



El servicio público
es de todos

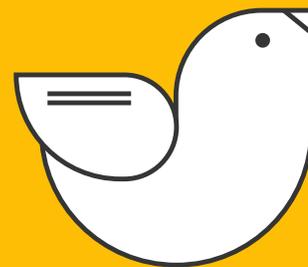
Función
Pública



Módulo de control social a la implementación del acuerdo de paz

VERSIÓN 1

Dirección de
Participación,
Transparencia y Servicio
al Ciudadano
Septiembre de 2019



Fernando Antonio Grillo Rubiano

Director

Claudia Patricia Hernández León

Subdirectora

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

María Magdalena Forero Moreno

Directora de Gestión del Conocimiento

Hugo Armando Pérez Ballesteros

Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Julio César Rivera Morato

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Carlos Andrés Guzmán Rodríguez

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Armando López Cortés

Director Jurídica

Elaborado por

Alejandra Paola Sabogal Riveros
Grupo de Análisis y Políticas de la Dirección de
Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Revisión y coordinación

Elsa Yanuba Quiñones Serrano
Coordinadora grupo Análisis y Políticas
Dirección de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado
Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

Susana Bonilla Guzmán
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770
Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Índice de tablas.....	5
Índice de ilustraciones	6

Control social a la gestión pública: hacia la construcción colectiva de lo público ...	7
¿Por qué hablar de control social al acuerdo de paz?	1 0

Capítulo 1. ¿Cuál es la trayectoria de procesos de paz en Colombia?	1 3
1.1 ¿Cómo ha sido el proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP?.....	1 8
1.2 ¿Qué se debe saber sobre el acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las Farc-Ep?.....	2 1

Capítulo 2. ¿Qué es el derecho a la paz?.....	2 5
2.1 ¿Qué se entiende por paz?	2 5
2.2 El derecho humano a la paz.....	2 8
2.3 El derecho a la paz en Colombia.....	2 9

Capítulo 3. ¿Cómo el control social aporta a la cultura y a la construcción de paz?	3 2
3.1 ¿Qué se entiende por cultura de paz y educación para la paz?	3 3
3.2 ¿Cómo el control social aporta a la construcción de paz?	3 5

Capítulo 4. ¿Cuáles son los pasos para hacer control social a la implementación del acuerdo de paz?	4 1
4.1 ¿Qué es el sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP)?	4 3
4.2 Pasos para el control social a la implementación del acuerdo de paz.....	4 7

4.2.1 Paso 1: ¿Cómo se define el objeto de control social?.....	4 7
4.2.2 Paso 2: ¿Cómo convocar a la comunidad para el ejercicio del control social?.....	7 0
4.2.3 Paso 3: ¿Cómo organizarse para el ejercicio del control social?.....	7 7
4.2.4 Paso 4: ¿Cómo formular y hacer seguimiento a un plan de trabajo para el control social?.....	8 7
4.2.5 Paso 5: ¿Cómo establecer criterios de evaluación?.....	9 3
4.2.6 Paso 6: ¿Cómo recoger y analizar la información obtenida?.....	9 9
4.2.7 Paso 7: ¿Cómo elaborar el informe de control social?.....	105
4.2.8 Paso 8: ¿Cómo adelantar el seguimiento al informe?.....	111
4.2.9 Paso 9: ¿Cómo comunicar a la ciudadanía, comunidad u organización los avances?.....	112

Bibliografía	117
---------------------------	-----

Anexos	119
---------------------	-----

Anexo 1. Documentos de consulta e interés.....	119
--	-----

Anexo 2. Guía pedagógica: pasos para ejercer control social a la implementación del acuerdo de paz.....	119
---	-----

Índice de tablas

Tabla 1. Línea de tiempo de procesos e iniciativas de paz en Colombia	14
Tabla 2. Fases del acuerdo de paz con las FARC-EP	18
Tabla 3. Propósitos principales de los seis puntos del Acuerdo de Paz con las FARC-EP	21
Tabla 4. De la teoría a la práctica: seleccionando el punto y el pilar del acuerdo de paz.....	52
Tabla 5. De la teoría a la práctica: seleccionando las acciones y sus responsables.	56
Tabla 6. Rastreo de planes, programas y proyectos.....	61
Tabla 7. De la teoría a la práctica: seleccionando planes, programas y proyectos	63
Tabla 8. ¿Cómo definir mi objeto de control social haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?	66
Tabla 9. Filtros de la Guía de compromisos.....	67
Tabla 10. ¿Cómo convocar a la comunidad haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?	75
Tabla 11. Oferta dirigida al ciudadano por los Dinamizadores.....	76
Tabla 12. Instancias en la implementación del acuerdo de paz.....	82
Tabla 13. ¿Cómo organizarse para el control social haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?	86
Tabla 14. ¿Cómo aportar al plan de trabajo haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?	87
Tabla 15. Ejemplos de indicadores de paz cotidiana	97
Tabla 16. ¿Cómo aportar a los criterios de evaluación haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?	98
Tabla 17. ¿Cómo recolectar información haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?	102
Tabla 18. Momentos sugeridos para estructurar el informe	106
Tabla 19. Ejemplo de informe del grupo de control social	109

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Componentes del sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP)	46
Ilustración 2. Rutas propuestas para la definición del objeto de control social	49
Ilustración 3. Ruta empleada por Blanca en la definición del objeto de control social	53
Ilustración 4. Ruta del ejercicio de vigilancia	56
Ilustración 5. Selección de producto del PMI de Blanca	59
Ilustración 6. Fases del ciclo de la gestión pública	62
Ilustración 7. Elementos del objeto de control social	65
Ilustración 8. Actores en la construcción de paz	79
Ilustración 9. Primer trazo del plan de trabajo	88
Ilustración 10. Segundo trazo del plan de trabajo	90
Ilustración 11. Plan de trabajo	92
Ilustración 12. Acciones para adelantar en la recolección y análisis de la información	102

Control social a la gestión pública: hacia la construcción colectiva de lo público

La serie *Documentos de consulta del Plan Nacional de Formación para el control social a la gestión pública* ha sido construida colectivamente por las entidades que integran la red institucional de apoyo a las veedurías desde 2003 como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Este Plan fue formulado en desarrollo del artículo 35 de la Ley 489 de 1998, que establece la obligación al “Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, de diseñar y promover un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención”.

La propuesta curricular de los módulos de control social a la gestión pública está pensada para que sea implementada en los siguientes momentos:

- * Sensibilización: es el espacio para promover la reflexión sobre la participación como derecho fundamental y el ejercicio del control social efectivo frente a lo público.
- * Fundamentación: permite contextualizar las acciones de control social.
- * Focalización: se orienta a desarrollar habilidades para el control ciudadano a objetos específicos como servicios públicos, vivienda y salud entre otros.

El Plan Nacional de Formación, como experiencia de coordinación interinstitucional, busca preparar a la ciudadanía del país y a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control social a la gestión de las entidades del Estado. Con la formación y capacitación se espera lograr que el control social por parte de la ciudadanía confluya y enriquezca la tarea de las entidades públicas para la garantía de derechos ciudadanos, así como el rol de los organismos de control y que, además, fortalezca la confianza de la ciudadanía en el Estado y en la democracia.

El Plan Nacional de Formación concibe lo público como un proceso histórico de construcción colectiva que supone la intervención activa de la ciudadanía, considerando la diversidad poblacional y regional. De allí la importancia de la participación ciudadana en la vida social, en los diversos procesos políticos y, en especial, en el control a la acción estatal. Cabe señalar que el origen de la legitimidad del Estado reside en la ciudadanía y, por tanto, sus acciones se deben llevar a cabo con la mayor transparencia, de modo que es claro que dicho control contribuye a hacer realidad uno de los fundamentos de la democracia contemporánea.

La participación, dentro de este marco, es otra categoría importante de la democracia, puesto que permite a la ciudadanía hacer efectiva la posibilidad de "hacer parte de" las decisiones que le afectan en todos los ámbitos de la vida. En este sentido, la incidencia ciudadana es tal vez la categoría más importante de la democracia, pues se refiere a la verdadera capacidad de la ciudadanía de participar en la construcción y definición de las políticas en el marco de la vida económica, social, cultural, política y administrativa de la Nación.

Así, el control social, en el marco de la participación ciudadana, es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, así como para el desarrollo de una conciencia e identidad que permita que todos aportemos en el diálogo que día a día construye nuestro país. Los ciudadanos pueden efectivamente sentirse parte integral a través de la participación en los diferentes escenarios de discusión en el ciclo del desarrollo de políticas públicas.

Es así como el Plan Nacional de Formación para el Control Social prepara a los ciudadanos para una acción efectiva y propositiva frente

al Estado, además, brinda herramientas que permiten exigir o velar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos ciudadanos en el marco del ejercicio cualificado de control social a la gestión pública.

¿Por qué hablar de control social al acuerdo de paz?

En el Plan Nacional de Formación para el Control Social, Función Pública ha reiterado que el control social es una de las múltiples expresiones de la participación ciudadana. Cabe señalar que la Ley 1757 de 2015 define el derecho y el deber a participar que tiene todo ciudadano, además de la vigilancia y evaluación de la gestión pública y sus resultados; por tanto, el control social adquiere una doble connotación que, en el marco de la implementación del acuerdo de paz, se torna fundamental para la construcción de paz:

- * En tanto **derecho**, el control social se constituye como una oportunidad y un medio para que la ciudadanía se involucre en los diferentes procesos que se adelantan y adelantarán para dar cumplimiento a los compromisos del acuerdo de paz, a la vez que contribuye al goce efectivo de derechos, a la formación de ciudadanía y la generación de valor a través de la gestión pública.
- * Al ser un **deber**, hace un llamado a la ciudadanía para que haga parte del proceso de implementación del acuerdo de paz desde un rol activo e incidente que trasciende la posición de receptor o beneficiario pasivo de las acciones desarrolladas por las entidades públicas en el territorio nacional a uno activo, comprometido con la vigilancia, evaluación y coparticipante durante el proceso.

En este sentido, el control social reconoce al ciudadano como un actor clave en la gestión y la participación, en tanto deja de ser un simple ejercicio procedimental para constituirse en un modo de incidir en la gestión pública, contribuyendo entonces con el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre la ciudadanía y el Estado (Fundación Ideas para la Paz, 2015, pág. 2), dado que son condiciones clave para la construcción de paz.

Por lo anterior, todas las personas, sin distinción de su grado o no de afectación a causa del conflicto, pueden y deben estar al tanto de las acciones que se adelantan por parte del Gobierno nacional y los resultados durante su implementación, de tal forma que el seguimiento y la vigilancia lleven a que el cumplimiento de los compromisos se haga conforme a lo establecido en el acuerdo de paz y los documentos que lo reglamentan.

Así pues, la gestión pública, además de ser el conjunto de iniciativas que el Estado desarrolla a través de sus organismos con miras a garantizar los derechos de los ciudadanos, abordando las problemáticas y necesidades sociales que los aquejan, es el proceso dentro del cual pueden generarse nuevas formas de relacionamiento para estrechar la relación entre el Estado y la ciudadanía bajo un mismo fin: la consolidación de una paz territorial y participativa.

A este respecto, es importante traer a colación el concepto de *corresponsabilidad*, en tanto la paz no es un producto que el Estado pueda poner a la disposición de los colombianos, es necesario entender que es, precisamente, con la colaboración y cooperación de toda la población y sus dirigentes en el proyecto de la construcción de paz que esta será realmente alcanzable y sostenible a lo largo del tiempo. Es decir, que la paz es responsabilidad de todos los colombianos y que, en esta medida, los diversos mecanismos de participación son el medio por el cual la ciudadanía está en la capacidad de aportar al escalamiento de la paz en sus territorios.

El presente módulo es una invitación para que la ciudadanía haga parte activa de la implementación del acuerdo de paz, en especial a través del control social, en tanto provee no solamente una formación metodológica que brinda una ruta sobre cómo llevar a cabo el ejercicio, sino que enfatiza en conocimientos que hacen de su uso una necesidad sustentada en la construcción de paz como un quehacer por excelencia colectivo. Así, el lector encontrará que, conforme se avanza en los pasos para ejercer el control social, se van hilando diferentes referentes conceptuales y teóricos que irán llenando de sentido la labor.

Por lo anterior, el módulo también hace un llamado a las entidades públicas y, en concreto, a los servidores públicos que las componen a que, además

de apropiarse de este documento tanto en su componente conceptual como metodológico, ayuden a su socialización para que la ciudadanía lo conozca y así pueda sumarse al ejercicio del control social en el territorio.

Para cumplir con los fines expuestos, el documento está compuesto por cuatro capítulos. En el primero, encontrará una breve contextualización acerca de la trayectoria de los diversos procesos de paz en el país, haciendo especial énfasis en el actual. En el segundo, se lleva a cabo una reflexión sobre el derecho a la paz asociándolo con los conceptos de paz negativa, paz positiva y paz imperfecta, y concluye con el derecho a la paz como derecho humano que en Colombia se ha desarrollado en el marco del conflicto armado. En el tercero, se abordan los aspectos que hacen del control social una herramienta válida y efectiva en la construcción de paz.

En el capítulo cuatro se desarrollan en detalle nueve pasos sobre cómo la ciudadanía puede hacer control social a la implementación del acuerdo de paz, referenciando, además, cómo sería dicho proceso haciendo uso del sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP). Por último, el módulo contiene un anexo de carácter pedagógico que permite a la ciudadanía llevar a la práctica los nueve pasos sobre cómo ejercer el control social a la implementación del acuerdo de paz desarrollados en el presente módulo.

Capítulo 1.

¿Cuál es la trayectoria de procesos de paz en Colombia?

La amnistía promovida en el año 1953, durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla con las guerrillas liberales de los Llanos Orientales que surgieron tras la confrontación política desatada por la muerte de Jorge Eliecer Gaitán, se constituye en uno de los primeros antecedentes de los procesos de paz en Colombia; esta amnistía permitió una salida negociada para la entrega de armas y la desmovilización de guerrilleros.

Posterior a este periodo, y a partir del año 1982, se han efectuado iniciativas y procesos de paz con distintas guerrillas y grupos armados ilegales por parte de varios gobiernos, cuyo propósito principal ha sido finalizar la confrontación armada y lograr la reconciliación y la convivencia pacífica. Dichos esfuerzos gubernamentales han estado acompañados por iniciativas de la sociedad civil.

A continuación se resume, en una línea de tiempo, las principales iniciativas o medidas tomadas por los gobiernos, así como la infraestructura para la paz que se ha ido definiendo a partir de la creación de múltiples espacios e instituciones, relacionados con las diferentes fases y objetivos frente al conflicto, tales como: la negociación con un grupo armado, la prevención y protección, la ejecución de programas de asistencia humanitaria, cambios estructurales hacia una paz duradera o actividades relacionadas con el post-conflicto (Pfeiffer, 2014):

Tabla 1. Línea de tiempo de procesos e iniciativas de paz en Colombia

PERIODO DE GOBIERNO	INICIATIVAS E INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ	GRUPOS ARMADOS
<p>Belisario Betancur C. 1982 - 1986</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Comisión de paz * Comisión Nacional de Verificación * Plan Nacional de Rehabilitación. * Negociación con EPL sobre cese el fuego, pero se rompe la tregua. * Se firma de cese al fuego con FARC-EP, pero el proceso fracasó y se rompió en 1987. * Surge Unión Patriótica. 	<p>Ejército Popular de Liberación (EPL). FARC-EP.</p>
<p>Virgilio Barco 1986 – 1990</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. * Consejos Municipales y Departamentales de Rehabilitación. * Desmovilización oficial del Movimiento 19 de abril (M19) en 1990. * Negociación de paz EPL. 	<p>Movimiento 19 de Abril (M19). Ejército Popular de Liberación (EPL).</p>

PERIODO DE GOBIERNO	INICIATIVAS E INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ	GRUPOS ARMADOS
<p>César Gaviria T. 1990 - 1994</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Asamblea Nacional Constituyente * Desmovilización en 1991 del EPL, PRT, Quintín Lame y la CRS. * Fracasas las negociaciones con la Coordinadora Nacional Guerrillera integrada por FARC, ELN, EPL. * Las funciones del Consejo Nacional de Normalización (CNN) se trasladaron a la Oficina Nacional de Reinserción adscrita al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). 	<p>Ejército Popular de Liberación (EPL).</p> <p>Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).</p> <p>Movimiento Armado Quintín Lame.</p> <p>Corriente de Renovación Socialista (CRS) – disidencia del ELN.</p> <p>Ejército de Liberación Nacional (ELN).</p>
<p>Ernesto Samper P. 1994 - 1998</p>	<p>Oficina del Alto Comisionado para la Paz.</p> <p>Consejo Nacional de Paz.</p> <p>Se concede el estatus político al ELN.</p> <p>Por iniciativa de la Iglesia Católica nace en el 1995 la Comisión de Conciliación Nacional para facilitar el diálogo.</p> <p>Red de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ), impulsan en 1997 mediante el voto el Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad.</p> <p>Programas de Desarrollo y Paz (PDP) apoyada por iglesias, entidades del sector productivo universidades y/o centros de investigación.</p>	<p>Ejército de Liberación Nacional (ELN).</p>

PERIODO DE GOBIERNO	INICIATIVAS E INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ	GRUPOS ARMADOS
<p>Andrés Pastrana A. 1998 – 2002</p>	<p>Mesa Nacional de Negociación del proceso de conversaciones en el Caguán.</p> <p>Comité Temático Nacional.</p> <p>Dirección General para la Reinserción ubicada como dependencia del Ministerio del Interior.</p> <p>Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersona (PAICMA).</p>	<p>FARC-EP.</p>
<p>Álvaro Uribe V. 2002 - 2010</p>	<p>Desmovilización oficial de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).</p> <p>Inician diálogos con el ELN en Cuba.</p> <p>Plan Nacional de Consolidación Territorial.</p> <p>Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley.</p> <p>Alta Consejería Presidencial para la Reintegración.</p> <p>Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos.</p> <p>Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.</p> <p>Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.</p>	<p>Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).</p>

PERIODO DE GOBIERNO	INICIATIVAS E INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ	GRUPOS ARMADOS
Juan Manuel Santos 2010 - 2018	Comisiones de Paz del Congreso. Acuerdo final con las FARC-EP para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Ajustes institucionales para implementar el Acuerdo de Paz ¹ .	FARC-EP. ELN.

Fuente: Función Pública con base en Pfeiffer (2014) y en Función Pública (2017)².

Como se observa en la tabla, durante 36 años, equivalentes a nueve periodos gubernamentales, se han efectuado más de diez iniciativas de negociación con grupos armados, de los cuales solo algunos han culminado en acuerdos de cese al fuego y otros tantos han sido fallidos. No obstante, la creación de instituciones, espacios y programas para la construcción de la paz también ha sido amplia y permite señalar que esta infraestructura contribuye a crear condiciones institucionales y sociales que facilitan las iniciativas de paz.

En la coyuntura actual, esta infraestructura para la paz se convierte en una oportunidad para: la implementación de los compromisos del acuerdo de paz con las FARC-EP, la exploración de futuros acuerdos de paz con otros grupos armados y, lo más importante, avanzar en la construcción de paz entendiendo *las múltiples necesidades del país*.

1 A partir del 2010, se han creado o reformado alrededor de 28 instancias o entidades para enfrentar el conflicto y respaldar la implementación del acuerdo de paz con las FARC- EP, entre otras: Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Renovación del Territorio, Agencia de Desarrollo Rural, Unidad Nacional de Protección, Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Marco del Conflicto Armado, Jurisdicción Especial Para la Paz, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, La Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, Fondo Colombia en Paz.

2 Ver en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/paz/index.html?r>

De acuerdo con Pfeiffer (2014), “el concepto de infraestructuras de paz parte de la noción de que para terminar un conflicto de manera no-militar y construir una paz duradera no basta sólo con tener buenas voluntades o un proceso de negociación entre los actores armados. Se necesitan espacios permanentes dotados de legitimidad, autoridad y recursos con los cuales los diferentes actores de la sociedad, incluyendo las partes del conflicto, preparan la paz y la sostienen en el tiempo” (p. 4).

1.1 ¿Cómo ha sido el proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP?

El Gobierno de Colombia firmó en noviembre de 2016 el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con la guerrilla de las Fuerzas Armadas y Revolucionarias de Colombia - Ejército FARC-EP³, mediante el cual, además del cese al fuego y la superación del conflicto armado, se pactaron cinco puntos más relacionados con la reforma rural integral, la participación política, el resarcimiento a las víctimas, la solución al problema de las drogas ilícitas y el seguimiento y verificación al cumplimiento de lo acordado.

Este proceso de paz, luego de más de cinco décadas de enfrentamiento armado, definió una hoja de ruta de tres fases, descritas a continuación:

3 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. FARC -EP

Tabla 2. Fases del acuerdo de paz con las FARC-EP

FASES	EN QUÉ CONSISTE
<p>FASE 1: EXPLORATORIA FEBRERO – AGOSTO 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> * En esta fase se establecieron las condiciones e intercambiaron visiones sobre la terminación del conflicto. * Se establecieron tanto la agenda como el documento <i>Reglas de juego de la mesa de conversación</i>. * Se firmó un documento con el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
<p>FASE 2: FIN DEL CONFLICTO OCTUBRE 2012 – NOVIEMBRE 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Se instaló la mesa de conversaciones en forma directa en Noruega y Cuba. * Se dialogó por ciclos sobre los seis puntos del acuerdo: reforma rural integral, la participación política, fin del conflicto, las víctimas, la solución al problema de las drogas ilícitas y el seguimiento y verificación al cumplimiento de lo acordado. * Se efectuaron varios foros con participación de la ciudadanía para recibir propuestas frente a los puntos del acuerdo de paz. * Finalizó la fase con la firma del acuerdo final de paz para poner fin al conflicto.
<p>FASE 3: CONSTRUCCIÓN DE PAZ 10 A 15 AÑOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Se implementó el cronograma para el cese al fuego y la dejación de armas. * Se han aprobado, a la fecha, 6 actos legislativos, 7 leyes, y se han expedido 35 decretos con fuerza de ley con reformas y reglamentaciones para respaldar la implementación del acuerdo de paz. * Se formuló el plan marco de implementación –PMI.

Fuente: Función Pública con base en Oficina del Alto Comisionado de Paz, (2017.)

Una vez firmado el acuerdo final de paz, con el respaldo normativo e institucional creado y en cumplimiento de lo establecido en el punto 6 sobre implementación, verificación y refrendación; se formuló el Plan Marco de Implementación (PMI), que contiene las obligaciones específicas de las entidades nacionales para la implementación del acuerdo final, organizadas por cada punto de este, incluyendo los capítulos sobre los enfoques de género y étnico⁴. Este plan es un instrumento de planeación de largo plazo que reúne compromisos, metas, indicadores y presupuesto para un horizonte de implementación del acuerdo de paz a 15 años, desde el 2016 hasta el año 2031.

Como instrumentos de planeación para la implementación del Acuerdo Final se crean también los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz) y los planes nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI), lo cuales complementan el esquema de planeación y gestión del Plan Marco de Implementación (PMI).

En especial se resaltan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales serán liderados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART); estos son un instrumento para implementar la Reforma Rural Integral (RRI) en 170 municipios de 16 regiones del país, declaradas como prioritarias debido a que son las zonas más necesitadas y urgidas en razón a los criterios de: *i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas*⁵.

4 Para mayor información Ver: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/PAZ/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20%28PMI%29.pdf

5 Para mayor información, ver: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>

1.2 ¿Qué se debe saber sobre el acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las Farc-Ep?

El *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* está compuesto por seis puntos que buscan abordar, de manera integral, problemáticas históricas que han generado y ahondado el conflicto armado.

En la siguiente tabla se presenta cada punto del acuerdo con su propósito principal y alcance, así como los enlaces de interés que resumen en una infografía los principales compromisos y el texto completo de lo acordado con las FARC-EP.

Tabla 3. Propósitos principales de los seis puntos del acuerdo de paz con las FARC-EP

PUNTO DEL ACUERDO	PROPÓSITOS PRINCIPALES	ALCANCE	ENLACES DE INTERÉS
Reforma rural integral hacia un nuevo campo colombiano	Este acuerdo sienta las bases para la transformación del campo, revirtiendo los efectos del conflicto y las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el país y busca crear las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Su propósito es la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50 % de la pobreza en el campo en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.	Este acuerdo busca que los habitantes del campo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Tengan tierra 2. Tengan cómo poner a producirla y vivir 3. Participen en la planeación de sus regiones. 	<u>Acuerdo Política de desarrollo agrario integral</u>

PUNTO DEL ACUERDO	PROPÓSITOS PRINCIPALES	ALCANCE	ENLACES DE INTERÉS
<p>Participación política, apertura democrática para construir la paz</p>	<p>Este punto del acuerdo busca ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz. Busca una ampliación de la democracia como camino para tramitar los conflictos de manera pacífica y el rompimiento definitivo del vínculo entre política y armas, así como abrir la puerta para que en Colombia nos integremos a una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización.</p>	<p>Este punto del acuerdo busca que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haya más voces diversas en la política 2. Más ciudadanos participen en los asuntos públicos 3. Nunca más se mezclen armas y política. 	<p><u>Acuerdo Participación Política</u></p>
<p>Fin del conflicto</p>	<p>Este punto del acuerdo establece los términos en que se dará el fin de las confrontaciones con las FARC-EP y de las hostilidades de las FARC-EP hacia la población civil, mediante un cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, así como un cronograma preciso para la dejación de todas sus armas en 180 días y el inicio de su reincorporación a la vida civil. Naciones Unidas -a través de un proceso técnico, trazable y verificable- recibirá la totalidad de las armas de las FARC-EP y le garantizará al pueblo colombiano su dejación completa e irreversible.</p>	<p>Este punto del acuerdo busca que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las FARC-EP dejen sus armas 2. Las FARC-EP se reincorporen a la vida civil 3. Haya garantías de seguridad para todos. 	<p><u>Acuerdo Fin del Conflicto</u></p>

PUNTO DEL ACUERDO	PROPÓSITOS PRINCIPALES	ALCANCE	ENLACES DE INTERÉS
<p>Solución al problema de las drogas ilícitas</p>	<p>Encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas es necesario para construir una paz estable y duradera, por lo que este acuerdo propone una nueva visión que atiende las causas y consecuencias de este fenómeno. Para ello, les da un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, promoviendo la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados y dando la prioridad que requiere el consumo bajo un enfoque de salud pública. Al mismo tiempo, se intensificará la lucha contra las organizaciones criminales que controlan el negocio.</p>	<p>Este punto del acuerdo busca que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los cultivadores se pasen a una actividad legal 2. Los consumidores sean tratados y rehabilitados 3. Se combata toda la cadena del narcotráfico. 	<p><u>Acuerdo Solución al problema de las drogas ilícitas</u></p>
<p>Víctimas</p>	<p>Este punto del acuerdo busca —a través de los cinco mecanismos y medidas que conforman el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición— lograr la satisfacción de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición, como elementos esenciales de la transición a la paz.</p>	<p>Este punto del acuerdo busca que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verdad sobre lo ocurrido 2. Justicia por los crímenes en el conflicto 3. Reparación para las víctimas 4. Garantías de que no se repitan los hechos. 	<p><u>Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto</u></p>

PUNTO DEL ACUERDO	PROPÓSITOS PRINCIPALES	ALCANCE	ENLACES DE INTERÉS
Implementación, verificación y refrendación	Este punto del acuerdo señala que, con la firma del mismo, y su refrendación ciudadana, se da inicio a la implementación de todos los puntos acordados. Asimismo, habrá un sistema robusto para hacerle seguimiento y verificación al cumplimiento de la implementación, incluyendo un acompañamiento internacional.	Este punto del acuerdo busca que: 1. Sea votado por los colombianos 2. Se implemente y se haga un seguimiento a ese proceso 3. Tenga acompañamiento internacional.	<u>Implementación, verificación y refrendación del acuerdo final.</u>

Fuente: Función Pública con base en *El acuerdo final de paz: la oportunidad para construir paz*, de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, (2016).⁶

Además, la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP) ha recopilado una serie de instrumentos que la ciudadanía ha elaborado para facilitar el entendimiento y la apropiación de los acuerdos, los cuales se encuentran disponibles en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/ciudadanos/00-home-1.html>

⁶ http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf

Capítulo 2.

¿Qué es el derecho a la paz?

En primera medida, y aunque de entrada parezca obvio, hay que identificar el objeto y el sujeto del derecho a la paz. Es decir, se debe entender el contexto histórico a partir del cual se caracteriza al “hombre” como un sujeto de derechos a la “paz” y como objeto esencial de las sociedades que, en tanto derecho humano, se hace exigible de forma universal para cada hombre independientemente de las culturas y los gobiernos. Así, se deben precisar las particularidades conceptuales de la noción de “paz” para, de esta forma, comprender el alcance y necesidad de la paz como derecho humano.

2.1 ¿Qué se entiende por paz?

El objeto, tal cual es posible deducir, es la paz. Pero, ¿qué se entiende por paz? Para dar respuesta a esta pregunta es necesario traer a colación tres consideraciones:

1. La primera es que el concepto de paz tiene más de un significado. Esto se debe a que, además de un derecho, la paz es concebida como un valor y un principio y, por lo tanto, contiene un carácter subjetivo que varía dependiendo de la persona que aspire a darle un sentido. ¿Eso significa que cada quién define lo que es la paz? Sí y no. En efecto, cada persona está en la capacidad y en la libertad de definir la paz de acuerdo con sus creencias, sus experiencias y otra amplia serie de factores que inciden en este ejercicio. No obstante, la paz, al ser un tema que, además del plano individual, hace parte de la conciencia universal de la humanidad, debe poseer una definición que sirva de fundamento objetivo a los Estados y, de manera mucho más amplia, a los pueblos y las personas que

los componen, para dirigir sus acciones y expectativas hacia su realización como construcción colectiva.

2. El concepto de paz entraña un alto contenido histórico. Es decir, su definición ha ido transformándose conforme el devenir histórico a escala internacional, transcurriendo de concepciones basadas únicamente en la ausencia de belicismo a aquellas que la sustentan desde la justicia social, la reivindicación y garantía de derechos y la necesidad de una cultura y una educación que favorezcan la convivencia y la resolución o transformación positiva de conflictos. En resumen, su tratamiento ha estado a merced de aquello que se busca atacar a favor de una mejoraría en la calidad de vida de todo ser humano y de la humanidad en general.
3. En correlación con el numeral anterior, el concepto de paz ha tendido a definirse más por lo que no es, que por lo que es. La paz, al ser algo que se aspira alcanzar, ha sido proclive a conceptualizarse desde la ausencia o censura de prácticas y aptitudes tanto individuales como colectivas. Se ha equiparado la paz a la ausencia de guerra, se ha homologado a un estadio donde se repudia la violencia y se exalta la convivencia pacífica, o se ha dado un paso más allá y se han determinado, como requisitos para la paz, condiciones justas y dignas de vida. Pero, todos estos significados, pese a que no han brindado una definición en positivo, han permitido desarrollar una serie de conceptos que poco a poco han ido ampliando su entendimiento.

Paz negativa, paz positiva y paz imperfecta

Para hablar del derecho a la paz es necesario hacer un breve recorrido por tres de los términos más emblemáticos que sintetizan su desarrollo conceptual: *paz negativa*, *paz positiva* y *paz imperfecta*, y posteriormente identificar la paz como derecho, humano sobre todo, que debe comprender elementos de la cultura, de la educación y, por ende, entenderse como una esfuerzo de transformación y construcción, y no como un algo producto de la eliminación o sustitución de prácticas y actitudes en la sociedad.

- * **Paz negativa:** en términos simples, esta paz se traduce en la “ausencia de guerra y violencia directa” (Harto de Vera, 2016, pág. 130).
- * **Paz positiva:** sobrepasando lo restringido de la definición que le precede, la paz positiva, le añade, a la ausencia de guerra y violencia directa, la presencia de justicia social. (Harto de Vera, 2016, pág. 130)
- * **Paz imperfecta:** con una clara pretensión por superar las dos definiciones anteriores, la paz imperfecta no se centra en la relación causal de la paz como producto de la ausencia de guerra, sino que la posiciona como un proceso paralelo. Es decir, no espera a que la guerra culmine para que la paz sea posible, sino que la entiende como una posibilidad que se da de manera simultánea. Pero, ¿por qué imperfecta? Porque cambia todo significado basado en los ideales de ausencia de guerra y justicia social (que la hace prácticamente inalcanzable) y se centra en las acciones concretas, medibles y realizables. **La paz imperfecta, en suma, provoca un cambio de paradigma al definir la paz desde sí misma como un proceso de construcción que establece objetivos claros y verificables.**

Con base en lo anterior, vale la pena resaltar que: la paz debe verse como algo alcanzable a través de acciones humanas que tienen como actor principal a todas las personas y no como algo que se restringe a la ausencia de violencia y al inmovilismo una vez se da por terminada la guerra; que la paz puede construirse incluso en medio de la guerra, sin embargo, esta coexistencia debe propender por ir superando los ciclos de violencia mientras promueve condiciones de vida que contemplen la garantía de derechos; por último, que la paz requiere de un concepto amplio pero no desbordado que permita contemplarla en sus dimensiones políticas, sociales, económicas, culturales, individuales y espirituales.

Por lo anterior, la visión es de una paz imperfecta, que ha sido fuertemente demarcada por un acuerdo de paz, pero que de esta forma encuentra su sustento como proyecto político que la hace parte del accionar de todo el país en su conjunto al establecer acciones que progresivamente irán

aportando a una mejor calidad de vida y a la construcción de un futuro que evite la exaltación de la guerra y tienda por seguir avanzando, paso a paso, hacia una convivencia en paz. Esta particularidad no hace que la paz sea una paz rebajada o una paz incompleta, sino una paz imperfecta que no la hace ver como inalcanzable, sino como una paz que se construye en el día a día, paulatinamente y cuyo objetivo es la garantía de los derechos humanos.

2.2 El derecho humano a la paz

Sin duda, uno de los factores que han incidido directamente en el posicionamiento de la paz tanto a nivel internacional como nacional, es la proliferación, el aumento y la profundización de una conciencia generalizada de la importancia del asunto. Si bien la paz ha sido proclamada como algo sagrado que, en el plano terrenal, se relega a lo utópico, su antítesis, la violencia, resulta irremediablemente cercana, cotidiana e, incluso, invasiva. Esta contraposición ha provocado que, frente a la negación diaria de la paz, se genere un anhelo por conseguirla.

Entonces, si la negación de la violencia la manifiestan quienes la encaran, las ansias de paz también es un asunto humano. Por ello, el principal sujeto del derecho a la paz: es el ser humano. Sin embargo, al desarrollarse también en el plano colectivo, el derecho a la paz también ve a los pueblos como un sujeto y, dado que la paz de una nación depende indiscutiblemente de la paz de otras naciones, el derecho a la paz incluye, además, a los Estados como sujetos de este. En pocas palabras, el ser humano y la humanidad en su totalidad, indistintamente de sus formas organizativas y sociales, son los sujetos del derecho a la paz.

Gros-Espiell (2005), en su artículo *El derecho humano a la paz*, reconoce que hay una relación indisoluble entre el derecho a la paz y el derecho a la vida, por lo cual "situar al hombre, al ser humano, en el centro de esta lucha [por la materialización de la paz y el respeto y garantía del derecho a la vida] como titular de un derecho subjetivo que implica el

reconocimiento de deberes correlativos”, necesariamente deviene en una conexidad entre ambos derechos y, ya que el derecho a la paz no puede garantizarse mientras subsista la violación de otros derechos que impidan condiciones de vida digna, el derecho a la paz es un derecho compuesto por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos:

[...] la convicción de la necesidad de asegurar por y en medio de la paz el respeto de todos los derechos humanos fundamenta la imperativa exigencia de que entre estos derechos se incluya y se reconozca expresamente el derecho humano a la paz, se asegure su acatamiento y se responsabilice y sancione a quienes lo violen (Gros-Espiell, 2005, pág. 526).

Por lo anterior, y en tanto el derecho a la paz es un derecho humano y excede el ámbito nacional, se hace un llamado a toda la humanidad a trabajar en favor de su realización con el propósito de:

Luchar para que este ideal común y universal se encarne por medio de la acción política y jurídica y por la lucha individual, en la realidad vital, en cada momento de la historia y en cada lugar del planeta, es deber de todos y de cada uno, considerado ese deber tanto individual como colectivamente. (Gros-Espiell, 2005, pág. 520)

Este componente ético del derecho a la paz hace inaplazable el tránsito hacia una cultura de paz que, mayoritariamente, ha de darse a través de la educación para la paz. No obstante, este horizonte no desconoce el deber político, más bien lo complementa e incluso le da sustento y fundamento.

2.3 El derecho a la paz en Colombia

En el artículo 22 de la Constitución Política del 91 se lee lo siguiente: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Estas once palabras se bastan a sí mismas para dejar en claro que todos, sin excepción, tenemos la obligación y la facultad de vivir en paz. Y, al ser

el Estado el principal garante de todo ordenamiento jurídico, es en él en quien reposa la función, indelegable, de, no solamente reprimir y sancionar a todo aquel que obre con violencia –que es la principal adversaria de la paz–, sino de proteger a todo colombiano para que pueda acceder al goce efectivo de una vida digna.

Sin embargo, aunque el Estado es el titular de obligaciones del derecho a la paz, todos los miembros de la sociedad se ven llamados a respetar el derecho ajeno y a conducirse de forma tal que se cumpla la norma jurídica y, así mismo, a que se construyan las bases para que todo ser humano pueda relacionarse sin coacción alguna. Así las cosas, el derecho a la paz es la suma de la garantía del resto de derechos que reposan en la Constitución, los cuales norman la forma en que la sociedad debe actuar con justicia y equidad.

En esta línea, la dimensión política de la paz es la encargada de guiar el quehacer de toda la sociedad a favor de un fin en común, pues, la formulación del derecho en la carta magna no implica que, una vez la tinta se seca, en la vida real la violencia se desmantela para dar cabida a una paz absoluta. Como prueba de esta desconexión existente, se presentan día tras día las abismales diferencias y contradicciones entre lo plasmado en el papel y las dinámicas de la guerra que han aquejado a nuestro país durante décadas. A lo dicho, se le suma la dificultad de hacer exigible el derecho a la paz frente a un juez.

Al ser un derecho que podemos definir como una síntesis de un universo de otros tantos, el derecho a la paz parece serlo todo y nada a la vez. Y es esta complejidad la que lo hace tan trabajoso de abordar jurídicamente. Por años, el derecho a la paz ha tenido poco desarrollo, pese a que en la Constitución ha sido reconocida históricamente como un producto de la aspiración social a la paz. Entonces, ¿es el derecho a la paz un derecho impracticable?

Si bien el derecho a la paz no tuvo mayor avance en la década de los noventa, a partir del 2004 se posicionó en la agenda pública y en el interés de la jurisprudencia. Con la sentencia T-025/04⁷ se reconoció

7 Consulte esta sentencia en el siguiente enlace: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=23380>

Capítulo 3.

¿Cómo el control social aporta a la cultura y a la construcción de paz?

La construcción de paz, como se puede inferir, es un proceso que tiene como fin último la consolidación de la paz. En esta medida, comprende un conjunto de acciones que buscan transformar las causas estructurales que dieron pie al conflicto, teniendo como base, el conocimiento de primera mano de las comunidades principalmente afectadas. Este enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up approach*) (Mesa, 2008) parte de que los conflictos son inherentes a toda relación humana y que, como tales, no puede aspirarse a erradicarlos por completo, sino a dar un cambio de perspectiva a una que los conciba como oportunidades para la transformación positiva de nuestras sociedades.

En consecuencia, la construcción de paz que se plantea es un proceso permanente e inacabado. Al tratarse de una búsqueda constante de infraestructuras orientadas a transformar y sostener condiciones suficientes para que nuevas formas de relacionamiento de la ciudadanía prioricen la aproximación pacífica a los conflictos, la construcción de paz ocurre en el día a día. Es así como, al ser un ejercicio que cobra sentido en la cotidianidad, la construcción de paz se fundamenta en la reconstrucción de la confianza, el diálogo y la cooperación como columna vertebral de una cultura de paz que rechaza todo tipo de violencia y permita la formulación de mecanismos y soluciones no-violentas para la transformación de conflictos.

En pocas palabras, la construcción de paz es todo proceso que propende por cambios sociales constructivos que rompan con ciclos de violencia y los sustituya por ciclos sostenibles de paz a partir de la conformación de plataformas de relaciones interdependientes y justas con la capacidad de idear mecanismos no-violentos de expresión y tratamiento de conflictos (Lederach J. , 2007; Lederach J. , 2008).

Así las cosas, la construcción de paz, desde esta perspectiva de transformación de conflictos, condensa tres elementos: el valor de las relaciones sociales como el núcleo de la construcción de paz, la configuración de una infraestructura de paz que permita promover y sostener cambios sociales a lo largo del tiempo y la formación de una base social para la paz (Maldonado, s.f.). Se habla entonces de la consolidación de una cultura de paz permeada por procesos educativos que permiten a las personas generar y consolidar las condiciones necesarias para comprender la realidad y asumir los retos que exige su transformación. Sin lugar a dudas, el control social, como un proceso político y pedagógico que permite afianzar una cultura de paz, está en la capacidad potencial y real de aportar a los tres aspectos anteriormente expuestos. Por ello, el presente módulo apuesta por el control social como una de las vías posibles para construir paz en los territorios.

3.1 ¿Qué se entiende por cultura de paz y educación para la paz?

La cultura de paz es aquella que se contrapone a la cultura de la violencia, ya que entiende diferente lo que son los conflictos. Más allá de algo negativo o aquello que debe evitarse y que destruye, la cultura de paz ve en los conflictos una oportunidad para el cambio, por lo cual, no se les huye, sino que se los enfrenta, para así convertirlos en posibilidades creativas para la construcción de una mejor sociedad.

Al ser el conflicto algo inherente a las relaciones humanas no se elimina definitivamente, pues no es posible quitar los desacuerdos de las formas de relacionarse. Además, es en esa diversidad de seres humanos y sus perspectivas que se cimienta la capacidad de un diálogo constructivo. Por ende, lo que es nocivo no son los conflictos sino la tendencia a resolverlos de manera violenta. En consecuencia, el primer requerimiento

para empezar a constituir una cultura de paz es transformar la manera de entender y acercarse a los conflictos.

Es necesario interrogarse: ¿cómo modificar la costumbre de enfrentar los conflictos de manera violenta?, y si ese no es el camino, ¿cómo deberían manejarse entonces? Para cambiar estas prácticas violentas, ante todo, se debe ser consciente de la existencia de estas. En un segundo lugar, se debe adquirir la capacidad para analizar esta clase de situaciones a través de un ejercicio educativo que supere la memorización de contenidos, que ayude a cuestionarlos y los vuelva parte de la vida. Seguidamente, y en respuesta al segundo interrogante, para superar la negación o evasión de los conflictos hay que aprender a transformarlos de obstáculos inevitables a estímulos y medio a través del cual se abre paso al cambio social.

Además de esta toma de consciencia, la educación para la paz comprende una serie de retos y objetivos que se deben considerar. Uno de ellos, y quizá el más necesario en estos tiempos para los colombianos, es el de "aportar informaciones fidedignas y de primera mano que permitan interpretar correctamente la realidad, mostrando la verdad" (Fisas, 1998, pág. 365). Esta apuesta por superar la desinformación conecta directamente con el desafío de "participar en la formación de una ciudadanía dispuesta a abordar responsablemente los cambios estructurales que el mundo necesita, en lo político" (Fisas, 1998, pág. 366).

Otro de los grandes retos de la educación para la paz es abordar positivamente una serie de tensiones y contradicciones en la sociedad: entre lo global y lo local, entre lo universal y lo individual, entre la tradición y la modernidad, entre las consideraciones a largo plazo y a corto plazo, entre la competencia y la igualdad de oportunidades, entre la expansión del conocimiento y la capacidad de los seres humanos de asimilarla, y entre lo espiritual y lo material (Fisas, 1998, pág. 368). Estas dualidades pueden ser abordadas a través de un control social comprometido con la construcción de paz, en tanto buscan evaluar cómo la gestión pública aporta:

- * Al desarrollo local sin que esto implique que se desconecte de un proyecto mucho más amplio a nivel nacional.

- * A que se fomente una visión mucho más integral de los posibles impactos de la paz, no solamente sobre el plano colectivo, sino también individual y como un deseo que se extiende a toda la humanidad.
- * A generar un balance y una coherencia entre las acciones que se suceden en corto y largo plazo.
- * A que se contribuya paulatinamente al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos generando prácticas colaborativas y de igualdad de oportunidades.
- * A promover que los múltiples conocimientos y saberes en los territorios sean aprovechados durante la gestión pública y los procesos de control y vigilancia que se susciten.

3.2 ¿Cómo el control social aporta a la construcción de paz?

El control social puede llegar a ser un medio y un instrumento para la construcción de paz, pues la preparación para este, así como su ejercicio y posterior socialización, es un proceso de educación tanto individual como colectivo fundamentado en la práctica.

Delors (citado en Fisas, 1998) enlista cuatro pilares del conocimiento que son la arquitectura de una educación comprometida con la construcción de paz: (1) aprender a conocer, (2) aprender a hacer, (3) aprender a vivir juntos y (4) aprender a ser. Esta serie de elementos se encuentran inmersos en el ejercicio del control social:

- 1. Aprender a conocer** se produce cuando, a través de un acercamiento a las dinámicas que ocurren en sus territorios, los ciudadanos generan procesos de apropiación y generación y gestión del conocimiento. Al vigilar la gestión pública el control social va generando una toma

de conciencia constante y la construcción de pensamiento crítico. Ambos aspectos conjuntamente van conformando un modelo de aprendizaje basado en la vivencia y en el interés por aportar a la mejoría de la calidad de vida. Este proceso necesariamente incluye un posicionamiento político y ético que se entrelaza con el desarrollo del derecho a la paz por parte de la ciudadanía.

- 2. Aprender a hacer** va tomando forma paulatinamente conforme la experiencia en el ejercicio del control social se va afinando. Al ser un proceso que no contempla una única vía, el control social se va definiendo, en su hacer, de acuerdo con quienes lo practican. Así, adquirir las herramientas para que la vigilancia y el control generen un alto impacto que favorezca tanto a la administración como a la ciudadanía, ocurre cuando se lidia con lo inesperado, pues es en esta oportunidad de encarar lo desconocido que se da cabida a la creatividad. Por eso, conectando con la educación para la paz, el control social debe ser lo suficientemente flexible y sensible para irse adaptando a los desafíos. Además, al confrontarse con lo insospechado y buscar formas novedosas de acercarse a problemas de dificultosa solución, los practicantes del control social trabajan desde la constante innovación. En pocas palabras, el hacer en el control social requiere, como columna vertebral, la capacidad creativa para lidiar y sobreponerse a lo imprevisto.
- 3. Aprender a vivir juntos** se materializa a través de tender y consolidar vínculos basados en la cooperación y en la preponderancia del bien común. Dado que el control social requiere de un trabajo en equipo que se extiende durante el ejercicio de vigilancia, es posible que se generen formas de relacionamiento que favorezcan la construcción de comunidad. A esto se suma el hecho de que el objeto de control social es de interés común no solo a quienes se comprometen con el ejercicio, pues, los ciudadanos que se ven, de alguna u otra manera afectados por las acciones de la gestión pública, también pueden compartir sus preocupaciones y expectativas. En consecuencia, este aprender a vivir juntos aporta a la construcción de paz en tanto promueve y fortalece la cooperación y la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público.

4. Finalmente, **aprender a ser**, al ser una síntesis de los tres aprendizajes anteriores, es una acción transversal a todo el proceso de control social. Sin embargo, solicita, por sobre todas las cosas, una postura política comprometida con la construcción de paz. En tanto la voluntad, individual y colectiva, coincida con el proyecto político, ético y social de la paz, el aprender a ser a través del control social estará encaminado a generar ciudadanos transformadores que siempre estén pronunciándose sobre la gestión pública, de forma tal que la administración mejore constantemente con la participación de la ciudadanía.

En esta misma vía, la educación para la paz apuesta por una cultura de paz que genere una movilización de la población a favor de la transformación propia y la de su entorno (Fisas, 1998, pág. 273), razón por la cual las labores de control y vigilancia por parte de la sociedad civil aportan constantemente a que la participación y la organización para el cambio sean fuente de construcción de paz.

En la medida en que la construcción de paz es un marco de acción común donde una multiplicidad de actores responde a una serie de objetivos y fines determinados que requieren la coordinación y gestión (Mesa, 2008), el control social es una vía que abre las puertas para la obtención y el fortalecimiento de capacidades para la paz, porque permite el desarrollo de habilidades de negociación para llegar a acuerdos y la relación con otros actores basada en el diálogo. Esta consolidación de vínculos comunales y puentes de comunicación debe integrar la diversidad de actores que hacen parte de la sociedad civil, crear espacios para el encuentro y métodos propios que contemplen las situaciones cambiantes y aprovechen el amplio conocimiento de las realidades en los territorios, para así evaluar las acciones de la administración pública, considerando las necesidades y las prioridades más sentidas.

Igualmente, el proceso para la construcción de la paz también desarrolla la conciencia y la expresión de la ciudadanía, tal como lo señala Fisas, 2011:

[...] la cultura de paz habría de ser como una batería para cargar pilas a la sociedad civil, a sus conciencias y a sus posibilidades de

actuación, [...] para rebelarse, conquistar el alma y derrotar cultural y espiritualmente a la violencia, redefiniendo la democracia, la civilidad y la esfera de lo sacro (Fisas, 2011, pág. 6).

Lo anterior se enmarca en un proyecto mucho más amplio: la construcción y reconstrucción del Estado. Es así que, la construcción de paz considera al ser humano y sus formas organizativas como el principal agente para su consecución al centrarse en las causas estructurales de los conflictos y en los enfoques de abajo hacia arriba (*bottom-up approaches*) que parten del individuo y sus necesidades en la sociedad (Mesa, 2008, pág. 139). Por ello, la construcción y reconstrucción del Estado se basa en la redefinición de las relaciones sociales y políticas y del establecimiento de unas nuevas bases que rompan enteramente con el ciclo de la violencia e hile las capacidades políticas y sociales de la población con las de las instituciones que componen el Estado. Es decir, que es necesario resolver las desconexiones que pueden presentarse entre las comunidades y las instituciones del Estado (Mesa, 2008, pág. 155).

Esta labor hace un llamado a evitar crear instituciones insostenibles e ineficientes, ya que son una de las principales fuentes de conflicto e inestabilidad al interior de los estados, lo cual genera, a su vez, falta de legitimidad en tanto no se corresponden con las necesidades y los proyectos locales de sus habitantes (Mesa, 2008, pág. 155). De allí que se contemplan a las organizaciones de la sociedad civil como el epicentro de toda acción cuyo horizonte sea la construcción de paz, debido a su apropiación de las estructuras locales y al potencial que contienen en sí mismas para aportar a la gobernanza. Así las cosas, el control social converge con estas aspiraciones y con su objetivo final, pues su existencia se basa en la necesidad de vigilar, retroalimentar y mejorar la gestión pública de las instituciones.

Para resumir, repasemos los aspectos en los cuales el control social puede aportar a la construcción de paz:

1. Al ser un proceso que puede efectuarse colectivamente, el control social fomenta la construcción de vínculos basados en la colaboración y el bien común, así como el fortalecimiento de las capacidades de diálogo, trabajo en equipo, las habilidades organizativas, la

cualificación para la incidencia en asuntos decisorios de la gestión pública y la promoción de principios como la justicia social, la equidad, el reconocimiento y la participación. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) ha reiterado que estas capacidades son imprescindibles para la convivencia pacífica y la construcción de relaciones, basadas en la confianza, que favorezcan la legalidad y la profundización de la democracia (Oficina del Alto Comisionado para la Paz-OACP, 2016). En este sentido, se estarían generando nuevas formas de relacionamiento que contribuirían a la reconciliación entre poblaciones con intereses comunes y entre la ciudadanía en general y las instituciones del Estado.

1. Siendo la paz un asunto de interés público y de máxima relevancia social para los colombianos, el control social puede llegar a ser una de las herramientas fundamentales para su consecución, pues, al constituir una de las formas de participación transversal a todo el ciclo de la gestión pública, permite que la ciudadanía esté presente en los escenarios de diálogo con las instituciones públicas, aportando, desde su amplio conocimiento de los contextos, a la evaluación y retroalimentación de las acciones adelantadas por la administración. De tal suerte, la corresponsabilidad y el compromiso de los diferentes sujetos del derecho a la paz aportaría a la transformación de la gestión de las diversas instituciones, promoviendo su eficiencia, eficacia, sostenibilidad y transparencia.
2. El control social, además, es un instrumento para la garantía de derechos que permite que los ciudadanos evalúen la forma como el Estado se organiza y actúa para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades frente a los derechos a la salud, educación, trabajo, vivienda, etc. Dado que el derecho a la paz está correlacionado con otros derechos, de primera, segunda y tercera generación, su goce depende de la eficacia en la gestión estatal y de sus instituciones. Sin embargo, la ciudadanía tiene la responsabilidad de aportar a que este quehacer se haga de manera óptima, de forma tal que exista una coherencia entre las acciones adelantadas por la administración y la satisfacción de los derechos de las poblaciones directamente en los territorios.

3. El control social aporta a la construcción de lo público, es decir, de aquello que pertenece y que es de todos y todas. Al ser un ejercicio que se focaliza en un interés en que une a una comunidad, genera conciencia alrededor de un bien y un espacio común. Esta particularidad se traduce en construcción de paz, en tanto se suma a la creación de soberanía y a la perspectiva de un futuro común y compartido. El pensarse con el otro las formas y maneras posibles de conseguir aquello que es deseado es una de las capacidades y posibilidades que se abren en los escenarios de paz, pues fortalece la cultura de lo público a la vez que se alimenta constantemente del reconocimiento y la riqueza de la diversidad. En pocas palabras, el control social contribuye a democratizar y apropiarse la gestión pública en el marco de la construcción de paz.

2. Por último, el control social es un esfuerzo para evitar la corrupción y prevenir los riesgos y los hechos que puedan envilecer la gestión pública, entre ellos, los correlacionados con el manejo de recursos públicos. De acuerdo con lo precisado por Función Pública, en el módulo *Participación en el control social a la gestión pública*, al encargarse de vigilar y evaluar “la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006, pág. 26), el control social mantiene una lucha constante contra la corrupción y, por lo tanto, guía a la administración pública hacia una mejora constante que se suma a los esfuerzos por alcanzar una paz institucionalmente comprometida con la calidad de vida y la garantía de derechos de sus poblaciones.

Capítulo 4.

¿Cuáles son los pasos para hacer control social a la implementación del acuerdo de paz?

A continuación encontrará orientaciones que le permitirán conocer cómo identificar los temas de interés relacionados con el acuerdo de paz, delimitar el objeto de vigilancia para el control social, localizar en qué territorios se llevarán a cabo las acciones encaminadas a dar cumplimiento a los compromisos del acuerdo, establecer las entidades responsables de dichas acciones; así como realizar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública relacionada, participar en los escenarios de diálogo que las diversas entidades dispongan durante el proceso de implementación y construcción de paz en los territorios; con ello, los ciudadanos que lleven a cabo el control social podrán presentar los resultados del seguimiento y evaluación de la gestión pública y aportar recomendaciones para la mejoría constante de las acciones de la administración pública.

Antes de comenzar, es esencial tener claro que, además de que el control social aporta a la construcción de paz, este módulo es un instrumento que permite que la ciudadanía haga control social a la construcción de paz en los territorios. Así las cosas, diferenciamos tres bloques de acciones de construcción de paz a las que se les puede ejercer el control social:

- * Construcción de paz a través de acciones que la administración pública ha venido desarrollando desde antes de la firma del acuerdo de paz.
- * Construcción de paz a través de acciones directamente devengadas de los compromisos contenidos en el acuerdo de paz y la normatividad que lo reglamenta.

- * Construcción de paz a través de acciones que no están contenidas como compromisos del acuerdo de paz, pero que pueden corresponderse con las aspiraciones de los seis puntos que lo componen.

En este sentido, si bien el módulo se concentra en las acciones directamente derivadas de los compromisos contemplados en la implementación del acuerdo de paz, también brinda elementos para que la ciudadanía pueda hacer seguimiento y evaluación pública a los otros dos bloques. Así mismo, el módulo busca ofrecer lineamientos sobre cómo ejercer el control social a los procesos de paz que puedan configurarse.

Por otra parte, se han de considerar algunos aspectos, en el marco de la implementación del acuerdo de paz, que ayudarán a ubicarse conforme al interés que se tenga como ciudadano, por lo cual se recomienda:

- * Revisar si el municipio de interés se encuentra priorizado para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Para este ejercicio, se puede ingresar a la página que la Agencia de Renovación del Territorio ha desarrollado para poner a disposición de la ciudadanía toda la información pertinente: http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/#services.
- * Conocer la institucionalidad para la paz. Después de más de tres décadas de continuos procesos de paz con los diferentes grupos armados, Colombia ha desarrollado una infraestructura institucional que es la principal base para la implementación de los puntos del acuerdo y, por ende, construir una paz estable y duradera. Para consultar dicho conjunto de entidades y mecanismos puede visitar la siguiente página web de Función Pública, donde encontrará la arquitectura institucional para la paz que se ha clasificado por periodo presidencial, punto del acuerdo, ramas del poder y temas: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/paz/herramientas/institucionalidad-paz-categorias.html>.
- * Reconocer que los diferentes puntos del acuerdo buscan una construcción paulatina de paz en los territorios. Los puntos 1, 2, 4, 5 y 6 se orientan hacia una paz positiva e imperfecta, ya que,

en su contenido, abordan las causas estructurales del conflicto y se plantean como transformaciones sociales, económicas, ambientales y políticas profundas, cuyo objetivo será generar condiciones de justicia social que impidan el resurgimiento del conflicto armado. Por su parte, el punto 3: fin del conflicto, persigue, mayoritariamente, una paz negativa, en cuanto busca el cese al fuego bilateral y definitivo, así como dar fin a las hostilidades en contra de la población civil, y la dejación de las armas por la parte de las FARC-EP para su reincorporación a la vida social y política; estas acciones, se realizarán en 180 días a partir del Día D. En este sentido, el punto 3 contempla instancias temporales y transitorias como las zonas veredales transitorias de normalización, y el mecanismo tripartito de monitoreo y verificación.

Por último, a lo largo de los nueve pasos propuestos para el control social a la implementación del acuerdo de paz se incluye una guía sencilla que orienta cómo usar el **sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz** (SIRCAP) para el ejercicio del control social. Para este fin, se presenta a continuación qué es el SIRCAP, sus componentes y usos.

4.1 ¿Qué es el sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP)?

El **sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP)** es un conjunto directrices, herramientas y de actores que se articulan para rendir cuentas sobre la implementación del acuerdo de paz, así mismo, facilita el acceso a información específica e integral sobre los compromisos y ejecución de las acciones previstas para cumplir con el acuerdo de paz y generar espacios de diálogo efectivos con

la ciudadanía y sus organizaciones en torno a dicho proceso. El SIRCAP surge en respuesta a las siguientes obligaciones contenidas en el acuerdo:

- a. **Punto 2.** Participación política: se establece la creación de mecanismos de información (en el nivel local, regional y nacional) de fácil acceso, con el fin de garantizar la publicidad y transparencia en la implementación y como parte de un sistema de rendición de cuentas.
- b. **Punto 6.** Implementación, verificación y refrendación: se consigna la importancia de diseñar diferentes mecanismos de rendición de cuentas (que incluyan audiencias públicas) por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, y la difusión masiva de información a través de medios locales como son emisoras comunitarias y boletines.

Así mismo, el sistema está planteado como un articulador de las entidades del orden nacional y territorial para rendir cuentas en función de la política pública y la garantía de derechos, de manera que la ciudadanía pueda contar con una visión completa del proceso de implementación.

El sistema está integrado por cuatro ejes principales:

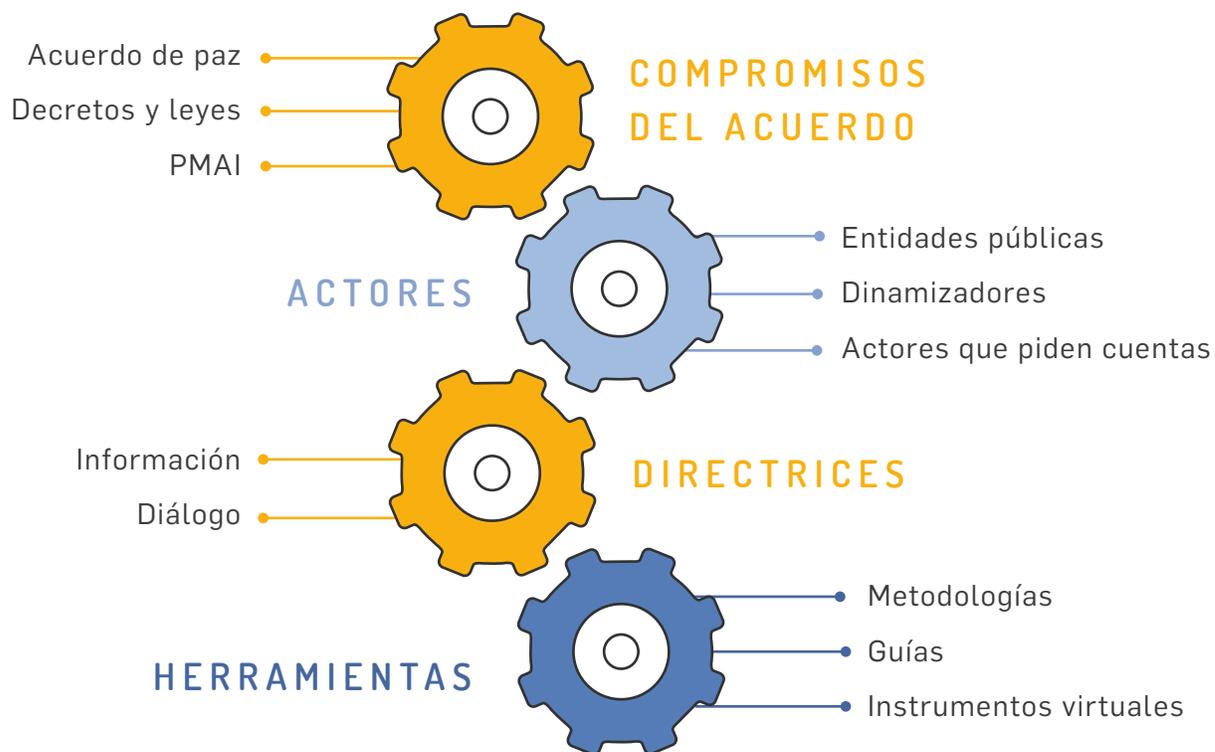
- I. **Compromisos en el acuerdo de paz:** los compromisos son las obligaciones específicas derivadas del acuerdo de paz que deben cumplir las entidades públicas en decretos reglamentarios y de lo concertado en el Plan Marco de Implementación (PMI). En el sistema se facilita la identificación de las obligaciones directas tanto a las entidades públicas como a la ciudadanía, atendiendo al principio de calidad de la información señalado en la Ley 1712 de 2014.
- II. **Actores:** el sistema identificó tres tipos de actores con base en lo establecido en el acuerdo de paz, en la reglamentación expedida para su implementación y en el Plan Marco de Implementación (PMI), así: (i) las entidades de la administración pública responsables de cumplir los compromisos del acuerdo de paz, (ii) la ciudadanía según grupos poblacionales específicos y su pertenencia a diversas instancias de participación o a organizaciones sociales

y (iii) los dinamizadores, quienes son actores del sector público y privado que desarrollan acciones encaminadas a fortalecer los procesos de rendición de cuentas de las entidades y a robustecer la participación y el control social¹⁰. Con base en esta información, la ciudadanía puede ejercer el derecho al control social, en tanto sabe a quién pedirle cuentas. De igual forma, las entidades pueden identificar la población ante la cual deben orientar los ejercicios de diálogo en los procesos de rendición de cuentas.

- II. **Directrices:** con el objetivo de orientar una rendición de cuentas integral, que presente a los ciudadanos los avances en la implementación del acuerdo y la construcción de paz en Colombia, el sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP) ha creado una serie de lineamientos que permitirán producir información y, adicionalmente, desarrollar acciones de diálogo con la ciudadanía. Las directrices se enmarcan en: (i) la información mínima que las entidades deberán producir para rendir cuentas sobre las actividades que llevan a cabo en la implementación del acuerdo paz, con rutas concretas de producción, divulgación y publicación, (ii) las metodologías de diálogo nacional y territorial a tener en cuenta, además de los actores ciudadanos que las entidades deben priorizar en los procesos de diálogo.
- III. **Herramientas:** son metodologías, guías, modelos, formatos, micrositios, instrumentos virtuales, entre otros, que facilitan el diseño, la producción y divulgación de información, y la ejecución de espacios de diálogo efectivos, teniendo en cuenta las particularidades de la ciudadanía caracterizada y las capacidades institucionales de la entidad, dentro de las cuales se encuentra el Manual único de rendición de cuentas (MURC) y otras herramientas que tienen como propósito específico la implementación de la rendición de cuentas con enfoque de paz.

10 El Sistema hace un proceso permanente de identificación de los dinamizadores de manera que se facilite a los servidores públicos y a la ciudadanía en general conocer y acceder a esta oferta.

Ilustración 1. Componentes del sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP)



Fuente: Adaptado del sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz, Departamento Administrativo de la Función Pública, (2018)¹¹.

Si se quiere hacer uso del sistema para identificar los temas de interés, delimitar su objeto de vigilancia para el control social, localizar en qué territorios se llevarán a cabo las acciones encaminadas a dar cumplimiento a los compromisos devengados del acuerdo, identificar las entidades responsables de dichas acciones, realizar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública relacionada y participar en los escenarios de diálogo que las diversas entidades dispongan durante el proceso de implementación y construcción de paz en los territorios, en el siguiente enlace puede conocer cada uno de los nueve pasos del control social: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/index.html>. En los apartados que encontrará a continuación se desarrollarán cada uno de los nueve pasos.

11 <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/index.html>

4.2 Pasos para el control social a la implementación del acuerdo de paz

4.2.1 Paso 1: ¿Cómo se define el objeto de control social?

El primer paso para iniciar cualquier proceso de control social requiere la definición de un objeto de vigilancia, por ello, es necesario saber cómo seleccionar e identificar qué y a quién vigilar. Para facilitar este ejercicio se formularon una serie de preguntas que ayudarán a ubicar, identificar y delimitar el posible objeto de vigilancia mediante el rastreo de temas de interés como: la fase de la gestión pública a la que corresponden los diferentes compromisos del acuerdo de paz, los temas, problemas o situaciones abordadas en la implementación del acuerdo de paz de mayor interés ciudadano, los puntos y pilares del acuerdo de paz, los productos y responsables señalados en el Plan Marco de Implementación (PMI) del acuerdo de paz, los planes, programas o proyectos que buscan dar cumplimiento a determinados productos seleccionados del PMI, entre otros aspectos.

Lo anterior cumple claramente la función de facilitar una formulación coherente y sustentada del objeto de control social que se desea vigilar, no está de más indicar que un objeto de vigilancia identificado con precisión es el primer paso de todo ejercicio exitoso de control social. A continuación se presentan las preguntas que facilitan la consecución del presente paso:

¿Cómo ubicar la fase de la gestión pública a la que corresponden los compromisos del acuerdo de paz?

La implementación del acuerdo de paz se ubica en la fase de ejecución de la gestión pública, es decir, en el momento en el que los compromisos

se convierten en acciones concretas con responsables específicos. No obstante, muchos de estos compromisos requieren de fases de planeación o programación, por lo cual, con base en el principio participativo, que es transversal a la totalidad del acuerdo, se incluye, durante la implementación, la formulación de planes, programas y proyectos que buscarán dar cumplimiento a los seis puntos acordados entre el Gobierno y las FARC-EP, los cuales pueden requerir una construcción conjunta entre entidades públicas y la ciudadanía.

Por ello, el control social al que nos referimos en este módulo no se restringirá a evaluar la ejecución de acciones, en tanto también implica una vigilancia, involucramiento e incidencia por parte de la ciudadanía durante la formulación de acciones, planes o presupuestos, con miras a garantizar que todo el proceso se lleve a cabo conforme a lo estipulado en el acuerdo y que efectivamente aporte a la construcción de paz.

Así las cosas, la labor de vigilancia a la implementación del acuerdo de paz puede ser de carácter: preventivo, durante y/o posterior a la gestión pública, por lo cual, la ciudadanía debe determinar en qué fase del ciclo de la gestión pública se ubica el tema que le interesa y si se quiere hacer vigilancia a la fase de formulación, ejecución, evaluación o control del compromiso del acuerdo de paz. El control social, entonces, podrá efectuarse sobre una fase solamente o sobre todo el proceso de la gestión pública.

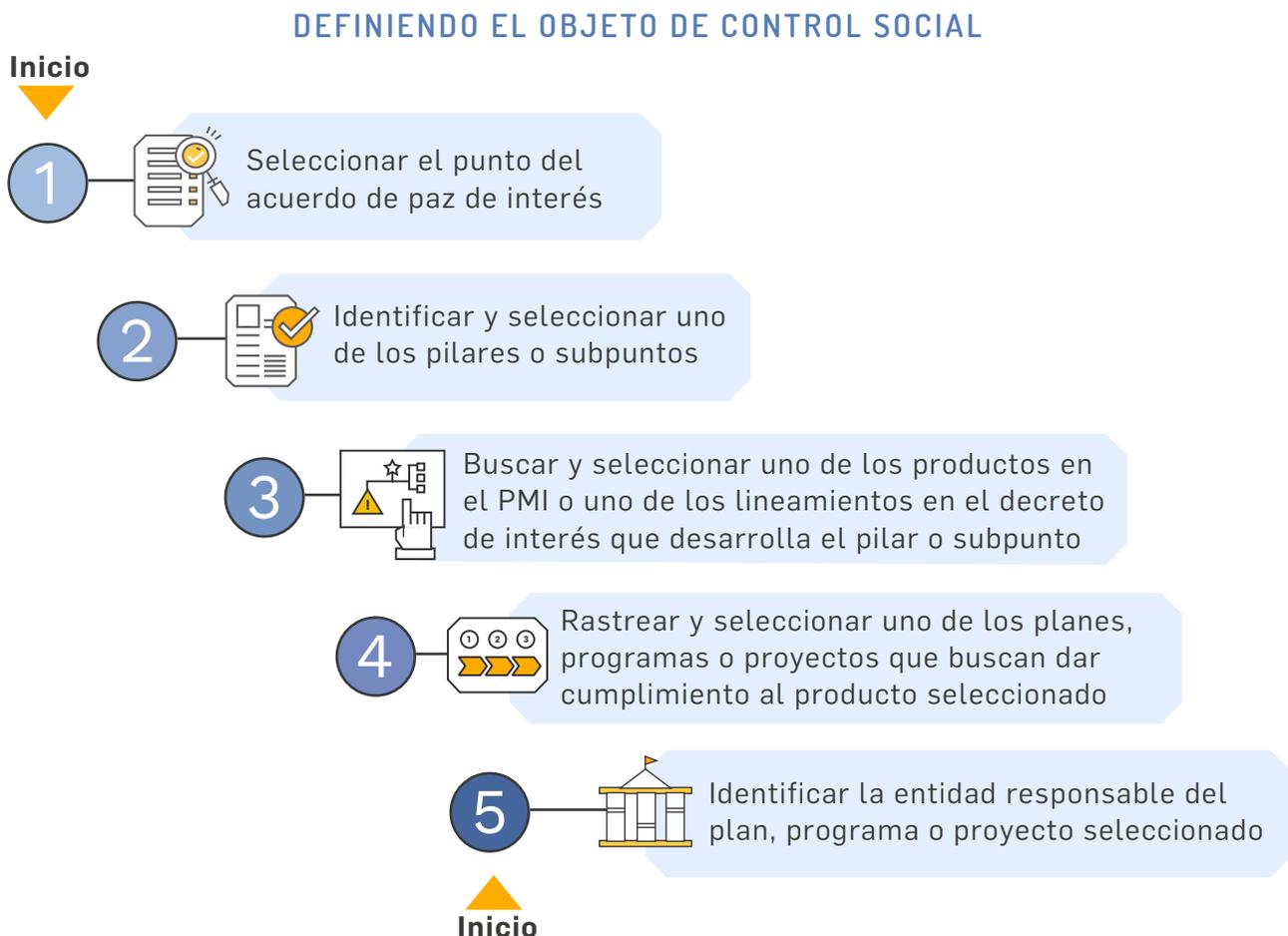
Otro de los elementos para tener en cuenta es la duración de las acciones que son interés ciudadano. Debido a que el Plan Marco de Implementación (PMI) establece que el acuerdo debe llevarse a cabo en un plazo de 15 años (2016-2031), es necesario fijar el tiempo de duración del objeto de control social de interés. Igualmente, vale la pena preguntarse si se cuenta con los recursos suficientes para mantener la labor durante el periodo que se plantea abarcar y, si bien es cierto que el escenario ideal sería finalizar la vigilancia y control a las acciones en su totalidad, quienes participen en el ejercicio deben tener claro hasta dónde están dispuestos a trabajar en términos de tiempo, dedicación, búsqueda de información, capacitación, entre otros, para llevar a cabo el control social.

¿Qué tema, problema o situación interesa vigilar?

Un buen objeto de vigilancia es aquel que le interesa la comunidad, pues así las motivaciones proporcionarán sustento y sostenibilidad al ejercicio, además de aportar valor a la gestión pública, en tanto se trata de un asunto de vital importancia para el desarrollo en el territorio. No obstante, los temas demasiado amplios son propensos a dificultar el control social en la práctica. Es recomendable hacer un esfuerzo por depurar todas aquellas expectativas presentes en los interesados en hacer parte del control social, con el fin de identificar un problema en concreto que sea potencialmente trabajable.

Una forma de ir definiendo un objeto claro y preciso es seguir la siguiente ruta, esta se puede iniciar de dos formas: partiendo de lo general (punto del acuerdo de paz de interés) o de lo específico (por plan, programa o proyecto de interés).

Ilustración 2. Rutas propuestas para la definición del objeto de control social



Fuente: Función Pública, (2018).

Además, se puede delimitar más el aspecto de la acción de interés: como la contratación, los escenarios de participación, entre otros.

¿Cómo determinar y seleccionar cuál es el punto y pilar del acuerdo de paz de interés ciudadano para el control social?

- * Como ya hemos visto, el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* está compuesto por seis puntos que buscan abordar, de manera integral, problemáticas históricas que han generado y ahondado el conflicto armado. Para poder seleccionar el punto de mayor interés se debe conocer qué busca transformar y generar cada uno. Así, la consulta del acuerdo debe ser la primera acción para llevar a cabo durante esta ruta propuesta, esta puede hacerse a través de las fuentes registradas en la Oficina del Alto Comisionado de Paz, siguiendo alguno de estos enlaces:
- * Versión completa: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- * Versión resumida y diagramada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz-OACP: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf
- * Versión interactiva, explicativa y audiovisual producida por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz-OACP: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>

Además, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz-OACP ha recopilado una serie de instrumentos que la ciudadanía ha elaborado para facilitar el entendimiento y la apropiación de los acuerdos, los cuales se encuentran disponibles en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/ciudadanos/00-home-1.html>

Una vez explorado el acuerdo, es importante extraer el objetivo central por punto, de esa manera, la primera selección le ayudará a llegar a acciones cada vez más específicas. Algunas de las preguntas que pueden guiar esta elección son:

* ¿Los problemas que busca solucionar este punto del acuerdo están presentes en mi territorio? Sí No

* ¿Los beneficios que traería el cumplimiento de este punto mejorarían la calidad de vida en mi territorio? Sí No

* ¿Las afectaciones que traería el incumplimiento de este punto empeorarían la calidad de vida en mi territorio? Sí No

* ¿El cumplimiento de este punto contribuiría a la garantía de derechos en mi territorio? Sí No

Si en su mayoría las respuestas a estas preguntas son positivas, es un indicador de que el punto que se revisó es de interés, no solamente para usted, sino para el territorio. Este ejercicio permite reconocer que gran parte o la totalidad de los puntos del acuerdo de paz han sido planteados para satisfacer el interés y las necesidades de la ciudadanía en general, por lo cual, la elección debe guiarse por aquel que mayor motivación genere, teniendo siempre presente que, aunque se busca una acción bien delimitada, esta se encuentra inmersa en una serie de acuerdos que “constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas [...] acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos y colombianas” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, pág. 6).

Ahora bien, la selección del subpunto o pilar puede adelantarse a través del mismo procedimiento, lo importante es tener claros cada uno de los objetivos que persiguen, pues este es el fundamento de una adecuada elección. En el Capítulo 1, y párrafos más arriba, se pueden encontrar los puntos del acuerdo desglosados para facilitar notablemente este ejercicio.

Tabla 4. De la teoría a la práctica: seleccionando el punto y el pilar del acuerdo de paz

De la teoría a la práctica: seleccionando el punto y el pilar del acuerdo de paz

Consideremos el caso de una joven madre campesina cabeza de familia, cuyo nombre es Blanca, ella tuvo que dejar sus tierras por causa del conflicto y hoy se encuentra en situación de desplazamiento. El principal problema que preocupa a Blanca es no tener una vivienda digna en su municipio de origen, así que está interesada en ser beneficiaria de uno de los programas que el Gobierno lleve a cabo, a la vez que desarrolla un ejercicio de vigilancia para que ella y otras personas que hayan sufrido su misma situación estén al tanto del progreso o retroceso del mismo.

Si Blanca quisiera establecer su objeto de control social siguiendo la ruta que aquí proponemos, lo primero que debe hacer es consultar el acuerdo en cualquiera de sus formatos. Dado que Blanca tuvo que desertar de sus estudios a muy temprana edad, no se siente cómoda leyendo el acuerdo final en su versión original y prefiere las ayudas audiovisuales para tal fin. Por esta razón, acude, en primera instancia, a los vídeos explicativos de la Oficina del Alto Comisionado de Paz-OACP y, luego, con una mayor claridad sobre el asunto, se apoya en la iniciativa pedagógica *Diálogos Itinerantes para la Paz* (<https://soundcloud.com/user-213890630-857539529/sets/dialogos-itinerantes-para-la-paz?platform=hootsuite>) que traduce el contenido del acuerdo a canciones que hacen de su apropiación, mucho más fácil.

A través de esta vía Blanca definió que, por coincidencia entre sus intereses y objetivos, el *Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* es el que más se ajusta a sus necesidades, ya que los planes nacionales para la reforma rural integral contemplan acciones específicas en materia de “construcción y mejoramiento de la vivienda social rural” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, pág. 27) en el componente de desarrollo social, vivienda y agua potable, por lo tanto, Blanca se enfocó en este aspecto.

Ilustración 3. Ruta empleada por Blanca en la definición del objeto de control social



Fuente: Función Pública, (2018.)

¿Cómo se buscan y seleccionan los productos y sus responsables en el Plan Marco de Implementación (PMI) y/o en un decreto reglamentario?

Tanto el Plan Marco de Implementación (PMI) como los decretos y decretos ley reglamentarios concretan las acciones que buscan dar cumplimiento del acuerdo de paz. Para el caso del PMI, su vigencia es de 15 años y al establecer acciones específicas y medibles facilita el seguimiento de estas. Por su parte, los decretos reglamentarios abordan aspectos específicos por punto del acuerdo y desarrollan el capítulo étnico y el enfoque de género, estos últimos son elementos transversales a la implementación.

En cuanto a su organización, el Plan Marco de Implementación (PMI) contiene los pilares, las estrategias, los productos, las metas trazadoras y los indicadores necesarios para la implementación del acuerdo según cada punto, incluidos el capítulo étnico y el desarrollo del enfoque de género.

Además, da línea en materia de focalización territorial y permite visualizar una estimación indicativa de los costos y las fuentes de financiamiento de la implementación. Por su parte, los decretos reglamentarios consignan una serie de disposiciones concretas a un tema específico, por lo cual dan línea sobre los parámetros para su implementación; sin embargo, se debe tener en cuenta que no comprenden productos tan delimitados como el PMI.

Adicionalmente, al consultar el PMI se encontrará por punto del acuerdo con un diagnóstico de los problemas en el plano nacional que, con base en cifras concisas, permite ubicar una línea base o de arranque para la implementación. Así mismo, se podrán enlazar los objetivos de cada punto con los compromisos y las estrategias que se traducen en productos, indicadores y responsables en concreto. De esta forma se podrá formular un objeto de control social mucho más reducido y trabajable.

De tal suerte, las matrices que se presentan a lo largo del Plan Marco de Implementación (PMI) son el principal medio para identificar acciones y responsables en el nivel nacional de interés para la ciudadanía. Entonces, ¿cómo consultar dicha información?

1. Primero, para acceder al Plan Marco de Implementación (PMI) debe ir a la página web del Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del siguiente enlace: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/PAZ/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20%28PMI%29.pdf. Para el caso de los decretos reglamentarios se recomienda consultar el portal: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170608-decretos-para-la-paz/decretos-paz.html>, ya que cuenta con una clasificación que facilita la navegación por los diferentes contenidos.
2. Luego, si se ha elegido consultar el PMI, se debe: una vez identificado el punto y el pilar que más interesa, ir directamente al mismo y revisar el diagnóstico que allí se presenta. Es imprescindible que, mientras se realiza la consulta de cada punto y pilar, se contraste la situación expuesta con la que se vive en cada territorio, buscando aspectos en común y de divergencia para que esa sea la base sobre

la cual se empieza a analizar el acuerdo y así ver si la información allí consignada es acorde con las realidades propias de los territorios. Es útil, si se desea, plantear y desarrollar una investigación de los aspectos tratados en el PMI en cada territorio de interés consultando directamente información que suministren personas o instituciones involucradas o revisando documentos o informes que tengan las entidades, universidades u otros organismos para así contar con un antecedente que permita comparar los avances en la implementación con el punto de inicio. Se debe tener en cuenta que, en tanto el acuerdo es producto de muchas acciones concretas y realizables, este diagnóstico no solamente ayudará en el proceso de control social, también ayudará a visualizar, de manera integral, la construcción de paz en el territorio. En el caso de que se esté haciendo uso de los decretos reglamentarios, se debe revisar la norma en sus diferentes artículos. Se puede hacer uso de ambas vías, además de la información que se tiene a la disposición en el territorio para ir dando forma al objeto de control social.

3. A continuación, consultar las metas trazadoras en el Plan Marco de Implementación (PMI) para rastrear aquellos productos y responsables del nivel nacional que materializan lo propuesto al interior del acuerdo. Esta actividad da un primer esbozo de la magnitud y alcance del punto en cuestión.
4. Finalmente, restaría rastrear en el Plan Marco de Implementación (PMI) el pilar, la estrategia o el subpunto que se ha elegido, para así elegir, entre las acciones concretas, la que más interesa. Dado que la matriz encargada de este aspecto condensa el producto, el indicador, el responsable y el año de inicio y finalización de su implementación, se puede usar esta información para concretar el objeto de vigilancia y, paralelamente, adquirir elementos para el seguimiento y la evaluación, en tanto productos e indicadores están formulados con carácter prospectivo, definen lo que sería la meta o punto de llegada para el cumplimiento de los compromisos. Así, junto con el diagnóstico, se obtiene la ruta definitiva del ejercicio de vigilancia.

Ilustración 4. Ruta del ejercicio de vigilancia

Punto de partida

Diagnóstico

Tiempo de ejecución

Año de inicio y finalización
de la implementación

Ejercicio de control social

Vigilancia y evaluación de la
gestión pública

Punto de llegada

Productos e indicadores

Fuente: Función Pública, (2018).

Tabla 5. De la teoría a la práctica: seleccionando las acciones y sus responsables

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: SELECCIONANDO LAS ACCIONES Y SUS RESPONSABLES

Continuando con el caso de Blanca...

Elegido el componente de desarrollo social de los planes nacionales de la reforma rural integral, Blanca consultó el Plan Marco de Implementación (PMI) para rastrear y seleccionar la acción concreta a la cual le interesa hacer control social en su territorio.

En su primer acercamiento al PMI, Blanca hizo uso de la tabla de contenido para ir directamente al punto de su interés: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Pese a la dificultad que significaba el lenguaje y la lectura del documento, Blanca revisó el diagnóstico para así extraer aquellos aspectos que podían darle una fotografía del momento sobre el cual se va a empezar la implementación.

Al tratarse de una realidad en la que, si bien coincidía con la de su municipio de origen, ella desconocía ciertas circunstancias que agudizaban algunas problemáticas y era ajena a otras, Blanca toma la decisión de contrastar la información presentada en el PMI con aquellos elementos a investigar para establecer el verdadero estado en su territorio de interés. Entre sus apuntes figuran:

- * ¿Cuál es el porcentaje o número de hogares fuera de la cabecera municipal que no cuentan con una vivienda?
- * ¿Cuál es el porcentaje o número de hogares fuera de la cabecera municipal que no cuentan con una vivienda digna?
- * ¿Cuál es el porcentaje o número de personas/familias/hogares de mi municipio en situación de desplazamiento?
- * ¿Qué explican estas cifras?
- * Además del conflicto, ¿qué otros factores han influido en que la población se encuentre en situación de desplazamiento, en pobreza y pobreza extrema sin una vivienda digna o sin siquiera una vivienda o una porción de tierra propia?

Seguidamente, Blanca revisó las metas trazadoras de la Reforma Rural Integral para darse una idea aproximada de a dónde el Gobierno aspira a llegar tras la implementación del acuerdo. En el transcurso de esta actividad surgieron algunos hallazgos como: todas las metas están proyectadas en el largo plazo (van de 9 años a 15), por lo cual, cualquier ejercicio de control social correlacionado debe plantearse el reto de permanecer durante la totalidad de la implementación de dichas acciones o establecer un tiempo determinado conforme el alcance de las capacidades e intereses de quien lo ejerce. Además, al tratarse de metas nacionales, todavía es desconocido cómo las acciones se propondrán y desarrollarán en un territorio en concreto, por lo cual es posible plantearse una idea en el plano general que todavía falta por contextualizar. Por último, y muy en la línea con lo anterior, los responsables son instituciones de carácter nacional, por ende, se hace aún más necesario preguntarse sobre cómo aterrizarán estas acciones en el territorio en materia de:

- * ¿Cuáles serían las metas trazadoras específicas para mi territorio? (¿Se efectuarán todas las contempladas en el PMI? ¿Cómo se conectan acciones institucionales en mi territorio con las metas trazadoras nacionales? ¿Es posible que las acciones institucionales de mi territorio difieran a las de otros? ¿En qué medida? ¿Esto qué implicaría?)
- * ¿Quiénes serían los responsables de dichas metas en mi territorio? (¿Qué entidades territoriales serán responsables? ¿Qué sectores de la población deben estar presentes durante la gestión de estas metas? ¿Qué particulares harían parte o podrían incidir en la toma de decisiones y ejecución de estas?)
- * ¿Qué temporalidad adoptarán estas metas en mi territorio? (¿Durarán el mismo periodo establecido en el PMI? ¿Cómo se repartirán estos años en el ciclo de la gestión? ¿Me enfocaré en una fase del ciclo o en la totalidad? ¿Cuál es el alcance de mi control social?)

Con este conjunto de inquietudes, Blanca fue más allá y ya sabiendo que el tema de su interés (construcción y mejoramiento de la vivienda rural) es tratado en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral, en el componente de Desarrollo Social, revisó la matriz de indicadores, donde encontró, asociado al producto de "Viviendas nuevas construidas para el sector rural", el indicador "Viviendas nuevas entregadas", cuyo responsable es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el periodo de ejecución va del 2018 al 2030

Selección de producto del PMI de Blanca

INDICADORES				
Producto	Indicador	Responsable	Año de inicio	Año de finalización
Viviendas mejoradas para el sector rural	Viviendas mejoradas entregadas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2018	2031
Viviendas nuevas construidas para el sector rural	Viviendas nuevas entregadas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2018	2031
Soluciones de vivienda estructuradas con participación de la comunidad beneficiada	Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2017	2031
Soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua	Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2017	2031
Soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento	Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2017	2031
Servicio de asistencia técnica permanente orientados a fortalecer la gestión comunitaria del agua	Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2017	2031

Fuente: Función Pública con base en el Plan Marco de Implementación¹²

12 <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Plan-Marco-Implementacion-Acuerdo-Final-Paz.pdf>

¿Cómo rastrear y seleccionar uno de los planes, programas o proyectos que buscan dar cumplimiento al producto seleccionado?

Hasta ahora se ha identificado un posible objeto de control social a través de instrumentos que se limitan al plano nacional. Por esta razón, se debe realizar un ejercicio de rastreo de las propuestas del Gobierno nacional en el territorio de interés para así estar en la capacidad de formular un objeto preciso y realizable.

Entonces, ¿cuál es el nivel territorial que es de interés? Toda acción requiere un territorio exacto en el cual ejecutarse y, si bien los compromisos del acuerdo abarcan la totalidad del territorio nacional, es claro que un buen objeto de vigilancia es aquel que me permite focalizar el control social sobre un algo específico, de manera tal que los recursos con los que cuenta (humanos, económicos, sociales, entre otros) no se vean desbordados durante el ejercicio. En otras palabras, la delimitación del espacio físico del objeto de control social estará determinada por la capacidad de acción de quienes lo ejercen.

Así las cosas, los ámbitos de vigilancia pueden ser: nacional, departamental, municipal, distrital, territorios indígenas, o espacios mucho más puntuales como instancias y escenarios de diálogo, la gestión de una entidad en concreto o las acciones destinadas a una población específica.

Ahora bien, una vez clarificado el territorio, y con las matrices de indicadores que el PMI ha establecido para cada uno de los pilares y estrategias de los puntos del acuerdo, es posible identificar al año de inicio de la acción que hasta el momento ya se ha perfilado a través de la ruta aquí propuesta. Esta actividad permite empezar a indagar acerca del estado actual del tema de interés. Por lo cual, lo primordial, en primera instancia, es rastrear cómo se efectúa la territorialización de la acción, preguntándose: ¿a través de qué proyecto?, ¿a qué programa y plan responde?

Para dar respuesta a las anteriores interrogantes, es necesario hacer una cartografía de los planes, programas y proyectos que se desarrollan en el territorio para dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo de

Paz. Para este fin, se debe tener presente tres elementos: el producto, el responsable y el tiempo pronosticado para la ejecución. El siguiente cuadro puede ser de utilidad durante este ejercicio de investigación y caracterización:

Tabla 6. Rastreo de planes, programas y proyectos

Esta acción responde a un:	<input type="checkbox"/> Plan: _____ <input type="checkbox"/> Programa: _____ <input type="checkbox"/> Proyecto: _____			
Nivel	Nacional	Departamental	Municipal	Otro
¿Dónde se está desarrollando?		A nivel departamental, se está desarrollando en _____	A nivel municipal, se está desarrollando en _____	
¿Qué producto se espera como resultado?				
¿Quiénes son los beneficiarios?				
¿Quién es el responsable?				
¿En qué tiempo inicia y finaliza?	Inicio: _____ Fin: _____	Inicio: _____ Fin: _____	Inicio: _____ Fin: _____	Inicio: _____ Fin: _____

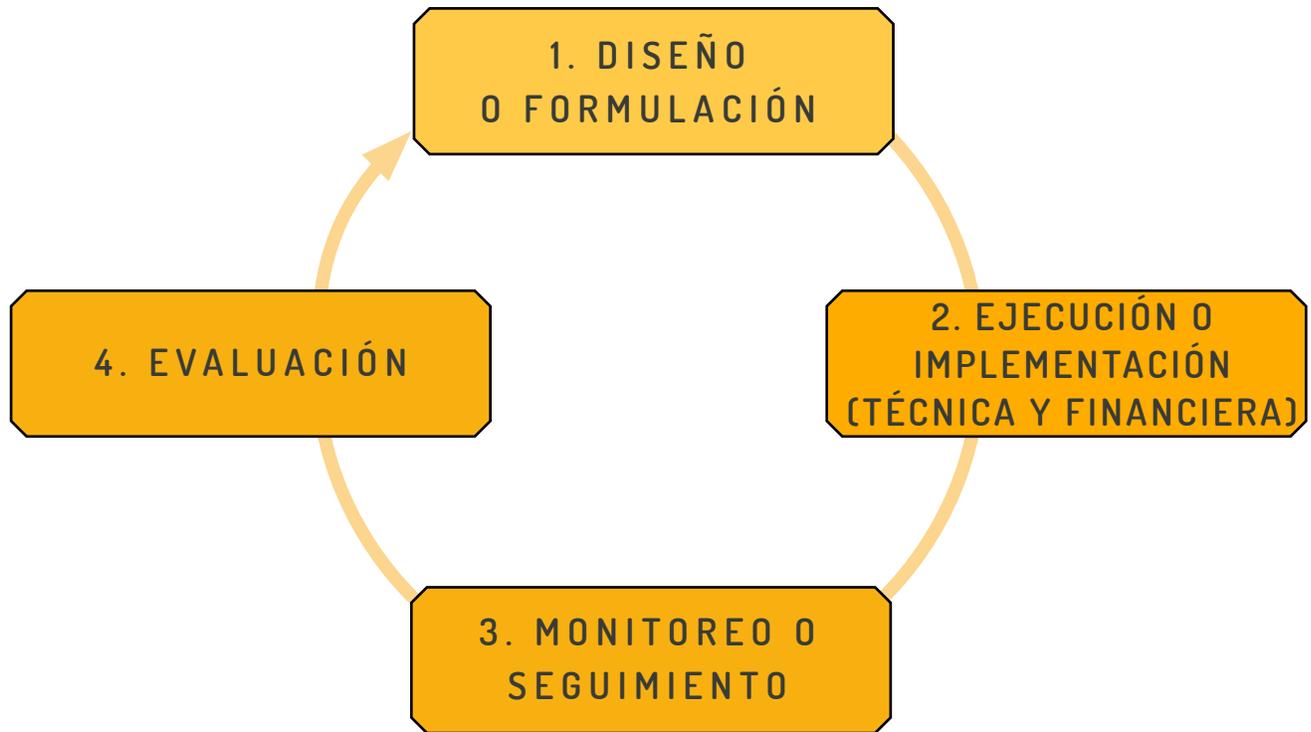
Fuente: Función Pública 2018

Debido a que uno de los aspectos más importantes para establecer el objeto de control social es determinar en qué fase o fases del ciclo de la

gestión pública se desarrollará el control social, se debe determinar en cuál de estas fases se encuentra actualmente la acción sobre la cual se quiere llevar a cabo la vigilancia.

Son cuatro los momentos o fases del ciclo de la gestión pública:

Ilustración 6. Fases del ciclo de la gestión pública



Fuente: Función Pública con base en Función Pública (2006)

Se debe identificar plenamente a la población beneficiaria, pues ellos son los más interesados en que haya una debida ejecución de las acciones y, por tanto, son potenciales aliados para el ejercicio del control social. El instrumento para la cartografía de las acciones es un apoyo en esta tarea.

Finalmente, para identificar los responsables en el nivel territorial se debe tener claro que tanto las autoridades departamentales como municipales pueden o no suscribirse de manera voluntaria para aportar a los productos contemplados en el PMI que, como ya hemos visto, se desprenden de los compromisos contemplados en el acuerdo y la normatividad que lo reglamenta, por lo cual, la responsabilidad depende de la voluntad política de encarrilar acciones concretas en el marco de la implementación. Las

acciones que se incluyan en la planeación territorial deben estar acordes con las competencias de las entidades según su categoría y deben estar presentes en el plan de desarrollo correspondiente. Así pues, para rastrear las entidades del orden territorial responsables es necesario consultar los planes de acción institucional de estas; además, ingresar a la plataforma que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha desarrollado para dar a conocer qué entidades del orden territorial hacen parte directa de la implementación del acuerdo de paz, para ello, el siguiente enlace puede ayudar: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

Tabla 7. De la teoría a la práctica: seleccionando planes, programas y proyectos

De la teoría a la práctica: seleccionando planes, programas y proyectos

Recapitulando: Blanca es una madre campesina cabeza de familia en situación de desplazamiento interesada en conocer qué está haciendo el Gobierno en materia de vivienda digna en su municipio de origen en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Hasta el momento, Blanca ha identificado que su objeto potencial de control social está:

- * Relacionado con el punto 1 del Acuerdo "Reforma Rural Integral", en particular con los Planes Nacionales.
- * Cuenta con un producto directo en el PMI: "Viviendas nuevas construidas para el sector rural" expresadas en el indicador "Viviendas nuevas entregadas", cuyo responsable es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el periodo de ejecución va del 2018 al 2030.

Ahora, Blanca debe rastrear cómo se está ejecutando esta acción en su territorio de interés, para lo cual se pregunta: ¿quiero y puedo realizar control social en todo el territorio nacional, a nivel departamental o municipal? Al revisar estos interrogantes, Blanca tuvo que considerar sus propias capacidades y enfocar muy bien sus intereses. Como respuesta, decidió centrarse en el nivel municipal, ya que para ella retornar al lugar donde vivió su niñez es lo fundamental.

Por ello, y sabiendo que su territorio de interés hace parte de los municipios priorizados para los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Blanca inició un rastreo de las entidades que podrían llegar a ser responsables o aportar el cumplimiento de dicho producto seleccionado. La acción que realizó fue: consultar a las entidades territoriales y a otras instituciones públicas y privadas si harían parte del cumplimiento del producto en cuestión, y si dicha participación sería en calidad de responsables o aportantes. Lo anterior, teniendo en cuenta que las acciones realizadas en el territorio por parte de las entidades públicas deben estar consagradas en los planes de desarrollo y los planes de acción institucional para que cuenten con recurso presupuestal.

Posteriormente, ya teniendo definida la unidad territorial, así como la entidad responsable para el ejercicio del control social, Blanca inició, en el marco de la implementación del acuerdo, una búsqueda de aquellos planes, programas y proyectos que estuvieran en línea con el producto del PMI de su interés. Para ello, empleó la matriz propuesta en este apartado, para ir dando forma concreta al objeto de control social.

Además, al examinar la formulación de los programas que se están llevando y se llevarán a cabo, Blanca agregó otro aspecto para delimitar todavía más su objeto de control social: el contrato con la empresa constructora que estaría a cargo de la obra de viviendas nuevas en su municipio, cuya elección de beneficiarios debe priorizar a las víctimas de desplazamiento forzado y a las mujeres madre cabeza de familia (población beneficiaria).

Por último, Blanca se enfocó en los momentos de ejecución, seguimiento y evaluación, pues el proyecto seleccionado ya había culminado su formulación, y, para ella, la integralidad durante el desarrollo del control social redundaba en tratar de abarcar lo máximo posible de la gestión pública.

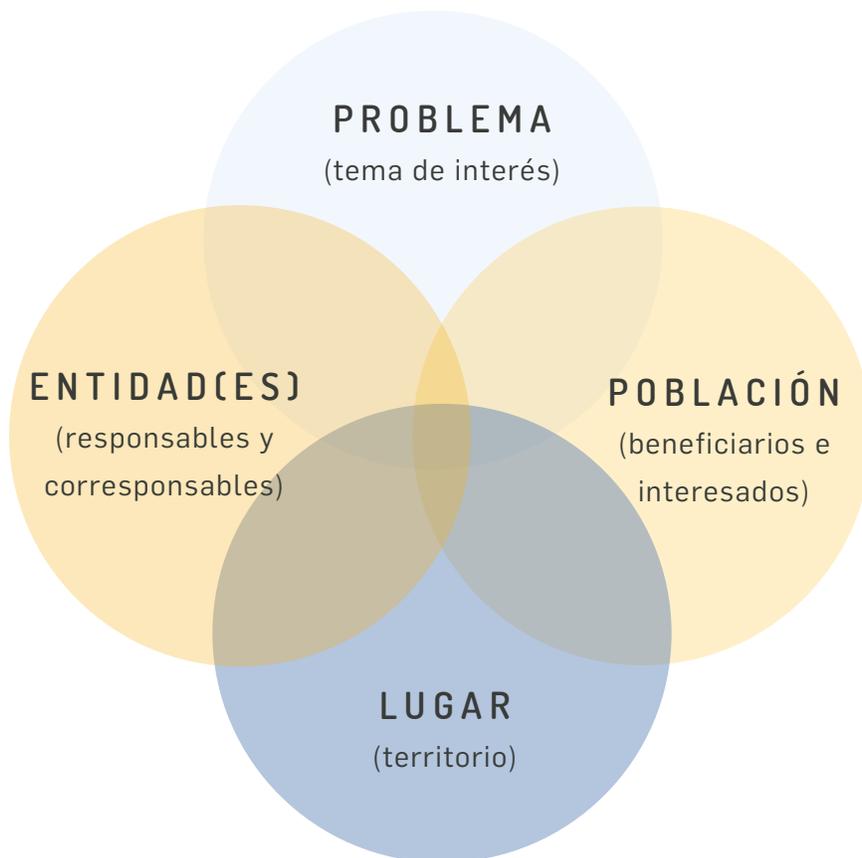
Fuente: Función Pública 2018

¿Cómo formular el objeto de control social?

Formular el objeto de control social requiere la mayor exactitud y especificidad posible. Además, debe enunciar de forma clara: el responsable, el programa, el proyecto, la obra o el contrato, etc., al cual se le hará control social, así como tener siempre presente la fase o las fases del ciclo de la gestión a las cuales vigilar y evaluar.

Todo objeto de control social debe tener claros cuatro elementos:

Ilustración 7. Elementos del objeto de control social



Fuente: Función Pública con base en Función Pública (2006)

¿Qué derechos se ven involucrados con el objeto de control social?

Una vez se ha definido el objeto de vigilancia, se debe identificar con qué derecho o derechos se relacionan. Debido a que los derechos se

interrelacionan integralmente, lo que quiere decir que, una acción adelantada por la administración pública no solamente le apunta directa e indirectamente a garantizar o afectar un derecho, sino que, producto de la conexidad de estos, los impacta en su conjunto.

Cabe señalar que el derecho a la paz tiene dos dimensiones mutuamente dependientes: la individual y la colectiva, en consecuencia, se debe realizar un rastreo juicioso de cómo los derechos que configuran la garantía del derecho a la paz inciden en la vida individual y colectiva de los miembros de una comunidad; en cuanto derecho individual, se debe tener siempre presente que depende de la efectividad de los demás derechos civiles y políticos¹³ de la persona y, en cuanto derecho colectivo, al impacto sobre los derechos de la solidaridad o de los pueblos¹⁴.

Tabla 8. ¿Cómo definir mi objeto de control social haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

¿Cómo definir el objeto de control social haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

Es necesario consultar la **Guía de compromisos del sistema**. Este instrumento busca dar respuesta a preguntas clave como: ¿sobre qué rinden cuentas las entidades? ¿Quién y a quiénes se rinde o piden cuentas? ¿En cuáles compromisos se acordó involucrar la participación ciudadana? Siendo así, la Guía ha sido diseñada con el fin de conocer la totalidad del acuerdo por punto, subpunto, por entidad responsable, por acciones que involucran la participación y por normatividad específica, para permitir, tanto a entidades como a ciudadanos, explorar por temas de interés.

13 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) fue ratificado por Colombia a través de la Ley 74 de 1968. Para su consulta, siga el siguiente enlace: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64061>

14 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) fue ratificado por Colombia a través de la Ley 74 de 1968. Para su consulta, siga el siguiente enlace: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64061>. Así mismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, ha sido ratificado por Colombia en la Ley 319 de 1996, la cual podrá consultar a través de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0319_1996.html.

De esta forma, la Guía ayuda a simplificar la tarea de identificar el objeto de control social, en tanto permite decantar las acciones puntuales de una gran serie de compromisos presentes en el acuerdo y la normatividad que lo reglamenta, o ir delimitando el grupo de personas u organizaciones en específico, conforme a un interés en particular como la gestión de una entidad en concreto o las acciones dirigidas a un tipo de población.

Esquemáticamente, la Guía contiene los siguientes filtros:

Tabla 9. Filtros de la Guía de compromisos

Punto	Subpunto 2 dígitos	Subpunto 3 dígitos	Entidad responsable	Participación	Normatividad específica
Permite filtrar por punto del acuerdo de paz	Permite filtrar por subpunto del acuerdo clasificado con 2 dígitos	Permite filtrar por subpunto del acuerdo clasificado con 3 dígitos	Permite filtrar por entidad responsable (de los niveles nacional, y por autoridades departamentales o municipales), según el compromiso seleccionado	Permite filtrar para conocer las acciones que deben involucrar participación	Permite filtrar los compromisos enunciados en alguna normatividad específica y las entidades que aportan en su cumplimiento

Fuente: Función Pública con base en Función Pública 2018¹⁵

Haciendo uso de este instrumento se podrá conocer, entre otras cosas, la información sobre qué entidad debe rendir cuentas (**entidad responsable**) y sobre qué lo hace (compromisos según **punto** y **subpunto**), además, qué compromisos deben desarrollarse con participación ciudadana (**participación**), así como profundizar en los productos e indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación para cada compromiso y los decretos y leyes que han sido expedidas al respecto (**normatividad específica**).

15 <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/index.html>

Resultado de la búsqueda

Nombre de la entidad

Entidad: Agencia Nacional de Tierras

Ampliar la cobertura eléctrica en el marco del diseño e implementación de un Plan Nacional de Electrificación Rural

Ver acuerdo Objetivo: Construcción de normas

Promover y aplicar soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, en el marco del diseño e implementación de un Plan Nacional de Electrificación Rural

Ver acuerdo Objetivo: Construcción de normas

Brindar asistencia técnica y promover las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras, en el marco del diseño e implementación de un Plan Nacional de Electrificación Rural

Ver acuerdo Objetivo: Construcción de normas

En cada sección encontrará:

Compromisos que están en el Acuerdo de Paz cuyo cumplimiento apoya la entidad.

Acciones con las cuales se van a cumplir estos compromisos que están incorporadas el Plan Marco de Implementación.

Reglamentación relacionada con los compromisos, que incluyen acciones que se derivan del Acuerdo y formas como se implementarán.

Ciudadanía enunciada de manera expresa en los compromisos del Acuerdo de Paz, o en la normatividad, como beneficiarios o participantes de las acciones que adelantan las entidades para su cumplimiento.

Cuando la obligación es participativa aparece indicado en este espacio el objetivo de la participación

Para obtener un resultado de búsqueda que ayude a delimitar el objeto de control, lo invitamos a seguir cualquiera de las siguientes rutas:

- Primera opción:** búsqueda por punto del **acuerdo de paz**. Una forma para delimitar el objeto del control social es identificar los compromisos que están asociados a cada uno de los puntos del acuerdo de paz. Si esta es su opción elegida, debe filtrar por cada punto y subpunto del acuerdo y, luego de enlistar los compromisos existentes, podrá ir enfocando su objeto de control social en acciones concretas y conocer las entidades que aportan a su cumplimiento para identificar a cuál o cuáles la ciudadanía quiere hacer control.
- Segunda opción:** búsqueda por entidad. Si tiene clara la entidad a la que quiere hacer control social, pero no conoce cuáles compromisos en el acuerdo de paz o en los decretos reglamentarios la involucran, esta es su mejor opción. Este filtro le permitirá conocer los compromisos que tiene la entidad relacionados por punto del acuerdo de paz, además, le dará información adicional, por ejemplo: si es una obligación que debe involucrar participación, ciudadanos que están mencionados expresamente, normatividad relacionada, entre otros.

Al seleccionar “Entidad responsable” podrá consultar qué otros compromisos se le asocian a dicha entidad (esto solamente ocurrirá en caso de que la entidad figure como responsable en más de un compromiso en el punto y subpunto del acuerdo que se esté consultando).

- 3. Tercera opción.** búsqueda por participación. Si desea conocer las obligaciones que deben vincular participación ciudadana podrá seguir esta ruta. Luego de realizar el filtro podrá continuar seleccionando las entidades y los puntos del acuerdo de paz hasta encontrar el tema al cual le hará control social o en el que quiere participar.

En cualquiera de los caminos u opciones que se escojan, usted podrá conocer dentro del resultado, según aplique: cómo cada entidad adscrita a un compromiso aporta a la medición estipulada en el Plan Marco de Implementación (PMI). En términos de exigibilidad, conocer los productos e indicadores de los cuales cada entidad es responsable, delimita y facilita el ejercicio de control social en dos vías principales: establecer un objeto de control social preciso y adelantar un seguimiento que permita determinar el nivel de desarrollo y alcance de las acciones ejecutadas con miras a dar cumplimiento a cada compromiso.

NOTA. Se puede hacer control social a las acciones que se desprenden de la normatividad expedida con posterioridad al acuerdo de paz con base en lo señalado en las acciones indicadas en la normatividad misma, aunque no estén asociadas a los productos e indicadores acordados en el Plan Marco de Implementación.

4.2.2 Paso 2: ¿Cómo convocar a la comunidad para el ejercicio del control social?

Todo ejercicio de control social va más allá de un interés individual particular y el acuerdo de paz es un asunto que impacta a la sociedad colombiana en su conjunto, por tanto existe un interés latente frente a los resultados de su implementación, a pesar de no ser en todos los casos manifiesto. Es así como, por ejemplo, un determinado objeto de vigilancia impacta, no solo a los individuos que se organizan buscando hacer control, sino también a comunidades, pueblos, regiones, etc. Por lo anterior, es fundamental que, después de identificar el objeto de vigilancia, se informe principalmente a las comunidades beneficiadas sobre la importancia de desarrollar control social a la implementación del acuerdo de paz. Así, también se podrá promover la participación de todo interesado al interior de las comunidades en el proceso de vigilancia.

A continuación se delimitan oportunidades y desafíos generales de todo posible ejercicio de participación ciudadana para, posteriormente, precisar la forma en la que se debe adelantar un adecuado ejercicio de convocatoria en el marco del proceso de control social.

Oportunidades y desafíos de los ejercicios de participación ciudadana

Como ya se ha resaltado con anterioridad, el acuerdo de paz pone especial énfasis en las acciones de interlocución entre la institucionalidad y la ciudadanía, pues es en esta relación donde se gestan las bases para una construcción de paz y un desarrollo territorial sostenible. Sin embargo, a la par que todos coincidimos en reconocer la importancia del papel de la participación ciudadana, existen fuertes y extendidas inquietudes acerca de la capacidad, potencial y real, con la que cuentan los escenarios de participación para incidir en las decisiones que se toman referentes a la gestión pública en el territorio.

Con la finalidad de dar respuesta a estas incertidumbres –que han sido parte del aliciente de la propagada desconfianza entre la ciudadanía y el Estado– el acuerdo apuesta por una relegitimación a partir del fortalecimiento,

reconocimiento y la integración entre instancias formales e informales de participación; es decir, entre aquellas que son organizadas por la institucionalidad pública y aquellas que son organizadas autónomamente por las comunidades. Este deseo por entretelar y complementar diversas instancias y mecanismos de participación busca, así mismo, ampliar el diálogo entre la institucionalidad y la gran variedad de sectores que componen la ciudadanía colombiana de manera mucho más asertiva y directa, para profundizar la democracia en lo local a través de la construcción de redes comunales y sociales de participación.

En este sentido, facilitar y promover el diseño flexible de los procesos de participación es una condición necesaria para permitir el libre desarrollo comunitario y social en los territorios, pues es en ese conjunto de acciones de carácter voluntario que los ciudadanos deciden involucrarse más activa y comprometidamente en los distintos momentos de la gestión gubernamental con el ánimo de forjar la esfera pública e incidir en los asuntos de interés común (Fundación Ideas para la Paz, 2015).

No obstante, esta tarea cuenta con un obstáculo que la afecta antes de incluso darle inicio: la extendida percepción entre los gobiernos locales de que la participación ciudadana es costosa (en términos de tiempo y recursos) y no tiene beneficios para tomar mejores decisiones (Fundación Ideas para la Paz, 2015). Pero esta poca fe en la participación no es algo meramente institucional, la ciudadanía tampoco encuentra mayor trascendencia ni utilidad en el ejercicio, en tanto sus demandas rara vez son incorporadas y trabajadas de manera conjunta a través de la agenda pública.

Si bien el control social no está exento de estas dinámicas que demarcan las posibilidades de consolidación y el campo de acción de un ejercicio de participación ciudadana, su papel puede ser fundamental, ya que, mediante la vigilancia y la evaluación de estos, en materia de escenarios, participantes, metodologías empleadas e incidencia, se puede aportar a que haya un progresivo avance tendiente a contribuir para que tanto la ciudadanía como la institucionalidad vean en la participación una vía efectiva y eficaz para mejorar la calidad de vida en los territorios, desde la retroalimentación a la administración pública.

Con esta salvedad, se propone la siguiente ruta para convocar a la comunidad:

Determinar la influencia del territorio en la convocatoria

Para que los ejercicios de participación cuenten con mayores posibilidades de consolidación y permanencia a lo largo del tiempo, es indispensable realizar un breve diagnóstico del contexto que permita identificar las potencialidades y los obstáculos a sortear al momento de convocar a la comunidad y organizarse con ella. La Fundación Ideas para la Paz planteó una metodología que permite medir la calidad y la eficacia de la participación ciudadana a la que llamó El sirirí, esta recoge cuatro factores que infieren directamente en su tipo y en su sostenibilidad en el tiempo y el espacio que, adaptados a los fines del presente módulo, se emplearían de la siguiente manera:

- * **Condiciones demográficas y socioeconómicas.** Conocer los componentes poblacionales (porcentaje o número de mujeres y hombres, de población LGTBI, de niños, niñas y adolescentes, de adultos mayores, de personas con discapacidad, etc.) presentes en el territorio, así como sus niveles socioeconómicos, permitirá establecer los posibles temas de interés y las posibilidades de que colectivos e individuos se sumen al ejercicio del control social de acuerdo con los asuntos comunes que más afecten a la comunidad.
- * **La naturaleza y las características del capital social.** El nivel de colaboración potencial y existente entre diferentes grupos sociales e individuos da un indicio sobre los posibles catalizadores y dinamizadores al momento de convocar a la comunidad, así como las posibilidades de entablar alianzas y redes de apoyo y de trabajo.
- * **Las capacidades de la institucionalidad pública y sus grados de desarrollo.** Saber qué capacidades poseen las instituciones públicas permite hacerse una idea aproximada acerca de qué tanto pueden apoyar la conformación de ejercicios de control social, a la par que da un estimado de cómo sería su comportamiento durante la retroalimentación de la gestión pública y el seguimiento a los posibles acuerdos que puedan surgir durante el desarrollo del ejercicio.

- * **La caracterización de los grupos de poder presentes en el territorio.** Caracterizar los actores, sus intereses y la influencia que tienen sobre las diversas dinámicas que acontecen en los territorios permite ver aquellos posibles círculos con los cuales se está de acuerdo o no, así como saber qué técnicas pueden emplearse con el fin de alentar a la ciudadanía a que participe y haga parte de los ejercicios de control social.

Igualmente, indagar acerca de las afectaciones en la participación (como el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos, las escaladas de violencia por parte de disidencias, bandas criminales y nuevos grupos, entre otras¹⁶) brinda una evaluación de cómo la movilización y la organización social se ve coartada en su accionar (Fundación Ideas para la Paz, 2016) o no generan confianza en la comunidad debido a que son influenciados por actores al margen de la ley o que no son representativos de los intereses colectivos

Identificar catalizadores en la convocatoria

El ciudadano que lidera la iniciativa de control social debe identificar los grupos, colectivos, organizaciones sociales, representantes, líderes sociales y comunitarios presentes en el territorio al momento de convocar a la comunidad, esto permite que ellos sirvan como catalizadores y generen una mayor motivación y dinamización a favor de la participación en el ejercicio del control social. Dado que son figuras que aportan credibilidad y confianza a los procesos, es indudable que su inclusión brindará elementos favorables para la consolidación y el sostenimiento de la tarea de vigilancia y evaluación, en especial, gracias a los lazos que tienen con las bases sociales.

En este sentido, es fundamental evaluar los vínculos entre los líderes y las comunidades, pues, a medida que estos se fortalecen, mayor incidencia

16 A este respecto, es importante tener a la mano el portafolio de servicios y trámites de la Unidad Nacional de Protección, el cual puede consultar a través del siguiente enlace: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/portafolio-de-tramites-y-servicios-unp-web.pdf> . Igualmente, se aconseja conocer la siguiente información sobre la ruta de solicitud de medidas de protección: <https://www.unp.gov.co/atencion-al-ciudadano/procedimiento-ordinario-del-programa-de-solicitudes-de-proteccion/>

tendrán sobre las motivaciones y elecciones que haga la ciudadanía; paralelamente, al verse mejor representados, mayor será la incidencia de estos en la esfera pública y más favorable será la percepción de los espacios de participación. Por el contrario, aquellas comunidades que se sienten subrepresentadas tienden a concebir los espacios de participación como inútiles y desgastantes, lo cual sería un obstáculo al momento de hacer un llamado a la comunidad para que se sume a los ejercicios de control social que tengan lugar en sus territorios. (Fundación Ideas para la Paz, 2016)

Medios y canales para convocar a la comunidad

Finalmente, al momento de convocar a la comunidad se deben de tener en cuenta todos aquellos medios y canales para invitar y motivar a la ciudadanía a que haga parte del ejercicio de control social propuesto. Para tal fin, se debe formular una estrategia de comunicación que reconozca los medios de uso común en las comunidades, sin dejar de lado los medios de comunicación masiva como la radio o televisión comunitaria. Adicionalmente, el mensaje a transmitir debe ser lo suficientemente cautivador para que las personas se sientan movidas a hacer parte.

Así las cosas, se pueden emplear tanto medios televisivos y radiales masivos como comunitarios. La prensa, en particular la más localizada, es decir, aquella que trata los temas propios de un territorio en específico es una excelente vía para generar empatía con el ejercicio de control social. Las redes sociales y otros canales virtuales también sirven para hacer convocatorias virales que, entre más personas impacten, mayor probabilidad de sumar miembros al equipo de trabajo tendrán. Por su parte, los medios físicos como los volantes o boletines abren la oportunidad para que la invitación, al ser cara a cara, se haga de manera oral y así proveer información a través de medios más ágiles que la impresa, por lo tanto, este último es uno de los componentes que más hay que considerar.

En tanto la oralidad es una de las formas más confiables y utilizadas a lo largo y ancho del territorio colombiano, acudir al *voz a voz* facilita que, durante la convocatoria, la ciudadanía conozca al equipo de trabajo y pueda acceder a la información que requiera de primera mano. Al compartir

experiencias sobre un mismo problema, la invitación se vuelve mucho más personal y empática. Además, esta visibilización de la iniciativa genera una mayor apertura y puede devenir en la generación de posibles alianzas e intermediarios. Esto, igualmente, puede ocurrir cuando se emplean los escenarios y puntos de encuentro para promulgar el trabajo que se está haciendo, como las asambleas, tertulias, celebraciones, y, de forma mucho más general, el aprovechamiento de aquellos momentos en que la comunidad se encuentra reunida.

En pocas palabras, la estrategia de comunicación debe plantearse la posibilidad de condensar varios canales y medios de comunicación que se complementen y permitan llegar a la mayor cantidad de poblaciones y personas posibles.

En lo referente al mensaje, este debe darse de forma tal que las personas se sientan identificadas con el objeto de control social. El uso de anécdotas es una de las maneras más llamativas de impactar en el imaginario colectivo, por lo que ejemplificarlo a través de vivencias invita a las personas que han pasado por circunstancias similares a que se interesen en hacer parte del ejercicio.

Tabla 10. ¿Cómo convocar a la comunidad haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

¿Cómo convocar a la comunidad haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

El sistema cuenta con tres instrumentos que le pueden apoyar al momento de convocar la comunidad para motivar el ejercicio del control social: la **Guía de compromisos**, el **calendario** y la base de datos de los **dinamizadores**. La primera, le brinda la posibilidad de segregar aquellos compromisos que comprenden acciones de participación, señalando a quiénes se convoca, quiénes son los destinatarios y a quiénes se les rinde cuentas durante la implementación de las acciones tendientes a dar cumplimiento a los compromisos estipulados en el acuerdo y la normatividad vigente relacionada. En este sentido, se podrá hacer una selección de aquellos compromisos que, relacionados con el objeto de control social, requieren actividades participativas.

Una vez se tengan claros los compromisos de interés se podrá hacer uso de los otros dos instrumentos ofrecidos por el sistema.

La base de datos de los **Dinamizadores** puede ser de utilidad al momento de determinar quién puede ser clave durante la convocatoria. Este instrumento fue diseñado para dar respuesta a la pregunta ¿Quién apoya la rendición de cuentas?, y, por ende, consigna y actualiza constantemente aquellos actores, de carácter público y privado que fortalecen la rendición de cuentas y otros procesos participativos en el marco de la gestión pública, a través de una oferta específica dirigida a entidades y/o a la ciudadanía. Así las cosas, la consulta debe efectuarse a través de la oferta dirigida al ciudadano.

Tabla 11. Oferta dirigida al ciudadano por los dinamizadores

Oferta dirigida al ciudadano
Capacitación
¿Quién me apoya en el control social?
¿Quiénes hacen lo mismo que yo?
Otros

Fuente: Función Pública con base en la página del sistema de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz (SIRCAP.)¹⁷

La **oferta dirigida al ciudadano** brinda la oportunidad de indagar por aquellos dinamizadores que ofrecen capacitación en temas relacionados con la rendición de cuentas y otros escenarios de participación, apoyan a los ciudadanos en el ejercicio del control social y llevan a cabo ejercicios de control social en los territorios. Esta información le puede aportar al momento de convocar a la comunidad, puesto que le permite conocer qué otros actores están llevando a cabo acciones de control social que pueden complementarse o complementar las que está adelantando en el territorio, así como aquellos que pueden ser un hilo conductor con la ciudadanía en general.

17 <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/index.html>

Nuevamente, la consolidación de redes es una herramienta poderosa que puede potenciar el ejercicio del control social, pues genera canales de comunicación que pueden llegar a ser determinantes al momento de movilizar a las personas en torno de una problemática que les afecta.

Por su parte, el **calendario** es un instrumento que facilita visualizar las acciones de diálogo agendadas por las entidades a lo ancho y largo de todo el territorio, esta le permite explorar por entidad (nacional, departamental o municipal), ubicación (departamental o Bogotá), canal (presencial o virtual) y ciudadanía a la que va dirigido, aquellos espacios de diálogo concretos de su interés y así movilizarse alrededor de los mismos divulgándolos, convocando y sensibilizando a la comunidad que puede estar interesada en participar activamente en los mismos y, posteriormente, en evaluar su calidad.

NOTA. Si se quiere hacer parte de los dinamizadores registrados en el sistema, podrá realizarse la inscripción a la base de datos a través de un formulario electrónico, además, se da la posibilidad de inscribirse para recibir información relacionada.

Fuente: Función Pública, (2018).

4.2.3 Paso 3: ¿Cómo organizarse para el ejercicio del control social?

Infraestructura social de paz

La infraestructura social de paz es un término que engloba:

[...] al conjunto de actores interrelacionados (organizaciones), procesos y resultados (alianzas, plataformas, espacios y políticas) los cuales le dan a la paz un sustento real y permiten que sean los actores no violentos (instituciones locales, organizaciones de base y actores de la sociedad civil) quienes direccionen [dirijan] su propia construcción de paz. (Paladini, 2012, p. 47, citado por (Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz, 2016))

En esta línea, organizarse para el control social es una forma de construir y ampliar la infraestructura de paz presente en el territorio. En la medida en que en el proceso de control social confluyan gran diversidad de actores con un fin en común, este se convierte en una forma de construir y ampliar la infraestructura de paz presente en el territorio a través de la conformación alianzas y redes que vigilen, evalúen y retroalimenten la gestión pública en clave de garantía de derechos y en aportes a la construcción de paz en los territorios, para incidir en la toma de decisiones a favor del futuro al que aspira la comunidad que lo ejerce.

Esta traducción del discurso de la paz en acciones territoriales, controlables y verificables confronta el peligro latente de que la paz se quede o se convierta en un concepto etéreo, ambiguo e incierto, que continuamente varía de definición en tanto responde a lo que cada actor en el territorio le quiera adjudicar a merced de sus propios intereses. Ardila (2008) afirma que cuando la paz es meramente discursiva e instrumentalizada y manipulada de acuerdo a los intereses políticos de actores que quieren sacarle provecho, hablamos de un *utilitarismo coyuntural* que debe ser atacado a través de una actitud reflexiva y crítica que, además, visibilice las iniciativas territoriales que, mediante un trabajo constante a favor de la transformación de las lógicas violentas, construye una paz que se vive y se siente.

Hablamos, entonces, de construir y exaltar el valor absoluto de la paz. Este objetivo, al ir más allá de anhelos particularistas, es un compromiso entre el Estado y el conjunto de la sociedad. De forma tal, que el logro de una paz estable y duradera pasa por los cambios orientados a la garantía, protección y promoción de los derechos humanos que se basan en la transformación de las lógicas de relacionamiento de las personas, los grupos sociales y la institucionalidad pública que interactúan. Este cambio en el largo plazo apunta, en síntesis, a generar condiciones para una convivencia pacífica en donde el Estado y las comunidades se vinculen a través de espacios de deliberación y construcción conjunta de propósitos comunes. (Maldonado, s.f.)

Lederach (2008) dice que la *imaginación moral* es la capacidad de las personas y las comunidades para verse a sí mismos haciendo parte de

una red relaciones en donde también se incluye a aquellos con quienes se tienen diferencias o son vistos como adversarios. Y es esa imaginación moral la que fecunda la construcción de la infraestructura social de paz, siendo a la vez punto de partida y producto. No obstante, esta red, al vincular actores, instrumentos y mecanismos de acción e interacción, cuenta con diversos niveles compuestos por diferentes grupos:

Ilustración 8. Actores en la construcción de paz



Fuente: Función Pública con base en Lederach, (2007).

Este ordenamiento de actores en tres niveles cuenta con dos capacidades que permiten la interlocución, coordinación y armonización hacia el fin común de la paz: la *capacidad horizontal* y la *capacidad vertical*. La primera hace referencia a las relaciones entre personas y grupos que atraviesan un nivel en particular; mientras que la segunda alude a los espacios relacionales que vinculan a los tres niveles entre sí. El control social debe

enfocarse en desarrollar y potenciar ambas capacidades (horizontal y vertical), en tanto es un proceso en el que confluyen distintas voluntades de los niveles 2 y 3, y, paralelamente, comunica a estos dos niveles con el nivel 1, donde se ubica la institucionalidad pública.

En este sentido, la ruta que proponemos va dirigida a la construcción de una infraestructura social de paz que cuente con la capacidad para intercomunicarse y armonizarse mediante el ejercicio del control social en los territorios.

Rastrear instancias constructoras de paz

Colombia cuenta con una amplia y profunda experiencia en términos de instancias y mecanismos de construcción de paz. El Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP/Programa por la paz (CINEP/PPP) (2016) establece, en el estudio que da cuenta de cómo la población colombiana se ha movilizadado a favor de la paz, que uno de los principales factores que han incitado a que la sociedad civil se organice ha sido la correlación tanto con las dinámicas de violencia y conflicto armado como la apertura de oportunidades para el logro de la paz (pág. 16).

En los territorios, especialmente en aquellas regiones más afectadas por la violencia, los pobladores han ejercido incansablemente su derecho a la participación ciudadana y han creado iniciativas y proyectos con el fin último de generar condiciones de convivencia y justicia social (Vargas & Sánchez, 2016, pág. 6) que le hagan frente a las condiciones adversas que han sufrido a causa de los ciclos repetitivos de la violencia en nuestro país. Estas prácticas, aunque no son exclusivas de la ruralidad, han imperado en ella y se han caracterizado por su autonomía y aporte desde y hacia el desarrollo comunitario.

Por su parte, otra de las formas organizativas más fuertes ha sido la movilización social engendrada en el seno de los diálogos y acuerdos de paz que han tenido lugar (Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz, 2016). Con el objetivo de presionar a que la institucionalidad pública anteponga el deseo de la paz al de los intereses políticos que pudiesen llegar a torpedear la consumación de los procesos de paz, la sociedad civil ha confluído en escenarios e instancias de

participación en donde se escucha a una sola voz la exigencia de la paz por encima de todo.

Como producto de estos más de 30 años de movilización por la paz, hay un amplio y variado repertorio de formas organizativas que van desde estrategias educativas, ejercicio de la participación política en espacios formales e informales, protestas sociales y resistencias civiles no violentas.

A causa de lo anterior, la primera acción para organizarse para el control social es rastrear aquellas instancias y mecanismos que dan cuenta de esa *voluntad de paz* (Ocampo, 2010), que es la principal motivación para sumarse a la vigilancia y evaluación. Esta capacidad para organizarse bajo el interés común de velar por el bienestar de todos los afectados es una forma de lucha que sobrepasa los intereses separatistas –que son tierra fértil para el surgimiento de conflictos– y suscita capacidades para la paz como el trabajo comunitario ordenado, coherente y comprometido con la construcción de paz. Hacer uso y potenciar la autoorganización durante el ejercicio de control social puede ser una forma de reconfigurar el tejido social y propiciar respuestas creativas, activas y eficaces a las adversidades que la gestión pública debe abordar la paz como proyecto político, desde su posición como líder.

Se debe tener en cuenta que al momento de identificar instancias podemos dividirlos en tres tipos que se complementan: 1) instancias ciudadanas que se han creado de manera independiente a los procesos de paz, 2) instancias formales creadas directamente de la implementación del acuerdo y 3) instancias ciudadanas que nacen paralelamente a la implementación del acuerdo. Bajo esta clasificación, algunas de las instancias que se pueden identificar son:

Tabla 12. Instancias en la implementación del acuerdo de paz

Instancias ciudadanas independientes de los procesos de paz	Instancias formales creadas directamente de la implementación del acuerdo	Instancias ciudadanas que nacen paralelamente a la implementación del acuerdo
<ul style="list-style-type: none"> * Ordenamientos territoriales propios (territorios de paz) * Fincas campesinas * Cooperativas * Escuelas campesinas * Consejos comunitarios y sus asociaciones * Mingas por la paz * Asambleas comunitarias * Reuniones de vecinos * Asociaciones y gremios * Demás organizaciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> * Comités territoriales de Justicia Transicional * Consejos municipales de desarrollo rural * Consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia * Consejos territoriales de planeación * Consejo Nacional de Planeación * Mesas de participación efectiva de víctimas * Mecanismo tripartito de monitoreo y verificación (MM&V) 	<ul style="list-style-type: none"> * Movimientos ciudadanos por la paz * Espacios de encuentro encabezados por organizaciones de la sociedad civil * Espacios de pedagogía del acuerdo

Fuente: Función Pública, (2018).¹⁸

Pese al listado anterior, y volviendo sobre los conceptos de infraestructura social de paz y movilización por la paz, las instancias pueden ser tan variadas como lo permita la capacidad creativa de la institucionalidad pública y la ciudadanía. Por ello, más que realizar una cartografía de instancias de acuerdo con las aquí citadas, se requiere caracterizar

18 Recuerde consultar el portal Tres décadas de evolución institucional para la paz de Función Pública para apoyarse durante este ejercicio: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/paz/herramientas/index.html>

directamente a los territorios, para así descubrir, reconocer, visibilizar y fortalecer aquellos que, pese a su tamaño y grado de desarrollo, le son propios a las comunidades y sus miembros.

Por último, y debido a que algunas personas o grupos sociales no cuentan con formas organizativas que los condensen y representen, hay que mantener en el radar a los actores interesados o potencialmente interesados en el objeto de control social. Para este fin, es bueno tener a la mano los nombres de quienes son los beneficiarios de la acción que se va a vigilar y evaluar, ya que aquellos que adelantan el control social son tanto convocantes como participantes, ejercen liderazgo y fungen como intérpretes entre los diferentes sectores de la sociedad para facilitar su articulación, así como entre el Estado y la ciudadanía para construir corresponsabilidad.

Conformar plataformas y redes de relación e interacción para el control social

A lo largo del presente módulo hemos desarrollado la idea de que todo ciudadano como sujeto del derecho humano a la paz tiene la responsabilidad de buscar mecanismos para contribuir a su construcción. Por lo cual, la conformación y el sostenimiento de plataformas y redes de relación e interacción social para el control social se erige como una vía para el desarrollo humano, social y económico conducido a través de acciones comprometidas con la construcción de paz.

Sin embargo, frente a la necesidad y voluntad de construcción de paz se presenta una gran dificultad para identificarla en las diversas escalas de la organización humana (Muñoz, 2004, citado por (Ocampo, 2010, pág. 53)) debido a la forma en que su politización ha ido mermando su contenido ético y moral, esto parece haber convertido a la paz, más que en una necesidad, en un añadido que los Estados están dispuestos a postergar mientras se atienden asuntos –considerados– más urgentes. Esta percepción, además de desconocer la conexidad del derecho a la paz con otros derechos, deja un gran vacío que la sociedad en general se ve obligada a llenar de sentido a través de una consciencia solidaria que, además, se traduzca en acciones concretas.

En pocas palabras, la paz se constituye como una práctica social cuyo tratamiento es plurimetodológico, transdisciplinario y transcultural (Ocampo, 2010, pág. 53). Es decir, que la construcción de paz no cuenta con una metodología exacta ni pertenece al campo de acción de una disciplina en concreto. La construcción de paz, desde este enfoque, puede verse como un caleidoscopio que da, a quien ve a través de este, multiplicidad de alternativas de acción basadas en elementos culturales, sociales e individuales. En este sentido, la construcción de paz no se desarrolla meramente en el ámbito académico, sino que es una actividad propiamente humana.

Los procesos organizativos a favor de la paz, dentro de los cuales figuran las plataformas y redes de relación e interacción, contemplan tres componentes mínimos: la no violencia, la resistencia civil y la democracia (Hernández, 2002, citado por (Ocampo, 2010)). A tono con este último elemento, la organización civil para la paz no se limita o construye alrededor de los impactos del conflicto armado, también confronta la corrupción administrativa (Ocampo, 2010, pág. 55) en cuanto reproduce y exagera las afectaciones a los derechos humanos y el desarrollo en los territorios.

Así las cosas, las transformaciones que permiten consolidar los procesos de construcción de paz son la configuración de visiones de desarrollo y un futuro compartido entre actores, personas y organizaciones. Esta estructura es el eje central de lo que entendemos por plataforma y red de relación e interacción, a la cual se suman mecanismos y procesos (Lederach J., 2008) flexibles que permitan la constante adaptación de soluciones frente a lo emergente. En particular, los mecanismos se refieren tanto a los que permiten que las plataformas y redes se integren y armonicen (mecanismos de cooperación y comunicación) así como aquellas acciones no violentas (que incluyen actos de resistencia, denuncia e intervención) empleadas durante los procesos de construcción de paz como pasos no secuenciales ni estandarizados.

Conformar plataformas y redes de relación e interacción para el control social consiste en unirse bajo la priorización del bien común. Pero, una plataforma o red no requiere que quienes la conforman coincidan en un

único objeto de control social, pues, al trabajar sobre distintos ámbitos que se desarrollan en el territorio, consiguen vigilar y evaluar la gestión desde una perspectiva integral que contemple las interacciones presentes entre instituciones y dinámicas sociales. Una de las fortalezas de este tipo de organización social es que permite armonizar iniciativas locales, regionales y nacionales, más aún cuando el acuerdo de paz es un proyecto de tal envergadura que requiere desarrollarse en todos los niveles, involucrando sectores sociales, políticos, económicos y culturales, y, en consecuencia, articulando la participación ciudadana en el monitoreo y verificación de la implementación como mecanismo por excelencia de empoderamiento e incidencia.

En este sentido, cobra vital importancia la articulación con otras iniciativas que pueden ayudar a expandir el ámbito de incidencia, en tanto le permiten a la comunidad contar con diversas perspectivas que pueden aportar a una mejor vigilancia y evaluación, a la par que posibilitan componer un ejercicio mucho más global e integral. A este respecto, vale la pena traer a colación la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, la cual puede ser de vital ayuda durante el control social a la implementación del acuerdo, en tanto es una instancia en la que se genera coordinación interinstitucional y, en esta medida, favorece la comunicación entre entidades públicas del orden nacional y entidades del orden territorial, y dichas entidades y la ciudadanía. Esta coordinación y comunicación a la que hacemos referencia es la clave para que el control social no se encapsule en una mirada parcial, sino que brinde valor a la construcción de paz en el territorio nacional.

Del mismo modo, la estrategia *veeduría en red a la participación ciudadana en el posconflicto*, del proyecto Compromiso Ciudadano por la Paz (CCP¹⁹), busca:

[...] en primer lugar, valorar la calidad y eficacia de los procesos de participación ciudadana que el Estado disponga en la implementación de los acuerdos de paz. En segundo lugar, sistematizar y analizar la información producto de la observación de los procesos de participación. Y, finalmente,

19 Compromiso Ciudadano por la Paz-CCP tiene como objetivo promover y acompañar la participación ciudadana mediante la institucionalidad pública, tanto nacional como local, en el marco de la implementación de los Acuerdos.

difundir de manera amplia los resultados del análisis para que a) los actores del territorio puedan hacer el seguimiento e involucrarse en el cumplimiento de lo pactado, b) los responsables de los procesos de participación puedan mejorar su diseño e implementación, y c) las universidades y centros de pensamiento puedan generar nuevos procesos de reflexión e investigación sobre el impacto de la participación ciudadana.

Ahora bien, aunque el ciudadano está en la libertad de ejercer su derecho a la participación y al control social sin la necesidad de constituir una veeduría, desde Función Pública se insta a hacer uso de dicha forma organizativa, en tanto le garantiza a la ciudadanía calidad y acompañamiento en su labor²⁰. Conforme la Ley 850 de 2003²¹ y la Ley 1757 de 2015²², las veedurías cuentan con funciones, medios²³ e instrumentos de acción que respaldan su actividad en el territorio en tanto establece los derechos y los deberes para su correcto funcionamiento y, por ende, potenciar su incidencia en la gestión pública.

Así pues, las plataformas y redes, entre las cuales figuran las veedurías ciudadanas, favorecen la formación de alianzas y la división de sus integrantes de acuerdo con las actividades por adelantar durante el ejercicio del control social. En la ruta que proponemos, esta organización interna se basa en el plan de trabajo que veremos a continuación.

20 Para conocer el procedimiento para conformar una veeduría ciudadana, consulte el Paso 3: Conformación de la veeduría ciudadana del Módulo 1: Control social a la gestión pública del Plan Nacional de Formación para el Control Social del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual se encuentra disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>

21 La Ley 850 de 2003 se puede consultar a través del siguiente enlace: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

22 La Ley 1757 de 2015 se puede consultar a través de los siguientes enlaces: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335> y <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/abc>

23 Las veedurías ciudadanas, así como otras formas organizativas de la participación ciudadana, cuentan con la posibilidad de acceder a recursos económicos a través de: el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia-FPPD adscrito al Ministerio del Interior (consulte el siguiente enlace para mayor información <https://www.mininterior.gov.co/content/que-es-y-que-funciones-tiene-el-fondo-para-la-participacion-y-el-fortalecimiento-de-la-democracia-fpdf-0>) y los apoyos que se otorgan a través de cooperación internacional.

Tabla 13. ¿Cómo organizarse para el control social haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

¿Cómo organizarse para el control social haciendo uso del **sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?**

Como la base de datos de los **dinamizadores** facilita el contacto con otras organizaciones, grupos de personas y poblaciones, se pueden llegar a consolidar alianzas estratégicas para operar sobre un mayor territorio y así abarcar la complejidad de acciones que se lleven a cabo durante la implementación. Además, múltiples integrantes de una red brindan diversas interpretaciones sobre un mismo asunto, lo cual enriquece el proceso de control social y vigilancia, a la par que promueve las capacidades de diálogo en la captura, análisis y divulgación de la información obtenida mediante el proceso.

Fuente: Función Pública, (2018).8

4.2.4 Paso 4: ¿Cómo formular y hacer seguimiento a un plan de trabajo para el control social?

Una vez definido el objeto de control social y habiendo convocado y conformado una organización, a manera de plataforma y red, es hora de establecer un plan de trabajo que condense las actividades a llevar a cabo durante el proceso.

Determinar el objetivo general del plan de trabajo

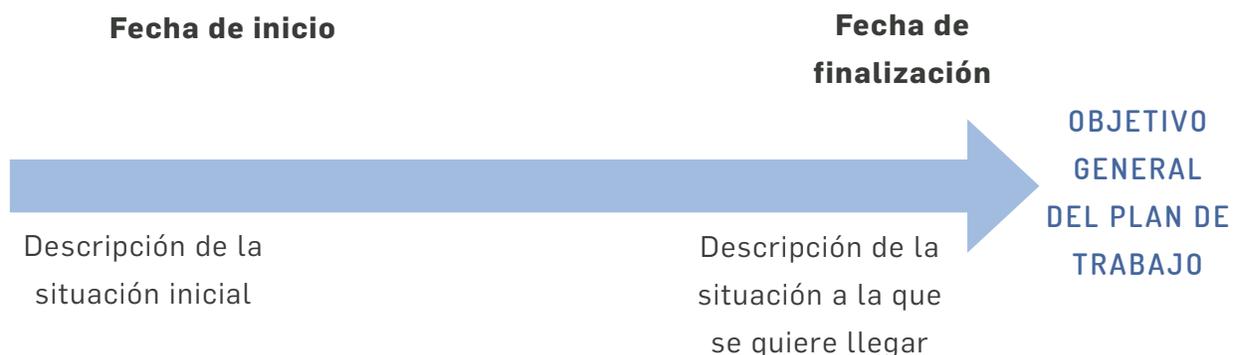
Lo primero que se debe tener claro al empezar con la formulación de un plan de trabajo es su objetivo general. La pregunta es: ¿qué es lo que se quiere lograr? En este sentido, se debe volver sobre el objeto de control social y revisar adónde apunta la labor de vigilancia y evaluación de la gestión pública. ¿El fin es informar al resto de la ciudadanía acerca

de cómo se está llevando a cabo la gestión en el territorio? ¿Se busca que, con la retroalimentación, producto del ejercicio, la institucionalidad corrija y mejore su gestión para hacerla mucho más efectiva? ¿El objetivo es sumarse, en un ejercicio de corresponsabilidad, a la gestión, siendo acompañantes, vigilantes y evaluadores a la vez? ¿Además de lo anterior, la finalidad es incidir como comunidad, para que las acciones del acuerdo de paz construyan una paz duradera y sostenible?

Es claro que las preguntas acá formuladas no son excluyentes entre sí, ni tampoco impiden que durante el control social la finalidad pueda ir tomando una forma más concreta de la que definimos en un escenario previo al ejercicio; al contrario, son una serie de interrogantes que intentan suscitar reflexiones, tanto individuales como colectivas, acerca de nuestras capacidades, recursos y objetivos.

Así las cosas, es bueno escribir las expectativas de todos los que se han sumado al ejercicio de control social y buscar aquel alcance en común donde convergen. Durante esta actividad, se debe tener, como eje central, el objeto de control social, pues, aunque en este momento no importa qué tan inalcanzables o descabellados suenen los deseos que se enlisten, todos ellos deben dirigirse a ese interés común que se tiene. Una vez identificado ese anhelo que une a los participantes, se puede diagramar una línea del tiempo que facilite la visualización del plan de trabajo, agregando, además, un determinado plazo o duración. Con respecto al tiempo, éste debe formularse de acuerdo con lo estipulado en el acuerdo de paz y los instrumentos que lo reglamentan.

Ilustración 9. Primer trazo del plan de trabajo



Fuente: Función Pública, (2018).

Establecer metas y objetivos claros

Una vez tenemos claro a donde queremos llegar, se procede a desglosar el objetivo general en metas y objetivos específicos que, uno a uno, van dando cuenta de cómo se está realizando la gestión pública relacionada con el objeto de control social formulado. Al tratarse de un proceso, el control social puede separarse en una serie de etapas o pasos, estos, a su vez, pueden formularse a manera de objetivo asociado a una meta particular. A razón de lo anterior, es necesario que clarifiquemos qué diferencia hay entre una meta y un objetivo y para qué sirve cada uno.

Las metas están asociadas al proyecto en general, es decir, a aquello que se quiere lograr terminado el control social, por su parte, los objetivos responden al paso a paso para alcanzar el fin último, por lo cual, son en sí mismos y se declaran como cumplidos conforme se van cubriendo en términos tangibles. En resumen, las metas tienden a ser abstractas y los objetivos describen acciones concretas. Por ejemplo, una meta sería "mejorar la gestión pública en el municipio" y un objetivo específico relacionado podría ser "vigilar los contratos celebrados por la administración pública para dar cumplimiento al proyecto". A una meta pueden asociarse diferentes objetivos.

Una forma que facilita la formulación de objetivos es el uso de los criterios SMART, que, traduciendo sus siglas al español, significa que un objetivo debe ser:

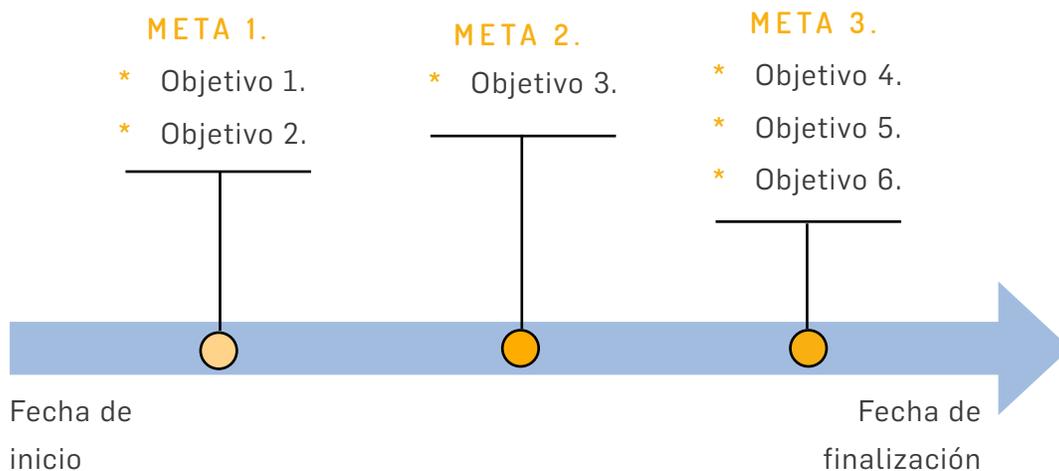
- * Específico (*specific*): se debe determinar con claridad qué se hará y para quién o con quién. Describen una acción, un logro o un resultado específico.
- * Medible (*measurable*): se debe formular en términos cuantitativos o cualitativos que permitan dar cuenta del proceso y de los resultados de este.
- * Alcanzable (*achievable*): para que un objetivo sea alcanzable debe corresponderse con las capacidades y recursos disponibles. Debe, en pocas palabras, dar cuenta del cambio deseado antes y después de su cumplimiento.

- * Relevante (*relevant*): es decir, que se corresponde con el fin deseado y las metas que se busca alcanzar. No deben existir objetivos que no hablen por sí mismos de la validez del proceso.
- * Tener un tiempo determinado (*Timely o time-frame*): debe considerar los tiempos en los cuales se planea alcanzar.

Al respecto, Bjerke & Renger (2016) aseveran que el uso de los criterios SMART en la formulación de objetivos permite que un mayor número de programas, especialmente aquellos con recursos limitados, sean capaces de aplicar fundamentos de evaluación a su monitoreo constante y mejora (2016, pág. 125). Esta cualidad contribuye a que los ejercicios de control social se organicen y den resultados de forma tal que se encausen, tanto a los miembros del equipo como a las capacidades y recursos de manera más efectiva y eficaz.

Volviendo sobre la herramienta de la línea del tiempo, los objetivos específicos y las metas propuestas, pueden ubicarse de la siguiente forma:

Ilustración 10. Segundo trazo del plan de trabajo



Fuente: Función Pública, (2018).

Esta formulación de metas y objetivos, además, facilita la identificación de actividades y encargados de adelantarlas para dar cumplimiento a estos.

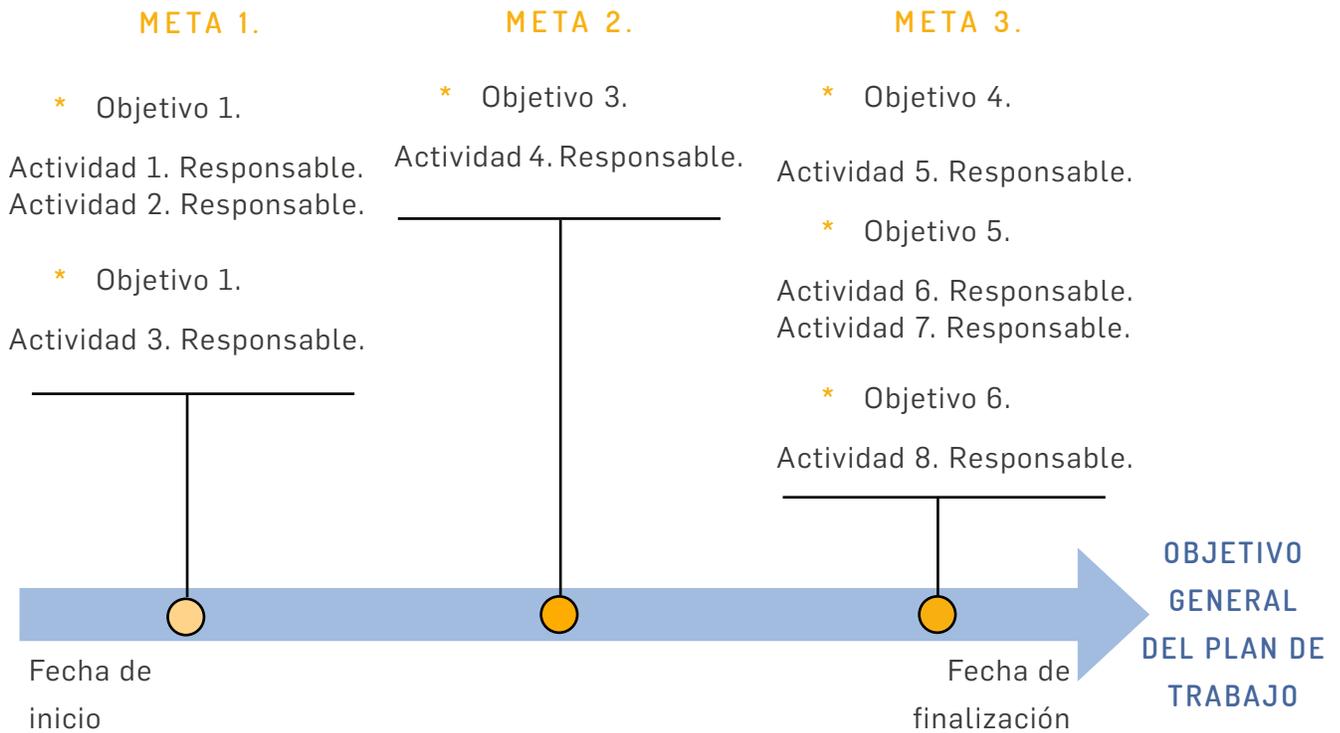
Establecer actividades y encargados concretos

La conformación de equipos según las metas y objetivos asociados al plan de trabajo decantará en la delimitación de las actividades que se han de llevar a cabo durante el ejercicio del control social y facilitará e integrará a los diferentes miembros según sus capacidades e intereses. Esta organización requiere un mapeo de capacidades que permita crear equipos de trabajo y personas encargadas de coordinar las acciones. Identificar las fortalezas de quienes se han sumado al control social en el territorio, pasa, no solamente por una valoración subjetiva de lo que cada actor considera que puede aportar, sino de cómo todos los interesados empiezan a comprometerse con actividades concretas que van dirigidas bajo un objetivo claro.

En este punto, el establecimiento de una agenda clara garantiza el trabajo organizado, articulado y coherente (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006). Preguntarse: ¿quién va a hacer qué y en qué tiempos? Ayuda a identificar los responsables y las acciones a las que se estos mismos se comprometen en el marco de la vigilancia y evaluación de la gestión pública, a la par que va generando un conocimiento y reconocimiento de las capacidades presentes en el equipo de trabajo. Sin embargo, también se deben considerar las limitaciones, ya que, ser conscientes de los obstáculos que pueden dificultar el libre desarrollo del ejercicio de control social aporta al establecimiento de actividades que no desborden las capacidades existentes y, así, acordar una agenda mucho más clara y alcanzable.

Añadiendo a la línea del tiempo, la formulación del plan de trabajo iría tomando la siguiente forma:

Ilustración 11. Plan de trabajo



Fuente: Función Pública, (201).

Finalmente, cada encargado y grupo de trabajo puede definir un calendario en el cual se detallen, todavía más, las actividades, estipulando aquellas pequeñas y medianas tareas, junto a sus responsables, con el fin de que el ejercicio de control social se haga de forma constante y juiciosa. Al determinar acciones semanales, e incluso diarias, el cumplimiento de los objetivos formulados se hará de forma paulatina, garantizando así mayores probabilidades de consecución. Así mismo, fortalecerá las capacidades para el trabajo en equipo y la profundización de la confianza entre los miembros del equipo. No obstante, hay que tener siempre presente que tanto el calendario de actividades como el plan de trabajo son marcos que pueden verse afectados por factores internos y externos. Es por ello por lo que hay que plantear, además, una estrategia que permita flexibilizar el ejercicio durante su implementación y seguimiento, de forma tal que se ajuste a los requerimientos de lo inesperado.

Tabla 14. ¿Cómo aportar al plan de trabajo haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

¿Cómo aportar al plan de trabajo haciendo uso del **sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?**

Durante este paso, debe buscarse apoyo en el **calendario** del sistema. Al contar con las fechas de aquellos escenarios de diálogo que la entidad(es) responsable(s) del objeto de control social planea(n) llevar a cabo se puede programar, según grupos o interesados, para asistir a dichas instancias. En esta medida, se recomienda anexar al plan de trabajo todos aquellos espacios que consideramos importantes a evaluar durante el ejercicio de control social, y mantener una consulta constante al **calendario** para así considerar los tiempos y recursos requeridos para su vigilancia.

Fuente: Función Pública 2018

4.2.5 Paso 5: ¿Cómo establecer criterios de evaluación?

Una vez contemos con un plan de trabajo, es momento de formular los criterios a partir de los cuales se hará el seguimiento y la evaluación del objeto de control social. Estos parámetros deben ser construidos en correlación con las acciones planeadas por el responsable de ejecutar el dicho objeto, así como en el marco de las responsabilidades constitucionales y legales que obligan al Estado a ser el garante de los derechos y las funciones públicas asociadas a los mismos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006).

Para establecer los criterios de evaluación se debe definir lo que se va a evaluar concretamente con relación al objeto de vigilancia, verificando si se cumplió lo planeado en lo que tiene que ver con impactos, objetivos, actividades, tiempos y recursos.

Por otra parte, se deben identificar los indicadores o metas del plan, programa o proyecto objeto del control social, para establecer si se logran o hay retrasos. Lo anterior, a través de la construcción de indicadores sencillos²⁴ que permitan consolidar un seguimiento oportuno y unos criterios de evaluación ajustados con la naturaleza del objeto de vigilancia.

Para construir los indicadores, ya bien sean cualitativos o cuantitativos, se recomienda identificar lo que se va a evaluar.

- * Cumplimiento del plan o programa
- * Insumos utilizados
- * Resultados de los programas o proyectos
- * Calidad de los productos o servicios
- * Pertinencia de los programas o proyectos
- * Sostenibilidad de los programas o proyectos
- * Impacto de los programas o proyectos
- * Grado de garantía de los derechos

En la Guía metodológica de evaluación de la gestión pública, orientada a facilitar el ejercicio de vigilancia, Función Pública recomienda tres enfoques de medición en la construcción de indicadores que dan elementos a los practicantes del control social para que puedan realizar la evaluación de los objetos de vigilancia priorizados:

- * Enfoque de cadena de resultados
- * Enfoque de los cuatro atributos
- * Enfoque de análisis de los eslabones de la cadena de resultados y los cuatro atributos

24 "Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evaluación de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo" (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores, 2005, pág. 13)

Adicionalmente, en el marco de la implementación del acuerdo de paz, existen obligaciones frente a la promoción de la participación ciudadana a través de diferentes instancias y mecanismos. Por ello, diferentes planes, programas o proyectos deben ser formulados, ejecutados o controlados, garantizando ejercicios de participación de la ciudadanía en estos. Así las cosas, uno de los criterios de evaluación, de especial atención, es el cumplimiento de las obligaciones en materia de participación ciudadana en el marco de la implementación del acuerdo. Determinar si se cumplen o no tales obligaciones puede ser el criterio de evaluación de un determinado objeto de vigilancia definido.

Si bien lo anterior implica formular indicadores que permitan desarrollar y dar cuenta del seguimiento y la evaluación del objeto, centrándose en los impactos, objetivos, actividades, tiempos y recursos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006), el enfoque de un control social constructor de paz requiere, además, que se tengan en cuenta aquellas evidencias que las comunidades, por sí mismas, consideran un indicativo de que la gestión está impactando sus realidades, ya sea negativa o positivamente.

En respuesta a este requerimiento, se propone hacer uso de indicadores de paz cotidiana o EPI (*Everyday Peace Indicators*, por sus siglas en inglés).

Indicadores de paz cotidiana (EPI)

Los indicadores de paz cotidiana son un enfoque novedoso que busca aproximarse a conceptos de difícil medición, como lo son la paz, la reconciliación, la gobernabilidad y las formas de violencia que muchas veces pasan desapercibidas en las mediciones más globales. Al partir de una construcción participativa de *abajo hacia arriba*, los indicadores de paz cotidiana se fundamentan en la noción de paz que una comunidad ha ido hilando a través de sus propios saberes y experiencias. De esta forma, reconoce que, aunque el amplio espectro de la sociedad se ve afectada en situaciones de guerra y uso de la violencia, es en lo local donde se originan y nutren los significados de la paz de los cuales se deben dar cuenta a través de la medición (*Everyday Peace Indicators*, 2017). Es decir, que se ve en la comunidad la principal fuente de validación de lo que serían los avances o retrocesos de los procesos constructores de paz.

No obstante, pese a que este enfoque tiene como columna vertebral a las comunidades, no desconoce o rechaza las mediciones desplegadas de *arriba hacia abajo*, sino que las complementa, haciendo que la medición de la paz se haga de manera mucho más efectiva y legítima (Everyday Peace Indicators, 2017). En este sentido, los indicadores de paz cotidiana se enmarcan en una *paz híbrida* compuesta por la interacción entre modelos de paz externos que se importan por su “validez” académica –que para este caso se entendería como las mediciones generadas por el Gobierno para hacer seguimiento y evaluación de la gestión pública relacionada directamente con la implementación del acuerdo de paz– y los modelos de paz alternativos construidos por los actores locales (MacGinty, 2010).

En adición, al tratarse de una construcción por parte de los habitantes de los territorios, los indicadores de paz cotidiana comprenden procesos educativos en donde el aprendizaje responde a las dinámicas mismas de las comunidades y promueve, a través de su metodología, el diálogo, el consenso, el empoderamiento y la gobernanza.

Construcción y aplicación de indicadores de paz cotidiana

Adaptando la construcción y aplicación de los indicadores de paz cotidiana al control social, el proceso puede resumirse en tres pasos:

Desarrollo o formulación: en este primer momento la comunidad se reúne y recoge todos aquellos atributos que dan cuenta, en las actividades, de comportamientos y pensamientos de las transformaciones en el territorio a favor de la paz. A continuación se formulan indicadores que permitan ver si la gestión pública ha transformado la vida cotidiana de los miembros de la comunidad. Algunos ejemplos pueden ser:

Tabla 15. Ejemplos de indicadores de paz cotidiana

ATRIBUTO SUSCEPTIBLE DE MEDICIÓN	INDICADOR DEL ATRIBUTO
Las personas de la comunidad se veían impedidas para acercarse a las urnas producto de amenazas de grupos armados ilegales.	Las personas de la comunidad pueden ejercer libremente el derecho al voto.
La comunidad tiene impuestos toques de queda a partir de ciertas horas.	Cualquier persona puede salir a cualquier hora del día a comprar cosas a la tienda cuando lo necesite.
Las personas que han sido desplazadas creen que la institucionalidad pública no las ayudará a volver a ver sus tierras.	Las personas desplazadas confían en la gestión del Fondo de Tierras.

Fuente: Función Pública con base en Every Peace Indicators, (2017.)

1. Verificación y establecimiento de la batería de indicadores: tras completar esta lista de atributos e indicadores que evalúan en qué medida la gestión pública está transformando las vidas de las personas en los territorios en donde se ejecuta del objeto de control social, se procede a generar una batería de indicadores finales a partir de la selección de aquellos que mejor midan el desempeño institucional. Dicha depuración debe darse a través de la votación y el diálogo entre los actores de la comunidad.
2. Aplicación y análisis: lista la batería de indicadores, estos se pueden ir aplicando durante las diferentes etapas de la gestión pública para medir si la relación de la ciudadanía con la institucionalidad pública y sus acciones está generando o no las transformaciones deseadas. Durante este proceso, es bueno conjugar los indicadores EPI con los indicadores propuestos por el Plan Marco de Implementación (PMI) y la institucionalidad que está adelantando las acciones a las que se les está ejerciendo el control social; igualmente, se

respalda el uso de indicadores de eficiencia, resultados, garantía de derechos, entre otros²⁵ formulados por quienes adelantan el ejercicio de control social, para así generar un análisis integral de lo que está ocurriendo en el territorio, principalmente porque, al contemplar distintos actores, se pueden identificar hasta qué punto los intereses y objetivos convergen o divergen, y si la construcción de paz que se pretende desde la administración pública atiende a lo que las comunidades entienden por paz.

Tabla 16. ¿Cómo aportar a los criterios de evaluación haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

¿Cómo aportar a los criterios de evaluación haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

El sistema da lineamientos a las entidades para desarrollar sus ejercicios de diálogo, los cuales están en armonía con las disposiciones señaladas en el Manual único de rendición de cuentas²⁶.

Si ingresa al sitio del sistema, podrá consultar los lineamientos de Diálogo. Estos tienen como propósito dar indicaciones para promover y facilitar el diálogo por medio de la generación y desarrollo de espacios de encuentro, discusión y retroalimentación con los actores interesados en la gestión llevada a cabo por la entidad en el marco de la implementación y cumplimiento de los compromisos del acuerdo. Estas herramientas servirán como instrumento para el seguimiento y la evaluación de los espacios de diálogo en tanto establecen los mínimos necesarios que deben ser asegurados por las entidades. Así, la ciudadanía podrá realizar una calificación de la calidad de dichos espacios y formular recomendaciones para que las entidades los mejoren de manera continua.

Fuente: Función Pública, (2018).

25 Para consultar sobre cómo se formulan los indicadores de eficiencia, de resultados y de evaluación de la gestión pública, se recomienda consultar el Paso 5 del Módulo 1: Control social a la gestión pública del Departamento Administrativo de la Función Pública, disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>

26 Para consultar dichos lineamientos, visite: <http://antiguo.funcionpublica.gov.co/web/rendicuentas>

4.2.6 Paso 6: ¿Cómo recoger y analizar la información obtenida?

Ahora que se cuenta con una batería de indicadores que permiten hacer seguimiento y evaluación a la gestión pública, se debe dar inicio a la recolección y análisis de la información que dará cuenta de cómo la administración está contribuyendo o no a la construcción de paz en los territorios donde opera. Para ello, debemos partir de aquella información que poseemos y de aquella que no, pero que igual requerimos para así conocer el panorama general de la gestión relacionada con el objeto de control social formulado.

Identificación de fuentes

Para la identificación de fuentes se debe atender la información faltante. Por lo tanto, es de utilidad hacer un breve repaso de las diferentes fuentes que se pueden emplear durante esta tarea, que son:

- * **Fuentes institucionales:** es la información que las entidades y los sectores asociados al objeto de control social formulado tienen disponible para la libre consulta por parte de la ciudadanía. Para el caso del Acuerdo de Paz, existen unas fuentes de obligatoria consulta²⁷, como el acuerdo, el Plan Marco de Implementación (PMI), los decretos y decretos ley que el Gobierno ha impulsado para garantizar su adecuada implementación. Con respecto a estos últimos, Presidencia ha puesto a disposición de todos los interesados una página web que los contiene junto a su debido objeto y temática específica²⁸. Así mismo, el sistema integrado de información para el posconflicto (SIIPO) y el sistema de rendición de cuentas para

27 Además, puede consultar las fuentes establecidas en el Paso 6 del Módulo 1: Control social a la gestión pública del Plan Nacional de Formación para el Control Social del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual se encuentra disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>

28 Para consultar los decretos y decretos ley asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, se recomienda consultar la página web <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170608-decretos-para-la-paz/decretos-paz.html>

la implementación de la paz (<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/index.html>) son fuentes valiosas de información que compilan la proveniente de diferentes entidades para permitir una mirada más integral de los avances y dificultades en la implementación del acuerdo de paz.

- * **Fuentes no institucionales:** son aquellas que suministran datos, reflexiones y otra información de utilidad que no necesariamente es de carácter institucional. En esencia, es información complementaria que permite evaluar, de manera mucho más completa y holística (al incluir múltiples visiones), la gestión pública correlacionada con el objeto de control social. Algunas de estas fuentes son: investigaciones e informes adelantados en cabeza de universidades, centros e institutos especializados y organizaciones internacionales y de la sociedad civil²⁹, artículos de revistas y periódicos, páginas web de la institucionalidad pública³⁰, entre otras.
- * **Fuentes directas:** es la información que se adquiere cara a cara a través de diferentes instrumentos de tipo cuantitativo y cualitativo. Es decir, es la información que el grupo de control social recolecta por mano propia en los territorios y que, en la ruta propuesta por este módulo, compone y complementa los indicadores de paz cotidiana.

29 Algunas de estas fuentes son: el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz (<https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/#Spanish>), el Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz-OIAP (<https://oiap.co/>), la Comisión Internacional de Verificación de los Derechos Humanos en Colombia (<http://comisioninternacional.org/>), el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (<http://www.indepaz.org.co/>), la Fundación Ideas para la Paz (<http://www.ideaspaz.org/>), la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (<https://colombia.unmissions.org/>), entre otras.

30 A este respecto, vale la pena nombrar la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Paginas/home.aspx> y <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/asi-marcha-acuerdo-paz/index.html>) y la Presidencia de la República (<http://es.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>), así como las de las gobernaciones y alcaldías correspondientes al territorio donde se ejecuta el objeto de control social.

Solicitud y análisis de la información

Después de haber identificado las fuentes que poseen la información que requerimos, se debe proceder a solicitarla o recolectarla según sea el caso.

En cuanto a la solicitud de información existen tres mecanismos esenciales: las cartas de solicitud formal, los derechos de petición y la participación en audiencias públicas (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006). Es importante tener en cuenta que el parágrafo del artículo 4 de la Ley 1712 de 2014 señala que cuando un ciudadano considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

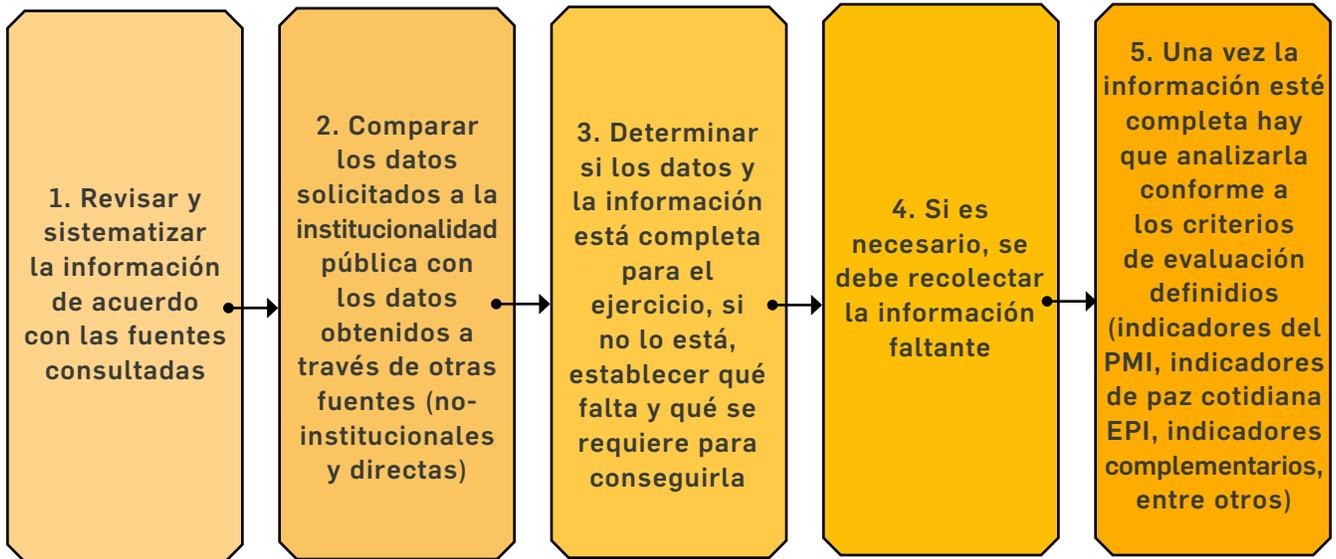
Para la recolección de información se deben elaborar instrumentos que la faciliten como las siguientes: entrevistas, grupos focales, encuestas, conversatorios, foros, seminarios, observaciones, entre otros³¹.

Una vez ha complementado la información que se requiere para llevar a cabo un adecuado seguimiento y evaluación de la gestión pública, es hora de tratarla bajo la luz de los criterios que se han definido en el punto anterior. Para tal fin, hay que seleccionar aquella información que es imprescindible para someterla a análisis, interpretación y estudio con el objetivo de comprender cómo se ha y se está desarrollando la implementación del acuerdo de paz en los territorios.

Las acciones que se han de adelantar durante este momento del control social son:

31 Para ahondar en qué instrumentos de recolección de información primaria puede emplear durante el ejercicio del control social, puede consultar las establecidas en el Paso 6 del Módulo 1: Control social a la gestión pública del Plan Nacional de Formación para el Control Social del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual se encuentra disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>

Ilustración 12. Acciones para adelantar en la recolección y análisis de la información



Fuente: Función Pública con base en Función Pública, (2006.)

Los resultados de esta serie de actividades se convertirán en los insumos necesarios para proceder a la elaboración del informe sobre el seguimiento y evaluación de la gestión pública correspondiente al objeto de control social de interés.

Tabla 17. ¿Cómo recolectar información haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

¿Cómo recolectar información haciendo uso del sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz?

Además de la **Guía de compromisos**, el sistema también brinda la posibilidad de que la ciudadanía conozca el tipo de información, individual y consolidada, que las entidades han de generar para dar cuenta de su gestión en la implementación del acuerdo y la construcción de paz en Colombia, así como los enlaces en donde se aloja dicha información directamente en los sitios web de las entidades y otros sitios de información útiles o relacionados, de manera que sirvan de insumo a la ciudadanía para el ejercicio de su control social. Es de vital relevancia comprender que estas herramientas están dirigidas a fomentar la transparencia durante todo el proceso de implementación de cada uno de los puntos del acuerdo y que, así mismo, contribuyen a que los procesos de seguimiento y evaluación sean mucho más claros y ágiles.

Las directrices concernientes a **Información** dispuestas en el sistema de rendición de cuentas para la implementación del acuerdo de paz permiten a la ciudadanía acceder y enlazarse a la siguiente información:

Informes individuales por entidad: cada entidad, en el marco del cumplimiento de la obligación dispuesta en la ley 1757 de 2015 (Estatuto de la participación ciudadana), deberá informar de manera individual cómo aporta a la construcción de paz, para lo cual, deberá hacer un informe individual que le permita a la ciudadanía visualizar información sobre:

- * El avance cualitativo y cuantitativo en el cumplimiento del acuerdo de paz y la forma como se articulan dichas acciones con el Plan Marco de Implementación.
- * El avance en acciones que se derivan del cumplimiento de instrumentos normativos que se han expedido con posterioridad a la firma del acuerdo de paz.
- * Otras acciones que se han hecho para contribuir a la paz e implementación del acuerdo de paz. Estas son acciones u obligaciones indirectas que, a pesar de no estar explícitamente enunciadas en el acuerdo o en su marco regulatorio, han sido necesarias para su implementación en el marco de su competencia.
- * La forma como se desarrolla la participación ciudadana.
- * La forma como la ciudadanía se puede contactar con los órganos de control o con la entidad que rinde cuentas.

Para ello, el sistema diseñó un modelo e instructivo de informe individual que deben adoptar las entidades que cuenten con compromisos derivados del acuerdo de paz. Este instrumento ayuda a que la ciudadanía conozca la información mínima de cada entidad en su rendición de cuentas con el fin de que: pueda pedir cuentas sobre aspectos específicos y llevar a cabo comparaciones con el informe del ejercicio de control social.

En línea con lo anterior, la ciudadanía podrá acceder a estos informes en la página web de cada entidad en el SIRCAP, donde se encuentran los enlaces en los cuales están publicados.

- * **Información consolidada** del avance de aquellos compromisos específicos y medibles formulados en el Plan Marco de Implementación (PMI) que deben reportarse al sistema integrado de información para el posconflicto (SIIPO).

El acuerdo de paz dispone la creación de un sistema integrado de información, con el propósito de que la ciudadanía pueda acceder a información que facilite el seguimiento y la verificación del Plan Marco de Implementación (PMI) y de los recursos invertidos en su implementación, dicha revisión se podrá hacer a través del sistema integrado de información para el posconflicto (SIIPO).

En este caso, la información será producida por cada una de las entidades con obligaciones directas y la reportará en el sistema de información integral para el posconflicto (SIIPO) bajo los lineamientos que indique la Alta Consejería para el Posconflicto o quien haga sus veces, que, conforme lo señala el Decreto 1829 de 2017, es responsable del diseño e implementación de esta plataforma, la cual estará publicada en el Portal para la Paz, también bajo la concepción y lineamientos liderados por la mencionada Consejería.

Esta herramienta también facilita los procesos de seguimiento y evaluación, por cuanto ponen en claro, cuantitativa y cualitativamente, el alcance de los compromisos del acuerdo y, finalmente, dan cuenta de las transformaciones a favor de la construcción de paz en los territorios al comparar la línea base con los resultados obtenidos al finalizar la gestión.

Otros sistemas de información desarrollados por las entidades del Gobierno nacional. Existen otros sitios web que visibilizan información respecto a la gestión de las entidades del orden nacional y territorial. Desde el sistema se han identificado estas fuentes con el propósito de que la ciudadanía las conozca y pueda consultarlas, entre otros fines, para ejercer el control social. Algunos de los enlaces de interés son: mapas regalías (<http://maparegalias.sgr.gov.co/>), portal de transparencia económica (<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>), datos abiertos (<https://www.datos.gov.co/>) y mapa inversiones (<https://mapainversiones.dnp.gov.co/Pages/default.aspx>).

Fuente: Función Pública, (2018).

4.2.7 Paso 7: ¿Cómo elaborar el informe de control social?

Los resultados del ejercicio de control social deben quedar plasmados en un informe que se presenta a la administración o a las entidades responsables del objeto de vigilancia. En este sentido, garantizar la calidad de los contenidos del informe permite consolidar el trabajo realizado previamente y generar un insumo para mejorar o corregir la gestión pública vigilada. Ahora bien, ya que el objeto de vigilancia se enmarca en la construcción de paz, es necesario que el informe atienda, de forma prioritaria, dicha construcción.

Por lo anterior, el informe debe detallar los hallazgos y análisis efectuados durante el ejercicio del control social a partir de los indicadores y criterios de evaluación definidos con anterioridad en el paso 5. La información recolectada y analizada debe ser transformada a datos y enunciados que permitan determinar conclusiones concretas con relación a la eficacia y los resultados de la gestión, así como frente al avance en la garantía de derechos y la construcción de paz. Así las cosas, los indicadores de paz cotidianos EPI (Everyday Peace Indicators) brindan información de primera mano que debe estar contenida en el informe.

Si bien los indicadores de eficacia y resultados son importantes y deben seguir alimentando el informe, la veeduría o grupo de control social debe informar a la administración pública sobre sus vivencias cotidianas en el marco de la construcción de paz. Así pues, los objetos de vigilancia, que son identificados en el paso 1, deben dar cuenta de una transformación estructural del día a día de las comunidades. En otras palabras, las transformaciones sociales en los aspectos económicos, culturales y sociales deben impactar en el día a día de las comunidades, en las formas como se solucionan los conflictos y en las diferentes percepciones de seguridad, participación y empoderamiento.

Ya que el objeto de vigilancia fue definido a partir de los puntos del acuerdo de paz, los productos asociados en el Plan Marco de Implementación y los lineamientos de los decretos y decretos ley reglamentarios, los resultados de la vigilancia plasmados en el informe deben estar asociados, en todo momento, a su debido cumplimiento.

Los momentos sugeridos para estructurar el informe son los siguientes:

Tabla 18. Momentos sugeridos para estructurar el informe

MOMENTO	DESARROLLO
<p>Identifique el momento en el que está evaluando (porcentaje de avance en tiempo y presupuesto del plan, programa, proyecto o contrato).</p>	<p>Por ejemplo: si el proyecto tiene 10 meses para ser ejecutado y al momento han pasado 5 meses de ejecución, entonces el proyecto va en el 50% de ejecución total. Para determinar el avance del presupuesto miremos lo mismo: si el total del dinero destinado a ese proyecto es de \$100.000.000 millones y al momento se han ejecutado \$30.000.000 millones, entonces, esos 30.000.000 millones corresponden al 30% del presupuesto total.</p>

MOMENTO	DESARROLLO
<p>Haga una breve introducción de los antecedentes y problemáticas que llevaron a que se hiciera el ejercicio de control social.</p>	<p>Por ejemplo: en un proyecto en donde el objeto correspondía a la construcción de un acueducto, la comunidad identificó que el líquido suministrado era turbio, con un color amarillento, generando enfermedades en los niños del municipio, por lo cual se decidió hacer vigilancia al proyecto, con el fin de verificar si la ejecución de este cumplía con lo establecido inicialmente.</p>
<p>Identifique si se ha vulnerado algún derecho.</p>	<p>Se debe identificar cuál es ese derecho vulnerado y cuáles otros derechos se afectan. Al revisar el ejemplo anterior evidenciamos que el derecho a un ambiente sano, así como el derecho a la salud fueron vulnerados.</p>
<p>Haga seguimiento a los indicadores que fueron establecidos para evaluar el objeto de vigilancia y determine si han sido cumplidos.</p>	<p>Ya bien sea indicadores de eficiencia, resultado o garantía de derechos, estos deberán relacionarse en todo momento con el cumplimiento de los puntos del acuerdo de paz y con el producto correspondiente del Plan Marco de Implementación, en caso de que se correlacione.</p> <p>También deberá señalar los indicadores de paz cotidianos (<i>EPI Everyday Peace Indicators</i>) puesto que estos indicadores podrán brindar información de primera mano sobre la vivencia cotidiana de los problemas en cuestión referidos en el informe.</p>
<p>Determine si según su evaluación se garantizó o no el derecho o derechos que dicho objeto buscaba garantizar.</p>	<p>Por ejemplo: un proyecto donde la construcción de un colegio efectivamente garantiza el goce efectivo del derecho a la educación del total de la población objetivo. De igual forma, si se está vigilando la garantía de ejercicios de participación ciudadana en el marco del objeto de vigilancia, se debe detallar el grado de cumplimiento de dicha obligación.</p>

MOMENTO	DESARROLLO
<p>Determine si según su evaluación se garantizó o no la construcción de paz a partir de lo logrado por la entidad encargada del objeto de vigilancia.</p>	<p>Esta construcción de paz puede evaluarse en dos sentidos: (1) cumplimiento de obligaciones/compromisos directos devengados del acuerdo de paz y (2) transformaciones sociales y culturales que no son obligaciones/compromisos directos estipulados en el acuerdo.</p>
<p>Incluya los soportes de consulta de información y describa las actividades realizadas y sus resultados.</p>	<p>Encuestas, talleres, fotografías, etc. Solicitudes de información.</p>
<p>Incluya los conceptos técnicos emitidos por los expertos.</p>	<p>En este momento es importante señalar los resultados de las alianzas con organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines que fortalecieron el ejercicio de vigilancia.</p>
<p>Formule recomendaciones y un plan de mejora de acuerdo con los resultados obtenidos.</p>	<p>Es necesario hacer recomendaciones que sean estratégicas, concisas y claras. Hay que formularlas teniendo en cuenta las competencias que las autoridades responsables de la gestión pública objeto de control deben cumplir. Este punto es clave porque permite hacer seguimiento y determinar los niveles de incidencia del ejercicio de vigilancia.</p>

Fuente: Adaptado de "Guía metodológica de evaluación de la gestión pública, orientada a facilitar el ejercicio de vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas".

Tabla 19. Ejemplo de informe del grupo de control social

<p style="text-align: center;">EJEMPLO DE INFORME DEL GRUPO DE CONTROL SOCIAL</p> <p style="text-align: center;">A continuación se presenta una sugerencia de contenido con relación al informe del grupo de control social</p>	
<p>INTRODUCCIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * ¿Quiénes somos? * ¿Cuál es nuestro objetivo? * ¿Cuál es el punto del acuerdo de paz y producto del Plan Marco de Implementación o del lineamiento del decreto o decreto ley reglamentario en el que se enmarca el objeto de vigilancia seleccionado? * ¿Cuál es el objeto de vigilancia concreto al que se le está haciendo seguimiento? * ¿A qué necesidad o problema responde?
<p>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Antecedentes del problema. * Definición del problema. * Recopilación de información. * ¿Qué información encontramos? * ¿Cómo lo hicimos, es decir, qué herramientas utilizamos? ¿Qué fuentes buscamos?
<p>ANÁLISIS DE INFORMACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Resumen de la información encontrada. * Hallazgos: problemas que se evidenciaron con la información recopilada y las falencias en la información.

CONCLUSIONES	<ul style="list-style-type: none"> * Recomendaciones que la veeduría ciudadana o grupo de control social presenta ante la administración para mejorar la situación o a fin de buscar solución a los problemas encontrados. * Sugerencias presentadas por el grupo de veeduría ciudadana o grupo de control social. * Propuestas para realizar un trabajo en conjunto con la veeduría ciudadana o el grupo de control social para encontrar soluciones a los problemas encontrados.
ANEXOS	Se puede anexar información recopilada sobre la que se realizó el informe o los documentos que la veeduría ciudadana o que el equipo de control social ha tramitado, por ejemplo, los derechos de petición que se nombran dentro del informe.
FIRMAS	Nombre y firma de quienes conforman el grupo de control social y datos de contacto.

Fuente: Función Pública, (2006).

Sin embargo, si los resultados del análisis de la información permiten hallazgos de desviaciones o irregularidades, quien desarrolle control social podrá:

- * Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública
- * Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes
- * Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998
- * Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997

- * Presentar acciones de tutela en los términos del Decreto número 2591 de 1991
- * Participar en audiencias públicas ante los entes que las convoquen
- * Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

Ahora bien, dadas algunas condiciones que dificultan el ejercicio del control social, la veeduría ciudadana o grupo de control social puede presentar un informe de su ejercicio de control a través de un derecho de petición verbal que, en el marco del Decreto 1166 de 2016, puede radicar frente a la entidad pública responsable del objeto de vigilancia. Es decir, quienes desarrollen control social podrán presentar, de forma verbal, las peticiones, recomendaciones, sugerencias y propuestas, que deben ir acompañadas de la entrega física de evidencia que da razón de la labor de vigilancia adelantada. Para lo anterior, se recomienda utilizar la estructura sugerida de informe para presentar la información de forma verbal ante la entidad correspondiente.

4.2.8 Paso 8: ¿Cómo adelantar el seguimiento al informe?

El ejercicio del control social es constante, por lo cual, es importante hacer seguimiento a los hallazgos identificados en los pasos anteriores y estar atentos a las acciones emprendidas por la entidad responsable del objetivo de vigilancia. Es especial, se debe hacer un seguimiento a las sugerencias, recomendaciones y denuncias; valorar esta información y decidir las acciones que surjan de ello.

Una vez se ha entregado el informe, se debe estar al tanto de lo que la entidad encargada del objeto de vigilancia hace con este, es decir, estar pendientes de si se adoptaron las recomendaciones o se tuvieron en cuenta las sugerencias y observaciones.

Hay que tener en cuenta que para el seguimiento se pueden realizar las siguientes acciones: mesas de trabajo, visitas de obra, visitas de prestación de servicios, actas de reunión, reuniones con funcionarios, interventores y

contratistas, audiencias públicas, preguntar a los beneficiarios y solicitar información a las entidades.

Si bien se habla del informe, en singular, una veeduría o grupo de control social puede realizar múltiples informes en diferentes momentos de la vigilancia a la gestión pública. Sin embargo, es necesario que frente a cada informe se haga un seguimiento oportuno y se establezcan canales de comunicación apropiados con las entidades para, de tal forma, prestar atención a las mejoras institucionales producto de las acciones de vigilancia. Hacer múltiples informes o solo uno, depende, por ejemplo, del plan de trabajo estructurado o de la propia dinámica del objeto de vigilancia, así, se puede realizar un informe para cada momento de implementación de un determinado objeto de vigilancia. Se podría, entonces, hacer un informe frente a la implementación o ejecución de determinado objeto de vigilancia que, por su naturaleza, requiere de un seguimiento mes a mes y, por tanto, un informe mes a mes.

De igual forma, durante el momento de seguimiento al informe se deben reconocer los avances y esfuerzos de las instituciones públicas que han adoptado las recomendaciones, observaciones o sugerencias del grupo de control social o veedurías.

4.2.9 Paso 9: ¿Cómo comunicar a la ciudadanía, comunidad u organización los avances?

Convocar a la comunidad fue uno de los pasos iniciales durante el proceso de conformación de la veeduría ciudadana o grupo de control social. Por lo anterior, se debe mantener al tanto a todos los participantes de ese primer momento y de los resultados de la vigilancia con el fin de generar la movilización social y el respaldo necesario para potenciar la incidencia del ejercicio en la gestión de las entidades.

Es decir, se debe mantener una comunicación permanente con la comunidad y los actores interesados durante todo el ejercicio de control social. Esto con el fin de consolidar ejercicios de acompañamiento y movilización. Además, debe realizarse una socialización constante con la

comunidad que puede verse beneficiada o afectada para que siempre esté informada sobre los avances del proceso de control social y para recoger sus inquietudes.

En caso de ser necesario, cuando la veeduría o grupo de control social ya ha entregado los resultados de su vigilancia puede promover acciones conjuntas con la comunidad para visibilizar tanto el ejercicio de vigilancia como para solicitar información o ajustes en la gestión a la entidad responsable del objeto de vigilancia evaluado.

Desde esta perspectiva, es necesario abrir la puerta a procesos de democratización y rendición de cuentas de los líderes sociales a sus mismas organizaciones y a la comunidad que representan, mediante audiencias públicas, elecciones internas, informes públicos, interconexión electrónica, páginas web, y medios alternativos de comunicación, etc.

Determinar los alcances de la comunicación a la ciudadanía

La primera acción antes de comunicar a la ciudadanía acerca de los avances en el ejercicio de control social es conocer el alcance, en términos de incidencia, que se pretende tener en las decisiones públicas. Al determinar el grado de involucramiento que como personas y como grupo se busca tener a través de la vigilancia y evaluación de la gestión pública, se establecen las fronteras que contendrán y darán forma a la manera en que la comunidad puede responder frente a lo presentado.

La Fundación Ideas para la Paz (2017) define algunos de los alcances que pueden tener los espacios de participación que, adaptados a al ejercicio del control social, se pueden encuadrar en:

- * **Informar:** se delimita a la entrega de información sobre un asunto particular, haciendo un esfuerzo por explicarla o detallarla para que quienes se puedan ver interesados en el objeto de control social sobre el cual se comunica estén en la capacidad de entenderla y apropiarla. Es importante tener en cuenta que al informar se debe dar cuenta, de manera explícita y clara, de cómo la gestión pública ha contribuido a la construcción de paz por medio de las acciones estudiadas.

- * **Consultar:** además de entregar información, comprende la recolección de las opiniones, percepciones y posturas de los interesados sobre el objeto de control social tratado para así expandir el espectro de evaluación y sumar la mayor cantidad de aprehensiones al momento de retroalimentar a la institucionalidad pública. Al dar a conocer a la comunidad lo que se produjo durante el proceso de control social, se deben captar las impresiones, comentarios y experiencias de la comunidad receptora, en tanto es en la cotidianidad que la paz realmente va germinando y solidificando, y serán estas individualidades las que hablarán de si la gestión impactó, cómo y en qué medida lo hizo.
- * **Colaborar:** implica que, hecha la retroalimentación a la institucionalidad pública, se generen acuerdos entre esta última y la comunidad sobre las acciones a realizar a futuro para atender las fallas y vacíos identificados durante el ejercicio de control social. Esta fase *a posteriori* implica que haya un acompañamiento, un seguimiento o un involucramiento por parte de quienes han hecho parte del control social para así estar al tanto de que la institucionalidad cumpla. Adicionalmente, las acciones de vigilancia generan presión sobre la institucionalidad, provocando así que el peligro de caer en la sanción social sea un aliciente para llevar a cabo acciones correctivas y de mejora, entre ellas el cumplimiento de acuerdos.
- * **Decidir:** quienes son invitados a participar deciden sobre el asunto abordado en el mismo. Es decir, las personas que participan encuentran materializada su participación a partir de la definición de decisiones o la formulación de planes o actividades concretas en el marco del propio ejercicio de vigilancia.

Ahora bien, en el marco de una posible acción de movilización emprendida como resultado del ejercicio de control social, es necesario entender que toda acción humana de relación social constituye una forma de ejercicio del poder. La democracia, en tanto se entiende como capacidad para la acción o empoderamiento para alcanzar fines a través de procesos que se extienden desde el individuo hasta el cambio social, exige el ejercicio del poder ciudadano a través de la no violencia.

La no violencia, entonces, hace referencia a gestionar las transformaciones sociales por medio de vías pacíficas o métodos de lucha con fines políticos y sociales de manera no armada. En este sentido, la acción no violenta tiene implícito el entendimiento de que no todo medio es legítimo ni moral para alcanzar determinados fines, así estos parezcan justos.

Así las cosas, en el marco de la implementación del acuerdo de paz, la paz puede construirse de manera individual y colectiva desde lo cotidiano como aprendizaje histórico-cultural en medio de condiciones adversas. Por ello, la base de la práctica de la paz no se debe solamente en lo que puedan hacer los Estados u organizaciones, sino procurando una vivencia cotidiana de la paz en la vida individual de cada ciudadano.

Para lo anterior, se sugieren los siguientes aspectos clave y actividades para la promoción de acciones de comunicación y movilización en el marco de la construcción de paz:

- * **Empoderamiento pacifista:** deja de ver a la paz como un ideal pasivo y abstracto y ve en ella una fuerza positiva y constructiva que no es para nada ajena al ejercicio de lo político y las relaciones de poder que parte del empoderamiento de los ciudadanos.
- * **Difusión de la participación:** difundir de manera amplia la información producto de los procesos de sistematización y análisis de los procesos de participación para: 1. Que los actores del territorio puedan hacer el seguimiento en el cumplimiento de lo pactado. 2. Los responsables de los procesos de participación puedan mejorar su diseño e implementación. 3. Las universidades y centros de pensamiento puedan generar nuevos procesos de reflexión e investigación sobre el impacto de la participación ciudadana.
- * **Medición oportuna:** la medición puede generar información útil y encender de manera oportuna las alertas que deben ser tenidas en cuenta para que la participación sea exitosa y transforme las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos.
- * **Reconocimiento de actores en los territorios:** los actores en el territorio pueden actuar en la búsqueda de un mejor funcionamiento de la gestión pública e incentivar un mayor interés en el impacto de la participación ciudadana en la construcción de paz.

Frente a lo anterior, los mecanismos que pueden emplearse durante el ejercicio del control social como medio para la construcción de paz son los no violentos, tales como: marchas y concentraciones, encuentros, foros y seminarios, actos culturales y deportivos, campañas o acciones educativas, organización y coordinación, acciones de memoria, diálogos y negociaciones, premios y homenajes, celebraciones o actos religiosos, comunicados colectivos, concertación ciudadana, acciones de resistencia civil, paros, huelgas y levantamientos, participación electoral, declaración de zonas de paz, entre otros.

Bibliografía

Ardila, D. (2008). *Participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en Colombia en el marco del proceso electoral*. Bogotá D.C.: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

Bjerke, M.-B., & Renger, R. (2016). Being smart about writing SMART objectives. *Evaluation and Program Planning*, 61, 125-126.

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz. (2016). *Movilización por la Paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo*. Bogotá D.C.: Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP).

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2006). *Participación en el control social a la gestión pública*. Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_interpretacion_indicadores.pdf

Everyday Peace Indicators. (2017). *Everyday Peace Indicators*. Obtenido de Research tab of Everyday Peace Indicators website: <https://everydaypeaceindicators.org/wp-content/uploads/2017/10/EPI-v2.pdf>

Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona, España: Icaria.

Fundación Ideas para la Paz. (noviembre de 2015). *Veeduría en red a la participación ciudadana en el posconflicto*. Obtenido de sitio web de la Fundación Ideas para la Paz: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56428bcdaa6f2.pdf>

Fundación Ideas para la Paz. (2016). Participación ciudadana, clave para la paz sustentable. *Open Democracy*, Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/leonardo-goi-paulo-tovar-laura-ngel-lizbeth-guerrero-alexandra-bernal-jorge-soto/p>.

- Fundación Ideas para la Paz. (2017). *El Sirirí: una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación ciudadana*. Bogotá, D.C.: Fundación Ideas para la Paz.
- Gobierno de Colombia. (2017). *Plan Marco de Implementación: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz duradera y estable*. Bogotá, Colombia.
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá, Colombia.
- Gros-Espiell, H. (2005). El derecho humano a la paz. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 517-546.
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de estrategia*(183), 119-146.
- Lederach, J. (2007). *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bogotá D.C.: Justapaz, CRS y PNUD.
- Lederach, J. (2008). *La imaginación moral: el arte y alma de construir paz*. Bogotá D.C.: Editorial Norma.
- Mac-Ginty, R. (2010). Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, 391-412.
- Maldonado, D. (Sin fecha). *La participación ciudadana en la construcción de paz territorial en Colombia*. Bogotá D.C.: Redprodepaz.
- Mesa, M. (2008). Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa. *Pensamiento Propio* (28), 137-163.
- Ocampo, R. (2010). La paz como construcción ético-política de base. *Nova Et Vetera*, 19(63), 49-60.
- Ofinica del Alto Comisionado para la Paz-OACP. (2016). *Acción CaPaz: estrategia de capacidades para la paz y la convivencia*. Bogota, D.C., Colombia: Tell.

Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de paz en Colombia*. Berghof Foundation Operations GmbH.

Vargas, M., & Sánchez, S. (2016). *Mapas para la paz*. Redprodepaz: Puntoaparte.

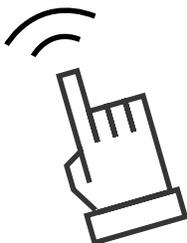
Anexos



Anexo 1. Documentos de consulta e interés



Anexo 2. Guía pedagógica: pasos para ejercer control social a la implementación del acuerdo de paz





El servicio público
es de todos

Función
Pública

Control social a la implementación del acuerdo de paz

VERSIÓN 1

Dirección de Participación,
Transparencia y Servicio al
Ciudadano

SEPTIEMBRE DE 2019

Departamento Administrativo de la Función Pública
Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770
Bogotá, D.C., Colombia.

- FUNCIÓN PÚBLICA -

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS:

