



Evaluación Final externa de la primera fase del
Fondo Multidonante de las Naciones Unidas
para el Sostenimiento de la Paz

INFORME DE

evaluación

**Evaluación Final externa de la primera fase
del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas
para el Sostenimiento de la Paz**

Fundación Ideas para la Paz

Bogotá, marzo 2022.

Directora Ejecutiva
María Victoria Llorente

**Directora del área de
Construcción de Paz**
María Lucía Méndez

Autores
Investigadores
Andrea Dávila Saad
Harold Martínez Rojas
Mauricio Aguilar Villegas
María Angélica Sarmiento
Jorge Luis Rodríguez

Asistentes de investigación
Valentino Benedetti Ramírez
Daniela Brand Forero
Natalia Celis Uribe

Edición y corrección de estilo
Martín Franco Vélez

Diseño y diagramación
Amparo Carrizosa

Los autores aceptan toda la responsabilidad derivada de los contenidos de este informe, redactado a solicitud del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

El informe no refleja las opiniones del Fondo.

Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701. Bogotá
Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

LISTADO DE

siglas

ACNUR	Alto Comisionados de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG	Agente de Gestión
AF	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
AFP	Agencias, Fondos y Programas del Sistema de las Naciones Unidas
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CFHBD	Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
ERM	Educación en Riesgo de Minas
ERR	Estrategia de Respuesta Rápida
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
FIP	Fundación Ideas para la Paz
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBT	Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero
MPTFO	Oficina de Fondos de Participación Múltiple
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas

ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PATR	Planes de Acción para la Transformación Territorial
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMI	Plan Marco de Implementación
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRI	Reforma Rural Integral
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
ST	Secretaría Técnica del Fondo
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - Actual Sistema Integral para la Paz
UARIV	Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNP	Unidad Nacional de Protección
VBG	Violencia Basada en Género
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

Contenido

Resumen ejecutivo	6
Contenido del documento	9
1. Contexto implementación temprana del Acuerdo	11
Misión y Estrategia	18
Acuerdo	18
2. Misión y Estrategia del Fondo FASE I	18
2.1. Referentes de Fondo	22
2.2. Gobernanza del Fondo	22
3. Objetivos de la evaluación	24
4. Metodología	27
4.1. Métodos de recolección y análisis de datos	29
4.1.1. Limitaciones metodológicas	32
5. Resultados de la Evaluación	33
5.1. Relevancia	34
5.1.1. Relevancia de los proyectos frente a los pilares del AF	34
5.1.2. Relevancia de los proyectos frente a las causas del conflicto armado	36
5.2. Coherencia	37
5.2.1. Coherencia en la coordinación de actores e intervenciones	37
5.3. Eficacia	40
5.3.1. Eficacia del cumplimiento de los objetivos y resultados del Fondo	41
5.3.2. Elementos de la gestión del Fondo que facilitaron el cumplimiento de objetivos y resultados	45
5.3.3. Promoción de la inclusión a través de los proyectos del Fondo	45
5.4. Eficiencia	49
5.4.1. Eficiencia en el uso de recursos	50
5.5. Impacto	51
5.5.1. Impacto de los proyectos	52
5.5.2. Elementos de la gestión del Fondo que contribuyeron al impacto de los proyectos	55
5.5.3. Elementos de las ventanas de implementación que contribuyen a la generación de impacto de los proyectos	56
5.6. Sostenibilidad	58
5.6.1. Factores que incidieron en la sostenibilidad de los proyectos del Fondo	59
5.6.2. Gestión del conocimiento	61
6. Abordaje sistémico al proceso de gestión del conocimiento del Fondo	63
7. Aciertos, lecciones aprendidas, oportunidades de mejora y recomendaciones	66
7.1. Aciertos	67
7.2. Lecciones aprendidas	68
7.2.1. Evaluación Medio Término	69
7.3. Oportunidades de mejora	71
7.4. Recomendaciones	74
Listado de anexos	83
Bibliografía	84

Resumen ejecutivo

La evaluación final, externa e independiente, de la primera Fase del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto¹ (en adelante la Evaluación) valora la respuesta del Fondo Multidonante para el Posconflicto (en adelante el Fondo) frente a la tarea de financiar una respuesta coordinada para el alistamiento e implementación temprana del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (AF), de acuerdo con las prioridades establecidas para esta Fase. La evaluación se enfoca en la implementación de la Fase I, que corresponde al periodo comprendido entre febrero de 2016 a diciembre de 2019². Cabe resaltar que, oficialmente, la Fase I terminó en diciembre de 2018; sin embargo, la implementación de algunos proyectos estuvo vigente en los años posteriores, razón por la cual la presente evaluación cubrió estos proyectos.

La Fundación Ideas Para la Paz (FIP) entiende que el fin último de la evaluación es identificar las buenas prácticas, retos y lecciones aprendidas que surgen en la operación del Fondo en la Fase I con respecto a su contribución a la construcción de paz en el país y su potencial de réplica en otros ejercicios, geografías y escenarios de construcción de paz.

Los resultados de la evaluación se enmarcan en un análisis de contexto para la implementación del AF, de la misión y estrategia del Fondo, así como de los objetivos y alcances que la misma evaluación se planteó. Esta utilizó un enfoque mixto con metodologías de recolección de información cuantitativa y cualitativa, primaria y secundaria, presencial y virtual. Se realizó una encuesta virtual a implementadores de los 115 proyectos que compusieron la Fase I, así como visitas a campo en los cinco municipios que concentran la muestra cualitativa de 23 proyectos: Anorí, Bogotá, Planadas, Puerto Asís y Tumaco.

Los resultados de evaluación se dividen en seis (6) criterios: relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. A continuación, se presentan los principales hallazgos de cada uno.

En el criterio de **relevancia** se identifica el carácter estratégico y catalítico de los proyectos financiados por el Fondo frente a los pilares del AF y las causas del conflicto. El mecanismo del Fondo fue relevante en la medida en que logró alinear los diferentes proyectos conforme a las necesidades de la implementación del AF y la realidad territorial. Para ello, se articularon las prioridades de distintos actores estratégicos,

1. En la Fase I el Fondo se denominaba “Fondo para el Posconflicto” y en su Fase II se cambió a “Fondo para el Sostenimiento de la Paz”. Teniendo en cuenta que esta evaluación hace referencia específicamente a la Fase I, se mantendrá el nombre inicial.

2. Fecha del último proyecto aprobado por el Fondo para la Fase I.

fijando propósitos en la generación de condiciones sociales, institucionales y materiales para construir paz. Estas metas estuvieron encaminadas a la transformación territorial, que agregan valor y relevancia para el cumplimiento del AF.

En el criterio de **coherencia** se identifica la coordinación de intervenciones en relación con los mecanismos de articulación, los objetivos planteados y la no duplicidad de intervenciones. Aquí, la gobernanza del Fondo fue determinante para articular los diferentes actores frente a las prioridades del posconflicto. De esa manera, logró alinear a la comunidad internacional con las prioridades del AF, lo que permitió la cooperación entre el Gobierno y los donantes para priorizar los proyectos y la toma de decisiones.

En el criterio de **eficacia** se analiza el cumplimiento de los resultados y objetivos del Fondo. Se identificó que el Fondo no logró aumentar la confianza en las instituciones del Estado y tuvo limitaciones en su estrategia de pedagogía del AF, con la cual tampoco logró los resultados esperados frente a la confianza en el AF. Fue eficaz a través de logros tempranos, al evitar rebrotes de violencia asociados al conflicto armado interno a partir de la asistencia técnica al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida y el apoyo a la reincorporación integral de las FARC-EP. También para transformar conflictividades a partir de iniciativas de reconciliación, desarrollar obras de infraestructura comunitaria, contribuir a la cultura de paz en los territorios, mejorar la percepción de seguridad, impulsar sistemas de justicia locales, y hacer aportes concretos de los proyectos financiados en temas de acceso a servicios básicos como acueducto y alcantarillado. Igualmente, se implementaron enfoques transversales y diferenciales en los proyectos, cuya incorporación efectiva aún presenta distintos retos.

En el criterio de **eficiencia**, que indaga sobre si los recursos tangibles e intangibles fueron empleados de manera óptima, se señala que el Fondo hizo un uso eficiente de los recursos, acorde a su planeación y a las prioridades de financiación establecidas para la Fase I. Estos buenos manejos se reflejan en las dos **ventanas de implementación** (SC y SNU), con el cumplimiento de los indicadores y objetivos propuestos.

En el criterio de **impacto** se identifica si las acciones del Fondo tuvieron incidencia en la construcción de paz territorial, reconociendo sus limitaciones y el alcance. Este impacto es analizado, en un primer momento, desde el enfoque institucional y el territorial. Las percepciones generales señalan que hay impactos positivos en la población beneficiaria —directa e indirecta— de los proyectos, derivados de llegar a los territorios con iniciativas específicas de construcción de paz. Sin embargo, existen limitaciones contextuales que escapan del alcance del Fondo, las cuales impiden señalar impactos a largo plazo en las condiciones de vida de las poblaciones.

El criterio de **sostenibilidad** analiza la creación de capacidad instalada para la continuidad y réplica de las intervenciones. El principal hallazgo es que la primera

fase no logró materializar una estrategia de sostenibilidad, pese a su inclusión en los requisitos de aprobación de los proyectos. Esto se debe, por una parte, a que se encontraba en un momento de diseño y ajuste del mecanismo; por otra, a que la mayoría de las intervenciones apoyadas dentro de la ERR no requerían ser sostenibles, sino atender a necesidades apremiantes dentro de una situación coyuntural. A esto se suma la dificultad de involucrar actores nacionales y territoriales claves para la continuidad de las iniciativas, así como oportunidades de mejora en la gestión del conocimiento y la falta de mecanismos adecuados de entrada y salida de los proyectos.

Los principales **aciertos** identificados hacen referencia a la gobernanza interna del Fondo, específicamente relacionada con la articulación y alineación de las prioridades de la comunidad internacional y el Gobierno Nacional en materia de la ERR y las necesidades propias de la implementación temprana del AF. Igualmente, las ventanas de implementación de SNU y SC generaron unos beneficios concretos: 1) La llegada rápida y efectiva a los territorios, así como el fortalecimiento de capacidades en instancias del nivel nacional que lo requerían gracias a la solidez y confianza en los proyectos financiados por el SNU; y 2) El diagnóstico acertado de las necesidades de los territorios, y el involucramiento y fortalecimiento de capacidades de las OSC en la implementación del AF.

De acuerdo con los hallazgos de la evaluación, parte central de las **oportunidades de mejora** identificadas están relacionadas con la sostenibilidad y el fortalecimiento del seguimiento, evaluación y gestión de conocimiento, como mecanismos que contribuyen a generar resultados en el largo plazo. La estrategia de sostenibilidad sugiere involucrar al Gobierno Nacional y local a través de acciones vinculantes específicas como contrapartidas en los proyectos financiados por el Fondo, así como a través de la participación activa de las autoridades locales en las diferentes fases de los proyectos. De igual forma, materializar el enfoque territorial y participativo del AF implica seguir fortaleciendo la ventana SC como un modelo que empodera y fortalece las capacidades de las OSC en el territorio.

Frente al **seguimiento y gestión de conocimiento**, se sugieren acciones encaminadas a generar mecanismos de medición estandarizados desde el marco de resultados del Fondo, así como desarrollar y aplicar instrumentos que permitan medir intangibles como la reconciliación, la confianza o la calidad de la participación, elementos centrales para identificar la contribución de las intervenciones a la construcción de paz. Además, incentivar el seguimiento a los aciertos, oportunidades de mejora y aprendizajes desde los proyectos financiados como práctica que oriente la toma de decisiones del Fondo.

Contenido del documento

El documento contiene siete (7) secciones y trece (13) anexos. La primera sección hace una descripción del **contexto de implementación temprana del AF**, incluyendo otra de la situación política, social y del conflicto armado y su incidencia sobre las acciones del Fondo y su acompañamiento a la ERR. La segunda presenta una descripción de la **misión del Fondo, sus objetivos estratégicos, teoría de cambio y estructura de gobernanza**. La tercera muestra los propósitos centrales de la evaluación, incluyendo los alcances del ejercicio realizado. La cuarta describe la **metodología**, haciendo referencia al proceso de selección de la muestra, los actores involucrados y una descripción de los métodos de recolección de información utilizados. También incluye los retos metodológicos que se enfrentaron en la recolección de información. La quinta evidencia los resultados de la evaluación con base en los seis (6) criterios: relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, de acuerdo con la información recolectada (tanto cualitativa como cuantitativa). Al principio de cada criterio se incluye una tabla con los principales hallazgos, incluyendo los relacionados con la Ventana SC. Cabe resaltar que, además, se cuenta con un informe dedicado específicamente al análisis de los hallazgos del rol del AG y la ventana SC³.

La sexta sección incluye un resumen de los resultados del ejercicio de **análisis sistémico**, cuyo objetivo es generar una representación gráfica en un mapa de patrones asociados al proceso de Gestión del Conocimiento del Fondo.

La séptima y última sección, recoge los **aciertos, oportunidades de mejora y lecciones aprendidas** de la Fase I como insumo para la gestión del conocimiento. También se presentan **recomendaciones** agrupadas en ejes temáticos: involucramiento del Gobierno Nacional y local para el fortalecimiento de la confianza; los retos que enfrenta el enfoque territorial y participativo; el seguimiento, evaluación y la gestión del conocimiento; y la implementación para la paz en un contexto retador y cambiante. Estas están dirigidas, principalmente, a actores estratégicos del Fondo: Comité Directivo, Comité Técnico y Secretaría Técnica.


Se presentan, igualmente, los **anexos** con la siguiente información: el Anexo 1 tiene un documento detallado con la justificación de la selección de la muestra y el listado de proyectos seleccionados. El Anexo 2 presenta la metodología utilizada en la evaluación. El Anexo 3, el eje central del diseño metodológico del ejercicio, que es la matriz de evaluación con los criterios, preguntas, subpreguntas, métodos de recolección y variables cuantitativas y cualitativas. El Anexo 4 incluye el sistema de categorías de análisis utilizado para la metodología. El 5 presenta la caracterización cuantitativa de los proyectos de la muestra cualitativa. El Anexo 6 contiene el ejercicio cuantitativo inferencial con la metodología utilizada y los principales resultados.

3. Ver Informe de Evaluación - Evaluación externa de la primera Fase del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Ventana de Sociedad Civil - PNUD como Agente de Gestión.

El Anexo 7 presenta los resultados de la encuesta por ventana de implementación. El Anexo 8 contiene los resultados de una encuesta corta que se aplicó a personas beneficiarias que participaron en los talleres grupales, donde se recogen algunas de sus percepciones frente al proyecto en el que participaron. El Anexo 9 tiene la Matriz de Hallazgos y Conclusiones que soporta el ejercicio de triangulación y análisis realizado.

El Anexo 10 es un documento de contexto de la implementación temprana con el análisis descriptivo a partir de información secundaria de algunas variables socioeconómicas, de seguridad y conflicto armado. El Anexo 11 hace una asociación de los proyectos seleccionados y el Plan Marco de Implementación (PMI)⁴. El Anexo 12 incluye una matriz de recomendaciones, que tiene las acciones puntuales para llevarlas a cabo, su alcance y los actores involucrados. Finalmente, el Anexo 13 presenta la aproximación sistémica al proceso de gestión de conocimiento del Fondo.

4. Cabe resaltar que el PMI se definió un tiempo después del inicio de los proyectos de la Fase I.

The background features a complex abstract design. On the left, several overlapping circles in shades of blue, teal, and orange are arranged in a vertical column. To the right, a large, solid blue shape resembling a stylized letter 'A' or a similar geometric form dominates the upper half. In the lower half, there are faint white line drawings of hands holding up lightbulbs, suggesting ideas and collaboration. The overall color palette is dominated by various shades of blue, with accents of orange and teal.

CONTEXTO IMPLEMENTACIÓN
TEMPRANA DEL
ACUERDO

1. Contexto implementación temprana del Acuerdo

Tras más de 50 años de conflicto armado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, en noviembre de 2016 ambos actores firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera⁵.

La implementación del AF planteaba múltiples retos y tensiones para este momento. Lo pactado reconocía que la construcción de una paz estable y duradera solo era posible generando cambios estructurales y de largo aliento, que transformaran las condiciones que habían permitido la prolongación del conflicto armado por más de medio siglo. Sin embargo, para lograr consolidar y enrutar la implementación en el largo plazo, así como para generar confianza en el AF y las instituciones del Estado, resultaba fundamental una respuesta rápida y concreta de acciones y objetivos de muy corto plazo que prepararon el camino para la implementación y que no estaban consignados de manera formal en el AF.

Revisar el contexto específico del período entre la firma del AF y las primeras acciones de implementación resulta especialmente relevante para comprender el contexto político, institucional y normativo que acompañó la creación del Fondo y que, en buena medida, permite entender su alcance y priorización. En esta sección, nos centramos en analizar las acciones que hicieron parte de este periodo específico:

1. Acciones rápidas preparatorias

- ◇ **La importancia de dar a conocer el AF, su alcance y las implicaciones a nivel nacional y territorial:** El contexto previo a la implementación temprana fue un periodo de alta convulsión política y social, que tuvo su máxima expresión en el Plebiscito del 2 de octubre de 2016. Debido a los resultados —ganó el NO con una votación del 51,21%, frente al 50,21% del SÍ—, se desencadenaron una serie de movilizaciones sociales que exigían la continuidad de las negociaciones del nuevo acuerdo con las FARC-EP, al tiempo que otros sectores estaban en desacuerdo con las condiciones, coyuntura que se convirtió en un momento de polarización a favor del proceso de paz como expectativa nacional⁶ y en contra. Las acciones colectivas a favor fueron lideradas por jóvenes, víctimas, representantes de los pueblos y comunidades étnicas, organizaciones de mujeres y algunos líderes políticos. Estas manifestaciones se llevaron a cabo en diferentes ciudades del país (Bogotá, Cali, Palmira, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Manizales, Quibdó, Santa Marta, Riohacha, Bucaramanga, Neiva y Pasto), y duraron un total de 40 días. Mientras tanto, el Gobierno Nacional convocó el Gran Diálogo

5. Para finales de noviembre de 2016, el Estado y la sociedad colombiana contaban con una agenda pública en materia de paz. Constaba de cinco puntos relacionados con el desarrollo rural integral, participación política y ciudadana, fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, y la reparación integral de las víctimas; incluyendo procesos e instrumentos para la implementación, verificación y refrendación. El curso de acción de dicha agenda estaba orientado a un propósito fundamental, como lo expresa el propio preámbulo del Acuerdo: “la suma de los acuerdos que conforman el nuevo Acuerdo Final contribuyen a la satisfacción de derechos fundamentales como son los derechos políticos, sociales, económicos y culturales; los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación; el derecho de los niños, niñas y adolescentes; el derecho de libertad de culto y de su libre ejercicio; el derecho fundamental a la seguridad jurídica individual y/o colectiva y a la seguridad física; y el derecho fundamental de cada individuo y de la sociedad a no sufrir la repetición de la tragedia del conflicto armado interno que con el presente Acuerdo se propone superar definitivamente (...)”.

6. Laura Henao y Érika Parrado (2016). El proceso de paz: la lucha después de la pérdida; FIP (2016). Radiografía del Plebiscito y el Posplebiscito.

Nacional, donde se recibieron las propuestas del NO, que se volvieron insumos para lo que sería la renegociación del Acuerdo. Esta se realizó, finalmente, entre el 4 y 14 de noviembre del 2016, y finalizó con la firma del Acuerdo en el Teatro Colón, el 24 del mismo mes.

Este ambiente de polarización social —sumado a las limitaciones en tiempo y capacidad para un adecuado ejercicio de pedagogía del AF durante las negociaciones— puso de manifiesto la clara necesidad de profundizar la pedagogía del AF. Más allá de los entornos urbanos, donde se llevaron a cabo movilizaciones ciudadanas significativas, este ejercicio de pedagogía y apropiación del AF resultaba clave en entornos rurales y de alta afectación por el conflicto armado, donde había altas expectativas alrededor de la implementación y donde ya se estaban generando movimientos y acciones preparatorias para el tránsito a la legalidad de las FARC-EP. Así, resultaba fundamental que autoridades locales, organizaciones sociales y comunidades en general tuvieran conocimiento de primera mano de lo que significaba la implementación del AF en estos entornos.

◊ **Arreglos institucionales y normativos necesarios para la implementación del Acuerdo de Paz:**

Esta etapa de implementación temprana implicaba un alistamiento inicial por parte del Estado colombiano para preparar los territorios con el fin de poner en marcha del AF. Si bien durante la negociación tuvo lugar parte del desarrollo normativo y algunas modificaciones institucionales para la futura implementación del AF, fue una vez refrendado cuando iniciaron gran parte de los arreglos institucionales y normativos necesarios para poner en marcha las políticas, programas y proyectos relacionados con la construcción de la paz. Se crearon nuevas entidades en el Gobierno Nacional y se asignaron funciones a las ya existentes para dar cumplimiento con las disposiciones acordadas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Primero, dentro de la Presidencia de la República se creó la Alta Consejería para el Posconflicto⁷, que tenía entre sus funciones la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con el posconflicto, con énfasis en los temas de inversiones sociales y económicas, desminado humanitario y sustitución de cultivos ilícitos, en coordinación con las entidades competentes. Segundo, para la implementación del Punto 1 sobre RRI, se hicieron cambios a la normatividad agraria y de desarrollo rural ya existentes, al tiempo que se fortalecieron las funciones y el presupuesto asignado para el Ministerio de Agricultura, ANT, ART y ADR, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y otros ministerios.

Para el desarrollo del Punto 2 de participación política, se fortaleció la capacidad de gestión del Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la UNP y del DNP. En lo referente al punto 3, sobre Fin del conflicto, se crearon instrumentos que fortalecieron el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Defensa Nacional, entre otros. También se creó la ARN, antes Agencia Colombiana para la Reintegración.

7. Durante la Fase I hay un cambio de Gobierno que implica que la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto se termina y nace en febrero de 2019 la Consejería para la Estabilización y Consolidación, entidad que asume la interlocución con el Fondo.

Para implementar las estrategias relacionadas con el problema de las drogas ilícitas (Punto 4), se creó el PNIS. Para darle cumplimiento, se amplió la capacidad de gestión de la ART, creando la DSCI y fortaleciendo las funciones al Ministerio de Salud, de Defensa Nacional y Justicia. Finalmente, en la implementación del Punto 5, se establecieron disposiciones legales y se crearon nuevas entidades del Estado: CEV, la UBPD y la JEP. También se fortalecieron las medidas para la reparación integral de víctimas de la política de atención y reparación que venía implementando la UARIV.

Toda esta transformación normativa e institucional necesaria para la implementación del AF planteaba enormes retos a nivel presupuestal y técnico para el Estado colombiano. Si bien para este momento la política de Paz era prioritaria, las limitaciones presupuestales del país, así como el liderazgo político necesario para adelantar las reformas que implicaba la implementación, hacían de la comunidad internacional un aliado fundamental en esta nueva fase de construcción de paz en Colombia.

- ◇ **Medidas necesarias para garantizar el cese al fuego y hostilidades bilateral y definitivo (CFHBD), así como el tránsito a la legalidad de excombatientes de las antiguas FARC-EP:** Esta etapa de la implementación temprana también estuvo acompañada por los desafíos de la dejación de armas y creación de las ZVTN⁸. En junio de 2016 se firmó el acuerdo sobre CFHBD, donde ambas partes se comprometían a evitar “aquellas acciones o conductas que pusieran en peligro el cumplimiento del cese o en riesgo la seguridad, integridad personal de los firmantes del proceso y los derechos fundamentales de la población civil, así como los bienes protegidos por el DIH”⁹. Además, el tránsito a la legalidad requería la ubicación de la guerrilla en zonas previamente definidas, el fortalecimiento de las garantías de seguridad territorial en dichas zonas, y un proceso previo y efectivo de dejación de armas. Este tránsito a la legalidad exigía una visión territorial, que garantizara un alistamiento institucional nacional y regional coordinado por la OACP de manera articulada con las autoridades locales y las comunidades¹⁰.

Más allá del proceso de dejación de armas y de tránsito a la legalidad de las antiguas FARC-EP, una prioridad para este momento era dar respuesta contundente en materia de reincorporación de excombatientes. En unos entornos donde las economías ilegales y las dinámicas de reclutamiento de estructuras armadas ilegales estaban latentes, generar las condiciones en los ámbitos sociales, políticos y económicos para que excombatientes pudieran reincorporarse en sus entornos, era una de las prioridades del momento. Estaba, además, estrechamente relacionada con la generación de confianza en el AF por parte de los firmantes de paz y la mitigación de los riesgos de reincidencia.

8. Las ZVTN y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) son espacios creados en virtud del AF, verificados por Naciones Unidas para la concentración, desmovilización y reincorporación a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP. En el 2017 son sustituidos por los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

9. Delegación de Gobierno, (2016), Contexto General del Proceso de Construcción del Modelo de CFHBD y DA. Recuperado en: <https://www.bapp.com.co/documento/contexto-general-del-proceso-de-construccion-de-modelo-de-cfhbd-y-da/>

10. Delegación de Gobierno, 2016. Documento de trabajo: Tránsito a la legalidad de las FARC-EP1 Principios, condiciones y pasos básicos del tránsito a la legalidad de las FARC-EP Recuperado en: <https://www.bapp.com.co/documento/documento-de-trabajo-transito-a-la-legalidad-de-las-farc-ep/>

2. Las Transformaciones territoriales y los procesos participativos

Un segundo elemento retador que planteaba una tensión en la forma en la que históricamente se ha orientado la gestión del desarrollo en Colombia, fue el enfoque territorial y participativo del AF y la visión de paz territorial¹¹.

- ◇ **Transformaciones de muy corto plazo en los territorios históricamente afectados por el conflicto que brindaran mejores condiciones de acceso a bienes y servicios públicos:** los territorios más afectados por el conflicto presentaban déficits en provisión de bienes y servicios públicos, específicamente en infraestructura, adecuación de tierras, salud, educación y vivienda. En materia de desarrollo social existía déficit en el acceso a servicios de salud, así como en la pertinencia y la permanencia en el sistema educativo, vivienda, agua y el manejo de aguas residuales¹². De esta forma, las transformaciones de corto plazo en los territorios históricamente afectados por el conflicto buscaban brindar mejores condiciones de acceso a bienes y servicios públicos, generando la idea de que dichas transformaciones beneficiaban a las comunidades en general más allá de los actores específicos del conflicto. El tema de seguridad era también central en la etapa de alistamiento del AF, al considerarse un elemento objetivo que garantizaba el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. A pesar de que en este contexto, respecto al conflicto armado, la literatura señala algunos indicadores clave para los cuales se puede observar una evolución en algunos municipios¹³, no es posible concluir que el conflicto haya cesado en todos los municipios en la etapa temprana de la implementación, teniendo en cuenta que el comportamiento de los diferentes indicadores es muy variado¹⁴. De este modo, se observa que algunos patrones de violencia no disminuyeron inmediatamente después de la firma del AF; por el contrario,

11. En la implementación temprana el Alto Comisionado para la Paz planteaba que: *“Se trata de poner en marcha una campaña de planeación participativa para que entre autoridades y comunidades se piense las características y necesidades del territorio, en las respuestas a esas necesidades, y de manera metódica y concertada se construya planes para transformar esos territorios.”* Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2015) La paz Territorial. Sergio Jaramillo.

12. Según el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), y conforme al Índice de Cobertura de Energía Eléctrica Nacional (ICEE), la cobertura en el país es de 96,9%; 99,7% en el área urbana y 87,8% en el área rural. En municipios priorizados por su alta afectación por conflicto armado, altos niveles de pobreza, baja institucionalidad y presencia de cultivos de economías ilícitas, la cobertura es de 90,5%, en la zona urbana es de 98,7%, y en áreas rurales es de 77,3% (Unidad de Planeación Minero Energética, 2016, citado por DNP). En cobertura en salud, el total nacional asciende al 97% tanto en zonas rurales como en las cabeceras municipales, lo que indica avances significativos para el país en la materia. La cobertura es menor en las zonas rurales que en las urbanas, pues el 9,6% de población rural no tiene aseguramiento (DNP, Plan Marco de Implementación, 2017). DANE (2017). Adicionalmente, en materia de privaciones en condiciones de vivienda, se encuentra que el 94% de hogares rurales dispersos no cuentan con alcantarillado (DANE, 2017). Adicionalmente, en materia de privaciones en condiciones de vivienda, se encuentra que el 94% de hogares rurales dispersos no cuentan con alcantarillado y que esta diferencia es de 2,5 puntos porcentuales entre el promedio nacional rural y los municipios más afectados por el conflicto. Asimismo, se identifica que el 57,2% de los hogares rurales dispersos no cuentan con acueducto, mientras que la cifra asciende a 82,2% en municipios de alta afectación por conflicto, baja institucionalidad, pobreza y cultivos de uso ilícito; lo que representa una brecha de 25 puntos porcentuales entre el promedio nacional y estos municipios.

13. GMH (2013). ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad; CINEP (2018). ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo.

14. Mientras los homicidios disminuyeron hasta el 2017 (año posterior a la firma del AF), otros indicadores de conflicto como los desplazamientos forzados, el reclutamiento forzado de menores de edad y los homicidios a líderes aumentaron justo en este mismo periodo de tiempo (Ver Anexo 10. Contexto de Implementación temprana del Acuerdo de Paz).

mostraron un incremento en algunos lugares durante los años posteriores¹⁵. Por ejemplo, entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017, la Defensoría del Pueblo registró 156 homicidios contra los líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos en Colombia¹⁶. Frente a los cultivos de coca, para 2016 la cifra sufrió un incremento, al pasar de 96.000 ha. en 2015 a 146.000 ha. en 2016 (52%)¹⁷, según UNODC.

- ◇ **Inicio de los diferentes procesos participativos asociados a la implementación del Acuerdo:** estos procesos se materializaron en la participación ciudadana como el eje central para ejecutar los planes y proyectos asociados y sentar las bases que permitieran consolidar el desarrollo social y económico en los territorios más afectados por el conflicto, con el objetivo de promover el reconocimiento de las víctimas y generar responsabilidades de la sociedad en el desarrollo de las acciones que se ejecuten de la política pública de paz. Esto se concretó en el diseño, formulación y ejecución de los PDET¹⁸, instrumentos de planificación y gestión para la implementación de la RRI, cuyo objetivo era lograr la verdadera transformación estructural del sector rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad en las regiones del país con mayor afectación histórica del conflicto armado. Su instrumentalización se realizó a través de los PATR¹⁹. El inicio de la ruta PDET tuvo sus implicaciones a nivel veredal en los procesos de organización y convocatoria, pues contaron con la participación de los campesinos, campesinas, líderes comunitarios, representantes de juntas de acción comunal, líderes de comunidades étnicas, representantes de veedurías ciudadanas y organizaciones campesinas, entre otras. Igualmente, el PNIS²⁰, bajo un esquema de participación comunitaria, fue otro ejemplo de procesos participativos que implicaba la concertación con las comunidades a través de la suscripción de acuerdos colectivos e individuales.

15. Esto está acorde con la evidencia que indica que uno de los obstáculos principales para la transición a la paz es la reconstrucción de las sociedades, ya que en muchas ocasiones estas siguen fragmentadas, polarizadas y son más dadas a la violencia, al tiempo que la larga duración del conflicto parece tener un mayor daño sobre la estructura social y económica de las comunidades. Bello Montes, C. (2009). Posconflicto en Colombia: Un análisis del homicidio después del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa; Hoglund, Kristine (2004). Violence in the midst of Peace Negotiations; Rettberg, Angelika (Coord.) (2002). Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia.

16. Defensoría del Pueblo (2017). *Al menos 120 líderes y defensores de DD.HH. han sido asesinados en los últimos 14 meses, reportó la Defensoría del Pueblo*. Bogotá, Colombia.

17. UNODC. (2017). El índice de amenaza promedio fue de 0,028, mientras que en el 2015 fue de 0,025, lo que indica que se materializaba un mayor grado de amenaza en menos municipios. Según la UNODC, frente a las dinámicas de los cultivos de coca, la amenaza por cultivos se concentró en clústeres geográficos más consolidados.

18. Cabe resaltar que los PDET inician cuando la Fase I del Fondo había iniciado la implementación.

19. Los PATR se componen de ocho pilares: (i) ordenamiento social de la propiedad rural, (ii) infraestructura y adecuación de tierras, (iii) salud rural, (iv) educación rural y primera infancia, (v) vivienda rural, agua potable y saneamiento y básico rural, (vi) reactivación económica y producción agropecuaria y (vii) sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y (viii) reconciliación, convivencia y construcción de paz. La construcción de los PATR tuvo varios niveles, el primero de ellos es el submunicipal que incluyeron a más de 11.000 veredas, 1600 núcleos veredales, 305 consejos comunitarios y 462 resguardos indígenas y 6 zonas de reserva campesina; luego se crearon pactos a nivel municipal en los 170 municipios PDET y finalmente el pacto subregional en las 16 regiones PDET existentes en el país (PGN y FIP, 2021, pág. 12).

20. Iniciativa del Acuerdo de Paz, que tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Dicha concertación se hizo a través de dos etapas: (i) firma de acuerdos colectivos por cada territorio priorizado, que corresponden a los documentos mediante los cuales se identifican los territorios que manifiestan la voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito y se detalla el número de familias, ubicación de los cultivos, hectáreas a sustituir y tipos de vinculación (cultivadores, no cultivadores y recolectores), y (ii) firma de acuerdos individuales que son los documentos en los que cada núcleo familiar, según el tipo de vinculación, manifiesta la voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito y participar activamente en todas las actividades requeridas por el Programa (Consejería para la Estabilización y la Consolidación, 2021). Bajo este contexto, el PNIS ha tenido una participación importante de las comunidades rurales tanto en la formulación como en el seguimiento y control a los recursos y actividades que se implementan, quienes participan de las instancias de participación, control y seguimiento establecidas en el Decreto 362 de 2018. En el proceso de concertación de los acuerdos de sustitución voluntaria participaron más de 180.000 familias, logrando 188.000 acuerdos colectivos y 99.097 acuerdos individuales.

En medio de este contexto se dio paso a la necesidad de una ERR, definida por el Gobierno Nacional como parte de sus planes de intervención y con el objetivo de abonar el terreno de la implementación del AF. El Fondo se convirtió en el principal impulsor de dicha estrategia y, a través de sus ámbitos temáticos, logró financiar proyectos dirigidos a la socialización, pedagogía y seguimiento del AF (5. Información, Comunicación y relacionamiento); contribuyó a la puesta en marcha de SIVJNR (2. Justicia transicional y reconciliación); y financió proyectos enfocados a impulsar acciones para mejorar la percepción de seguridad y el acceso a la justicia a través del desminado humanitario y el apoyo a procesos de reincorporación socioeconómica (1. Justicia y Seguridad).

La primera fase del Fondo financió 115 proyectos en 423 municipios del país, priorizando lugares altamente afectados por el conflicto armado. Estos municipios —que abarcan pero no se limitan a algunos con PDET²¹—, se destacan por tener amplias necesidades sociales típicamente ligadas a la persistencia del conflicto armado²². Además, sus indicadores de pobreza son mayores al promedio del país²³ y muestran menores cifras de cobertura y calidad educativa que la media nacional²⁴.

El contexto es claro y retador. Si bien el Fondo y sus aportes no tenía la intención de abordar la totalidad de los retos derivados de la implementación del AF, su planteamiento estratégico estaba orientado a contribuir en las transformaciones estructurales planteadas en el AF desde su actuar en el corto plazo.

21. De los municipios priorizados por el Fondo para la Fase I, 164 son municipios PDET.

22. Galindo, H., Restrepo, J., & Sánchez, F. (2009). Conflicto y pobreza en Colombia: un enfoque institucionalista.

23. El Índice de Pobreza Multidimensional promedio es del 46,85%, cifra superior a la de la nación (19,6%) en el año 2018. DNP (2021), Terridata.

24. La cobertura neta total de educación es del 87,6%, menor a la del promedio nacional (92,35) en 2019. Los puntajes promedio en matemáticas (45,99) y lectura (48,7) en las Pruebas Saber 11 son menores a los registrados por la nación (50,42 en matemáticas y 52,79 en lectura) en 2018. DNP (2021), Terridata.



Misión y Estrategia

DEL FONDO FASE I

2. Misión y Estrategia del Fondo FASE I

En febrero de 2016 se estableció el Fondo como un mecanismo capaz de brindar una respuesta coordinada para el alistamiento e implementación temprana del AF. Su estrategia estaba enmarcada en los lineamientos establecidos por el Documento CONPES 3850 – Fondo Colombia en Paz²⁵, y fue creado para atender las prioridades temáticas y territoriales establecidas por el entonces Consejo Interinstitucional del Posconflicto²⁶ a través de la Junta Directiva de Colombia en Paz.

El Fondo representa una alianza tripartita entre el Gobierno colombiano, el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia²⁷ y los donantes, para avanzar en la construcción de paz y coordinar las acciones de respuesta rápida e implementación temprana del AF. Es una iniciativa que articula la cooperación internacional a través de la movilización, coordinación de financiación y la cofinanciación de intervenciones estratégicas²⁸.

En la Fase I, el enfoque principal del Fondo era movilizar y coordinar el financiamiento y cofinanciamiento de intervenciones catalíticas para apoyar la implementación del AF²⁹. También dio respuesta a las prioridades del Gobierno, siendo un mecanismo que buscaba apoyar y reforzar soluciones inmediatas que contribuyeran a la construcción y consolidación de paz a largo plazo. De acuerdo con lo anterior, sus **objetivos estratégicos**³⁰ planteados en el 2016 para la Fase I eran:

- ◇ Aumentar la confianza de las comunidades locales en el Estado y en las autoridades locales como garantes del Estado de Derecho, del imperio de ley y como facilitadores de un marco de reglas de juego e instituciones para la construcción democrática y participativa de paz territorial
- ◇ Aumentar la confianza en el proceso de paz y su potencial transformador para mejorar la vida cotidiana de las personas y, en particular, de las víctimas y de la ciudadanía en los territorios más afectados por el conflicto armado y la violencia

25. Departamento Nacional de Planeación (2015). Documento CONPES 3850 - Fondo Colombia en Paz. El Fondo Colombia en Paz sigue vigente y en 2018 se realizaron ajustes a su estructura de funcionamiento y se estandarizaron procesos, con el fin de lograr mayor transparencia y eficiencia en la administración de los recursos.

26. El Consejo Interinstitucional de Posconflicto, reglamentado mediante el Decreto 2176 de 2015, es la institución sombrilla que supervisará la implementación de los acuerdos de paz y facilitará la coordinación interinstitucional. Los miembros del Consejo deben brindar lineamientos a la Junta Directiva del Fondo Colombia en Paz sobre las prioridades que surjan a partir de los acuerdos de paz. El Consejo estuvo vigente durante la implementación de la Fase I del Fondo.

27. Las agencias del SNU que participan en el Fondo son: PNUD, OIM, FAO, UNICEF, ONU MUJERES, UNFPA, OPS/OMS, UNOPS, PMA, ACNUR, UNMAS, ONU DDHH.

28. Estos son los países y Fondos que contribuyeron a la Fase I: Reino Unido, Canadá, Peacebuilding Fund (PBF), Noruega, Suecia, Alemania, Suiza, Women´s Peace and Humanitarian Fund (WPHF), Fondo SDG – España, Irlanda, Emiratos Árabes, Catalana de Cooperación, Filantropía, Nueva Zelanda y Portugal.

29. “Se entiende por inversiones catalíticas aquellas destinadas a cubrir las brechas de financiamiento estratégico cuando no hay otros recursos disponibles, inversiones que desbloquean o habilitan procesos que son vitales para la consolidación de la paz o también, recursos financieros que apoyan enfoques innovadores o de alto riesgo que los socios no pueden apoyar” Recuperado en <https://www.fondo-nu.org/elfondo>

30. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Manual de Operaciones.

- ◊ Evitar, mitigar y/o confrontar fenómenos de criminalidad y rebrotes de violencia asociados al conflicto armado y a la desmovilización, y reducir la afectación de la coerción y la violencia (real y percibida) en las personas
- ◊ Gestionar situaciones de conflicto comunitario o social a través de intervenciones tempranas que resuelvan o canalicen las demandas sociales y comunitarias hacia procesos de diálogo democrático, evitando que se mine la credibilidad en el proceso de paz y su implementación
- ◊ Obtener logros tempranos en materia de seguridad, justicia y desarrollo que permitan el manejo oportuno de eventos críticos que puedan poner en peligro la paz.

Estos objetivos estratégicos surgieron a partir de la teoría del cambio del Fondo, por medio de un análisis del conflicto y de los retos a enfrentar con la firma del AF, donde se mencionaba la necesidad de pensar en su implementación en el corto y mediano plazo, en tanto su demora podría implicar rebrotes de las dinámicas del conflicto.

Además, el Fondo tenía un marco programático, que se definió en conjunto con el Gobierno a partir de seis (6) supuestos que hacen parte de su teoría de cambio:

1. “El período de tiempo entre la firma y refrendación del acuerdo, el proceso de desarme y desmovilización de la guerrilla y la verificación independiente del cumplimiento de este proceso puede ser un período de inestabilidad y tensión política que pone en riesgo la confianza de la población en la paz, además de generar incentivos para que surjan nuevas formas de violencia.
2. Varias de las medidas del Acuerdo del fin del conflicto requieren de ajustes institucionales y legales para ser implementadas. Estos ajustes necesitan tiempo y no son inmediatos.
3. El Estado tiene la obligación de dar señales de cumplimiento y compromiso con el Acuerdo de fin del conflicto y prevenir situaciones que generen inestabilidad y pongan en riesgo la implementación de los acuerdos.
4. El ELN entra en un proceso de diálogo con el Gobierno.
5. Se mantienen las proyecciones macroeconómicas en Colombia con un crecimiento moderado de la economía y sin grandes crisis en el escenario.
6. Existirá un mecanismo de monitoreo y verificación a la implementación del Acuerdo del fin del conflicto que ayude a generar confianza y gestione posibles desacuerdos/incidentes entre el Gobierno, la Fuerza Pública y la Guerrilla”³¹.

A partir de estos supuestos, se estableció el marco de resultados para la Fase I (Figura 1) con ocho (8) resultados estratégicos, relacionados en cinco (5) ámbitos temáticos y dirigidos a generar las condiciones para coordinar la implementación del AF. Así, el Fondo financió y apoyó proyectos a partir

31. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto. “Teoría del Cambio Fase I”.

de la priorización de dichos resultados estratégicos, teniendo en cuenta la incorporación de diferentes enfoques transversales en su implementación como género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos, acción sin daño y derecho a la participación³².

Figura 1. Marco de Impacto y Resultados primera fase del Fondo



INFORME de evaluación

Fuente: Elaboración FIP a partir de manual de operaciones del Fondo.

32. De los 115 proyectos de la Fase I, el 6.1% (7 proyectos) tienen un enfoque institucional. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto. Base de datos Caspio.

Los proyectos financiados en la Fase I estaban divididos en dos enfoques de intervención: 1) institucional, con proyectos dirigidos a impulsar la arquitectura institucional del AF³³; y 2) territorial, con proyectos dirigidos a la construcción de paz territorial en los municipios más afectados por el conflicto armado, a través de la construcción de infraestructura, el mejoramiento del acceso a servicios básicos, la promoción de empleo a nivel local, el apoyo al desminado humanitario y los procesos de reincorporación, reparación y participación de los diferentes actores del conflicto armado, entre otros³⁴.

2.1. Referentes de Fondo

Después de firmar el AF, el Gobierno Nacional, definió una ERR como parte de sus planes de intervención. Estos mecanismos han sido adoptados en procesos de transición y en crisis humanitarias, y son considerados buenas prácticas promovidas en escenarios de posconflicto. En el caso colombiano, el SNU puso a disposición su estructura y el conjunto de agencias para apoyar al Gobierno en la implementación de la ERR. El Fondo se convirtió en el escenario de articulación e integración de las acciones del SNU, conforme a las prioridades del Gobierno Nacional y los desafíos iniciales de implementación del AF.

Específicamente, frente a la coordinación con el trabajo del SNU, se definió la creación de este mecanismo que, en términos administrativos, era similar a otros fondos multidonantes. De esta forma, la creación del Fondo en Colombia tuvo el apoyo y acompañamiento de la MPTFO, con experiencias en otros países. Además, el Fondo tuvo como referente el propio trabajo de las agencias a nivel interno y se valió de acciones de mantenimiento de la paz que se habían llevado a cabo en diferentes países para promover la resolución pacífica de los conflictos y la aplicación de los acuerdos de paz³⁵.

Así, pues, se aplicaron los lineamientos establecidos para la consolidación de la paz³⁶ con el propósito de ayudar al país en la transición de la guerra a la paz, así como a reducir los factores de riesgo de reaparición de conflictos, a fortalecer la capacidad de gestión a nivel nacional y territorial, y a atender los desafíos mediante acciones estratégicas e integrales.

2.2. Gobernanza del Fondo

La estructura de gobernanza y gestión del Fondo está definida a partir de tres niveles: 1) Diseño y administración: administrado por la MPTFO del SNU, cuya función es definir su diseño, administrar y desembolsar las contribuciones de los donantes, preparar informes de desempeño y realizar el

33. De los 115 proyectos de la Fase I, el 6.1% (7 proyectos) tienen un enfoque institucional. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto. Base de datos Caspio.

34. De los 115 proyectos de la Fase I, el 93.9% (108 proyectos) tienen un enfoque territorial. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto. Base de datos Caspio.

35. Las acciones priorizadas para el ámbito interno coincidieron con las líneas estratégicas implementadas en posconflictos de otros países: supervisar el alto al fuego, monitorear la entrega de armas, verificar y apoyar la desmovilización de los combatientes, acceso a la justicia y seguridad, aumentar la protección de los derechos humanos, y promover la reconciliación de la paz. Estas operaciones integrales, de agrupación de recursos y colaboración habían sido llevadas a cabo en Bosnia y Herzegovina, Camboya, El Salvador, Guatemala, Kosovo, Liberia y Mozambique, así como más recientemente en Afganistán, Burundi, Irak, Sierra Leona y Timor-Leste (Organización de Naciones Unidas, s.f.).

36. El Sistema de las Naciones Unidas, contiene una comisión de Consolidación de la Paz que ofrece apoyo a los esfuerzos para lograr la paz en países afectados por conflictos y constituye una adición clave a la capacidad de la comunidad internacional en el contexto general de la agenda para la paz. La Comisión está compuesta por 31 Estados Miembros, que son elegidos por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social.

seguimiento y cierre financiero del Fondo; 2) Operaciones: donde se definen las prioridades estratégicas, se aprueban proyectos y asignan recursos, a la vez que se realiza el monitoreo y evaluación del desempeño del Fondo, cuya coordinación y funcionamiento involucra tres instancias diferentes (Comité de Dirección, Comités Técnicos y ST); y 3) Implementación: a cargo de las entidades implementadoras, donde se preparan las propuestas, se gestionan proyectos y se lleva a cabo el cierre correspondiente³⁷.

La gobernanza del Fondo en la Fase I planteaba un liderazgo del Gobierno Nacional a partir del Ministerio del Posconflicto³⁸, donde se definían las prioridades estratégicas. La revisión y la toma de decisiones del Fondo se realizaba de forma tripartita para definir los proyectos a financiar. A través de los Comités Técnicos se evaluaban y recomendaban las propuestas programáticas para aprobación del Comité Directivo, se definía la asignación de recursos, y se realizaba el monitoreo al desempeño del Fondo. Finalmente, la ST era la encargada de garantizar el cumplimiento de los criterios en la selección de los proyectos a partir de la gestión interna del Fondo, la coordinación de actividades de monitoreo y seguimiento de sus lineamientos y procedimientos, así como la coordinación de los comités y el enlace con el agente administrativo (MPTFO)³⁹.

37. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Manual de Operaciones.

38. Actualmente Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

39. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Manual de Operaciones.



Objetivos

de la evaluación

3. Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación final de la Fase I del Fondo es generar evidencia sobre su eficiencia y efectividad como mecanismo para fortalecer las capacidades nacionales, locales, de movilización y coordinación de financiación para intervenciones catalíticas y transformadoras que apoyen la construcción de la paz en los territorios en Colombia. Así mismo, establecer sus contribuciones a los resultados y logros del proceso de construcción de paz.

Además, este ejercicio fortalece el proceso de gestión del conocimiento del Fondo para identificar experiencias exitosas, aprendizajes y oportunidades de mejora que sirvan de insumo en su proceso de gestión, así como en la emisión de recomendaciones para el Gobierno Nacional, el sistema de cooperación internacional presente en Colombia y para procesos similares en el mundo cuyo objetivo sea la **articulación de cooperantes** alrededor de un objetivo de construcción de paz.

Los objetivos específicos de la evaluación se resumen en:

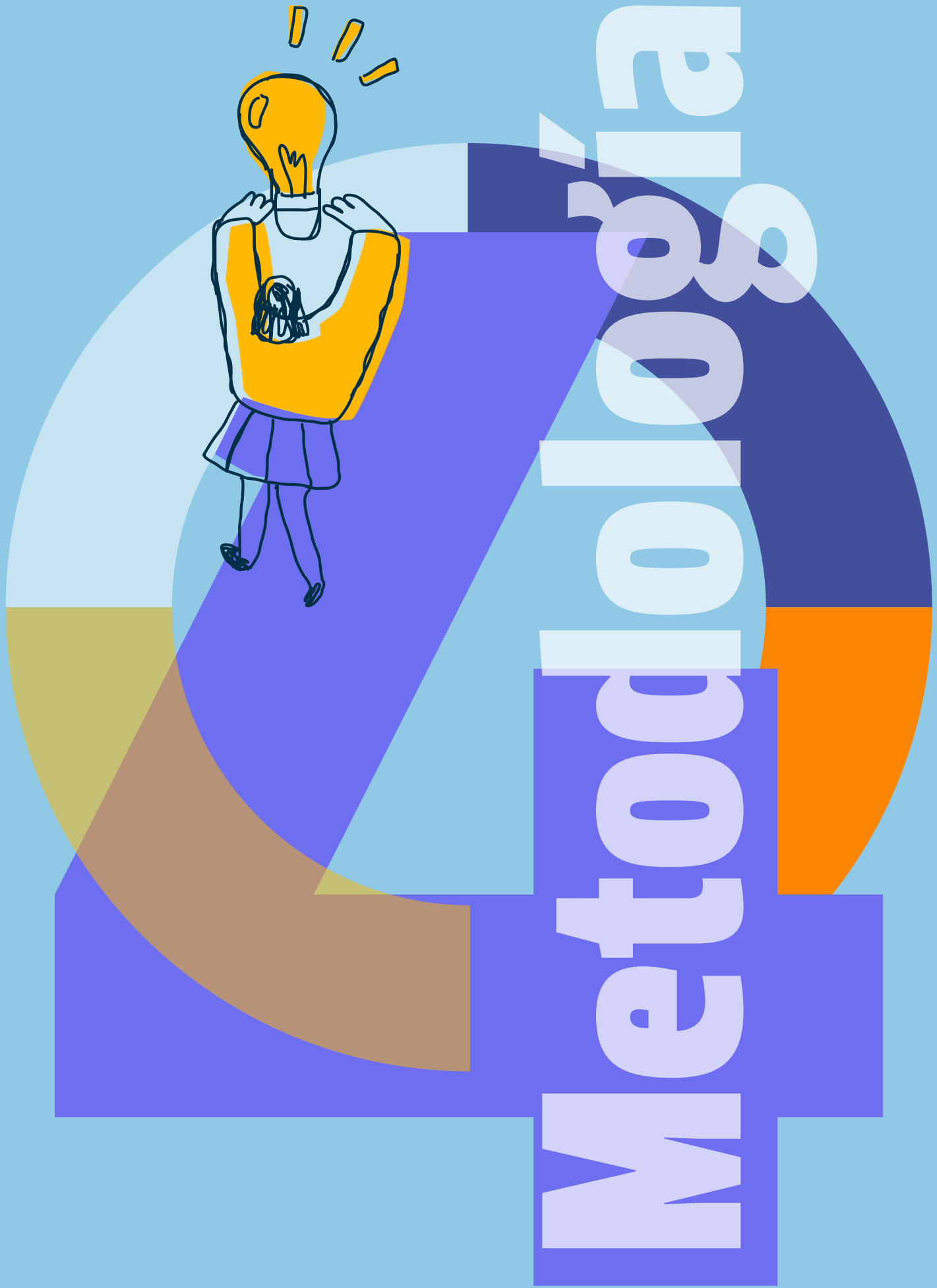
- ◇ Analizar la relevancia y pertinencia del accionar del Fondo en la aprobación y apoyo de proyectos que propendan por incidir y disminuir las causas de la violencia y la pobreza que llevaron a definir los puntos del AF (criterio de relevancia)
- ◇ Analizar la compatibilidad y coherencia de los proyectos financiados por el Fondo frente a los objetivos y prioridades de la Agenda de Paz (criterio de coherencia)
- ◇ Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados propuestos por el Fondo (criterio de eficacia)
- ◇ Analizar el cumplimiento de los resultados y objetivos propuestos con relación a otras alternativas y los recursos disponibles (criterio de eficiencia)
- ◇ Analizar los efectos de los proyectos y su contribución a la construcción de paz (criterio de impacto)
- ◇ Evaluar en qué medida se han implementado estrategias y mecanismos efectivos para facilitar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos financiados, con énfasis en la creación y fortalecimiento de capacidades en el orden nacional y local, teniendo en cuenta que dicha sostenibilidad debe ser propiciada por el Gobierno Nacional (criterio de sostenibilidad)
- ◇ Identificar y evaluar el nivel de incorporación de perspectivas de género y el enfoque de sostenibilidad ambiental, así como otros enfoques transversales en los proyectos priorizados por el Fondo, analizando el nivel de participación de las mujeres, jóvenes y otras poblaciones en la toma de decisiones durante su implementación
- ◇ Evaluar si los resultados y recomendaciones de la evaluación de medio término llevada a cabo en 2018 fueron acogidas por el Fondo para mejorar su funcionamiento, gestión e impacto

- ◇ Establecer el aporte del Fondo a la materialización de la implementación de los ODS como mecanismos para asegurar condiciones que favorecen la construcción de paz
- ◇ Analizar la pertinencia, eficiencia, eficacia del AG de la ventana no gubernamental del Fondo
- ◇ Identificar experiencias exitosas, aprendizajes y oportunidades de mejora que fortalezcan el proceso de gestión de conocimiento del Fondo
- ◇ Plantear una estrategia de visibilización y comunicación del proceso de gestión del conocimiento generado a partir del proceso de evaluación, a nivel nacional e internacional.

La evaluación indaga sobre los siguientes elementos:

- ◇ Una descripción del proceso de alistamiento y creación del Fondo y su articulación con las entidades del Gobierno, el SNU y los donantes
- ◇ Un ejercicio de actualización del diagnóstico de contexto y un examen a la luz de la metodología de análisis sistémico
- ◇ Un análisis del cumplimiento de las metas planteadas de acuerdo con el marco de resultados del Fondo durante la Fase I, incluyendo una desagregación de los resultados cuando sea posible
- ◇ Un análisis del uso de los recursos y aspectos técnicos de los proyectos seleccionados durante la Fase I
- ◇ Un análisis de las percepciones y experiencias de los diferentes actores estratégicos que han estado involucrados en la gobernanza y gestión del Fondo, así como en la implementación de los proyectos⁴⁰
- ◇ Un análisis de los mecanismos para incluir los enfoques transversales y sus resultados en los proyectos, con especial énfasis en el enfoque de género y sostenibilidad ambiental
- ◇ Un análisis de las dos ventanas de implementación del Fondo (ventana del SNU y Ventana de SC), de acuerdo con los resultados de los proyectos
- ◇ Un ejercicio que recoja de manera rigurosa los casos de éxito, las lecciones aprendidas y las oportunidades de mejora a partir del análisis de los proyectos seleccionados.

40. Cabe resaltar que estas percepciones y opiniones se presentarán sin la intención de ser generalizadas, teniendo en cuenta la naturaleza de los métodos de recolección utilizados.



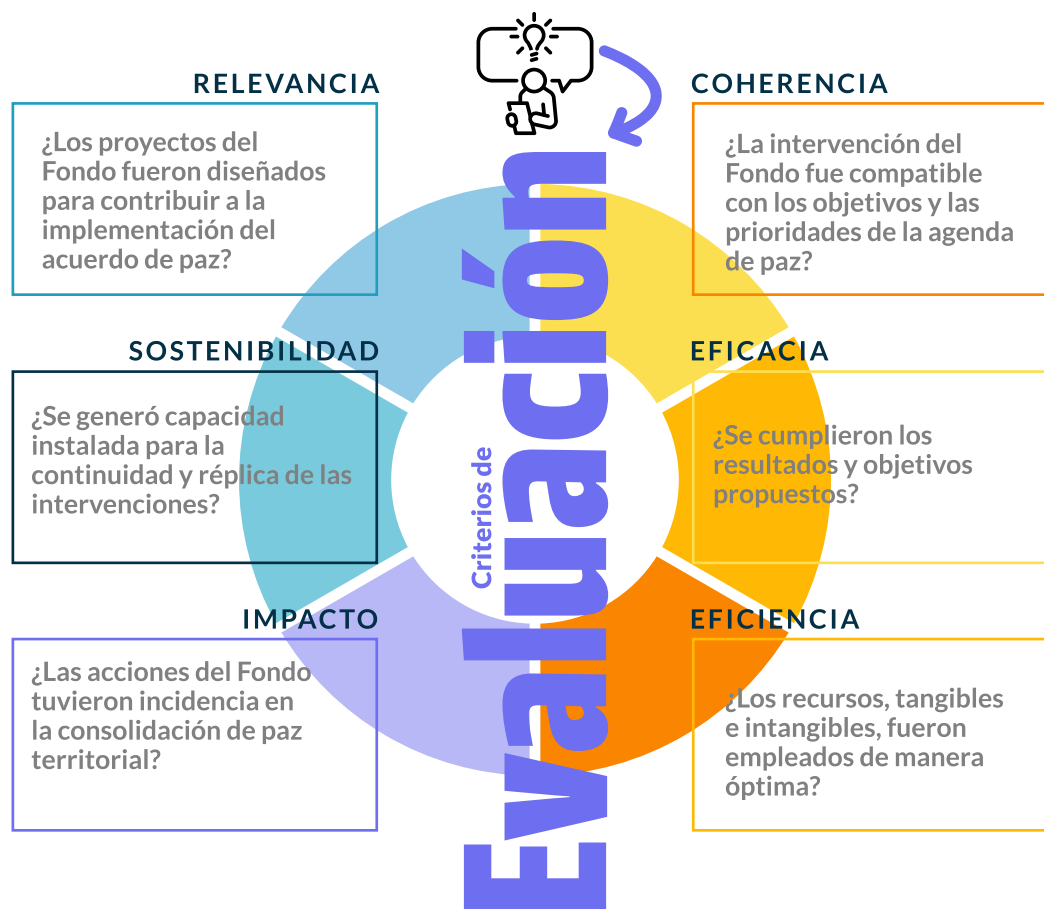
Metodologia

4. Metodología

La evaluación utilizó un enfoque mixto con metodologías de recolección de información cuantitativa y cualitativa, primaria y secundaria, presencial y virtual. Se triangularon y contrastaron los resultados desde los diferentes métodos y fuentes de datos⁴¹, con el fin de robustecer los hallazgos y superar las limitaciones metodológicas y los posibles sesgos de los actores que participan en la evaluación.

La metodología utilizada en la evaluación tuvo como referente los seis criterios (relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad) planteados por la OCDE (Figura.2), que permitieron abordar los objetivos de la evaluación⁴². A partir de esto, se realizó la Matriz de hallazgos y conclusiones (Anexo 9), que tuvo como objetivo dar cuenta de lo encontrado a partir de los diferentes actores y fuentes de información y, así, garantizar la triangulación de la información.

Figura 2. Criterios de Evaluación



Fuente: Elaboración FIP.

41. Las fuentes de información incluyen no solo fuentes primarias (entrevistas, grupos focales entre otros), sino adicionalmente fuentes secundarias, específicamente documentación del Fondo, información reportada por los proyectos, bases de datos, entre otros.

42. Recuperado en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

De manera complementaria y articulada con la metodología de la evaluación, la FIP, la ST y una integrante del equipo de la ventana SC, realizaron un ejercicio de análisis sistémico que permitió generar una representación gráfica (mapa sistémico) de los patrones asociados al proceso de Gestión del Conocimiento. Esta metodología parte de los principales aciertos, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora para identificar patrones de comportamiento y profundizar en ellos con el fin de identificar posibles puntos de apalancamiento que se constituyen como una oportunidad de mejora a nivel sistémico.

4.1. Métodos de recolección y análisis de datos

La evaluación combinó diferentes **métodos de recolección**, entre ellos revisión documental, información secundaria, entrevistas (presenciales y virtuales), grupos focales, talleres y una encuesta virtual. La **revisión documental** se realizó a partir de documentos rectores, manual de operaciones del Fondo, informes anuales y fichas técnicas de proyectos implementados en la Fase I.

La **información secundaria** incluyó bases de datos propias del Fondo tanto de cobertura como de seguimiento trimestral⁴³ (Caspio). También se utilizaron datos con mediciones existentes sobre las características de los municipios donde están los proyectos del Fondo⁴⁴, dinámicas de seguridad y del conflicto como homicidios⁴⁵, agresiones a líderes sociales e impacto humanitario⁴⁶, violencia sexual y minas antipersonas⁴⁷, además de información sobre confianza en las autoridades locales⁴⁸.

En los **métodos de recolección cualitativos** se aplicaron un total de 81 instrumentos, con una participación de 122 actores estratégicos⁴⁹ (Tabla 1; Figura 3).

Esta estrategia de recolección de información se definió teniendo en cuenta la muestra cualitativa, que corresponde al 20% de los proyectos financiados por el Fondo en la Fase I. (Ver Anexo 1. Descripción muestra de proyectos y Anexo 5. Caracterización de la muestra cualitativa de los proyectos)

43. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto. Base de datos Caspio.

44. Departamento Nacional de Planeación (2021). Terridata.

45. Policía Nacional (2021). Datos homicidio.

46. Fundación Ideas para la Paz (2021). Agresiones a líderes; Fundación Ideas para la Paz (2021). Impacto humanitario.

47. Centro Nacional de Memoria Histórica (2021). Casos de minas antipersona; Centro Nacional de Memoria Histórica (2021). Casos de violencia sexual en el marco del conflicto.

48. Observatorio de la Democracia (2020). Barómetro de las Américas 2013 – 2020. Percepciones de confianza.

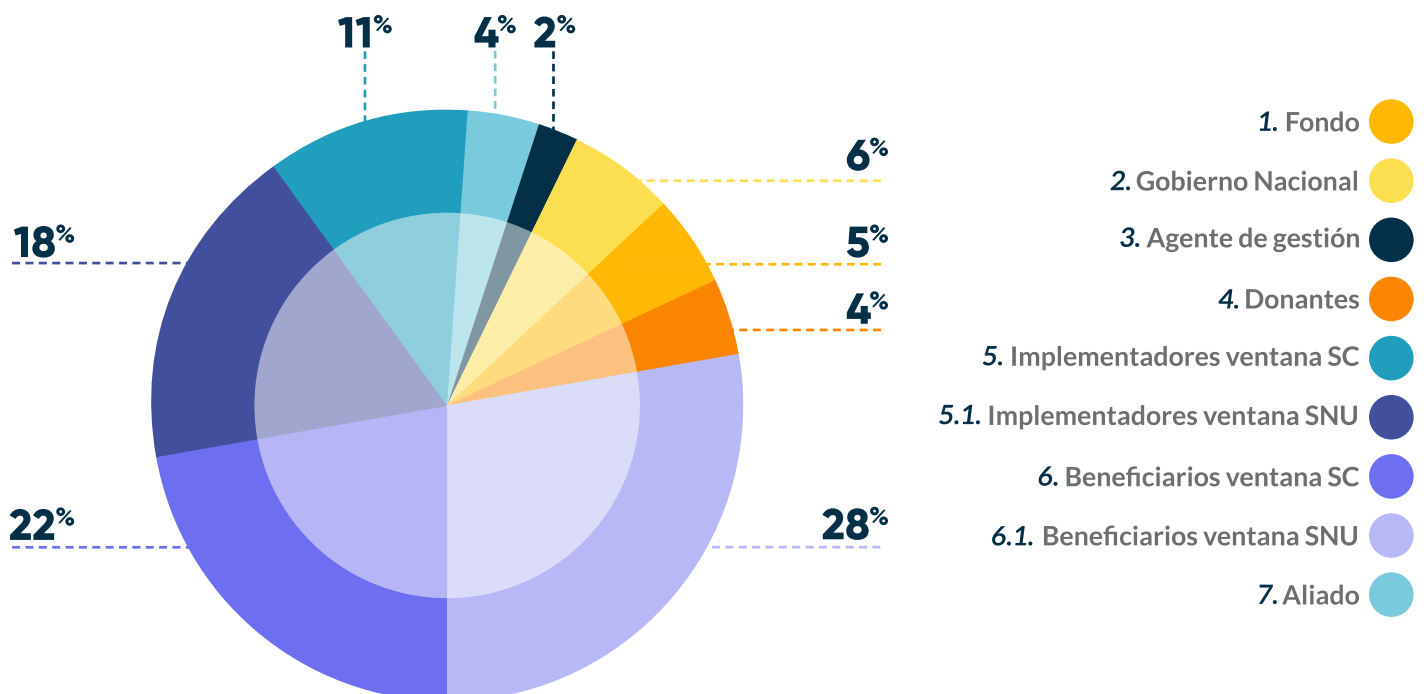
49. Descripción específica de los actores. Ver Anexo 2. Metodología de la Evaluación,

Tabla 1. Instrumentos cualitativos

Actor	Entrevistas individuales	Grupos focales		Talleres		Total	
	Instrumentos/ Participantes	Instrumentos	Participantes	Instrumentos	Participantes	Instrumentos	Participantes
1. Fondo	6					6	6
2. Gobierno Nacional	7					7	7
3. Agente de gestión	3					3	3
4. Donantes	5					5	5
5. Implementadores ventana SC	10	1	3			11	13
5.1. Implementadores ventana SNU	22					22	22
6. Población beneficiaria ventana SC	4			3	23	7	27
6.1. Población beneficiaria ventana SNU	8	2	6	5	20	15	34
7. Aliado	5					5	5
Total	70	3	9	8	43	81	122

Fuente: Elaboración FIP.

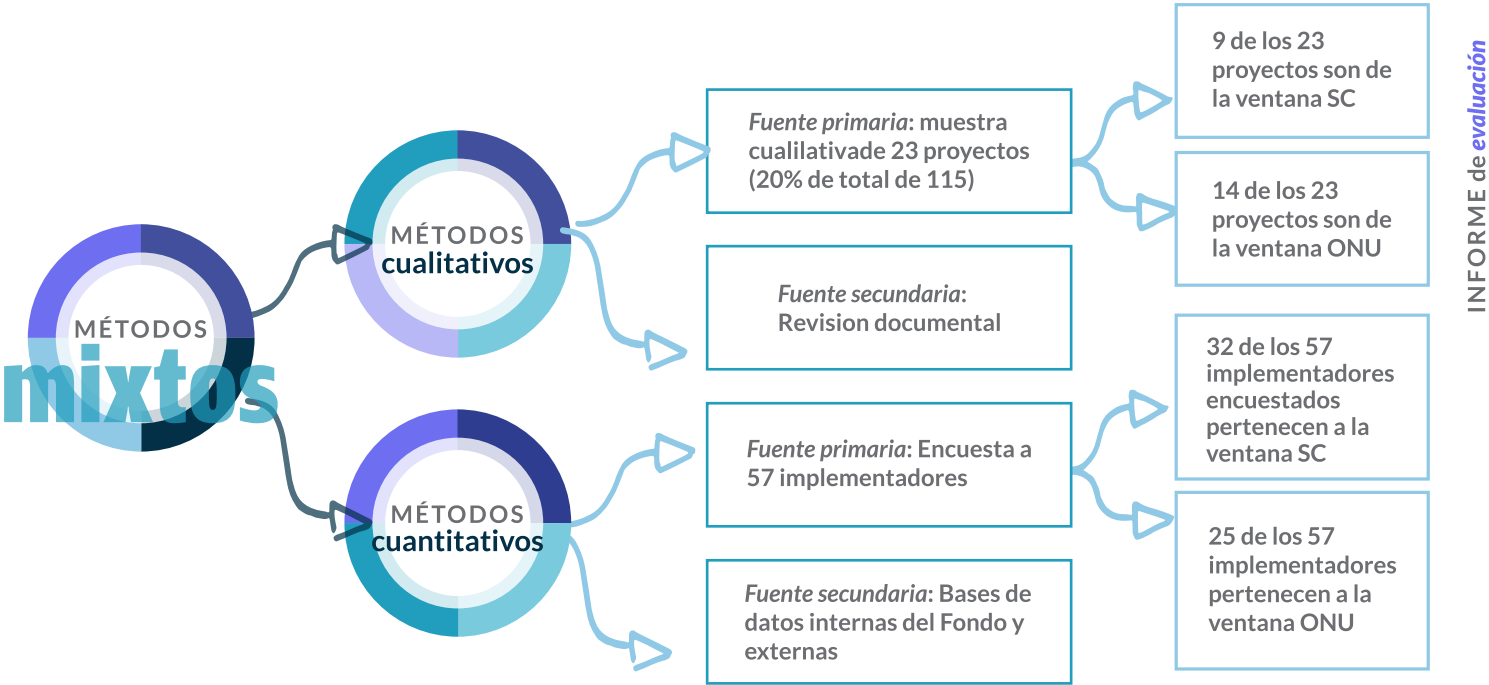
Figura 3. Actores Estratégicos



En los talleres grupales realizados con población beneficiaria se aplicó un formato (encuesta corta) para identificar percepciones de la población beneficiaria frente a los proyectos (ver Anexo 8. Resultados Formato Inicial Beneficiarios). También una encuesta virtual, como **método de recolección cuantitativa**, dirigida a implementadores de la ventana de SC y la ventana de SNU. La encuesta se envió a los implementadores de los 115 proyectos financiados por la Fase I y fue respondida por 57 implementadores de 52 proyectos⁵⁰: 32 implementadores de 31 proyectos corresponden a la ventana de SC, y 25 implementadores de 21 proyectos son de la ventana del SNU. (Ver Anexo 7. Resultados encuesta)

A partir de esta recolección de información se realizó el análisis en dos niveles: el primero da cuenta de la creación y operación del Fondo, así como el contexto, el alistamiento institucional y la articulación con diferentes entidades a nivel nacional y local. El segundo se enfoca en dar cuenta de los resultados de los proyectos⁵¹ y su contribución a la implementación temprana del AF y a la construcción de paz. Ambos análisis están guiados por los criterios de evaluación (Figura. 2). La siguiente figura resume la metodología de la evaluación⁵²:

Figura 4. Metodología de la evaluación



Fuente: Elaboración FIP.

50. En un (1) proyecto de la ventana de SC respondieron dos (2) encargados y en cuatro (4) proyectos de la ventana de SNU respondieron 2 agencias implementadoras por proyecto.

51. Esta contribución se identifica principalmente a partir de los proyectos seleccionados en la muestra cualitativa y se complementa por los resultados de la encuesta dirigidos a los implementadores de todos los proyectos de la Fase I.

52. Para ahondar en el análisis de datos cuantitativo y cualitativo utilizado en la evaluación ver Anexo 2. Metodología de la Evaluación y Anexo 6. Metodología cuantitativa y análisis.

4.1.1. Limitaciones metodológicas

Una de las limitaciones que tuvo la evaluación fue la de determinar causalidad, por cuenta de las restricciones metodológicas que implicaba identificar un grupo de control: la Fase I cerró hace un tiempo y eso imposibilitó establecer una comparación con intervenciones no activas, además de la ausencia de una línea de base con indicadores comunes para la totalidad de los proyectos. Así mismo, evaluar múltiples proyectos en diferentes contextos implicaba un levantamiento de información costoso en términos de tiempo y recursos, lo que limitó establecer relaciones de causalidad entre las intervenciones financiadas por el Fondo y los avances en materia de construcción de paz a partir de los proyectos. A pesar de esta limitación, sí se identifican las percepciones en las contribuciones que pudieron tener proyectos de la muestra en el marco de resultados de corto y largo alcance, siempre teniendo presente que existieron variables políticas, económicas y sociales, entre otras, que incidieron en la implementación temprana del AF y la ERR y que, por las características de esta evaluación, no han sido aisladas/controladas en el ejercicio técnico realizado. Estos resultados son complementados con algunos análisis de contexto, que parten de conocimientos del equipo de la FIP, así como de revisión de fuentes secundarias.

RESULTADOS DE LA Evaluación



5. Resultados de la Evaluación

Un análisis de los resultados del Fondo durante su primera fase requiere insistir en el contexto y objetivos en el que se llevó a cabo. Este primer momento estuvo centrado en responder a las necesidades inmediatas que planteaba la situación coyuntural del país a partir de la firma del AF, y que eran elementos determinantes en las apuestas de largo aliento del AF: apoyar al Gobierno Nacional en los primeros pasos para la implementación y llevar a los territorios acciones para la construcción de paz.

En este capítulo también se incluyen los resultados de la ventana SC en cada uno de los criterios de evaluación, junto con el rol del AG frente a los resultados del Fondo.

5.1. Relevancia

Este capítulo identifica la relevancia del carácter estratégico y catalítico de los proyectos financiados por el Fondo, frente a los pilares del AF y las causas del conflicto armado.

Principales hallazgos

- ◇ Los proyectos del Fondo guardan una estrecha relación y están alineados con el AF, sus pilares, estrategias y productos.
- ◇ El Fondo impulsó la implementación temprana del AF y su pertinencia parte del carácter estratégico que tuvo para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado.
- ◇ Los proyectos diseñados contribuyeron a generar las condiciones iniciales para la construcción de paz territorial, en línea con la priorización de municipios PDET.

5.1.1. Relevancia de los proyectos frente a los pilares del AF

Los proyectos del Fondo guardaron una estrecha relación y estuvieron alineados con el AF, sus pilares, estrategias y productos, a pesar de que al iniciar la Fase I el PMI⁵³ todavía no estaba definido.

Al analizar y contrastar 23 de los proyectos seleccionados por esta evaluación frente a los lineamientos del PMI, se identificó que todos realizaron, desde su definición, una contribución directa a los seis (6) puntos del AF⁵⁴. Siete (7) proyectos al punto 3 (Fin del Conflicto); cinco (5) proyectos al punto 5 (Acuerdo sobre víctimas del conflicto); cuatro (4) proyectos al punto 1 (RRI); tres (3) proyectos al punto 6 (Implementación, verificación y refrendación); y un (1) proyecto al punto 2 (Participación Política). Hay tres (3) proyectos que contribuyeron directamente al componente transversal de género. Se evidenció, además, la relación con los pilares y estrategias del AF (Tabla 2 y 3). (Ver Anexo. 11. Asociación Proyectos frente al PMI)

53. El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) fue elaborado por el Gobierno de Colombia, y discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), en cumplimiento de las disposiciones del Punto 6.1.1 del "Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". El PMI orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los 15 años, y facilita el seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin.

54. Esta identificación se realizó para evaluar la **relevancia** de los objetivos propuestos por los proyectos frente a la alineación con marcos normativos e instrumentos del AF. Sin embargo, no indaga por su efectivo cumplimiento en los resultados de los proyectos.

Tabla 2. Pilares AF

Punto del Acuerdo de Paz	Pilar	Número de proyectos
Punto 1	Desarrollo social: Salud	1
	Desarrollo social: Salud/Vivienda y Agua Potable/Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1
	Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable	1
	Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1
Punto 2	Mecanismos democráticos de participación ciudadana	1
Punto 3	Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	4
	Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	3
Punto 5	Justicia y Verdad	2
	Reparación integral para la construcción de paz	3
	Herramientas de difusión y comunicación	1
	Mecanismos de implementación y verificación	2
Transversal	Capítulo de Género	3
Total		23

Fuente: Elaboración FIP con base en PMI e información del Fondo.

Punto del Acuerdo de Paz	Estrategia	Número de proyectos
Punto 1	Agua y alcantarillado	1
	Formalización y empleo rural	1
	Talento humano cualificado/Atención a población dispersa	2
Punto 2	Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa	1
Punto 3	Reincorporación económica y social	3
	Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política	4
Punto 5	Esclarecimiento de la verdad	1
	Justicia	1
	Promoción, respeto y garantía de los derechos humanos/Justicia y Verdad/Reparación integral para la construcción de Paz/Promoción, respeto y garantía de los derechos humanos	1
	Reparación colectiva en el fin del conflicto	1
	Reparación individual en el fin del conflicto	1
Punto 6	Comisión de Seguimiento, impulso y verificación	1
	Herramientas de difusión y comunicación	1
	Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación	1
Transversal	Capítulo de Género	3

Este análisis coincide con el ejercicio cualitativo, donde se encontró que el Fondo se adecuó a las necesidades y retos que demandó la firma del AF. En este sentido, el rol del Fondo fue un factor clave para apalancar proyectos que establecieron objetivos conforme a las necesidades de implementación del AF. Específicamente, aquellos relacionados con agilizar las actividades preparatorias para implementar los instrumentos definidos bajo el concepto de RRI, como los PDET; contribuir con estrategias de promoción de trabajo en el sector rural; promover mecanismos de participación de las comunidades y, en particular, de las víctimas del conflicto armado; desarrollar capacidad instalada en instituciones territoriales para la implementación del AF; apoyar al proceso de reincorporación integral de excombatientes y a los programas de reparaciones individual y colectiva, así como fortalecer organizaciones de víctimas; y, finalmente, ofrecer asistencia técnica para el seguimiento de la implementación del AF.

Los proyectos del Fondo, en su proceso de estructuración, se alinearon con las prioridades del Gobierno Nacional, las cuales fueron pertinentes teniendo en cuenta las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de economías ilícitas. De esta manera, se alinearon con las necesidades nacionales y locales fijando propósitos para generar condiciones sociales, institucionales y materiales para la construcción de la paz. Si bien sus objetivos fueron ambiciosos en su formulación, las actividades y metas estuvieron encaminadas a generar logros de transformación territorial, que agregan valor y relevancia para el cumplimiento del AF.

5.1.2. Relevancia de los proyectos frente a las causas del conflicto armado

El Fondo impulsó la implementación temprana del AF y su pertinencia parte del carácter estratégico que tuvo para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado. La solución estructural a las causas del conflicto armado⁵⁵ está por encima del alcance del Fondo; sin embargo, los hallazgos cualitativos evidencian que, a través de los proyectos, se logró fortalecer la institucionalidad en territorios tradicionalmente controlados por las antiguas FARC – EP mediante la coordinación de intervenciones para mejorar el acceso a bienes y servicios (infraestructura, desarrollo social, fomento a la productividad y formalización laboral); el goce efectivo de derechos, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales⁵⁶.

Frente al fortalecimiento de capacidades institucionales en los territorios, los objetivos de los proyectos estaban orientados a ser un puente para conectar a varios municipios rurales con una oferta de recursos e iniciativas que permitieron fortalecer la institucionalidad en territorios más afectados por el conflicto armado. Algunos proyectos específicos apostaron al desarrollo de capacidades locales dirigidas a mejorar el acceso a servicios integrales de APS, el acceso a los servicios de agua y saneamiento, y contribuir a la reactivación económica veredal. Igualmente, el fortalecimiento de los PDET se percibió

55. Según la teoría del cambio del Fondo: “El conflicto armado en Colombia está estrechamente ligado a problemáticas de **degradación ambiental, pobreza rural y profundización de los rezagos sociales y económicos** en el desarrollo de los territorios afectados. La falta de capacidades institucionales para gestionar el desarrollo local y la insuficiente articulación y coordinación de las intervenciones e inversiones financiadas con recursos nacionales, territoriales y de cooperación internacional, impide generar mejores resultados en el abordaje de las problemáticas que afectan a los territorios. Como resultado, aunque su incidencia ha venido disminuyendo en los últimos años, persiste un círculo vicioso de débil presencia estatal, economía ilegal, degradación del medio ambiente, alta conflictividad y violencia en múltiples regiones del país, que se refleja en mayor medida en las zonas rurales. Esta situación ha perpetuado e incluso ampliado, las brechas entre las diferentes regiones del país. Este es particularmente el caso para el goce efectivo de derechos, el acceso a bienes y servicios (infraestructura, desarrollo social, fomento a la productividad y formalización laboral) y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” (negrilla propia).

56. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Teoría de Cambio.

estratégico, al considerarlo el mecanismo por el cual muchas iniciativas de paz generadas por las comunidades tuvieron reconocimiento y fueron adheridas en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales del 2020.

Además, los proyectos del Fondo le apostaron a generar un equilibrio en la participación ciudadana, teniendo en cuenta su debilitación y fragmentación debido al conflicto armado. La estructura de los proyectos ayudó a recomponer espacios de diálogo e interlocución entre sectores sociales y la institucionalidad. Esto se puede identificar en los proyectos de convocatoria PDET, concebidos para el fortalecimiento y generación de espacios comunitarios. También en proyectos de reincorporación integral en entornos productivos para desarrollar las bases de una oferta socioeconómica que favorecía la reincorporación sostenible, con la activa participación de las comunidades, y aquellos proyectos que buscaban mejorar las condiciones de vida de la población a través de estrategias de convivencia y reconciliación.

5.2. Coherencia

Este criterio analiza la coordinación de intervenciones en las distintas ventanas de implementación, en relación con los mecanismos de articulación, los objetivos planteados y la no duplicidad de intervenciones entre los diversos actores involucrados a nivel internacional, nacional y territorial.

Principales hallazgos

- ◇ La gobernanza del Fondo funcionó para alinear las prioridades del posconflicto y lograr coordinar a la comunidad internacional hacia este fin.

- ◇ El Fondo facilitó la coordinación con las entidades del Estado, aunque con algunas limitaciones: 1) algunas entidades estaban en proceso de formación o transformación; 2) faltó apropiación de los procesos por parte de las entidades de Gobierno; 3) la priorización de las intervenciones, con un posible direccionamiento de parte de algunos funcionarios de alto nivel del Gobierno hacia temas prioritarios en su agenda.

- ◇ El Fondo buscó la articulación entre las diferentes Agencias, Fondos y Programas del SNU, buscando que las agencias trabajen como un sistema y no de manera aislada.

- ◇ Frente a la articulación interagencial, hizo falta promover un diálogo entre agencias que permitiera saber qué está haciendo cada una, para garantizar una mejor coordinación en la formulación e implementación de los proyectos.

- ◇ Faltó fortalecer la articulación de los proyectos del Fondo con las entidades territoriales.

- ◇ Se logró el permanente diálogo entre las OSC nacionales y locales.

5.2.1. Coherencia en la coordinación de actores e intervenciones

El Fondo estaba planteado como una iniciativa que articula la cooperación internacional con la política nacional de paz para el posconflicto, a través de la movilización, coordinación de financiación y la cofinanciación de intervenciones estratégicas. En esta medida, el componente de coordinación y articulación con diferentes entidades, agencias y organizaciones fue central en los avances y resultados de los proyectos financiados.

En primer lugar, la gobernanza del Fondo funcionó para alinear las prioridades del posconflicto y lograr direccionar a la comunidad internacional hacia este fin. Funcionarios del Gobierno que participaron en su estructura inicial, así como varios de los donantes entrevistados, ven como una ventaja que todas las partes fueran hacia un mismo objetivo, lo que permitió articular las acciones de acuerdo con las prioridades del Gobierno y tener el respaldo de la cooperación internacional frente a las intervenciones del Fondo. Los diferentes actores que hicieron parte de los espacios de toma de decisión perciben que el Fondo tuvo un manejo profesional, valoración que parte de la capacidad de coordinación de la ST en los momentos de diálogo entre los actores. Esta apertura al diálogo permitió la toma concertada de decisiones, lo que contribuyó a un mecanismo fuerte de coordinación y articulación.

En segundo lugar, se reconoce al Fondo como un espacio que facilitó la coordinación con las **entidades del Estado**. Se señalan de manera específica casos exitosos como la articulación de entidades del Estado y el SNU para exhumaciones y recuperación de cuerpos en Bojayá, iniciativas de reincorporación en diferentes territorios, proyectos de documentación de desaparición forzada, el arranque del SVJNR y la Salida de NNAJ de las antiguas FARC-EP, que fue posible gracias a la articulación con el Estado. Sin embargo, una minoría de entrevistados del Gobierno Nacional plantea que la articulación e involucramiento con algunas entidades del Gobierno estuvo limitada en dos sentidos: por un lado, algunas estaban en proceso de formación o transformación (Ver 1. Contexto Implementación Temprana del Acuerdo); y por otro, faltó apropiación de los procesos por parte de las entidades de Gobierno, por cuenta de sus limitaciones para la ejecución de recursos y porque no eran claras las responsabilidades que debía asumir la entidad del Gobierno frente a los proyectos. En esta misma línea, se señala un posible direccionamiento de parte de algunos funcionarios de alto nivel del Gobierno hacia temas prioritarios en su agenda, lo que pudo poner en peligro la estructura clara de toma de decisiones concertadas que destacó al Fondo en su Fase I.

En tercer lugar, el Fondo buscó la articulación entre las diferentes **Agencias, Fondos y Programas del SNU** siguiendo la reforma de este organismo, donde la idea era que las agencias trabajaran como un sistema y no de manera aislada. Sin embargo, diferentes entrevistados de las agencias del SNU y algunos donantes afirman que al principio hubo dificultades para la articulación, porque se sentía que la mayor parte de recursos del Fondo estaban dirigidos al PNUD. Esto también se explica porque este tiempo coincidió con el momento de seleccionar al nuevo Coordinador Residente, por lo que, al principio, el jefe del PNUD era el Copresidente del Fondo; a pesar de ser una situación temporal, se percibía parcialidad en el proceso. Algunos actores resaltan que dicha priorización se dio, sobre todo, por la experiencia previa que tenía el PNUD en Colombia, al contar con un área de paz funcionando y mayor reconocimiento por parte de las entidades del Estado. Igualmente, los entrevistados manifestaron que no fue fácil para las AFP el cambio en la dinámica, porque antes del Fondo recibían recursos de los donantes y del Gobierno directamente y ejecutaban los proyectos, mientras que ahora algunas de estas cooperaciones se canalizan a través del Fondo.

Frente a la **articulación interagencial** hizo falta promover un diálogo entre agencias que permitiera saber qué estaba haciendo cada una, para así garantizar una mejor coordinación en la formulación e implementación de los proyectos. Para esta última, la lógica del Fondo fue generar una coordinación compartida con el fin de aprovechar la experiencia de cada agencia, buscando que estos proyectos compartidos logran tener un mayor impacto en el territorio como intervenciones integrales en

temas diversos. Sin embargo, se percibe que, aunque hubo una directriz explícita desde el Fondo para presentar proyectos interagenciales⁵⁷, durante su implementación esto generó retos en la definición y división de tareas.

En cuarto lugar, faltó fortalecer la articulación de los proyectos del Fondo con las entidades territoriales. Actores relacionados con la ventana SNU señalan que hubo articulación con los gobiernos locales, sobre todo en la socialización de los proyectos para garantizar el trabajo conjunto, las estrategias de entrada y salida, la interlocución con entidades locales y la activación de rutas desde las entidades territoriales. Los implementadores de la ventana SC remarcan que, a través de los proyectos, se logró articulación con las autoridades locales gracias a las relaciones previas entre ellas y las OSC, lo que respondió a la necesidad de articular la oferta institucional y creó espacios de discusión para compartir información. Esta articulación es clave en escenarios como los PDET, donde es necesario involucrar a las administraciones locales como enlaces territoriales. Sin embargo, existieron las siguientes limitaciones: 1) los actores entrevistados no perciben una directriz clara desde el Fondo que guiara esa articulación; 2) algunas agencias lograron dicha articulación a través de sus proyectos, pero no se logró la apropiación de las entidades territoriales; 3) en algunos casos se menciona que existía un reto con las comunidades, que esperaban que los proyectos se definieran de manera participativa y destinando recursos a las autoridades locales para dar respuesta a sus necesidades; y 4) algunos beneficiarios consideran que las entidades territoriales no se involucraron en los proyectos y no apoyaron las iniciativas realizadas.

Finalmente, frente a la articulación con las **OSC nacionales y locales**, los implementadores de ambas ventanas coinciden en que parte central de los logros de los proyectos fue el permanente diálogo entre estas organizaciones. En algunos proyectos, aliados y población beneficiaria que hacían parte de OSC mencionan que lograron que las agencias los tuvieran en cuenta en su diseño y formulación. Igualmente, de manera generalizada, los implementadores señalan que, para garantizar que el trabajo funcionara en términos de articulación, era necesario entrar de manera coordinada con el trabajo que venían haciendo las organizaciones locales. Así mismo, remarcan algunas acciones realizadas para generar esta articulación, dentro de las que destacan la conformación de redes comunitarias, la generación de cronogramas, planeación concertada con las OSC y haber tenido en cuenta a las organizaciones del nivel local, porque ellas eran las que tenían conocimiento y experiencia en el trabajo en beneficio de las comunidades en territorio.

57. Esta directriz se da a nivel de Naciones Unidas en Colombia (UNCT por sus siglas en inglés) y responde a un acuerdo entre las Agencias, Fondos y programas.

5.3. Eficacia

Este criterio evalúa el cumplimiento de los resultados y objetivos propuestos para el Fondo, identificando su contribución a la creación de condiciones favorables para la implementación temprana del AF.

Principales hallazgos

- ◇ El Fondo no logró aumentar la confianza en las instituciones del Estado.

- ◇ En un primer momento, hubo un aumento de la confianza en el proceso de paz y en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones más afectadas por el conflicto (en particular, las víctimas). Sin embargo, la gran dispersión geográfica que tuvo la primera fase, y el hecho de no contar con la suficiente participación de las OSC desde el principio, limitó la pedagogía del AF esperada.

- ◇ El Fondo contribuyó a evitar rebrotes de violencia asociados al conflicto armado interno, a partir de la asistencia técnica al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida y el apoyo a la reincorporación integral de las FARC-EP.

- ◇ Hubo avances en la transformación de conflictividades a partir de iniciativas de reconciliación entre actores, antaño en conflicto, y las obras de infraestructura comunitaria, cuya carencia fue causa de tensiones en las comunidades.

- ◇ Hubo logros tempranos en cultura de paz, a través de proyectos dirigidos al fortalecimiento de entornos protectores para la prevención del reclutamiento.

- ◇ Se logró un aumento de la percepción de seguridad durante el alistamiento de la implementación del AF.

- ◇ En materia de justicia, se destaca el impulso de sistemas de justicia locales, llevado a cabo en medio de una débil agenda institucional territorial, y la acción y el despliegue territorial de entidades del SIVJNR.

- ◇ En términos de desarrollo, se identifican aportes concretos de los proyectos financiados en temas de acceso a servicios básicos, como acueducto y alcantarillado.

- ◇ Los proyectos financiados tuvieron incidencia en las mujeres, población con identidades de género diversas y población vulnerable como grupos étnicos minoritarios, NNAJ y población víctima del conflicto. Por un lado, en el aumento de su participación numérica en proyectos con diversos enfoques; por otro, con proyectos con enfoques diferenciales diseñados para atender a estas poblaciones. Sin embargo, existe la dificultad de establecer herramientas prácticas que tengan en cuenta las diferencias culturales, territoriales y características especiales de los diferentes grupos.

- ◇ Se implementaron enfoques transversales y diferenciales en los proyectos. Sin embargo, su incorporación efectiva aún presenta distintos retos.

5.3.1. Eficacia del cumplimiento de los objetivos y resultados del Fondo

Los objetivos del Fondo reflejaban las necesidades de la ERR y la implementación temprana: 1) aumentar la confianza de las comunidades en el Estado y sus instituciones; 2) aumentar la confianza en el proceso de paz por parte de víctimas, excombatientes y sociedad civil; 3) evitar rebrotes de violencia asociados al conflicto armado interno; 4) gestionar situaciones problemáticas generadoras de conflictos comunitarios; y 5) obtener logros tempranos en materia de cultura de paz, seguridad, sticia y desarrollo en los territorios de mayor conflictividad⁵⁸.

Uno de los temas sobre los que se identifican las mayores dificultades a la hora de conseguir resultados, es el aumento de la confianza en el Estado (primer objetivo)⁵⁹. Tanto los testimonios de los actores consultados como las interacciones y observaciones directas, ratifican que se presentaron muchas dificultades para lograr que las intervenciones del Fondo aumentaran la confianza en las instituciones del Gobierno Nacional; en general, la población beneficiaria ni siquiera reconocía al Gobierno como partícipe de las intervenciones que se llevaban a cabo en el territorio. Las razones a las que aluden los actores consultados son las siguientes:

- ◊ Existía un reconocimiento generalizado de que la desconfianza en el Estado era tan profunda que las acciones encaminadas a restaurarla fueron insuficientes y requerían una presencia continuada, activa y propositiva de los gobiernos nacional y local en los territorios. Es decir, la problemática sobrepasaba los alcances de las acciones de un Fondo Multidonante.
- ◊ Otros actores señalan la escasa disposición de las agencias del SNU para llevar el nombre del Gobierno Nacional por delante del de las agencias y que, antes que tener el objetivo de aumentar la confianza en el Estado a través de sus acciones, se concentraron en los objetivos que dicta la misionalidad del SNU. Las agencias señalan que sí realizaron labores informativas y educativas en este respecto, y que la dimensión de la problemática rebasa sus esfuerzos. A pesar de que al final de la Fase I se contaba con una estrategia de comunicaciones acordada con el Gobierno y los donantes⁶⁰, desde el Fondo no se logró la visibilización suficiente a los proyectos financiados como una de las maneras en que el Estado estaba llegando a los territorios.

58. Estos objetivos responden a la teoría de cambio del Fondo que plantea que para lograr una paz duradera era necesario lograr la sostenibilidad del acuerdo en el corto y mediano plazo. Lo que se debe traducir en: 1) consolidar la paz en las regiones más remotas de Colombia, donde hay una presencia limitada o poco eficaz del Estado. En estas regiones, que han sufrido décadas de conflicto armado, la población civil tendrá altas expectativas de un cambio rápido en sus vidas tras los acuerdos del fin del conflicto, de manera rápida y eficaz. “Si éste no se traduce rápidamente en beneficios tangibles, la frustración podría dar lugar a nuevas tensiones y conflictos. Así mismo, vacíos de poder dejado por un actor armado, podrá ser remplazado por otros actores no estatales o estructuras criminales, reciclando dinámicas de conflicto y violencia. Por lo tanto, en los meses antes y después de la firma de un acuerdo, actividades de construcción de paz que generen impacto y se realicen de manera anticipada y rápida podrán contribuir significativamente a consolidar la frágil situación de paz” (Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Teoría de Cambio).

59. Estas percepciones fueron recogidas principalmente de los proyectos dirigidos a los resultados 3 (Seguridad y confianza en el Estado) y 6 (Capacidades Institucionales) del marco de resultados de la Fase I, que buscan contribuir a aumentar la confianza en el Estado.

60. Al principio de la Fase I no se contaba con una estrategia de comunicaciones y esta llegó solo al final de esta fase.

- ◊ La dimensión y características del objetivo hicieron que se planteara a largo plazo y que no fuera posible aumentar la confianza en un periodo tan corto como la Fase I del Fondo. Es probable que estas primeras intervenciones de paz, que llegaron a los territorios de la mano del Fondo, hayan contribuido a abrir la puerta para que se restableciera la confianza entre institucionalidad y comunidades. Además, para algunos, el solo hecho de que las intervenciones estuvieran directamente relacionadas con la implementación del AF, remitía a que había un respaldo implícito del Gobierno Nacional.

Frente al segundo objetivo, hubo un avance en el aumento de la confianza en el proceso de paz y en las intervenciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de las poblaciones más afectadas por el conflicto (en particular, de las víctimas⁶¹). Los proyectos con enfoque institucional⁶² dan cuenta de que el fortalecimiento a entidades como la JEP y la CEV permitieron la participación de organizaciones de víctimas en la garantía y protección de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Igualmente, el apoyo a iniciativas como el Barómetro y la Instancia de Mujeres contribuyó al conocimiento del AF en diferentes sectores de la población, así como a la puesta en marcha de una estrategia de seguimiento objetiva del AF.

A través de los proyectos con enfoque territorial —por ejemplo, convocatoria PDET—, los actores coinciden en que gracias al Fondo se apoyaron acciones de pedagogía del Acuerdo de Paz encaminadas a dar a conocer a las autoridades locales, las víctimas y la comunidad, los avances de la implementación del AF, su socialización y discusión sobre sus contenidos y alcances. Sin embargo, las principales falencias de la pedagogía del AF se dieron por la gran dispersión geográfica que tuvo la primera fase y porque algunos proyectos que contemplaban el involucramiento de las OSC para dar a conocer el AF, iniciaron de manera tardía⁶³.

El Fondo contribuyó a evitar rebrotes de violencia asociados al conflicto armado interno (tercer objetivo)⁶⁴, a partir de la asistencia técnica al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida de la Defensoría del Pueblo⁶⁵ y el apoyo a la transformación de la guerrilla mediante su proceso de reincorporación integral⁶⁶. Frente al primer aspecto, se incrementó la capacidad técnica del sistema para fortalecer la información y se emitieron las alertas tempranas a las autoridades competentes frente a los riesgos y amenazas de vulnerabilidades de la población para adoptar medidas de prevención

61. Estas percepciones fueron recogidas principalmente de los proyectos dirigidos a los resultados 4 (Reparación a Víctimas) y 8 (Comunicación y avances en los Acuerdos de Paz) del marco de resultados de la Fase I, que buscan contribuir a aumentar la confianza en el proceso de paz.

62. De los 7 proyectos con enfoque institucional de la Fase I, 5 están dirigidos a fortalecer estos aspectos.

63. Por ejemplo, los proyectos de la Convocatoria Pedagogía inician en septiembre de 2016, mismo mes en el que se hace la primera forma del Acuerdo (26 de septiembre de 2016).

64. Estas percepciones fueron recogidas principalmente de los proyectos dirigidos al resultado 1 (Ruptura vínculo política y violencia) del marco de resultados de la Fase I, que buscan contribuir a evitar rebrotes de violencia.

65. En coordinación de la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida se compone de dos sistemas. Por un lado, el SAT, en cabeza directa de la Defensoría. Por otro lado, un sistema de Respuesta y Reacción Rápida, en cabeza del Ministerio del Interior. Decreto 2124 del 18 de diciembre del 2017.

66. Este aspecto corresponde a un tema estructural responsabilidad del Estado colombiano, sin embargo, el Fondo en su ERR tenía la responsabilidad de contribuir a la “lucha contra estructuras criminales organizadas (ECO) en territorios de fuerte presencia histórica de las FARC-EP para prevenir que estas ocuparan los vacíos dejados por la guerrilla”. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Teoría de Cambio.

y fortalecer el seguimiento del sistema frente a las organizaciones y conductas criminales que pusieran en riesgo la implementación del AF.

En el segundo aspecto, el proceso de reincorporación fue apoyado a través de proyectos de integración socioeconómica; así mismo, se contribuyó a fortalecer la dimensión política de la reincorporación y a fortalecer instancias bipartitas fundamentales para la implementación del AF como la CSIVI. Todo ello con el objetivo de contribuir a la transformación de las FARC-EP en un actor democrático en lo político, lo social y lo económico, y construir órdenes sociales democráticos en los territorios. En el ejercicio cualitativo se resalta la comprensión del Fondo sobre la reincorporación como un proceso integral, así como la importancia de apoyar ambas partes firmantes del AF para generar mejores condiciones para la implementación.

Frente al cuarto objetivo⁶⁷, se identifican avances en la transformación de conflictividades a partir de iniciativas de reconciliación entre actores que estaban en conflicto, y las obras de infraestructura comunitaria cuya carencia causó tensiones en las comunidades. Varios implementadores resaltan cómo los proyectos del Fondo permitieron transformar las relaciones con los excombatientes y las víctimas, y equiparar las oportunidades con la comunidad. La focalización de una oferta concreta dirigida a una población específica logró gestionar esos conflictos comunitarios que existían antes del AF. Algunos donantes entrevistados concluyen que, pese a que no todos los grupos armados se vincularon al AF, se cumplieron los objetivos en términos de disminuir la confrontación y generar oportunidades locales en zonas de conflicto⁶⁸. Incluso la Fuerza Pública —quien participó en uno de los proyectos en el departamento de Antioquia— resalta la tranquilidad con ocasión de la firma del AF y la generación de lazos de solidaridad y comunicación entre excombatientes y las fuerzas armadas del Estado.

En el quinto objetivo⁶⁹, se identifican logros tempranos generados por algunos proyectos en:

- ◇ Cultura de paz, a través de proyectos dirigidos a fortalecer los entornos protectores para prevenir el reclutamiento, donde se logró el empoderamiento de las comunidades en lo local a través de la resolución de dificultades cotidianas, de la búsqueda colectiva de acciones a implementar y de la reducción de escenarios de riesgo para los NNAJ.
- ◇ Aumento de la percepción de seguridad durante el alistamiento de la implementación del AF. El fortalecimiento técnico de la policía rural para la atención de VBG, las estrategias de desminado y la ERM son ejemplos de esto. Según los implementadores, en el proceso de liberación de tierras para el desminado humanitario, las comunidades mejoraron la percepción de seguridad de su entorno y hacia su territorio. Esto les permitió, poco a poco, volver a realizar sus actividades cotidianas: pesca, caza y salida de niños y niñas al colegio sin

67. Estas percepciones fueron recogidas principalmente de los proyectos dirigidos al resultado 7 (Manejo de Conflictividades) del marco de resultados de la Fase I, que buscan contribuir a gestionar situaciones de conflictos.

68. Cabe resaltar que esta disminución de la violencia no se mantuvo a lo largo del tiempo y fue difícil garantizar su sostenibilidad.

69. Estas percepciones fueron recogidas principalmente de los proyectos dirigidos a los resultados 2 (Acceso a la Justicia) y al resultado 5 (Rehabilitación socioeconómica) del marco de resultados de la Fase I, que buscan contribuir a obtener logros tempranos en materia de cultura de paz, seguridad, justicia y desarrollo en los territorios de mayor conflictividad

tantas preocupaciones. También permitió el retorno de familias y la reactivación económica en algunos municipios. Cabe resaltar que los avances en materia de minas no se limitaban a las intervenciones del Fondo; de acuerdo con el análisis cuantitativo realizado, los casos de minas antipersonales en los municipios focalizados por el Fondo muestran una disminución continua desde 2010 (724) hasta 2019 (25), con un leve aumento en 2020 (48)⁷⁰. (Ver Anexo 10. Contexto de implementación temprana del Acuerdo de paz)

- ◇ En materia de justicia, se destaca el impulso a los sistemas de justicia locales, llevado a cabo en medio de una débil agenda institucional territorial. Eso representó un logro de la entrada de los proyectos del Fondo en los municipios priorizados. A estos avances en justicia, se les suma la acción y el despliegue territorial de las entidades del SIVJRNR, como la JEP y la CEV, percibidos como aportes a este ámbito en términos territoriales.
- ◇ En términos de desarrollo, los diferentes actores consultados mencionan aportes concretos de los proyectos financiados en temas de acceso a servicios básicos, como acueducto y alcantarillado. Estos proyectos eran necesarios para disminuir brechas en las regiones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta sus raíces en condiciones económicas y sociales y la falta de oportunidades. En el ejercicio cualitativo se evidencian los resultados positivos de este tipo de intervenciones, pero para algunos implementadores no es posible identificar un vínculo directo con acciones de construcción de paz si no se incluye una visión de desarrollo más amplia que tenga aspectos de convivencia y reconciliación de las comunidades.
- ◇ Finalmente, los riesgos para el cumplimiento de los objetivos del Fondo estuvieron asociados a los supuestos bajo los cuales fueron formulados. Así, si bien se alcanzaron resultados importantes en un primer momento, estos fueron menguando con el tiempo debido a que muchos de los supuestos que se contemplaban no se cumplieron (como el aumento de la presencia estatal o las negociaciones de paz con el ELN, por ejemplo). Además, las condiciones de contexto —nacional e internacional— mermaron la capacidad en la obtención de resultados y en su visibilidad e impacto general. Se trata, por ejemplo, de la entrada de nuevos grupos armados a los territorios ante los vacíos de poder que dejaron las antiguas FARC-EP y que no fueron llenados por el Estado, o la crisis migratoria que se agudizó con el paso de los años, que crearon condiciones cada vez más complejas para la implementación temprana de la paz y la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

70. Datos del CNMH.

5.3.2. Elementos de la gestión del Fondo que facilitaron el cumplimiento de objetivos y resultados

Es importante resaltar el papel de la ST como actor clave para el funcionamiento del Fondo y la consecución de resultados. De manera generalizada, se identifica que la ST tuvo un manejo profesional del Fondo por parte de un equipo cada vez más grande, institucionalizado y pertinente, vinculado con la mejora de las herramientas para evaluar los proyectos y mecanismos para facilitar un diálogo entre los diferentes actores durante la Fase I.

Todos los donantes resaltan que la ST estuvo atenta a sus solicitudes, permitió la alineación con las prioridades del Gobierno y facilitó espacios de diálogo y articulación dentro del Fondo y entre diferentes actores. En los hallazgos cualitativos se resalta su relacionamiento con los proyectos mediante su seguimiento y acompañamiento, aunque la percepción de este relacionamiento varía entre proyectos. En la Fase I la ST tenía un rol operativo enfocado en poner en marcha el mecanismo del Fondo. Sin embargo, tanto en las entrevistas como en la encuesta, los implementadores resaltan que la gestión de la ST no se limitó a ese rol operativo, sino que contribuyó a facilitar la consecución de resultados de los proyectos.

En la ventana SC el AG, tanto el PNUD como ONU Mujeres es visto como un actor que brindó un seguimiento y acompañamiento importante en temas administrativos y financieros, tales como el cumplimiento y seguimiento de los desembolsos, así como la resolución de dudas e inquietudes sobre los procesos. En la encuesta a implementadores se presentan valoraciones positivas frente a la gestión del AG para lograr algunos resultados, lo que ratifica la opinión positiva generalizada del ejercicio cualitativo. También se reconoce un fortalecimiento de las organizaciones. Por un lado, las OSC fortalecieron su red mediante el trabajo de armonización que se promueve desde el AG y la ST con encuentros entre varias organizaciones; por otro, las OSC obtuvieron herramientas de contratación y seguimiento por parte del AG, que les permiten participar en otros espacios con la comunidad internacional.

5.3.3. Promoción de la inclusión a través de los proyectos del Fondo

Los proyectos de la primera fase del Fondo incorporaron de manera transversal los enfoques de género, diferencial, de sostenibilidad ambiental y de derechos humanos. Esto se evidencia en la formulación de los proyectos a partir de sus objetivos, los documentos estratégicos y los respectivos informes de ejecución.

En la encuesta, los implementadores señalan que aplicaron al menos un (1) enfoque diferencial en su proyecto, siendo los más comunes el de igualdad de género con énfasis en garantizar derechos de las mujeres (43), étnico (39), y NNAJ (39) (ver Anexo 7. Resultados encuesta). Cabe indicar que un proyecto puede beneficiar a varias poblaciones. Al respecto, los datos de las bases del Fondo indican que el 58,3% (67) de los proyectos beneficiaban a la población general; el 21,8% (25) a las mujeres, aplicando el enfoque de género; el 7% (8) a población étnica y mujeres; el 6,1% (7) a NNAJ; el 4,3% (5) a población étnica; el 0,9% (1) al adulto mayor; el 0,9% (1) a mujeres y comunidad LGTBI; y el 0,9% (1) a mujeres, jóvenes y población étnica⁷¹.

71. Cabe resaltar que esta clasificación responde a la base de cobertura del Fondo de la Fase I.

En cuanto al **enfoque de género**, el Fondo logró una alineación y armonización de sus proyectos con los objetivos de la resolución del Consejo de Seguridad 1325 de 2000, principal marco para la implementación de este enfoque. Esta resolución alienta acciones para garantizar la representación de la mujer en todos los niveles de decisión, incluir la perspectiva de género y fomentar su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz, y promover el apoyo financiero, técnico y logístico a las actividades para fortalecer el enfoque de género. Específicamente, insta a que la negociación e implementación de acuerdos de paz tengan en cuenta: 1) las necesidades de las mujeres y niñas; 2) apoyar iniciativas de paz de las mujeres locales; y 3) garantizar la protección de los DDHH de las mujeres y niñas, y respetar el DIH y derechos de mujeres y niñas. Además, se pide garantizar la justicia y no impunidad frente a culpables de crímenes contra las mujeres y niñas, así como fomentar que en procesos de reincorporación se tengan en cuenta las necesidades de excombatientes mujeres y familiares a su cargo. Dicha alineación se materializó a través del fomento de la participación de mujeres y la protección de sus derechos. En este sentido, en algunos proyectos se identifican objetivos de fortalecimiento al liderazgo de las mujeres, criterios para su priorización, y apoyo a los escenarios de participación de las mujeres para cualificar su incidencia en la implementación del AF.

A partir de esta alineación, el enfoque de género fue priorizado a través de la definición de marcadores y presupuesto en la fase de formulación de proyectos. Se partió de la pretensión de que el 15% de los recursos de cada proyecto aprobado estuviera destinado a acciones con enfoque de género⁷².

Diversos implementadores señalan la rigurosidad del cumplimiento de los marcadores de género del Fondo (2a. Transversalización de Género y 2b. Acción Positiva)⁷³ para la aprobación de los proyectos. Esto se ve reflejado en algunos como el Barómetro y la Instancia de Mujeres, que realizan el monitoreo para su cumplimiento.

Se identifican, además, los siguientes resultados en la implementación de los proyectos:

1. Se promovió la protección de los derechos de las mujeres y de población sexual diversa a través de las capacitaciones a funcionarios de la Fuerza Pública. Población beneficiaria, implementadores y organizaciones aliadas del proceso, señalan una buena recepción y participación de hombres y mujeres de la Fuerza Pública en estos espacios, lo que derivó en una mayor sensibilización frente a VBG, tanto hacia mujeres como a población LGBT. Eso estuvo reforzado por un acompañamiento constante de organizaciones de mujeres y de población LGBT con fuerte presencia y legitimidad territorial, lo que generó más confianza en la población para denunciar VBG.
2. Se desarrollaron acciones puntuales de acceso a salud sexual y reproductiva para mujeres rurales. Esto permitió el traslado de información y servicios urbanos a zonas veredales con bajos niveles de acceso. En el proyecto Salud para la Paz hubo participación de mujeres y hombres en espacios de socialización y sensibilización frente a la importancia de estos servicios.

72. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Manual de Operaciones.

73. El 2a. se refiere al “potencial del proyecto para contribuir de manera significativa a la igualdad de género” y el 2b. a que “el objetivo principal del proyecto es avanzar en la igualdad de género”. Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Manual de Operaciones, Anexo 3.

3. Beneficiarias de algunos proyectos señalan un fortalecimiento de las redes de apoyo de mujeres, intra e intercomunitarias, gracias al encuentro alrededor de las actividades realizadas en algunos proyectos, que permitió poner en diálogo a mujeres que en otras situaciones no lo habrían tenido. También se fortaleció la presencia de redes de apoyo previamente existentes.
4. La indagación cualitativa evidenció que los resultados positivos de participación e inclusión del enfoque de género, así como el fortalecimiento de redes de apoyo de mujeres, son más frecuentes en los proyectos que se inscriben en iniciativas locales existentes. Cuando se vinculan organizaciones pensadas desde un enfoque de género (en su mayoría, organizaciones feministas) como implementadoras y/o aliadas de los procesos, esto resulta aún más evidente.
5. En la indagación cualitativa se identifica una participación activa de implementadoras mujeres para ambas ventanas de implementación, así como en las organizaciones aliadas y en las instancias del Gobierno. Esto evidencia dicho involucramiento en diferentes niveles de los proyectos financiados por el Fondo, que visibilizó el trabajo de las mujeres en temas de construcción de paz.
6. Los proyectos financiados apoyaron en liderazgos femeninos ya consolidados en los territorios, al tiempo que impulsaron el surgimiento de otros. Esto es positivo en la medida en que aprovecharon el conocimiento y la legitimidad de estos roles comunitarios. Sin embargo, para algunas beneficiarias representó una sobrecarga en las responsabilidades que las mujeres asumen, sin que disminuyan sus labores de cuidado y/o salariales.
7. A partir de algunos proyectos se evidencia una mayor disposición de las mujeres a trabajar en iniciativas comunitarias, así como una valoración positiva del rol de la mujer en estos espacios, como es el caso de proyectos productivos.
8. En otros proyectos hubo limitaciones en la participación de las mujeres por reticencia a ocupar espacios históricamente liderados por hombres. En comunidades indígenas, por ejemplo, fue difícil contar con facilitadoras mujeres para los proyectos. Se identificó que en los territorios persisten situaciones estructurales que afectan la participación de las mujeres⁷⁴ y mantienen patrones de estigmatización y discriminación a la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
9. Los aspectos culturales de algunos contextos territoriales dificultaron que la comunidad aceptara la sensibilización del enfoque de género. Eso hizo difícil trabajar temas de salud sexual, reproductiva y prevención de VBG en algunas comunidades. Una situación que pone de manifiesto la importancia de analizar barreras adicionales de participación en términos de un abordaje de la

74. Por lo general, las mujeres reportan mayores cargas en el trabajo doméstico y comunitario del cuidado, así como menores ingresos en relación con los hombres si cuentan con actividad laboral remunerada. Además, existen dificultades de movilidad debido a riesgos de seguridad, pocos recursos y/o ejercicios de control por parte de hombres en sus entornos cercanos.

interseccionalidad del género⁷⁵.

10. Las beneficiarias e implementadores consultados señalaron que existe una distancia entre la retórica del enfoque de género y el desarrollo cotidiano de las prácticas comunitarias, en las que prevalecen dinámicas de desigualdad. En este sentido, incluir indicadores centrados en medir la cantidad de mujeres⁷⁶ que participan en los proyectos, no fue suficiente para garantizar una representación activa y visible con capacidad transformadora de los roles de género en instancias comunitarias.
11. La implementación del enfoque de género para la Fase I estuvo contemplada como acciones afirmativas para fomentar la cantidad de mujeres participantes en los proyectos, en línea con la resolución 1325. No hubo un abordaje claro del género desde el trabajo con hombres y tampoco de inclusión de población LGBT.
12. Existieron falencias en el seguimiento a la manera en que se implementó el enfoque de género, pues los proyectos no reportaron cómo se realizó este proceso en la práctica y no hubo una revisión detallada de los resultados en este aspecto.

El Fondo contempló el enfoque de **sostenibilidad ambiental** como prioridad transversal para asegurar que no se dañara el ambiente en las diferentes intervenciones de la ERR. Si bien es un enfoque que desde el diseño resultó obligatorio incorporar (a través de un cuestionario en el documento de proyecto), fue también uno de los menos visibles en los objetivos y metas de los proyectos. En este sentido, no se observan hallazgos concretos que permitan afirmar su inclusión efectiva en las fases de ejecución y cierre de los proyectos. En la indagación cualitativa sí se registraron —en implementadores y población beneficiaria— acciones de mitigación de impacto ambiental de las actividades en algunos proyectos. Estas consistieron en uso de alternativas a los desechables para refrigerios y almuerzos, así como la compra de materiales y productos a nivel local. Se trató de una inclusión por iniciativa de los actores de los proyectos a nivel territorial, más que por unos lineamientos claros a seguir desde el Fondo.

Frente a la incorporación de otros enfoques, los proyectos financiados, además de llegar a mujeres y población con identidades de género diversas (enfoque de género), incidieron sobre población vulnerable (como grupos étnicos minoritarios, NNAJ y población víctima del conflicto), lo que contribuyó a cerrar las brechas de desigualdad que ha sostenido el conflicto. Se identificó que, en los proyectos ejecutados, se incluyeron a los NNAJ como estrategia de apropiación y sostenibilidad, a la vez que se contó con una alta participación de comunidades afrodescendientes e indígenas. También a través de los proyectos se buscó la generación de capacidades de gestión, liderazgo y desarrollo de jóvenes, comunidades campesinas y grupos poblacionales.

Sin embargo, los actores consultados señalan la necesidad de incluir un abordaje más profundo, que incluya el análisis de las brechas en estas poblaciones expuestas a vulnerabilidades estructurales y que atiendan de manera efectiva al **enfoque de acción sin daño**. Esta limitación pasó también por la

75. La interseccionalidad hace referencia a la agudización de la discriminación de género y sexual en razón de otros factores que particularizan su experiencia, tales como raza, clase social, pertenencia étnica, creencias religiosas, entre otras.

76. Si bien estos indicadores son propuestos por las entidades implementadoras, se alinean con los marcadores de género que establece el Fondo para la formulación y aprobación de los proyectos.

dificultad de establecer herramientas prácticas para incorporar los enfoques, y que tuviera en cuenta las diferencias culturales y territoriales, así como las características especiales de los diferentes grupos. El **enfoque de DDHH** fue incluido de manera transversal como prerrequisito a la consecución de la paz. Esto se evidencia en los proyectos a través de la inclusión de preceptos de los derechos de vida, integridad y seguridad, y la promoción de la participación e incidencia de mujeres y NNAJ. Proyectos muy puntuales, como la CEV, incluyen como marco de referencia los derechos humanos.

Finalmente, la inclusión de otros enfoques transversales (diferentes a los priorizados en la Fase I: género y sostenibilidad ambiental), no contaron con lineamientos claros para su implementación desde los requisitos de los proyectos. Las agencias del SNU y las OSC tienen una experiencia y lineamientos para la incorporación de estos enfoques, pero en el ejercicio cualitativo realizado no fue posible establecer acciones concretas que hayan contribuido al alcance de objetivos en materia de su inclusión.

5.4. Eficiencia

Indaga por el cumplimiento de los resultados y los objetivos propuestos con relación al uso de los recursos disponibles y las ventanas que implementó el Fondo. En esta línea, el criterio analiza la ejecución de los recursos aportados y su alineación con los propósitos planteados, además de ahondar en la implementación de la ventana del SNU y de SC, detallando sus principales ventajas y desventajas.

Principales hallazgos

- ◇ El Fondo fue eficiente en el uso de los recursos, el cual fue acorde a su planeación.
- ◇ Los proyectos financiados tuvieron énfasis en temas que no habrían recibido recursos si no hubiera sido por la financiación a través del Fondo.
- ◇ Aunque la mayoría de implementadores reportan una ejecución de su proyecto de acuerdo con lo planeado, algunos perciben oportunidades de mejora derivadas de un mejor instrumento de seguimiento, además de insuficiencia en la cantidad de recursos o tiempos de ejecución.
- ◇ La Fase I del Fondo implementó dos ventanas (de Sociedad Civil y del Sistema de Naciones Unidas) que se establecen como complementarias y necesarias. Ambas tienen buenos resultados generales.
- ◇ Los proyectos financiados por la ventana de SNU fueron eficientes en su ejecución, porque las agencias contaban con la experiencia y el reconocimiento nacional y territorial para ejecutar estos recursos, además de ser percibidas como transparentes. No obstante, cuando la ejecución fue interagencial, se abrieron oportunidades para la coordinación y su permanencia en el territorio.
- ◇ Los proyectos de la ventana de SC tuvieron un uso eficiente de los recursos, destacándose para ello el papel del PNUD como AG y el fortalecimiento de las capacidades de las OSC.
- ◇ Los proyectos de la ventana SC se enfocaron en territorios de alta afectación por el conflicto armado, priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y se enfocaron en temas que no habrían recibido financiación en ausencia del Fondo

5.4.1. Eficiencia en el uso de recursos

En primer lugar, el Fondo financió 115 proyectos por USD 87.702.003 aprobados. En particular, la Fase I destinó el 71,7% de los recursos aprobados (USD 62.893.385) a 30 proyectos de la ventana de SNU, y el 28,8% (USD 24.808.618) a 85 proyectos de la ventana de SC⁷⁷.

En segundo lugar, el Fondo fue eficiente en el uso de los recursos: se encontró que todos fueron ejecutados. Los resultados de la encuesta señalan que el 91,2% (52) del total de implementadores encuestados (57), considera que la organización o agencia con la que trabajó tuvo un uso adecuado de los recursos disponibles (ver Anexo 7. Resultados encuesta). Esto es respaldado por la evidencia cualitativa, la cual indica que los diferentes actores manifiestan un uso adecuado de los recursos. En el caso de la ventana de SC, los entrevistados reportaron que ejecutaron los proyectos de acuerdo con sus capacidades —involucrando en algunas ocasiones a la comunidad— de modo que no se desperdiciaron recursos. Por su parte, las agencias SNU utilizaron sus entidades para gestionar los recursos, al tiempo que algunas contrataron personal en territorio o aprovecharon la mano de obra de la comunidad.

En tercer lugar, los proyectos financiados tuvieron énfasis en temas que no habrían recibido recursos de no haber sido por la financiación a través del Fondo. Durante las entrevistas se menciona la puesta en marcha del SIVJNR y algunos elementos de la reincorporación, las cuales antes no contaban con financiación. También es el caso de pequeñas organizaciones de víctimas que pudieron participar en la Fase I a través de las convocatorias. Así mismo, proyectos como Manos a la Obra permitieron infraestructura veredal, que muchas veces carece de la financiación necesaria. Se destaca una planificación participativa para la identificación de necesidades entre comunidades y ejecutores de la SC, así como un uso eficiente de los recursos, que permitió en algunos casos hacer mejoras no contempladas en el presupuesto inicial.

En cuarto lugar, aunque la mayoría reporta una ejecución de acuerdo con lo planeado, algunos implementadores perciben oportunidades de mejora en el instrumento de monitoreo y seguimiento de la ST. Señalan, además, insuficiencia en la cantidad de recursos o tiempos de ejecución. De acuerdo con los hallazgos cualitativos, una vez el Fondo entregaba los recursos, hacía seguimiento a los proyectos de ambas ventanas a través de reportes trimestrales, los cuales fueron bien calificados por los implementadores. No obstante, algunos implementadores del SNU consideran que hubieran podido tener una mayor retroalimentación para recibir mejores lineamientos. Implementadores de ambas ventanas también consideran que, de haber contado con más recursos económicos o tiempo para la ejecución en lugares de difícil acceso y en el caso de la pandemia⁷⁸, hubieran podido implementar más acciones y haber mejorado sus resultados.

Por último, aunque los implementadores de la ventana SC formulan su presupuesto, algunos perciben que deberían tener mayor libertad para hacerle cambios sin la aprobación del Comité. También perciben que se debió dar continuidad (más financiación) a los proyectos.

77. El neto financiado fue de USD 86.766.465 y el total de gastos de USD 82.959.338. Los datos provienen de la base de cobertura del Fondo y el Informe Final 2020.

78. Cabe aclarar que el último proyecto aprobado en la primera fase data de diciembre de 2019, por lo que algunos proyectos no habían terminado cuando empezó la pandemia.

En quinto lugar, la Fase I implementó dos ventanas que se establecen como complementarias y necesarias. Ambas tuvieron buenos resultados generales. En particular, los actores entrevistados consideran que la ventana del SNU se concentró en proyectos del nivel nacional, mientras que la ventana de SC se orientó al territorio, siendo necesarios ambos enfoques para la ERR. A pesar de las diferencias entre ellas, los entrevistados perciben que los proyectos alcanzaron sus objetivos eficazmente y lograron la ejecución total de sus recursos.

Los proyectos de la ventana de SNU fueron eficientes en su ejecución, debido a que las agencias contaban con la experiencia y el reconocimiento nacional y territorial para ejecutar estos recursos. Además, cuando la ejecución fue interagencial, se abrieron oportunidades para la coordinación y su permanencia en el territorio. La evidencia cualitativa indica que la ventana de SNU estuvo compuesta por agencias percibidas como transparentes y que, acorde a sus implementadores, estaban pensadas para ejecutar proyectos y orientadas al logro de sus objetivos. Se destaca que en esta ventana hay proyectos donde la comunidad participa y la población beneficiaria indica que fue fortalecida con conocimientos que pueden aplicar en otros ámbitos de su cotidianidad. Por su parte, la evidencia cuantitativa indica una buena ejecución: a diciembre de 2020 solo había seis proyectos de esta ventana con una tasa de ejecución menor al promedio (no habían finalizado porque su aprobación fue posterior)⁷⁹. A pesar de lo anterior, los implementadores señalan que, cuando la ejecución fue interagencial, hubo dificultades en la coordinación del uso de recursos, debido a que cada agencia tenía sus propios procedimientos y consideraciones respecto a cómo deberían ser utilizados.

Finalmente, los proyectos de la ventana de SC tuvieron un uso eficiente de los recursos, destacándose para ello el papel del PNUD como AG y el fortalecimiento de las capacidades de las OSC. En esta línea, los datos cuantitativos indican que la única convocatoria con una tasa de ejecución menor al promedio de la ventana es la de desminado III (una de las últimas en salir y que a la fecha sigue en curso⁸⁰). La buena ejecución de los recursos en esta ventana se explica, en parte, por el seguimiento del PNUD como AG.

5.5. Impacto⁸¹

Este criterio estima la incidencia en macroprocesos en el contexto de consolidación de los territorios, a la vez que analiza el valor agregado de los proyectos financiados. Busca identificar la contribución del Fondo a su población beneficiaria desde el marco de resultados de los proyectos.

79. Los proyectos que no habían finalizado son: integración socioeconómica, fortalecimiento a la Defensoría del Pueblo, Instancia Especial de Mujeres, programa conjunto de Confianza y Paz, reincorporación en entornos productivos y Salud para la Paz II.

80. al promedio de la ventana es la de desminado III (una de las últimas en salir y que a la fecha sigue en curso)

81. Con la salvedad de que no es posible establecer causalidad en dicha contribución, en tanto no existe un mecanismo de medición de impacto dentro de los proyectos del Fondo que permita establecer tal relación. Los hallazgos representan indicios de impacto de los proyectos ligados a sus resultados concretos, mas no pretende señalar una relación unilateral entre las acciones del Fondo y los cambios mencionados.

Principales hallazgos

- ◇ Los proyectos con *enfoque institucional* permitieron la creación y el fortalecimiento de institucionalidad nacional para la implementación temprana del AF. Se destaca el fortalecimiento al SIVJNR, en particular la JEP y CEV, cuyo aparato institucional fue puesto en marcha gracias a la asesoría técnica, financiera y los recursos del Fondo.

- ◇ Los proyectos financiados por el Fondo tuvieron impactos a nivel personal (emocionales y de generación/afianzamiento de vínculos comunitarios); del entorno (infraestructura); y de las instituciones (capacidades).

- ◇ Impacto en percepciones positivas frente a la implementación del AF. Impacto positivo en la percepción de seguridad gracias a algunos proyectos.

- ◇ Los proyectos con enfoque institucional (fortalecimiento de instituciones nacionales) y territorial (infraestructura comunitaria y estrategias de desminado) generaron beneficios no solo a la población beneficiaria directa, sino extensibles al conjunto de la comunidad. Por su parte, las intervenciones de integración socioeconómica y reparaciones individuales a víctimas generaron un alcance limitado a población beneficiaria directa, en tanto fueron proyectos altamente focalizados a una población específica, generando unos beneficios económicos personales.

- ◇ La generación de impactos estuvo limitada por las condiciones territoriales, la facilidad de acceso a los territorios, el estado de seguridad, la naturaleza de los proyectos, los valores culturales y las condiciones ambientales.

- ◇ En términos de la gestión del Fondo, el principal valor agregado que contribuyó a los impactos de los proyectos fue poder ejecutar intervenciones que no se podían hacer desde el Gobierno, por limitaciones de tipo presupuestal, gerencial y político.

- ◇ El Fondo logró trabajar a nivel veredal y llegar a municipios aislados, con atenciones que antes no tenían por parte del Estado.

- ◇ El buen manejo de los recursos fue un elemento que contribuyó al impacto de los proyectos.

- ◇ Los proyectos de la Ventana SNU tuvieron incidencia en el fortalecimiento de institucionalidad para la implementación del AF.

- ◇ Los proyectos de la Ventana de SC permitieron el fortalecimiento de capacidades de OSC y su inclusión demuestra buenos índices de cumplimiento de resultados y capacidad de impacto.

- ◇ Se dio un fortalecimiento de las capacidades de las OSC, que se mantiene para nuevos proyectos e intervenciones que ellas quieran liderar/postular.

5.5.1. Impacto de los proyectos

En primera instancia, los proyectos con enfoque institucional permitieron la creación y el fortalecimiento de la institucionalidad nacional para la implementación temprana del AF. Se destaca el fortalecimiento al SIVJNR —en particular la JEP y CEV— cuyo aparato institucional fue puesto en marcha gracias a la asesoría técnica, financiera y los recursos del Fondo, debido a que el Estado no tenía la capacidad presupuestal, administrativa ni normativa suficiente para echarlos a andar durante la implementación temprana. Para la implementación del AF, esto significó un avance frente a la búsqueda de la satisfacción de los derechos de las víctimas, la rendición de cuentas por lo ocurrido, la garantía de la seguridad

jurídica de quienes participaran en el Sistema Integral y la garantía de la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto, para asegurar así la transición del conflicto armado a la paz⁸².

En segunda instancia, los proyectos con **enfoque territorial** tuvieron impactos a nivel personal (emocionales y de generación/afianzamiento de vínculos comunitarios); del entorno (infraestructura), y de las instituciones (capacidades), que se diferencian según el carácter de la intervención y las características de la población objetivo.

En los proyectos de convocatoria de víctimas y reparaciones individuales se destacó cómo las personas beneficiarias aprendieron a **tramitar sus emociones**, construyendo redes de apoyo familiares, organizativas y comunitarias para gestionar el dolor y hacer de él un motor de búsqueda y sanación (como las Cantaoras de Tumaco, una organización social que se consolida a partir de la convocatoria de víctimas). Así mismo, en la convocatoria PDET, los proyectos productivos y de interculturalidad promovieron **cambios en las relaciones comunitarias**, señalando la población beneficiaria mayor integración y respeto intra e intercomunitarios. Se suma la generación de ingresos comunitarios, como economías solidarias alrededor de huertas comunitarias indígenas. Con aportes del enfoque étnico, en la población joven se señala la valoración de la cultura ancestral y la sabiduría de los mayores.

Por su parte, las obras de infraestructura (Manos a la obra para la paz), además de mejorar el entorno, permitieron **unir a las comunidades** alrededor de esos espacios físicos (casetas comunitarias, centros de salud, polideportivos), que se mantuvieron como espacios de interacción aun después de finalizados los proyectos.

En este sentido, los impactos no solo fueron a nivel comunitario sino también **institucional**, donde se fortalecieron las capacidades de algunos funcionarios en el nivel local. Es el caso de la ERM en Anorí, donde se trabajó con entidades municipales fortaleciendo la ruta de atención para víctimas de minas antipersonal. Este fortalecimiento estuvo acompañado de capacitaciones a las administraciones municipales, lo que respondió de manera adecuada a identificar que no es suficiente con la creación de capacidades en las comunidades, sino que se necesita involucrar también a las administraciones municipales para la oferta de atención a la población, según sus distintas condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, esta capacidad instalada dependía de las capacidades del personal presente al momento de su implementación; por la ausencia de mecanismos de réplica y transferencia de conocimientos adecuados, fue altamente vulnerable a los cambios de personal en las entidades.

En tercera instancia, los proyectos con enfoque institucional (fortalecimiento de instituciones nacionales) y territorial (infraestructura comunitaria y estrategias de desminado), generaron beneficios no solo para la población beneficiaria directa, sino extensibles al conjunto de la comunidad⁸³. Estos beneficios se dieron bajo la premisa de que, en la medida en que existiera un ejercicio de interacción entre comunidades, entorno, excombatientes y víctimas, era posible apuntarle a un proceso que redundara en procesos de reconciliación.

82. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (2015) Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

83. No es posible medir los cambios en las condiciones y calidad de vida de las personas beneficiarias, teniendo en cuenta que el Fondo no contaba con su propia línea de base con indicadores para poder medir los cambios de percepción de su población beneficiaria de manera estadísticamente confiable.

Por su parte, las intervenciones de integración socioeconómica y reparaciones individuales a víctimas generaron un alcance limitado a población beneficiaria directa. Fueron proyectos altamente focalizados a una población específica, por lo que generaron unos beneficios económicos personales debido a la naturaleza misma de los proyectos. Aunque los implementadores de reparaciones a víctimas señalan que a través de la intervención del Fondo se logró generar una reparación integral y transformadora —no limitada a la entrega de recursos—, esto no genera “una transformación en el imaginario de la víctima frente a la política pública de víctimas” (Fragmento de entrevista, implementador OSC), que hace parte de las expectativas tanto de implementadores como de población beneficiaria.

En este sentido, desde el nivel de implementadores (OSC y SNU) existía la expectativa de que las acciones conjuntas con el Fondo tuvieran la capacidad de incidir en políticas públicas, articuladas con los objetivos particulares de las organizaciones y agencias, no necesariamente en línea con la agenda del Gobierno. Esta expectativa se cumplió en proyectos como “Agua y Saneamiento”, a través de planes de asistencia técnica dirigidos a fortalecer la administración en la política pública de agua y saneamiento en zona rural, y “Convocatoria de Víctimas”, donde a través de los proyectos fue posible empoderar a las víctimas y generar condiciones favorables para ellas. Los actores entrevistados resaltan que dicha incidencia en política pública fue promovida por el Fondo a través de incentivar a que los proyectos compartieran sus resultados y a coordinarse con otras intervenciones en mesas de trabajo y comités técnicos existentes.

A pesar de los impactos mencionados, se identifican algunos elementos que limitaron la generación de impacto por parte de los proyectos financiados por el Fondo:

- ◇ La participación de la población se vio reducida por las condiciones territoriales: dificultad de acceso y estado de seguridad. Esto se evidencia en los problemas que tenían algunas personas beneficiarias para llegar a los lugares donde se realizaban las actividades y las amenazas a la seguridad que constituyeron también una limitación para los equipos implementadores que, en muchos casos, debían estar a la espera de *luz verde* por parte de las comunidades, según la situación de seguridad en el territorio⁸⁴. Los desplazamientos se vieron afectados por condiciones climáticas y geográficas, como malas carreteras vulnerables a derrumbes, inundaciones y cierres viales.
- ◇ Algunos proyectos tenían barreras asociadas a su naturaleza (ej. hablar de desminado en zonas que todavía tienen presencia de grupos armados), que generaban desconfianza por parte de la población por miedo a represalias o estigmas de grupos armados en control territorial. A eso se suma el creciente número de asesinatos a líderes sociales que agudiza el miedo y, por ende, hace que disminuya la participación.
- ◇ Los valores culturales y creencias religiosas de la población representaron otras barreras para la generación de impactos. Trabajar el enfoque de género (especialmente en su componente de diversidad sexual en lógica con el derecho

84. Durante la Fase I ya no había presencia de las FARC en el territorio, pero persistía la lucha por el control territorial de otros actores del conflicto.

a ser y no sufrir discriminación), fue una apuesta compleja para los equipos implementadores. Sin embargo, esto no representó una barrera en todos los proyectos: se señala que algunas iniciativas se vinculan con saberes y valores culturales fuertemente arraigados, lo que hace que tengan un impacto más profundo en el tejido social y en su sostenibilidad.

- ◊ Las condiciones ambientales previas a la implementación de los proyectos limitaron su impacto. Este fue el caso de la contaminación del agua en comunidades cocaleras, que afectaba el impacto esperado por el proyecto que pretendía mejorar las condiciones del agua y el saneamiento básico de algunas comunidades.

5.5.2. Elementos de la gestión del Fondo que contribuyeron al impacto de los proyectos

El principal valor agregado de la gestión del Fondo fue poder ejecutar intervenciones que no se podían hacer desde el Gobierno, por limitaciones de tipo presupuestal, gerencial y político. Para los entrevistados, debido a las brechas de financiación del Estado colombiano, la creación del Fondo logró reunir bajo un mismo mecanismo diferentes recursos que pudieron apalancar y coordinar los objetivos nacionales de la ERR y la implementación temprana, con diferentes proyectos que sirvieron como punto de partida para la implementación del AF. En ese sentido, la gestión contribuyó al impacto de los proyectos, ya que funcionó como mecanismo estratégico para atender las necesidades y prioridades que requirió la implementación temprana. Lo anterior en la medida en que pudo, por un lado, canalizar recursos complementarios; y por otro, movilizar recursos rápidamente para apoyar la ERR. Gracias a este mecanismo, se pudieron financiar proyectos que dieron soluciones puntuales en temas prioritarios, como mecanismos judiciales y extrajudiciales, actos de reconciliación, el desminado humanitario, fortalecimiento de capacidades institucionales y reintegración de excombatientes.

El trabajar a nivel veredal permitió llegar a municipios olvidados con atenciones que antes no tenían por parte del Estado. Se reconoce un interés concreto del Fondo por la agencia de los actores territoriales:

“Hay una intencionalidad de construcción de conciencia crítica en el territorio de hacer que la gente se mueva, que plantee cosas. Es una construcción política, no electoral ni mucho menos; es de la gente en territorio”. (Fragmento de entrevista, implementador OSC)

Llegar a zonas a las que no habría sido posible hacerlo sin los recursos del Fondo tiene un impacto en la generación de esperanza alrededor de la implementación: el Fondo llegó con un mensaje de paz particular, lo que muchos señalan como el espíritu del proceso. Existió, además, un mensaje de unión que se reflejó en la coordinación misma que se daba dentro del mecanismo, lo que le dio un peso simbólico relevante para algunos de los actores entrevistados. Este fue el caso de proyectos tales como “Mi Futuro es Hoy”, “Convocatoria PDET” y “Manos a la Obra para la Paz”, destacados tanto por implementadores como por la población beneficiaria.

El buen manejo de los recursos, ligado a la flexibilidad en su desembolso y asignación cuando surgían eventos coyunturales, contribuyó al impacto de los proyectos. Esta garantía de que los recursos fueran

bien manejados fue positiva para que el Fondo, a medida que actuaba, fuera generando confianza en los cooperantes y aliados.

5.5.3. Elementos de las ventanas de implementación que contribuyen a la generación de impacto de los proyectos

El modelo de intervención del Fondo, a través de dos ventanas de implementación (SC y SNU), incidió en el impacto de los proyectos. En el caso de la ventana SC se identifican los siguientes elementos⁸⁵:

1. El fortalecimiento de las capacidades de las OSC para que no fueran únicamente ejecutoras de recursos sino parte central de las intervenciones y pudieran replicar el conocimiento adquirido en proyectos posteriores, fue un tema innovador y tuvo resultados positivos en su desarrollo. La caracterización previa que hizo el Fondo de las OSC fue rigurosa y permitió asegurarse de que fueran propuestas de calidad; para ello, resultó fundamental el acompañamiento que hizo la ST en el momento de formulación y retroalimentación de propuestas. Que los proyectos pasaran por el Fondo garantizó una mejora en la calidad de su diseño, teniendo en cuenta todo el proceso de revisión y aprobación, que incluía un visto bueno por parte del gobierno colombiano, calificación de las notas conceptuales y propuestas de proyecto por parte del Comité técnico y una aprobación final del Comité de Dirección⁸⁶. Una vez los proyectos eran aprobados, se destaca el papel del PNUD como AG, que acompañaba a las OSC en el seguimiento administrativo y operativo, dando así un fortalecimiento institucional y operacional para que fueran autosostenibles y autogestionadas.
2. Se evidenciaron mejores resultados cuando las OSC implementaron los proyectos, dado que contaban con un mayor conocimiento del territorio. Esto fue posible gracias a su alcance en lugares que difícilmente otras entidades y agencias podrían llegar, lo que generó inversión de recursos en los temas más prioritarios para las comunidades. Se logró mayor visibilización y trabajo por (y en) las comunidades, lo que permitió adquirir experiencia y seguir implementando proyectos con otros recursos teniendo mayor cobertura y ambición. Igualmente, se fortaleció su confianza pues se dio el paso de beneficiarios a aliados e implementadores en los proyectos financiados por el Fondo. Esto se relaciona con el impacto de los proyectos, dado que el porcentaje de avance de los indicadores para la Ventana de Sociedad Civil alcanza un 91,1%, mientras que los de la Ventana de Naciones Unidas llegan al 85,9%⁸⁷. (Ver. Anexo 6. Metodología cuantitativa y análisis)
3. De igual forma, el 78% de los implementadores de las OSC encuestados señalan

85. De los 23 proyectos seleccionados para la evaluación, 9 son de la Ventana de SC. 8 tuvieron al PNUD como AG y 1 a ONU Mujeres.

86. Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (2016). Manual de Operaciones.

87. En todo caso, al ser los indicadores construidos por cada proyecto en la Fase I, estos porcentajes de avance no son un reflejo final del impacto alcanzado por las intervenciones. Esto en la medida en que no es posible establecer proporcionalidad de los objetivos propuestos entre los distintos proyectos evaluados. Estos datos provienen de la base de Caspio (seguimiento trimestral del Fondo).

que su proyecto tuvo todos los efectos esperados (resultado que se mantiene en los proyectos donde PNUD es el AG). Cuando se les preguntó si el proyecto implementado había tenido efectos no esperados, 20 implementadores de OSC (62,5%) y 18 con agente gestor PNUD (64,3%), señalaron que sí y que habían sido positivos. Solo siete (7) implementadores de las OSC que tienen al PNUD como AG no identifican efectos inesperados positivos. (Ver Anexo 7. Resultados encuesta)

4. El trabajo en conjunto de las OSC, la creación de vínculos y su propósito común, permitió la articulación de actores y estrategias para la incidencia en política pública. En este sentido, los proyectos se insertaron en un conjunto, pues sus resultados estaban conectados con los de otros. Esta articulación se logró a partir de las redes comunitarias y la planeación conjunta entre las organizaciones con el fin de generar transformaciones en sus territorios.
5. Hubo una generación de confianza de las comunidades en el buen uso de recursos cuando fueron ejecutados por las OSC. Los recursos rendían más y fue posible tener un mayor impacto. A esto se refieren algunos por “capital social” y construcción de confianza, como impactos de este fortalecimiento en las OSC. Eso impactó la forma tradicional en que han sido manejados los recursos del centro a las regiones, imponiendo la agenda y su lógica de uso. Además, su participación permitió llevar de manera más concreta un mensaje de paz a los territorios, que era uno de los objetivos de la financiación del Fondo.

Se destacan los siguientes elementos de la **ventana de SNU** que incidieron en el impacto de los proyectos:

1. Los proyectos de esta ventana se enfocaron en la implementación de la ERR a través del aparataje institucional que se estaba consolidando. Esta estrategia resultó pertinente y tuvo impactos positivos para llegar con un mensaje rápido de implementación a los territorios; de esta manera, se abrieron caminos para otros proyectos de una lógica más procesual.
2. A nivel del trabajo territorial, fue posible asegurar un acompañamiento territorial permanente con las agencias del SNU que tenían una presencia territorial consolidada previamente. Gracias a la experiencia de algunas agencias, se avanzó en materia de gestión del conocimiento (materiales y metodologías para trabajar enfoques diferenciales), que pueden llegar a tener impactos significativos en el largo plazo.
3. La implementación interagencial permitió un mayor impacto en la ERR, al apoyarse en la combinación de experiencia de cada agencia. Esto fue útil cuando se necesitó llegar de manera rápida a los territorios y el tiempo representaba una limitación para la capacitación y creación de capacidades institucionales. También generó un valor agregado al trabajar desde muchos ámbitos y frentes

en un mismo proyecto, tratando de abordar la construcción de paz como un problema sistémico. Esto evitó el desgaste de la comunidad y potencializó los resultados de los proyectos.

4. La implementación interagencial grande, de seis agencias⁸⁸, era ambiciosa y compleja, pero daba resultados por el hecho de abordar un problema desde distintas miradas y la experiencia de cada agencia. En los actores involucrados, quedó la sensación de que el Fondo dejó de apostarle a una implementación de esta magnitud por la complejidad y el uso de recursos, cuando, en realidad, no parece generar sobrecostos y sí beneficios de articulación y robustez de los proyectos.
5. Ambas ventanas son igual de importantes para el alcance de objetivos del Fondo y para lograr impactos de manera diferenciada. Hay una complementariedad de trabajo, pero también de impactos, en una visión totalizante de las acciones necesarias para la implementación del AF.

5.6. Sostenibilidad

Este criterio hace referencia a la apropiación de los resultados y la capacidad instalada que permite dar continuidad o replicar los beneficios obtenidos de las intervenciones realizadas por el Fondo.

Principales hallazgos

- ◇ La primera Fase del Fondo no evidenció la existencia de una estrategia de sostenibilidad que respondiera a las diferencias en la naturaleza de los proyectos.
- ◇ La articulación con el Gobierno en la creación de los mecanismos para implementar el AF —como la JEP, la CEV o la UBPD— arrojó resultados positivos que se han sostenido en el tiempo.
- ◇ Desde el Fondo no se aseguró que los proyectos contemplaran una estrategia de entrada y de salida de los territorios.
- ◇ La dificultad para lograr el involucramiento de los actores institucionales, principalmente del nivel local, ha limitado la sostenibilidad.
- ◇ Hizo falta mayor involucramiento de la población beneficiaria y el fomento de capacidades en los proyectos.
- ◇ El Fondo realizó un ejercicio de aprendizaje y mejora continua de sus procesos internos, con el fin de establecer la manera más adecuada de abordar el doble reto de llevar a cabo una ERR y diseñar un mecanismo acorde a las necesidades del país.
- ◇ Durante la Fase I, el Fondo no contó con una estrategia de gestión del conocimiento consolidada y unificada que conocieran los demás actores. Si bien contó con mecanismos para la sistematización de la experiencia, estos no estuvieron encaminados a mejorar los procesos internos de los proyectos, ni a la identificación y socialización temprana de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

88. Este fue el caso del proyecto Confianza y Paz, implementado por FAO, PMA, PNUD, ONU Mujeres, UNICEF y ACNUR.

-
- ◊ En los proyectos de la ventana SC, la relación directa y estrecha que mantienen las OSC con los demás actores del territorio les permitió formular proyectos acordes con las necesidades y características de las comunidades locales; establecer alianzas de colaboración con otros actores, y darle continuidad a sus actividades aún en situaciones de crisis. Eso deriva en resultados que tienden a ser sostenibles.
-

El Fondo realizó un ejercicio de aprendizaje y mejora continua de sus procesos internos, con el fin de establecer la manera más adecuada de abordar el doble reto de acompañar la ERR y diseñar un mecanismo acorde a las necesidades estructurales del país. De acuerdo con todos los actores del nivel nacional consultados, esta preocupación le permitió convertirse en un mecanismo útil para contribuir a la implementación del AF, de una manera ágil y eficiente. El Fondo se ha consolidado como un mecanismo importante dentro del proceso que está viviendo el país, a la vez que mantiene viva la esperanza de la paz en los territorios a pesar de los retos que ha planteado el contexto, durante y después de terminada la Fase I.

Los ejercicios de mejora llevados a cabo en el Fondo son evidentes al hacer un balance general de sus actuaciones y sirvieron de insumo para la priorización, ejecución y seguimiento de los proyectos de la segunda fase. Sin embargo, durante la Fase I no existió un mecanismo que garantizara la sostenibilidad de los resultados de los proyectos financiados y los diferentes actores consultados tienen la percepción de que una de las falencias más importantes del Fondo tiene que ver con este punto.

5.6.1. Factores que incidieron en la sostenibilidad de los proyectos del Fondo

Como primer punto, la Fase I del Fondo no contempló una estrategia de sostenibilidad que respondiera a las diferencias en la naturaleza de los proyectos. Si bien se incluyó en los requisitos de aprobación de los proyectos un aparte específico donde se debía plantear la sostenibilidad de sus resultados, en el ejercicio cualitativo se identificó que este requerimiento no se materializó. Frente a esto, existen contradicciones en las percepciones de diferentes actores. Según la versión de los implementadores, tanto la indagación cuantitativa como la cualitativa apunta a que los proyectos incluyeron estrategias de sostenibilidad y mejoramiento continuo de procesos: casi la totalidad de los implementadores que respondieron la encuesta consideran que “el proyecto fue formulado para que sus resultados fueran sostenibles” (100% en los implementadores de la ventana de SC y 96% en los implementadores de SNU), y las tendencias con relación a la probabilidad de que los resultados obtenidos se mantengan en el tiempo fueron muy similares (ver Anexo 7. Resultados encuesta). Sin embargo, frente a esta postura de los implementadores, la población beneficiaria consultada refiere que no ha habido sostenibilidad de los procesos y, en algunas oportunidades, no recuerdan la intervención o los implementadores.

La necesidad de sostenibilidad de los proyectos varía dependiendo de su naturaleza. Algunas intervenciones apoyadas dentro de la ERR no requerían ser sostenibles, sino atender a necesidades apremiantes dentro de una situación coyuntural. Sin embargo, los proyectos que respondieron al objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades más afectadas por el conflicto (servicios básicos de salud y agua, infraestructura comunitaria), como una manera de incentivar la confianza en el proceso, garantizar la presencia de la institucionalidad en los territorios y generar las condiciones para

la consolidación de la paz, requerían que sus resultados fueran sostenibles en el tiempo⁸⁹.

Los proyectos con enfoque institucional son una excepción a estas limitaciones. La articulación con el Estado en la creación y/o fortalecimiento de los mecanismos para la implementación del AF (como JEP, CEV, CSIVI, Barómetro, CEPDIPO y UBPD⁹⁰), arrojó resultados positivos que se han sostenido en el tiempo: quedaron bajo la responsabilidad de las entidades del Estado que, durante el proceso, desarrollaron capacidades para continuar y asumir los procesos iniciados.

En segundo lugar, los proyectos no contemplaron una estrategia de entrada y salida de los territorios. En un primer momento, ante la necesidad de actuar de manera inmediata, el Fondo aprobó algunos proyectos que no necesariamente estaban alineados con los términos de implementación de paz establecidos en el AF, sino que los organismos postulantes adecuaron sus iniciativas previas para poder aplicar a las convocatorias. Esto resultó en una atomización de proyectos desagregados en el territorio y con una gran multiplicidad de objetivos que, si bien estaban encaminados a atender necesidades de las poblaciones más vulneradas, no respondían a una estrategia coherente que hiciera sostenibles los resultados de las intervenciones en línea con la implementación del AF. También se evidenció la dificultad para encontrar en los territorios población beneficiaria o aliados que dieran cuenta de los procesos apenas unos años después de su implementación. Se reconoce que, en muchos casos, esto obedece a la alta migración interna histórica del país y las condiciones adversas de seguridad en algunas regiones.

En general, la iniciativa y responsabilidad de garantizar la sostenibilidad de los resultados de las intervenciones quedó en manos de los implementadores, más que responder a una directriz clara del Fondo, cosa que algunos proyectos lograron gracias a la presencia territorial de las entidades implementadoras y/o su capacidad de financiación externa.

En tercer lugar, se halló que el involucramiento de diferentes actores en el nivel territorial, incidió en la sostenibilidad de los proyectos.

- ◊ Para implementadores y población beneficiaria, la falta de involucramiento de las administraciones locales fue la mayor dificultad para lograr la sostenibilidad de los resultados. A pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido, el compromiso de los gobiernos locales está limitado por las agendas de gobierno, la afinidad política de la administración de turno y la falta de continuidad de los funcionarios.
- ◊ Una excepción de esta dificultad son los procesos de articulación de entidades institucionales en el nivel territorial, las cuales se han mantenido en el tiempo. Un ejemplo es el acompañamiento y fortalecimiento a la Mesa del Agua de Tumaco (Agua y saneamiento de UNICEF), que logró reforzar la implementación de una política pública de territorio y fortalecer institucionalmente el municipio

89. Por ejemplo, proyectos dirigidos a la reparación de víctimas y reincorporación de excombatientes debían contemplar acciones de rehabilitación económica acompañadas de medidas sostenibles para garantizar su integridad.

90. Dentro del enfoque institucional también se desarrolló el proyecto de fortalecimiento de capacidades de la Procuraduría como garantía a víctimas. Sin embargo, no se incluye en el análisis, pues no hizo parte de la muestra seleccionada para esta evaluación. Adicionalmente, es necesario señalar que también hubo fortalecimiento institucional en la creación de la ART, 10 PDET y 4 PATR, pero en proyectos de enfoque territorial, razón por la cual tampoco hacen parte de este grupo de afirmaciones.

a partir de la articulación de actores institucionales, cooperación y organismos de control ambiental.

- ◊ El involucramiento de aliados (organizaciones, entidades estatales y representantes del sector privado del territorio) en el proceso, se facilitó en los proyectos de la ventana OSC. La estrecha relación que mantenían las OSC con los territorios gracias a su trabajo continuo y su reconocimiento en el nivel local, contribuyó a mantener la influencia de sus acciones aún en condiciones de crisis, como el confinamiento en 2020 o las situaciones de orden público críticas, durante las cuales las redes locales que habían consolidado, sirvieron como apoyo para la comunicación con su población beneficiaria.

“Siempre les decimos a estas entidades que vienen de afuera: nosotras somos de la comunidad y permaneceremos con el tiempo; a medida que hacemos nuestro trabajo un alcalde pasa, una gobernación pasa, un presidente pasa, pero la base social que está dentro de las organizaciones nunca va a pasar. Así sea que cambie de presidenta o que cambie toda la junta directiva, las organizaciones se sostienen en los territorios. Nosotras siempre hemos tenido ese lema, parte de nuestra resistencia ante los conflictos es permanecer en el territorio, seguir y seguir en lo que sabemos hacer”. (Fragmento de entrevista, Beneficiario de OSC)

El involucramiento de la población beneficiaria y el fomento de capacidades incide en la sostenibilidad de los procesos y sus resultados. Este es un aspecto sobre el que todos los actores consultados hacen énfasis para obtener resultados sostenibles, pese a lo cual no se evidenció como práctica central en las acciones de los proyectos. Mientras que la encuesta cuantitativa arrojó que, de acuerdo con la percepción de los implementadores, la población beneficiaria tuvo una alta participación en las distintas fases del proyecto (siendo más alta la calificación para la ventana OSC) (Ver Anexo 7. Resultados encuesta), la indagación cualitativa mostró que, en la mayoría de los proyectos analizados, la participación de las comunidades estuvo centrada en identificar la necesidad a ser solventada y en conformar comités de mantenimiento y veedurías, que no se han mantenido en el tiempo.

5.6.2. Gestión del conocimiento

Durante su primera fase, el Fondo no contó con una estrategia de gestión del conocimiento consolidada y unificada que conocieran los demás actores. Desde un primer momento, se tuvo en cuenta la importancia de sistematizar y tener una memoria del proceso que pudiera nutrir futuras experiencias y, en concordancia, se ha hecho un trabajo juicioso y detallado. Desde los primeros momentos el Fondo contó con un sistema de seguimiento que contemplaba informes trimestrales y anuales de los proyectos implementados, que fue robustecido y consolidado durante la primera fase.

Sin embargo, más allá del diligenciamiento de un reporte en una plataforma a partir del cual el Fondo generaba los respectivos informes, las misiones y las reuniones con los implementadores —que servían como mecanismo de seguimiento al avance y los resultados de los proyectos—, los implementadores no recibieron una directriz clara para la sistematización de los resultados dirigida a mejorar los procesos. Estos actores manifestaron que no existió retroalimentación de los reportes enviados ni se implementaron estrategias para compartir buenas prácticas y aprendizajes entre los diferentes proyectos, con el fin de fortalecer sus acciones.

Además, tanto para donantes como para implementadores, la ausencia de un requerimiento sobre evaluaciones finales en los proyectos y las pocas que se han realizado por iniciativa de estos, constituye un vacío importante de información para recoger aprendizajes y factores de éxito que puedan aportar a los proyectos de las siguientes fases o de procesos similares. A esto se suman la ausencia, desde (los implementadores) de bases de datos con información de contacto de la población beneficiaria y las falencias de la sistematización detallada y unificada para el seguimiento de los procesos durante gran parte de la primera fase.

Estas debilidades de la gestión del conocimiento fueron parcialmente solventadas por la experticia en la implementación de proyectos que tienen las agencias del SNU implementadoras y gestoras, que consideran estos procesos de seguimiento como claves en su actuación. Por eso, en muchos casos, las agencias incorporaron este ítem en sus proyectos. Además, los implementadores de la ventana SC reconocen el acompañamiento que hizo el AG para fortalecer los procesos de seguimiento y gestión del conocimiento de las OSC y resaltan la ventaja que tienen para recolectar y sistematizar información, al estar en comunicación constante con el territorio. De acuerdo con la encuesta cuantitativa aplicada a los implementadores, todos excepto uno (1) contaron con un sistema de monitoreo y seguimiento en su proyecto. Además, el 79% incluyó la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas para procesos futuros. Cabe indicar que dos (2) implementadores que incluyeron estas prácticas consideran que no utilizaron dicha información para mejorar los proyectos y resultados en el corto plazo, mientras que uno (1) no sabe sobre su uso. (Ver Anexo 7. Resultados encuesta)

Sin embargo, durante su primera fase, el Fondo no recogió estas iniciativas y por eso no es posible comparar y contrastar los mecanismos utilizados por los diferentes implementadores. Además, al no estar unificado el proceso, es posible que se hayan perdido insumos importantes en la recolección de la experiencia, así como la oportunidad de emplear los insumos de los proyectos, en tiempo real, para apuntar al logro de resultados que fueran sostenibles.

ABORDAJE SISTÉMICO AL PROCESO DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DEL FONDO



6. Abordaje sistémico al proceso de gestión del conocimiento del Fondo

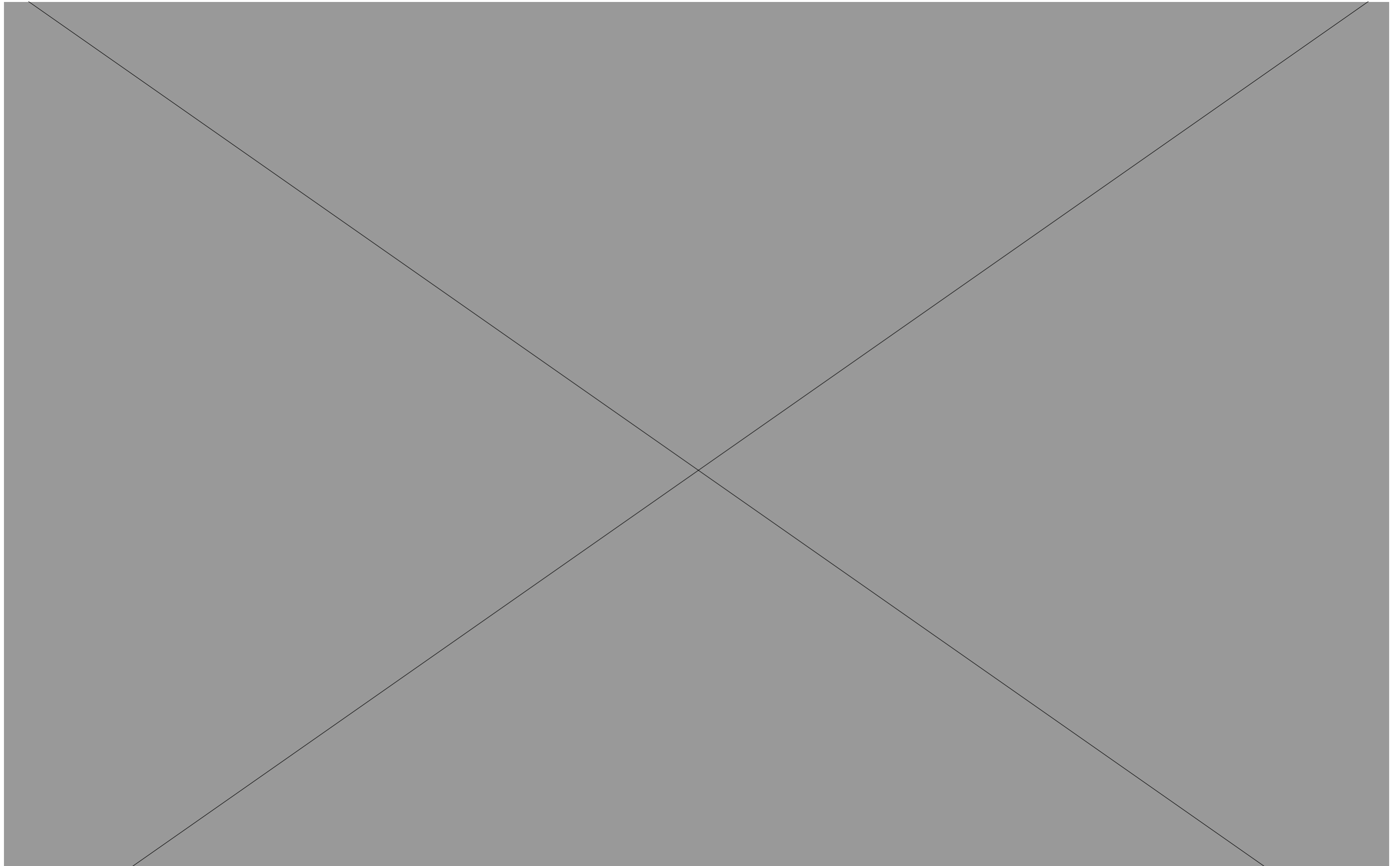
Como parte del ejercicio evaluativo y fundamentalmente del proceso de gestión de conocimiento del Fondo, se aplicó la metodología de abordaje sistémico⁹¹ para comprender los aciertos, oportunidades de mejora y lecciones aprendidas en su gestión. Esto con el fin de entender las interrelaciones y construir entendimientos que vayan más allá del pensamiento lineal y causal. Esta metodología, además de permitir la identificación de Teorías de Contexto (¿cómo funciona actualmente el sistema?), permite construir Teorías de Cambio (¿cuáles son los puntos de apalancamiento para generar cambios en el sistema?), y Teorías de Acción (¿qué acciones se deben priorizar para lograr transformaciones?). Además, se basa en el diálogo como proceso de construcción de comprensiones colectivas de estos contextos.

A partir del ejercicio de diálogo y trabajo colectivo fue posible establecer cinco regiones temáticas para el mapa: (I) Modelo de gobernanza: analiza como el Fondo fue un mecanismo fuerte de coordinación y articulación que permitió orientar la financiación de proyectos hacia iniciativas que garantizaron con una financiación estable a temas centrales del AF. (II) Asignación y manejo de recursos: elementos correspondientes a la pertinencia del Fondo para complementar las brechas de financiación que el Gobierno tenía en el momento de impulsar la implementación del AF. (III) Gestión de proyectos: analiza la implementación de las iniciativas del Fondo. (IV) Ventana SC y el AG: identifica los elementos que permitieron desarrollar un modelo con enfoque territorial en la implementación de proyectos. (V) Sostenibilidad: contiene elementos sobre la incompatibilidad de la estrategia de sostenibilidad y la respuesta rápida adoptada por el Gobierno Nacional.

Esta agrupación temática no aborda la totalidad de elementos asociados a la gestión del Fondo. Las regiones del Mapa muestran dónde se concentraron la mayoría de los hallazgos en materia de lecciones aprendidas (círculos rojos), oportunidades de mejora (círculos amarillos) y aciertos (círculos verdes), en la presente evaluación. También se presentan tres puntos de luz (círculos con borde naranja). Las líneas continuas señalan las relaciones de reciprocidad en el sistema, mientras que las líneas punteadas señalan relaciones de tensión u oposición. En el Anexo 13 se presenta el ejercicio completo del mapa sistémico, con la narrativa de cada una de las cinco regiones y, por último, el ejercicio de análisis para los puntos de apalancamiento del sistema.

91. La Fundación Ideas para la Paz, desde hace cuatro años, ha venido trabajando de la mano con Humanity United en la apropiación del enfoque y la metodología sistémica para procesos organizacionales, de investigación, acción y evaluación.

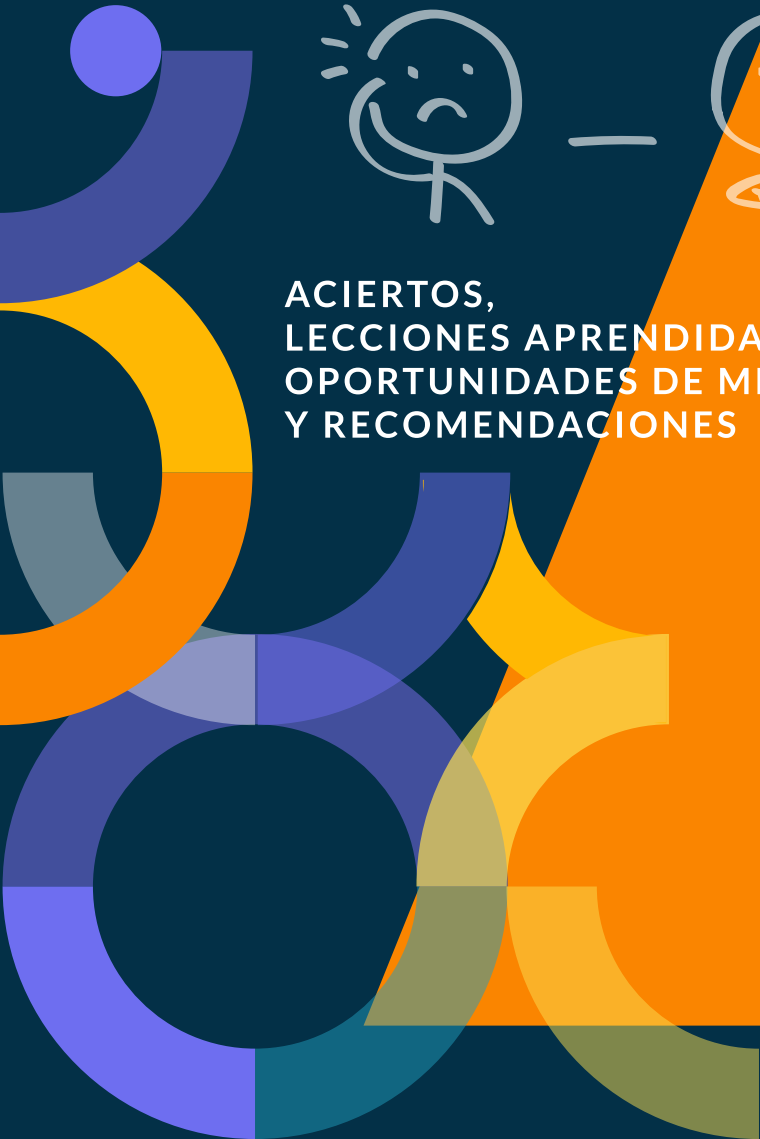
Mapa 1. Aproximación sistémica al proceso de gestión de conocimiento del Fondo



Fuente: Elaboración FIP (Ver Anexo 13. Aproximación sistémica al proceso de gestión de conocimiento del Fondo)



ACIERTOS,
LECCIONES APRENDIDAS,
OPORTUNIDADES DE MEJORA
Y RECOMENDACIONES



7. Aciertos, lecciones aprendidas, oportunidades de mejora y recomendaciones

En este capítulo se presentan los aciertos, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora identificados en la operación de la Fase I del Fondo, así como recomendaciones para adoptar en las siguientes fases⁹². A pesar de que los hallazgos fueron organizados según los criterios de evaluación, su balance general trasciende estos criterios específicos y hace que resulten transversales. Por eso, serán presentados por temas generales y no por los mencionados criterios.

7.1. Aciertos

El Fondo logró ser, durante el periodo que comprende esta evaluación, una instancia de articulación y alineación de las prioridades de la comunidad internacional y el Gobierno Nacional en materia de la ERR y las necesidades propias de la implementación temprana del AF. Su modelo de gobernanza permitió una toma de decisiones diligente y coordinada en la priorización, financiación e implementación de proyectos prioritarios. Además, cumplió con el objetivo de movilizar y coordinar la financiación de intervenciones estratégicas para la implementación temprana del AF a partir de un uso eficiente y transparente de los recursos, lo que generó confianza en los donantes y, en general, en la comunidad internacional. Gracias a ello, se ha mantenido una inversión constante y la contribución de donantes no tradicionales en el país.

La flexibilidad que adoptó el Fondo —a nuestro juicio una de las más estratégicas para responder a las necesidades emergentes de una situación de gran relevancia para la historia del país— permitió tomar decisiones rápidas y ágiles de financiamiento para resolver las necesidades más urgentes de la implementación temprana del AF y, al mismo tiempo, ser capaz de ajustarse a nuevas necesidades del contexto. En particular, la flexibilidad administrativa en la transferencia de recursos a los implementadores facilitó la implementación de los proyectos.

La rápida definición de líneas estratégicas y proyectos contribuyó a generar victorias tempranas para mejorar la confianza en el AF, lo cual no hubiera sido posible solo con las condiciones y capacidades propias del gobierno colombiano. Las acciones de respuesta rápida llevadas a cabo por el Fondo aumentaron la confianza en el proceso de paz, pues llegaron a poblaciones históricamente olvidadas y afectadas por el conflicto. Estos avances, sin embargo, se diluyeron en el tiempo, al no contar con el respaldo de acciones contundentes desde el Gobierno Nacional para la consolidación de la paz en los territorios.

El Fondo contribuyó a la puesta en funcionamiento de instancias clave para la implementación del AF —JEP y CEV, por ejemplo—, reconociendo las limitaciones operativas del Gobierno Nacional para ponerlas en marcha en el corto tiempo en que se requería.

Los proyectos financiados por el Fondo beneficiaron a las poblaciones más vulneradas y afectadas por el conflicto. Estos tuvieron énfasis en los territorios PDET así como incidencia en mujeres, población

92. Este capítulo se complementa con las sesiones de trabajo realizadas con la ST y el equipo de la ventana SC en el marco del ejercicio sistémico, pero no se limita a los temas abordados en dichas sesiones.

con identidad de género diversa, grupos étnicos minoritarios, víctimas del conflicto, NNAJ, entre otros, gracias a la incorporación, desde su formulación, de enfoques diferenciales, ambiental y de derechos humanos. Las acciones implementadas tuvieron efectos (directos e indirectos) a nivel personal y comunitario, entre los que se destacan la generación y afianzamiento de vínculos sociales, fomento y fortalecimiento de capacidades, atención de necesidades básicas, aumento de la participación de mujeres en instancias comunitarias y mejoramiento de la percepción de la implementación del AF.

Finalmente, las dos ventanas de implementación aportaron diferentes tipos de beneficios en la implementación de los proyectos. Por una parte, la experiencia y trayectoria de las agencias del SNU brindó solidez y confianza a los proyectos financiados y permitió una llegada rápida y efectiva a los territorios. También el fortalecimiento de capacidades en instancias del nivel nacional que lo requerían. La inclusión de la ventana de SC facilitó diagnósticos acertados de las necesidades de los territorios, la comunicación directa con las comunidades más afectadas por el conflicto y permitió enviar el mensaje a las organizaciones sociales del territorio que también había cabida para ellas en la implementación del AF. El acompañamiento del AG facilitó el cumplimiento de los estándares necesarios para este tipo de intervenciones, a la vez que fomentó y fortaleció capacidades organizativas, administrativas y de gestión de las OSC.

7.2. Lecciones aprendidas

El Fondo ha desarrollado procesos de **aprendizaje y mejora interna** que le han permitido hacer más fluidos sus procesos y optimizar los resultados. Entre ellos, se han fortalecido sus mecanismos de seguimiento, la sistematización de proyectos y experiencias, y la gestión del conocimiento. Estos cambios se han venido realizando desde la Fase I y con más contundencia en la Fase II. Aunque los resultados no fueron evidentes para los actores que hicieron parte de la primera fase, los cambios incorporados tienen el potencial de generar una mayor confianza e involucramiento en estos procesos entre los implementadores, así como información de calidad para la socialización periódica y general de la experiencia y el mejoramiento de los procesos y resultados en las fases posteriores.

En la ventana SNU se evidencia que el Fondo financió **proyectos atomizados y desagregados**, propuestos desde la experticia y visión de las necesidades del país por parte de las distintas agencias SNU. En un segundo momento de la Fase I, se realizó un análisis de las propuestas y su contribución a los procesos ya iniciados y a los objetivos y alcances del Fondo, para realizar una priorización y aprobación dentro de las líneas de acción focalizadas. A pesar de estos correctivos, aún se puede fortalecer un direccionamiento programático claro, particularmente de parte del Gobierno Nacional.

Ha hecho falta promover el diálogo entre las agencias SNU presentes en los territorios y/o desarrollando implementación interagencial, para llegar con proyectos más consolidados y articulados a los territorios. Para lograrlo, aparece como lección aprendida la necesidad de tener una claridad en cuanto a los presupuestos y responsabilidades dentro del trabajo interagencial.

En la primera Fase había **ausencia de dos grupos importantes**: por un lado, algunas entidades institucionales relevantes para la implementación del AF aún estaban en construcción, lo que no permitía este diálogo fortalecido con ciertas entidades estatales; por otro, no hubo una representación

de la SC en las esferas de decisión del Fondo, únicamente en lo relativo a sus proyectos particulares. Pese a lo anterior, en la Fase I se evidenció un interés de fortalecer la ventana SC ante los resultados positivos arrojados y las potencialidades que demostró frente a la participación y articulación con las organizaciones. En la Fase II el Fondo ha vinculado un mayor número de OSC a los proyectos (no necesariamente con más recursos), y fortalecido el acompañamiento del AG frente a la importancia de que las organizaciones rindan cuentas.

En materia de **sostenibilidad**, se encuentra que la primera fase del Fondo no contempló una estrategia clara para asegurarla debido a que el mecanismo se creó, en un primer momento, para darle un impulso a la ERR y a la implementación temprana del AF, apoyando intervenciones puntuales que no necesariamente requerían ser sostenibles. Esta visión ha sido ajustada en las posteriores intervenciones del Fondo, que sí buscan impactos más duraderos. Sin embargo, todavía se requiere una estrategia que asegure el compromiso de diferentes actores para la sostenibilidad de los resultados obtenidos en los proyectos.

En el nivel territorial existieron limitaciones que dificultaron el **involucramiento de las autoridades locales** en las iniciativas. La razón principal se debe a las altas expectativas que tenían las autoridades en la recepción y el manejo de recursos, pues asociaron al Fondo solamente como una fuente de financiación y no como un aliado estratégico para implementar el AF. Es importante reconocer que estas altas expectativas pudieron ser generadas por la poca capacidad económica con la que cuentan los municipios en los que el Fondo ejecutó sus proyectos. Surge la oportunidad de involucrarse a través de otros mecanismos que no impliquen desembolso de recursos, lo que se vincula con la oportunidad de mejora general de asegurar mayor compromiso por parte del Gobierno en la implementación y continuidad de las iniciativas del Fondo. Este compromiso permitiría fortalecer la ya reconocida confianza que genera el Fondo para la inversión de cooperantes internacionales.

Finalmente, el Fondo se encuentra reformulando la manera en que se debe abordar e implementar el **enfoque de género** para las siguientes fases. Durante la primera fase se contempló la inclusión de un porcentaje de los recursos para abordar el enfoque de género (15%), pero no se realizó un seguimiento a la manera en que se aplicó. Las medidas emprendidas se leen como un primer paso para la inclusión de la igualdad de género, pero insuficientes para las siguientes fases de intervención. En la actualidad, está en curso un proceso de reformulación del marcador de género y se están revaluando los lineamientos dictados por el Fondo y los requisitos que se deben exigir a los implementadores en este sentido.

7.2.1. Evaluación Medio Término

Esta sección presenta las lecciones aprendidas frente a la implementación de las recomendaciones de la Evaluación de Medio Término, con el objetivo de identificar aquellas acciones que ya viene realizando el Fondo y las que requieren un fortalecimiento.

En primer lugar, la evaluación de medio término identificó una oportunidad de mejora frente al rol de liderazgo en la focalización y priorización estratégica del Fondo que debe tener el Gobierno Nacional. Como consecuencia, en la Fase II se fortalece la participación del Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, así como la representación del Gobierno en los comités técnicos y su participación en los niveles de gobernanza de coordinación, funcionamiento e implementación.

En segundo lugar, se identificó la importancia de posicionar las intervenciones del Fondo a nivel territorial bajo una imagen única asociada con el liderazgo del Estado. Frente a esto, el Fondo realizó un cambio en la estrategia de comunicación y visibilidad, al hacer más visible el logo de la institución nacional acompañante y del fondo, en detrimento del logo de la agencia implementadora. Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de la presente evaluación, esta debilidad persiste y los actores presentes en los territorios identifican al Fondo como parte de la cooperación internacional que llega al país, mas no como un organismo articulado con el Gobierno. La reticencia de las autoridades locales a involucrarse en las iniciativas y la desconfianza histórica que siente la ciudadanía hacia sus gobiernos, son algunos de los factores que limitan dicha estrategia de comunicaciones y hacen necesario seguir enfatizando en la participación del Gobierno Nacional.

En tercer lugar, se resaltó que la SC debe participar tanto en la formulación como en la implementación de los proyectos. Bajo esta recomendación, durante la última parte de la Fase I se definió un representante de la sociedad civil, quien participa activamente en los comités del Fondo. Además, se realizan más convocatorias dirigidas a OSC, donde la ST hace una revisión inicial para garantizar la calidad de las propuestas y la implementación de los enfoques de género, ambiental y acción sin daño. Así mismo, el manual de operaciones indica un mayor involucramiento de las OSC en el nivel de implementación, aunque no en el de coordinación y funcionamiento, tal como recomendó la evaluación de medio término. Es importante señalar que no se evidencian acciones para que el Fondo tenga una comunicación más fluida y eficiente con los implementadores de SC. En la actualidad, solo cuentan con: (i) las reuniones de entrada donde el Fondo se presenta; (ii) los espacios coordinados por el Fondo, donde se conocen entre OSC; (iii) reuniones de cierre; y (iv) el relacionamiento con el AG.

En cuarto lugar, la evaluación de medio término recomendó que los recursos se concentren en municipios con mayor riesgo de inestabilidad. La Fase II prioriza la financiación de proyectos en los municipios PDET, que se caracterizan por ser los más inestables y afectados por el conflicto armado. El Fondo decidió focalizar sus intervenciones en las siguientes cinco regiones PDET: Alto Patía Cauca, Pacífico Nariñense, Macarena Guaviare, Catatumbo y Chocó. Al respecto, esta evaluación encontró que el Fondo financió proyectos en municipios altamente afectados por el conflicto desde su primera fase de operación, así como iniciativas cuya financiación sería difícil de otra forma.

En quinto lugar, se sugirió evaluar la pertinencia de invertir en proyectos que requieren políticas de fortalecimiento estatal⁹³. Frente a esto, por parte de la ventana del SNU, se continúa fortaleciendo a las instituciones locales y nacionales. No obstante, en lo que concierne al involucramiento del Gobierno como entidad implementadora, se encuentra el limitante de que no se ha firmado el MOA (Memorando de Acuerdo) lo que limita parte de su participación y el acceso a los recursos del Fondo.

En quinto lugar, se destacó la importancia de revisar y actualizar el marco lógico periódicamente, así como de incorporar sistemas de monitoreo claros y completos. Al inicio de la Fase II, el Fondo creó un marco de resultados propios alineado con el PMI⁹⁴ y actualizó su teoría del cambio. Además, la Fase

93. En la Fase II no se identifican indicadores asociados al impacto rápido en instituciones de justicia, las cuales requieren una política de fortalecimiento estatal.

94. La Fase 2 del Fondo cuenta con un Marco de Resultado que está alineado con los indicadores del Plan Marco de Implementación, Este marco contiene una batería de indicadores de percepción y cuantitativos por cada ámbito y de género (Estabilización, Reincorporación, Víctimas y Justicia Transicional y Comunicación).

El hace un seguimiento obligatorio de la inclusión y medición de estos indicadores a los proyectos financiados. De manera paralela, el Fondo continúa aplicando el informe de ejecución financiera anual para analizar su rentabilidad (análisis de relación costo-beneficio). Al tiempo, plantea un mecanismo de seguimiento de auditorías externas como herramienta de monitoreo y evaluación propia, que se enfocan tanto en aspectos financieros como programáticos, con énfasis en la buena gobernanza.

En sexto lugar, se resaltó la pertinencia de fortalecer el proceso de formulación, revisión y aprobación de proyectos, con herramientas, estrategias y mecanismos que den celeridad, claridad y orden al proceso. Como resultado de las recomendaciones de la evaluación de medio término, la ST ha liderado la adaptación y mejora de herramientas para tener un proceso de formulación, revisión y aprobación de proyectos más sistemático en la Fase II. De esta forma, ha ajustado y exigido la nota técnica y la de concepto, además de incorporar los planes de trabajo y las revisiones técnicas. Este punto también fue identificado como lección aprendida por esta evaluación, debido a que los ajustes iniciaron en la Fase I. Así mismo, se reorganizó la representación de los donantes en los comités del Fondo. En particular, los donantes se reúnen internamente antes de los comités del Fondo y luego son representados por tres de ellos en los comités⁹⁵, dando celeridad al proceso de revisión y aprobación de proyectos.

En séptimo y último lugar, es importante identificar en todos los proyectos si se requiere continuidad, apalancamiento o sinergia con otras acciones desde el diseño. Esta fue una recomendación de la evaluación de medio término acogida por el Fondo a través de las revisiones técnicas y de las reuniones con actores gubernamentales y otros fondos. En particular, el Fondo incorporó en la revisión técnica de los proyectos la valoración de estrategias de entrada y salida para cada proyecto, de modo que se identifiquen las acciones para no causar daño en estos dos momentos, así como otras para hacer sostenibles los proyectos. El Fondo se reúne anualmente con actores gubernamentales para identificar las necesidades y las fuentes de financiación. También se reúne con otros fondos para no duplicar sus labores; en otras palabras, no financiar los mismos temas y así tener un mayor alcance.

7.3. Oportunidades de mejora

Los mecanismos de **seguimiento, sistematización y mejora continua de procesos** se han fortalecido desde un primer momento. Sin embargo, aún presentan diversas oportunidades encaminadas a optimizar procesos y retroalimentar las iniciativas en tiempos que permitan identificar oportunamente factores clave a tomar en cuenta, el redireccionamiento de acciones y la optimización de los resultados de los proyectos, así como un análisis más riguroso del balance general de cada fase una vez terminada:

- ◇ Hace falta organizar espacios de intercambio, reflexión y transferencia de conocimiento de las experiencias que enfatizan en lecciones aprendidas y oportunidades de mejora durante la implementación y una vez terminados los proyectos.
- ◇ Resulta necesario fortalecer las capacidades de los implementadores en el manejo de las herramientas y plataformas para el seguimiento. Para el caso de las OSC, el acompañamiento directo del AG.

95. En la fase 2 actualmente participan donantes con contribución mayor a 1 M.

- ◇ Los instrumentos de seguimiento utilizados pueden brindar información más específica y precisa sobre los ítems a los que se hace seguimiento y la contribución de los proyectos —y del mismo Fondo— a los ODS⁹⁶.
- ◇ Se evidenció la necesidad de definir, durante la fase de selección y aprobación de los proyectos, criterios para identificar proyectos estratégicos que requieran una evaluación final y destinar recursos para llevarlas a cabo.
- ◇ A partir de los hallazgos de la Fase I, se evidencian oportunidades de mejora en los criterios para **la selección y aprobación de los proyectos**:
- ◇ Si bien el modelo de gobernanza del Fondo está establecido como un acierto, existen riesgos asociados a interferencias de parte de tomadores de decisiones del Gobierno hacia temas claves de sus agendas de sector en priorización de proyectos. En este sentido, no siempre hay una articulación con las prioridades programáticas establecidas.
- ◇ El Fondo adolece de mecanismos que garanticen la sostenibilidad de los resultados de sus proyectos. De acuerdo con los resultados obtenidos por la evaluación, no se ha contemplado entre los criterios de selección y aprobación de los proyectos la exigencia de una estrategia clara de sostenibilidad de los resultados, que incluya un mapeo y plan de articulación con los actores locales, un protocolo de entrada y salida de los territorios, y el seguimiento de los resultados por un lapso posterior a la terminación de los proyectos.
- ◇ El Fondo no ha prestado suficiente atención a incluir los enfoques diferenciales en los proyectos financiados. Si bien durante la primera fase, y partiendo desde los lineamientos del Fondo, algunos de los proyectos estuvieron dirigidos a atender poblaciones con protección especial, la responsabilidad de realizar una aplicación de los enfoques diferenciales, teniendo en cuenta las dinámicas sociales y culturales de las comunidades y los territorios, quedó en manos de los implementadores.
- ◇ La aplicación del enfoque de género se hizo a través de los marcadores de género, que eran un prerrequisito para la aprobación de los proyectos. Estos marcadores —en resonancia con la resolución 1325— abordaron el enfoque de género desde el aumento numérico de la participación de mujeres en los proyectos (acciones afirmativas), lo que deja de lado concepciones más amplias sobre la igualdad de género y las acciones necesarias para contribuir a este objetivo. Su inclusión representó un primer paso importante para poner sobre la mesa asuntos de igualdad de género y promover un compromiso por parte de implementadores y población beneficiaria. Sin embargo, todavía es necesario fortalecer las

96. En el ejercicio cualitativo fue difícil establecer el alcance de la alineación entre los proyectos y los ODS, al no contar con un instrumento de seguimiento que permita identificar los resultados específicos de estos indicadores. No obstante, por ejemplo, frente al ODS 5 se puede establecer que las iniciativas contribuyeron en aumentar la participación de las mujeres en las instancias y territorios y se generó mayor concientización frente a la violencia de género. Por su parte, sobre el ODS 16, los proyectos contribuyeron a garantizar la igualdad en el acceso a la justicia, la verdad y las garantías de no repetición.

metodologías, la integración con procesos territoriales en curso (en particular, vinculación con organizaciones feministas y/o de población sexual diversa en los territorios), las políticas de contratación internas y los sistemas de seguimiento y análisis de resultados esperados. Es necesario, además, hacer una lectura rigurosa de las particularidades y necesidades territoriales, que evalúen variables como las posibilidades actuales de participación activa de mujeres y población sexual diversa en los espacios comunitarios, así como el replanteamiento de roles de género, que pasa también por un trabajo con la población masculina. Esto para atender de manera efectiva también a enfoques como el de acción sin daño.

- ◊ La aplicación y resultados de la implementación de los enfoques diferenciales y transversales no se ha visibilizado lo suficiente, por lo que, a pesar de que algunos de los implementadores insisten en que la aplicación del enfoque de sostenibilidad ambiental se ha llevado a cabo, esto no resulta evidente para los demás actores.
- ◊ Frente a las **ventanas de implementación**, se identificaron fortalezas en las dos modalidades, entre ellas la experiencia y reconocimiento de las agencias del SNU y la cercanía a la población beneficiaria y trayectoria en territorio de las OSC. Pese a esto, se identificaron algunas oportunidades de mejora:
- ◊ Se evidenciaron falencias en cuanto a la comunicación y articulación de las agencias del SNU, con el fin de lograr intervenciones coordinadas en los territorios y optimizar los resultados de las inversiones realizadas.
- ◊ Existe un gran potencial en la modalidad de implementación interagencial, pues, a pesar de las dificultades que implica, su operación plantea la posibilidad de implementar iniciativas más integrales en los territorios, aumentar los impactos, alinear las acciones de las diferentes agencias y enviar mensajes unificados.
- ◊ Con relación a la ventana SC, a pesar de que las organizaciones implementadoras resaltan el papel del AG en el acompañamiento administrativo y operativo a los procesos y un fortalecimiento de sus capacidades, resulta necesario fortalecer el acompañamiento técnico por parte del AG con el objetivo de generar mejores capacidades para la autosostenibilidad, la generación de nuevas alianzas y de encontrar diversas fuentes de financiación de los procesos.
- ◊ El mismo caso se reporta en las organizaciones de base que han sido beneficiarias de los proyectos de ambas ventanas, mas no implementadoras: con la salida de estos, los resultados no se mantienen porque carecen de capacidades para dar continuidad o iniciar y/o gestionar nuevos procesos.

Finalmente, a pesar de que uno de los objetivos planteados para el Fondo es **contribuir a aumentar la confianza y percepción de presencia del Estado**, los actores consultados reconocen que las acciones del Fondo son percibidas por la población como provenientes de la cooperación internacional, mas no del Gobierno:

- ◊ Parte de este limitado reconocimiento se debe a los bajos niveles de participación de las entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos locales en las intervenciones territoriales del Fondo.
- ◊ En muchas ocasiones, el papel del Gobierno en las acciones financiadas por el Fondo en territorio ha sido poco contundente, y la inclusión de logos y estrategias de comunicación asociadas al papel del Gobierno en las intervenciones han resultado insuficientes ante la magnitud del desafío.

7.4. Recomendaciones

A continuación, se identifican las recomendaciones dirigidas a los diferentes actores involucrados en la Fase I del Fondo. En el **Anexo 12. Matriz de Recomendaciones** se identifican los hallazgos asociados, las acciones puntuales, el alcance y actores adicionales que están involucrados con dichas recomendaciones. Igualmente, se incluyen los puntos de luz/recomendaciones, resultado del ejercicio sistémico⁹⁷.

Involucramiento del Gobierno Nacional y local para el fortalecimiento de la confianza

La construcción de una paz estable y duradera en Colombia pasa necesariamente por el fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en el proceso de paz y en las instituciones del Estado. De acuerdo con el planteamiento estratégico del Fondo, esta confianza está íntimamente relacionada con la capacidad del Estado para garantizar el imperio de la ley, las condiciones para la construcción democrática y participativa de la paz, y generar las transformaciones necesarias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en los territorios más afectados por el conflicto y la violencia.

Si bien el reto de fortalecer capacidades en el Estado y aumentar la confianza desde la ciudadanía es enorme y de largo aliento, está claro que las acciones en línea de aportar a la implementación del AF y al proceso de construcción de paz deben tener un enfoque que permita el involucramiento y empoderamiento de la institucionalidad en sus diferentes niveles, así como de las diferentes instancias planteadas en el AF. Desde el marco de acción del Fondo, un objetivo claro debe ser este fortalecimiento institucional, materializado en un involucramiento activo liderado por el Gobierno Nacional, pero que se refleje en los gobiernos territoriales y otras entidades del Estado pertinentes en la implementación. Sin desconocer las capacidades y alcance del Fondo, desde los hallazgos de la presente evaluación en esta materia, se recomienda:

97. Las recomendaciones están dirigidas a actores de la gobernanza interna del Fondo únicamente. El modelo de gobernanza en la Fase I se componía de: Comité Directivo (tres miembros del Gobierno, el coordinador residente de ONU, un representante del SNU, dos miembros rotacionales de los contribuyentes y dos representantes del sector privado); Comité Técnico (representantes del Minposconflicto, DNP, DPS, APC-Colombia, un representante del SNU y un representante de la Secretaría Técnica del Fondo); y Secretaría Técnica. Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (2015). Términos de Referencia.



AL COMITÉ

Directivo:

- ◇ Promover la articulación programática en el Gobierno Nacional entre las diferentes agencias implementadoras y entre los representantes ante el comité directivo del Fondo. Esta debería expresarse en los diferentes niveles de gobernanza, desde la toma de decisiones de financiación de proyectos, hasta en los niveles técnicos frente a su formulación, implementación y seguimiento.
- ◇ Establecer lineamientos que ayuden a generar corresponsabilidad y un involucramiento activo de parte del Gobierno en la implementación de los proyectos. Algunos elementos que se pueden considerar en este sentido, son: una contrapartida vinculante de parte del Gobierno Nacional para aprobar proyectos financiados a través del Fondo, así como incorporar mecanismos para una adecuada transferencia de información y empalmes en coyunturas específicas como cambios de gobierno, tanto a nivel nacional como local, vinculado a cambios en equipos de trabajo en agencias del Gobierno Nacional o administraciones municipales que tienen alguna responsabilidad en la implementación de los proyectos*.
- ◇ Promover un enfoque de fortalecimiento de capacidades de la institucionalidad a nivel local en los proyectos con enfoque territorial.
- ◇ Establecer lineamientos para que la planeación de los proyectos incorpore las actividades y el rol particular del Gobierno Nacional y gobiernos territoriales*.



AL COMITÉ

Técnico:

- ◇ Promover una participación más activa de las autoridades locales en las diferentes fases de los proyectos, desde la identificación de necesidades puntuales y su articulación con los instrumentos locales de planeación, hasta el proceso de formulación de los proyectos y su implementación.



- ♦ Construir una estrategia de monitoreo y seguimiento para medir el nivel de involucramiento del Gobierno Nacional, antes, durante y después de los proyectos*.

Retos para lograr un enfoque territorial y participativo

Las transformaciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos son un norte irrefutable del proceso de construcción de paz en Colombia. Generar los cambios en las condiciones materiales de los territorios históricamente afectados por el conflicto, de tal manera que haya mejoría en el acceso a bienes y servicios públicos, así como un goce efectivo de derechos por parte de la ciudadanía, es una condición necesaria para una paz estable y duradera en Colombia.

Sin embargo, como se hizo mención en el análisis de contexto, uno de los retos de la implementación del AF radica en la materialización de un enfoque territorial y participativo, donde las comunidades y actores del territorio fueran protagonistas a través de amplios procesos participativos y de diálogo.

En este sentido, la forma en la que se implementan los proyectos adquiere un papel protagónico y debe considerar elementos encaminados a: (i) favorecer la participación ciudadana a través de escenarios de diálogo y de fortalecimiento de capacidades en comunidades y organizaciones sociales para la participación ciudadana y la incidencia; (ii) tener una gestión atenta al impacto de las conflictividades a nivel local e incorporar elementos que favorezcan un trámite pacífico de las mismas; (iii) materializar y poner en práctica los enfoques diferenciales en la implementación de los proyectos; y (iv) incorporar intencionalmente acciones y estrategias encaminadas a fortalecer la confianza entre actores en los territorios.

Si bien en el punto anterior hacíamos un énfasis particular en la confianza con la institucionalidad, las condiciones propias del conflicto armado tienen un impacto en la calidad de las relaciones de los actores del territorio (comunidades, autoridades, sociedad civil, sector privado), lo que se manifiesta en desconfianza y en la dificultad de llegar a consensos y a acciones colectivas. En ese sentido, fortalecer relaciones de confianza tendrá un impacto sobre la capacidad de generar corresponsabilidad entre los diferentes actores y facilitará la articulación y la acción colectiva para la construcción de paz.



- ♦ Profundizar y fortalecer la ventana SC, al ser un modelo de implementación que empodera y fortalece capacidades de las OSC en su diversidad, permite una mayor relevancia de las intervenciones y favorece la sostenibilidad de los resultados.
- ♦ Fortalecer la estrategia de relacionamiento para la sostenibilidad y el impacto de las intervenciones. Es clave poner un énfasis en fortalecer la corresponsabilidad a partir del involucramiento del sector privado, el cual no se debería limitar a un rol de inversor. Si bien a partir de la Inversión Social Privada es posible apalancar intervenciones y fortalecer su impacto, es importante identificar otros frentes y posibilidades de articulación que favorezcan la sostenibilidad de los procesos financiados por el Fondo*.



- ♦ Garantizar en los criterios de selección la inclusión de estrategias de sostenibilidad de los resultados, así como de entrada y salida de los territorios. Parte de estos elementos están relacionados con un ejercicio riguroso en la identificación y gestión de riesgos durante la implementación de los proyectos, incluyendo aquellos asociados a conflictividades en el territorio, evitando la acción con daño.
- ♦ Procurar que las intervenciones territoriales financiadas por el Fondo sean articuladas con procesos en desarrollo a nivel local. En tanto la integralidad es fundamental en la implementación del AF, la articulación de procesos puede fortalecer la pertinencia y generar intervenciones más robustas y que respondan integralmente a las necesidades territoriales.
- ♦ Asegurar que los proyectos interagenciales definan de manera clara los roles y alcances de cada una de las agencias.



- ◆ Procurar una adecuada articulación con actores e instancias en territorio que favorezca las estrategias de entrada y salida para la sostenibilidad de los proyectos. Se debe considerar un adecuado mapeo de actores y una estrategia de relacionamiento e involucramiento activo de la institucionalidad (cuando corresponda), así como de instancias participativas como Consejos Territoriales de Paz⁹⁸, sector privado, academia y otros que puedan fortalecer la gestión y resultados de los proyectos.
- ◆ Promover que la implementación de los proyectos se articule con los procesos participativos e instancias asociadas a la implementación del Acuerdo, así como con los instrumentos de planeación territorial asociados al AF.



- ◆ Fomentar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la gestión a las OSC beneficiarias desde los proyectos financiados por el Fondo.

98. Espacios de participación ciudadana que cumplen la función de asesorar a los gobiernos locales en la ejecución de acciones de construcción de paz, reconciliación, no estigmatización y, en general, en la implementación del AF.



- ◆ Incluir un abordaje del enfoque de género que trascienda las acciones afirmativas de participación de mujeres y privilegie otras encaminadas a transformar los roles de género en las dinámicas de poder que existen en contextos particulares. Esto implica un análisis sistemático de información para identificar las diferentes necesidades, limitaciones y oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, y el impacto que esto tiene en sus vidas, así como la intersección entre la desigualdad de género y otras categorías sociales asociadas a la desigualdad (nivel socioeconómico, edad y etnia, entre otras). Se sugiere generar un diálogo constante con la Instancia Especial de Mujeres y volverla una institución aliada estratégica para el desarrollo de las acciones de género en los territorios.



- ◆ Incorporar lineamientos de implementación de un enfoque de sostenibilidad ambiental integral.
- ◆ Definir una estrategia con lineamientos claros para poner en marcha —más allá de la inclusión de indicadores— los diferentes enfoques priorizados por los proyectos que fomente la inclusión de organizaciones con experiencia en los territorios donde se desarrollan las intervenciones.



- ◇ Generar insumos que den cuenta de experiencias exitosas y herramientas prácticas frente a la aplicación de los enfoques diferenciales en diferentes contextos y consolidar una base de datos de organizaciones locales con experiencia en el asunto.
- ◇ Establecer una estrategia de monitoreo y seguimiento concreta para el enfoque de género y los enfoques requeridos, en general.
- ◇ Construir lineamientos que sirvan de referente para el CT con el fin de implementar un enfoque de sostenibilidad ambiental que trascienda las acciones a pequeña escala de cada proyecto.

Seguimiento, Evaluación y la Gestión del Conocimiento

El seguimiento, la evaluación y el proceso de gestión del conocimiento tienen una enorme importancia en la gestión de la paz, ya que inicialmente permiten establecer el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por las intervenciones, así como la contribución efectiva a los resultados e impactos esperados. Sin embargo, en este apartado tiene especial importancia la capacidad que puede tener el Monitoreo, la Evaluación y el Aprendizaje para generar procesos de mejora continua tanto en la gestión del Fondo como de los implementadores del SNU y OSC.



- ◇ Incluir en las siguientes fases el requisito de vincular un análisis del contexto de intervención desde la formulación de los proyectos y, a partir de allí, plantear los resultados esperados. Este vínculo debe mostrar qué impactos buscan las iniciativas, con qué acciones y sobre qué población objetiva.
- ◇ Definir criterios para establecer si un proyecto debe incluir una evaluación interna como parte de su implementación y cierre, teniendo en cuenta la magnitud y la importancia de algunos de los proyectos financiados por el Fondo.



- ◇ Estandarizar variables dentro de las bases de datos de los proyectos para permitir una comparación y análisis de las intervenciones. Esto hace referencia a variables relacionadas con los enfoques transversales y diferenciales, e información de la población beneficiaria de los proyectos.
- ◇ Incluir un mecanismo de medición que permita diferenciar resultados de corto y largo plazo e incluya mediciones de confianza en las instituciones, asociatividad, capital social en los municipios de cobertura del Fondo, para contar con insumos que permitan tener información sistematizada frente a este tipo de “intangibles”.
- ◇ Incentivar la práctica de gestión del conocimiento en los proyectos financiados, que permita también una orientación en la toma de decisiones desde el Fondo. Hacer un seguimiento sobre aciertos, aprendizajes y oportunidades de mejora para incorporarlo en la formulación de nuevas fases de los proyectos o intervenciones.
- ◇ Hacer un énfasis especial en los aprendizajes de las OSC sobre la materialización de los enfoques transversales en la implementación de los proyectos, de tal manera que sea posible compartir este conocimiento y generar redes de aprendizaje.
- ◇ Fomentar el involucramiento de actores externos, como universidades y centros de pensamiento, que permitan tener una mirada distante de lo que se hace desde el Fondo y aportar a la gestión de conocimiento*.
- ◇ Diseñar un mecanismo que recoja los reportes periódicos de los implementadores y devuelva, de manera ágil y resumida, los principales hallazgos y balance del avance de las acciones del Fondo para cada período.
- ◇ Incluir en la plataforma del Fondo un sistema para el seguimiento de la contribución a los ODS desde cada uno de los proyectos.

Implementar para la paz en un contexto retador y cambiante

Para finalizar, un elemento recurrente a lo largo de este proceso ha sido el carácter retador del contexto en el cual se está llevando a cabo la implementación del AF y, particularmente, de los proyectos financiados por el Fondo. Es claro que el alcance y objetivo del Fondo no necesariamente estaba encaminado a resolver las causas estructurales del conflicto o sustituir labores del Estado en términos de acceso a bienes y servicios públicos. Sin embargo, su planteamiento estratégico

establece que busca apoyar y reforzar soluciones inmediatas que contribuyan a construir y consolidar la paz a largo plazo; es decir, que su marco de acción en la ERR y la implementación temprana debe contribuir y aportar al cumplimiento de los objetivos de largo aliento en la construcción de la paz. Así las cosas, el aporte a los objetivos de largo aliento debe contemplar las variables y riesgos propios del contexto e incorporarlas en la gestión de los proyectos.

En esta misma línea, durante la implementación de la Fase I es evidente que el contexto puede llegar a ser muy cambiante, a tal punto que varios de los supuestos que hicieron parte de la teoría de cambio inicialmente perdieron validez. Sucesos locales como el cambio de gobierno y de línea política o el deterioro de las condiciones de seguridad en los territorios; sucesos regionales como la agudización del flujo migratorio de venezolanos hacia Colombia o incluso sucesos globales como la pandemia del covid-19 y las medidas restrictivas para hacerle frente, generaron cambios en el contexto que afectaron la dinámica de la implementación del AF y requieren un análisis detallado sobre cómo afectan y qué medida se requiere ajustar en el planteamiento estratégico del Fondo y sus instrumentos de planeación. Desde los hallazgos se resalta una sugerencia en el particular:



-
- ◆ Revisar los supuestos detrás de la teoría de cambio periódicamente para actualizar los riesgos y acciones de mitigación que enfrentan los proyectos.
-

Listado de anexos

Anexo 1. Descripción muestra de proyectos.

Anexo 2. Metodología de la Evaluación.

Anexo 3. Matriz de evaluación.

Anexo 4. Sistema de Categorías.

Anexo 5. Caracterización de la muestra cualitativa de los proyectos.

Anexo 6. Metodología cuantitativa y análisis.

Anexo 7. Resultados encuesta.

Anexo 8. Resultados Formato Inicial Beneficiarios.

Anexo 9. Matriz de hallazgos y conclusiones.

Anexo 10. Contexto de Implementación temprana del Acuerdo de Paz.

Anexo 11. Asociación proyectos frente al PMI.

Anexo 12. Matriz de Recomendaciones.

Anexo 13. Aproximación sistémica al proceso de gestión de conocimiento del Fondo

Bibliografía

Bello Montes, Catalina. (2009). Posconflicto en Colombia: Un análisis del homicidio después del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa. En *Revista Criminalidad*, 51(1), 163-177.

Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP (2018). ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/cuales-son-los-patrones-asesinatos-de-lideres-sociales-en-el-post-acuerdo/>

Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (2021). Casos de minas antipersona.

Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (2021). Casos de violencia sexual en el marco del conflicto.

Decreto 2124 de 2017 [Ministerio del Interior]. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 18 de diciembre de 2017.

Departamento Nacional de Planeación (2015). Documento CONPES 3850 - Fondo Colombia en Paz. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>

Departamento Nacional de Planeación – DNP (2021). Terridata. <https://terridata.dnp.gov.co/>

Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2015). Términos de Referencia del Fondo.

Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Manual de Operaciones del Fondo 2016.

Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto (2016). Teoría del Cambio Fase I.

Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto. Documentos de Gestión: Informes anuales 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Posconflicto. Documentos de los 115 Proyectos.

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (2021). Cobertura de proyectos.

Fundación Ideas para la Paz – FIP (2016). Radiografía del Plebiscito y el Posplebiscito. <https://www.ideaspaz.org/especiales/posplebiscito/>

Fundación Ideas para la Paz – FIP (2021). Agresiones a líderes.

Fundación Ideas para la Paz – FIP (2021). Impacto humanitario.

Galindo, H., Restrepo, J., & Sánchez, F. (2009). Conflicto y pobreza en Colombia: un enfoque institucionalista. En *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*, 315-351.

Grupo de Memoria Histórica – GMH (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional.

Henao, L., Parrado, É. (2016). El proceso de paz: la lucha después de la pérdida. En Revista Cien días (9), 11-15. https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20161202c.proceso_paz89.pdf

Hoglund, Kristine (2004). Violence in the midst of Peace Negotiations. Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research. Uppsala, Sweden.

Lidapatty International Consulting - LPIC (2018). Evaluación de Medio Término. Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Posconflicto. https://8e66013a-bbdf-4d03-93c4-bebede3075ff.filesusr.com/ugd/45d5ec_3856863a1a28481288ced041b64c1e8f.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (s.f). Evaluation Criteria. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Policía Nacional (2021). Datos homicidio.

Rettberg, Angelika (Coord.) (2002). Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia.



Evaluación Final externa de la primera fase del
Fondo Multidonante de las Naciones Unidas
para el Sosténimiento de la Paz

INFORME DE

evaluación