciones de control, se analizaron igualmente las causas de las dinámicas observadas, con el fin de entender en que medida estas pautas de cambio han sido diferentes con respecto a las organizaciones/instituciones beneficiadas por REDES, y obtener así hipótesis sobre el impacto del programa.

2.3.1. Instrumentos Cualitativos

El trabajo cualitativo se realizó a través de entrevistas en profundidad, grupos focales y etnografía, como lo muestran la Tabla 3 y la Tabla 4.¹⁹

La selección de los entrevistados y de los participantes de los grupos focales, estuvo a cargo de los coordinadores territoriales y de los profesionales de terreno, de tal manera que se concertó la

¹⁹ El informe de campo muestra un recuento de las actividades realizadas en cada región, la técnica utilizada para el levantamiento de la información y los informantes, todo esto acompañado de apreciaciones, aprendizajes y reflexiones realizadas por las investigadoras que sirvieron como insumo para el informe final.



agenda. Se trataba de tener un acercamiento a procesos en diferentes momentos organizativos y de esta manera tener una lectura más compleja de la realidad observada.

Tabla 3. Instrumentos cualitativos aplicados. Grupo de Tratamiento

Técnica metodología	Redes Sociales	Organizaciones de base directas	Instituciones públicas	Oficial territorial	Otros socios
Montes de María					
Entrevistas en profundidad		1	2	1	1
Etnografía	1	1			
Grupos focales	3	1			
Huila					
Entrevistas en profundidad		1	1	1	1
Etnografía	1				
Grupos focales	2				
Meta					
Entrevistas en profundidad	3	4	2	1	1
Etnografía	1				
Grupos focales	3				
Nariño					
Entrevistas en profundidad	1	1	1	1	1
Etnografía	2				
Grupos focales	3				
Oriente Antioqueño					
Entrevistas en profundidad	2	1	1	1	1
Etnografía	1				
Grupos focales		2			

Tabla 4. Instrumentos cualitativos aplicados. Grupo de Control

Técnica metodología	Redes Sociales	Org.nes de base directas	Instituciones públicas	Oficial territorial	Otros socios
Caquetá					
Entrevistas en profundidad			1		
Grupos focales	1				
Cesar					
Entrevistas en profundidad	3	1	4	1	2

Las transcripciones de la información cualitativa se presentan por región en el Anexo 2.



3. REFLEXIONES GENERALES SOBRE EL ESQUEMA DE ACCION DEL PROGRAMA REDES

En esta sección se presentan algunas reflexiones generales sobre el modelo de acompañamiento de REDES, a partir de la información cualitativa recolectada a través de entrevistas a profundidad que se realizaron con los coordinadores territoriales de REDES-PNUD y los representantes de las redes sociales y las organizaciones de base.²⁰ Esta sección resume los aspectos más salientes de cinco estudios de caso sobre el acompañamiento que se realizaron para cada región y están recopilados en el Anexo 4.

En el capítulo 1.2 se planteó que la apuesta de construcción de paz promovida por REDES se concreta en el fortalecimiento de las capacidades locales de paz para la creación o reconstrucción “espacios sociales” de interlocución y alianza en que organizaciones del estado y la sociedad civil convergen en la construcción de una agenda política territorial de mediano y largo plazo.

Bajo este modelo de acción, el acompañamiento de REDES responde a las capacidades locales de paz que encuentra tanto en la institucionalidad pública como en la sociedad civil en cada una de las regiones. En este sentido se puede decir que la naturaleza misma del programa REDES consiste en la posibilidad de adaptar el concepto de creación de espacio social a la naturaleza y la disposición de los actores en juego en cada territorio, ajustando el tipo y el contenido de las acciones/relaciones que se crean a las fortalezas y las debilidades de los potenciales socios.

Del trabajo de campo es posible identificar contextos específicos frente a los cuales el programa ha respondido en cada una de las regiones, estas respuestas están determinadas por la capacidad política de las instituciones para la construcción de una agenda territorial a través mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil o no. También están determinadas por el grado de consolidación de los Programas de Desarrollo y Paz, como procesos articuladores de los esfuerzos de la sociedad civil en la búsqueda del desarrollo y la paz en cada una de las regiones.

Tener como referencia estos contextos específicos es un elemento fundamental para la interpretación de la línea de base, ya que puede guiar en la lectura de las diferencias encontradas entre regiones. Así mismo, en una perspectiva más de evaluación, es fundamental preguntarse qué tanto influyen estos contextos en el cumplimiento de los objetivos del programa en el corto/mediano plazo, y qué tanto afectan en el largo plazo la sostenibilidad de los procesos en los territorios.

²⁰ Queda pendiente la entrega del estudio de caso para la región de Oriente Antioqueño.



A continuación se analizan algunas particularidades del acompañamiento de REDES en dos contextos específicos, que fueron los más visibles en el levantamiento de la línea de base. El primero, un contexto en el que los espacios de interacción entre las instituciones públicas y la sociedad civil giran en torno a los planes de desarrollo. Y el segundo, un contexto en el que se cuenta con una institucionalidad pública debilitada y los espacios giran en torno a las agendas de las organizaciones de la sociedad civil (PDP, redes sociales, etc). Como parte final del capítulo, se dedica una sección a la documentación de dos instrumentos muy presentes en el acompañamiento de REDES, aunque con diferente grado de desarrollo en cada una de las regiones.

3.1. Espacios alrededor de los planes de desarrollo

En este contexto los Planes de Desarrollo Departamental constituyen el centro de la agenda política y es sobre estos acuerdos políticos que se definen los procesos de construcción de los espacios sociales.

La posibilidad de moverse en esta línea de acompañamiento se basa generalmente en la voluntad política de las gobernaciones para construir una agenda que está basada en Planes de Desarrollo que configuran un territorio. La agenda pública está basada no solo en la inversión de los recursos, sino en una concepción del territorio que va más allá de la sumatoria de municipios, rescatando las concepciones propias de los habitantes de territorio, la sociedad civil organizada, las autoridades indígenas y los consejos comunitarios de los afro (afrodescendientes).

En este contexto el núcleo principal del acompañamiento prestado por REDES es una estrategia política que se inicia desde el acompañamiento técnico, político y financiero del diseño del Plan de Desarrollo Departamental, a través de su implementación y evaluación.

Nariño y Cesar son entre las regiones que se acercan más a este contexto. La participación de los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes en la construcción de la agenda política está representada por un lado en los Planes de vida para pueblos indígenas o Planes de etnodesarrollo para el caso de los afro. Dichos planes son el centro de la discusión entre las Gobernaciones y los territorios étnicos, en donde PNUD REDES promueve y fortalece el dialogo institucional entre las Gobernaciones y las autoridades territoriales representadas en las organizaciones de los indígenas y los afro. En ambos casos el objetivo de REDES ha sido cualificar los Planes de Vida y Planes de Etnodesarrollo para permitir un diálogo sobre el territorio, al tiempo que sensibilizar a las instituciones en cuanto a la capacidad de abrir espacios de diálogo político.

Con respecto a los demás grupos poblaciones, como: mujeres, jóvenes, campesinos agroproductores, desplazados y víctimas, su representación está dada por organizaciones de la



sociedad civil, que en algunos casos se organizan como redes temáticas, o mesas poblacionales. La agenda territorial está basada principalmente en la construcción de acuerdos de acompañamiento de REDES a las organizaciones. Dichos acuerdos se orientan desde el Plan de Desarrollo legítimamente concertado y con un arraigo en el territorio debido a la amplia participación de las organizaciones indígenas, afro y la sociedad civil en la construcción de dicho plan.

Es importante anotar que la posibilidad de actuar bajo este contexto está relacionada con los procesos organizativos locales, las condiciones políticas propias, y particularmente la manera en que las instituciones públicas locales conciben el territorio y se relacionan con éste. La viabilidad de un contexto basado en la centralidad de la institucionalidad pública en Nariño y Cesar está estrechamente vinculada con la existencias de particulares condiciones políticas en estos departamentos, donde existe una voluntad política del gobierno departamental de elaborar un plan de desarrollo concertado y se ha producido una coincidencia fundamental sobre las prioridades políticas entre los actores en juego.

Otro elemento a considerar es la vinculación de la cooperación internacional al proceso de implementación de los Planes de Desarrollo, lo cual ha sido posible realizar de manera coordinada y sistemática en el marco de la metodología ART. Detrás de ART existe un modelo sistémico que implica la complementariedad política, técnica y económica, no solo frente a un tema, sino frente a un territorio. Los elementos estructurales del programa se articulan en una triada conformada por el Estado, las organizaciones de base y la cooperación internacional, en donde cada elemento aporta en lo técnico y en lo económico. De esa forma se constituye un sistema abierto, en donde los aportes de cada elemento corresponden a canales de incidencia en los tres niveles. De esta manera, se está transformando el Estado a través del diseño de las políticas públicas, se está transformando el territorio por la capacidad de construir agendas políticas territoriales, y se está transformando la capacidad de las organizaciones de bases para lograr acuerdos que redundan en la transformación del Estado.

En este contexto, los Programas de Desarrollo y Paz entran a formar parte del Plan de Desarrollo, pero es a través de la participación de las organizaciones y las redes o mesas temáticas en el diseño de las políticas públicas mediante las cuales se ejecutan los Planes de Desarrollo que se garantiza la continuidad de los programas en el territorio.

3.2. Espacios alrededor de las agendas territoriales de la sociedad civil.

En contextos en donde la institucionalidad pública local está debilitada, poco orientada a la participación social o políticamente orientada hacia prioridades que no corresponden con aquellas de la sociedad civil, la creación de espacios sociales tiene que tomar un enfoque más “de abajo arriba” fundamentándose en la articulación de las agendas políticas propias de las redes sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque por diferentes razones, este contexto corresponde más de cerca a la realidad enfrentada por el programa REDES en las regiones del Meta, Montes de María, Huila/Caquetá. La



Informe Final

administración pública local maneja su propia lista de prioridades desde una perspectiva de inversión de recursos, sin énfasis en una construcción conjunta de agendas políticas territoriales basadas en la participación y las construcción de acuerdos sobre el territorio, sin perspectivas de derechos y sin participación de la sociedad civil y las autoridades públicas indígenas y de carácter especial como los afro. Debido a estas condiciones de partida, la labor de PNUD REDES es menos focalizada, menos centrada alrededor de un único eje articulador (público). La atención se vuelca sobre el fortalecimiento de las organizaciones de bases para lograr su articulación en espacios sociales, fomentar su interlocución con las instituciones y de esa manera garantizar la continuidad de los procesos en los territorios.

El POA de PNUD se vuelve el eje articulador para la creación/fortalecimiento de espacios sociales, buscando un punto de encuentro entre la visión de PNUD y la visión de los actores territoriales. De hecho REDES busca encontrar espacios de convergencia para la constitución de unas agendas políticas territoriales, a partir de las agendas individuales de cada red.

En este contexto, los PDP juegan un papel diferente. Representan de hecho una realidad organizacional conformada y con trayectoria, que dinamiza a su alrededor opciones políticas de sectores importantes de la sociedad civil, y con potencial para transformarse en una opción de institucionalización de los procesos de construcción de espacios sociales alrededor de agendas políticas territoriales.

Por lo tanto en este contexto, el programa REDES se mueve según dos líneas paralelas. Por un lado volcándose sobre el fortalecimiento de las organizaciones con la esperanza de que algún día se pueda lograr su incidencia en política al nivel institucional público. Por otro lado haciendo un acompañamiento técnico, político y económico al fortalecimiento de los Programas de Desarrollo y Paz para que se vuelvan en institución dinamizadoras del proceso de construcción de espacios sociales y representen finamente la continuidad del proceso en los territorios.

Por las mismas razones, la relación entre REDES y los PDP es al mismo tiempo crítica, y puede generar conflictos y tensiones debido principalmente a dos razones. Por un lado, los programas de Desarrollo y Paz a su vez tienen su propia agenda, que posiblemente está compaginada con la agenda del PNUD REDES, pero no necesariamente con las agendas de las organizaciones. En este marco se pueden crear situaciones en que el PDP y REDES son percibidos de manera antagónica o alternativa por las redes sociales, como se ha manifestado en algunos casos en Meta o Montes de María.

Finalmente, otro elemento crítico en este contexto es la cuestión de la legitimidad y representatividad del PDP. Al volverse el PDP una alternativa de espacio institucional para dar sostenibilidad al proceso de construcción de las agendas políticas territoriales, es crucial que su papel de articulación sea reconocido por todos los sectores de la sociedad civil. El caso de HIUPAZ, es relevante para este caso, dado que su legitimidad parece ser cuestionada por algunos sectores.



3.3. Instrumentos transversales a los modelos: sistemas de información y escuelas de formación.

En esta sección se discuten algunos elementos comunes a la estrategia de acompañamiento de REDES en las diferentes regiones.

Escuelas de Formación. Conjuntamente al trabajo de constitución y fortalecimiento de las mesas temáticas, en la mayoría de las regiones se han constituido escuelas de formación para poder lograr incidir en la política pública departamental desde las bases mismas y en acuerdo con las organizaciones. Esto permite avanzar en términos de agendas concertadas y construidas desde el territorio, y así favorecer que las agendas de la cooperación dialoguen con las agendas territoriales. Dicho instrumento se ha convertido paulatinamente en una de las caras de REDES en los territorios.

Este fue un gran acierto de concertación colectiva, ya que implica no solo cualificar a las mujeres sino construir una plataforma de acompañamiento desde el territorio, con la cooperación internacional y una base en la Universidad pública (**Cuadro 1**).

Cuadro 1. Escuelas de formación

La primera escuela de formación nace en Nariño, y fue el montaje de una estructura territorial para empezar a hablar de género en el marco del diseño del Plan de Desarrollo. La mesa de mujeres se desarrolla a través de cuatro dimensiones fundamentales. La primera es la dimensión territorial al estar la escuela inserta en el Plan de Desarrollo Departamental y al tener una estructura itinerante en cada una de las subregiones. La segunda es la proyección para la ejecución ya que uno de los objetivos de la escuela era la construcción de la política pública de género para el departamento y esta fue asumida en ordenanza por unanimidad en la asamblea departamental. La tercera dimensión es la que garantiza la sostenibilidad económica, política y cultural, al ser un proceso de amplia participación de las organizaciones de mujeres, de las instituciones públicas, privadas y agencias del sistema de Naciones Unidas. La cuarta dimensión es que al estar la Universidad pública se expone el tema de género en niveles de discusión desde la academia, lo cual permite elevar la discusión. Después de la experiencia exitosa de la escuela de formación en género, se empiezan a replicar no solo en Nariño, sino en los demás territorios donde se encuentra REDES acompañando a: mujeres, jóvenes, campesinos, afro e indígenas.

Los sistemas de información. El segundo instrumento transversal a los modelo de acompañamiento son los sistemas de información. En su mayoría estos sistemas permiten contar con un sustento de información y evidencia frente a dos temas centrales en la agenda política de las organizaciones apoyadas por REDES: el desarrollo socioeconómico y las víctimas del conflicto.

Se están implementando varias estrategias para elaborar instrumentos que permitan estudiar y hacer seguimiento al tema de desarrollo. En el caso de Cesar, se está realizando un sistema de información acerca de las visiones de desarrollo, basado en la construcción colectiva de acuerdos acerca de las posibilidades de desarrollo humano, para cada sector poblacional, según las condiciones políticas, económicas y técnicas de las subregiones. Dicha construcción colectiva permitirá llegar a un acuerdo sobre cuál es el territorio que se quiere y cómo lograrlo. Eso implica no solo a la población civil, sino a los pueblos indígenas y afro.



En el tema de los sistemas de información sobre víctimas, nuevamente en el Cesar se ha avanzado en la creación de un sistema, que tiene como centro de la agenda política territorial a la población víctima del conflicto, mediante el diseño del Plan de Desarrollo del Departamento con enfoque en la restitución de los derechos de las víctimas. Esto incluye población en condición de desplazamiento, víctimas de estado, mujeres, indígenas, afro descendientes y población reinsertada.²¹

4. UNIVERSO Y CARACTERIZACIÓN DE LAS REDES

4.1. Universo

Uno de los aportes de la construcción de la línea de base fue compilar en conjunto con los oficiales territoriales del Programa el listado de redes sociales que son acompañadas por redes en cada uno de los territorios (**Tabla 5**). De acuerdo con este ejercicio, REDES trabaja en total con 78 redes sociales (no incluye Cesar). Por región se observa cierta homogeneidad en la medida que el programa trabaja con rango entre 9 y 13 redes sociales, con excepción de Nariño que reportó 35 redes. En el Anexo 3 se muestra el universo detallado de redes sociales acompañadas por el programa.

Tabla 5. Universo de redes sociales acompañadas por REDES

Tipo de población objetivo	Huila	Meta	Montes de María	Nariño	Oriente Antioqueño	Total
Campeños	1	1	1	1	1	5
Desplazados	1	1	1		2	5
Grupos étnicos	1	2	2	2		7
Jóvenes		2	1	1		4
Mujeres	1	1	1	1	1	5
Victimas	1	1	1	1	3	7
Sin clasificar	4	5	3	29	4	45
Total	9	13	10	35	11	78

Adicionalmente, la consultoría logró establecer el universo de organizaciones de base vinculadas a las 34 redes sociales que hacen parte de la línea de base, que como se planteó en el marco conceptual pueden considerarse como organizaciones que se benefician indirectamente del trabajo del programa con las redes sociales (**Tabla 6**). En total las redes operan como plataformas para 796 organizaciones de base, de las cuales llama la atención que el 49.87% están concentradas en la región de Montes de María (397 redes sociales). Del total de estas

²¹ El sistema de información está actualmente siendo diseñado y apropiado por el PAVIREC, el Programa para la Atención Integral de Víctimas para la Reconciliación del Departamento del Cesar. Un programa que está trabajando de la mano del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar cuya agenda es concertada y apoyada directamente con recursos de la Gobernación y el acompañamiento técnico, político y financiero del PNUD REDES y la Oficina Asesora de Paz de la Gobernación, una instancia creada por el Plan de Desarrollo para la ejecución del PAVIREC.



organizaciones de base, se logró levantar información de contacto del 30% de ellas (nombre de la organización, municipio, dirección y teléfono).

Tabla 6. Número de organizaciones de base vinculadas a las 34 redes sociales de la muestra

Tipo de red social	Huila	Meta	Montes de María	Nariño	Oriente Antioqueño	Total
Campeños	8	17	170	7	4	206
Desplazados	27	30	55		25	137
Grupos étnicos	21	22	55	23		121
Jóvenes		7	90	36		133
Mujeres	1	52	7	0	23	83
Victimas	4	16	20	3	63	106
Sin clasificar	0	0	0	10	0	10
Total general	61	144	397	79	115	796

4.2. Caracterización de las Redes Sociales

En este capítulo se describen las características básicas de las 34 redes sociales acompañadas por REDES que conforman esta línea de base, analizando dimensiones como el tipo de reconocimiento legal, el tamaño, la conformación, la cobertura, el tipo de acciones y las temáticas de trabajo, la orientación de dichas acciones y los recursos disponibles.

Los resultados se presentan para el total de las redes sociales encuestadas, desagregando por región (Oriente Antioqueño/AN-, Huila/HU-, Meta/ME-, Montes de María/MO y Nariño/NA), por grupo poblacional (campesinos/cam, mujeres/muj, grupos étnicos/etn, victimas/vic, desplazados/des y jóvenes/jov) y por tipo de reconocimiento legal (con y sin personería jurídica). Se hará mención a estas desagregaciones solo para aquellas variables en que se encuentren hallazgos que enriquezcan la interpretación de los resultados.

Para algunos indicadores relevantes se presenta también información de una submuestra de 142 organizaciones de base que conforman las redes sociales incluidas en la línea de base. Con esta información se busca encontrar diferencias o similitudes entre las características de las redes sociales y sus organizaciones de base.²²

4.2.1. Tipo de reconocimiento legal

Las redes sociales son espacios en que se realizan formas de convergencia, diálogo, articulación y cooperación entre diferentes grupos organizados de la sociedad, que pueden o no estar formalmente constituidas. De las redes sociales acompañadas por REDES que se incluyeron en

²² Estas organizaciones se seleccionaron aleatoriamente del conjunto de 187 organizaciones de base indirectas que se encuestaron en el marco de la presente consultoría (**Tabla 1**), buscando tener un balance adecuado por región y tipo de población.



Informe Final

la muestra, la mitad (17) cuentan con personería jurídica o algún tipo de reconocimiento legal, de las cuales 11 son asociaciones. Por su parte, los representantes las redes que no tienen personería responden en su mayoría que es un estado de formalización que no se requiere para su funcionamiento (Tabla 7).

Esto nos permite afirmar que las redes finalmente son mucho más importantes en términos de los que representan como espacios de debate y discusión, más que como espacios de representación en donde se necesita una estructura formal para poder acceder a recursos. La ausencia de personería jurídica permite en algunos casos conservar el carácter de plataforma de la sociedad civil, pero no el carácter de organización que entra a competir por representación política en el territorio o por recursos de financiación.

Por región, en Huila las redes sociales tienen en su mayoría personería jurídica, a diferencia de Nariño y Meta, donde se encuentra un mayor número de redes sociales sin algún tipo de reconocimiento legal. En Oriente Antioqueño y Montes de María existe una mayor combinación entre las dos tipologías.

Tabla 7. Reconocimiento legal de las redes sociales

Personería Jurídica, o reconoci- miento legal	región					Total
	AN	HU	ME	MO	NA	
no	3	0	6	3	5	17
si	4	5	2	4	2	17
Total	7	5	8	7	7	34

Resulta interesante comparar los casos de Meta y Nariño con Huila. En el caso del Meta, es posible que al existir la Mesa Humanitaria del Meta (MHM) como plataforma de organizaciones no se evidencie la necesidad de tener esta estructura organizativa legal. Lo mismo se puede afirmar en Nariño, no porque exista una mesa humanitaria, sino porque los recursos son ejecutados desde las Alcaldías y la secretaria social de la gobernación, a través de un solo operador o directamente desde el Estado. Por lo contrario en Huila las organizaciones aún no perciben que exista un soporte sólido para su supervivencia, por lo que han debido organizarse en plataformas representativas que puedan por si mismas buscar recursos de financiación.

En las organizaciones de base con las que trabajan las redes se presenta una fuerte tendencia a tener personería jurídica; esta tendencia se mantiene para todas las regiones de trabajo de las redes (Tabla 8).

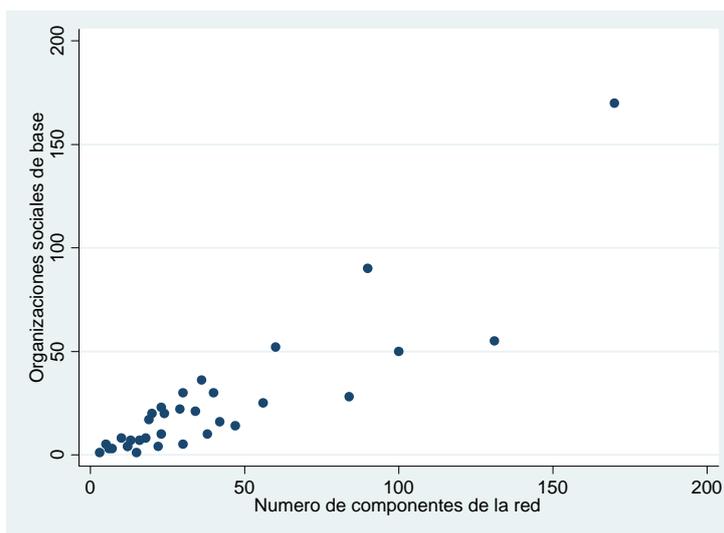
Tabla 8 Personería jurídica de las organizaciones de base

Personería Jurídica, o reconocimiento legal	Región de la RED					Total
	AN	HU	ME	MO	NA	
no	5	3	5	0	6	19
si	36	14	16	13	23	102
Total	41	17	21	13	29	121

4.2.2. *Tamaño*

Al ser espacios de encuentro entre diferentes grupos organizados de la sociedad, el tamaño de las redes sociales está dado por el número de organizaciones de base que están vinculadas a dichas plataformas (**Figura 5**). El tamaño de la mayoría de las redes sociales apoyadas por REDES oscila entre 20 y 50 organizaciones (con un promedio de 39 organizaciones), aunque algunas redes pueden llegar a tener más de 100 organizaciones socias. Cabe mencionar que las organizaciones de base que hacen parte de estas redes sociales tienen en su mayoría más de tres años de constituidas²³. El número de componentes de las redes es normalmente superior al número de organizaciones de base, debido a que la mayoría de las redes involucra también a otros actores como la administración local, ONG e instituciones académicas.

Figura 5. Tamaño de las redes sociales.



²³ La información recolectada de organizaciones de base que conforman las redes sociales permite establecer que el 70% fueron constituidas después del año 2000.

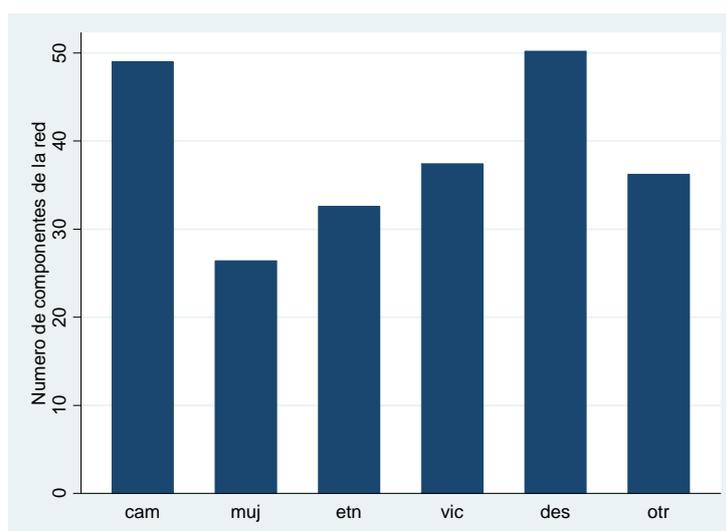
En la región de Montes de María se ubican las redes de mayor tamaño con un promedio de 78 organizaciones por red, seguida por Oriente Antioqueño con un promedio de 40 organizaciones. En el resto de regiones el tamaño por red oscila en el rango de 20-30 organizaciones (**Figura 6**).

Figura 6. Tamaño de las redes sociales por región. Total y análisis por región.



Al analizar el tamaño de las redes por grupo poblacional, se encontró que las redes de campesinos y desplazados son las de mayor tamaño (50 organizaciones), seguido de grupos étnicos, víctimas y jóvenes (30-40 organizaciones). Las redes de mujeres son las que reportan el menor número de miembros (20-30 organizaciones) (**Figura 7**).

Figura 7. Tamaño de las redes sociales por población. Análisis por población.



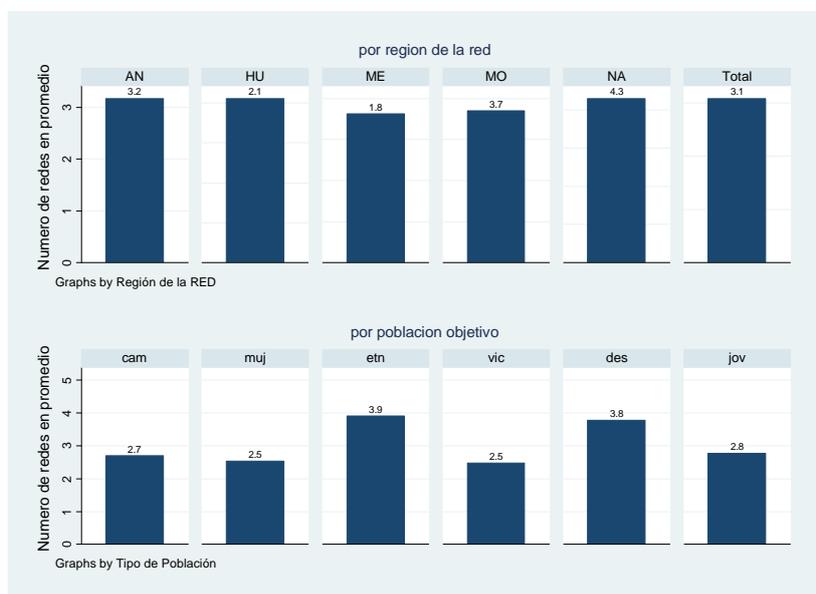


El hecho de las redes de campesinos y desplazados tengan un mayor número de organizaciones nos permite afirmar que son los procesos organizativos con mayor visibilidad. Esto debido posiblemente a la trayectoria histórica de los campesinos y a la cantidad de personas afectadas por el desplazamiento. El caso de las organizaciones de campesinos es interesante, ya que muestra que las organizaciones de campesinos tienen presencia en el territorio, a pesar de la persecución de las Asociaciones de usuarios campesinos en las décadas de los 80`s y 90`s. Para el caso de las organizaciones de víctimas, es importante resaltar que éstas son de reciente constitución (no más de 4 o 3 años) debido a que solo ahora las víctimas empiezan a organizarse como proceso independiente de los desplazados y de los diferentes grupos poblacionales. Frente a la poca participación de las organizaciones de mujeres, valdría la pena resaltar que no por involucrar pocas organizaciones de base significa que las redes no están organizadas; más bien, en la mayoría de los casos se trata de pocas organizaciones que representan un gran número de mujeres.²⁴

Con respecto al caso de los afro y los indígenas también es importante resaltar que son pocas las organizaciones que se suman a una red de los “étnicos”, debido a que estas organizaciones representan a pueblos enteros, y al ser autoridades públicas tiene un carácter especial. Para citar solo algunos ejemplos entre muchos: la UNIPA del pueblo Awà es una sola organización pero representa a más de 4.000 Awà; o ASOCOETNAR de los afro en Nariño representa a más de 20 consejos comunitarios de los afro. Por lo tanto, la lectura de esta tabla debe ser vista desde el punto de vista de la cantidad de personas representadas en una sola organización. No siempre muchas organizaciones representan mayor participación de la sociedad civil, de hecho puede interpretarse que a veces entre menos organizaciones los procesos son más representativos.

Finalmente, cabe advertir que una organización de base puede pertenecer a más de una red social. Se pudo constatar que las organizaciones que conforman las redes acompañadas por el programa tienen una relación con más de una red, en promedio se relacionan con 3 redes diferentes. Se puede destacar los casos de Nariño y Montes de María, donde las organizaciones participan en promedio en 4 redes sociales; igual ocurre con las redes de población étnica y de desplazados (**Figura 8**).

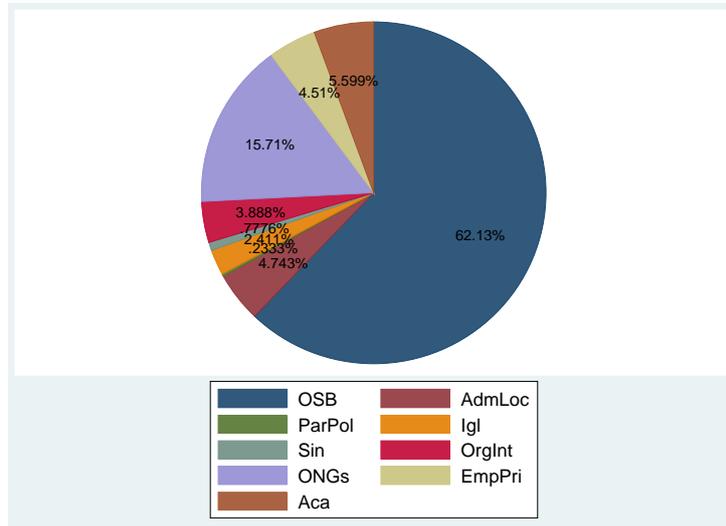
²⁴ Ver por ejemplo el caso de Montes de María con Narrar para vivir, que tiene mujeres de los 15 municipios, o el caso de Meta con Mirada de Mujer, que representa a más de 10 municipios con participación amplia de mujeres.

Figura 8 Número de redes sociales en que participan las organizaciones de base

4.2.3. Conformación

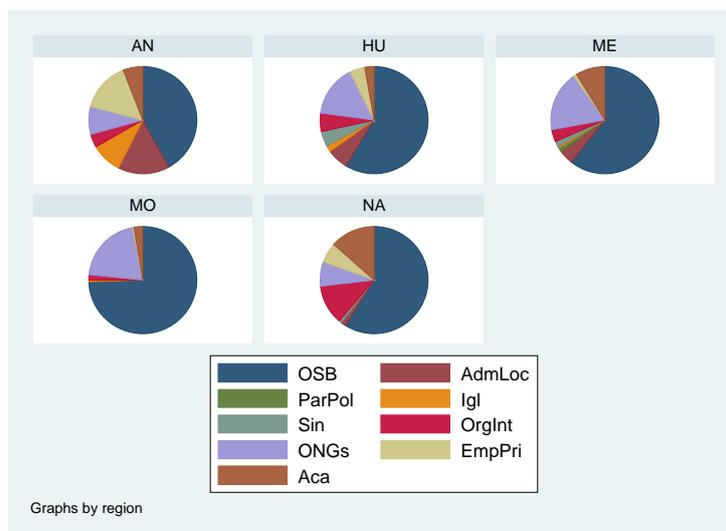
Bajo la convicción de generar espacios de convergencia, dialogo, articulación y cooperación, las redes sociales suelen estar conformadas por organizaciones de la sociedad civil, la institucionalidad pública y la cooperación internacional. El análisis de la conformación de las redes sociales apoyadas por REDES (**Figura 1**) indica que las organizaciones de base tienen una mayor representación (62.3%) entre los actores que participan en los espacios de articulación, y que ésta relevancia se incrementa al aumentar el tamaño de las redes. Siguen en importancia de participación las ONG nacionales e internacionales (15,7% de todos los miembros de las redes), la academia (5.5%) y la administración pública (4,7%) y los organismos internacionales (3.8%). La participación de otro tipo de organizaciones como partidos políticos, iglesias, sindicatos y empresas es muy baja (**Figura 9**).

Figura 9. Composición de las redes sociales



Por región, resulta interesante que en Montes de María, Huila y en Meta hay un alto porcentaje de participación de las organizaciones de base y ONG (Figura 10). Lo cual se puede entender debido a la poca presencia del Estado en las tres regiones y lleva a la hipótesis de que la presencia de las ONG sea de alguna manera alternativa a la presencia del Estado.

Figura 10. Composición de las redes sociales. Análisis por región.



Definitivamente la región en la cual las redes están menos acompañadas por el Estado es Montes de María, lo cual se puede relacionar con la debilidad de la institucionalidad pública,

debido también a la infiltración de grupos paramilitares en las instancias públicas. La figura para Oriente Antioqueño nos da cuenta de un equilibrio en la presencia de muchos actores desde diferentes sectores, y es la única que tiene una alta presencia de la empresa privada y la iglesia en las redes. Esto posiblemente se debe a la alta incidencia y la presencia estratégica del PDP, además de un probable interés regional en invertir dinero para favorecer los procesos organizativos. Así mismo Oriente Antioqueño es la región que mayor presencia de las administraciones locales lo cual puede ser garantía de la continuidad de los procesos: un PDP fortalecido y una buena capacidad de la administración local para ejecutar políticas públicas.

Con respecto a Nariño, la alta presencia de organismos internacionales de cooperación, como las agencias del sistema Naciones Unidas, mayor con respecto al resto de territorios REDES, reitera que la presencia de ART REDES y la voluntad del Gobernador en contar con apoyo internacional para sacar sus programas adelante es evidente en el territorio y es visible para todas las redes. La academia acompaña a las organizaciones de base con una notable diferencia positiva con respecto a las otras regiones REDES. Esto favorece la continuidad de los procesos organizativos y eleva posiblemente el nivel de discusión de los procesos organizativos; así mismo involucra una gran parte de la población civil que está representada en los jóvenes.

4.2.4. Cobertura

Las redes sociales acompañadas por el programa REDES alcanzan una cobertura promedio de 17 municipios. En Oriente Antioqueño, Nariño y Meta las redes tienen mayor cobertura, mientras que en Huila y Montes María el alcance geográfico se restringe a un rango entre 10 y 15 municipios (**Figura 11**).

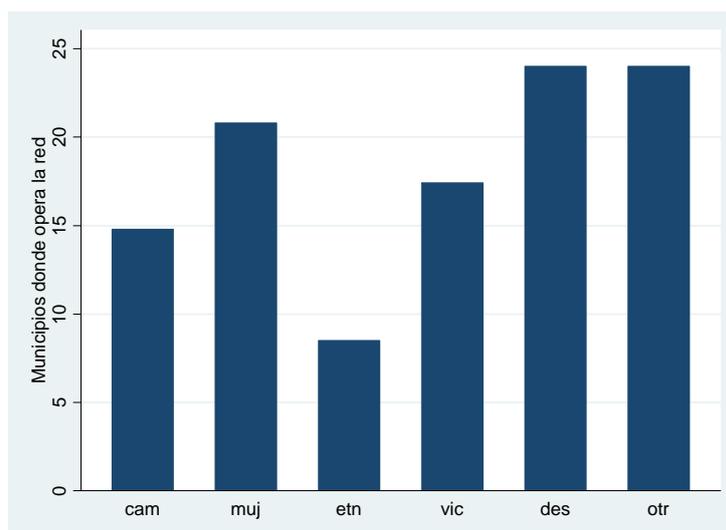
Figura 11. Cobertura geográfica de las redes sociales. Total y análisis por región.



La mayor cobertura en Oriente Antioqueño y Nariño posiblemente se puede entender por las agendas territoriales que manejan ambos programas. En el caso de Nariño la agenda del programa depende del Plan de Desarrollo Departamental, y por lo tanto la incidencia de las redes que son apoyadas por el Programa, se dispersa por todo el territorio. En el caso del Meta el buen nivel de cobertura es debido a la participación de las organizaciones en la Mesa Humanitaria del Meta (MHM), una plataforma de nivel departamental que agrupa organizaciones de rincones diversos del territorio y en diferentes temáticas poblacionales. En el otro extremo están Montes de María y Huila, donde las áreas de influencia de las redes son notablemente más estrechas debido probablemente a que la falta de agendas territoriales delimita su área de influencia.

Según el análisis por población, las redes sociales con mayor cobertura son aquellas conformadas por jóvenes, desplazados y mujeres (20-25 municipios), seguidas por las redes de víctimas y campesinos (15-20 municipios). Por el contrario, las redes de grupos étnicos se concentran en relativamente pocos municipios (menos de 10 municipios) (**Figura 12**).

Figura 12. Cobertura geográfica de las redes sociales. Análisis por población



4.2.5. Orientación de las acciones de las redes sociales

Las redes sociales se convierten en plataformas de las organizaciones que las conforman para llevar a cabo acciones y trabajar en temáticas relacionadas con la construcción de paz. En general las acciones de las redes están orientadas al interior de las redes mismas, en la medida en que en su mayoría están dirigidas a las organizaciones que componen cada red (50%). En segunda instancia las redes manifiestan orientar sus actividades hacia la comunidad (29.4%) (**Tabla 9**).



Tabla 9. Destinatarios de las acciones de las redes sociales. Total y análisis por región.

<i>¿A quienes están destinadas las acciones de la red?</i>	AN	HU	ME	MO	NA	Total
A las organizaciones que participan en la Red	57.1%	40.0%	75.0%	42.9%	28.6%	50.0%
A otras organizaciones	14.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.9%
A las personas asociadas a las organizaciones de la Red	14.3%	0.0%	0.0%	28.6%	14.3%	11.8%
A otras personas (la comunidad)	14.3%	60.0%	12.5%	28.6%	42.9%	29.4%
A instituciones públicas	0.0%	0.0%	12.5%	0.0%	14.3%	5.9%

Por región, resalta que hay una intención particular en el Meta a dirigir las acciones de las redes a las organizaciones que la conforman. El modelo de acompañamiento de Meta está mucho más orientado al fortalecimiento de las agendas locales como garantía de permanencia en los territorios. En ese sentido tiene validez que las organizaciones centren su atención en ellas mismas. Estas organizaciones están todas presentes en la Mesa Humanitaria del Meta, que termina siendo la instancia de representación del territorio y cuya sumatoria de agendas locales es la agenda de la MHM. Una orientación parecida se observa también en Oriente Antioqueño.

En Nariño, podemos ver que la orientación de las redes es más diversificada, lo cual se puede constatar por la presencia de diversos espacios de representación y de incidencia en la política pública. En Huila debido a que no existen agendas territoriales representadas en los planes de desarrollo departamentales, junto con la debilidad del PDP, las organizaciones suplen esa ausencia apoyándose a si mismas y desde ahí irradiando el apoyo a la comunidad. Particularmente en Huila se pudo constatar en la observación cualitativa que los lazos de solidaridad entre las organizaciones de base y la comunidad son muy fuertes.

4.2.6. Tipo de acciones y temáticas de trabajo

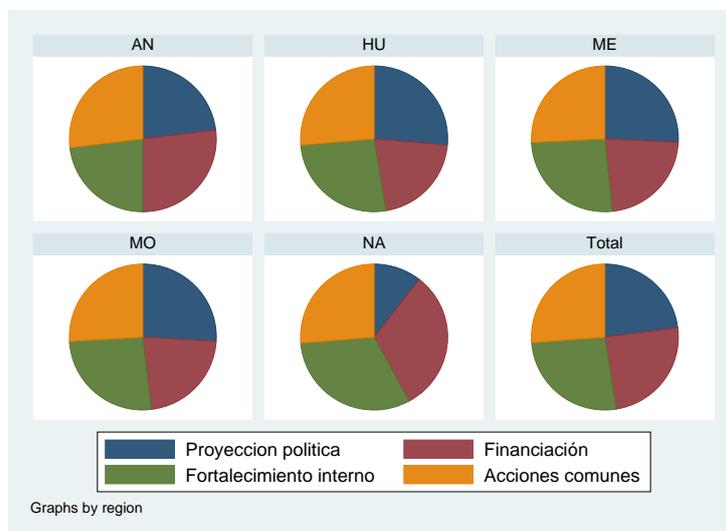
Las acciones desempeñadas por las redes son diversas: la mayoría de las redes realizan actividades de proyección política, fortalecimiento interno, acceso a recursos y ejecución de acciones comunes, como las que se describen en la **Tabla 10**. No hay mucha diferencia en los pesos relativos de las diferentes acciones. Se puede concluir entonces que las organizaciones trabajan en redes por que quieren trazar horizontes políticos mediante acciones conjuntas que les permitan apalancar recursos para su fortalecimiento interno. Esto aplica para todas las redes en todos los territorios.



Tabla 10. Acciones de las redes sociales

Proyección política	%	Fortalecimiento interno	%
Discutir sobre la línea política de los participantes	29.4%	Intercambiar información y/o experiencias entre los participantes	64.7%
Acceder a instancias de decisión e incidencia en política	64.7%	Fortalecer la gestión de los miembros que hacen parte de la Red	61.8%
Crear un espacio de convergencia y negociación política entre los asociados	44.1%	Incrementar la visibilidad de los asociados	52.9%
Canalizar las demandas de los participantes hacía otras instancias (estado, cooperación, etc.)	50.0%	Fortalecer las capacidades y organización de los participantes	64.7%
Generar una plataforma política para los participantes	41.2%		
Acceso a recursos	%	Ejecución de acciones comunes	%
Fortalecer las organizaciones asociadas a través del intercambio de recursos y experiencias	76.5%	Impulsar un tema de interés común	67.6%
Acceder a recursos financieros	52.9%	Coordinar las acciones de los participantes	41.2%
Compartir recursos técnicos, humanos y financieros	44.1%	Desarrollar planes o acciones conjuntas	73.5%
		Ejecutar proyectos comunes	44.1%

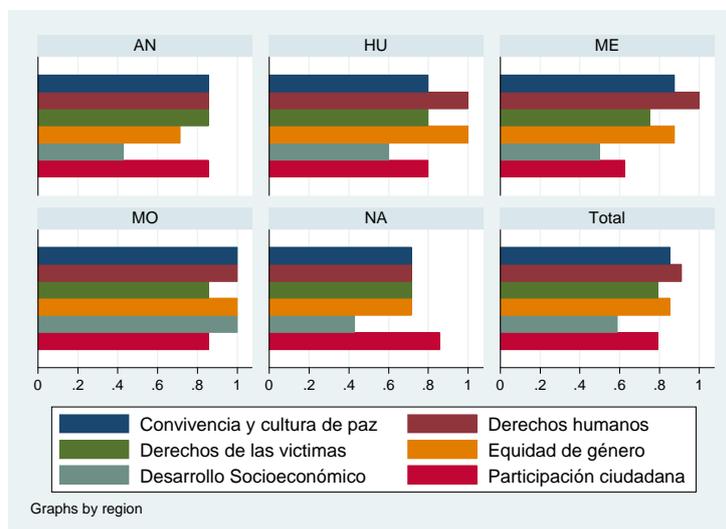
Por región no se encuentran diferencias significativas en las acciones que llevan a cabo las redes sociales, con excepción de Nariño que muestra una mayor orientación hacia acciones relacionadas con la financiación y una menor peso de las acciones que podrían conducir a una proyección política en comparación con las demás regiones (**Figura 13**). Posiblemente esto se relaciona con que la proyección política está más en manos de la institucionalidad pública y la Gobernación, que son los que han impulsado el Plan de Desarrollo como proyecto de agenda política territorial. En ese sentido resulta coherente que las organizaciones se concentren más hacia su fortalecimiento interno y no en su proyección política, por que de una u otra manera hay un nivel de representación de los intereses de las organizaciones dentro del Estado.

Figura 13. Acciones desempeñadas por las redes sociales. Total y análisis por región.

Por otra parte, las redes sociales trabajan una variedad de temáticas relacionadas con la construcción de paz (**Figura 14**). La temática en que menos se trabaja es el desarrollo socioeconómico que está ausente en las líneas de acción de más del 40% de las redes.

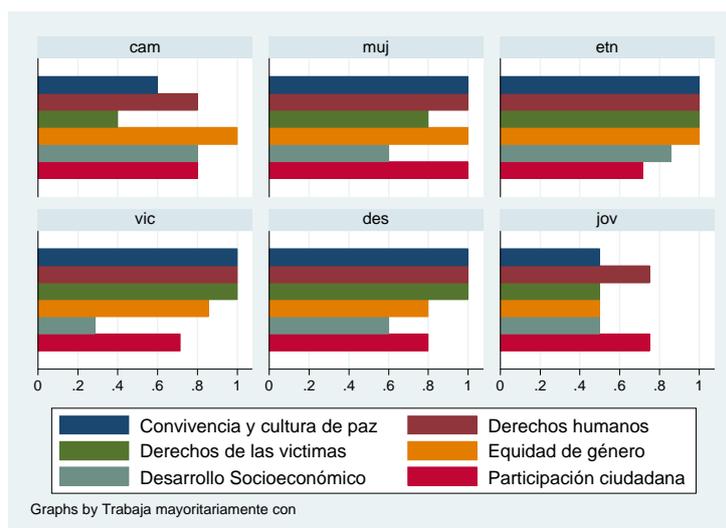
Basado en el análisis por región, vale la pena mencionar que en Montes de María la mayoría de las redes sociales reportan trabajar en todas las temáticas, incluido el tema de desarrollo socioeconómico. En Meta la temática de los derechos humanos tiene la más alta importancia para las redes, posiblemente asociado a los estragos del conflicto en la región y la presencia de la Mesa Humanitaria de Meta, cuyo fin principal es visibilizar la problemática de los derechos humanos en el departamento. Lo mismo se puede decir para el Huila, donde la presencia del ejército y los grupos armados ilegales tienen a la población enfrentado serios problemas de derechos humanos e impulsa las redes a dar a éste tema prioridad en sus agendas. El tema de participación ciudadana en Nariño es más común que en las demás regiones, posiblemente debido a la posibilidad abierta desde la gobernación del departamento para favorecer la participación de las organizaciones de base y las redes en la construcción de la política pública departamental.

Figura 14. Temáticas que trabajan las redes sociales. Total y análisis por región.



El análisis por grupo poblacional (**Figura 15**) muestra que el tema de participación ciudadana está más presente en las agendas de las redes de mujeres, probablemente debido al hecho de que en la mayoría de las regiones REDES se ha trabajado o se ha adelantado en las escuelas de formación de género, con el fin último de incidir en la política pública de género.

Figura 15. Temáticas que trabajan las redes sociales. Análisis por población.

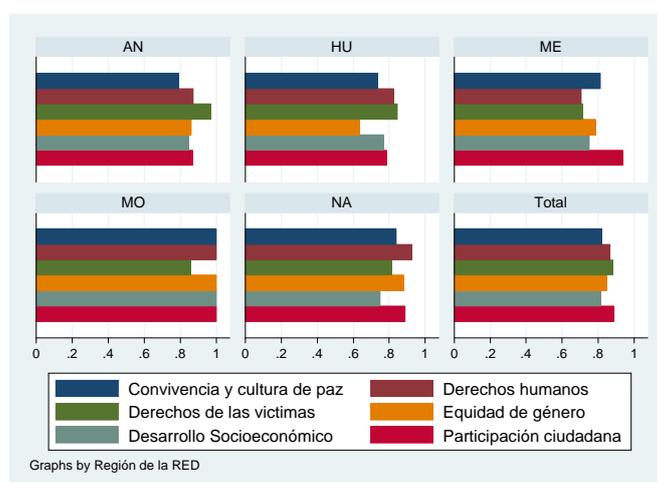


Observando el caso de las redes, los afro y los indígenas, se observa que convivencia y cultura de paz, derechos humanos, derechos de las víctimas y equidad de género, son los temas principales en sus agendas. Todos son asociados más a problemáticas de tipo humanitarios, que

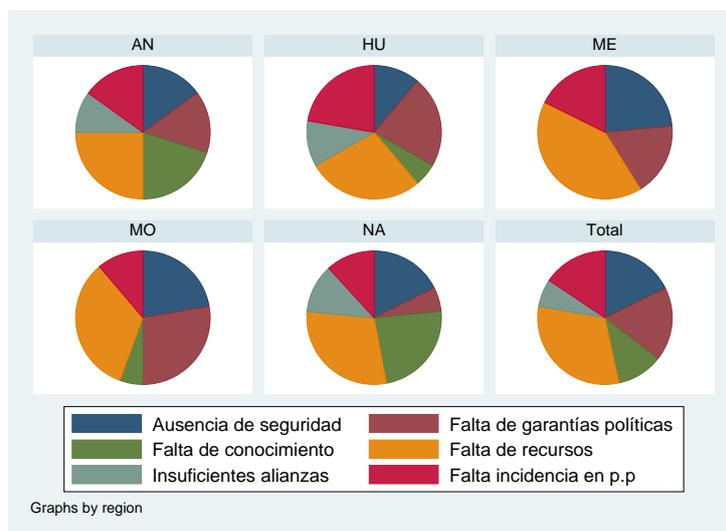
son probablemente las más graves que están enfrentando los indígenas y los afro en los territorios REDES. Lo mismo aplica para las redes de las víctimas, y la población en condición de desplazamiento, que se enfocan más en temas humanitarios y de atención inmediata que en las áreas de participación ciudadana y desarrollo económico.

Al analizar la información reportada por las organizaciones de base se observó que éstas priorizan en general las mismas temáticas que las redes, con excepción del tema de desarrollo socioeconómico, que se reporta como un tema más tratado en las organizaciones que en las redes sociales (**Figura 16**).

Figura 16. Temáticas que trabajan las organizaciones de base que conforman las redes sociales. Total y análisis por región.



Es interesante, por último, que la mayoría de las redes sociales manifiestan que el primer obstáculo para trabajar en tema de construcción de paz es la falta de recursos para desempeñar sus funciones (**Figura 17**). Cabe anotar que la frecuencia de respuesta es mucho más alta en Montes de María y en Meta, donde paradójicamente están los Laboratorios de Paz. En la siguiente sección se analizan algunos indicadores que constatan esta insuficiencia de recursos.

Figura 17. Obstáculos para trabajar en las temáticas. Total y análisis por región.

El segundo obstáculo para todas las redes es el tema de la ausencia de seguridad, debido a que en todas las regiones el conflicto no se ha acabado y las redes sienten las presiones de grupos armados ilegales. En este sentido se destacan en particular Montes de María y Meta, con altos porcentajes de respuesta en ésta categoría; en Montes y Huila la falta de garantías políticas también es evidente y se puede asociar a la alta presencia de grupos armados ilegales.

La falta de oportunidades de incidencia en la política no pareciera ser una cuestión que preocupe a las redes de los Montes de María, Huila y Meta, quizás no por que no tenga importancia en la estrategia, sino porque frente a los pocos espacios de operar al respecto, suponemos el tema sale de la agenda.

En Nariño y Oriente Antioqueño las barreras a la incidencia en política pública son percibidas como menores, posiblemente debido al hecho de que se están construyendo agendas políticas desde los territorios y las redes están participando en el diseño de la política pública, aún con todos los obstáculos que eso implica para los diferentes actores institucionales.

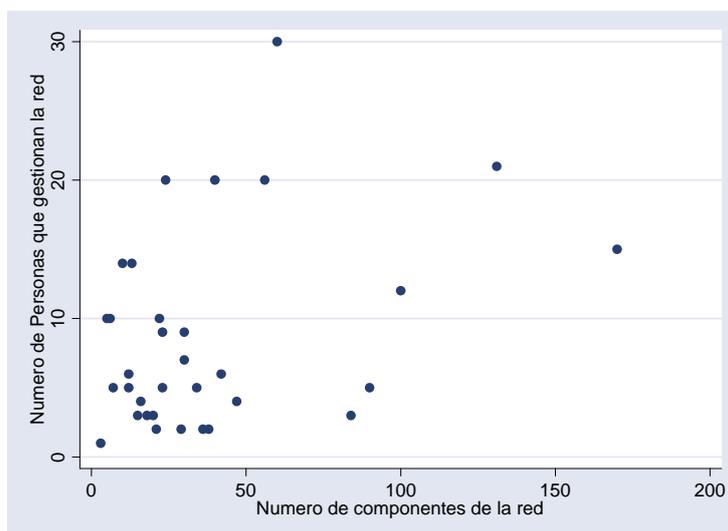
4.2.7. Recursos

Para emprender acciones las redes sociales cuentan con recursos físicos, humanos y financieros, los cuales son en la mayoría de los casos insuficientes. En primer lugar, las redes sociales no cuentan con recursos físicos propios, apalancando su operación en la infraestructura de las organizaciones que las conforman. Solamente el 47.0% cuenta con equipos de oficina, el 26.4% no posee una sede y/o espacios físicos para operar, el 14.7% cuenta con maquinaria y herramientas y casi ninguna tiene vehículos.

Por su parte, los recursos humanos de las redes sociales son en alguna medida también limitados. En general, menos de 10 personas trabajan en la gestión de las redes sociales (8.4 personas en promedio por red), aunque hay redes que llegan a tener entre 20 y 30 personas

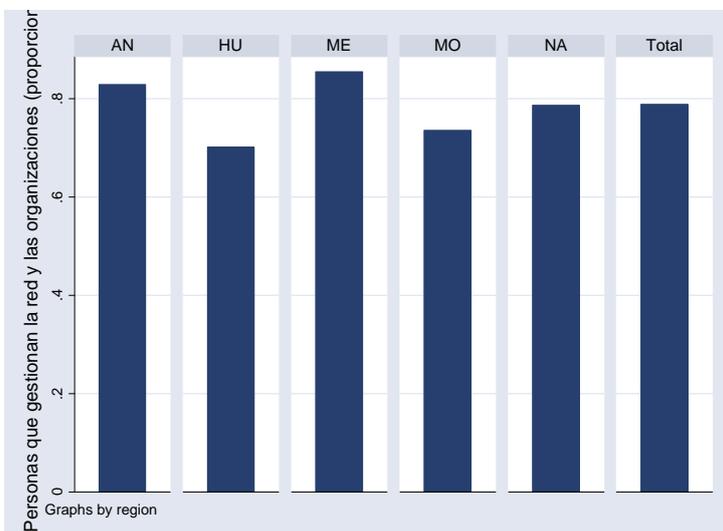
dedicadas a la gestión. Como se observa en la **Figura 18**, la cantidad del recurso humano no tiene una relación muy clara con el tamaño de la red.

Figura 18. Tamaño de las redes

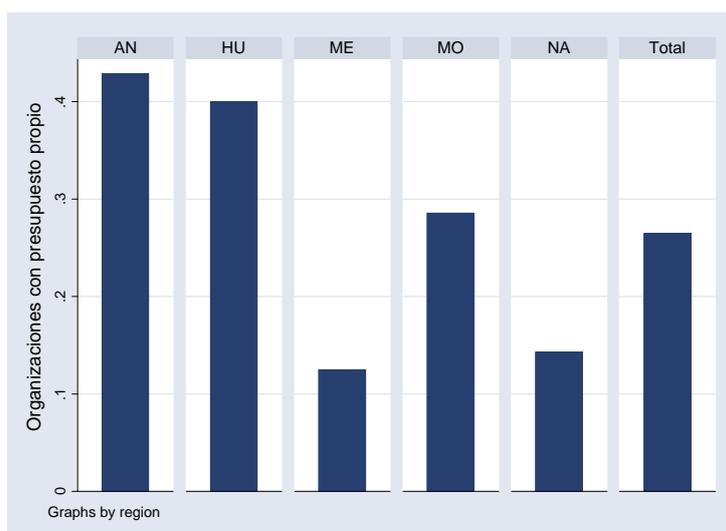


Sobre los recursos humanos cabe mencionar que solo el 26.4% de las redes paga honorarios, siendo aquellas con personería jurídica las que cuentan en mayor proporción con personal remunerado (41.1%). Cerca de la mitad de las redes que pagan honorarios reportan a su vez que tienen dificultades para cancelar estas contraprestaciones.

También hay que resaltar que un alto porcentaje de las personas dedicadas a la gestión de las redes sociales se ocupan a su vez de la gestión de las organizaciones a las que pertenecen (78.7%), indicando nuevamente dependencia de los recursos propios de las organizaciones (**Figura 19**). Por región, esta relación se mantiene, siendo en Huila y Montes de María levemente menor (70% y 73.5%, respectivamente).

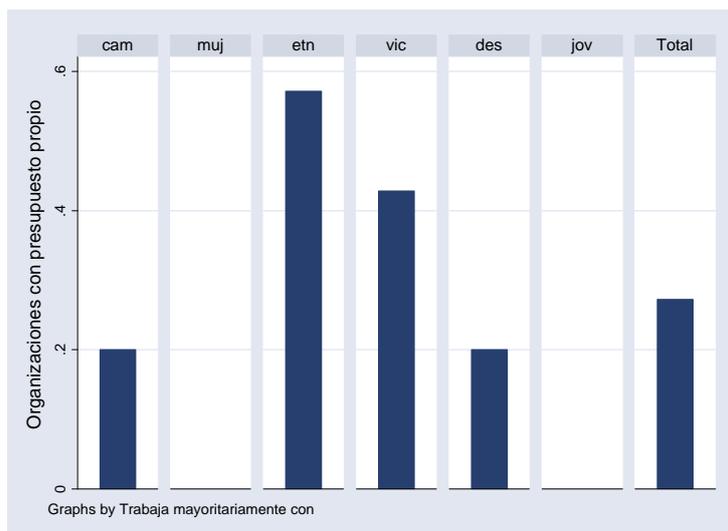
Figura 19. Personas que gestionan la red y sus organizaciones. Total y análisis por región.

Al examinar la capacidad financiera de las redes se observó que apenas el 26.4% de las redes cuentan con presupuesto propio, con marcadas diferencias por región. Mientras que en Oriente Antioqueño y Huila más del 40% de las redes cuentan con presupuesto propio, en Meta y Nariño la proporción oscila entre 10% y 15% (**Figura 20**).

Figura 20. Redes sociales con presupuesto propio. Total y análisis por región.

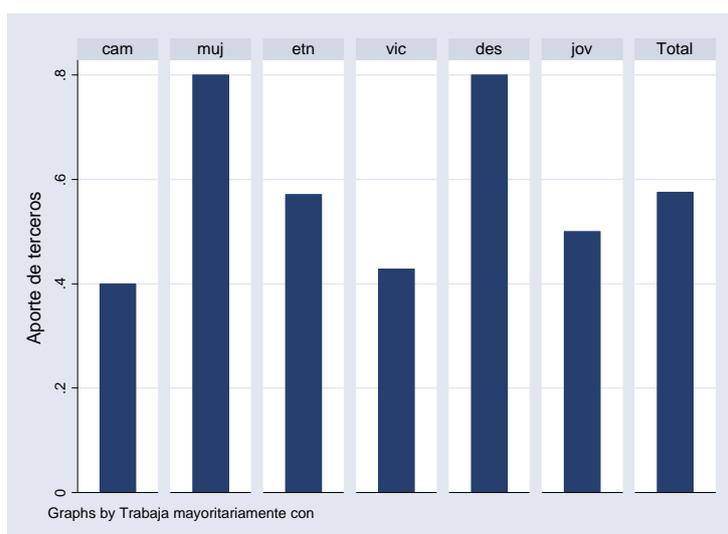
Por población, contrastan las redes de mujeres y jóvenes que no cuentan con un presupuesto propio, con más del 40% de las redes de grupos étnicos y víctimas cuentan con este instrumento (**Figura 21**).

Figura 21. Redes sociales con presupuesto propio. Total y análisis por población.



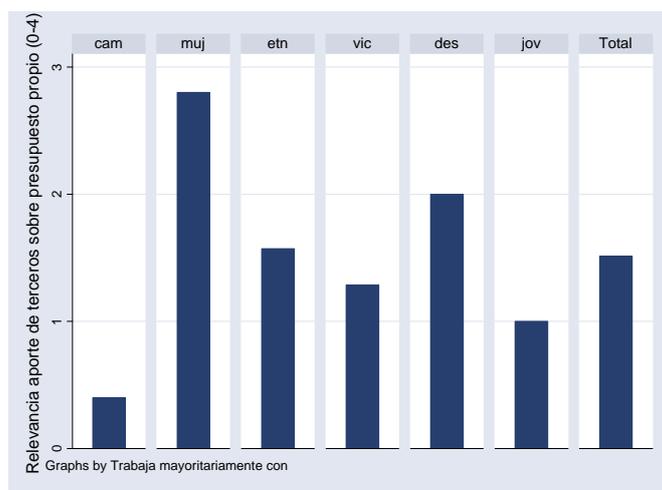
El 41.1% de las redes sociales reportaron que las organizaciones que las conforman aportan recursos monetarios para financiar su funcionamiento, mientras el 58.8% manifiestan recibir aportes de terceros. Las redes sociales que más reciben aportes de terceros son aquellas con participación de mujeres y desplazados (80% de las redes) (**Figura 22**).

Figura 22. Aportes de terceros. Total y análisis por población.



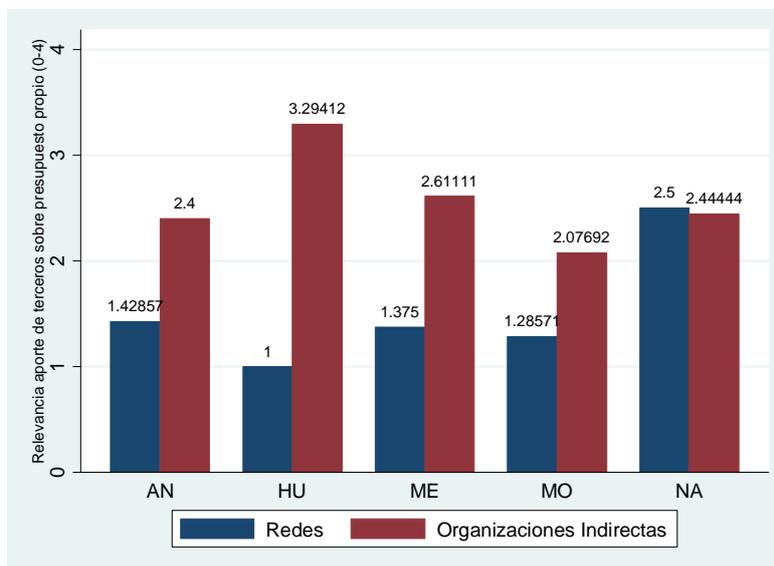
En la **Figura 23** se muestra la importancia que tiene los aportes de terceros en el presupuesto de las redes sociales. Utilizando un índice entre 0 y 4 - donde 0 significa que no hay ninguna contribución y 4 que los aportes de terceros representan todo el presupuesto - las redes sociales tienen un índice de 1.5. Esto refleja una dependencia moderada de este tipo de aportes. Por población, cabe mencionar que las redes de campesinos tienen una baja participación de aportes de terceros en su presupuesto (el índice es 0.4), mientras que las redes de mujeres tienen mayor dependencia (2.8).²⁵

Figura 23. Participación de los aportes de terceros en el presupuesto por población



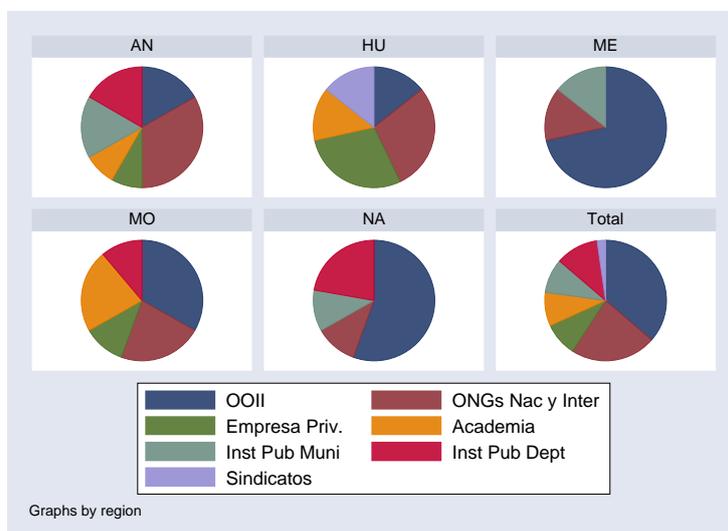
Por región (**Figura 24**), Nariño muestra una mayor relevancia de los aportes de terceros, ya que éstos representan más de la mitad del presupuesto de las redes sociales (el índice es 2.5), mientras para el resto de regiones el índice está por debajo de 1.4/4.0.

²⁵ El índice se construye a partir de la pregunta “¿Qué proporción del presupuesto de la Red representan los recursos aportados por terceros (diferentes de las organizaciones que participan en la Red)?” con rango de 1-4, donde 1 es “Menos de la Mitad” y 4 “Todo el presupuesto”. Se presentan los promedios por población/región.

Figura 24. Participación de los aportes de terceros en el presupuesto. Análisis por región.

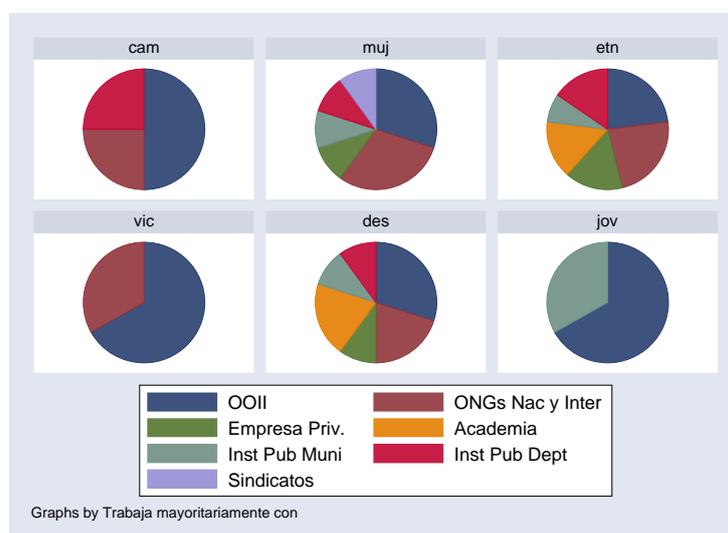
Al analizar el presupuesto de las organizaciones de base que conforman las redes, se logró constatar que la importancia de los aportes de terceros es mayor en las organizaciones de base. Sólo en Nariño la relevancia de estos aportes es igual para redes y organizaciones de base (Figura 24).

La **Figura 25** muestra el peso relativo de los diferentes tipos de aportes mencionados por los coordinadores de la red. Las organizaciones que aportan recursos a las redes sociales son principalmente organismos internacionales (80%), ONG nacionales e internacionales (50%) e instituciones públicas departamentales y municipales (45%). En menor medida aparecen la empresa privada (20%) y la academia (20%). No realizan aportes los partidos políticos, las iglesias y los sindicatos.

Figura 25. Importancia relativa de las organizaciones que contribuyen. Total y análisis por región

Por región se observan algunas particularidades. En Nariño y Meta los aportes recibidos por las redes están mucho más asociados a los organismos internacionales y las instituciones públicas departamentales y municipales. En Huila, Oriente Antioqueño y Montes de María el portafolio de contribuyentes está mucho más diversificado.

Según el análisis de los aportes externos por población, algunas tipologías de redes, como las de campesinos, jóvenes y víctimas, se concentran más en pocas fuentes externas. Resalta el hecho que las redes de víctimas cuenten exclusivamente con recursos externos provenientes de organismos internacionales y NGO nacionales e internacionales, y por contraste no tengan ningún apoyo de las instituciones públicas. Por su parte, las redes de mujeres, desplazados y grupos étnicos parecen lograr una mayor diversificación en sus fuentes externas de financiación (**Figura 26**).

Figura 26. Importancia relativa de las organizaciones que contribuyen. Análisis por población

4.3. Acompañamiento del Programa REDES a las redes sociales

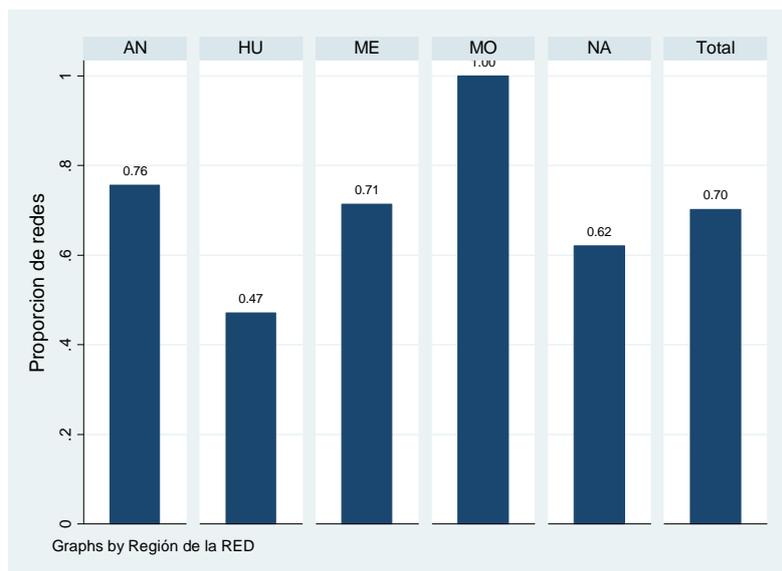
El formulario de redes y espacios sociales comprende una amplia sección sobre el acompañamiento recibido por el Programa REDES. Entre las 34 redes de tratamiento entrevistadas, 33 manifestaron conocer el PNUD y su programa, la única excepción siendo la “Red de Jóvenes Indígenas” en Nariño. Casi la totalidad de las redes que conocen al programa (30 de 33) declararon también estar recibiendo o haber recibido acompañamiento directo de REDES. Entre las redes que no han recibido apoyo directo del programa, dos se encuentran en Huila²⁶ y una en Nariño.²⁷

Por su parte, el 70% de las organizaciones de base que conforman las redes sociales reporta que, como parte de su participación en dichas plataformas, reciben o han recibido acompañamiento del programa REDES. Desagregando por región, se encuentra que en Montes de María, Oriente Antioqueño y Meta REDES es más visible entre las organizaciones de base que conforman las redes sociales, mientras que en el caso del Huila solo el 47% de las organizaciones de base reconocen recibir o haber recibido acompañamiento de REDES por su participación en redes sociales. (Figura 27).

²⁶ En Huila se trata de la “Fundación nueva esperanza para la defensa de los desplazados” y el “Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado”. El caso del MOVICE es particular, ya que no se incluyó en la línea de base la red de víctimas que recibe el acompañamiento directo del REDES. Sin embargo, como se pudo constatar en los grupos focales con las redes de víctimas, el MOVICE tiene capítulos en todas las regiones REDES; no recibe directamente apoyo de REDES, por que es una red que funciona por sí misma y es más bien el MOVICE quien apoya los procesos organizativos de los comités de impulso de las redes de víctimas en Montes de María y Nariño, de la Red de víctimas de Meta y Huila-Caquetá.

²⁷ Se trata de la “Red de emisoras comunitarias Sindamanoy”.

Figura 27. Acompañamiento de las redes a las organizaciones indirectas



Siguiendo con el tema del acompañamiento a redes sociales, el 50% de las redes se han vinculado al programa en 2007 y 2008 (**Tabla 11**). Mientras que las redes con más trayectoria en el programa se encuentran principalmente en Montes de María y Meta, aquellas cuya vinculación es más reciente están concentradas en Huila, Nariño y Oriente Antioqueño. Una sola red manifestó haber salido del programa y no estar ya vinculada en la fecha de la encuesta²⁸.

Tabla 11. Año de vinculación a la estrategia REDES. Total y análisis por región.

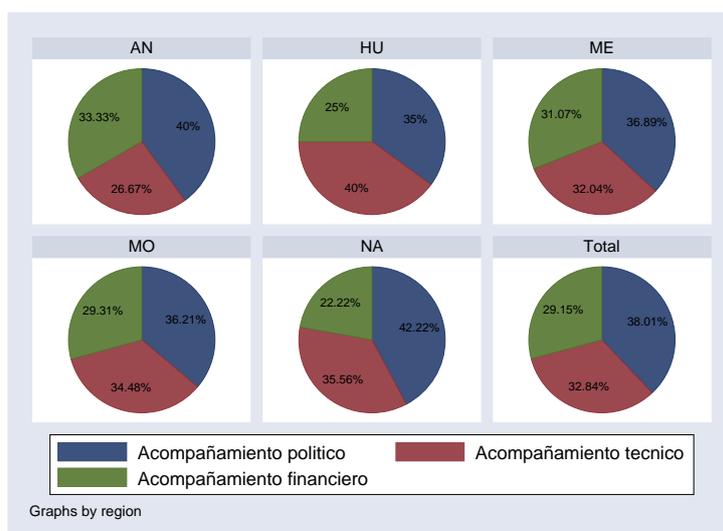
	AN	HU	ME	MO	NA	Total
2004-2006	1	1	4	3	0	9
2007-2008	3	1	4	3	4	15
2009-2010	3	1	0	1	1	6
Total	7	3	8	7	5	30

La información recogida sobre el apoyo prestado por REDES cubre las tres dimensiones esenciales de la estrategia de acción del programa: acompañamiento político, técnico y financiero. Los representantes de las redes escogieron, dentro de un amplio listado de formas de

²⁸ La persona entrevistada para “Asociación regional de mujeres del Oriente Antioqueño – Amor” declara no saber si la red está actualmente recibiendo el apoyo de REDES.

apoyo concreto, las dimensiones en las cuales el programa REDES les había brindado algún tipo de acompañamiento. Clasificando las diferentes formas de apoyo según categorías principales (técnico, político y financiero) es posible reconstruir el peso relativo de las tres formas de acompañamiento dentro de la estrategia del programa (**Figura 28**).

Figura 28. Tipo de acompañamiento recibido por REDES. Total y análisis por región.



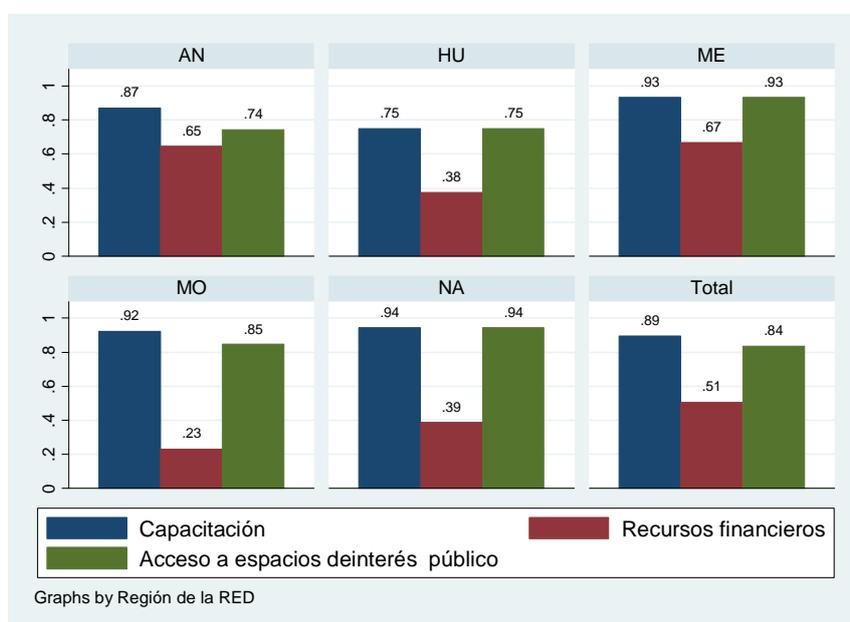
Las diferentes dimensiones de acompañamiento están generalmente bien distribuidas y se complementan de una manera satisfactoria en todas las regiones. En términos generales, el valor agregado de REDES parece estar asociado mayoritariamente a formas de acompañamiento político, con respecto a los ejes técnico y financiero. El 38.89% de las formas de apoyo mencionadas están asociadas con la dimensión política, que reúne una multiplicidad de aspectos, desde la protección institucional, hasta la capacitación en tema de paz, la orientación para incidencia en política pública y la facilitación de articulación con otros actores. Sigue el acompañamiento técnico, que representa el 32.84% de las formas de apoyo mencionadas y cubre acciones vueltas al fortalecimiento de capacidades en los temas de gestión, sistematización, movilización de recursos, etc. Finalmente el apoyo financiero constituye el 29.15% de las acciones de acompañamiento reportadas.

Cada una de estas dimensiones de acompañamiento se analizará de manera más detallada a lo largo del documento, particularmente en el capítulo de Resultados. Por ahora cabe resaltar que la importancia relativa tiene alguna variación según el modelo y el contexto de acción en las regiones donde opera el programa. El peso relativo del componente de acompañamiento político es mayor en Nariño (42.22%) y Oriente Antioqueño (40%). El programa es mayormente asociado con formas de apoyo técnico en Huila (40%), mientras esta dimensión juega un papel relativamente menor en Oriente Antioqueño (26.67%). Las acciones de acompañamiento financiero parecen ser distribuidas de una manera relativamente homogénea entre regiones, con la excepción de Nariño (y Huila) donde el modelo de acompañamiento de REDES está menos asociado al aporte directo de recursos.

Al cruzar éstos resultados con la descripción de los modelos de acompañamiento del capítulo 3, se nota una coincidencia casi total. En Huila, la presencia se orienta más hacia el acompañamiento técnico, lo cual tiene sentido en la medida que se gana espacio y credibilidad en la región, debido al costo político que ha implicado para REDES la relación con HUIPAZ. En Meta, el acompañamiento político y económico es más preponderante que el técnico, por la latencia del conflicto armado. De hecho el programa le da apoyo económico a cada una de las redes que hacen parte de la MHM. En Montes de María el esquema es igual que en Meta con una agenda equilibrada en todas las áreas, una agenda que apoya las agendas de las organizaciones. En Nariño la diferencia significativa es el acompañamiento político, que tiene que ver no solo con las agendas de las organizaciones sino con la agenda del territorio.

Al indagar el tipo de acompañamiento que las organizaciones de base reciben por REDES por su participación en las redes sociales, se observó que éste ha consistido en brindar principalmente capacitación (89%) así como un acceso a los espacios de de debate sobre asuntos de interés público. Esta tendencia me mantiene a nivel regional, mientras en general las organizaciones afirman que el aporte de recursos financieros es una forma de apoyo menos común (51.2%). En particular, las regiones en donde el acompañamiento financiero es el más raro y menos relevante son Montes de María (23%) y Huila (38%) (**Figura 29**).

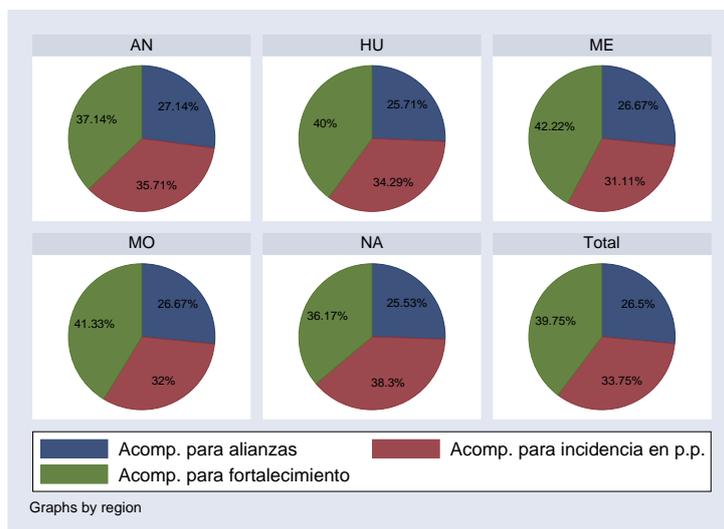
Figura 29. Tipo de Acompañamiento recibido por las organizaciones indirectas por REDES



La información recolectada permite también hacer una relación entre las formas de acompañamiento recibidos por el REDES y las tres etapas fundamentales de la teoría de

cambio. En particular es posible analizar si las redes perciben haber recibido apoyo puntual por el programa mayoritariamente en los temas de fortalecimiento, alianzas e incidencia en política pública (**Figura 30**).

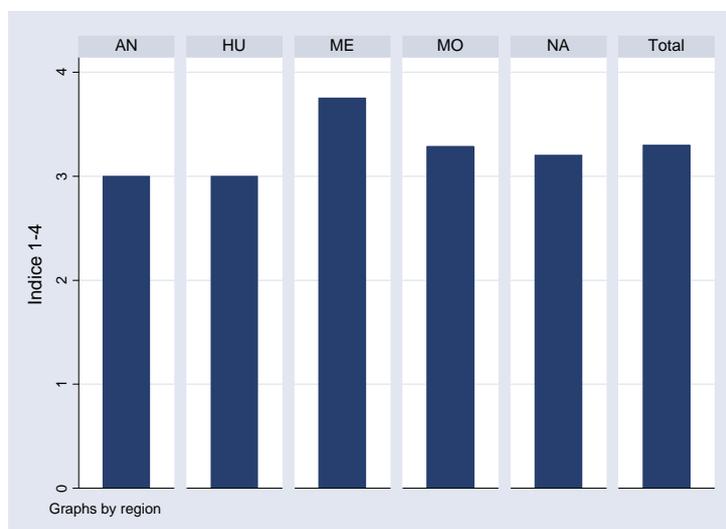
Figura 30. Area del acompañamiento recibido por REDES. Total y análisis por región.



En términos generales las redes reportan que el apoyo del programa ha contribuido en primera instancia a su fortalecimiento (39.75% de los aportes mencionados), en segunda instancia a una mayor incidencia en políticas públicas (33.75%) y solo en tercer lugar a la creación o el fortalecimiento de nuevas alianzas (26.5%). La percepción de la importancia relativa del acompañamiento de REDES en los tres componentes de la estrategia es similar en las cinco regiones de tratamiento. Se observan todavía algunas especificidades interesantes. El énfasis en fortalecimiento de las redes es más pronunciado en Meta y Montes de María, mientras en Oriente Antioqueño, Huila y Nariño la acción del programa se percibe más asociada a la incidencia en política pública. La relevancia del componente de alianzas es minoritaria en todas las regiones, representando alrededor de un cuarto de las acciones reportadas. Esta representación coincide con el modelo de acompañamiento, que en el caso de Meta y Montes de María está enfocado a fortalecer las organizaciones, incluyendo al tema económico como parte de la agenda, mientras en Nariño a fortalecer la institucionalidad pública y en Huila a fortalecer las redes con sentido territorial.

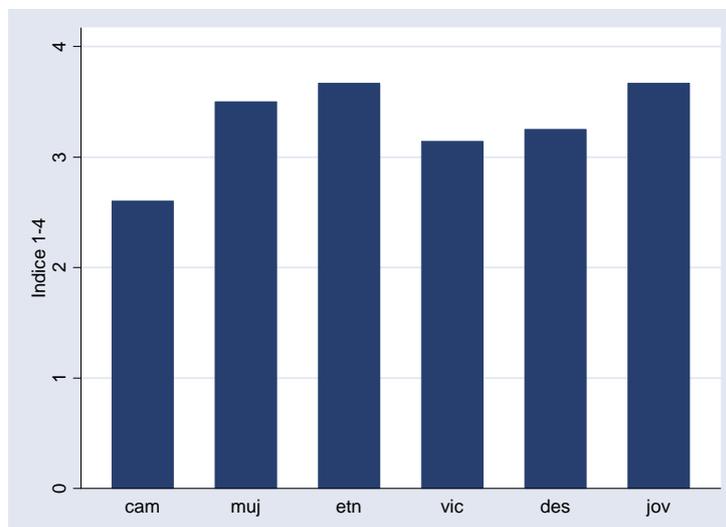
Es interesante explorar también qué tanto el apoyo de REDES responde a las principales necesidades de la red. Con este propósito, se construyó un índice de pertinencia y satisfacción que toma valores entre 1 y 4 (**Figura 31**).²⁹

²⁹ El índice se construye a partir de la pregunta “En una escala de 1 a 4, donde 1 es nada y 4 mucho, ¿qué tanto cree que el acompañamiento de REDES responde satisfactoriamente a las principales necesidades de la Red?”. Se presentan los promedios por población/región.

Figura 31. Satisfacción y pertinencia de los apoyos recibido por REDES. Total y análisis por región.

El promedio total del índice es relativamente alto (3.3) indicando que la mayoría de las redes considera que el acompañamiento recibido por REDES es conforme a sus necesidades. La distribución es muy homogénea entre regiones, con la única diferencia de Meta, donde se registra un índice de satisfacción significativamente más alto que el promedio (3.75). Vale la pena resaltar que en los grupos focales realizados con organizaciones de mujeres, e incluso con la Mesa Humanitaria del Meta, no hay tanta coincidencia en la percepción de los apoyos recibidos por el programa REDES, hay diferentes posturas y a veces opiniones contradictorias: posiblemente los datos de las redes encuestadas tienen un sesgo a favor de REDES.

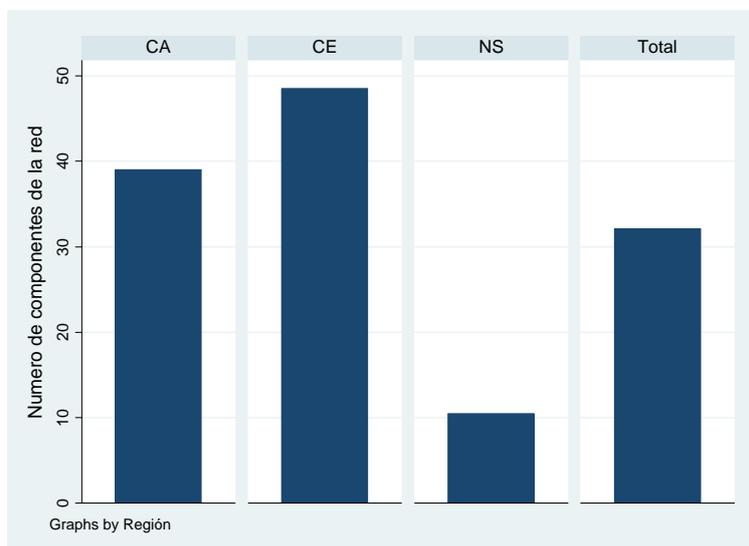
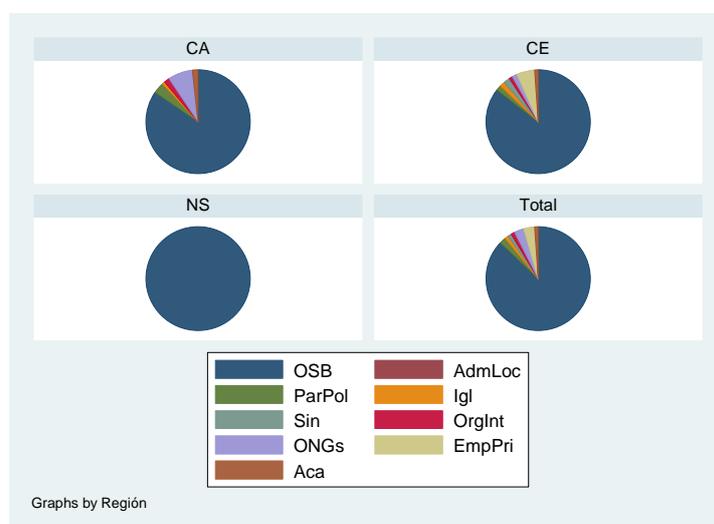
Se encuentran mayores diferencias cuando se analiza la satisfacción acerca del acompañamiento recibido por grupos poblacionales (**Figura 32**). Mientras mujeres, jóvenes y grupos étnicos tienen una visión muy positiva del apoyo recibido por REDES, víctimas, desplazados y sobre todo campesinos (2.6) están menos convencidos que el acompañamiento prestado sea del todo conforme a las necesidades y situaciones enfrentadas. Es posible que la menor pertinencia y satisfacción registrada por campesinos, víctimas y desplazados tenga que ver con la falta de apoyo en temas de el desarrollo local, lo cual resulta coherente en vista de que son estos tres grupos poblacionales quienes reclaman más atención en temas de desarrollo incluyente, sobre todo vinculado con el acceso a la tierra.

Figura 32. Satisfacción y pertinencia de los apoyos recibido por REDES. Análisis por Población.

4.4. Caracterización de redes sociales en regiones de control

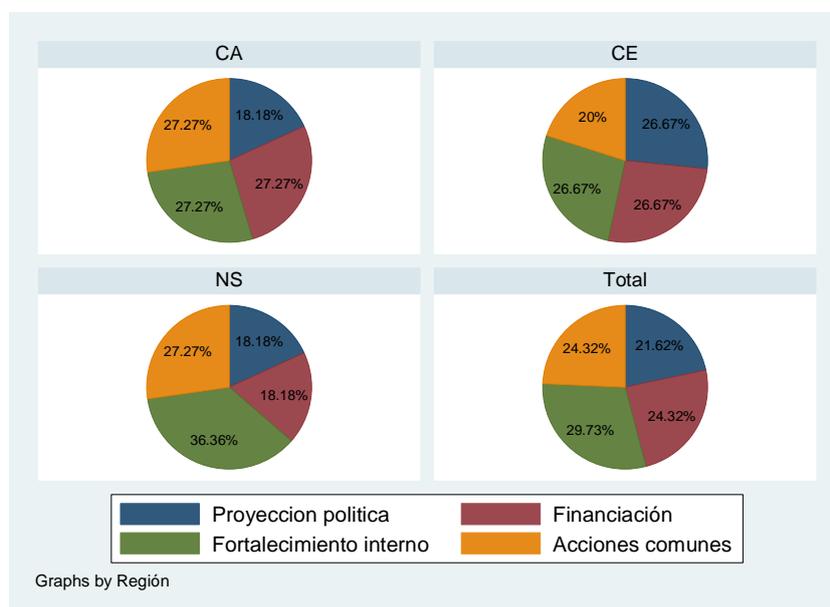
Como se mencionó en la sección 2.2. en las regiones de control (Caquetá, César y Norte de Santander) se encuestaron 11 redes sociales. En esta sección se presenta alguna información esencial para la caracterización de éstas redes de control. Todas las redes en las regiones de control tienen personería jurídica y dada la selección de la muestra existe por lo menos una red para cada tipo de población objetivo.

Estas redes sociales tienen una vinculación promedio de 32 organizaciones por red, de las cuales la mayor parte son organizaciones sociales de base (OSB). Para el caso de Norte de Santander, las redes están conformadas en promedio por 12 OSB, sin participación de otros actores. (Figura 33 y Figura 34).

Figura 33. Número de organizaciones por red en regiones de control.**Figura 34. Composición de las redes sociales en regiones de control.**

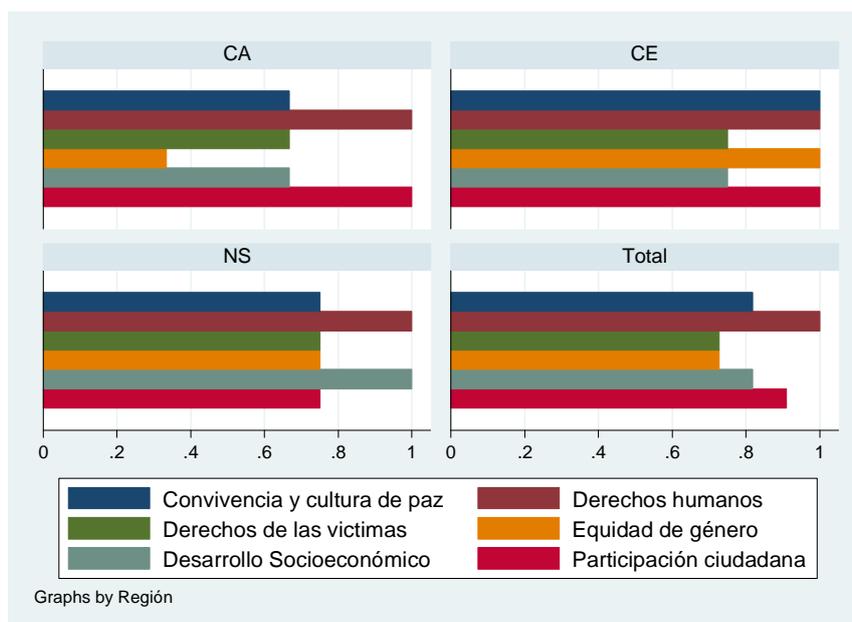
Las redes de control tienen un comportamiento diverso en cuanto a las acciones que realizan con respecto a cuanto observado en los territorios REDES. No se destaca ninguno de las acciones con una proporción muy alta. Sin embargo, las acciones se concentran en relacionados con el fortalecimiento interno (29.7%), que es particularmente central en Norte de Santander, (36.36%). En esta región, las acciones relacionadas con la proyección política (21.62%) son levemente menores que en las otras áreas de control (**Figura 35**).

Figura 35. Acciones desempeñadas por las redes sociales en regiones de control.



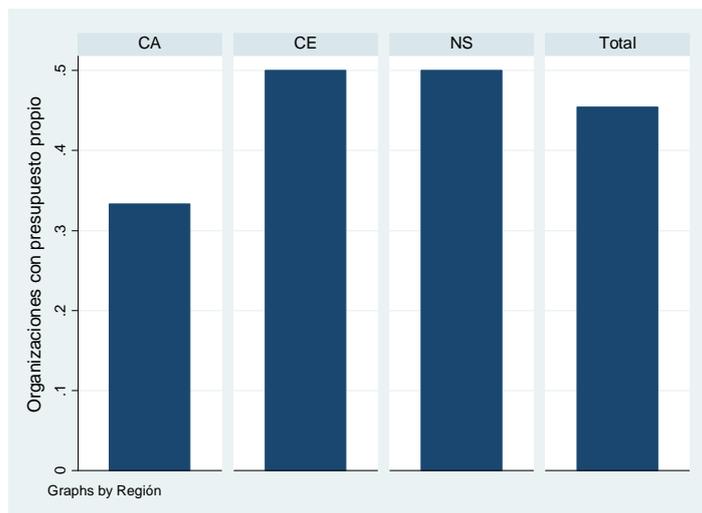
Los principales temas que abordan las redes de control son los derechos humanos (100%) seguido por participación ciudadana (90%) y convivencia y cultura de paz (82%). Los temas de derecho de víctimas y equidad de género están rezagados con respecto a los demás. El caso de César es emblemático y muestra que los temas de derechos de víctimas y desarrollo socioeconómico abordando tienen alta prioridad en las agendas temáticas de las redes de control (Figura 36).

Figura 36. Temáticas que trabajan las redes sociales en regiones de control.



Las redes sociales en las regiones de control se encuentran financiadas de diversas maneras, el 46% afirmaron tener presupuesto propio, para el caso de Caquetá el porcentaje cae a 33.3% redes con presupuesto propio (**Figura 37**).

Figura 37. Redes sociales con presupuesto propio en regiones de control.



Pasando a algunos aspectos de caracterización financiera, los aportes de terceros tienen mucha importancia entre las redes de control, siendo en promedio alrededor de la mitad de presupuesto. Se destaca el caso de César por recibir las redes encuestadas aportes de terceros que representan más de la mitad de presupuesto (**Figura 38**). Estos aportes provienen principalmente de las Organizaciones internacionales (31.2%) y las ONG (25.0%), Un patrón parecido se encuentra en Norte de Santander, donde el 75% de los aportes son los dos tipos organizaciones mencionadas. También se resalta el peso de los aportes de las instituciones públicas departamentales en César y Norte de Santander y de las municipales solo en Caquetá (**Figura 39**).

Figura 38. Participación de los aportes de terceros en el presupuesto en regiones de control.

Informe Final

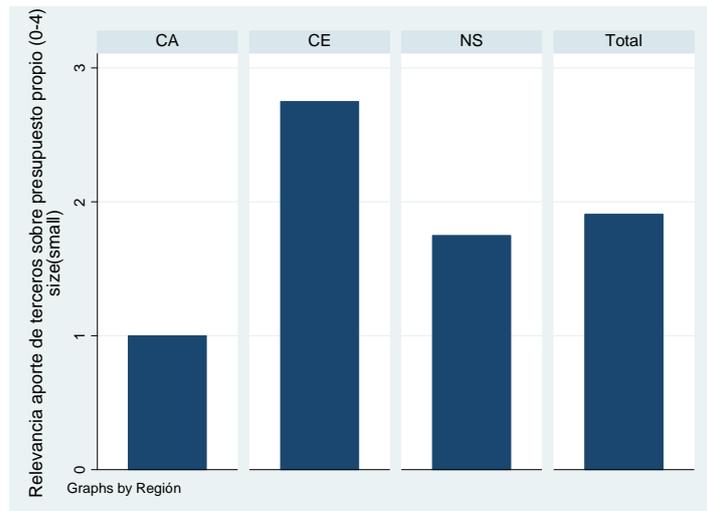
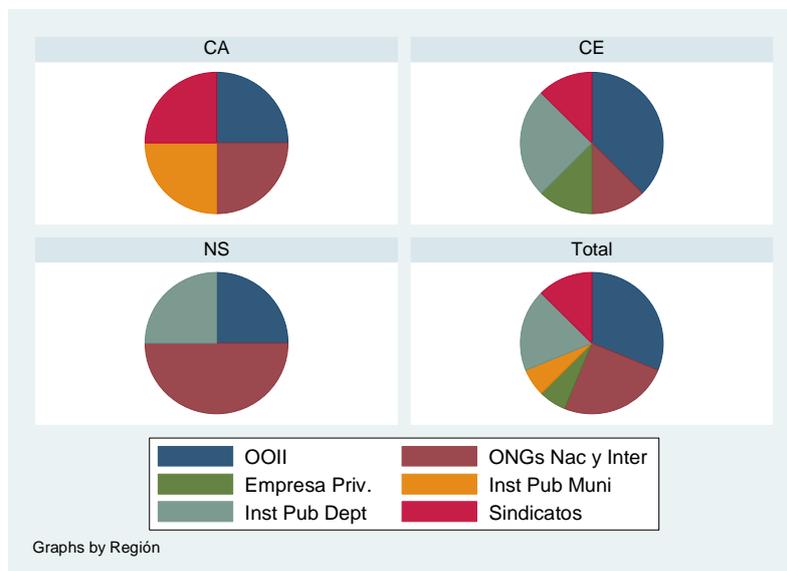


Figura 39. Importancia relativa de las organizaciones que contribuyen en las regiones de control.





5. RESULTADOS. FORTALECIMIENTO DE LAS REDES SOCIALES

Fortalecer las redes en las dimensiones política, técnica y financiera representa el primer paso en la teoría de cambio del programa REDES. En esta sección se presentan los indicadores de línea de base para el tema de fortalecimiento en estas tres dimensiones, conjuntamente con unas hipótesis sobre el acompañamiento que brinda REDES en el tema de fortalecimiento y sus impactos.

5.1. Fortalecimiento Financiero

La encuesta exploró las dificultades financieras de las redes para el desarrollo de sus actividades. Además de una pregunta general, se cubrieron dos aspectos puntuales: la falta de recursos para asegurar la movilidad de miembros de las redes y la falta de recursos para el pago de honorarios a las personas que trabajan en la gestión de las redes.

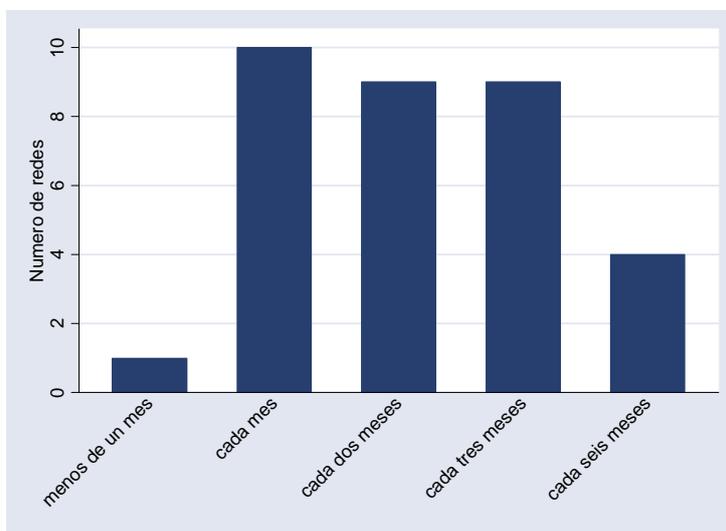
Como lo muestra la **Tabla 10** solo 9 de las 34 redes encuestadas pagan honorarios a las personas que trabajan a su gestión; 4 de ellas manifiestan tener problemas financieros para este propósito.

Tabla 12. Dificultades para el pago de honorarios

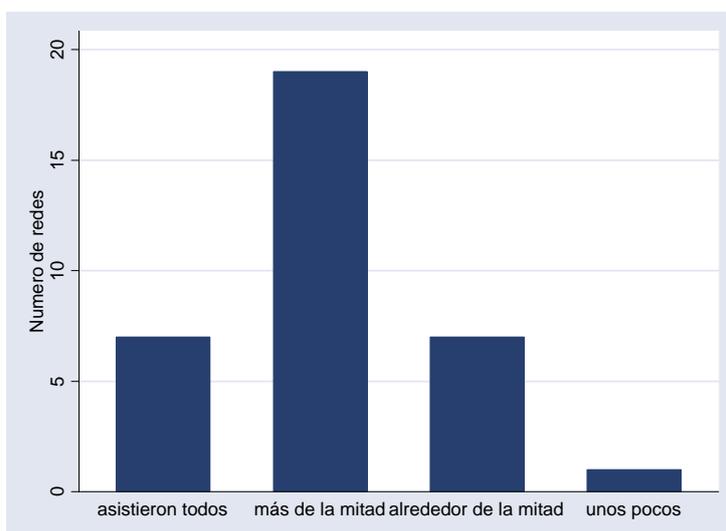
	Dificultades de pago				Total
	No	Si	Miss.		
	No	0	0	25	25
Paga Honorarios	Si	5	4	0	9

Las dificultades financieras parecen ser mayores en el tema de movilidad y asistencia de los miembros de las redes en las actividades: 24 de las 34 redes encuestadas declaran haber tenido problemas de falta de recursos (e.g. viáticos/costos de transporte) para asegurar que las personas participaran en los encuentros y actividades organizadas por la red.

La severidad de los obstáculos a la participación en las actividades de las redes está relacionada con la alta frecuencia de reuniones. Como lo muestra la **Figura 40**, 11 de las redes encuestadas se reúnen de forma presencial por lo menos una vez al mes. Sin embargo, la frecuencia de reuniones es menor para las redes que declaran tener restricciones financieras en este tema.

Figura 40. Frecuencia de reuniones presenciales de la Red

Cabe señalar que a pesar de las dificultades financieras la asistencia a las reuniones de las redes es generalmente alta, ya que en la mayoría de los casos participa más de la mitad de los miembros de las redes (**Figura 41**). De nuevo en las redes con dificultades financieras las tasas de asistencias tienden a ser menores.

Figura 41. Asistencia a reuniones presenciales de la Red

Vale la pena resaltar que, aparte de las actividades de las redes, se llevan a cabo actividades de las organizaciones de base con los otros donantes y actividades comunitarias. Suponiendo que al menos una vez al mes los miembros de las redes deben asistir a actividades relacionadas con el trabajo comunitario, por lo menos cuatro días al mes se dedican al trabajo comunitario sin



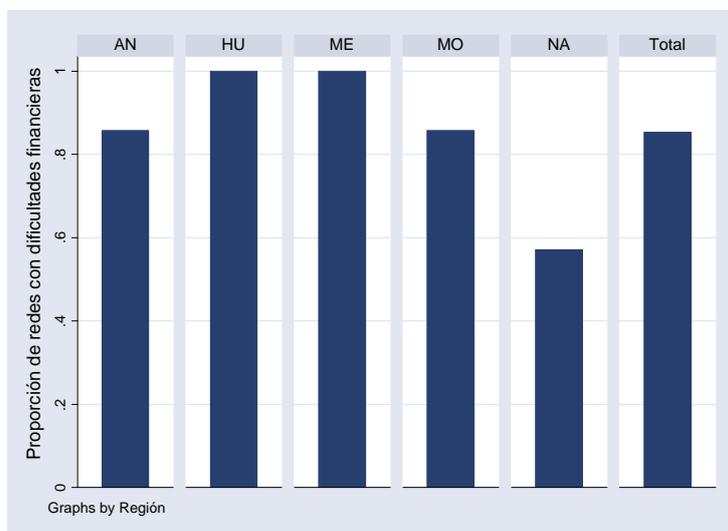
recibir honorarios. La cantidad de tiempo que se requiere para asistir a las actividades de la red es una queja generalizada que se ha rescontrado a través del trabajo cualitativo. Las personas que participaron de los grupos focales aseguran que, si bien se les reintegra el costo del transporte, la alimentación y el alojamiento cuando es necesario, *“el trabajo comunitario es muy ingrato”* y que deben dejar a las familias sin ese día de trabajo para asistir a las convocatorias, bien sea para capacitarse, recibir un taller o participar en otra actividad que no representa remuneración. Para la mayoría de hombres y mujeres que están dentro de las organizaciones el trabajo cotidiano se paga por jornal, por lo tanto, asistir a una reunión implica una pérdida de dinero para la familia. No hay sugerencia en los grupos focales de cómo solucionar la problemática por que, si se paga por día de asistencia, *“empieza a asistir gente por la plata y no por el proceso”*.

La otra queja generalizada en los grupos focales es que a veces las organizaciones, los donantes e incluso las redes no invitan a personas que viven en lugares muy alejados porque los viáticos resultan ser muy costosos, razón por la cual muchos municipios lejanos se quedan al margen de los procesos organizativos y son generalmente estos municipios los que más son afectados por los grupos armados ilegales. La solución que las organizaciones sugirieron es que haya más desplazamiento de las personas que por ejemplo están impartiendo un taller. Parte del éxito de las escuelas de formación es su formato itinerante, lo cual facilita el acceso de muchas personas por que disminuye los costos de transporte. Sin embargo, el punto de quiebre de estas escuelas son las condiciones de seguridad de algunos municipios que impiden la llegada de los formadores de las escuelas.³⁰

Más allá de los temas de honorarios y asistencia, 26 de las 34 redes manifestaron ser afectados por otras restricciones presupuestarias para llevar a cabo sus actividades. Para analizar cómo se distribuyen las restricciones de recursos por región y tipo de redes, se analizó cuántas organizaciones manifiestan tener problemas financieros en por lo menos un campo (movilidad/organización de actividades).

Más del 80% de las redes encuestadas reportan restricciones de recursos para el desarrollo de su labor. El análisis de las diferencias por región pone a la luz algunas diferencias importantes (**Figura 42**). En Huila y Meta todas las redes encuestadas reportan problemas de carácter financiero. Por el contrario, en Nariño el porcentaje de redes para las cuales la restricción de recursos representa un obstáculo para el desempeño de sus funciones es sensiblemente menor que en todas las otras regiones (57.1%). Estos resultados se pueden relacionar con las características del acompañamiento de REDES, así como la presencia y articulación de donantes y financiadores en los territorios (ver Sección 4.2.7).

³⁰ Sin embargo, son pocos los casos en los que no se ha podido llegar, y cuando se ha dado lo que se hace es que se cambia la fecha de la convocatoria hasta que se restablezcan las condiciones de seguridad.

Figura 42. Proporción de redes con dificultades financieras. Total y análisis por región.

Resulta paradójico que Meta y Montes de María, regiones en donde hay presupuesto de los Laboratorios de Paz, tengan tantas dificultades para movilizarse y llevar a cabo sus actividades. En los grupos focales, este es un tema recurrente y se menciona la falta de presupuesto no solo para cubrir la totalidad de los costos, sino, por ejemplo en Montes de María, que no se hizo el cálculo de los costos de los coordinadores de los proyectos de los Laboratorios de Paz ni un ejercicio de planificación del presupuesto adecuado a las condiciones de las actividades de cada red.

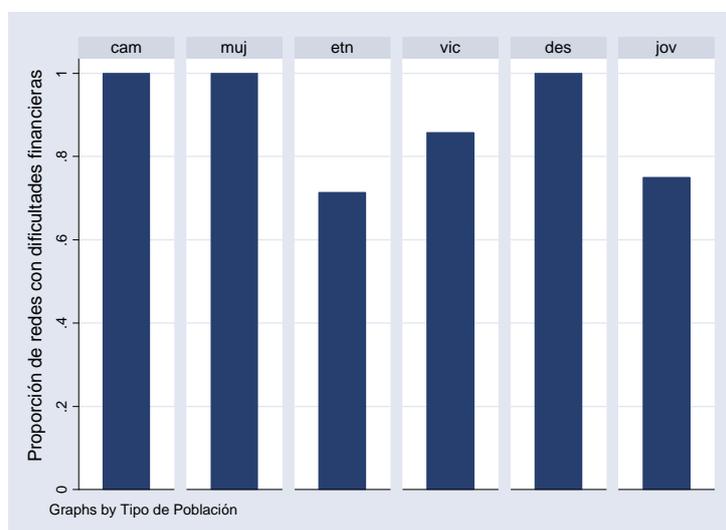
Por otra parte, el análisis del fortalecimiento financiero por población muestra unas tendencias diferenciadas según el campo de acción (**Figura 42**). Las redes de campesinos, mujeres y desplazados parecen ser las más afectadas por limitaciones de recursos. Esto posiblemente se puede explicar por la cantidad de miembros que hacen parte de los procesos organizativos. También ocurre que los costos de una reunión de mujeres o desplazados son muy elevados, ya que se requiere la participación de muchos representantes de organizaciones y la movilización de personas de diferentes municipios, probablemente dispersos, lo que aumenta ostensiblemente los costos. Con respecto a las redes de víctimas, se reporta un menor nivel de restricciones financieras por que algunas de ellas están en la agenda de PNUD, caso Nariño y Montes de María.

En contraste las redes de jóvenes e indígenas reportan tener dificultades de carácter financiero en una menor proporción. Estos patrones se pueden relacionar con la mayor disponibilidad de recursos externos, reflejando las preferencias de los donantes hacia ciertos grupos poblacionales con respecto a otros (**Figura 26**). En el caso de las redes de los jóvenes menores dificultades de tipo financiero se conjugan también con un peso relativamente bajo de los aportes de terceros. Éste resultado puede obedecer a que los procesos organizativos de los jóvenes son recientes, por lo tanto su nivel de exigibilidad de derechos en participación de los presupuestos de las alcaldías es todavía precario. En regiones REDES en donde los jóvenes están mejor organizados como

Nariño y Meta, la mayoría de los recursos son externos. En Nariño son recursos de la Agencia Catalana de Cooperación (cooperación descentralizada) y en Meta son en su mayoría recursos de PNUD. En el resto de regiones REDES los jóvenes están aún poco organizados. Eso puede explicar que no tengan tantas necesidades ni aportes de terceros.

Por su parte, en el caso de los grupos étnicos, una hipótesis es que la menor incidencia de problemas financieros se debe también a una mayor disponibilidad de recursos propios (**Figura 21**), aunque la evidencia cualitativa muestra que no son tan claras las fuentes de estas redes para contar con un presupuesto propio.

Figura 43. Proporción de redes con dificultades financieras. Análisis por población.



5.2. Acompañamiento de REDES para el fortalecimiento financiero

El análisis de la línea de base en el tema de fortalecimiento financiero revela un escenario preocupante, ya que la gran mayoría de las redes encuestadas mencionan el tema de recursos como un obstáculo fundamental para el desempeño de su labor.

Frente a esta situación, el programa REDES pone en marcha una serie de acciones con el fin de apoyar las redes en la dimensión financiera. Casi la totalidad de las redes encuestadas reportan haber recibido algún tipo de acompañamiento financiero. Nariño es la única región donde el 20% de las redes encuestadas no se ha relacionado directamente con el programa en temas financieros.

A través de la información cualitativa fue posible establecer algunas particularidades del apoyo financiero que brinda el programa por regiones. Por ejemplo, en Nariño los recursos del programa se ejecutan a través de la gobernación, razón por la cual no es tan visible la participación de REDES en el apoyo financiero. En Oriente Antioqueño, Meta y Montes de



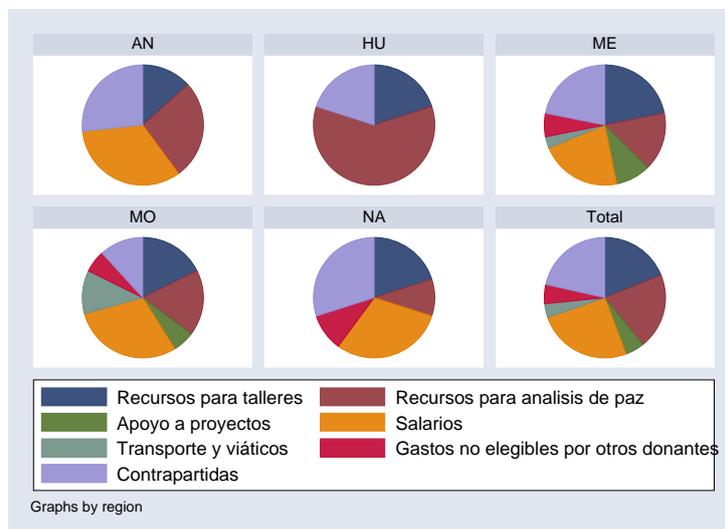
María el programa llega con alguna forma de apoyo financiero a todas las redes; esto se puede explicar bien desde la forma de trabajo que REDES presenta en Montes de María y Meta, donde el PNUD tiene una agenda propia con recursos del POA claramente diferenciada de la agenda del PDP. En ambos casos, PNUD REDES establece una relación directa con las redes de organizaciones para ejecutar recursos, incluso hay operadores dentro de las redes y hay operadores que ejecutan los recursos de otras redes que no tienen personería jurídica. El tema presupuestal en Montes de María y Meta es muy importante en las agendas de ambos territorios, lo cual a veces puede desviar de los objetivos del programa por que termina siendo en algunos casos el centro de la discusión. Por su parte, en Huila, REDES en su tercera fase no ha hecho mayor presencia en la región en temas financieros, debido probablemente a la transición por la que pasa la relación entre HUIPAZ.

Como lo muestra la **Figura 44**, la mayor proporción de las acciones de acompañamiento financiero de REDES se distribuye entre el pago de salario de miembros de la red (25.3%), la provisión de contrapartidas a recursos de otros donantes (21.5%), la facilitación de recursos para el análisis del contexto y las condiciones de desarrollo y paz (20.5%) y el apoyo financiero para la realización de talleres, capacitaciones y reuniones (19%).

Por regiones se encuentran diferencias sustantivas en cuanto a las acciones de acompañamiento financiero. En Oriente Antioqueño y Nariño las acciones de acompañamiento se concentran en los cuatro ejes principales mencionados. En Huila las redes sociales no reciben algún apoyo directo para salarios, éste tipo de apoyo se dirige principalmente al PDP (Huipaz). Por lo contrario, el acompañamiento en Huila se concentra de manera preponderante en aportes para realizar análisis de contexto y de las dinámicas de desarrollo y paz, lo cual coincide con una de las orientaciones que el coordinador territorial da al programa REDES en el Huila.

Finalmente, el tema de contrapartidas es común a todas las regiones y se mantiene bastante alto. En el caso de Nariño, la más alta contrapartida posiblemente de la Gobernación tiene sentido con respecto al modelo de acompañamiento en el territorio. En el caso de Meta y Montes habría que preguntarse si las contrapartidas provienen de los Laboratorios de Paz, lo cual tendría lógica, pero desafortunadamente no se cuentan con elementos suficientes para hacer esa aseveración.

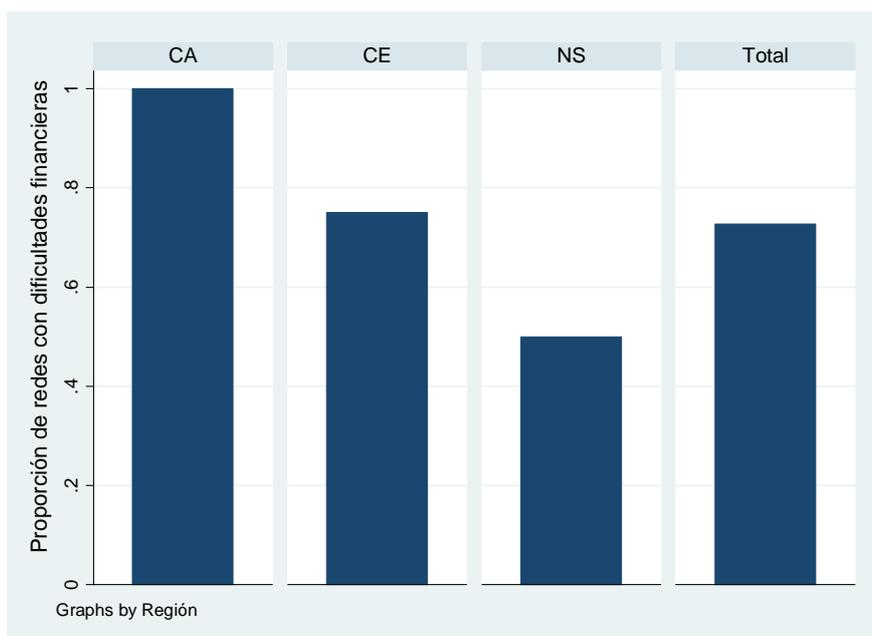
Figura 44. Acompañamiento de REDES para el Fortalecimiento Financiero. Total y análisis por región.



5.3. Fortalecimiento financiero de las redes sociales en regiones de control

En el caso de las redes de control, el 72.7% de las redes afirmó tener alguna dificultad de tipo financiero, en el caso de Caquetá todas las redes afirman tener este tipo de problemas, y en Norte de Santander el 50% posee dicho problema **Figura 445**.

Figura 45. Proporción de redes sociales con dificultades financieras en regiones de control

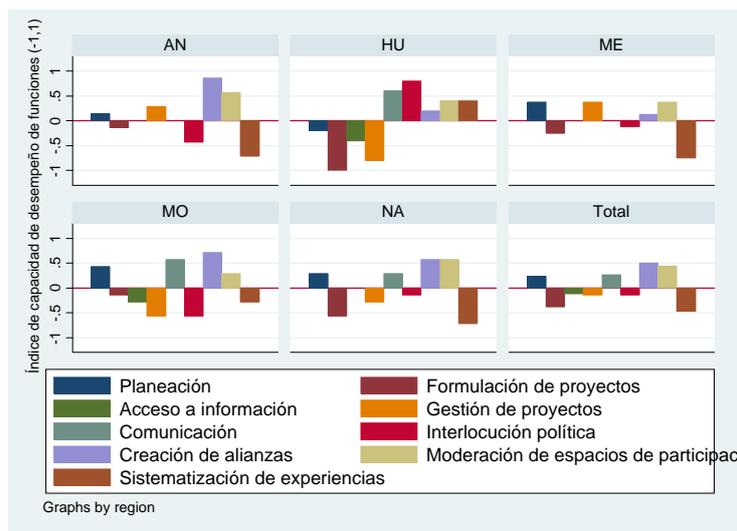


5.4. Fortalecimiento Técnico

5.4.1. Capacidad de Gestión

En la **Figura 46** se presenta un resumen de las capacidades técnicas que las redes apoyadas por el programa manifiestan tener con respecto al desempeño de sus actividades. Se construyó un índice de capacidad de gestión en distintos temas que oscila entre 1 y -1, según si el coordinador de la red reporta una fortaleza o una debilidad.³¹ El análisis se refiere a los datos promedios, sin embargo es preciso anotar que lo que algunas redes consideran un fortaleza otras la pueden considerar una debilidad. De manera general se puede notar que la creación de alianzas y la moderación de los espacios de participación, son las principales fortalezas percibidas por las redes en temas de gestión. Las principales debilidades son la formulación de proyectos y la sistematización de experiencias.

Figura 46. Fortalezas y debilidades técnicas. Total y análisis por región.



Este último resultado posiblemente tiene que ver también la baja capacidad de las redes para reconstruir su memoria mediante el uso de medios formales, ligada a su vez al difuso analfabetismo, tal como se percibió en entrevistas y grupos focales. En todas las redes, con variaciones no muy altas, la reconstrucción de la memoria ocupa un lugar dentro las debilidades, aunque no se haga por medios no escritos. Un punto muy importante para tener en cuenta a futuro en el programa REDES, la capacidad de reproducir conocimiento y memoria mediante medios orales.

³¹ Se construye a través de la pregunta “Entre los siguientes ámbitos, mencione **los tres** en que la Red tiene...” dando un valor de -1 para lo que se considere una debilidad técnica, y un valor de 1 para las fortalezas. Se presenta los promedios por población/región.



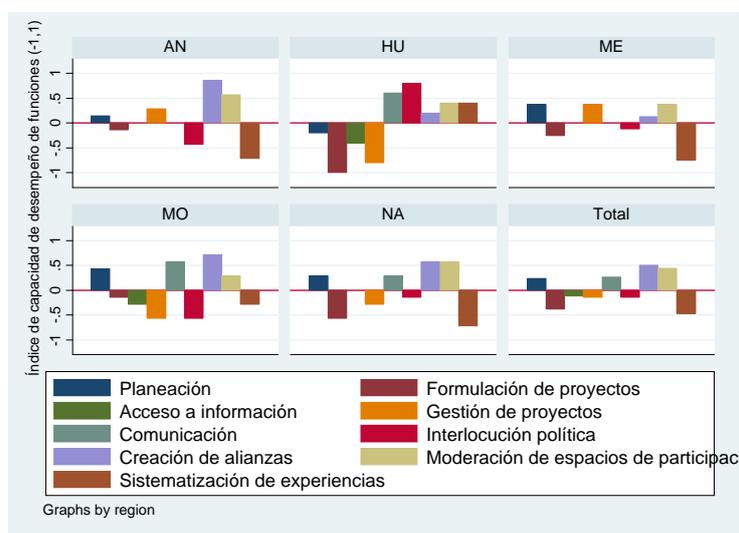
Informe Final

La capacidad técnica percibida parece tener una variación importante entre regiones y por población objetivo. El tema de planeación es una fortaleza para Montes de María, Nariño y Meta y en los tres se reporta un bajo índice en la formulación de proyectos.

Meta y Huila son regiones con menores capacidades técnicas para la creación de alianzas con respecto a las demás regiones. En el caso de Huila, la presencia latente del conflicto armado se refleja posiblemente en la poca capacidad adquirida por las organizaciones para construir alianzas. Para el caso del Meta, resulta paradójico que, aun existiendo la Mesa Humanitaria de Meta, esa plataforma no sea un motor que dinamiza y fortalece las capacidades de las organizaciones y las redes que pertenecen a la MHM. Esa afirmación se puede corroborar con la información del grupo focal realizado con la Mesa Humanitaria del Meta donde no hubo consenso frente a la manera como se planifica el trabajo y se encontró una gran debilidad en la capacidad de articulación con otras redes. Resalta también la escasa capacidad de interlocución política en Montes de María, probablemente debido a la ausencia y falta de credibilidad de las instituciones públicas.

En Nariño el patrón es parecido a los Montes de María: muchas capacidades de planificación y de generación de alianzas, pocas de formulación de proyectos y gestión de los mismos. Huila es el único caso en que la planeación es una debilidad y los coordinadores de la red reportan muy pocas capacidades de formulación. Esto a pesar de la reciente participación de las redes en la formulación participativa del POA de REDES y del POA de cada red. Aunque el tema de *la interlocución política* es una debilidad en todas las regiones, para el caso del Huila es una fortaleza importante.

Realizando la desagregación por población objetivo, se encuentran también diferencias importantes. En el tema de capacidades para la planeación se presenta un leve índice de debilidad para las redes de mujeres, contrariamente a campesinos y comunidades étnicas para los cuales es más bien una fortaleza. Es interesante observar que el índice de capacidad en formulación de proyectos es relativamente bajo en su orden para víctimas, población en condición de desplazamiento, indígenas y afro seguido por campesinos y los jóvenes, mientras es relativamente alto para las mujeres. Esto se debe posiblemente al convenio UNIFEM-PNUD que apoya un ejercicio de planeación estratégica en el cual se traza una ruta para la incidencia en la política pública desde las mesas municipales de género.

Figura 47. Fortalezas y debilidades técnicas. Análisis por población.

En cuanto a las capacidades de acceso a información, las redes de mujeres y la población en condición de desplazamiento reportan un índice relativamente bajo, mientras las redes de víctimas manifiestan tener cierta capacidad.

Con respecto a la capacidad de las redes para sistematizar la experiencia, resulta interesante que el más bajo índice lo tengan los jóvenes. Esto se debe posiblemente a que los procesos son muy incipientes. Esta tendencia negativa se complementa con los datos recogidos en campo en los grupos focales con jóvenes quienes son los más interesados en acceder a los medios. En este sentido los jóvenes tienen potencial para ocupar un espacio muy interesante en la reconstrucción de la memoria de las redes.

En el tema de capacidades para la creación de alianzas, se nota que las redes de víctimas tienen un índice muy positivo, siendo esta su principal fortaleza técnica. Esta nota positiva se da a pesar de que la agenda de víctimas es reciente en el escenario político nacional y que es una población que todavía no tiene un espacio jurídico que permita desarrollar una legislación que represente sus intereses dentro del Estado. Quizás por esta razón la creación de alianzas horizontales es la principal estrategia perseguida por las organizaciones de víctimas.

Las redes de víctimas tienen también un bajo índice de capacidad en formulación de proyectos, lo cual sugiere nuevamente que operan principalmente a través de acciones puntuales y faltan en algunos casos de planeación estratégica. También estas redes reportan pocas capacidades de interlocución política, a pesar de los esfuerzos promovidos por el MOVICE que tiene capítulos en todas las regiones REDES, lo cual reitera que el tema de las víctimas es un escenario reciente de discusión y conceptualización en el debate público.

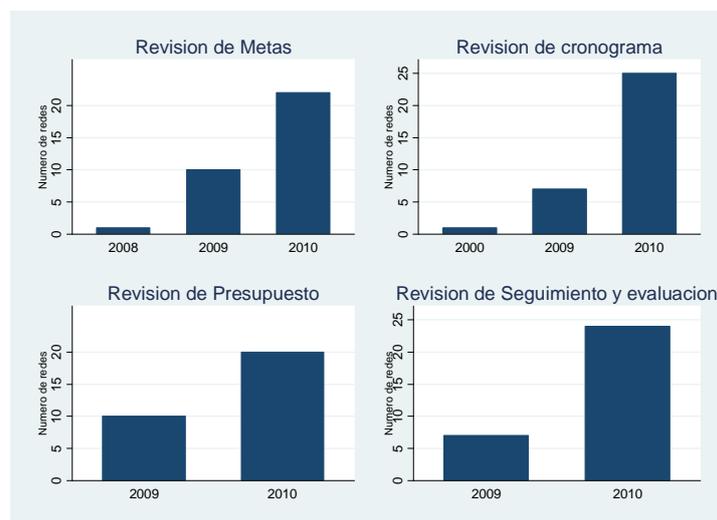
Para cerrar el tema de capacidades, cabe poner en luz afirmaciones de los grupos focales con respecto al sentido de la cualificación. Es opinión común que en las redes se encuentran personas muy bien cualificadas para coordinar procesos, o ser formadores o formadoras de las escuelas de formación en las diferentes temáticas. Esto se puede convertir en una fuente de

empleo que dinamiza la participación y da sentido a la cualificación. Sin embargo, en Meta y en Montes de María se evidenciaron en los grupos focales obstáculos para el aprovechamiento de estas capacidades locales e internas a las redes. El tema no es solo la limitación de recursos de financiación de las redes, sino la falta de ofertas laborales adecuadas a la capacidad instalada existente en las regiones. Esta capacidad se ha logrado gracias a la participación de los grupos poblacionales en las actividades de las redes, en las escuelas de formación y en los eventos de PNUD y otras organizaciones. Sin embargo, a la hora de participar en las convocatorias para coordinar los proyectos de los Laboratorios de Paz, o para trabajar con contrato dentro de los Programas de Desarrollo y Paz, no es tomada en cuenta la capacidad local y se contrata gente externa. Generando una relación que es vista - en particular por las mujeres y los campesinos - como excluyente porqué desconoce las capacidades locales.

5.4.2. Instrumentos de Planeación

Las Redes afirman en general que están al día en la aplicación de instrumentos de planeación. Como se puede ver en la **Figura 48** la mayoría de las redes han realizado sus ejercicios de planeación de metas, cronograma, presupuesto y seguimiento en este año. Es posible entonces resumir el tema de planeación afirmando que en los dos últimos años las redes en su amplia mayoría han realizado esfuerzos adecuados en este campo. Esta Figura se complementa con la gráfica anterior ya que la planificación en las redes se está referenciada como el área principal de capacidades.

Figura 48. Frecuencia de ejercicios de planeación



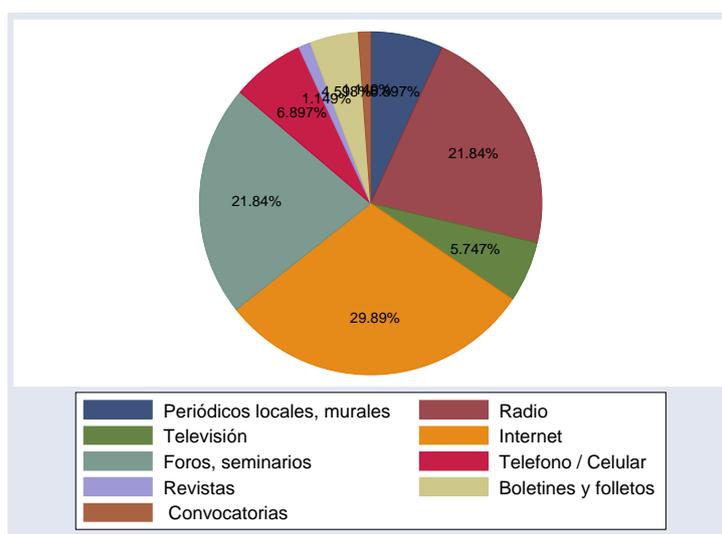
5.4.3. Comunicación

La comunicación es un tema fundamental para las redes porque permite visibilizar los proyectos que se realizan y crear espacios de protección e incidencia política. Es un tema de tal importancia que el 79.41% de las redes encuestadas reporta tener alguna estrategia de comunicación. Cruzando ésta evidencia con el análisis de fortalezas y debilidades técnicas (**Figura 46**) se puede corroborar que las redes reportan en su mayoría tener buenas capacidades de comunicación.

En la encuesta de redes se indagó también el tipo de medios de comunicación utilizados por las redes. Entre los principales medios de comunicación utilizados por las redes se encuentran primeramente Internet (29.38% de las redes), seguido con igual proporción (21.84%) por la radio y foros de discusión (**Figura 46**).

El trabajo cualitativo confirma que las redes complementan estrategias clásicas de acceso/incidencia en la información pública (radio, periódicos locales, murales, revistas, boletines, folletos y televisión) con propios espacios de representación (foros y seminarios). A esto se complementa Internet y uso de celular como forma de acceso a información y comunicación efectiva. Es de rescatar la capacidad oral mediante el uso de la radio, la necesidad de información por el alto uso de internet y la importancia de la participación en foros y seminarios como escenarios de representación. Esto aplica para todas las redes en todas las regiones de programa.

Figura 49. Uso de medios de comunicación



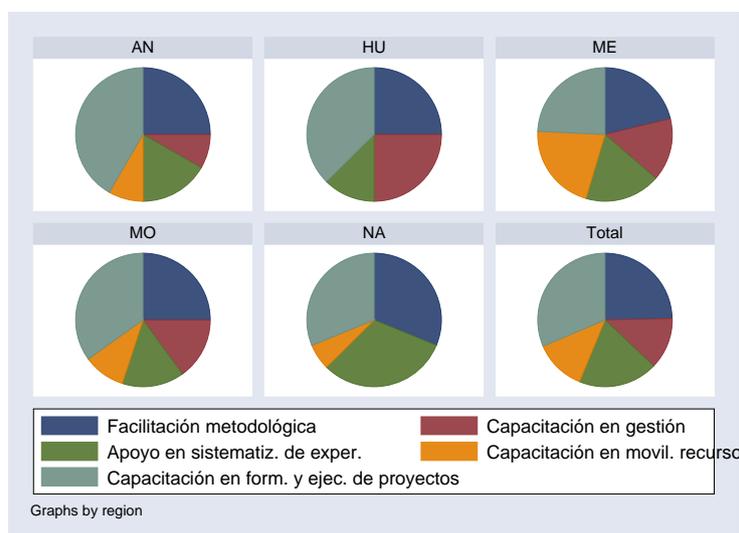
5.5. Acompañamiento de REDES para el fortalecimiento técnico

Con base en el cuadro global de fortalezas y debilidades técnicas de las redes que se acaba de presentar, en esta sección se presenta alguna evidencia adicional sobre la forma en que el programa REDES acompaña a las redes específicamente en el tema de fortalecimiento técnico.

Casi la totalidad de las redes encuestadas reportan haber recibido alguna forma de acompañamiento de REDES para su fortalecimiento técnico. Este es el caso para todas de las redes en todas las regiones, con la única excepción de Oriente Antioqueño, donde un 30% de las redes encuestadas no asocia algún tipo de apoyo técnico al programa REDES.

Una mirada más puntual a las formas específicas de acompañamiento para el fortalecimiento técnico prestado por el programa (**Figura 46**) muestra que la mayor proporción de las acciones reportadas se refieren a la capacitación y/o asistencia técnica en tema de formulación o ejecución de proyectos (31.5%). En segunda instancia, las redes reportan haber sido asistidas por REDES en la facilitación metodológica de espacios de participación (24.7%), en la sistematización de experiencias e identificación de buenas prácticas (19.1%). La dimensión al parecer más descuidada es la capacitación y asistencia técnica en temas de gestión y organización (12.4%) y movilización de recursos (12.4%).

Figura 50. Acompañamiento de REDES para el Fortalecimiento Técnico. Total y análisis por región.



Este cuadro general revela importantes diferencias regionales. La capacitación para la formulación y la ejecución de proyectos es predominante en todos los territorios, particularmente en Oriente Antioqueño y Huila. En el caso de Montes de María y Meta, que son las regiones REDES en donde hay Laboratorios de Paz, las redes reciben apoyo técnico para la formulación de proyectos presentados a Fundación Montes de María y CORDEPAZ respectivamente. Este acompañamiento se brinda mediante la contratación de “expertos” que



ayudan a las organizaciones y las redes a formular los proyectos para los Laboratorios de paz y de esta manera garantizar los recursos, tal como se corrobora en los grupos focales. En Huila y Nariño, el acompañamiento es directo desde la oficina territorial, mediante talleres de planificación, y asistencia técnica.

Analizando estos resultados a la luz del trabajo cualitativo, resalta el hecho que Nariño es el único territorio en el que no se reporta alguna acción de fortalecimiento de la capacidad de gestión. Esto puede tener relación con la presencia de ART REDES y la orientación del programa hacia las capacidades de gestión de las instituciones, y menos de las redes. El papel fundamental de ART REDES por la capacidad de gestionar los espacios de articulación interinstitucional se puede corroborar en las entrevistas con la secretaria social de gobernación, los representantes de PNUD ODM³², y en los grupos focales de jóvenes. Siguiendo con el caso de Nariño, es coherente que la facilitación metodológica ocupe un lugar privilegiado, acorde con el acompañamiento basado en el acompañamiento en escenarios de participación. La misma referencia al modelo de acompañamiento en Nariño aplica para el tema de la capacidad de movilización de recursos, ya que el tema presupuestal no está en el centro de la discusión en Nariño.

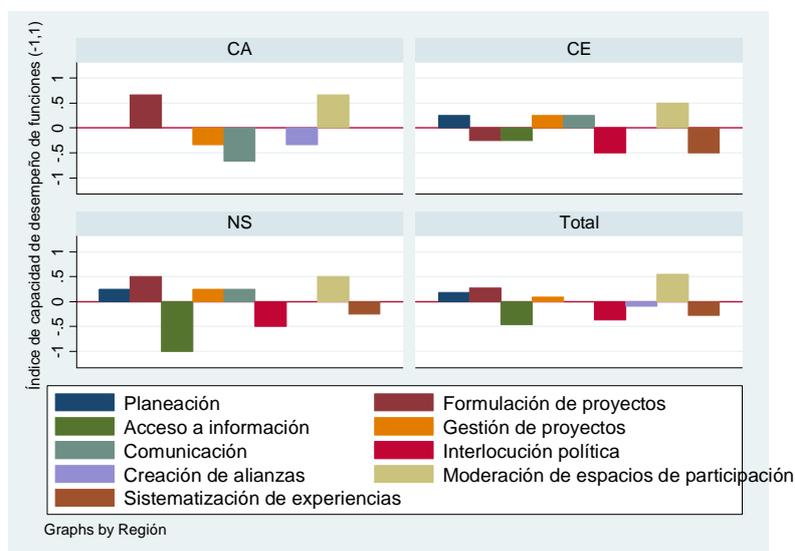
En contraste están Montes de María y en particular Meta, donde el tema de presupuesto es parte muy importante de las agendas, lo cual se corrobora en entrevistas con redes y organizaciones. Por otro lado la Figura refleja el acompañamiento técnico que ha prestado el PNUD REDES a las redes en Montes de María y Meta para la formulación de los proyectos presentados a los Laboratorios de Paz. En todos los territorios REDES, es muy alto el índice que se confiere a la capacitación en formulación y ejecución de proyectos, lo cual es un indicador de que el programa está fuertemente asociado en las regiones al tema de la planificación estratégica, en particular en Huila.

5.6. Fortalecimiento técnico de las redes sociales en regiones de control

El acceso a la información (-0.45), la interlocución en políticas (-0.36), y sistematización de experiencias (-0.27) son las debilidades que resaltan en general las redes sociales en regiones de control. Por el contrario, dentro de las fortalezas se encuentra la formulación de proyectos (0.28), planeación (0.18) y resaltándose como una gran fortaleza moderación de espacios de participación (0.54).

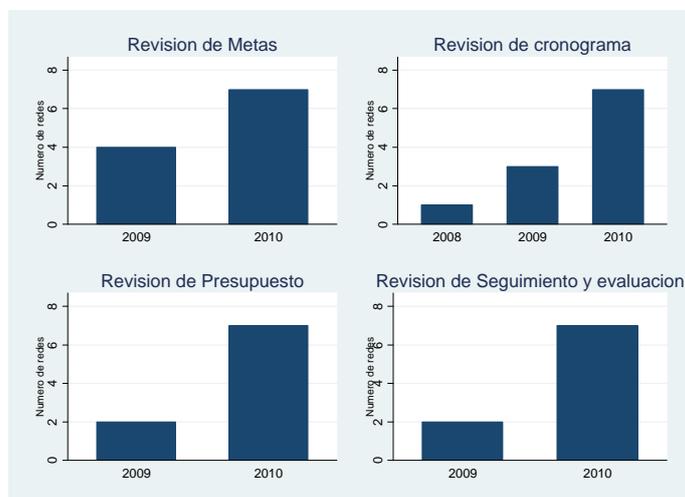
³² Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Figura 51. Fortalezas y debilidades técnicas en regiones de control.



Por su parte, las redes de control se mantienen constantemente en revisión de sus objetivos y de sus metas dentro de un corto/mediano plazo, en la **Figura 52** se puede notar que la mayor parte de las redes realizaron sus revisiones administrativas para el 2010.

Figura 52. Frecuencia de ejercicios de planeación en regiones de control.



5.7. Fortalecimiento Político

El programa REDES apunta esencialmente al fortalecimiento político de las organizaciones, redes e instituciones a los cuales dirige su acompañamiento. Para cubrir esta dimensión principal de una manera adecuada se incluyó en la encuesta una serie de preguntas que cubren seis aspectos del fortalecimiento político: a) capacidades políticas; b) análisis del contexto; c)



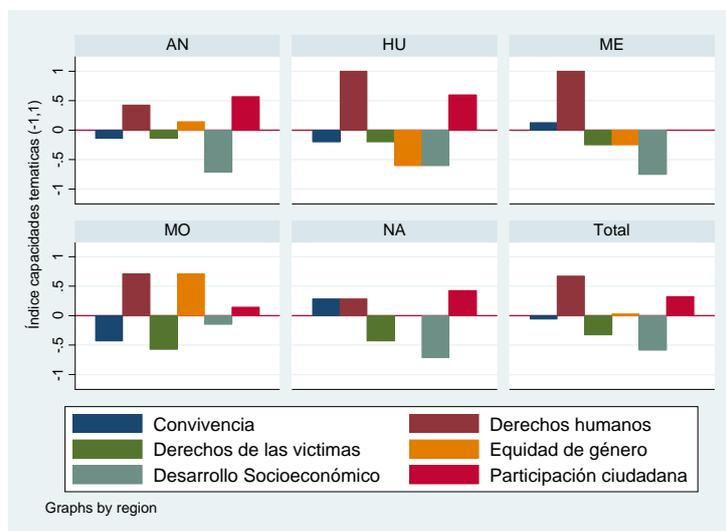
enfoque de género; d) democracia interna; e) nivel de inclusión y toma de decisiones; f) legitimidad, protección y autonomía. Estos temas se analizan a continuación.

5.7.1. Capacidades Políticas

Una sección de la encuesta indagó sobre la percepción de las redes acerca de su nivel de preparación para analizar y emprender acciones en seis áreas temáticas que representan el núcleo del contenido político de la apuesta del programa REDES: convivencia y construcción de paz, derechos humanos, derechos de las víctimas, género, desarrollo socio-económico y participación ciudadana. En primer lugar, a través de esta información es posible identificar las fortalezas y debilidades de las redes entrevistadas en éstas áreas.

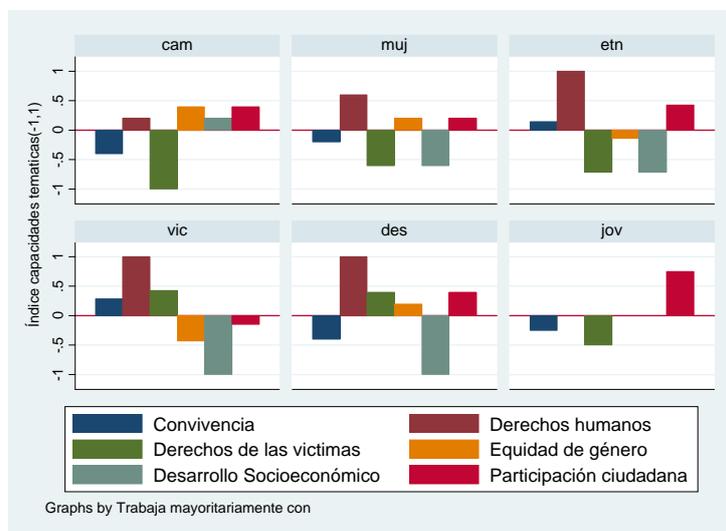
En las **Figura 53** y **Figura 54** se resumen los resultados obtenidos, donde a cada área temática corresponde un índice de capacidad percibida que puede oscilar entre -1 y 1, y es positivo o negativo según si se trata de una fortaleza o una debilidad. En términos generales las redes manifiestan tener capacidades positivas para analizar y emprender acciones en el área de los derechos humanos y la participación ciudadana. Por otro lado, los temas de derechos de las víctimas y particularmente desarrollo socioeconómico son aquellos en que las redes se sienten mayormente debilitadas. Este patrón se repite de manera consistente a lo largo de las 5 regiones donde opera el programa REDES, con la excepción quizás del caso del Meta, donde las capacidades en participación ciudadanas no son positivas.

Los temas de convivencia, resolución del conflicto y cultura de paz, conjuntamente con aquello de equidad de género, presentan en el consolidado total un índice cercano a 0, lo que indica un resultado neutral (ni debilidad ni fortaleza). Sin embargo, esto refleja una mayor heterogeneidad entre regiones. Las redes en Huila se sienten particularmente débiles en cuanto a sus capacidades para manejar el tema de género, mientras en Montes este mismo tema es un elemento de fortaleza. En el tema de convivencia, las opiniones son generalmente neutrales, excepto en el caso de Montes de María donde se percibe una marcada debilidad.

Figura 53. Fortalezas y debilidades temáticas. Total y análisis por región.

El análisis de las capacidades políticas de las redes por población revela también aspectos interesantes (**Figura 54**). El tema del desarrollo socioeconómico es reportado como una debilidad más por las redes de desplazados, víctimas, mujeres y grupos étnicos que por las mismas redes de campesinos. Lo cual nos permite aseverar por un lado que los campesinos están más en las agendas de desarrollo local que los demás sectores de la población, y por otro lado que probablemente el trabajo de las redes de mujeres, desplazados víctimas, indígenas y afro es más de tipo humanitario debido a la coyuntura del conflicto. El trabajo cualitativo confirma que las mujeres reclaman una atención particular con enfoque de género frente al tema de la restitución de tierras y asistencia técnica para desarrollar proyectos productivos con enfoque de género. Muchas de las víctimas mujeres son viudas o están en condición de desplazamiento y el conocimiento sobre la producción de la tierra y los temas de tenencia está en las manos de los hombres.

Figura 54. Fortalezas y debilidades temáticas. Análisis por población.



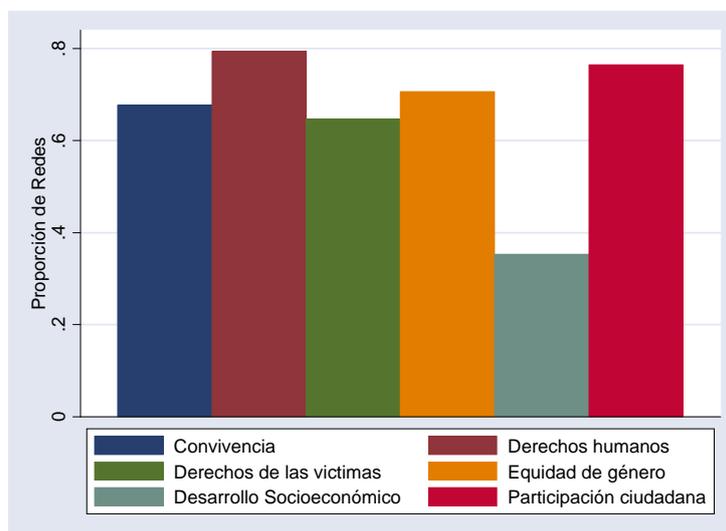
Las redes de desplazados y víctimas reconocen tener capacidades suficientes en los temas de los derechos de las víctimas, mientras son las redes de campesinos, mujeres, jóvenes y grupos étnicos quienes reclaman mayor preparación en esta área. Las redes de mujeres (y de campesinos) consideran el tema de género un área de solidez, mientras las redes de víctimas expresan tener una debilidad en este aspecto. El tema de los derechos de las víctimas, como se ha mencionado anteriormente, no está todavía consolidado en la agenda política nacional y esto dificulta enormemente su visibilización. Por lo tanto la preparación de las redes sobre el marco jurídico referencial específico es baja.

Frente al tema de las capacidades para participación ciudadana, se observa que las redes de jóvenes declaran el índice más alto. Esto nos lleva a pensar que su agenda política los representa como sujetos de participación y se diferencia claramente de las agendas de los otros grupos poblacionales, quienes son mucho más enfocados en temas humanitarios que de participación. Esto se corrobora en campo en los grupos focales, de donde aparece que el interés de los jóvenes en organizarse está directamente orientado hacia el diseño de la política pública de juventud. Significativos son los casos de Nariño y Meta en donde hay avances importantes en el tema. Se puede observar también que la población en condición de desplazamiento ha hecho avances en la participación: en todas las regiones, debido a los recientes autos de la corte constitucional, las administraciones locales están obligadas a dar respuesta efectiva y eficaz a la población desplazada mediante la ejecución directa de recursos para la atención humanitaria a los desplazados. Esto obliga a las administraciones locales a abrir espacios de diálogo y concertación de agendas prioritarias con la población en condición de desplazamiento.

La encuesta explora también cuales actividades las redes han puesto en marcha para fortalecer su capacidad de análisis y acción en las dimensiones políticas estratégicas para REDES, especificando el caso en que estas actividades hayan sido apoyadas por algún actor externo a la red. La **Figura 55** muestra que las actividades de fortalecimiento de las capacidades políticas se han concentrado en los temas de derechos humanos y participación ciudadana; exactamente aquellos en donde las redes manifiestan tener mayores capacidades. Es también preocupante

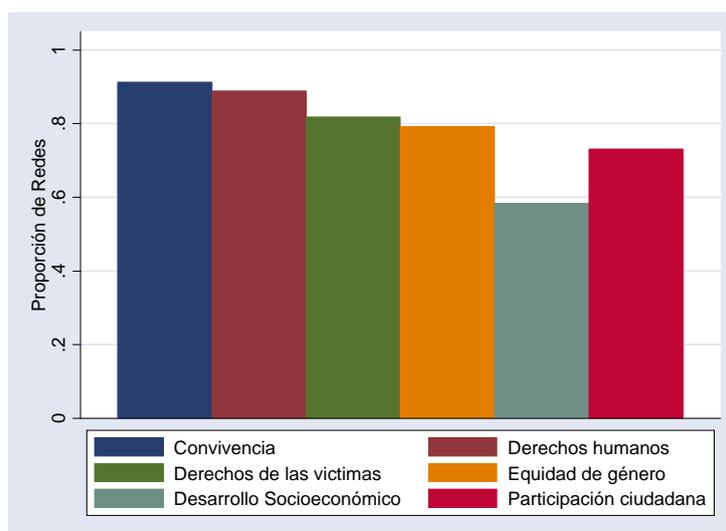
observar que solo el 35.3% de las redes ha realizado alguna actividad de fortalecimiento temático en el área de desarrollo socioeconómico.

Figura 55. Acciones emprendidas para fortalecer la capacidad temática.



Los apoyos de fortalecimiento político por parte de actores externos (Figura 56) siguen un patrón similar, aunque dan al parecer más relevancia al tema de convivencia, resolución del conflicto y cultura de paz con respecto a aquello de participación ciudadana.

Figura 56. Apoyos recibidos para fortalecer la capacidad temática

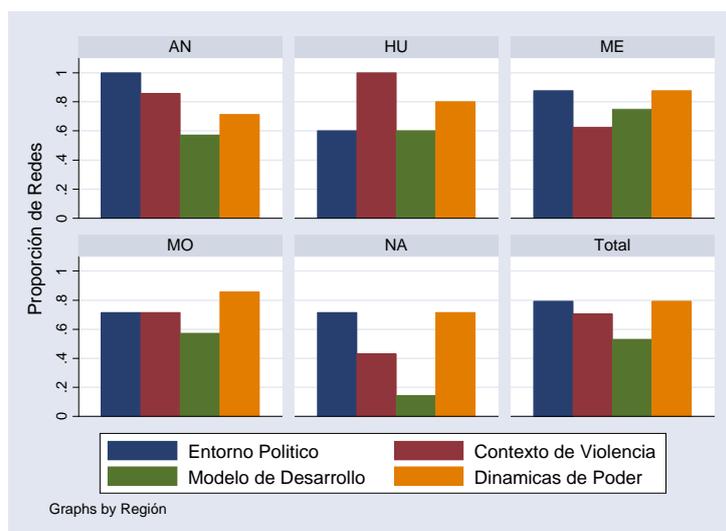


5.7.2. Análisis del Contexto

Según la lógica de acción de REDES, uno de los componentes fundamentales para la construcción de capacidades de acción política adecuadas al territorio es el desarrollo de análisis del contexto con sensibilidad al conflicto. En este sentido en la encuesta de redes se recogió información sobre la participación en espacios de análisis dirigidos a la comprensión del entorno político, el conflicto, el modelo de desarrollo económico local y las dinámicas de poder en los temas sensibles para las redes. La **Figura 57** resume los resultados obtenidos.

El tema del desarrollo económico local parece ser generalmente descuidado, como lo constatan otros resultados que se encuentran a lo largo de este estudio, ya que solo alrededor del 50% de las redes encuestadas manifiesta haber tenido ocasiones de participar en espacio de análisis en este campo durante los últimos 3 meses. Por el contrario, el 79.4% de las redes reportan haber tenido oportunidades de reflexión en el tema de las dinámicas locales de poder y el entorno político. La participación en espacios de análisis del conflicto es más pronunciada en ciertas regiones (Huila y Oriente Antioqueño) y relativamente menos en otras (Meta y Nariño). Igualmente, es de destacar la alta participación en espacios de análisis del entorno político en Oriente Antioqueño.

Figura 57. Participación en espacios de análisis del contexto. Total y análisis por región.



Es de esperarse que una mayor comprensión del contexto lleve a las redes a tener mayor conciencia sobre el potencial efecto de sus acciones sobre las dinámicas del conflicto. En este sentido la encuesta exploró si las redes tuvieran alguna estrategia explícita de “acción sin daño” (**Tabla 13**). Es interesante notar que 8 de las 34 redes encuestadas mostraron no conocer del todo la noción de “acción sin daño”, lo que indica una importante debilidad en sus capacidades para la construcción de paz. Otro gran porcentaje de las redes (16 de 34), aun conociendo el concepto, no tiene alguna estrategia explícita para reflexionar sobre potencial efecto generador de violencia de sus acciones sobre el contexto y limitarlo. Lo cual nos lleva a pensar que la



acción sin daño no parece estar en medio del dialogo de REDES con las redes con las que trabaja; parece pues más un concepto de la institución que un instrumento que genere discusiones.

Tabla 13. Estrategia de Acción sin Daño

La Red cuenta con estrategias de 'Acción sin Daño'	Freq.	Percent
no	16	47.06
si	10	29.41
no sabe que es la acción sin daño	8	23.53
Total	34	100.00

5.7.3. Enfoque de Género

Uno de los ejes transversales de la acción de REDES consiste en promover un enfoque de género integral entre los diferentes actores que articula en los territorios. En Montes de María y Meta en donde se hizo más a fondo el trabajo cualitativo con las mujeres, se observó la importancia de trabajar con los hombres el tema de género, no solo como los derechos de las mujeres sino enfocándose hacia la necesidad de tener un dialogo más horizontal con los hombres y de poder acceder a relaciones que reconozcan las necesidades y diferencias de cada género. A pesar de que el concepto de género es más amplio de la simple participación y representación de las mujeres en los espacios de deliberación y acción, la encuesta de redes se ha centrado esencialmente en esta dimensión.

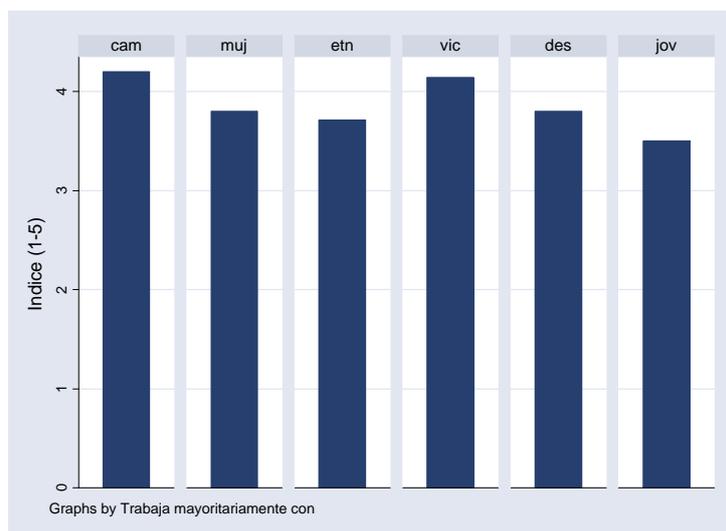
En primera instancia es posible construir un índice que refleja qué tanto las mujeres son adecuadamente representadas y participan activamente en las actividades de la red.³³ Como se observa en la Figura 58, los coordinadores de las redes consideran que la participación y representación de las mujeres es generalmente satisfactoria (3.9 sobre 5). El índice se distribuye de manera homogénea entre regiones, con la excepción de Nariño y Montes de María, donde la percepción de la participación activa de las mujeres algo mayor (alrededor de 4 sobre 5).³⁴

³³ Este índice se basa en la información auto-reportadas por los coordinadores de las redes a la siguiente pregunta “En una escala de 1 a 5, ¿qué tan de acuerdo está usted con la siguiente afirmación?: las mujeres son adecuadamente representadas y participan activamente en las actividades de la Red”.

³⁴ El Índice se construyó a partir de la pregunta “Las mujeres son adecuadamente representadas y participan activamente en las actividades de la red” con rango 1 “Totalmente en desacuerdo” y 5 “Totalmente de acuerdo”. Se Presenta el promedio para región /población

Figura 58. Representación y participación de las mujeres. Total y análisis por región.

La desagregación por tipo de población (**Figura 59**) muestra también que a pesar de alguna variabilidad (se percibe una participación de las mujeres relativamente más alta en las redes de campesinos y víctimas, mientras que en las redes de jóvenes abordar los temas de género parece más complejo) el nivel de participación y representación de las mujeres es generalmente percibida como positivo.

Figura 59. Representación y participación de las mujeres. Análisis por población

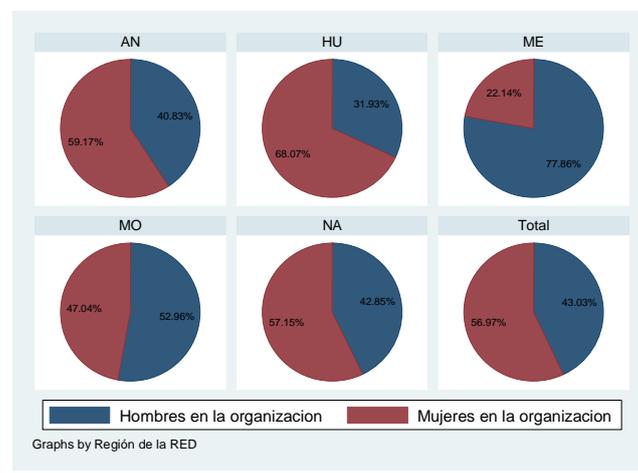
Por población, es interesante observar, en primera instancia, que en las redes de mujeres la percepción de los temas de género es abierta a mucha crítica (el índice es inferior al promedio, **Figura 57**). Algunas mujeres de las redes de mujeres reclaman mayor participación de sus congéneres, como se vio en los grupos focales; sin embargo, las obligaciones económicas restringen la participación de las mujeres, sobre todo las viudas y las mujeres en condición de desplazamiento. Sobre las mujeres en condición de desplazamiento vale la pena decir que

muchas de ellas son madres solteras o madres viudas y por la carga que implica para la mujer responder por los hijos, no pueden dedicar el tiempo necesario para participar en las organizaciones, dadas las múltiples obligaciones no remuneradas que el trabajo comunitario representa.

En el caso de las redes de jóvenes la evidencia cuantitativa sobre percepciones contrasta con algunos elementos de realidad que se pueden extraer del trabajo cualitativo: si bien hay participación de los hombres jóvenes en las redes, las mujeres son bastante más activas en el sentido de que asumen muchos compromisos y se meten de lleno al trabajo de participación política con un cierto entusiasmo particular que no se vio tan evidente en los jóvenes hombres. Esto también se puede entender por que las mujeres organizadas representan en escenarios de conflicto “menor peligro” que los hombres jóvenes organizados. Los hombres jóvenes se mantienen un poco al margen de la visibilización como sujetos políticos, lo que es entendible dado el efecto que la violencia tiene particularmente sobre este grupo (e.g. reclutamiento forzado, falsos positivos).

Al analizar representación y participación de las mujeres en las organizaciones de base que conforman las redes sociales se confirma la tendencia que marca el análisis de las Figuras anteriores. Las mujeres representan el 56.9% de las personas en las organizaciones, llegando en regiones como Huila al 68.0%. En contraste, en el caso del Meta las mujeres logran apenas a un 22.14% de participación.

Figura 60. Participación de mujeres en las organizaciones de base que conforman las redes sociales



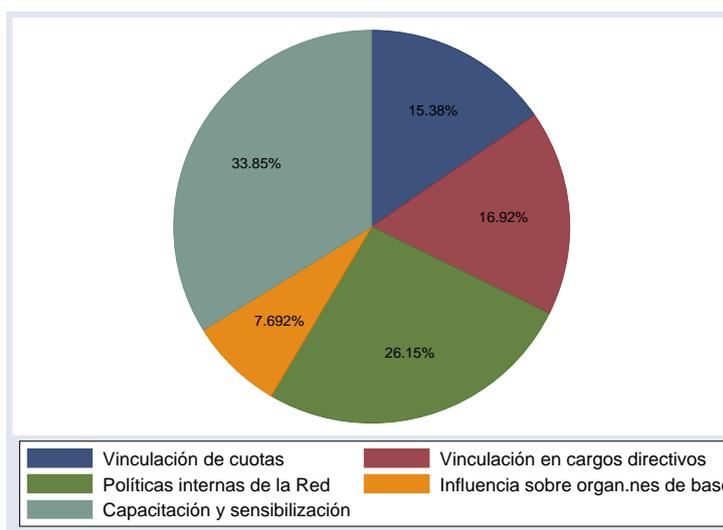
Por su parte, la percepción generalmente muy positiva de la participación de las mujeres en las actividades de las redes está confirmada (**Tabla 14**) por el hecho que la mayoría de éstas incluyen en su gestión alguna práctica explícita para garantizar la equidad de género (79%).

Tabla 14. Prácticas para garantizar la equidad de género

Prácticas de Equidad de género	AN	HU	ME	MO	NA	Total
No	29%	20%	25%	0%	29%	21%
Si	71%	80%	75%	100%	71%	79%

En la **Figura 61** se exploran los diferentes mecanismos y acciones aplicados en las redes encuestadas a éste propósito. La capacitación y sensibilización en temas de género es la estrategia más común (33.85%), seguida por la introducción de políticas y códigos de conducta internos a la red (26.15%), la vinculación de mujeres en los cargos directivos (16.92%) y la vinculación de cuotas de mujeres a la red (15.38%).

Figura 61. Mecanismos para asegurar la equidad de género



A pesar de estos mecanismos, según la información recolectada en campo, las mujeres siguen mencionando estar al margen de las decisiones importantes, no contar con formas verificables de cualificación y por tanto sentirse excluidas de las convocatorias para trabajos estables. Deben dividir su vida entre las labores domésticas, las tareas del trabajo comunitario y de representación política, generando una sobrecarga en sus funciones. Involucrar a sus compañeros o esposos en las labores domésticas no se ha logrado en la mayoría de los casos. En los grupos focales, resultó evidente que las mujeres muchas son madres cabezas de hogar, por que son viudas o por que los compañeros se han ido por varias razones.

**5.7.4. Democracia Interna**

Para las Redes es importante contar con un mecanismo de coordinación y toma de decisión democrática e incluyente. En varias regiones se encuentra que el liderazgo de las redes es concentrado en una persona o un grupo de personas. El 55.88% de las redes tiene una coordinación que rota entre las organizaciones que la conforman, mientras el 35.29% afirma que la coordinación la ejerce una sola instancia propia de la red (Tabla 15).

Los dos extremos son representados por Montes de María, en donde el 100% de las redes se coordinan a través de un mecanismo de rotación, en contraste con Oriente Antioqueño en donde en el 57.14% de los casos una instancia propia de la red ejerce la coordinación.

Tabla 15. Mecanismos de coordinación de las redes

	AN	HU	ME	MO	NA	Total
coordinación se hace rotativa	28.6%	40.0%	50.0%	100.0%	57.1%	55.9%
coordinación la ejerce una instancia de la red	57.1%	60.0%	25.0%	0.0%	42.9%	35.3%
otra forma	14.3%	0.0%	25.0%	0.0%	0.0%	8.8%

Generalmente las redes afirman que ha habido una sucesión de algunos de los roles directivos / las personas a cargo de la coordinación en los últimos tres años (79.41%) pero no de todos (2.94%). Esto muestra que aunque la red es incluyente, existen algunas personas que pueden ser indispensables para la coordinación de la Red o para la organización de la misma (**Tabla 16**).

Tabla 16. Sucesión en los cargos directivos/de coordinación en los últimos 3 años

Todos los cargos	2.94%
Algunos cargos	79.41%
Ningún cargo	17.65%

El 61.76% de las redes tiene algún tipo de estrategia explícita para la identificación de nuevas organizaciones líderes. Haciendo una diferenciación por región se encuentra que para Montes de María es la que tiene la mayor proporción de redes con este tipo de estrategias (85.71%) seguido por Meta (62.5%) (**Tabla 17**).

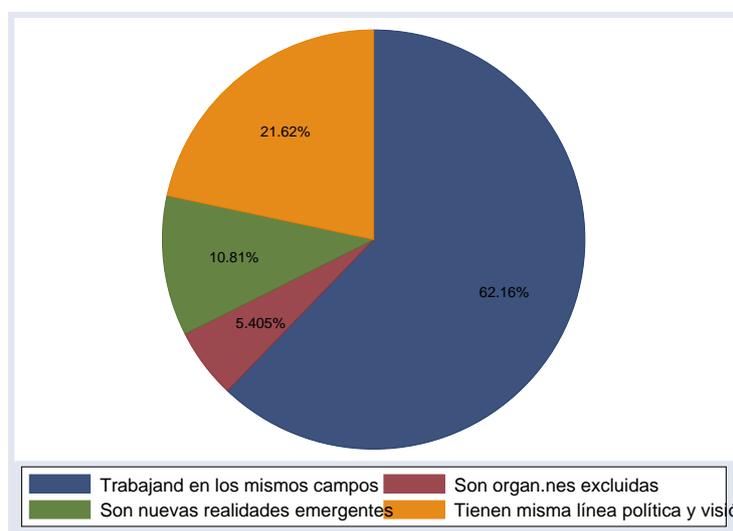
Tabla 17. Estrategia para la identificación de nuevos líderes

¿Cuénta con una estrategia para identificar nuevos líderes?	AN	HU	ME	MO	NA	Total
No	42.9%	60.0%	37.5%	14.3%	42.9%	38.2%

Si	57.1%	40.0%	62.5%	85.7%	57.1%	61.8%
----	-------	-------	-------	-------	-------	-------

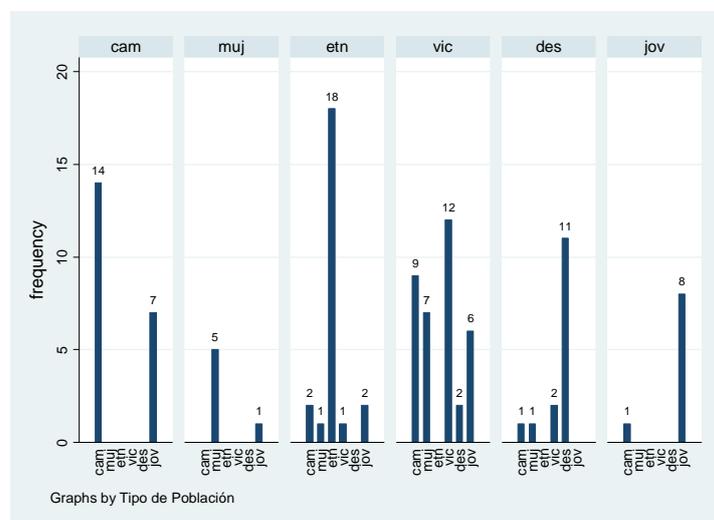
La estrategia para la inclusión de las nuevas organizaciones (**Figura 62**) se fundamenta en algunos criterios generales. El más importante es que las nuevas organizaciones *trabajen en los mismos campos* (62.16%) seguido por la condición que tengan *la misma línea política* (21.6%). Estos altos porcentajes reflejan el hecho que las redes prefieren trabajar con organizaciones cuyas experiencias y visiones sean acorde con los miembros, evitando generar discrepancias. Estrategias de inclusión de nuevas organizaciones por ser *una realidad diferente* y por ser *unas organizaciones tradicionalmente excluidas* son mencionadas conjuntamente por el 16.2% de las Redes, un porcentaje que indica señales de estrategias incluyentes.

Figura 62. Criterios de inclusión de nuevas organizaciones



Como complemento al análisis anterior, se pudo constatar que si bien las redes sociales trabajan mayoritariamente con organizaciones que vinculan la misma población, en algunos casos la participación se extiende a diferentes poblaciones. Se destacan por ejemplo las redes victimas, que incluyen diversas organizaciones de base (campesinos, mujeres, desplazados y jóvenes), igual que las redes de grupos étnicos. Esta diversidad se observa menos en redes de campesinos, mujeres y jóvenes (**Figura 63**).

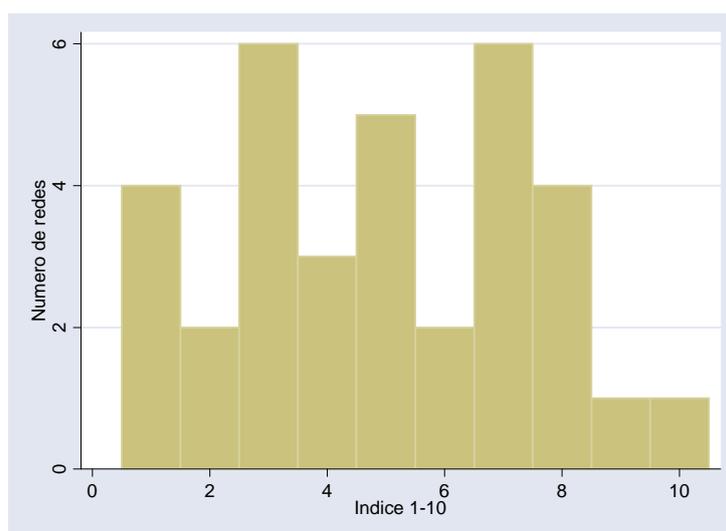
Figura 63. Diversidad de las organizaciones de base que conforman las redes sociales



5.7.5. Nivel de Inclusión y Toma de Decisiones

Para explorar a más profundidad el tema de la heterogeneidad de opiniones, visiones y planteamientos de las organizaciones que conforman las redes se pidió a los representantes valorar la diversidad interna de opiniones utilizando un índice 1 a 10. La distribución de este índice se presenta en la **Figura 64**: el promedio es de 4.94, indicando que las redes tienen generalmente a su interior diferencias importantes de opiniones.

Figura 64. Heterogeneidad en opiniones, planteamientos y visiones



Realizando la desagregación por región (**Figura 65**) se encuentra que las opiniones tienden a ser muy homogéneas en la región de Oriente Antioqueño, en contraste con las regiones de Meta y Nariño que tienen índices superiores a 5.2. En Nariño, bien vale resaltar que los procesos organizativos son diversos y en diferentes momentos en su trayectoria de representación política. También le da un carácter particular la alta presencia de indígenas y afro, entre quienes existe históricamente una relación no solo conflictiva por el tema de la tierra, sino por el manejo de las relaciones con el Estado y las instituciones. En particular, el comité de impulso de las víctimas en Nariño, es de composición diversa y en ese sentido no es tan fácil ponerse de acuerdo.³⁵

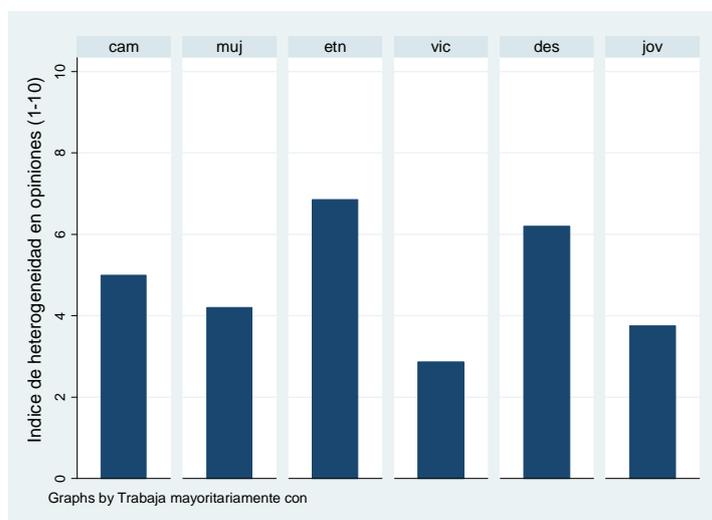
Figura 65. Heterogeneidad en opiniones, planteamientos y visiones. Total y análisis por región.



Realizando la desagregación por población (**Figura 66**) se nota una mayor variación en la información. Las redes de víctimas de la violencia tienen la menor heterogeneidad de opiniones (el índice es de 2.85) y los jóvenes también presentan un valor debajo del promedio (3.75). Estos índices contrastan con el de población étnica (6.85) y desplazados (6.2), que muestran la mayor diversidad en opiniones. Es entendible que los jóvenes, las víctimas y las mujeres tengan menos diversidad de opinión que la población en condición de desplazamiento, los indígenas, los afro y las redes de campesinos, ya que la composición y los intereses de representación e interlocución son diversos al interior de las redes y entre ellas.

³⁵ El índice se construyó a partir de la pregunta “En una escala de 1 a 10 (donde 1 es Muy similares y 10 es muy diversas), cómo definiría la naturaleza de las opiniones, planteamientos y visiones de las organizaciones que participan en la Red?”, y corresponde a los promedios para región /población.

Figura 66. Heterogeneidad en opiniones, planteamientos y visiones. Análisis por población.



Es importante entender si las redes consideran que contar con una mayor diversidad de opiniones trae problemas en la eficiencia o eficacia política de la Red (**Tabla 18**). El 57.1% de las redes cuyo índice de diversidad está por encima de 5 afirman que ésta diversidad constituye un problema tanto para la eficiencia política como para la eficiencia en gestión. Es interesante resaltar que aquellas redes con los índices diversidad más altos (9-10) responden que no es un problema.

Tabla 18. Percepción de la diversidad como un obstáculo

La diversidad de opiniones ha sido un problema para eficacia política y/o eficiencia en la gestión de la Red?	Diversidad de opinión				
	6	7	8	9	9 muy diversas
No	12.5%	25.0%	37.5%	12.5%	12.5%
Si	16.7%	66.7%	16.7%	0.0%	0.0%

A este propósito vale la pena reportar un extracto relativo a la Mesa Humanitaria del Meta en donde se dijo que *“aquí, en la Mesa Humanitaria es el único lugar en donde podemos pelear y dar nuestros argumentos y si bien no nos ponemos de acuerdo, nadie nos mata cuando salimos”*, lo cual reitera dos cosas. La primera es la diversidad de opiniones de la MHM; la segunda es un cierto grado de protección, no solo atribuible a la presencia de PNUD REDES, sino al hecho de que se han reforzado los lazos de confianza al interior de la Mesa, por lo menos en lo que se refiere a temas políticos.

Ante la variación de ideas y de opiniones es importante entender como son tomadas las decisiones de las Redes (**Figura 67**). Se incluyó en la encuesta una pregunta hipotética sobre

quien tomaría decisiones estrategia al interior de la red. En el proceso de consulta sobre las decisiones críticas, los principales actores son las organizaciones de base que conforman la red (35%), los órganos directivos de la red (23.75%), la comunidad (11.25%) y los Asesores externos (11.25%). Ahora bien, quienes toman la decisión final

Figura 68) difiere un poco en proporciones, pero no en el orden. El principal tomador de decisión final son los órganos que representan las organizaciones (52.94%), seguidos por los órganos directivos de la red (35.29%). Las demás instancias tienen un rol de consulta pero no participan en tomar la decisión final.

Figura 67. Actores que se consultan para toma de decisiones estratégicas

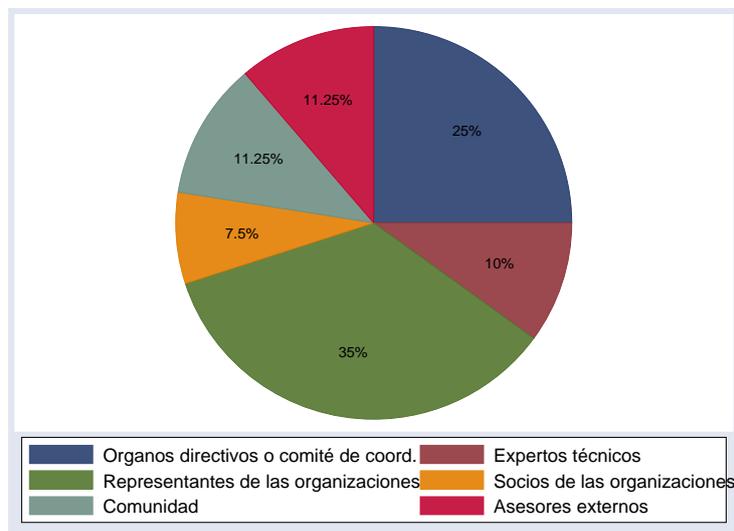
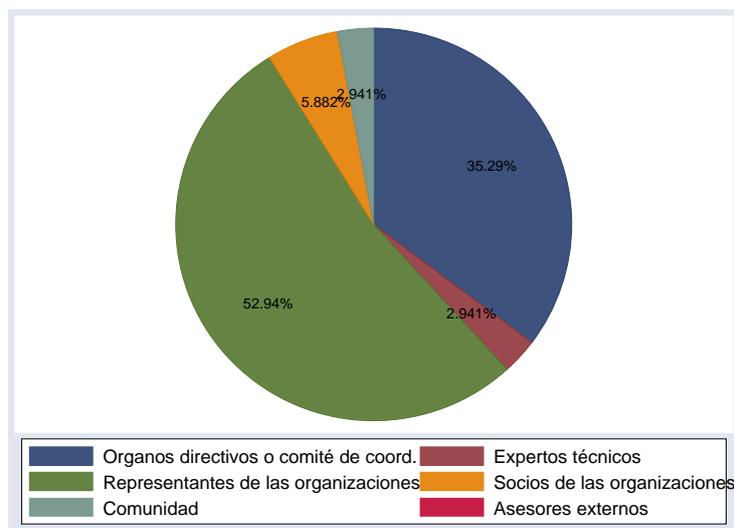


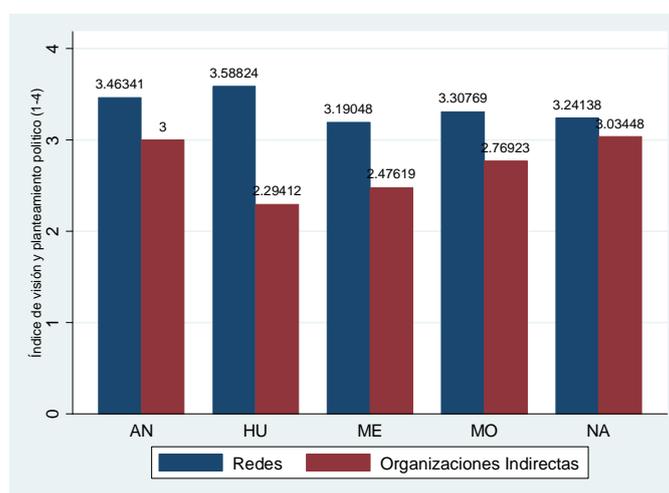
Figura 68. Última instancia para toma de decisiones estratégicas



5.7.6. Legitimidad, protección

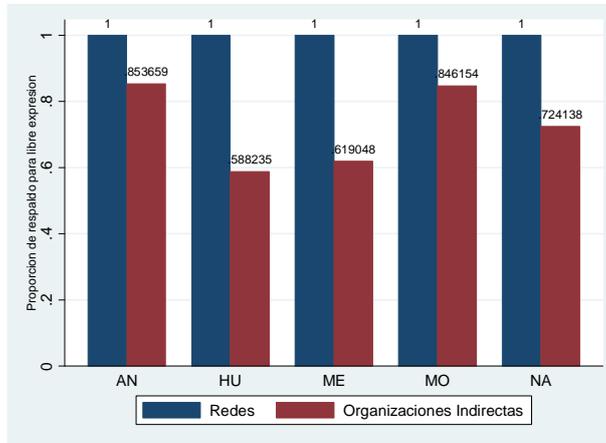
Entre los objetivos primarios del programa REDES está la creación de una sombrilla de protección que permita a las redes de moverse en el territorio en condiciones de seguridad y que fortalezca la legitimidad de sus acciones frente a los actores locales. En una escala de 1 a 4, las redes se sienten en general libres (o muy libres) en promover su visión y planteamiento político en el entorno en que operan (el índice es superior a 3 en todas las regiones). Esta percepción de libertad es inferior cuando se consideran las organizaciones de base que conforman las redes (el índice se ubica en 3 o por debajo en todas las regiones), lo cual puede indicar a manera de hipótesis que la protección que se genera alrededor de las redes sociales no necesariamente se traslada a sus organizaciones de base (**Figura 69**).

Figura 69. Índice de libertad para promover visión y planteamiento político de las redes y las Organizaciones Indirectas



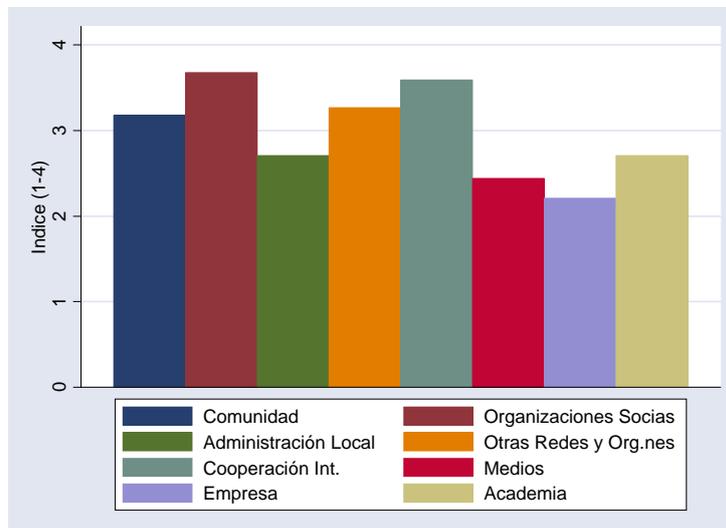
Todas las redes encuestadas reconocen contar con el respaldo de instituciones y organizaciones externas que favorecen su libre expresión y crean un espacio de protección para sus acciones. Dicho respaldo no está igualmente generalizado entre las organizaciones de base que conforman las redes sociales, siendo que en algunas regiones como Huila y Meta solo 58.8% y 61.9% de las organizaciones consideran que cuentan con el respaldo de instituciones para promover libremente su planteamiento político (**Figura 69**).

Figura 70. Respaldo de instituciones y organizaciones externas a las redes sociales y sus organizaciones de base



Los altos niveles de protección que perciben las redes sociales contrastan con cierta heterogeneidad en el nivel de legitimidad, reconocimiento y aceptación de las redes frente a diferentes actores (**Figura 71**).³⁶

Figura 71. Reconocimiento y aceptación de las redes



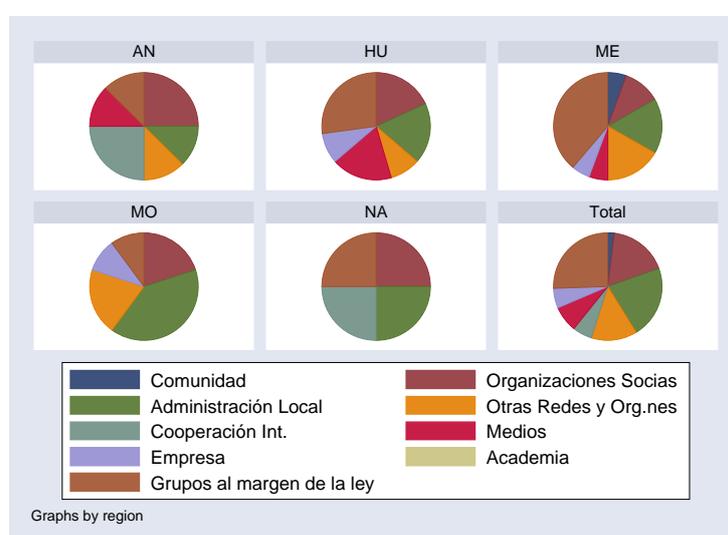
Las redes gozan del más alto nivel de reconocimiento y aceptación entre las organizaciones socias que las componen (3.68 sobre 4), la comunidad (3.18) y la cooperación internacional

³⁶ Usando la información que se obtiene de la pregunta ¿En una escala de 1-4 (donde 1 es Nada y 4 es mucho) cuál es el grado de reconocimiento y aceptación que tiene la Red? Se presenta el promedio total de la respuesta.

(3.25). Lamentan por lo contrario poca aceptación por parte de la academia (2.52), los medios (2.44) y sobre todo la empresa privada (1.78). Al cruzar estos resultados con la distribución de quienes aportan recursos a las redes, se puede decir existe una relación directa entre mayor reconocimiento y aceptación y mayor aporte de los socios externos.

El reconocimiento y aceptación que depende de su visibilidad conjunta y del apoyo internacional no impide tampoco que, a raíz de las actividades que llevan a cabo, las redes tengan conflictos y tensiones con los diversos actores en el territorio (**Figura 72**).

Figura 72. Conflictos y tensiones de las redes. Total y análisis por región.

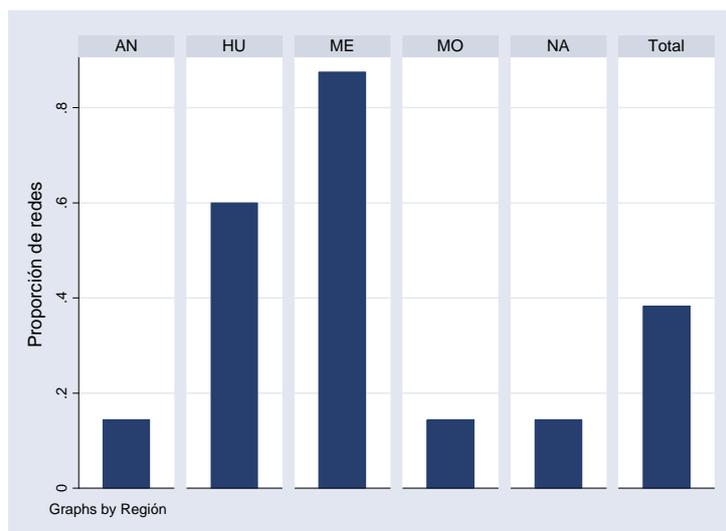


Una proporción alta (32%) de las tensiones reportadas por las redes son esencialmente internas a la sociedad civil, debidas a conflictos entre las organizaciones que componen la red (17.6%) y entre las redes y otras redes o otras organizaciones que trabajan los mismos temas (13.7%). La relación con la administración local es también generadora de conflictos (21.6%), mientras la interacción con la cooperación internacional, empresa, medios y comunidad no es generalmente problemática, en el caso de empresa y medios probablemente porque las relaciones son relativamente escasas. Sin embargo, las redes reportan tener la mayor proporción de sus conflictos con los grupos al margen de la ley.

La tipología de confrontaciones parece responder de manera puntual al contexto de violencia y el accionar de REDES en las regiones (**Figura 73**). El 87.5% de las redes entrevistadas en Meta manifiestan haber tenido conflictos o tensiones con los grupos al margen de la ley, seguidas por las redes en Huila (60%). Por lo contrario, la confrontación con los grupos armados ilegales parece ser muy inferior en los Montes de María, Nariño y Oriente Antioqueño. La **Figura 72** muestra también que las tensiones con la cooperación internacional son particularmente pronunciadas en Nariño y Oriente Antioqueño (25%), mientras que los mayores problemas con

las administraciones locales se registran en Montes de María y Oriente Antioqueño. Las confrontaciones con otras redes y organizaciones que trabajan en temas similares son también muy pronunciadas en Meta y Montes de María.

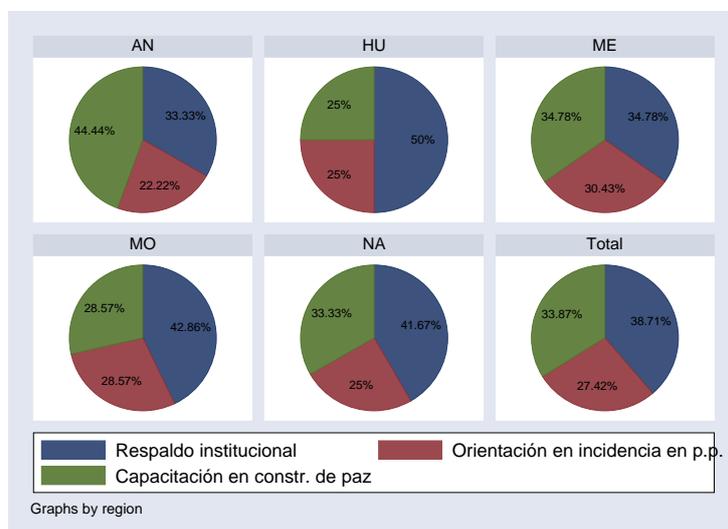
Figura 73. Conflictos y tensiones con los grupos al margen de la ley. Total y análisis por región.



5.8. Acompañamiento de REDES para el fortalecimiento político

Es interesante relacionar el análisis de las fortalezas y debilidades de las redes en la dimensión política con el tipo de acompañamiento que han recibido para su fortalecimiento en este campo por parte del programa REDES. Todas las redes encuestadas han recibido alguna forma de acompañamiento para su fortalecimiento político. La única excepción es el caso de Oriente Antioqueño, donde 30% de las redes no asocian al Programa con este tipo de aporte.

Dentro de las diferentes acciones del programa que se pueden reconducir a dimensiones del fortalecimiento político de las redes, se escogieron tres para observar cómo se componen las acciones de REDES en este campo: respaldo institucional, apoyo político y mediación del sistema de las Naciones Unidas; orientación en temas de incidencia en política pública y; capacitación y/o asistencia técnica en temas de construcción de paz (**Figura 74**).

Figura 74. Acompañamiento de REDES para el Fortalecimiento Político. Total y análisis por región.

Es interesante observar que las acciones de fortalecimiento político de REDES son asociadas principalmente a la creación de unos espacios de protección y respaldo institucional para que las redes puedan existir y funcionar en condiciones de normalidad. Esta dimensión representa el 38.71% de las acciones de fortalecimiento político reportadas por los coordinadores de las redes.

Quizás este es uno de los temas más importante para dimensionar el impacto de la teoría del cambio del programa. Hay dos formas principales para interpretar este acompañamiento: una forma instrumental y el una forma de apropiación. Estas dos formas de acompañamiento se corresponden cada una con uno de los dos contextos. La forma instrumental aplica para Meta y Montes de María, y el segundo tipo de acompañamiento compagina con el modelo de Nariño. Huila está en una fase intermedia del modelo y el acompañamiento es más instrumental.

Cuando hablamos de esta forma instrumental, hacemos referencia al acompañamiento de PNUD como protección o excusa en donde el PNUD REDES tiene un rol protagónico en los procesos organizativos, en este sentido se comporta como un actor en las regiones. Este protagonismo es tanto en el interior de las redes, por ejemplo con conceptos técnicos, en lo financiero con apoyos directos a organizaciones y en lo político como respaldo de las redes para facilitar la interlocución con las instituciones públicas. Este respaldo permite a las organizaciones y las redes tener no solo credibilidad sino hacer una especie de presión para que las instituciones se sientan comprometidas a responder trabajar con las redes y las organizaciones.

En ese sentido el rol que juega el PNUD es protagónico, pero instrumentalizado por las redes y las organizaciones, para poder acceder a espacios que de otra manera no se abrirían debido a la debilidad de la institucionalidad pública. Bajo este enfoque es más fácil separar el acompañamiento en lo político, la construcción de paz y la incidencia en las políticas públicas.



Informe Final

Probablemente la teoría del cambio del programa es menos visible en esta forma de acompañamiento, debido al rol protagónico que juega el PNUD en los procesos.

Por otro lado, hay otro tema que es particularmente complejo en las regiones y es la relación de PNUD con los Programas de Desarrollo y Paz PDP. Dichos programas, comparten varios de los postulados sobre teoría del cambio y están también jugando roles protagónicos en las regiones. Si se observa bien, se tienen entonces tres niveles de agendas políticas: las de las redes y las organizaciones, las de PNUD-REDES y las de los PDP. Estas agendas paralelas generan una especie de confusión al interior de las redes y las organizaciones por que no es claro el papel de cada uno, de hecho lo que se da son niveles de competencia en el acompañamiento de PNUD REDES, y el acompañamiento de los PDP. En Montes de María y Meta, hay redes que dicen no trabajar con los PDP y otras redes en las que un sector trabaja con los PDP y otro sector de la misma red trabaja con PNUD REDES. Eso nos permite aseverar que hay agendas paralelas y contradice la teoría del cambio ya que en el fondo, lo que se pudo constatar en las observaciones y las discusiones con las redes es que *“se está haciendo daño”* separando y generando competencias internas entre las organizaciones y las redes. Como dijeron en varios grupos focales, *las reglas no son claras*.

En el caso de Nariño la forma de acompañamiento es más un proceso de apropiación por que PNUD REDES no es el centro del acompañamiento sino más bien ocupa un lugar al margen de los procesos. No se comporta como actor en el territorio y los protagonistas de los procesos son las organizaciones mismas y las instituciones públicas. Hay una identificación con los procesos y es menos evidente la separación entre los político, la capacidad para construir paz y la incidencia en las políticas públicas. Dicho por los jóvenes: *“No se podría implementar una política departamental sin el apoyo de la gobernación. Porque la gobernación es un aliado estratégico, nosotros sabemos que la cooperación no puede entrar a un país a formular proyectos sin tener el aval de dicho sector, tenemos que mirar que si el PNUD es el corazón, la Gobernación es la cabeza porque todo gira sobre un solo eje.”*

La protección en algunos casos no necesariamente se visibiliza como PNUD sino como acuerdos institucionales de Estado que respaldan los procesos. Dicho en palabras de los jóvenes nariñenses: *“Cuando empezaron las convocatorias para la escuela de formación de jóvenes, para nosotros no era una cortina de protección el PNUD sino al contrario. Hay incidencia de grupos armados de nuestros pueblos y pensábamos que en el caso de tener que responder de dónde somos; estábamos en la encrucijada de decir si somos del PNUD o de la Gobernación o de qué somos? Nos daba miedo, porque si decimos somos del PNUD nos van a decir: vengan para acá...por el contrario si no somos del PNUD vamos a estar expuestos Entonces entre todos decidimos que íbamos a decir siempre que somos de las Alcaldías de cada pueblo y que esto era un programa de la Gobernación que apoyaba el PNUD y la Agencia Catalana de cooperación y es así como nos identifican”*.

Analizando región por región, el programa está más asociado con el respaldo institucional en Huila, donde las comunidades, las organizaciones de base y las redes fueron estigmatizadas una vez se levantó la zona de despeje para los diálogos de paz. Con la entrada del Plan Patriota o la retoma de la zona de distensión, se generó una persecución política muy fuerte de parte del



ejercito a todas las formas de organización o representación política de la sociedad civil. En ese sentido, recuperar los espacios de diálogo y representación para las organizaciones y las redes ha sido un arduo trabajo en cual el PNUD ha acompañado directamente como cortina de protección. Están presentes en la región ACNUR y OACNUDH, que también acompañan a las organizaciones en sus procesos de representación política. En el caso de Huila como Meta y Montes de María se puede decir que se ha instrumentalizado el acompañamiento, pero la diferencia es que PNUD en Huila no se comporta como actor en el territorio, ya que no tiene agenda con cada organización o red que apoya. Se ha concertado un Plan Operativo Anual con las redes, pero este plan corresponde a una serie de acuerdos y alianzas estratégicas basadas en la construcción colectiva del territorio. El PDP en Huila que es representado por HUIPAZ, que efectivamente tiene su agenda propia y ejecuta los recursos sin arreglos institucionales y sin mayor respaldo de las organizaciones y las redes.

La segunda cifra aparece reportada en Montes de María, en donde la presencia paramilitar también estigmatizó todas las formas de organización como “terrorismo”. En los grupos focales, con campesinos, mujeres y afro descendientes, la frase repetida frente al apoyo recibido por REDES fue: “*es gracias al PNUD que pudimos volver a reunirnos*” ya que las organizaciones fueron estigmatizadas de tal manera que cualquier forma de representación política o discusiones sobre derechos humanos, era visita como discursos guerrilleros y a mucha gente desaparecieron. El papel del PNUD es instrumentalizado por las organizaciones y en el caso de los afro, los campesinos, sectores de las mujeres, el comité de impulso de las víctimas y los indígenas dicen no querer trabajar con la Fundación Red Montes de María (PDP) por que el PDP no da la suficiente autonomía y no representa un respaldo tan importante como PNUD a la hora de construir acuerdos bien sea con las instituciones o entre organizaciones.

En tercer lugar está Nariño, en donde el conflicto está en el pleno de su intensidad y multiplicidad de actores. En este medio las organizaciones y redes están en plena formulación de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo de la Gobernación. En el caso de la red de jóvenes, por ejemplo, el tema de la protección se construye sobre un acuerdo de instituciones que permite a los jóvenes representarse como proceso organizativo visible, con una identidad determinada y sin dependencia del sistema de Naciones Unidas como protección. Su agenda política es su protección. Esto determina enormemente el tipo de acompañamiento recibido por el programa. Se juntan los tres niveles de incidencia que constituyen la teoría de cambio del programa: la dimensión pública inscrita en la responsabilidad institucional, la dimensión organizativa meso representada en la red y la dimensión organizativa de la base representada en la apropiación colectiva e individual del proceso. Mujeres, indígenas, afro, campesinos, víctimas tiene una lectura similar del proceso ya que REDES no tiene agenda y no protagoniza ningún proceso, acompaña política, técnica y económicamente, manejando los tres niveles de incidencia.

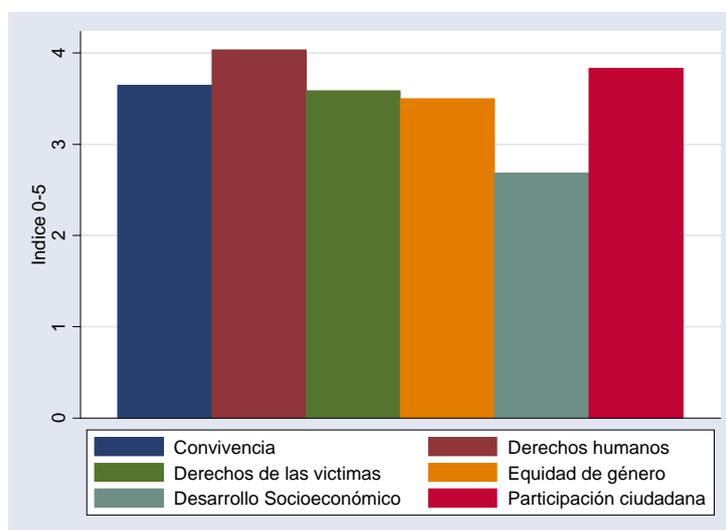
En segunda instancia, las redes reconocen un aporte importante del programa en el tema de la adquisición de capacidades para la construcción de paz (33.87% de las acciones reportadas en agregado). Esta dimensión se convierte en la acción de fortalecimiento político más importante del programa en Oriente Antioqueño (44.44%). La orientación para la incidencia en política pública cobra generalmente un papel secundario, con la excepción quizás de Meta y Montes de

María donde llega a representar casi un tercero de las acciones de fortalecimiento político apoyadas directamente por REDES.

Esto se puede entender por el papel protagónico que ejerce el PNUD en ambos territorios. Manejar su propia estrategia de intervención en los territorios, y distinta del agenda de los PDP, permite al Programa ocupar un “rol mediador” entre las organizaciones y las redes. Sin embargo, para la teoría del cambio, esta mediación y los altos índices de construcción de paz en Montes y Meta pueden ser leídos como una forma de aceptación por comodidad, y no necesariamente la construcción de procesos territoriales autónomos.

Una pregunta específica indaga también sobre la importancia del acompañamiento que brinda por REDES en las seis áreas políticas. Los resultados se reportan en la Figura 75 y se basan en un índice que va de 0 a 5 para cada dimensión temática.³⁷ La percepción es relativamente homogénea y positiva en todos los temas, con excepción del área de desarrollo socioeconómico, donde las redes expresan que el acompañamiento de REDES no ha sido particularmente importante (2.7 sobre 5). Se destaca también el área de derechos humanos, con respecto al cual las redes reportan haber recibido un apoyo muy importante por parte de del programa (4 sobre 5).

Figura 75. Importancia del acompañamiento temático recibido por REDES

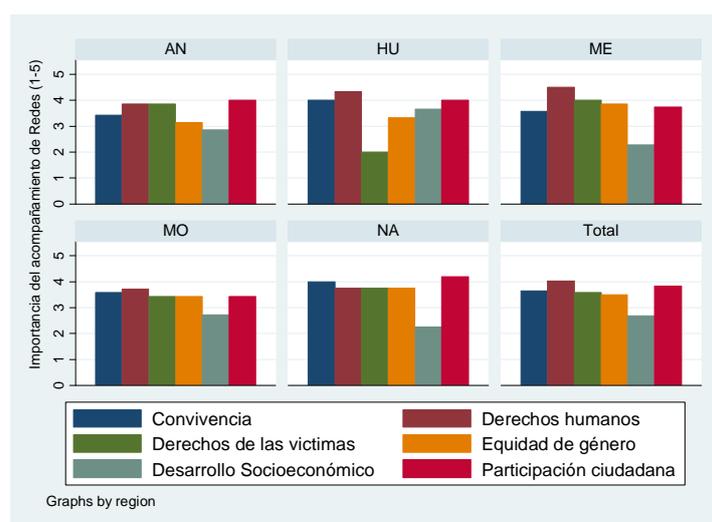


El análisis del índice desagregado por región indica ciertos patrones de interés (**Figura 76**). La importancia del apoyo de REDES en el tema de desarrollo socioeconómico es generalmente

³⁷ Se calculó a partir de la pregunta “En una escala en donde 1 es Poco importante y 5 es Muy importante ¿Qué tan importante ha sido para la Red el acompañamiento para el manejo de los siguientes temas”, y corresponde a los promedios para región/población.

considerada pequeña (inferior a 3), con excepción del caso del Huila donde el índice es un punto mayor que el promedio total. En contraste, el acompañamiento de REDES en el tema de derecho de las víctimas es considerado particularmente insatisfactorio en Huila (2 sobre 5). El acompañamiento de REDES en temas de derechos humanos en Meta y Huila y de participación ciudadana en Nariño manifiesta los niveles más altos de importancia percibida (respectivamente 4.5, 4.3 y 4.2 sobre 5).

Figura 76. Importancia del acompañamiento temático recibido por REDES (Índice 0-5)



Estos resultados son compatibles con el acompañamiento de REDES en cada región. En Meta y Huila el acompañamiento en temas de derechos humanos por ejemplo es muy presente en la descripción del modelo. En Meta parte del acompañamiento político se ha dado a través de la Mesa Humanitaria, que como dicen las redes de la mesa, “*es gracias a la mesa humanitaria que se pudo empezar a hablar de derechos humanos en la región*”. En Huila y Caquetá el coordinador territorial ha hecho un esfuerzo por acompañar mediante misiones humanitarias y visitas en campo a las poblaciones vulneradas en sus derechos por el Ejército o los grupos armados ilegales. Sin embargo, el desarrollo de la agenda de víctimas sigue siendo una carencia en todos los territorios.

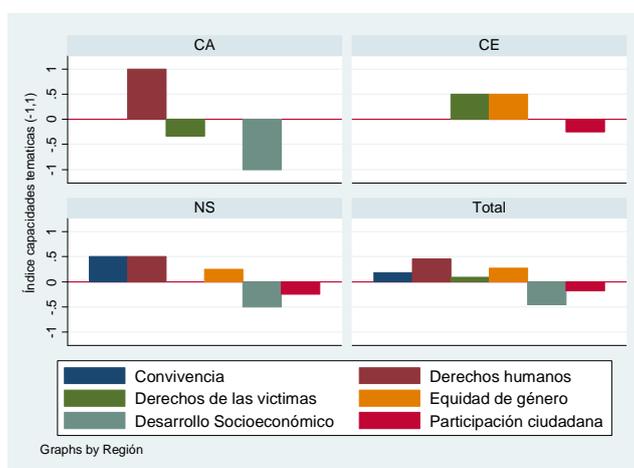
La poca importancia del tema de desarrollo es evidente a lo largo de la línea de base y se puede interpretar desde dos puntos de vista. Por un lado se trata seguramente de respuesta coyuntural a la crisis humanitaria de las regiones, lo que ha llevado a enfocar la atención en el fortalecimiento de las capacidades de las redes para moverse en el marco de los derechos humanos. Por otro lado es preocupante que el PNUD deje de lado un aspecto tan central de su mandato misional, que tiene que ver con los modelos de desarrollo, para enfrentar la crisis humanitaria.

5.9. Fortalecimiento político de las redes sociales en regiones de control

Las fortalezas y debilidades temáticas de las redes en las regiones de control no son muy diversas a aquellas observadas en los territorios REDES. Para el caso de Caquetá, los Derechos

humanos representan la mayor fortaleza, y el desarrollo socioeconómico la principal debilidad. En el caso de César, se evidencia una debilidad en la participación ciudadana, mientras Norte de Santander tiene fortalezas en convivencia y derechos humanos, como debilidades en desarrollo socioeconómico y participación ciudadana (**Figura 77**).

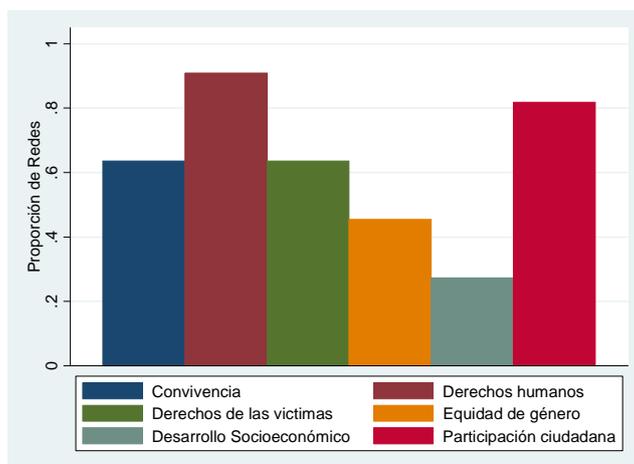
Figura 77. Fortalezas y debilidades temáticas de las redes sociales en regiones de control



En cuanto a las actividades realizadas por las redes para consolidar su capacidad temática, se encuentran principalmente actividades en Derechos Humanos (90.9%) y Participación Ciudadana (81.8%). Dentro de las menos realizadas están actividades en temas de equidad de género (45.4%) y desarrollo socioeconómico (27.2%)

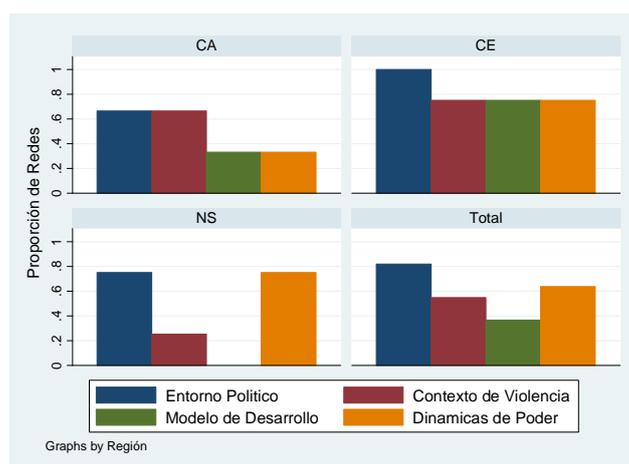
Figura 78. Acciones emprendidas para fortalecer la capacidad temática.

Informe Final

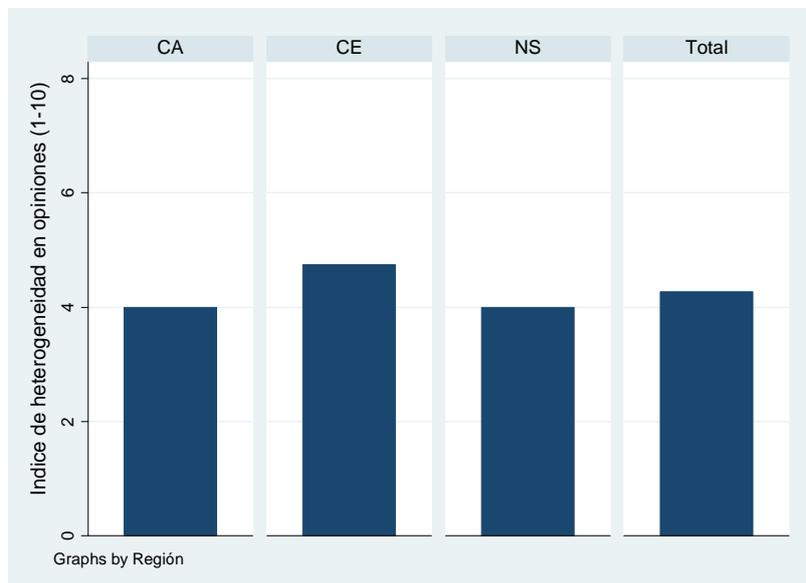


Adicionalmente, en los últimos seis meses las redes reportan haber realizado actividades de análisis del contexto, principalmente relacionadas con el análisis entorno político (81.8%). En el caso de César todas las redes afirmaron realizar este tipo de actividades. Contrariamente, pocas las redes sociales de control asisten a espacios de análisis sobre el modelo de desarrollo (36.3%), y en el caso de Norte de Santander éste tipo de instrumento no fue utilizado por ninguna. (Figura 79).

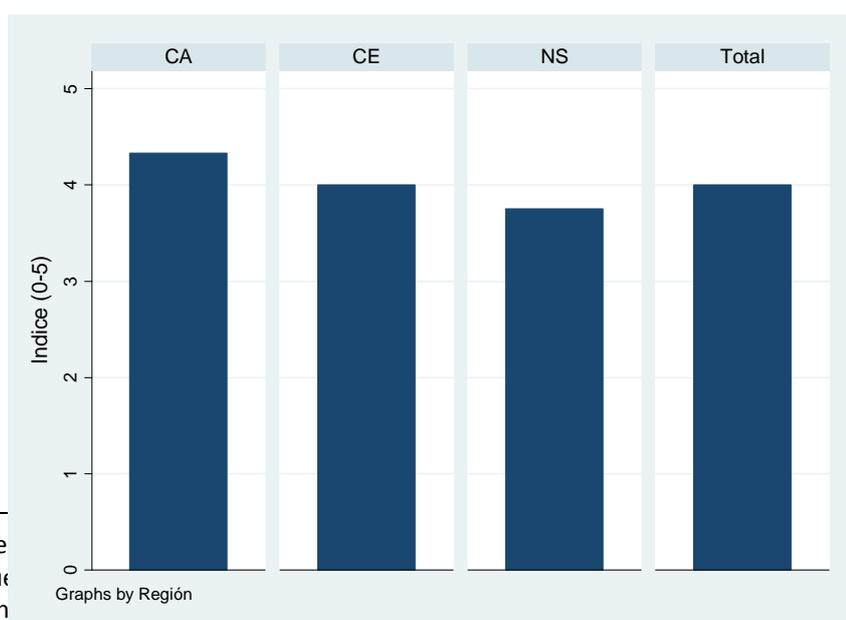
Figura 79. Participación en espacios de análisis del contexto en regiones de control.



Se observó también que la heterogeneidad en las opiniones al interior de las redes sociales de control tiene un nivel moderado: utilizando un índice de heterogeneidad de las opiniones entre 1-10, el promedio se encuentra en 4.2. Desagregando los resultados por regiones se presenta un comportamiento muy similar al del total.

Figura 80. Heterogeneidad de opiniones, planteamientos y visiones de las redes sociales en regiones de control.

En cuanto al tema de enfoque de género, según los representantes de las redes de control las mujeres están representadas de manera satisfactoria. El promedio del índice³⁸ es de 4 (sobre 5). La desagregación por región se encuentra que el índice no varía considerablemente

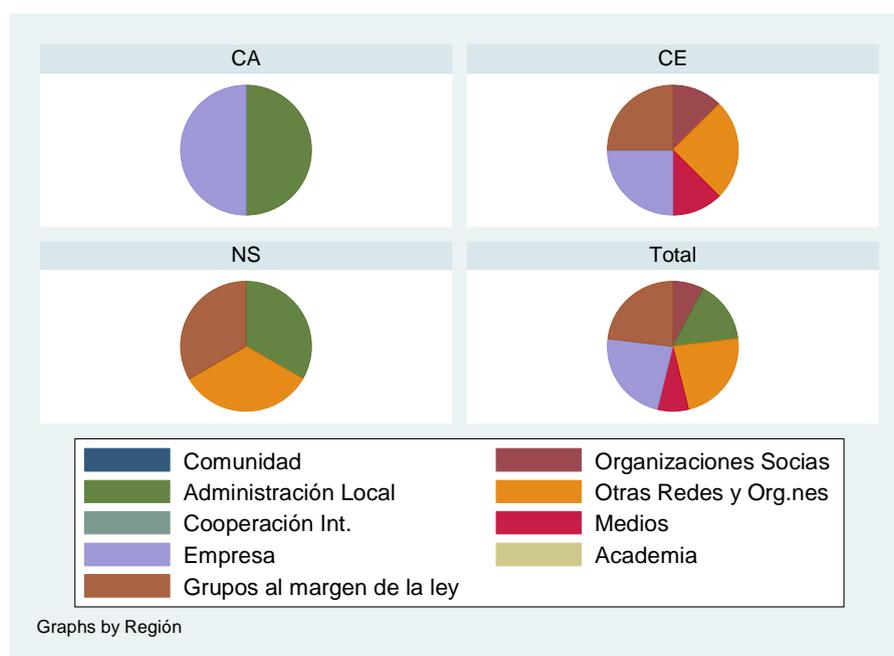
Figura 81. Representación y participación de las mujeres para redes de control. Total y análisis por región

³⁸ El índice en desacuerdo afirmación actividades de la red.

es totalmente uientes en las

Dentro de los conflictos que las redes en las regiones de control reportan, se encuentra mucha heterogeneidad, es decir que en cada región parecen ser más comunes algunos tipos de conflicto particular. En el caso de Caquetá las tensiones de las redes son con la empresa privada y la administración local, mientras que en Norte de Santander los enfrentamientos son más comunes con los grupos al margen de la ley, así como existen tensiones con las administraciones locales y otras redes. En César adicionalmente se registran conflictos con los medios y las organizaciones socias (**Figura 82**).

Figura 82 . Conflictos y tensiones de las redes. Total y análisis por región



6. RESULTADOS. ALIANZAS³⁹

Como se mencionó en el marco conceptual, REDES se propone impulsar, facilitar y consolidar colaboraciones interinstitucionales con el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional y demás actores legítimos relevantes en el territorio con el objetivo de fortalecer las capacidades locales de construcción de la paz. Las alianzas interinstitucionales elevan los alcances de las organizaciones y permiten una mayor visibilización de las mismas, reduciendo al mismo tiempo

³⁹ Este capítulo solo incluye la descripción de los resultados cuantitativos. Queda pendiente la integración con la evidencia cualitativa.



su vulnerabilidad frente al conflicto. Al involucrar al tiempo un grupo de organizaciones e instituciones y conectarlas entre sí, se crea una masa crítica para el cambio. En el caso de las organizaciones de base se promueve su convergencia o alianza en redes sociales, mientras que en el caso de redes sociales ya constituidas se favorece su consolidación e interlocución con otros actores públicos y privados.

En esta sección se presentan los indicadores de línea de base que buscan medir si el acompañamiento de REDES propicia la articulación/interlocución de las redes sociales con las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. Se explora el número de contactos que existen y se cualifica las relaciones que se construyen en dimensiones como las motivaciones, el tiempo, la confianza, los beneficios que se generan, las temáticas que se trabajan, y los obstáculos que limitan las relaciones, entre otros.

6.1. Alianzas con las instituciones públicas

En la descripción de la situación actual de las alianzas de las redes sociales y las instituciones públicas se combina información suministrada por las propias redes, sus organizaciones sociales y las instituciones públicas del orden departamental y municipal que fueron encuestadas.

6.1.1. Tipo de relacionamiento y magnitud

Un alto porcentaje de las redes sociales acompañadas por REDES mantienen contacto o relación con instituciones públicas, siendo mayor con las del orden municipal y departamental (91.1% y 88.2% de las redes, respectivamente) que con las de orden nacional (61.7% de las redes). Por región, Oriente Antioqueño y Nariño reportan el mayor relacionamiento a todos los niveles. Mientras que en Montes de María el relacionamiento con instituciones públicas es el más bajo a todos los niveles, lo cual puede estar asociado con la falta de credibilidad institucional, por razones expuestas anteriormente. Y en Meta se destaca que hay una mayor relación con las instituciones del orden departamental frente a las municipales, en parte debido a que la Mesa Humanitaria es una plataforma de carácter departamental, con muy pocas alianzas a nivel municipal y local (**Tabla 19**).

Tabla 19 Contacto o relación con instituciones pública del orden municipal, departamental y nacional

Contacto o Relación de Orden:	AN	HU	ME	MO	NA	Total
Del orden nacional (Presidencia, Ministerios, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación).	71%	60%	50%	57%	71%	62%
Del orden departamental (Gobernación, Defensoría Regional, Procuraduría provincial)	100%	80%	100%	57%	100%	88%
Del orden municipal (Alcaldía, Personería, Defensoría Comunitaria)	100%	100%	88%	71%	100%	91%

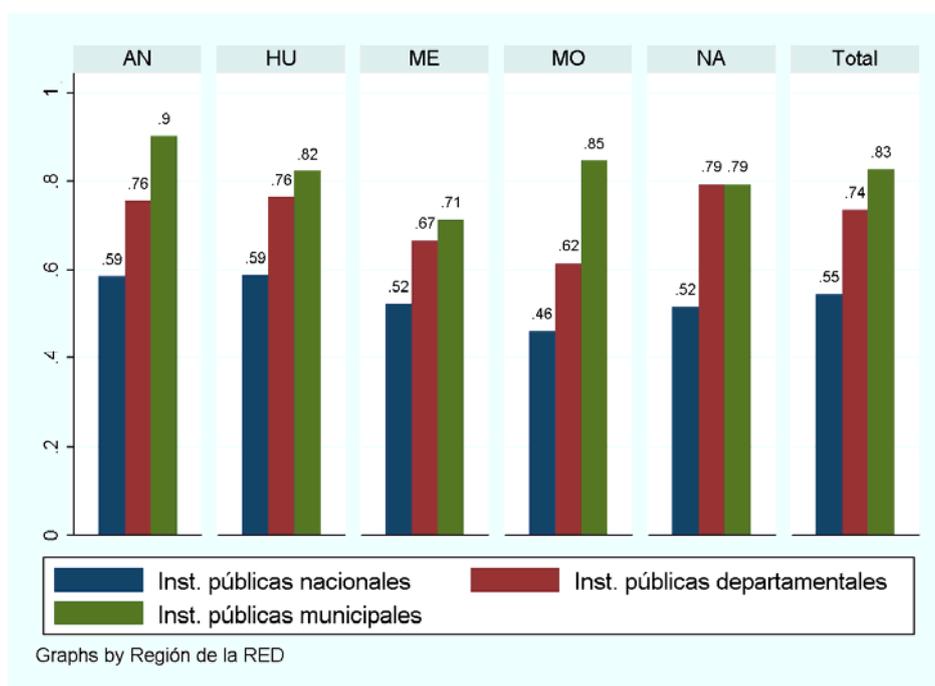
Por población, las redes sociales de víctimas, grupos étnicos y mujeres mantienen una relación comparativamente menor con las instituciones públicas. En el caso de las redes de víctimas se resalta que existe una mayor relación con las instituciones públicas del orden nacional y departamental (85.7%), frente a las de nivel municipal (71.4%). En las redes de grupos étnicos y mujeres es menor el relacionamiento con instituciones públicas del orden nacional, siendo sustancialmente bajo en el caso de mujeres (20.0%) (**Tabla 20**).

Tabla 20. Contacto o relación con instituciones pública del orden municipal, departamental y nacional por población

Contacto o Relación de Orden:	cam	muj	etn	vic	des	jov
Del orden nacional (Presidencia, Ministerios, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación).	80%	20%	71%	86%	60%	50%
Del orden departamental (Gobernación, Defensoría Regional, Procuraduría provincial)	100%	60%	86%	86%	100%	100%
Del orden municipal (Alcaldía, Personería, Defensoría Comunitaria)	100%	100%	86%	71%	100%	100%

La alta relación con instituciones públicas se mantiene al analizar las alianzas que tienen las organizaciones de base que conforman las redes sociales, con el mismo orden de importancia: instituciones municipales (83.0%), departamentales (74.9%) y nacionales (55.0%). La misma tendencia se mantiene en general por regiones.

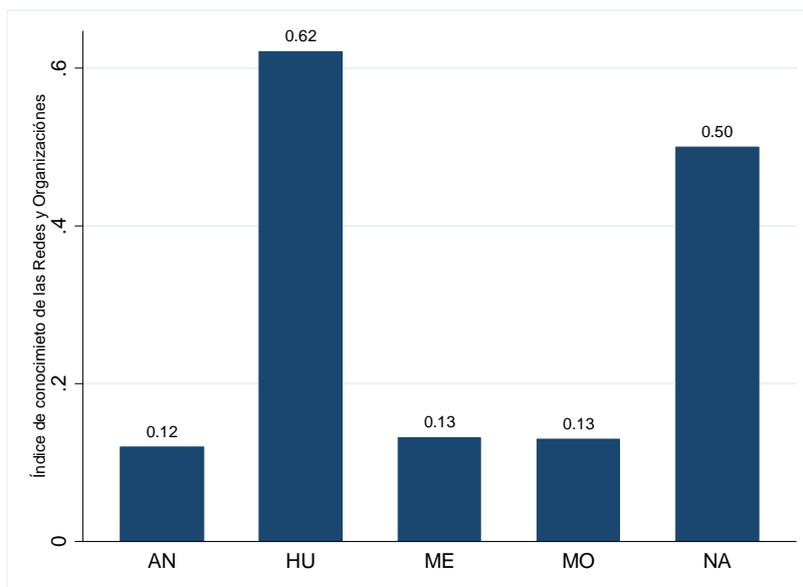
Figura 83. Interlocución de las organizaciones de base con instituciones públicas



Así mismo, este alto relacionamiento de las redes sociales y las organizaciones de base se pudo constatar en las encuestas dirigidas a las instituciones públicas del orden departamental y municipal. En promedio, el 73% afirmaron interactuar con redes sociales, y casi todas tienen contacto con organizaciones de base (95%).

Cabe anotar que estas instituciones públicas encuestadas reportaron un reconocimiento relativamente bajo de las redes sociales y organizaciones de base que son acompañadas por el Programa, aunque hay diferencias regionales. Específicamente, se les suministró a los funcionarios una lista de redes sociales y organizaciones de base acompañadas por el Programa en cada región y se les preguntó si en la institución las conocían o no. Los resultados reflejan que Huila es la región en donde las instituciones públicas afirman conocer un mayor número de las redes y organizaciones acompañadas por el Programa (62%), seguido por Nariño (50%). En las demás regiones, reportaron que conocen un menor número de redes y organizaciones (12-13%).

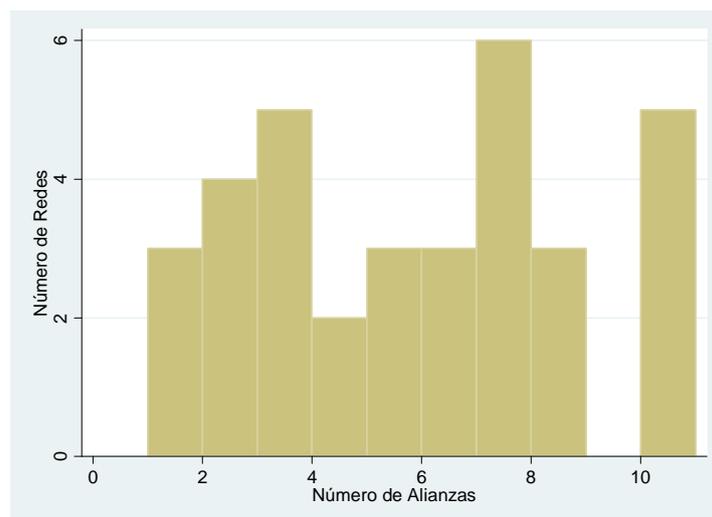
Figura 84 Reconocimiento de las redes por parte de las instituciones



Por su parte, con el propósito de tener un orden de magnitud del relacionamiento entre redes sociales e instituciones públicas, se preguntó a las redes sociales con cuáles instituciones públicas del orden nacional, departamental y municipal mantienen alguna relación, con base en una lista de 11 instituciones. Los resultados muestran que existe una amplia dispersión, es decir, que hay redes que mantienen relación con muchas instituciones (6 instituciones o más), pero al mismo tiempo existen otras que se relacionan con pocas instituciones públicas (5 instituciones o menos) (**Figura 85**); en general el promedio es de 5.5 instituciones. Adicionalmente, se

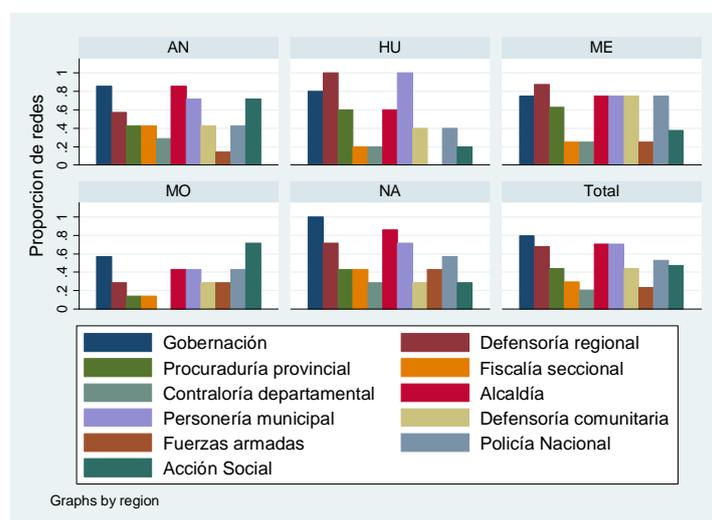
encontró nuevamente que las redes sociales de Montes de María se relacionan con menos instituciones públicas (3.7).

Figura 85 Número de institucionales públicas con las que tienen relación las redes sociales



Por tipo de institución, se observa que entre el 60% y el 80% de las redes sociales acompañadas por REDES mantienen relación a nivel departamental con la Gobernación y la Defensoría del Pueblo, y a nivel municipal con la Alcaldía y la Personería Municipal.⁴⁰ En un orden menor (45% de las redes), tienen contacto con la Procuraduría Provincial la Defensoría Comunitaria, la Policía Nacional y la Acción Social. Se tiene relativamente poco contacto con la Contraloría Departamental, las Fuerzas Armadas y la Fiscalía Seccional.

⁴⁰ Se observa que la relación de las REDES con Gobernaciones es levemente superior (10 puntos porcentuales) que con las Alcaldías, posiblemente esto asociado al hecho de que hay mayor apertura y obligatoriedad para los departamentos que para la alcaldías a la hora de diseñar las políticas públicas. También puede estar relacionado con el hecho de que los presupuestos que se manejan a nivel departamental son mayores en la mayoría de los casos, exceptuando las alcaldías que reciben regalías directamente.

Figura 86 Redes sociales que tienen contacto con institucionales públicas por región. Total y análisis por región.

El análisis región por región indica que el comportamiento de las relaciones es bastante heterogéneo, lo cual se puede contrastar con las diferencias en el acompañamiento en cada región. En Huila, el relacionamiento con el ministerio público, representado en la Defensoría y la Personería municipal, es superior incluso a aquello con la Gobernación. Posiblemente es a través de éstos canales municipales que las redes han intentado hacer la incidencia en la política pública. Es de resaltar que en Huila no hay registro de relación con las fuerzas armadas, como si lo hay en las otras regiones. Este distanciamiento pudo originarse en parte a partir de la recuperación de la zona de distensión por parte del Ejército.

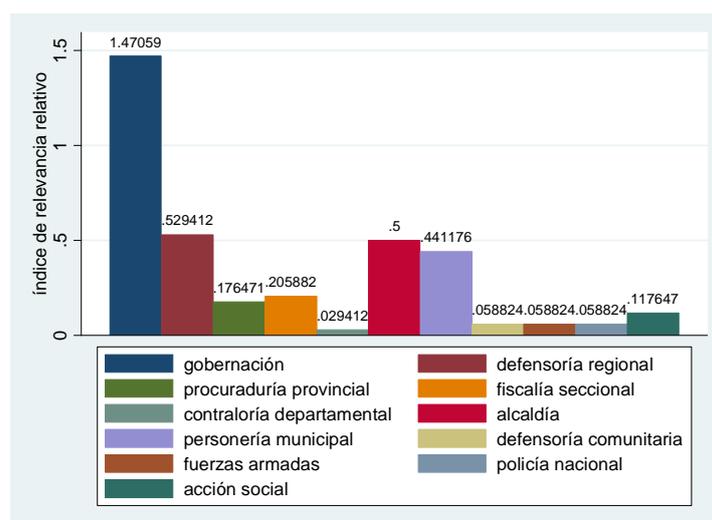
En Montes de María, es interesante el mayor índice de relacionamiento con Acción Social, quien está encargada del tema de atención a población vulnerable, desplazados y víctimas. En entrevistas y grupos focales se pudo constatar cierta preferencia de las redes a trabajar con este tipo de instituciones del orden nacional, en parte porque en alguna medida los funcionarios del nivel local y regional son vistos como funcionarios clientelistas, lo cual desdibuja el sentido de su participación como interlocutores válidos.

En Nariño en contraste, se registra el más alto índice de trabajo con la gobernación y las alcaldías, lo cual reitera el modelo de acompañamiento del programa y ratifica el interés de la gobernación por ejercer sus funciones en el ejercicio del poder público de una manera participativa. Si bien en algunos municipios las redes no han obtenido una respuesta positiva para el trabajo con las alcaldías, se pudo constatar en campo que la respuesta de la mayoría de las alcaldías frente a los procesos organizativos de las diferentes redes ha sido generalmente positiva.

Como parte del ejercicio de levantamiento de la línea de base, se pidió también a los representantes de las redes sociales priorizar las instituciones más relevantes en su interacción

con el sector público. Gobernación (Índice=1.47), Defensoría Regional (0.52), Alcaldía (0.5) y Personería (0.44) son las más importantes. Las menos relevantes son también aquellas con las que tienen menor contacto: Policía, Contraloría y Defensoría Comunitaria (**Figura 87**).⁴¹

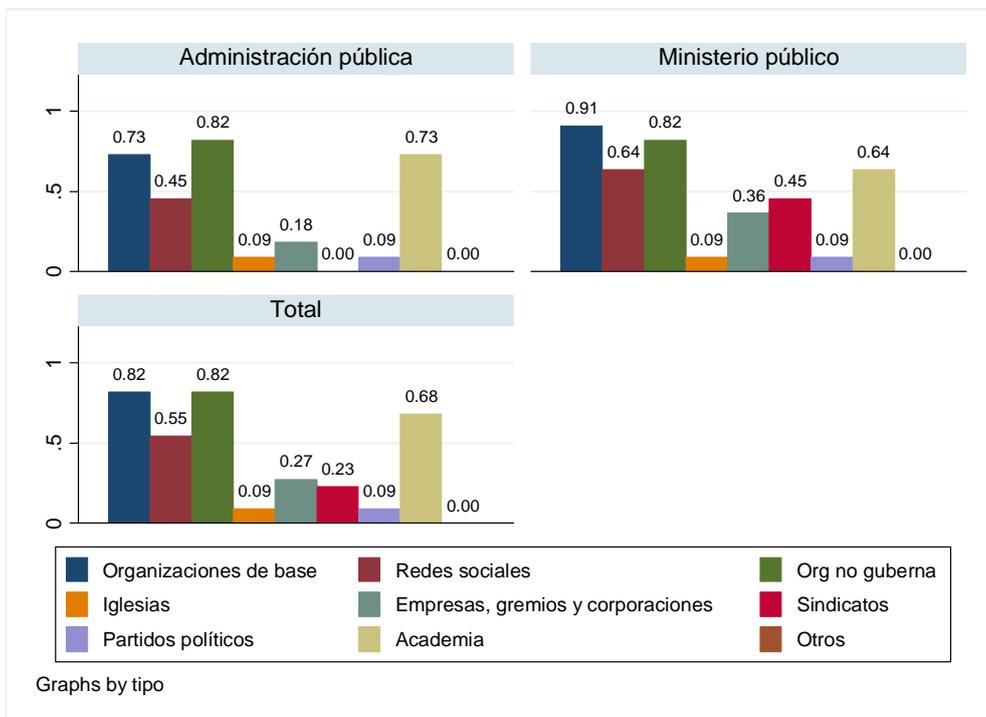
Figura 87. Instituciones públicas relevantes para las redes sociales



Igualmente, se le pidió a las instituciones públicas que indicaran las organizaciones de la sociedad civil más relevantes o con las que considera más importante interactuar, entre las que encontraban las redes sociales y sus organizaciones de base. Se encontró que las instituciones públicas privilegian el contacto con este tipo de organizaciones, al igual que con ONG y la academia. Sin embargo, llama la atención que consideran más importante el contacto con organizaciones de base (82% de las instituciones), que con las redes sociales (55%). Por tipo de institución se observó que la interacción con redes sociales es más relevante entre las instituciones del Ministerio Público (64%), que en la administración pública (45%).

⁴¹ Se construye el índice a partir de la pregunta “De estas instituciones públicas, con cuáles tiene un mayor contacto o relación su organización, enumere tres en orden de importancia donde 1 es la más importante y 3 la tercera más importante.” La respuesta para el primer lugar se asigna el valor de 3, el segundo más importante el valor de 2 y el menos importante de la elección tiene el valor de 1. Se presenta el promedio por región /población

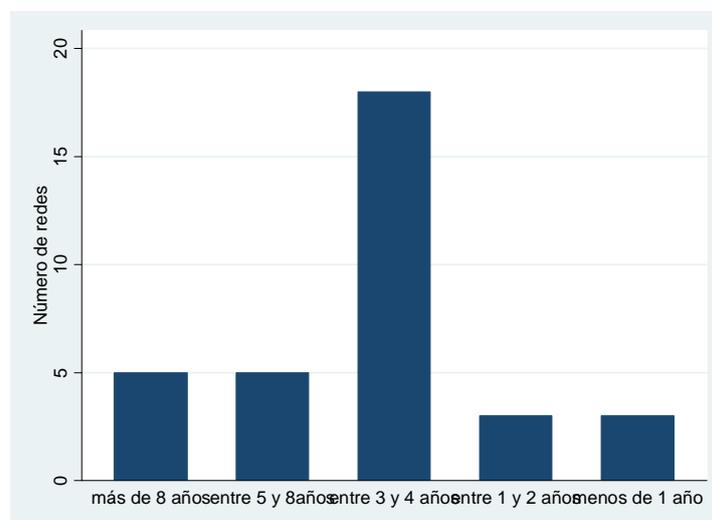
Figura 88 Importancia que las instituciones públicas le asignan a la interacción con redes sociales y organizaciones de base entre un conjunto de organizaciones de la sociedad civil



6.1.2. Características del vínculo con instituciones públicas

Como una forma a aproximarse a la calidad de las alianzas construidas, a través de la información de la línea de base se construyeron algunos indicadores que reflejan las características del vínculo existente entre las redes sociales e instituciones públicas. Se analizaron temas como el tiempo de interacción, el tipo de relación, los beneficios y la percepción que tienen las redes sobre las instituciones públicas.

La interacción con instituciones públicas no es reciente para la mayoría de las redes. Más de la mitad de las redes (52,9%) interactúan con instituciones públicas desde hace tres o cuatro años, y el 29,4% desde hace cinco años o más, comportamiento que se mantiene en general por región. En Oriente Antioqueño, Meta y Montes de María las redes sociales tienden a llevar más tiempo de interacción con la institucionalidad pública, y un menor tiempo en Huila y Nariño; lo que parece ser consistente con la entrada del programa REDES en estas regiones.

Figura 89 Tiempo de relación con las instituciones públicas

Tabla 21 Tiempo de relación con las instituciones públicas. Total y análisis por región.

Tiempo de relación con la institución	AN	HU	región ME	MO	NA	Total
más de 8 años	2	1	1	1	0	5
entre 5 y 8 años	2	0	1	2	0	5
entre 3 y 4 años	3	2	5	3	5	18
entre 1 y 2 años	0	1	0	1	1	3
menos de 1 año	0	1	1	0	1	3
Total	7	5	8	7	7	34

En cuanto al tipo de relación, las redes manifiestan que predomina la confrontación (65.6%) con la institucionalidad pública, frente a una interacción basada exclusivamente en la cooperación (34.4%). Las redes sociales en Huila y Meta se caracterizan por tener relaciones con las instituciones públicas en la que existe casi exclusivamente confrontación, mientras que en el resto de regiones las relaciones involucran también elementos de cooperación (**Tabla 22**).

Tabla 22 Tipo de relación entre redes sociales e instituciones públicas. Total y análisis por región.

p79_agrupa	AN	HU	ME	MO	NA	Total
Confrontación en espacio	4	5	6	3	3	21
Cooperación en el espacio	3	0	1	4	3	11
Total	7	5	7	7	6	32



Informe Final

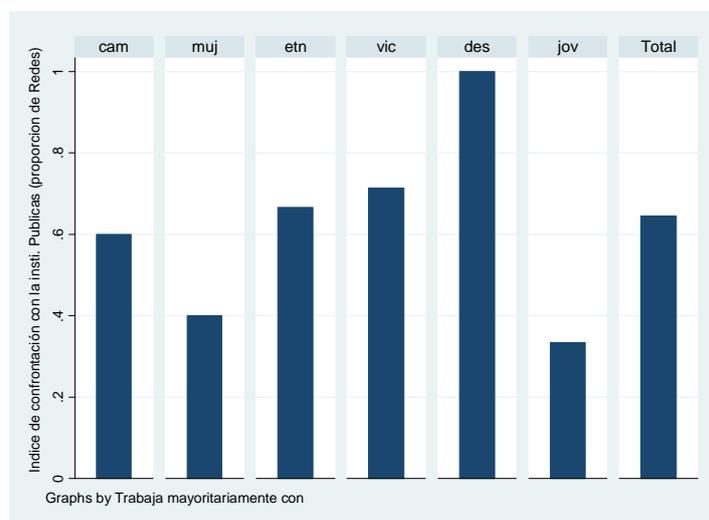
No resulta fácil encontrar una respuesta a este alto índice de confrontación reportado en Meta y Huila y no reportado por ejemplo en Montes de María. De hecho esto contradice en cierta forma los datos arrojados en campo por el análisis cualitativo. En Meta, por ejemplo, hay trabajo de cooperación entre la Gobernación y las redes de mujeres, ya que la Gobernación trabaja de la mano con el convenio UNIFEM PNUD y ha aportado recursos para la impresión de las cartillas de las escuelas de formación de mujeres. La Gobernación del Meta ha también apoyado directamente a la red de jóvenes, y ha abierto los espacios de participación contemplados en la Ley para la formulación de la política pública de juventud. Por otro lado, está apoyando la consultiva y el proceso organizativo afro, que es reciente e incipiente pero está en marcha. Finalmente, los desplazados ocupan un lugar importante en la agenda política departamental.

En el caso de los Montes de María se encuentra un índice más favorable, aunque lo que se pudo observar en campo da cuenta de una relación en general muy pobre por la falta de institucionalidad. Se dan sin embargo algunas excepciones; por ejemplo representantes de la mesa campesina afirmaron que se han hecho acercamientos interesantes con algunas instituciones como el INCODER para tratar temas del despojo de las tierras y Acción Social frente a las fosas comunes y la reparación pro vía administrativa. *“Ha habido respuesta de algunas instituciones públicas, ha habido mesas institucionales en Carmen de Bolívar, en Zambrano en el mismo Cartagena, en Sincelejo. Es más lo que estamos haciendo para el 9 de abril en el Guamo es eso, que la gente le dé la cara a un problema profundo que está viviendo la población y es la negación de las víctimas. Estamos viviendo un proceso desde y para la gente”*.

Para el caso de Huila, no se tiene ningún conocimiento en campo de relaciones de cooperación entre las redes y las alcaldías y la gobernación; en cambio si hay una relación estrecha de cooperación con el Ministerio Público, lo cual puede conducir a que a través de la presión legal ejercida por la defensoría y la procuraduría a las alcaldías y la gobernación se vean en la obligación de dar un tratamiento pertinente a las redes y las organizaciones de base, en particular para el caso de la población en condición de desplazamiento, mujeres y jóvenes.

El panorama de la institucionalidad pública es tan diverso y las relaciones pueden ser tan contradictorias en los territorios, que es importante tener una línea de base para generar un índice de percepción de las relaciones que es medible en el tiempo.

Por población, la mayor confrontación en las relaciones con instituciones públicas se observa en las redes de desplazados (todas las redes), víctimas (71%) y grupos étnicos (66%), y la menor en las redes de mujeres (40%) y jóvenes (33%) (**Figura 90**).

Figura 90 Índice de confrontación con las Instituciones Públicas. Análisis por población.

Como lo reporta la **Figura 84**, los grupos poblacionales con mayores dificultades actualmente frente a las instituciones públicas son la población en condición de desplazamiento y las redes de víctimas. Esto se pudo observar en las entrevistas y los grupos focales. “*Hasta que no se apruebe la Ley de víctimas, no nos vamos a sentar a dialogar con el Estado*”, fue una de las frases contundentes recogidas durante los grupos focales con las redes de víctimas en varios de los territorios de REDES. La gran contradicción de las redes de víctimas en varias regiones REDES es que el Estado construye una relación con las víctimas de manera individual sin un marco de referencia jurídico, como el propuesto por la Ley de Víctimas, lo cual desconoce una serie de derechos poblacionales. Esto ha dividido profundamente a las víctimas ya que implica tener posiciones antagónicas frente al Estado y desdibuja su proceso organizativo y de visibilización frente al conflicto armado y el Estado. Por razones que saltan a la vista la población en condición de desplazamiento está implicada en esta posición. Es quizás esa la razón de la alta conflictividad reportada en el índice de confrontación de ambos grupos poblacionales.

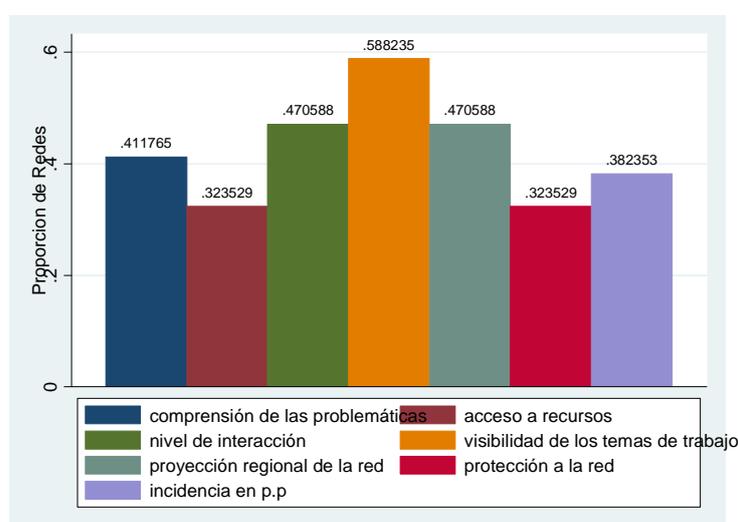
Por su parte, los indígenas y afro tienen esa relación de confrontación con las administraciones locales desde hace tiempo atrás. La alta conflictividad en dicha relación, puede ser explicada por la falta de claridad en el uso de los recursos de transferencias del Estado a los resguardos indígenas y por las competencias de autoridad que existen entre las autoridades públicas representadas en los alcaldes y gobernadores y las autoridades públicas de carácter especial que representan las autoridades indígenas.

En su orden están los campesinos, cuyas luchas políticas se remontan a décadas de exclusión y cuyas peticiones en términos de garantizar mejores condiciones de producción, capacitación y modernización del campo han estado en la agenda campesina desde hace más de 50 años. Siguen las mujeres, con quienes aparentemente la relación es menos conflictiva, al lado de los jóvenes quienes reportan también un índice de conflictividad menos alto. Posiblemente esto tenga que ver con el hecho de que los autos de la Corte y la obligación de formular políticas

públicas con las mujeres y los jóvenes implica que las instituciones abran espacios de diálogo que no necesariamente son efectivos, pero existen.

Con respecto al tipo de beneficios que les genera a las redes la interacción con instituciones públicas, un alto porcentaje consideran que estas alianzas permiten tener una mayor visibilidad de los temas en que trabaja la red (58.8%), seguido por una mayor interacción con actores locales públicos y privados (47.0%), mayor proyección regional (47.0%) y mayor comprensión y conocimiento de las problemáticas de la comunidad (**Figura 91**).

Figura 91. Tipo de beneficios



Resulta paradójico que si se logra visibilizar a las redes y las organizaciones, esta visibilización no esté directamente relacionada con un alto índice de participación en las políticas públicas. Posiblemente se han favorecido los espacios de participación, pero eso no significa participación efectiva, propositiva y transformadora. En el futuro, será un indicador de cambio si las redes reportan un índice superior a la incidencia en las políticas públicas como resultado de la participación.

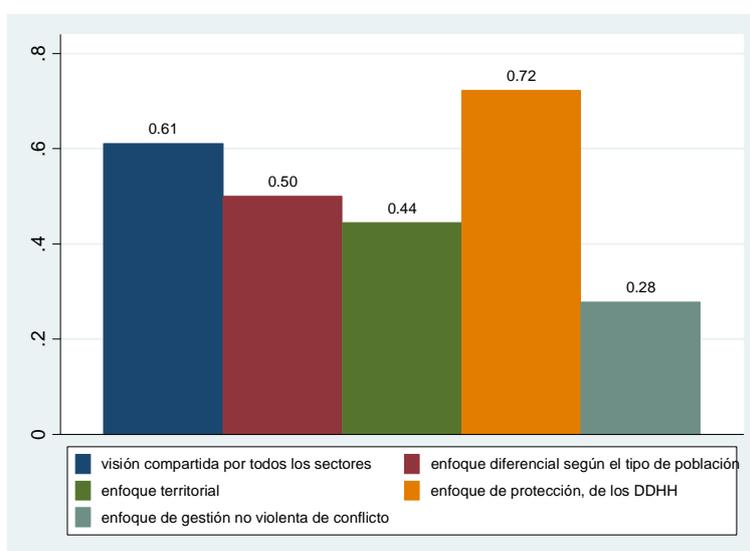
En un segundo nivel aparece la proyección regional de la red como uno de los beneficios de trabajar con las instituciones, lo cual está directamente relacionado el hecho que gracias al programa las redes han logrado ciertos niveles de credibilidad frente a las instituciones públicas y que en esa medida se han abierto espacios de participación para ellos (ver también resultados anteriores sobre asistencia a seminarios, foros y encuentros). Estos espacios posiblemente son organizados por las administraciones locales y regionales y visibilizan a las redes, les dan mejor conocimiento de la realidad, les permiten establecer vínculos con otras redes y organizaciones.

No parece ser importante el tema de la protección que puede desprenderse del trabajo con la institucionalidad pública. Esto exceptuando la red de jóvenes de Nariño, quienes afirmaron que se sienten más protegidas cuando sienten el respaldo de la administración de la gobernación

para llevar a cabo los módulos de la escuela de liderazgo juvenil que en este momento está en plena ejecución.

Igualmente, se le preguntó a las instituciones públicas por los beneficios de interactuar con las redes sociales. El 72% de las instituciones públicas registró que el mayor beneficio se debe a la incorporación de un enfoque de protección de los Derechos humanos, seguido por una incorporar una visión compartida de todos los sectores (61%). Señalan poco el beneficio de lograr un enfoque de gestión no violenta del conflicto.

Figura 92 Beneficios que perciben las instituciones públicas por su interacción con redes sociales.



Como complemento a estos beneficios percibidos por las instituciones públicas, se encontró que éstas consideran que una de las principales expectativas de la interacción con las redes sociales y sus organizaciones de base sus experiencias significativas en la construcción de paz y generación de desarrollo (64% de las instituciones públicas lo señalaron).

Finalmente, se exploró la percepción que tienen las redes sociales sobre las instituciones públicas en temas de confianza, eficiencia y apertura a la participación ciudadana. Los resultados muestran que las redes sociales tienen una confianza relativamente alta, medida en una escala de 1 a 4, en instituciones locales como la Alcaldía (3.11.) y la Personería (2.87), y levemente inferior en instituciones del orden departamental como la Gobernación (2.73) y la Defensoría Regional (2.6).



Tabla 23 Percepción de las instituciones públicas

	Índice de Confianza (1-4)	Índice de Eficiencia (0-1)	Índice de Apertura (0-1)	Número de redes
Alcaldía	3.11	0.55	0.88	9
Gobernación	2.73	0.526	0.84	19
Defensoría regional	2.6	0.6	0.6	10
Personería municipal	2.87	0.62	0.62	8

En cuanto a la percepción de eficiencia las redes valoraron mejor las instituciones del Ministerio Público, frente aquellas de la rama ejecutiva. Alrededor del 60-65% de las redes sociales consideran que la defensoría regional y la personería municipal son eficientes, mientras que en el caso de la alcaldía y la Gobernación la percepción de eficiencia se ubica entre 50% y 55%. Por otro lado, las redes sociales consideran que la Alcaldía y la Gobernación son mucho más abiertas a la participación ciudadana, que la Defensoría y la Personería.

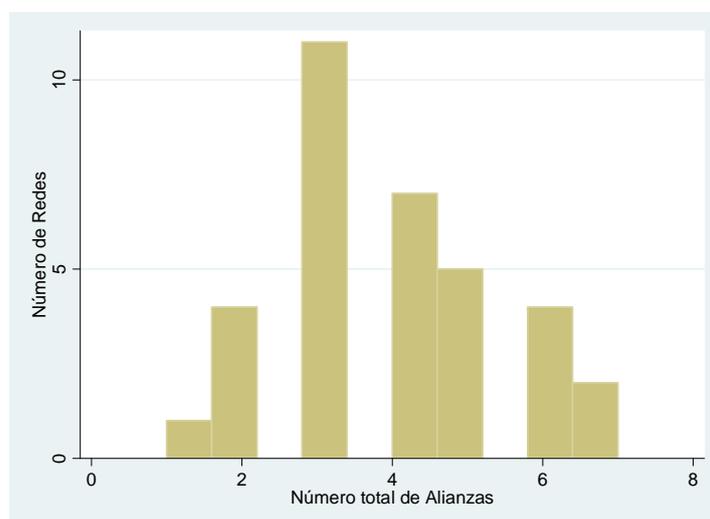
Esta diferenciación tiene que ver probablemente con la obligatoriedad constitucional que tienen las alcaldías y las gobernaciones en abrir espacios de participación para el diseño de las políticas públicas, mandato específico que no existe para el Ministerio Público. Por otro lado es a través de la contraloría y la procuraduría que se cumplen los mandatos constitucionales, por eso hay más apertura en unas y más efectividad en las otras. Esto nos da un índice que es inversamente proporcional, a mayor apertura menos eficiencia.

Como lo señala la mesa campesina de los Montes de María, es necesario hacer una diferenciación entre las instituciones públicas de carácter local y las de carácter nacional; *“En el caso de las instituciones públicas, hay gente del nivel central que tiene una manera de pensar distinta que los funcionarios locales. Desde ese punto de vista, a nivel central hay una mayor coherencia de las respuestas de los funcionarios a las diferentes problemáticas del campesino, nosotros preferimos las respuestas de Cartagena, de Sincelejo y hasta de Bogotá. Eso no quiere decir que nosotros no trabajemos con los funcionarios locales, por que ellos deben estar ahí, ellos legan, pero es que ellos responden a cuotas políticas, no les creemos. Hay funcionarios que llegan y por quedar bien te llenan de papeles, que le dicen a uno, mire es que tiene que hacer esto y después esto y después no se que, en cambio ha habido casos en que los funcionarios del nivel central nos dicen, francamente eso que quieren ustedes no se puede hacer. Por ejemplo, que la procuraduría solo llega hasta tal punto, o que le INCODER hace esto y no lo otro o que Acción Social pueda esto y no lo otro. Pero uno sabe que le están diciendo la verdad y a la gente le gusta que le digan la verdad, más allá de si es lo que quiere o no. Eso es clave al momento de actuar frente a la institucionalidad pública”*.

6.2. Alianzas con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional

Al igual que para el caso de las instituciones públicas, se incluyó en la encuesta a los representantes de las redes sociales un listado de siete organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional para medir la cantidad de contactos que establecen las redes con este tipo de organizaciones. Más del 50% reportó tener vínculo con tres o cuatro organizaciones, siendo pocas las que mantienen relación con muchas más organizaciones (seis o más) (**Figura 93**). La misma tendencia se mantiene por regiones.

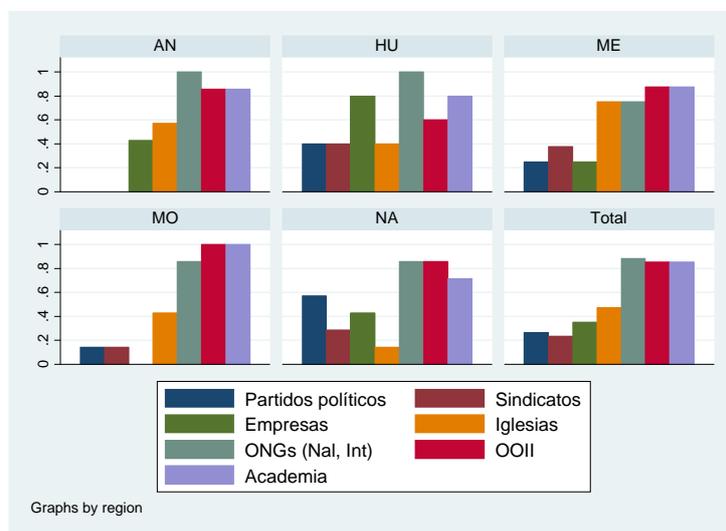
Figura 93. Número de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional con las que tienen relación las redes sociales



Más del 80% de las redes sociales tienen contacto con ONG nacionales e internacionales, organismos internacionales y la academia.⁴² La cercanía a estas organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional se mantiene en general por regiones, surgiendo en algunos casos ocasiones de interacción con otros tipos de organizaciones. En Huila se destaca el contacto con la empresa privada (80%). En Meta, Huila y Montes de María con la Iglesia, y en Nariño con los partidos políticos (85%) (**Figura 94**).

⁴² La importancia de las ONG nacionales e internacionales y los organismos internacionales se mantiene al analizar las organizaciones de base que conforman las redes sociales, aunque con menor intensidad (59.0% y 70.0%, respectivamente).

Figura 94 Organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional que tienen contacto con las redes sociales. Total y análisis por región.



Una lectura cualitativa indica que en todas las regiones hay una alta presencia de la academia vinculada a procesos particulares por región. En Huila por ejemplo, el CPAS - Colectivo de Abogados Profesionales del Sur - es un grupo de abogados que trabajan en la defensa de los derechos humanos y tiene un estrecho vínculo con la UNISUR, al igual que el Observatorio de Derechos Humanos del Sur OBDHSUR, quien tiene una relación también con la UNISUR. Por otro lado, está el colectivo de comunicadores, una red de comunicadores populares que trabaja en emisoras comunitarias y que es directamente apoyada por la facultad de comunicación de la UNISUR. En Meta, gracias el convenio UNIFEM-PNUD REDES, se ha concertado con la UNILLANOS un acuerdo institucional para acompañar la escuela de formación de mujeres y darle el estatus de diplomado. Por otro lado, la Mesa Humanitaria del Meta, se reúne en un espacio de la UNILLANOS regularmente.

La academia, no parece ser un aliado preponderante en Nariño, y no hay reportes particulares de los grupos focales y las entrevistas que permitan entender la cercanía de la academia en los Montes de María, pero suponemos que es por la relación generada de nuevo por el convenio UNIFEM-PNUD REDES con la ESAP para la escuela de formación de mujeres que está en proceso de formulación en Montes de María. Por otro lado, el colectivo de abogados Alvear Restrepo, que si bien es una corporación representa procesos académicos en torno a los derechos de las víctimas, los desplazados y en general población vulnerable en sus derechos fundamentales, ha acompañado sistemáticamente a las víctimas, en particular después de que se abren las fosas de San Onofre.

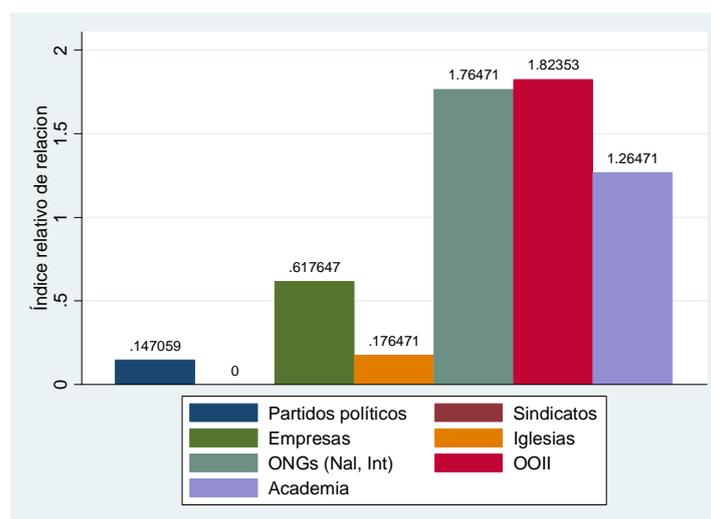
Por su parte, las ONG nacionales e internacionales tienen una alta presencia en todos los territorios REDES, resaltándose los índices en Montes de María y Huila. La presencia de Agencias del Sistema de Naciones Unidas es alta en todos los territorios, exceptuando a Huila donde no hay elementos suficientes que para explicar el bajo índice. En Huila, por lo contrario, es bastante alto el índice de alianzas con ONG nacionales, categoría que podría incluir a HUIPAZ y el PDP de Huila.

Nunca se reporta un alto nivel de alianzas con los partidos políticos, con la única excepción de Nariño. Esta atipicidad es entendible ya que el partido del Polo Democrático Alternativo ha estado en el poder local y regional por 14 años y eso ha determinado una fuerte relación de la comunidad con un partido que ha movilizó a la población nariñense hacia el ejercicio de participación como herramienta política efectiva de ejercicio de los derechos de ciudadanía. En el resto de regiones, involucradas varias de las administraciones en el paramilitarismo, es entendible un desinterés de parte de las organizaciones y las redes en alianzas directas con los partidos políticos.

De nuevo en Nariño, debido a la presencia de la estrategia ART-REDES, las ONG y las UN reportan un mismo índice de alianzas, lo cual es coherente con los objetivos de ART REDES: articular agencias de cooperación, agencias de UN y ONG en una estrategia conjunta de acompañamiento a la gobernación a partir del Plan de Desarrollo Departamental, que traza las líneas de la agenda política territorial. Finalmente, la relación con la iglesia en Meta, Huila y Montes de María puede estar asociada posiblemente con la presencia histórica de los Programas de Desarrollo y Paz en estas tres regiones.

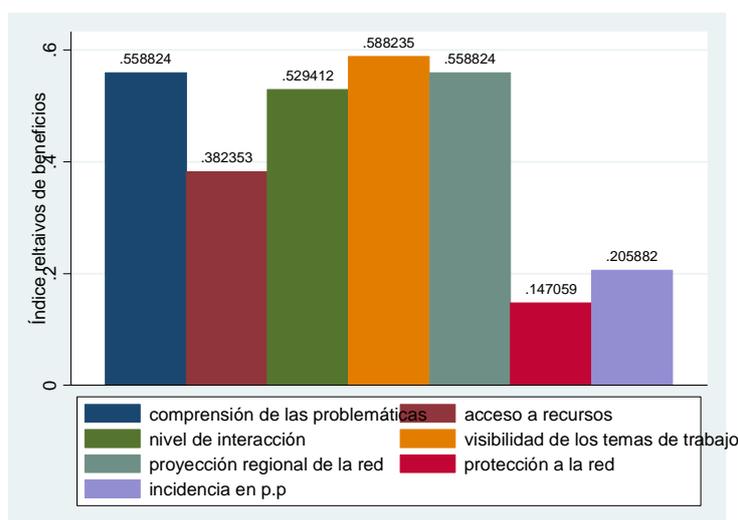
Las redes sociales califican que el contacto o la relación con ONG nacionales e internacionales, organismos internacionales y la academia son muy relevantes, seguido de la interacción con la empresa privada (Figura 95).⁴³

Figura 95. Relevancia de la interacción con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional



⁴³ La relevancia se midió a partir de la pregunta “Con cuáles de las siguientes organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional tiene un mayor contacto o relación su organización, enumere tres en orden de importancia:” La respuesta para el primer lugar se asigna el valor de 3, el segundo más importante el valor de 2 y el menos importante de la elección tiene el valor de 1, luego se suma por categoría de respuesta. Se presenta el promedio por región /población

En cuanto a los beneficios que se general a raíz de la relación con las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, los representantes de las redes sociales resaltan una mayor visibilidad de los temas en que trabaja la Red y sus organizaciones (58.8% de las redes), un mayor nivel de interacción con actores locales, públicos y privados (52.9% de las redes) y una mayor comprensión y conocimiento de las problemáticas de la comunidad (50% de las redes). Estos resultados son similares a los beneficios que perciben de la interacción con la institucionalidad pública, y nuevamente no se centran en el mejoramiento en la capacidad de incidencia en políticas públicas. Por lo tanto el nivel de incidencia en política pública puede ser un indicador de verificación para futuros levantamientos de información (**Figura 96**).

Figura 96. Beneficios de las alianzas

La **Figura 89** resulta ser nuevamente contradictoria con respecto a la importancia del tema de la protección que se genera al construir relaciones con la cooperación internacional. Participantes en los grupos focales y las entrevistas en Huila, Meta, y Montes de María dan un lugar fundamental al papel de PNUD REDES y a las Agencias del sistema UN - ACNUR, OACNUDH, PMA, UNIFEM, UNICEF y UNFPA - junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja, como garantes de protección de derechos humanos y derecho internacional humanitario. *“La gente confía en Naciones Unidas, la recuperación de la confianza ha sido muy importante para la gente aquí, la confianza estaba completamente perdida. Por eso la presencia de REDES ha representado para nosotros una oportunidad, incluso antes de estar en el marco del Laboratorios de Paz III”*. Mesa afro descendiente de los Montes de María.

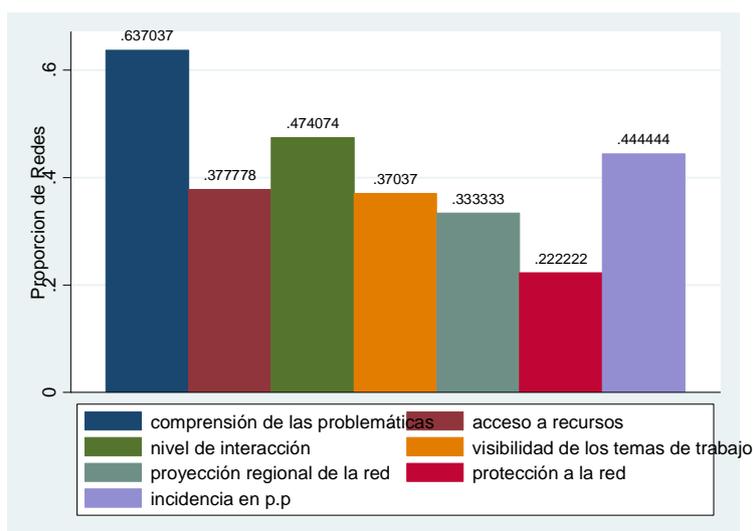
“Aquí en los Montes de María, la gente ha perdido el miedo y está hablando, ha recuperado la dignidad. Con este proceso a la gente se le entregó de nuevo no solamente la palabra sino la alimentación. Hubo una época aquí que no se podía hacer una provisión (mercado) generosa,

por que ya le decían a uno que estaba llevando compra para la gente del monte. Aquí le quitaron todo a la gente”. Mesas campesinas de Montes de María y de Huila.

La importancia de las relaciones con la cooperación para mejorar el nivel de interacción de las redes con las instituciones públicas coincide plenamente con lo observado en campo en el trabajo cualitativo. Las afirmaciones a este respecto giraron todas alrededor del hecho de que Naciones Unidas despierta un nivel de confianza y de credibilidad en los procesos. En general, fueron comunes afirmaciones como: “Para nosotros, es importante que se vinculen otras agencias del sistema de Naciones Unidas, al menos como una herramienta para que la gente aprenda a tocar puertas, por ejemplo, si nosotros vamos solos a la Alcaldía es probable que no nos abran, pero si vamos con el respaldo de las Naciones Unidas en la que se cite al Alcalde para que se siente con nosotros, las cosas son diferentes. Por que ya la etapa en la que la gente perdió el miedo de reunirse, de hablar, de denunciar, de atreverse a enfrentarse con las instituciones, eso ya pasó”. Mesa campesina de Montes de María, Red de campesinos de la Mesa Humanitaria del Meta, Meta con Mirada de Mujer y Mesa afrodescendiente de Nariño.

Pasando al nivel de las organizaciones de base que conforman las redes sociales, cabe mencionar que al valorar conjuntamente los beneficios de construir alianzas con instituciones de cooperación internacional e instituciones públicas, las organizaciones de base resaltan la comprensión de las problemáticas como el beneficio más importante de esta interacción (63.7%), y en segundo lugar el acceso a recursos y la visibilidad (37.0%), aunque éste último tema sigue siendo mucho más importante para las redes que para las organizaciones de base (**Figura 97**).

Figura 97. Tipo de beneficios de las alianzas para las organizaciones que conforman las redes sociales



El análisis del tipo de relación que se ha construido entre las redes y las organizaciones de la sociedad civil, indica una percepción muy positiva. Los niveles de confianza de las redes sociales en sus interlocutores en la sociedad civil se ubican en 3, en una escala de 1 a 4, y la



Informe Final

opinión común es que las organizaciones con que se interactúa bastante abiertas a la participación ciudadana. Es interesante el caso de las empresas, gremios y corporaciones, frente a las cuales las redes reportan un alto grado de confianza pero lamentan también un bajo índice de apertura a la participación social (solo el 42,5% de las empresas son abiertas a la participación).

Tabla 24 Percepción de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional

	Confianza	Apertura a la participación social
Empresas, gremios y corporaciones	3.12	0.43
Organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales	3.16	0.92
Organismos internacionales (sistema UN, etc).	3.3	0.96
Academia, universidad, centros de investigación	3.03	0.81

Finalmente, el 73.5% de las redes sociales consideran que las relaciones que tiene actualmente con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional son insuficientes para alcanzar su misión (**Tabla 25**).

Tabla 25 Satisfacción con el numero de vínculos de la red.

El numero de organización con las que tiene vínculos es suficiente	Freq.	Percent	Cum.
no	25	73.53	73.53
si	7	20.59	94.12
no sabe	2	5.88	100.00
Total	34	100.00	

Atribuir este alto índice a una sola razón es imposible. A nivel de las organizaciones y las redes, un sentimiento generalizado es que no les resulta fácil trabajar en alianzas con otras redes y otras organizaciones, ya que al parecer hay niveles de competencia que dificultan el trabajo mancomunado. Viejas relaciones organizativas cargan un peso histórico que parece producir en algunos casos obstáculos difíciles de superar. Estas dificultades para construir acuerdos conjuntos deben ser analizadas desde el punto de vista de los contextos de alta conflictividad en que opera el programa REDES. Las huellas de la confrontación armada han dejado marcadas las relaciones. Muchas redes cargan un peso histórico de vulneración de derechos que requiere de años de trabajo para poder transformar así como de una maduración de las instituciones públicas.



En general, las organizaciones reconocen que, en la medida que se mejoran los conocimientos y surgen las alianzas, se accede y comparte información y se garantiza mayor efectividad de las acciones. *“Al principio fue duro, mi municipio fue zona de distensión, con las instituciones que trabajan hacia lo social era una violación de derechos un aporreo total, al entrar entramos duro pero fue una manera de participar; que nosotros, la población civil estábamos adoptando cambios, esta plata de la red sirvió para que las mujeres nos empoderáramos y aprendiéramos de una manera diplomática a solicitar los derechos y hoy en día aprendimos a exigir nuestros derechos educadamente y de manera concertada. Hemos aprendido a donde debemos dirigirnos para que eso se haga efectivo, tenemos un conocimiento de todas estas cosas en las que tenemos derechos y para reclamarlos vamos a los comisarios, donde llegan los casos de maltrato y casi ninguno conoce la ley. Por ejemplo en mi municipio no la conocen. Tenemos la ley 1257 que son nuestros derechos de mujeres, ellos más o menos la manejan, pero hasta que empezamos a nombrarlas, ellos empiezan a pellizcarse porque nosotras ya sabemos. Esas son las herramientas que nosotras por medio de la red y las alianzas hemos aprendido a manejar, de ahí es que nosotras empezamos a hacer incidencia y a recuperar espacios, nosotras, a veces unas compañeras más que otras, vamos a la pelea. Yo tengo una posición, que llega alguna mujer a contarme que mire mi esposo me pegó: yo solamente le doy la ley y le digo que se vaya para donde el comisario, uno le da el protocolo porque yo conozco y puedo ayudar, eso a uno lo hace práctico...mi familia dice que yo debería tener un consultorio y cobrar”* Meta con Mirada de Mujer.

Otra de las razones por las cuales las redes consideran que les hace falta mejorar sus alianzas es la necesidad de apoyos económicos para resolver las dificultades de los sectores que representan. En la medida en que hay más aliados, se mejora el nivel de contribución de los donantes y se mejoran las capacidades de las redes para atender las necesidades económicas. Por otro lado el tema de la competencia por recursos es al parecer un gran motor de disturbio entre las redes, desgasta las relaciones y pone en luz no solo la poca capacidad instalada en el manejo de recursos, sino la escasez del mismo y por eso hay tantas dificultades.

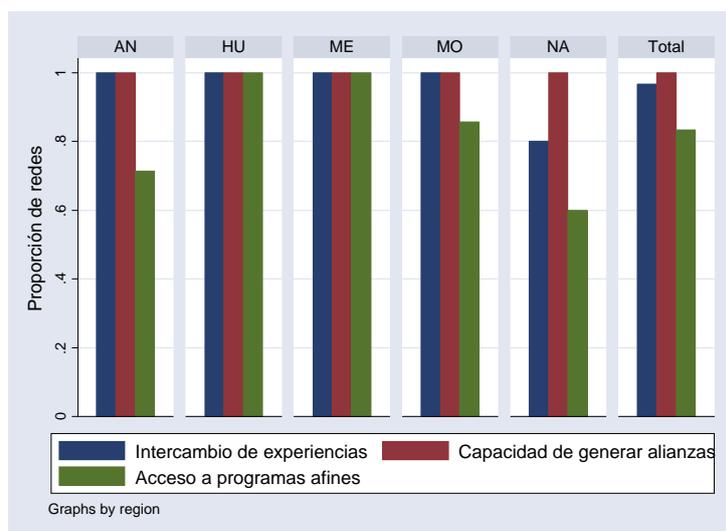
En particular, en Montes de María y Meta resultaron ser temas protagónicos el mal manejo de los recursos de otras redes así como un reclamo generalizado que distancia a los Programas de Desarrollo y Paz, de las organizaciones y las redes en la ejecución de los recursos de la Fundación Montes de María y de CORDEPAZ respectivamente. La capacidad de construir acuerdos frente al manejo de recurso puede seguramente considerarse un indicador de mejoramiento en las relaciones y las alianzas en estos dos territorios a futuro. Quejas parecidas se han dado entre las redes y organizaciones que trabajan en el Huila, con respecto al derroche financiero de HUIPAZ.

6.3. Acompañamiento de REDES al tema de alianzas

Según la información recolectada en la línea de base, el programa REDES realiza aportes importantes en tema de creación alianzas. Todas las redes encuestadas afirman que el programa ayuda para el fortalecimiento de la capacidad de generar alianzas (100%), el intercambio de experiencias con otros actores sociales (96%) y el fomento del acceso a programas afines con los propósitos de la red (84%).

En Oriente Antioqueño todas las redes valoran el acompañamiento en temas de construcción de alianzas, sin embargo el programa tiene al parecer una menor incidencia en facilitar el acceso a programas afines. En Huila y Meta todas las redes reportan estar siendo acompañadas en las diferentes dimensiones de la construcción de alianzas. En Nariño hay una percepción de menor participación de REDES en temas de acompañamiento al intercambio de experiencias y el acceso a programas afines (**Figura 98**).

Figura 98 Acompañamiento de REDES para el tema de alianzas. Total y análisis por región.



Hay una percepción generalizada en los grupos focales de todas las regiones REDES que la presencia internacional de Naciones Unidas y otras agencias y el CICR, es fundamental en el sentido que respalda las organizaciones y las redes y confiere una cortina de protección humanitaria. Credibilidad y confianza es otro gran beneficio del trabajo con PNUD REDES. Generar confianza entre las organizaciones y fungir como mediador en contextos de gran conflictividad, es una tarea atribuida a PNUD REDES. Servir como aliado para la concertación con otras agencias UN y con otras agencias de cooperación internacional, es un papel que definitivamente en los grupos focales, se le confiere a PNUD REDES.

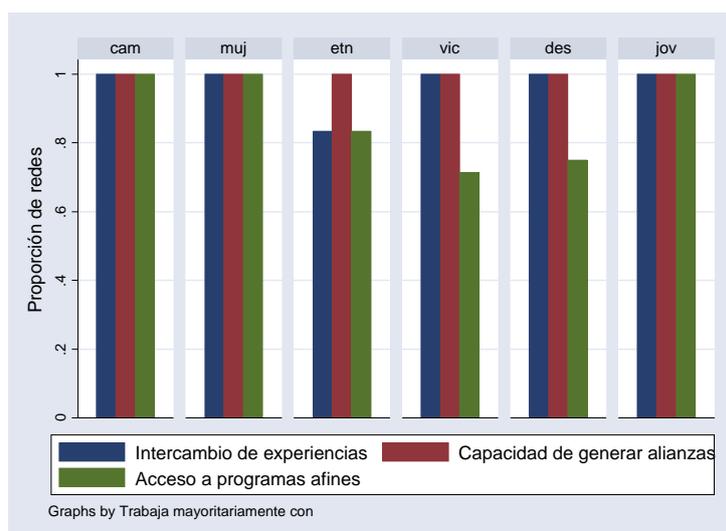
Las diferencias encontradas se pueden explicar desde los modelos de acompañamiento. En Nariño el programa tiene un lugar menos visible detrás del protagonismo que cobra la Gobernación. Por lo contrario, en Montes de María y Meta REDES interviene en todos los espacios y juega un papel más protagónico de actor en el territorio. En el caso de Huila el trabajo cualitativo confirma la alta incidencia que tiene REDES en la capacidad de convocar a redes y organizaciones que trabajan de manera disgregada.

Realizando la comparación, por la población objetivo se resalta que las redes de grupos étnicos son las únicas que reportan un acompañamiento menor del 90% en dos temas de construcción de alianzas. Las redes de víctimas y a desplazados igualmente consideran están poco acompañadas por REDES en el tema de acceso de programas afines (**Figura 99**).

Los bajos índices de acompañamiento reportados por las redes de indígenas y afro se puede relacionar con la falta de una agenda clara del programa con respecto al acompañamiento de los pueblos indígenas y los afro descendientes, organizaciones que requieren una atención especial y diferenciada del acompañamiento a la sociedad civil ya que son autoridades públicas de carácter especial. Si se reconoce un trabajo en la capacidad de generar alianzas, lo cual resulta ya interesante, debido a la dificultad inmensa de generar espacios de encuentro entre pueblos indígenas y afro sobre todo por los costos inmensos de la movilización.

El muy bajo índice de acompañamiento en temas de alianzas reportado en la encuesta por redes de víctimas y la población en condiciones de desplazamiento se puede explicar a través de la falta de programas de atención a estos dos sectores de la población, particularmente las víctimas, que, como se ha mostrado a lo largo del informe, son un sector poblacional recientemente incluido en la agenda política nacional.

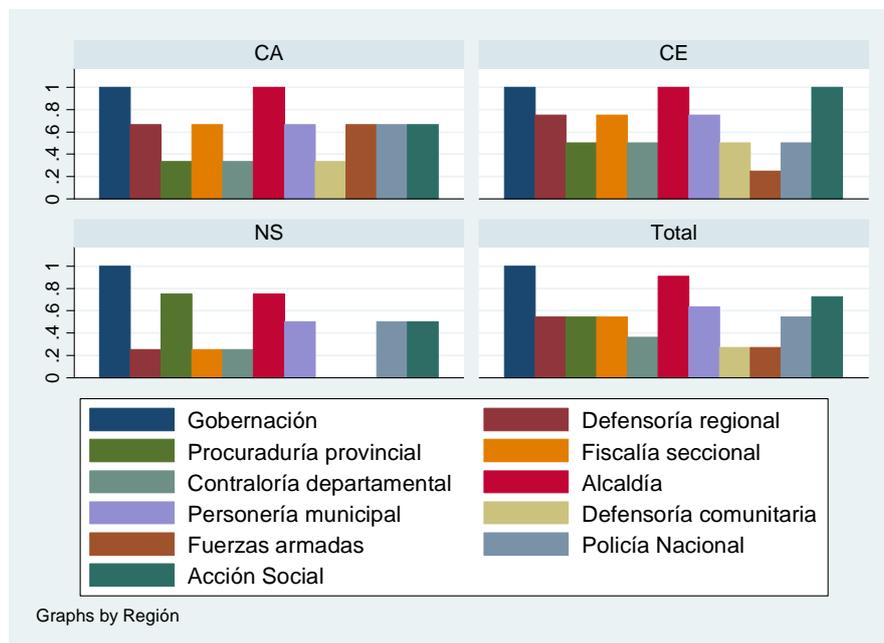
Figura 99 Acompañamiento de REDES para el tema de alianzas. Análisis por población.



6.4. Alianzas de las redes sociales en regiones de control

También en las regiones de control, las redes reportan altos niveles de relacionamiento con las instituciones públicas. Entre las más importantes esta la gobernación seguida por la alcaldía. Por su parte, con la defensoría comunitaria y las fuerzas armadas las redes de control reportan tener menor contacto (**Figura 100**).

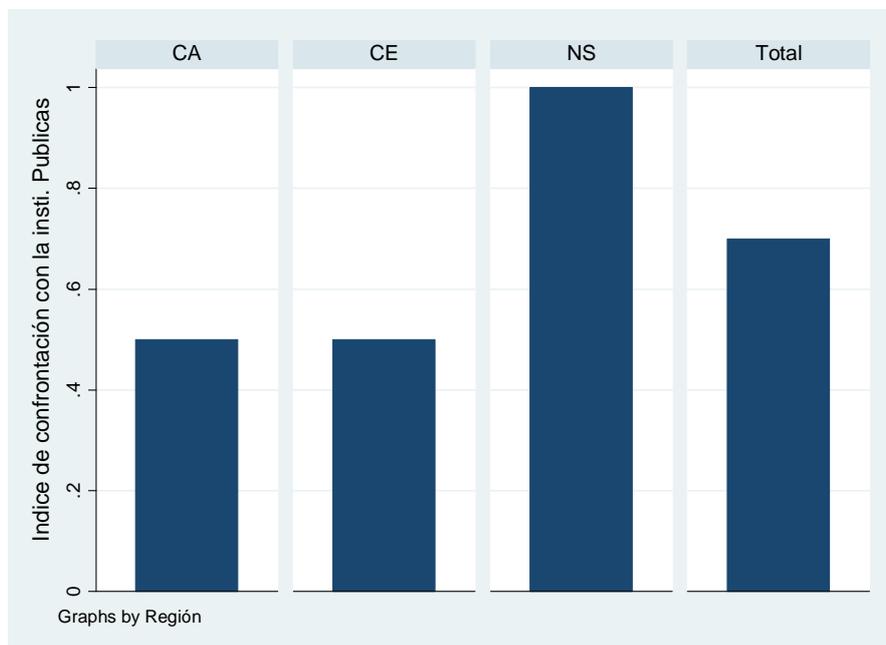
Figura 100. Instituciones públicas que tienen contacto con las redes sociales por región. Total y análisis por región.



En cuanto al tipo de relación, en el Norte de Santander todas las redes responden haber tenido algún tipo de confrontación con las instituciones públicas⁴⁴, mientras éste es el caso solo para el 50% de las redes de control en César y Caquetá.

Figura 101. Índice de confrontación con las Instituciones Públicas

⁴⁴ El índice se construye a partir de la pregunta con relación a las instituciones públicas predomina la “Confrontación en espacios de debate sobre asuntos públicos, en los que se cuestiona la eficacia y la eficiencia de sus acciones”



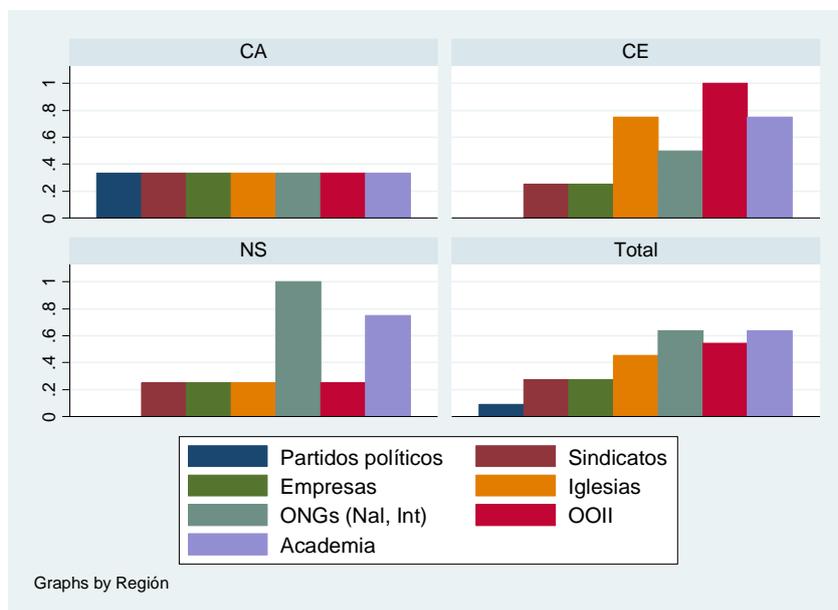
Que exista confrontación no es un factor que debilita la percepción de las redes sociales frente a las instituciones públicas. En promedio las redes de control perciben con confianza a las instituciones públicas (índice promedio de 3.22), al tiempo las consideran eficientes, con excepción de la gobernación. También su percepción es que son en general abiertas a la participación ciudadana, con excepción de la defensoría Regional.

Tabla 26. Percepción de las instituciones públicas en regiones de control

	índice de Confianza (1-4)	índice de eficiencia	índice de apertura	numero de redes
Alcaldía	3.33	1.00	1.00	3.00
Gobernación	3.00	0.56	1.00	9.00
Defensoría Regional	3.33	1.00	0.67	3.00

Con respecto a las organizaciones de la sociedad civil, también en el caso de las redes de control se presentan efectos propios de cada región. Así por ejemplo, en Caquetá la distribución de alianzas es homogénea en todos los tipos de las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que en César, las Organizaciones internacionales, junto con iglesia y academia son lo más importantes en términos de relacionamiento. Por último, en Norte de Santander, las ONG y la academia toman parte en alianzas en mayor proporción (**Figura 102**).

Figura 102. Organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional que tienen contacto con las redes sociales. Total y análisis por región.



La percepción de las redes de control frente a las organizaciones de la sociedad civil es muy positiva, superando significativamente la visión de las instituciones públicas. En general, se pueden observar altos índices de confianza, y aunque las empresas tengan el menor índice, éste se ubica sobre 3 (Tabla 27).

Tabla 27. Percepción de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional

	índice de Confianza (1-4)	índice de apertura
Empresas, gremios y corporaciones	3.0	1
Organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales	3.5	1
Organismos internacionales (sistema UN, etc.).	3.2	1
Academia, universidad, centros de investigación	3.5	1

Finalmente, la satisfacción de las redes de control con sus vínculos con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional es en realidad baja. Las redes de control desearían estar más acompañadas por diferentes organizaciones. Solamente el 27.2% de las redes afirma está conforme con el numero de alianzas que tiene, y la mayoría desearían estar más acompañadas por diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 28 Satisfacción con el numero de vínculos de la red



Levantamiento de la línea de base de la evaluación de impacto de la tercera fase del programa REDES

Informe Final

Vi ncul os son sufi ci entes	Freq.	Percent
no	8	72.73
si	3	27.27
Total	11	100.00



7. RESULTADOS. INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA ⁴⁵

Como objetivo final, el Programa REDES busca incidir en la construcción de agendas públicas locales y nacionales en temas de desarrollo humano, paz y reconciliación. Para tal fin, promueve, entre otros, la participación activa de las iniciativas de paz en la discusión y elaboración de los planes de desarrollo, proveyendo insumos de políticas extraídos de las experiencias significativas de las propias experiencias.

En este capítulo se presentan indicadores relacionados con la participación de las redes sociales en espacios formales e informales de debate sobre asuntos de lo público, así como la participación en discusiones sobre instrumentos concretos de política pública a nivel nacional, departamental y municipal. Se analiza el número de espacios utilizados por las redes, su diversidad, su relevancia para los propósitos de las redes, los temas que se debaten, y a manera de caso la incidencia en temas de género en Nariño y Montes de María. También se describe el tipo de acompañamiento de REDES para promover la incidencia de las redes sociales en política pública.

De manera complementaria, en el Anexo 5 se incluye un análisis de la apertura de las instituciones públicas a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en espacios de incidencia en política pública y el acompañamiento que ha brindado REDES para alcanzar dicho objetivo.

7.1. Espacios formales e informales de incidencia en política pública

La incidencia en políticas públicas tiene una alta relación con los espacios de debate sobre asuntos de interés público, los cuales pueden ser formales (convocados por las autoridades, en cumplimiento de la ley) o informales (convocados por la sociedad civil). La mayoría de las redes acompañadas por REDES manifiestan que en su área geográfica de interés existen ambos tipos de espacios (61.76% de las redes), aunque existe un grupo de redes sociales que solo tienen a su alcance espacios de tipo informal (32.35%). Esta composición se mantiene en Oriente Antioqueño, Meta y Nariño, mientras que en Huila y Montes de María priman los espacios informales (60.0% y 57.1% de las redes, respectivamente) (**Tabla 29**).

⁴⁵ Este capítulo solo incluye la descripción de los resultados cuantitativos. Queda pendiente la integración con la evidencia cualitativa.



Tabla 29 Espacios de debate e incidencia en política pública por región.

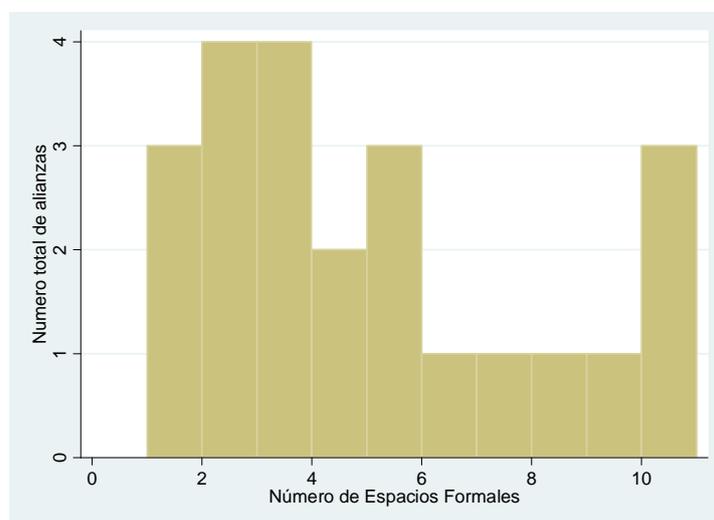
región	Existen espacios de debate propiciados por			Total
	formales	informales	ambos	
AN	0	0	7	7
HU	1	3	1	5
ME	0	1	7	8
MO	1	4	2	7
NA	0	3	4	7
Total	2	11	21	34

A partir de una lista de 11 espacios formales del nivel municipal y departamental para la incidencia en política pública, se estableció el número de espacios formales utilizados por las redes sociales para incidir en la política pública. En general, las redes participan directamente en 5 espacios formales de 11 posibles. Por región, las redes sociales de Meta y Montes de María acuden a un mayor número de espacios formales (5.8 y 5.3, respectivamente), mientras que en Huila participan en 2 de los 11 espacios incluidos en la encuesta. (Tabla 30). Adicionalmente, la distribución del número de espacios a los que acuden las redes está principalmente inclinada a la participación directa en menos de seis espacios, aunque hay un número importante de redes que tienen más de 10 espacios diferentes (Figura 103).

Tabla 30 Número de espacios formales para la incidencia en política pública

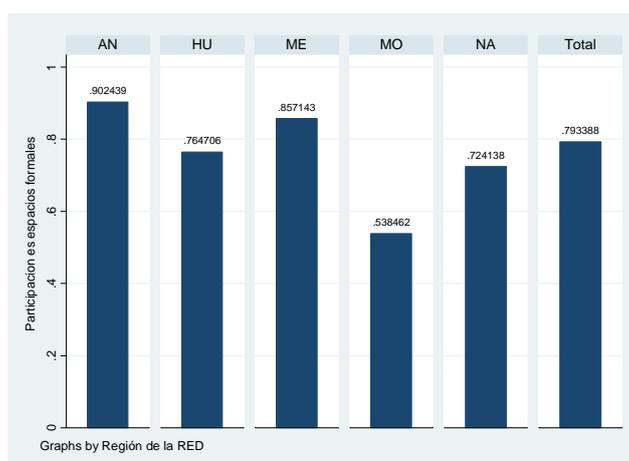
región	mean
AN	4.428571
HU	1.5
ME	5.857143
MO	5.333333
NA	4.25
Total	4.695652

Figura 103 Tamaño de incidencia en política pública



Al igual que las redes sociales, las organizaciones de base que las conforman presentan una alta participación en los espacios formales (79.3%), siendo Oriente Antioqueño la región en donde hay una mayor participación (90,2%), y Montes de María la que registra la menor participación (53.8%) (**Figura 104**).

Figura 104. Participación en espacios formales para la incidencia en política pública de las organizaciones de base que conforman las redes sociales



Los espacios formales de incidencia en política pública en que más participan las redes acompañadas por el programa son las mesas sectoriales, poblacionales y/o territoriales (86.95%), seguido por los espacios de trabajo institucional (69.56%), los Consejos de



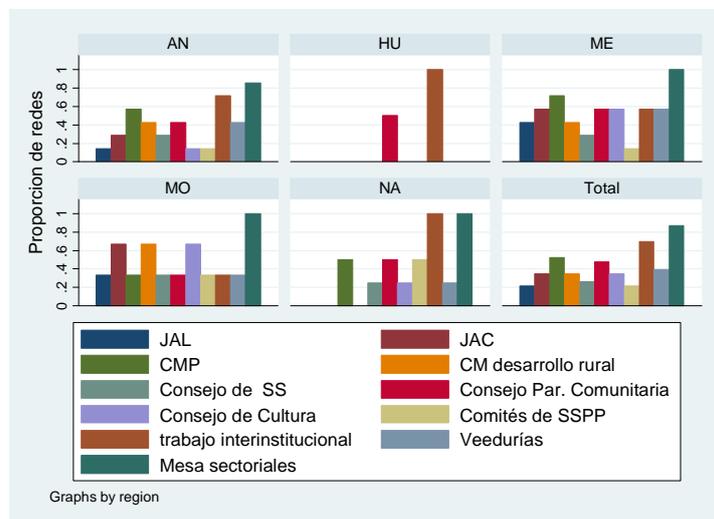
Participación Comunitaria -CPC- (57.1%) y los Consejos Municipales de Planeación -CMP- (71.4%). Cabe resaltar que menos de una tercera parte de las redes sociales participa en los Comités de Servicios Públicos, los Consejos de Seguridad y las Juntas Administradoras Locales -JAL-.

Por región, las redes sociales de Oriente Antioqueño, Meta y Montes de María tienden a participar en un espectro más amplio de espacios sociales. Todos los once espacios formales incluidos en la encuesta registran alguna participación de las redes en estas regiones. Además de los espacios ya mencionados (mesas, espacios interinstitucionales, CPC y CMP), adquieren visibilidad los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR- (las tres regiones), los Consejos de Cultura (Montes de María y Meta), las Juntas de Acción Comunal -JAC- (Meta), las JAL (Meta) y las veedurías (Oriente Antioqueño). Por su parte, es de resaltar que en el caso Nariño y Huila se empiezan a reducir las alternativas de espacios formales utilizados por las redes sociales. En Nariño ninguna de las redes acompañadas por REDES reporta participar directamente en las JAC, las JAL y los CMDR, y en Huila, de manera más dramática, la participación se concentra exclusivamente en los Espacios de Trabajo Institucional y los Consejos de Participación Comunitaria (50%), mientras los demás espacios no fueron mencionados por las redes entrevistadas (**Figura 105**).

Vale también la pena adicionar que Huila es la única región REDES que no reporta mesas sectoriales, lo cual puede entenderse debido a la alta estigmatización de las organizaciones de base y de los procesos organizativos locales. Las organizaciones no se reúnen en grandes espacios de representación sino más bien en espacios convocados por otros actores locales como ONG, Universidades y, como veíamos en el capítulo anteriores, empresas privadas. La diversificación de los espacios de participación y representación puede ser a futuro un indicador de verificación importante para el Huila.

Otro elemento interesante es que en Huila y Nariño el trabajo interinstitucional reporta un índice alto, mientras en Meta y Montes de María el índice resulta ser un poco bajo. Dicha diferencia puede estar relacionada con el acompañamiento del programa que en los primeros casos favorece la construcción de agendas territoriales y en los segundos maneja agendas particulares con cada red, llevando esto en cierta forma a no favorecer los espacios de encuentro interinstitucional.

Figura 105. Espacios formales para la incidencia en política pública. Total y análisis por región.



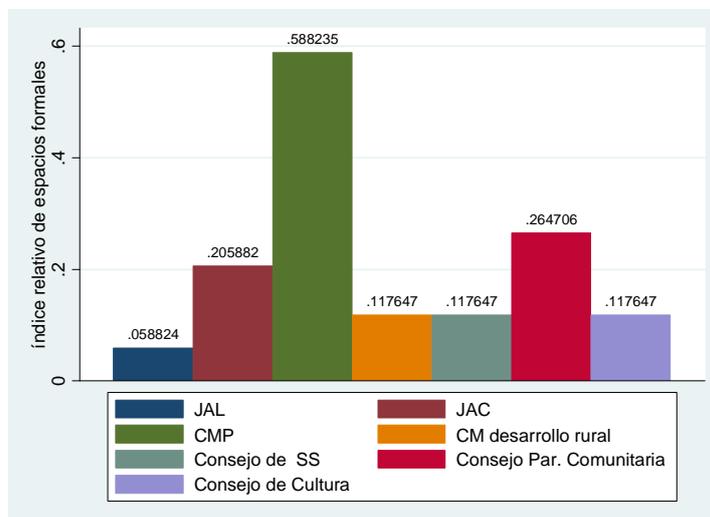
Como parte de la encuesta, los representantes de las redes evaluaron la relevancia de los espacios de incidencia en política pública, clasificándolos en un orden de importancia. El Consejo Municipal de Planeación es el espacio formal que las redes encuentran como más importante (58.82%) para la incidencia en política pública, seguido por los Consejos de Participación Comunitaria (26.47%) y las JAC (20.5%). Sobre las JAC vale aclarar que si bien es un espacio en que participan pocas redes, la mayoría de ellas las clasificaron como uno de los tres espacios más relevantes en que participan. De las observaciones de campo cualitativo se destaca también un papel muy importante de las JAC como espacios de debate, con posibilidad de ser complementadas y en el futuro reemplazadas por las mesas sectoriales.⁴⁶

Por el contrario, los resultados muestran que si bien las mesas sectoriales y los espacios interinstitucionales son espacios en que más participan las redes, éstos no son valorados dentro de los más relevantes (**Figura 99**).⁴⁷

⁴⁶ Cabe precisar que si bien en la encuesta en Huila no se reporta participación de las redes en las JAC, las observaciones cualitativas muestran que estos espacios son fundamentales no solo como escenarios de debate sino de decisión y representación política. Es posible que en la muestra no quedara registrada la importancia de las JAC en Huila, pero vale la pena resaltar que son de una importancia enorme sobre todo para campesinos y las zonas rurales.

⁴⁷ La relevancia se midió a partir de la pregunta “De éstos, cuáles son los espacios formales de interacción más relevantes para la Red? Enumere los tres más importantes.” La respuesta para el primer lugar se asigna el valor de 3, el segundo más importante el valor de 2 y el menos importante de la elección tiene el valor de 1. Se presenta el promedio por región /población

Figura 106. Índice de importancia de espacios formales para la incidencia en política pública (0-1)



Las redes sociales debaten en estos espacios formales para la incidencia en política pública principalmente con ONG (19.29% de las redes), seguido por las Instituciones Públicas a nivel departamental (16.43%) y municipal (15%), y los Organismos internacionales (15%). Cabe resaltar que las redes afirman que los que menos participan en los debates sobre política pública son los partidos políticos (1.42%) y los sindicatos (3.57%).

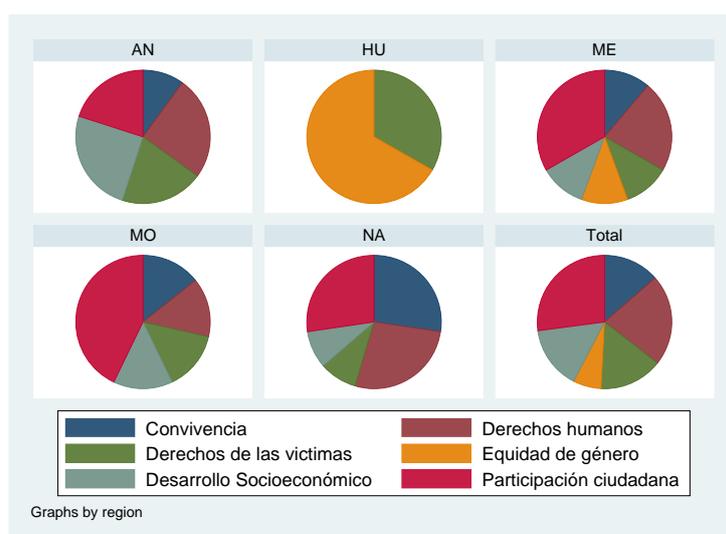
Figura 107 Proporción de instituciones que debaten en los de espacios formales para la incidencia en política pública



En los espacios formales de incidencia en política pública se discuten todas las temáticas sobre el desarrollo y la paz. Las que más se tratan son las de participación ciudadana (27.12%) y

derechos humanos (22.03%), seguidas por desarrollo socioeconómico (15.2%) y derechos de las víctimas (15.2%). Debate menos frecuentes se dan alrededor de los temas de convivencia (13.56%) y equidad de género (6.78%). Por regiones, Huila registra una tendencia diferente a las demás regiones en la medida que el debate en los espacios formales se concentra en pocos temas, mientras que en el resto de regiones hay mayor diversidad temática. En Huila se debate sobre incidencia en política pública exclusivamente alrededor de las temáticas de Equidad de Género (66.6%), que curiosamente está ausente en casi todas las otras regiones, y los derechos de las víctimas (33.3%). Es interesante anotar que si bien en las demás regiones se discute sobre incidencia en todas las temáticas, existen ciertos énfasis: Montes de María y Meta son las regiones en donde prima la incidencia el tema de participación ciudadana; en Oriente Antioqueño se da mucha importancia al desarrollo socioeconómico, derechos humanos y derecho de las víctimas; y Nariño tiene tres grandes temas que son participación ciudadana, convivencia y derechos Humanos (**Figura 108**).

Figura 108 Proporción de temas abordados en los espacios formales para la incidencia en política pública. Total y análisis por región.



Si comparamos estos resultados con los datos cualitativos arrojados en entrevistas y grupos focales en las regiones, se evidencian algunas contradicciones. En Nariño, se asumió por ordenanza la política pública de género para el departamento, después de un proceso de casi dos años en donde a partir de una estructura departamental basada en la participación cualificada de mujeres a nivel de mesas municipales y por medio de la escuela de formación en género, promovida por el convenio UNIFEM PNUD REDES y se logra construir de manera participativa la política pública de género.⁴⁸

⁴⁸ Para mejor conocimiento del proceso, se recomienda ver entrevista con Marta Lia Velásquez. PNUD-ODM, en Nariño.



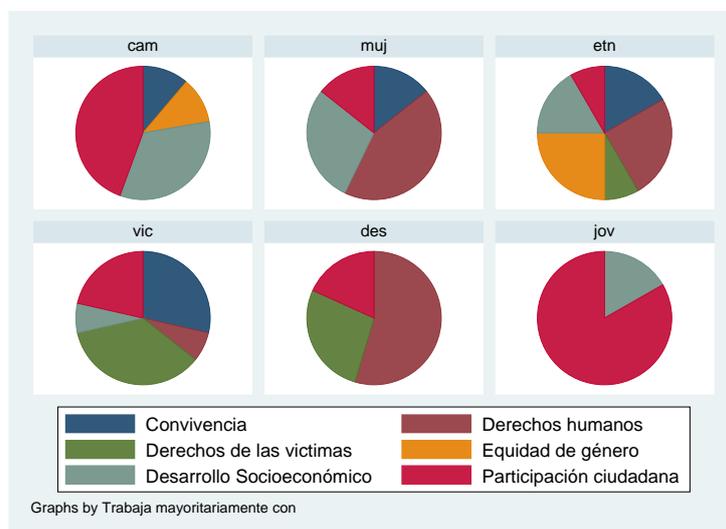
En contraste, en el Huila aparece registrada la equidad de género como uno de los temas más relevantes de incidencia en política. Sin embargo el convenio UNIFEM PNUD REDES es incipiente en Huila y ha tenido algunas dificultades por la ausencia sistemática de la institucionalidad pública. En Huila, se pudo observar que, debido a las condiciones agudas del conflicto, la mayoría de los temas de incidencia están orientados hacia el restablecimiento del estado de derecho y discusiones en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Con respecto a las otras regiones REDES, los datos son más coincidentes con las observaciones en campo, ya que el panorama de temas es diverso y se enfoca en diferentes temáticas de acuerdo a las necesidades de cada grupo poblacional. Se resalta la gran importancia que tiene a nivel de todas las regiones el tema de participación ciudadana para la incidencia en política pública, como lo destaca una entrevista con la ANUC del Meta: *“El Estado colombiano cambio de manera drástica con la constitución del 91, en el sentido que abrió espacios de participación que antes no existían. Sin embargo, el mismo Estado, nunca ha hecho la pedagogía del nuevo Estado, nunca le ha contado a las bases que eso sucedió ni la manera de hacer efectiva esa participación, el programa REDES se ha encargado de hacer la pedagogía del nuevo Estado a nivel de las organizaciones y a nivel institucional, ese es uno de los grandes aportes del Programa REDES a nuestra participación como ciudadanos dentro de la política pública”* José Martínez, ANUC, Mesa Humanitaria del Meta.

Realizando una desagregación por población objetivo, se encuentra que las redes sociales participan en espacios menos diversos que por región, y se concentran en temas más específicos relacionados con sus prioridades. Las redes de jóvenes se concentran en el uso de los espacios formales de incidencias en los que se trabaja en temas de participación ciudadana (83.3%) y desarrollo socioeconómico (16.6%). Las redes de víctimas se concentra en espacios que debaten sobre los derechos de las víctimas (35.7%), convivencia (28.5%) y participación ciudadana (21.4%). Los campesinos tienen una alta concentración de incidencia en participación ciudadana (44.4%), junto con desarrollo socio económico (33.3%). Las redes que atienden a la población desplazada enfocan los esfuerzos de incidencia en política a temas de derechos humanos (54.5%), derechos de víctimas (27.2%) y por último participación ciudadana (18.18%).

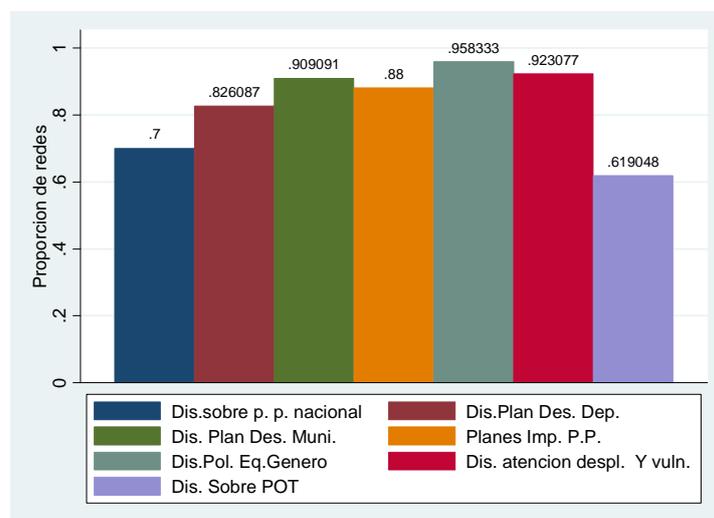
Es importante resaltar la alta diversidad en los temas que tratan en los espacios formales las redes de comunidades Étnicas. Los dos temas importantes de incidencia son Equidad de género (25%) y Derechos Humanos (25%), seguidos por convivencia (16.6%) y desarrollo socioeconómico (16.6%) (**Figura 109**).

Figura 109 Proporción de temas abordados en los espacios formales para la incidencia en política pública. Análisis por población.



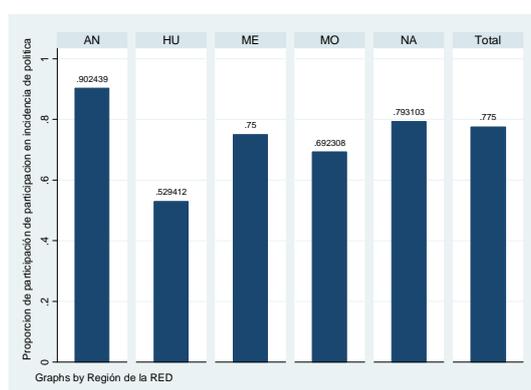
Otra forma de aproximarse a la participación de las redes sociales en escenarios de incidencia de política pública, es examinar los espacios de discusión sobre instrumentos concretos de política pública a nivel nacional, departamental y municipal. Al respecto, en el último año un número muy alto (95.8% de las redes encuestadas) de las redes acompañadas por programa discutieron sobre las políticas de género, planes de desarrollo municipal y los planes de atención para la población desplazada y vulnerable, mientras que las discusiones de instrumentos de política a nivel nacional departamental fueron menos comunes.

Figura 110 Actividades para la incidencia en política pública



Al igual que para las redes sociales, es alta la participación de las organizaciones de base que las conforman en espacios de discusión sobre planes de desarrollo, presupuestos participativos o rendición de cuentas (77,5% de las organizaciones participan). Oriente Antioqueño es la región, en donde las organizaciones de base tiene una mayor participación en espacios de incidencia (90.2%) seguido por Nariño (79.3%). En Huila es la región en donde la participación en política pública de las organizaciones de base es la mejor (52.9%) (**Figura 109**).

Figura 111. Participación de las organizaciones de base que conforman las redes en la discusión de instrumentos concretos de política pública



Las redes afirman tener en su mayoría objetivos, metas y cronogramas para lograr una incidencia en política pública (76.47%). Por región se muestra que en Oriente Antioqueño, Nariño y Meta las redes presentan una mejor planeación para la incidencia en política, mientras en el caso de Montes de María la tendencia no es tan clara.

Tabla 31 Planeación de objetivos, metas y cronogramas

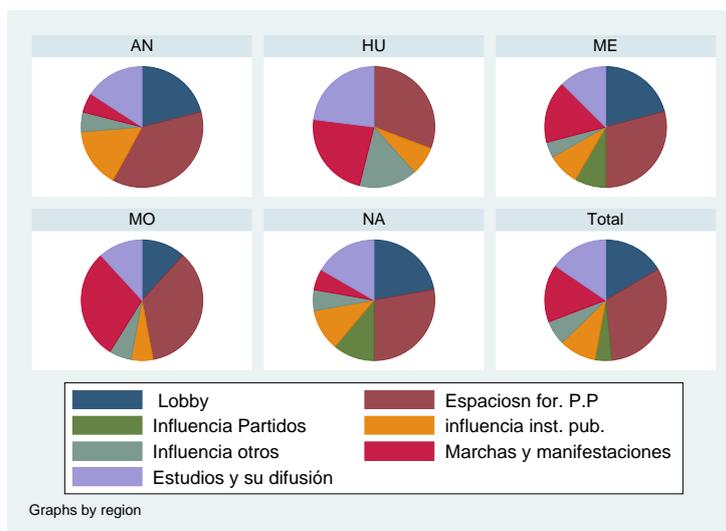
Tiene objetivos, metas y cronograma para política pública	región					Total
	AN	HU	ME	MO	NA	
no	0	2	2	3	1	8
si	7	3	6	4	6	26
Total	7	5	8	7	7	34

La presencia de la incidencia en la política pública inscrita en las agendas de las organizaciones y las redes, debe ser analizada desde el contexto particular de cada región, en el sentido de las voluntades políticas departamentales y municipales de los territorios en donde las organizaciones y las redes desempeñan el trabajo. En Nariño, Oriente Antioqueño y en alguna medida Meta, existe la voluntad política que se suma a procesos participativos incluyentes con enfoque de derechos ciudadanos. Es mucho menos notorio en Montes de María, al igual que en Huila.

Finalmente, un porcentaje importante las redes sociales (36%) manifiestan que la participación en el tipo de espacios de debate analizados en esta sección es su principal mecanismo de incidencia de política pública. Sin embargo, las redes identifican que cuentan con otros mecanismos como el Lobby (15% de las redes), estudios y su difusión (15%) y marchas y manifestaciones (14%). La influencia sobre los partidos políticos y sobre otros actores son los menos usados por las redes para lograr sus objetivos de incidencia en política. Analizando por región, predomina también el uso de los mecanismos mencionados, aunque otros instrumentos adquieren cierta relevancia. Por ejemplo, en Oriente Antioqueño se destaca la influencia política en instituciones públicas, en Huila la influencia política en otros actores y en Nariño la influencia en partidos políticos (Figura 112).

Se puede leer una relación inversamente proporcional: a mayores capacidades de las instituciones públicas menor es el uso de las vías del hecho como las marchas y manifestaciones que son usadas principalmente en su orden en Montes de María, Huila y Meta. Este índice permite medir el cambio en los métodos de influencia para la participación. El próximo levantamiento debe permitir contrastar este cambio en el uso de los métodos de participación.

Figura 112. Proporción de los métodos usados para lograr incidencia en la política pública. Total y análisis por región.



7.1.1. Incidencia en temas de equidad de género – la experiencia de Nariño y Montes de María.

Con el ánimo de profundizar en los resultados analizados en esta sección del informe sobre la incidencia en política pública de las redes sociales, presentamos a continuación las experiencias de incidencia en temas de género en Nariño y Montes de María y el trabajo del Grupo de jóvenes de la Mesa Humanitaria en Meta.



Informe Final

En un panorama amplio existe la experiencia de Nariño que tiene una política pública del departamento diseñada en el marco de una participación amplia y cualificada de las mujeres en el marco del convenio UNIFEM PNUD ART REDES y con el apoyo de PNUD ODM, la ESAP, la Secretaria Social del Departamento y varias agencias de cooperación internacional, entre ellas la ACCI y el IASC.

“Es evidente el trabajo que venían haciendo, tu ves el nivel de participación, la capacidad de convocar, de organizarse, de tener una propuesta cualificada, el mismo nivel de debate. Ya había un grupo no muy grande, pero había mujeres que encontrabas en los diferentes espacios y sabíamos del proceso de UNIFEM con PNUD. Fue decisiva la participación en plan de desarrollo, ya en la fase final de formulación de plan de desarrollo eran reuniones donde empezamos a definir cómo íbamos a trabajar en la implementación y evaluación del Plan de Desarrollo, afianzar esa alianza de la actual administración con las agencias y el papel de Lourdes fue muy importante, porque me ayudo a sentarlas a todas no solo a UNIFEM y PNUD sino también con las otras agencias de cooperación, ese fue un momento importante. En la formulación primero y segundo; en la estrategia de alianza para ver cómo nos acompañaban en la implementación. Luego ha sido todo el proceso de implementación de lo que quedó en el plan de desarrollo, han hecho un acompañamiento muy importante. La oficina de política social tenemos bastantes cosas interesantes y para mostrar, pero el tema en el que más hemos avanzado es género y se debe en gran parte al acompañamiento de estos aliados”. Lilian Rodríguez, Secretaría de Política Social del departamento de Nariño.

Con respecto a los niveles de incidencia, resulta interesante el planteamiento de la Secretaría de Política Social del Departamento, por que reitera la teoría del cambio propuesta por el programa REDES en la medida que un solo instrumento trabaja en los tres niveles de incidencia, a nivel de la transformación de Estado mediante la posibilidad de participar en el diseño de la política pública de género, y sus posibilidades de implementación mediante los acuerdos con las agencias de cooperación y la Gobernación. A nivel de las organizaciones (nivel meso) por que mediante las escuelas se abren no solo posibilidades de cualificación y participación, sino que abren caminos de construcción de acuerdos y construcción de paz y finalmente a nivel de las bases en cuanto permite a los miembros de las organizaciones encontrar caminos para acceder en la transformación del Estado, esta es la espiral de la que se habla en la teoría del cambio y es sobre este texto que se puede ver bien reflejada:

“...dijimos ¿cuál es el camino que debemos recorrer para llegar a lo que el territorio necesita? y es “las mujeres tienen que incidir políticamente en el desarrollo humano, en la construcción de paz, en el mejoramiento de sus condiciones” lo teníamos claro en el plan de desarrollo. Cuando dijimos ¿Cuál es el camino?, ¿Qué tenemos que hacer? Dijimos listo; escuela pero nunca pensamos en un segundo nivel, dijimos 16 municipios en los 4 años, vamos en treinta y pico de municipios y sabemos que ahora hay que llegar a todos, nunca pensamos que tuviéramos que hacer un trabajo con los partidos políticos pero el proceso y la misma dinámica nos lleva a eso, por que ahora sabemos que a las mujeres quieren participar de la vida política y participar en algunos consejos de los municipios. Pensamos en mesas sub-regionales y departamentales, las mujeres decidieron hacer mesas municipales, ellas replicaron esto en el



municipio y nos piden asistencia técnica, nos invitan, a veces nos piden recursos y nosotros les decimos: los municipios deben asumir eso con el alcalde.” Idem

“ La misma dinámica nos ha ido exigiendo cosas que no habíamos previsto, pero eso muestra que el proceso es bueno, sólido, las mujeres están convencidas de lo que están haciendo y nos exigen más cosas de lo previsto. Nunca pensamos en una mesa del municipio de Tumaco, sin embargo hay 700 mujeres que ya se reunieron y nos dijeron “vamos a formar la mesa” nosotros, listo nos vamos en semana y media para acompañar, ya se hizo un evento de 700 mujeres. Nos dicen listo hay política pública del departamento pero nosotras queremos nuestra propia política pública, las afros nos dicen que necesitan una mesa de derechos de las mujeres afro-colombianas. Las indígenas nos están pidiendo algo que no habíamos pensado: el proceso de género tiene que llevarnos a algo que es muy importante para que en el acompañamiento junto con los hombres, autoridades de nuestros pueblos indígenas revisemos nuestros sistemas de justicia propia, porque hasta ahora entendemos con la escuela que esos sistemas de justicia atentan contra nuestros derechos y están propiciando la vulneración de los derechos de las mujeres, y la exclusión y no nos dejan incidir políticamente. La incidencia va mucho más allá de lo que habíamos pensado y es muy importante y la decisión es acompañar y dejar el proceso lo mas sólido que podamos, dejar muy preparadas a las mujeres de las mesas subregionales, de la mesa departamental para hacer la transición con la nueva administración departamental. El próximo año va a ser de elecciones y tenemos que acompañar a las mujeres que hayan decidido al final de año entrar a la escuela que al final de año debe estar funcionando, y tenemos que acompañar a las mujeres en un diálogo y debate con los candidatos a alcaldías y gobernaciones para que desde sus programas de gobierno quede claramente incluida la política pública. Son retos enormes pero bueno....ahí vamos”. Idem

Un punto de vista similar, pero contrastado con la realidad que enfrentan las mujeres de los Montes de María nos lo da María Eugenia Morales del Convenio UNIFEM PNUD, esto en términos de los niveles de incidencia: Por eso es tan importante el proceso de formación de derechos y mecanismos de exigibilidad porque apostamos a la interlocución entre la sociedad civil y el estado. Esta interlocución debe darse entre iguales y si las mujeres no se reconocen como sujetos de derecho no dialogan como iguales sino como beneficiarias de favores. Este proceso de empoderamiento es muy importante y es posible porque las mujeres están organizadas, sabemos que no podemos llegar a todas las mujeres, llegamos a las que hacen parte de las organizadas; en la cadena ellas irradian al resto de las mujeres. En este proceso ellas han adquirido claridad de la incidencia en los gobiernos desde las perspectivas de los derechos. Ellas no lo incorporaban como necesario ni importante, aquí menos, porque el estado difícilmente las reconoce. Ellas se dieron cuenta de la importancia de ser visibles en el territorio para que las reconozcan como organizaciones en las administraciones municipales y establecer relaciones como organizaciones de mujeres, con propuestas concretas, también insistimos en que no se pueden relacionar desde la lista del mercado sino desde propuestas concretas, y esto les implica un conocimiento de cómo funciona el estado para saber a que pueden acceder y a que no”. María Eugenia Morales. UNIFEM-PNUD REDES.

Nosotros venimos de lo público, quienes hemos estado y sabemos que si uno no deja más o menos consolidado y posicionado los procesos, cambia la administración y todo lo que hizo la



Informe Final

anterior administración es malo y no sirve. Tenemos que poner aquí actores locales, jóvenes o mujeres y la cooperación, que son los que permanecen... Mira aquí hay una política pública aprobada por ordenanza y ningún gobernante se va a dar la pela para decir: la cambio. Esta es la fuerza política del proceso y es a eso que hay que apostarle. Lilian Rodríguez, Secretaria de Política Social del departamento de Nariño.

Sobre los niveles de incidencia y esto nos concreta con el siguiente punto de análisis de la. *Lo otro importante, y lo recuerdo a propósito de lo que dices; es ¿Cuál es la relación del gobierno del nivel nacional, departamental y municipal en estos procesos? Aquí está muy claro esto, hay una cultura; que habría que mirar que pasa, porque se quiere llegar a nivel nacional. No hemos logrado una interlocución, estamos pensando en cosas diferentes, pero también tiene que ver con una postura política nuestra y del gobierno departamental. Pero a mi me parece que la sostenibilidad de estos procesos está en lograr que lo departamental incida de la mejor manera en lo municipal, pero que también lo municipal incida en lo departamental. Cuanto del proceso departamental logra incidir en los municipios, hay 64 municipios, ¿Qué está pasando? ¿Qué tanto incidimos en la formulación de los planes municipales?, a mi me parece que la articulación no solo es con el gobierno departamental. Idem.*

Después de esta experiencia exitosa, surge la necesidad de cualificar la metodología de las escuelas de formación en género, que se adapte a las condiciones particulares de cada territorio REDES y que permita hacer arreglos institucionales en cada región. En Meta por ejemplo, la Red de Mujeres está actualmente participando de la escuela de formación con el apoyo económico de la Gobernación, el acompañamiento técnico de la ESAP y la facilitación económica y política del convenio UNIFEM PNUD REDES. En Montes de María, el proceso de la escuela de formación en género avanza en el marco de una serie de conflictos internos entre la red de mujeres víctimas Narrar para Vivir y la Red de Mujeres de los Montes de María, sin embargo, el proceso va en camino de concertarse, después de haber hecho una jornada de tres días de encuentro y catarsis. Además de enfrentar una condición territorial que es compleja y es que: *“Aquí, en el tema de las políticas públicas hemos hablado mucho de esto, porque por ejemplo: si queremos incidir en que se formule una política pública de equidad para las mujeres, son dos departamentos que corresponden a la región de los Montes de María pero no puedes pretender que se haga una política pública para siete y ocho municipios correspondientes, tendrías que poderlo hacer para todo el Departamento y nuestro trabajo está centrado en los Montes de María, y no nos podemos comprometer a apoyar al Gobierno departamental para formular para todo el territorio del departamento porque involucra a otras regiones. Allí hay una cuello de botella que se debe estudiar para encontrar soluciones”*. Maria Eugenia Morales UNIFEM-PNUD

Frente a las posibilidades de replicar la experiencia de la escuela de formación con otros grupos poblacionales, esta es la respuesta en Nariño: *“El referente es lo que hicimos en género, funcionó, la evaluamos, tenemos que mejorarla, tenemos claro qué vacíos tiene la escuela, de ahí sale construir tres módulos nuevos: construcción de paz, enfoque indígena, enfoque afro y decidimos un segundo nivel de escuela porque ésta no es suficiente. Hay aprendizajes y se replica no solo en otros municipios sino en otros grupos poblacionales. En el análisis y en la reflexión de todo el proceso han sido muy importante varias cosas: Uno; la articulación de lo*



público, lo comunitario, la sociedad civil y la cooperación internacional, esto ha sido un factor de éxito clarísimo. Dos; cómo asociamos los procesos de formación que es la escuela, de organización que son las mesas, y a través de estas dos; de construcción de política pública, de manera participativa y que todo lleve al sentido que le hallamos buscado desde el principio: empoderamiento, transformación, oportunidades; para mí estas tres cosas tienen que estar muy claramente relacionadas y tener un sentido. La formación por formación no representa nada”.

“Si el papel de ART REDES en género ha sido clave; en jóvenes ha sido mucho más clave, claro y estratégico. Tenemos un proceso muy interesante que nos dicen que no lo tiene en otra parte de Colombia y es un proceso de alineación y coordinación de la cooperación. Tenemos un primer referente que es Plan de Desarrollo y después de que formulas plan de desarrollo y empiezas a ir a los municipios dices...ah, me faltó, esto y esto...entonces el mismo proceso nos ha ido estableciendo además de lo quedó en plan de desarrollo ciertas prioridades”. Lilian Rodríguez, Secretaría de Política Social del departamento de Nariño.

Para revisar a fondo la experiencia de la escuela de formación de liderazgo juvenil, se recomienda ver entrevistas a profundidad y grupos focales con el comité técnico, con los facilitadores y dinamizadores de la escuela.

Experiencia grupo de jóvenes de Meta - Mesa Humanitaria.

Para continuar el recuento de experiencias exitosas en torno a las actividades de las redes en las diferentes regiones REDES, hay una experiencia de particular interés en cuanto representa una forma endógena y espontánea de participación ciudadana que es el grupo de jóvenes de Meta que hace parte de la Mesa Humanitaria. Este punto relacionado en particular con el tema de participación que es el segundo en importancia en la **Figura 19**.

“Yo creo que más allá de los antecedentes que dice la propia gobernación frente a que fue un convenio y que quedó en el Plan de Desarrollo, es más porque antes de que llegara la gobernación, empieza a darse una movilización social ante el tema de la juventud, así no sea el nombre de la Mesa, pero yo creo que muchos otros actores participamos, y yo parto de ahí, si no hubiera habido eso, no hubiera quedado tal vez en el Plan de Desarrollo, algunos jóvenes que participaron en eso, dijeron, dinámica joven; dinámica joven proponía unas cosas culturales, el tema de la política pública de juventud, entonces yo parto más de esos antecedentes.

Esa es la movilización que se ha venido dando en el departamento frente al tema de juventud, y yo creo que eso hace también que se dé la Mesa de jóvenes, gracias a la Mesa Humanitaria, porque nosotros hacemos parte de la Mesa es por una invitación que ellos nos hacen cuando trabajaban por ejes temáticos. Entonces consistía en preguntarle a los sectores poblacionales qué opinaban sobre cómo estaban sus derechos humanos según cada sector poblacional. Nosotros elegimos para una jornada pedagógica trabajar tres derechos: el tema del conflicto, la violencia intrafamiliar y el tema de la educación superior. Entonces llegamos a una jornada como invitados de la Mesa Humanitaria que en ese momento estaba muy cercana de Cordepaz. Fuimos invitados por la ANUC. Sin embargo, antes de llegar al gran evento, lo que hicieron estas organizaciones fue identificar unos líderes en esos municipios donde estaban trabajando,



para que nosotros mismos buscáramos cómo exponer la situación el día de la jornada frente a esos tres derechos, entonces hice un recorrido por cinco municipios preguntando cómo estaba el tema de la educación superior, cómo se percibía desde los jóvenes, como algo así parecido a lo que tú estás haciendo, con los jóvenes y con las alcaldías, luego reunir todo lo que encontramos y hacer esa misma presentación en esa jornada pedagógica, y empezar a dar la discusión.

Todo eso lo patrocinó la Mesa humanitaria y Cordepaz, en ese momento Cordepaz manejaba los dineros del PNUD. Eso fue en el segundo semestre del 2006, en diciembre del 2006 hacemos la jornada pedagógica, se invitó a diez municipios en donde se hizo el diagnóstico, y nos reunimos ciento veinte jóvenes. El diagnóstico era sobre el estado de los jóvenes con respecto a: educación superior, violencia intrafamiliar y conflicto, que específicamente se fue por el tema de reclutamiento.

Esa jornada la lideramos de la mano de las instituciones que te digo, pero específicamente diez jóvenes que habían sido identificados por esas organizaciones, también por eso nos delegaron a nosotros la tarea como de ir a averiguar y hacer el diagnóstico. En esa jornada había una agenda prevista, ahí tuvimos muy poca participación, lo que sí teníamos era que mostrar lo que habíamos averiguado, contar la experiencia de cómo había sido, y mostrarle a los pelados la situación de sus propios municipios.

Lo que pasa ahí significativo es que en esto del tinto y del almuerzo, empezamos a preguntarnos y usted que está haciendo, ahhh si yo también, en fin, no había nada programado. Entonces empezamos a hacernos preguntas sobre en cada municipios qué espacios de participación había para los jóvenes. Nos empezamos a dar cuenta de que éramos muchos jóvenes pero haciendo cada cual su cosa. En esa jornada pedimos a las personas que estaban organizando el evento que nos dejaran media tarde para dialogar entre nosotros los jóvenes, que había que hacer algo, y decidimos era que cada municipio, como habíamos diez de cada municipio aproximadamente, eligiéramos una persona que íbamos a delegar, el que se sentara de esos diez a echar cabeza de, bueno, qué hacemos con lo que analizamos de la jornada, entonces esos diez asumen un gran compromiso. Afortunadamente Cordepaz y PNUD siguieron apoyando las reuniones de esos diez, quince, veinte, éramos más o menos los que nos reuníamos. Entre diciembre, enero, febrero, marzo, abril, en esos cuatro meses nos reunimos muchas veces, mirando qué era lo que íbamos a hacer.

Los resultados de esa jornada...*Uno, conformar ese equipo impulsor de un escenario departamental, que yo creo que es la más significativa, que tal vez no estaba planeada, sino que sale por el encontrarnos. Dos, logramos tener una lectura de la situación frente a esos tres aspectos, y como que, oiga, venga, despertémonos, los jóvenes hemos vivido todo el tiempo con el conflicto, pero no lo habíamos hecho sensible, fue como un despertar de sentimiento de que el tema de derechos humanos frente a los jóvenes estaba muy mal, supremamente mal, especialmente se dio algo muy chévere en la jornada, fue cuando se habló el tema del reclutamiento y todos los pelados, oiga, sí, verdad, y empezar a cambiar, sí, mire, en la finca pasó tal cosa, como empezar a contarnos ese tipo de cosas, yo creo que esas fueron las tres cosas más significativas.*



El PNUD ha sido un excelente diplomático en ese sentido, entonces ahí tenemos....directamente trabajo en políticas públicas de infancia y adolescencia, y con la secretaría social, y la Mesa Humanitaria que es una plataforma que medianamente se ha tratado de reconocer en los últimos tres años....y empezó el proceso de diálogo. Primero, obviamente con mucha resistencia de parte nuestra, porque la gobernación quería hacer la política pública a las patadas, en tres meses, cuatro meses, sacar una política pública, nosotros consultamos, nos reunimos muchas veces, y dijimos sacar eso en cinco meses es imposible, entonces nosotros planteamos eso, tuvimos una lucha política muy fuerte pero al final terminaron dándonos la razón. Los manes (gobernación) querían sacar cinco comités municipales.....en dos meses, cuando según la ley se tienen que conformar en ocho meses, igual así, hicieron en cinco meses, a las patadas. ¿Qué rescatamos de esto? que mantuvimos una posición, la argumentamos, no éramos acalorados, sino que argumentamos, y dimos la batalla; y las cosas se dieron, y en este momento ellos nos dan la razón, y nos dicen, aplazamos....pero supongo que por lo menos ya tenemos más tiempo”. Textos literales de grupo focal con jóvenes en Meta.⁴⁹

7.2. Acompañamiento de REDES al tema de incidencia en políticas públicas

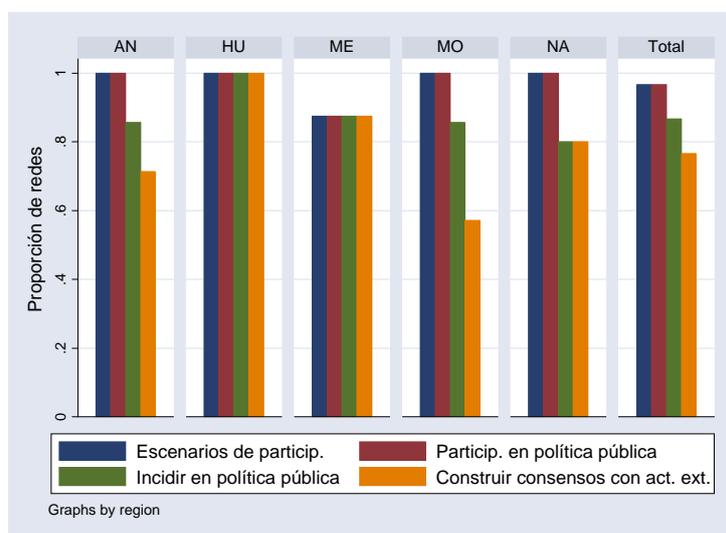
Alrededor del 80% de las redes sociales reconocen recibir acompañamiento político por parte del programa REDES. Se destaca en primer lugar que este tipo de acompañamiento contribuye a ampliar las posibilidades de participación en espacios de política pública relacionados con temas construcción de paz y a promover escenarios de participación efectiva. Luego, se señala que el programa aporta directamente en la incidencia en política pública y en la mediación para la construcción de consensos con actores externos. Este último tema se presenta con menor énfasis en Oriente Antioqueño y Montes de María (**Figura 113**).

“Normalmente en política pública, ninguno de nosotros sabíamos nada, eso hay que reconocerle al PNUD, porque por ejemplo desde el activismo juvenil, y el activismo universitario, el acercamiento con la institucionalidad era una cuestión pecaminosa, eso no se podía hacer....en cambio el PNUD abre la puerta, y nos dice, si usted quiere solucionar sus problemas, siéntense a hablar, pero por la vía política real, no estoy negando que el activismo sea una vía política, pero sí un activismo sin incidir en la política, sin interlocución con los actores, pues queda suelto, entonces el primer logro que tiene el PNUD es empezar a acercar las partes, venga gobernación, vengan jóvenes, siéntense, y sobre todo, y eso es muy importante también, no estoy alabando al PNUD, estoy recalcando las cosas importantes, y es el tema de formación”. Grupo de jóvenes de Meta.

“PNUD y Redes, nos hayan acompañado e inducido de alguna manera a pensar que hay necesidad de hacer una construcción por el conocimiento que hay unos instrumentos que se pueden validar, que aún se pueden hacer cosas dentro de toda esta legalidad, ha sido muy importante. ...Yo personalmente tengo la observación de que estamos siendo muy poco exitosos en lograr que la institucionalidad se siente con nosotros a construir, la institucionalidad sigue

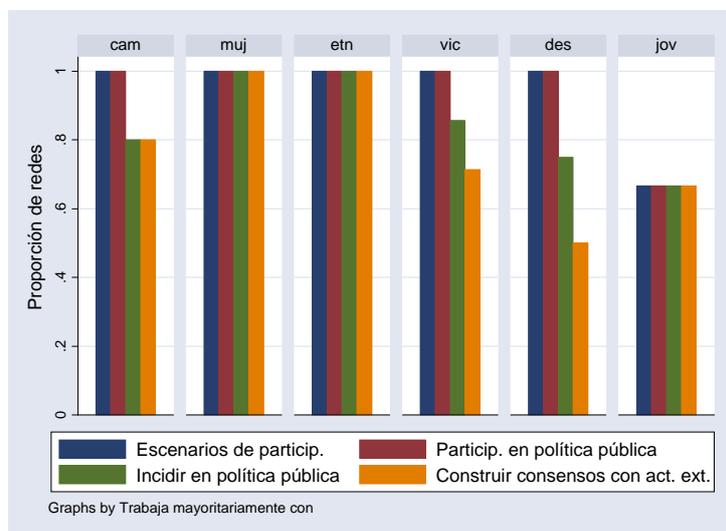
⁴⁹ Para mejor comprensión del proceso organizativo de los jóvenes en el departamento del Meta, se recomienda leer la totalidad de los textos transcritos del grupo focal.

haciendo sus propuestas legalizándolas a través de los instrumentos que necesitan hacerlo, del consejo o de la asamblea, hace caso omiso de las observaciones, así sean críticas, pero de alguna manera en este país el que critica se le coloca en el otro lado, pero me parece que ha habido una participación muy importante, cuando hemos hecho nuevas conversaciones sobre la importancia o la exigencia, o hasta cuándo debería estar la comunidad internacional en esta zona de conflicto, la respuesta que he dicho, así sea sin plata, hasta que nosotros no necesitemos de árbitros, mientras tanto, los necesitamos". José Martínez, ANUC Meta.

Figura 113 Acompañamiento para incidencia en política pública. Análisis por región.

Las redes que presentan unos mejores índices en acompañamiento para la incidencia en política pública son conformadas por mujeres y comunidades étnicas. También para las redes jóvenes y población desplazada los índices son menores que el promedio de todas las redes. Las redes que atienden a la población campesina tiene unos índices relativamente altos, lo que es un aspecto importante para estas redes dada su debilidad en la dimensión política que se ha comentado a lo largo del documento (**Figura 114**).

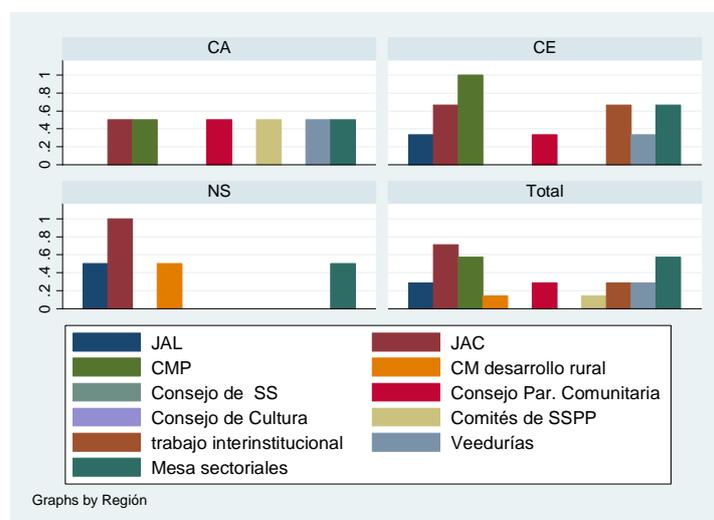
Figura 114 Acompañamiento para incidencia en política pública. Análisis por población.



7.3. Incidencia en políticas públicas de las redes sociales en regiones de control

Las redes de control participan principalmente en espacios formales de incidencia, y entre estos el más importante en promedio son las JAC, seguido por los CMP. La participación en espacios informales de incidencia no tiene un patrón claro entre regiones. Nuevamente Caquetá se presenta como una región en dónde no hay tendencia inclinada a privilegiar espacios de influencias particulares, caso que no ocurre en César, donde los CMP se destacan considerablemente, y en Norte de Santander, donde los principales espacios formales de incidencia son las JAC (Figura 115).

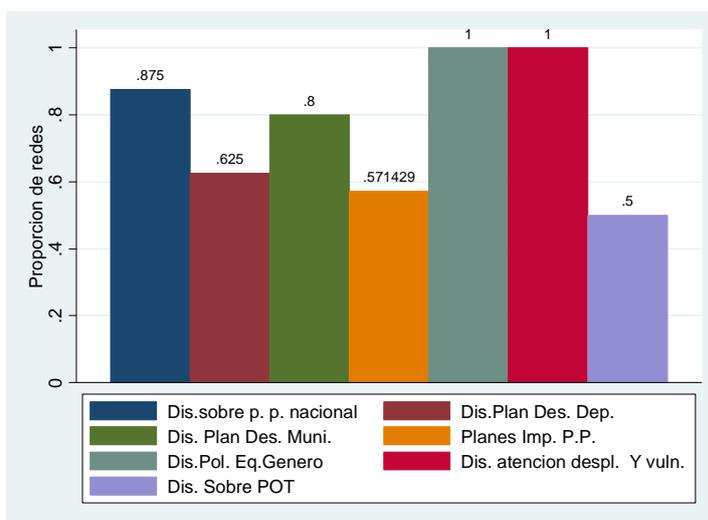
Figura 115. Espacios formales de participación en regiones de control





En cuanto a instrumentos concretos de política pública, todas las redes participan en la discusión de política pública en Equidad de género y en discusiones relacionadas con la atención a la población desplazada, mientras los planes de implementación en la política pública y los planes de desarrollo territorial son los instrumentos que se usan con menor frecuencia para lograr incidencia en política pública (**Figura 116**).

Figura 116. Participación en discusión sobre instrumentos concretos de política pública en regiones de control





CONCLUSIONES

- El Programa REDES es una estrategia política del PNUD para apoyar a Colombia en la tarea de reconstrucción de paz en áreas que han sido afectadas por el conflicto armado, buscando reducir los riesgos y vulnerabilidades de la población afectada por la violencia y fortalecer la gobernabilidad democrática en lo local, con énfasis en la construcción de condiciones para ampliar la participación ciudadana.
- El programa ha estado centrado en seis regiones del país, caracterizadas por un alto nivel de conflicto, presencia de actores armados, y existencia de altos niveles de pobreza: Oriente Antioqueño, Montes de María, Meta, Nariño y Cesar.
- El modelo de acción de Redes se fundamenta en una aproximación positiva al concepto de paz que cobija la complejidad asociada a este concepto y la multiplicidad de niveles: macro (política de estado, negociaciones, acuerdos con los armados, etc.), micro (conflictos individuales, violencia intrafamiliar, injerencia de los actores armados ilegales en los conflictos cotidianos, etc.) y meso (interacción o interlocución entre organizaciones del estado y la sociedad civil).
- En la apuesta de transformación propuesta por REDES se identifica o señala al nivel meso como motor de cambio. De este modo, a través del respaldo y el fortalecimiento de iniciativas endógenas de la sociedad civil y del Estado, REDES se propone modificar “*de abajo arriba*” las pautas que definen el conflicto en Colombia.
- REDES opera bajo características muy propias que lo hacen diferente a otras intervenciones del Estado. Así mismo la particularidad de sus objetivos hacen que la forma de actuar en el territorio se ajuste a las condiciones de contexto existentes y sea flexible frente a las posibilidades, las relaciones y formas de apoyo a las redes y organizaciones de la sociedad civil.
- Bajo este modelo de acción, el acompañamiento de REDES responde a las capacidades locales de paz que encuentra tanto en la institucionalidad pública como en la sociedad civil en cada una de las regiones. En este sentido se puede decir que la naturaleza misma del programa REDES consiste en la posibilidad de adaptar el concepto de creación de espacio social a la naturaleza y la disposición de los actores en juego en cada territorio, ajustando el tipo y el contenido de las acciones/relaciones que se crean a las fortalezas y las debilidades de los potenciales socios.
- El estudio arranca con identificar dos contextos principales en que opera el programa de manera diferente. En algunas regiones, los Planes de Desarrollo Departamental constituyen el centro de la agenda política y es sobre estos acuerdos políticos que se



Informe Final

definen los procesos de construcción de los espacios sociales, como se evidencia de alguna manera en Nariño y Cesar.

- En contextos en donde la institucionalidad pública local está debilitada, poco orientada a la participación social o políticamente orientada hacia prioridades que no corresponden con aquellas de la sociedad civil, la creación de espacios sociales tiene que tomar un enfoque más “de abajo arriba” fundamentándose en la articulación de las agendas políticas propias de las redes sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Este contexto corresponde más de cerca a la realidad enfrentada por el programa REDES en las regiones del Meta, Montes de María, Huila/Caquetá.
- La línea de base permitió caracterizar el universo de redes sociales acompañadas en el territorio, y las organizaciones que las componen. En total REDES trabaja con 78 redes sociales (no incluye Cesar) de las cuales 35 en Nariño. En las regiones restantes el rango se encuentra entre 9 y 13 redes por región.
- Estas redes operan con plataforma para 796 organizaciones de base de las cuales 397 (49.87%) están concentradas en la región de Montes de María.
- De la información de línea de base es posible definir las características generales de las redes sociales con que trabaja el programa. Están conformadas principalmente de organizaciones sociales civiles (62.13%) y Organizaciones no gubernamentales (15.71%); tienen entre 20 y 50 organizaciones afiliadas y su principal objetivo es el de ser plataformas de las organizaciones que las conforman para llevar a cabo acciones y trabajar temáticas relacionadas con la construcción de paz.
- Más del 80% de las redes realizan actividades de proyección política, fortalecimiento interno, acceso a recursos y ejecución de acciones comunes como la coordinación de acciones, el impulso de temas la ejecución de proyectos, etc.
- Para emprender dichas acciones las redes sociales cuentan con recursos físicos, humanos y financieros que son en la mayoría de los casos insuficientes. Solamente el 47.0% cuentan con equipos de oficina, el 26.4% no poseen una sede y/o espacios físicos para operar, el 14.7% cuenta con maquinaria y herramientas y casi ninguna tiene vehículos.
- La capacidad financiera de las redes es muy baja. Solo el 26.4% cuenta con presupuesto propio. La mayor parte de recursos provienen de terceros 58.8%, en donde las Organizaciones Internacionales y las Organizaciones no Gubernamentales son los mayores aportantes (80% y 50% respectivamente).
- En relación a los recursos humanos, menos de 10 personas en promedio trabajan en la gestión de las redes. Solo el 26.4% de las redes paga honorarios a quienes trabajan en



ellas. Alrededor del 78.7% de las personas que trabajan en las redes se ocupan a su vez de la gestión de las organizaciones de base que las conforman.

- REDES, ha acompañado el desarrollo de redes sociales desde el 2004 en las regiones de Montes de María y Meta, y más recientemente (2007) en Huila, Nariño y Oriente Antioqueño. El acompañamiento que brinda REDES, tiene en general altos niveles de satisfacción.
- El análisis de línea de base indaga sobre tres aspectos fundamentales de las redes sociales y el acompañamiento recibido por REDES: fortalecimiento (técnico, financiero y político), alianzas e incidencia en política pública. Las redes reportan que el apoyo del programa ha contribuido en primera instancia a su fortalecimiento (39.75% de los aportes mencionados), en segunda instancia a una mayor incidencia en políticas públicas (33.75%) y solo en tercer lugar a la creación o el fortalecimiento de nuevas alianzas (26.5%). La percepción de la importancia relativa del acompañamiento de REDES en los tres componentes de la estrategia es similar en las cinco regiones de tratamiento.
- En cuanto al fortalecimiento, en términos generales, el valor agregado de REDES parece estar asociado mayoritariamente a formas de acompañamiento político, con respecto a los ejes técnico y financiero. El 38.89% de las formas de apoyo mencionadas están asociadas con la dimensión política. Sigue el acompañamiento técnico, que representa el 32.84% de las formas de apoyo mencionadas y cubre acciones vueltas al fortalecimiento de capacidades en los temas de gestión, sistematización, movilización de recursos, etc. Finalmente el apoyo financiero constituye el 29.15% de las acciones de acompañamiento reportadas.
- El peso relativo del componente de acompañamiento político es mayor en Nariño (42.22%) y Oriente Antioqueño (40%). El programa es mayormente asociado con formas de apoyo técnico en Huila (40%), mientras esta dimensión juega un papel relativamente menor en Oriente Antioqueño (26.67%). Las acciones de acompañamiento financiero parecen ser distribuidas de una manera relativamente homogénea entre regiones, con la excepción de Nariño (y Huila) donde el modelo de acompañamiento de REDES está menos asociado al aporte directo de recursos.
- El análisis en el tema de fortalecimiento financiero revela un escenario preocupante, ya que la gran mayoría (80%) de las redes encuestadas mencionan el tema de recursos como un obstáculo fundamental para el desempeño de su labor. Frente a esta situación, el programa REDES pone en marcha una serie de acciones con el fin de apoyar las redes en la dimensión financiera. Casi la totalidad de las redes reportan haber recibido algún tipo de acompañamiento financiero.
- En cuanto al fortalecimiento técnico, se puede notar que las capacidades para la creación de alianzas y la moderación de espacios de participación, son las principales



Informe Final

fortalezas de las redes en temas de gestión. Las principales debilidades son la formulación de proyectos y la sistematización de experiencias. El programa ha tenido alguna incidencia en estos temas, pues casi la totalidad de las redes encuestadas reportan haber recibido alguna forma de acompañamiento de REDES para su fortalecimiento técnico. Este es el caso para todas de las redes en todas las regiones, con la única excepción de Oriente Antioqueño, donde un 30% de las redes encuestadas no asocia algún tipo de apoyo técnico al programa REDES.

- En cuanto al fortalecimiento político, las redes sociales muestran consistentemente una fuerte debilidad para trabajar en temáticas de desarrollo socioeconómico, siendo sus principales fortalezas las acciones en derechos humanos y participación ciudadana. Igualmente, las redes participan constantemente en espacios de análisis del contexto, en los que se reflexiona sobre las dinámicas locales de poder y el entorno político.
- Resulta interesante que la mayoría de las redes sociales se sienten libres de promover su visión y planteamiento político en el entorno que operan, en parte debido al respaldo institucional de sus aliados. En contraste las organizaciones de base que las conforman perciben una libertad política más limitada.
- El respaldo institucional a las redes sociales no se traduce necesariamente en un reconocimiento y aceptación generalizada a sus acciones. Las redes gozan de mayor reconocimiento entre sus organizaciones, la comunidad y la cooperación internacional. La aceptación es menor entre los medios y la empresa privada.
- El énfasis de REDES en el fortalecimiento político de las organizaciones, redes e instituciones a los cuales dirige su acompañamiento es evidente. Las acciones de fortalecimiento político de REDES son asociadas principalmente a la creación de espacios de protección y respaldo institucional para que las redes puedan existir y funcionar en condiciones de normalidad. Esta dimensión representa el 38.71% de las acciones de fortalecimiento político reportadas por los coordinadores de las redes.
- El acompañamiento político de REDES en temas de derechos humanos en Meta y Huila y en temas de participación ciudadana en Nariño presenta los niveles más altos de importancia percibida. La importancia del apoyo de REDES en el tema de desarrollo socioeconómico es generalmente considerada pequeña, con excepción del caso del Huila
- Las redes sociales tienen una alta interacción o alianzas con las instituciones públicas. Sin embargo, no perciben que el principal beneficio de esta interacción sea la incidencia en la política pública. Los beneficios de las alianzas construidas se centran más sobre las redes mismas arrojando mayor visibilidad a su trabajo, la posibilidad de interactuar con otros actores y mayor proyección regional.



Informe Final

- Las redes sociales tienen también un alto nivel de interacción y alianzas con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. La línea de base logra capturar la necesidad de intensificar y ampliar este tipo de alianzas. Entre las motivaciones se encuentra: i) la protección humanitaria implica tener alianzas con este tipo de instituciones; iii) la credibilidad y la confianza que se gana con el trabajo mancomunado; iii) el acceso a información; y iv) la necesidad de apoyos económicos para resolver problemas económicos del sector que representan.
- El programa REDES acompaña los procesos de fortalecimiento y creación de nuevas alianzas. Todas las redes encuestadas afirman que el programa ayuda para el fortalecimiento de la capacidad de generar alianzas (100%), el intercambio de experiencias con otros actores sociales (96%) y el fomento del acceso a programas afines con los propósitos de la red (84%).
- La mayoría de las redes acompañadas por REDES manifiestan que en su área geográfica de interés existen espacios formales e informales para incidir en política pública (61.76% de las redes). Sin embargo existe un grupo de redes sociales que solo tienen a su alcance espacios de tipo informal (32.35%).
- Los espacios formales de incidencia en política pública en que más participan las redes acompañadas por el programa son las mesas sectoriales, poblacionales y/o territoriales (86.95%), seguido por los espacios de trabajo institucional (69.56%), los Consejos de Participación Comunitaria -CPC- (57.1%) y los Consejos Municipales de Planeación -CMP- (71.4%).
- El Consejo Municipal de Planeación es el espacio formal que las redes encuentran como más importante para la incidencia en política pública (58.82%), seguido por los Consejos de Participación Comunitaria (26.47%) y las JAC (20.5%). Si bien las mesas sectoriales y los espacios interinstitucionales son espacios en que más participan las redes, éstos no son valorados dentro de los más relevantes.
- Un porcentaje importante las redes sociales (36%) manifiestan que la participación en éste tipo de espacios es su principal mecanismo de incidencia de política pública. Sin embargo, las redes identifican que cuentan con otros mecanismos como el lobby (15% de las redes), la elaboración de estudios y su difusión (15%) y marchas y manifestaciones (14%).
- Alrededor del 80% de las redes sociales reconocen recibir acompañamiento para la incidencia en política pública por parte del programa REDES. Este tipo de acompañamiento contribuye a ampliar las posibilidades de participar en espacios de política pública relacionados con temas construcción de paz, y promover escenarios de participación efectiva. El programa aporta también directamente en la incidencia en política pública y en la mediación para la construcción de consensos con actores externos.



- El programa incide de manera particular en la política pública en Nariño, donde actúa bajo el enfoque ART-REDES y las discusiones de los planes de gobierno departamental están permeadas por las agendas de redes y organizaciones sociales. En el tema de alianzas, la Gobernación y la Alcaldía son destacados como los socios estratégicos. El trabajo interinstitucional es un espacio formal de participación común a muchas redes, que se resaltan en cuanto a sus fortalezas en Derechos Humanos y Participación ciudadana. En Nariño el programa opera con más redes respecto a las demás regiones.
- El tema de género constituye una dimensión fundamental en la teoría de cambio, no solo en las redes de mujeres, sino transversalmente en todas las redes. Las mujeres tienen una alta participación en las redes sociales (índice de 3.9 sobre 5). La condición de la mujer aunque tiene un papel protagónico exige una constante vigilancia, pues aún falta lograr avances más fuertes no solo en participación sino en el liderazgo, y en los aspectos de democracia interna de las redes.
- Las redes sociales encuestadas consideran que el acompañamiento de REDES en temas de equidad de género es uno de los más importantes: el índice promedio de satisfacción de este acompañamiento es de 4 sobre 5.
- Vinculado con el tema de género, es parte importante de esta línea de base la identificación de un instrumento particular de participación que son las escuelas de formación. Dichas escuelas que operan bajo una estructura que parte de las bases, pasa por las organizaciones y crea espacios de participación territorial, se han destacado en casi todas las redes temáticas o poblacionales, como mecanismos efectivos de cualificación, capacitación, construcción colectiva de conocimiento y representación que favorecen la participación de los diferentes grupos poblacionales en la formulación de las Políticas Públicas.
- Como parte de la línea de base se recogió también información de 11 redes sociales en regiones aún no intervenidas por REDES (Norte de Santander, Caquetá y Cesar). Estas redes abordan principalmente temas de derechos humanos, participación ciudadana y convivencia y cultura de paz; tienen un comportamiento diverso en cuanto a acciones que realizan y buscan principalmente el fortalecimiento interno de ellas mismas.
- Las redes de control tienen un número alto de carencias para lograr una incidencia en política pública más certera, así como mejorar y lograr el objetivo último de construcción de paz. De manera general se observa que se encuentran bien posicionadas con respecto a los temas de fortalecimiento político, y tienen una percepción positiva tanto de las instituciones públicas como de las organizaciones civiles.
- Las redes de control, con excepción de Cesar, manifiestan debilidades en temas como derecho a las víctimas y equidad de género. En Caquetá presentan particular debilidad



Informe Final

en cuanto a su capacidad técnica en desarrollo socioeconómico y en la creación y mantenimiento de sus alianzas.

- El ejercicio de levantamiento de la línea de base permite tener un panorama exhaustivo del comportamiento de las redes sociales que operan en las regiones y son apoyadas por el programa REDES. Así mismo, da algunas referencias sobre los principales aspectos a fortalecer la intervención.
- Las inferencias sobre la teoría de cambio se han hecho con base en la congruencia de la información recolectada a través de instrumentos cualitativos y cuantitativos. Igualmente, las redes de control son referentes igualmente para determinar la situación actual del programa. Esta línea de base permitirá; a partir de tomas de información posterior, hacer evaluaciones de mayor precisión sobre los efectos directos del programa, descontando los efectos de otras intervenciones y aspectos de contexto en las regiones.



BIBLIOGRAFIA

Anderson, Mary B. 2004. Experiences with Impact assesment: Can we Know what Good we do?Berghof Research Center for Constructive Conflict Management extraido de: http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/anderson_handbook.pdf

Bush, Kenneth. 1998. A Measure of Peace: Peace And Conflict Impact Assessment (PCIA) Of Development Projects In Conflict Zones. Working Paper No 1. The Peacebuilding and Reconstruction Program initiative & The Evaluation Unit extraido de: http://www.idrc.org/uploads/user-S/10533919790A_Measure_of_Peace.pdf

Departamento Nacional de Planeación. 2008, "Evaluación de Impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de Base e Impactos Preliminares. Hacia la consolidación de una propuesta para evaluar el impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.", Serie de Evaluación de Políticas Públicas, Bogotá.

The Joan B. Kroc Institute for International peace studies. 2007. " Reflective Peacebuilding: a planning, monitoring, and learning toolkit"

Douglass North. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.

Filstead, W. 1979. Qualitative methods a needed perspective in evaluation research. En Qalitative and Quantitative Methods. Sage. Vol 1.

Lederach, John Paul. 1997. Construyendo la Paz Reconciliación sostenible en sociedades Divididas Bakeaz Gernika Gogoratuz

Mohr, L. 1999. The qualitative method of impact analysis. American Journal of evaluation. Vol. 20, No. 1. pp69-84.

PNUD 2000 Informe sobre Desarrollo Humano

PNUD 2003 El Conflicto, Callejón con salida Informe de Desarrollo Humano

PNUD. Construcción de paz con enfoque territorial. Boletín Hechos del Callejón. pp 16-17.

PNUD 2009. Redes de construcción de paz. La experiencia del programa Reconciliación y Desarrollo en Colombia 2003-2009.

William Shadish, Thomas Cook y Donald Cambell. 2002. Experimental and Quasi-experimental



Anexo 1 Formularios cuantitativos y cualitativos.

Ver documentos adjuntos

Anexo 2 Entrevistas por región y actores nacionales.

Ver documentos adjuntos

Anexo 3 Universo detallado de redes sociales acompañadas por el programa.

Ver documentos adjuntos

Anexo 4: Estudios de caso sobre el acompañamiento del programa REDES en cinco regiones.

Ver documentos adjuntos

Anexo 5: Apertura de las instituciones públicas a la incidencia en política pública de la sociedad civil.

Ver documentos adjuntos

Anexo 6: Resultados de la encuesta a organizaciones directas

Ver documentos adjuntos