



INFORME FINAL

**Evaluación de Medio Término
Fondo Multidonante de Naciones
Unidas para el Posconflicto**

Período: febrero 2016 – junio de 2018

Noviembre 2018



Esta evaluación es administrada por la Secretaría Técnica del Fondo.

Los autores

David Huey (Coordinador),
Ana María Restrepo,
Nadia Albis,
Eva María Rodríguez,
Lida Patricia Rodríguez Ballesteros

Aceptan toda la responsabilidad derivada de los contenidos de este informe, redactado a solicitud del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Posconflicto.

El informe no refleja las opiniones del Fondo.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	1
TABLA DE ILUSTRACIONES	2
TABLA DE ABREVIATURAS	3
1 RESUMEN EJECUTIVO	4
2 CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL DE INTERVENCIÓN DEL FONDO	9
3 OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA EVALUACIÓN	10
4 ESTRATEGIA DEL FONDO	11
4.1 Objetivos estratégicos del Fondo.	12
4.2 Resultados y Ámbitos Temáticos.	12
4.3 Etapas de Implementación del Fondo.	13
5 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	16
5.1 Criterios y preguntas de evaluación.	18
5.2 Estrategia de recolección de información.	19
5.3 Fases de la evaluación.	19
5.4 Muestra de proyectos para la evaluación.	20
5.5 Instrumentos y herramientas de evaluación.	21
6 HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO	22
6.1 Pregunta de evaluación 1 – Pertinencia.	22
6.2 Pregunta de evaluación 2 – Eficiencia.	26
6.3 Pregunta de evaluación 3 - Eficacia.	29
6.4 Pregunta de evaluación 4 - Impacto.	34
6.5 Pregunta de evaluación 5 – Sostenibilidad.	38
7 RECOMENDACIONES	41
7.1 Relativas a la Pertinencia y valor agregado del Fondo.	41
7.2 Relativas a la Eficiencia de los procedimientos, capacidad de respuesta y de gestión por parte del Fondo.	43
7.3 Relativas a Eficacia orientada al logro de objetivos y resultados priorizados por el Fondo.	45
7.4 Relativas al Impacto y efectos del Fondo.	46
8 LECCIONES APRENDIDAS.	49
9 BIBLIOGRAFÍA	52
10 RELACIÓN DE ANEXOS	53

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Datos generales del Fondo. Elaboración propia con base a TDR.	11
Ilustración 2 Teoría de Cambio del Fondo. Elaboración propia con base a TDR.	12
Ilustración 3 Línea de Tiempo del Fondo – Etapa 1. Elaboración propia	13
Ilustración 4 Línea de Tiempo del Fondo – Etapa 2. Elaboración propia	13
Ilustración 5 Línea de Tiempo del Fondo – Etapa 3	14
Ilustración 6 Proyectos financiados en cada etapa según los Resultados. Elaboración Propia. .	15
Ilustración 7 % de recursos aprobados por resultado en cada etapa	15
Ilustración 8 Relación ámbitos y resultados con modelo de evaluación.	17
Ilustración 9 Etapas de la evaluación de Medio Término	20
Ilustración 10 Montos y proyectos por implementador	21
Ilustración 11 Calificación socios estratégicos a la pertinencia de cada resultado del Fondo. .	24
Ilustración 12 Eficiencia en la ejecución Presupuestal - Encuesta Socios Implementadores	28
Ilustración 13 Inversión de los recursos por resultado	32
Ilustración 14 Satisfacción de beneficiarios por resultado	33
Ilustración 15 Sostenibilidad de los resultados en regiones - Encuesta beneficiarios-as	40

TABLA DE ABREVIATURAS

AICMA	Acción Integral Contra Minas Antipersona
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición
CSIVI	Comisión de Seguimiento Impulso Verificación a la Implementación
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GOC	Gobierno de Colombia
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MOA	Memorando de Acuerdo
MOU	Memorando de Entendimiento
MPTFO	Oficina de Fondos de Participación Múltiple
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PBF	Peacebuilding Fund
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas
WPHF	Womens Peace & Humanitarian Fund - Fondo de las Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria
ZVTN	Zonas Veredales transitorias de Normalización

1. RESUMEN EJECUTIVO



La evaluación de medio término del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto -el Fondo- fue realizada por un equipo independiente de evaluadores entre septiembre y noviembre de 2018 y cubre las actividades del Fondo entre febrero de 2016 y junio de 2018. Además de llevar a cabo entrevistas en Bogotá, el equipo viajó a cuatro departamentos de Colombia para entrevistar y encuestar a beneficiarios del Fondo, tanto comunidades víctimas del conflicto armado que recibieron apoyo directo de los proyectos, como representantes de las autoridades territoriales.

Según los grupos consultados – gobierno nacional, Sistema de Naciones Unidas (SNU), los donantes y las personas beneficiarias– las acciones de respuesta rápida del Fondo son altamente pertinentes. Cien por ciento de las personas consultadas, incluyendo a personas beneficiarias, opinaron que el Fondo está cumpliendo con uno de sus propósitos centrales: responder de manera ágil a las necesidades más apremiantes de la estabilización en los territorios priorizados por el gobierno nacional para el posconflicto. Como único instrumento de respuesta rápida en el marco del Fondo Colombia en Paz, este fondo ha demostrado que puede revisar, aprobar y poner en marcha sus acciones con más agilidad que cualquier otro mecanismo de financiación y sin descuidar las buenas prácticas de la debida diligencia.

El Fondo también ha demostrado suficiente flexibilidad en su sistema de gobernanza como para adaptarse estratégicamente a las dinámicas del posconflicto en los niveles nacional y territorial. En particular, ha podido analizar y entender los retos que enfrenta el país y responder de manera apropiada a las situaciones emergentes que podrían poner en riesgo el proceso de paz. A pesar de la presión de atender a las necesidades territoriales, el Comité Directivo ha balanceado las urgencias en terreno con su apoyo estratégico a la nueva institucionalidad de paz a nivel nacional. Esto último ha resultado de gran importancia para salvaguardar la credibilidad y buen arranque del acuerdo de paz a nivel nacional.

Las entrevistas y encuestas con beneficiarios directos de los proyectos implementados con apoyo del Fondo, tanto víctimas como autoridades municipales y departamentales, han evidenciado la aceptación que los habitantes de los territorios sienten hacia el aporte de los proyectos de respuesta rápida. Sus testimonios dejan constancia de la calidad profesional y humana de los socios operadores y sus proyectos, incluyendo la focalización de las intervenciones y la comprometida aplicación de los enfoques transversales en la mayoría de los casos. Los beneficiarios opinan que algunas de sus carencias más importantes han sido atendidas y que las acciones del Fondo a través de los proyectos han

generado mayor confianza en las autoridades territoriales, siempre y cuando éstas hayan demostrado voluntad política y se hayan involucrado en el esfuerzo. Todos los beneficiarios consultados se sintieron visibilizados, escuchados y valorados por las intervenciones, incluyendo su sensibilidad hacia las necesidades específicas de las mujeres, los indígenas y los afrocolombianos. Sin embargo, los beneficios e impactos de la mayoría de los proyectos implementados a través del Fondo no logran extenderse a las comunidades en general, limitándose a los beneficiarios directos.

Aunque la evaluación ha evidenciado que el Fondo ha podido identificar y surtir necesidades importantes de la población, de manera eficiente y con resultados eficaces en el corto plazo, el limitado alcance de su intervención y el débil involucramiento de las entidades territoriales del Estado genera serias dificultades para sostener, replicar y escalar sus acciones. La baja presencia e inversión del Estado para reforzar y complementar los proyectos de estabilización ha dejado un vacío institucional que la ciudadanía interpreta como una falta de compromiso con los territorios y con la implementación de los acuerdos. En ese sentido, a pesar de la pertinencia de sus acciones y su impacto positivo a nivel local, el Fondo tiene dificultad para cumplir con el propósito de generar confianza en el Estado y el proceso de paz.

El vacío de la presencia institucional estatal se refuerza por una débil estrategia de comunicación, que no logra posicionar las acciones del SNU y otras organizaciones de la cooperación internacional como parte de una estrategia planificada y articulada por el gobierno nacional. Es así, como se hace evidente la necesidad de hacer una comunicación amplia y fuerte del Fondo, de sus acciones, logros y alcances durante esta primera etapa de la implementación rápida de los acuerdos de paz en los territorios y, de los esfuerzos por parte del gobierno para concertar y planificar lo que sigue: la implementación de los PDET, piedra angular de los acuerdos en los territorios.

En un poco más de dos años de ejecución, el Fondo ha contado con un presupuesto de

US \$83 millones de la cooperación internacional, aproximadamente COP 127 mil millones por año (equivalente a lo que el Distrito Capital de Bogotá gasta en deporte y recreación¹), con lo que apoyó el arranque de las nuevas instituciones de la paz y atendió a necesidades urgentes de infraestructura, acceso a la justicia, generación de ingresos, reparación a las víctimas, y pedagogía sobre la paz, entre muchas otras, que responden a carencias acumuladas durante décadas de aislamiento, en territorios afectados por el conflicto armado. Estos fondos internacionales han tenido que ser repartidos entre los 345 municipios intervenidos por el Fondo, de los cuales 135 son de los 170 municipios priorizados por el gobierno para la implementación de los PDET.

Las consultas con beneficiarios en los territorios han evidenciado que el nivel de inversión es insuficiente para que el Fondo funcione eficazmente como instrumento de estabilización, por lo que requiere de una presencia de gran escala por parte del Estado. Esa presencia debería incluir no solamente las autoridades territoriales, entidades descentralizadas y los órganos de control, sino también la fuerza pública en modo preventivo para que la ciudadanía sienta su presencia como escudo protector ante las amenazas de disidentes de las FARC, del ELN y de otras organizaciones criminales todavía levantadas en armas. En este contexto, las acciones de las agencias del SNU, ONG internacionales y nacionales, deben promover mayor articulación y coordinación en los territorios, siendo un aspecto que robustece la incidencia en las regiones y que ayude a contrarrestar la imagen de un Estado lejano y ausente.

De acuerdo con lo anterior, el Comité Directivo debería realizar una revisión estratégica del Fondo con la participación de representantes de la sociedad civil y las autoridades territoriales. La revisión debería contemplar la re-focalización del Fondo de manera que, con los recursos que cuenta, se logre una intervención más articulada, integral y contundente en los 40 municipios con mayor riesgo de inestabilidad, priorizando también aquellos territorios que tengan mayor potencial de apalancamiento financiero y político por parte de gobiernos departamentales, municipales y del sector privado. Esta revisión

¹ Proyecto Presupuesto 2018, Bogotá Distrito Capital: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Libro_0_ajustado_publico.pdf

debería aprovechar los beneficios fiscales que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) otorga para la inversión y creación de empresas en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

Para que las acciones de estabilización tengan más impacto y sostenibilidad, sobre todo en la generación de confianza en el Estado, el gobierno nacional debería aprovechar la revisión estratégica para convertir el Fondo en una verdadera política de Estado. Para que esto se dé, es imprescindible que cofinancie los aportes provenientes de la cooperación internacional y que las entidades nacionales y territoriales sean corresponsables en la implementación de sus acciones y su sostenibilidad.

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Pertinencia

Al Comité Directivo:

- Antes de diciembre de 2018 y en el marco de la Fase II del Fondo, realizar un comité de dirección bajo el liderazgo del gobierno nacional, para revisar la focalización y priorización estratégica del Fondo.
- Reformar el modus operandi del Fondo para fortalecer la participación de la sociedad civil en su orientación estratégica y la implementación de los proyectos financiados.
- Concentrar los limitados recursos del Fondo de manera integral en los municipios con mayor riesgo de inestabilidad, promoviendo un apalancamiento financiero y político por parte de los departamentos correspondientes y del sector privado, incluyendo los beneficios otorgados por la DIAN en las ZOMAC.
- Posicionar todas las intervenciones del Fondo a nivel territorial bajo una imagen única que las comunidades beneficiarias asocien con el liderazgo del Estado colombiano y el cumplimiento del acuerdo de paz.
- Crear un sistema de monitoreo de inversión a nivel municipal para asegurar que los territorios más inestables reciban inversiones del Fondo, del departamento y del sector privado, que sean proporcionales a su importancia según el índice de riesgo de inestabilidad, asegurando mayor costo-efectividad de la inversión.
- Abogar para que el gobierno (nacional y departamental) adelante y aumente su inversión en las acciones de construcción de paz de los PDET para complementar y reforzar el impacto del Fondo como único instrumento de estabilización en los territorios.

Eficiencia

Al Comité Directivo:

- Clarificar y fortalecer el proceso de revisión y aprobación de proyectos, y el de monitoreo y seguimiento del Fondo en todos los niveles para lograr una actuación en consonancia con la respuesta rápida y para robustecer el sistema de monitoreo y seguimiento, a fin de lograr mayor balance cualitativo en la ejecución de las acciones, su nivel de avance e impacto de acuerdo con el marco lógico que orienta su intervención.
- Revisar la pertinencia de diseñar un marco lógico de intervención propio acorde a su estructura temporal, de respuesta rápida en el posconflicto y a su aporte en la estabilización de los territorios y en la creación de confianza en la paz.

A la Secretaría Técnica:

- Garantizar, en la práctica, el cumplimiento de procedimientos y tiempos de revisión y aprobación de los proyectos.
- Establecer mecanismos de comunicación más fluidos y efectivos entre el Fondo y los socios implementadores de la sociedad civil; así como mecanismos de comunicación y coordinación más efectivos entre socios implementadores que no participan en espacios de coordinación territorial existentes.
- Financiar y fortalecer la sistematización de lecciones aprendidas, buenas prácticas y casos de éxito del Fondo como política institucional y como estrategia de comunicación de logros, una forma de continuar la pedagogía para la paz.

Al Comité Técnico:

- Sostener la etapa de nota técnica como un momento del proceso sin excepción a fin de garantizar que los proyectos aprobados se ajusten de la mayor y mejor manera a las condiciones de las regiones y zonas donde se implementan y en todos los niveles: social, comunitario, político, temporal y presupuestal.

Eficacia

Al Comité Directivo:

- Actualizar la lógica de intervención del Fondo para la fase II para que fortalezca su impacto, sostenibilidad y sistema de monitoreo y evaluación.
- Reorganizar la representación de los donantes en los comités del Fondo según tamaño de inversión para lograr un mejor balance entre el aporte financiero y la toma de decisiones.
- Fortalecer el modus operandi de los dos comités para una mayor participación de la sociedad civil en la dirección estratégica del Fondo y la implementación de los proyectos financiados.
- Realizar más convocatorias abiertas a la sociedad civil. Facultar a la secretaría técnica para que pueda hacer un filtro inicial de las propuestas y así, dar retroalimentación que asegure la calidad de las propuestas y de los enfoques de género, ambiental y acción sin daño.

Al comité técnico y Secretaría Técnica:

- Para no generar expectativas en las comunidades durante la etapa de formulación de los proyectos se debe asegurar siempre la formulación de la nota de concepto antes de la aprobación de los mismos.
- Para garantizar la eficacia en la implementación de los proyectos, la ST asegura que los socios implementadores los están formulando desde el territorio (abajo hacia arriba).

A la Secretaría Técnica:

- Adaptar el documento guía que justifica la inclusión de los temas transversales del Fondo en el marco del cumplimiento de los estándares internacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Impacto

Al Comité Directivo:

- Abogar ante el Ministerio de Defensa, la Unidad

de Atención y Reparación Integral para las Víctimas y la Agencia para la Renovación Territorial apoyen las intervenciones de estabilización de manera complementaria y a gran escala en los municipios con mayores niveles de inseguridad y victimización, según la nueva focalización de alto riesgo de inestabilidad.

- Abogar para que el Estado cree un sistema de monitoreo y análisis de tendencias de actos de violencia en los municipios focalizados como de alto riesgo de inestabilidad.
- Revisar la pertinencia de invertir recursos destinados a impacto rápido en instituciones de justicia que requieren una política de fortalecimiento del Estado de mediano o largo plazo.
- Incorporar el diseño de línea de base por zonas como parte de la priorización de acciones y municipios de intervención de la fase II del Fondo.

Al comité técnico:

- Incluir en la metodología de revisión y aprobación de proyectos, un análisis y estrategia de mitigación de riesgo para los líderes sociales y comunitarios en los municipios que registran mayores niveles de amenazas y homicidios – acción sin daño.

Sostenibilidad

Al Comité Directivo y a la Secretaría Técnica:

- Los proyectos deben tener en el formato de diseño la inclusión de las estrategias de entrada y de salida y ser parte de la revisión y aprobación de los proyectos.
- Desde el diagnóstico se debe identificar, para todos los proyectos, si se requiere continuidad, apalancamiento y sinergia con otras acciones y sostener conversaciones estratégicas periódicas con otras fuentes de cooperación y las entidades territoriales encargadas de la implementación de los PDET.

- Las buenas prácticas y lecciones aprendidas deben ser sistematizadas y socializadas en otros proyectos del Fondo y en otras regiones.



En 2015, durante el proceso de negociación de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno de Colombia en La Habana, Cuba, la Alta Consejería para el Posconflicto empezó un proceso de planificación y alistamiento para generar una serie de impactos inmediatos de estabilización en los territorios más golpeados por el conflicto armado.

El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto -el Fondo-, se creó en febrero del 2016. Su propósito fue dar un impulso a la Estrategia de Respuesta Rápida del gobierno nacional en el marco del Fondo Colombia en Paz² en conjunto con los demás Fondos de la cooperación internacional dedicados a la construcción de paz, una vez que se firmara el Acuerdo Final.

El Fondo, ha sido fundamental para apoyar el arranque de la nueva institucionalidad creado por el gobierno para implementar y dar seguimiento a los acuerdos, sobre todo las entidades necesarias para brindar garantías a las partes y garantizar el avance del proceso³. De manera específica, el seguimiento de la implementación de los acuerdos está dividido entre la Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación e Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), compuesta por representantes del gobierno nacional y la FARC, y el Instituto Kroc, un tanque de pensamiento vinculado a la Universidad de Notre Dame.

La victoria de Iván Duque del Centro Democrático en las elecciones presidenciales de 2018 ofrece oportunidades para la concreción de nuevos consensos intersectoriales sobre la implementación de los acuerdos de paz. Un nuevo liderazgo y algunas modificaciones específicas para satisfacer a la opinión pública escéptica podría facilitar una aceptación más amplia de los acuerdos. A pesar de los desafíos financieros que percibe para su implementación y una visión distinta sobre el modelo de desarrollo para el campo con el gobierno saliente, el nuevo gobierno sigue comprometido con la implementación temprana de los acuerdos de paz.

² El Fondo Colombia en Paz incluye fondos establecidos por la Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el mismo gobierno nacional.

³ Estas incluyen: los Voceros de Paz; el Centro de Pensamiento; la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final; el Consejo Nacional de Reincorporación; la Jurisdicción Especial para la Paz; el Comité de Escogencia; la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad.

3. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA EVALUACIÓN



El objetivo general de la evaluación de medio término del Fondo consiste en evidenciar el nivel de efectividad del Fondo frente a su objetivo general de brindar estabilidad y confianza en la paz en los territorios más afectados por el conflicto armado. La evaluación tomará en cuenta en su análisis que es un instrumento de la cooperación internacional que apoya a las diferentes fases de la Estrategia de Respuesta Rápida del gobierno nacional y sus acciones de implementación temprana del Acuerdo Final.

Los objetivos específicos de la evaluación son:

- Analizar la pertinencia, alineación y valor agregado (criterio de evaluación: pertinencia).
- Conocer la eficiencia en procedimientos, monitoreo y gestión de conocimiento (criterio de evaluación: eficiencia).
- Determinar la eficacia hacia el logro de objetivos y resultados (criterio de evaluación: eficacia).
- Analizar los efectos de la intervención.
- Analizar la sostenibilidad de las acciones del Fondo en el tiempo.
- Identificar las lecciones aprendidas y mejores prácticas.

La igualdad de género y el enfoque de sostenibilidad ambiental son aspectos transversales a

todos los criterios de evaluación.

La evaluación previó:

- Un análisis del trabajo realizado desde febrero 2016 a diciembre 2017 en lo financiero y a junio 2018 en lo técnico, teniendo en cuenta que las cifras financieras del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) tienen corte anual: a diciembre de cada año.
- Un análisis de los resultados del Fondo a la fecha 30 de junio de 2018, en términos de su contribución al Estado, a la estrategia de posconflicto y a los intereses de la cooperación internacional.
- Un análisis amplio y diverso, incluyendo opiniones de los diferentes actores que participan o han participado en el Fondo.
- Un análisis de los enfoques transversales y desagregación de la información de los resultados cuando sea posible.
- Un análisis de las experiencias exitosas, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora.

Todo ello, con el fin de emitir recomendaciones a los tres grupos de interés responsables por el Fondo – el gobierno, las Naciones Unidas y los donantes – para que el Fondo pueda cumplir de forma más efectiva sus metas finales durante el tiempo que le resta de ejecución.

4. ESTRATEGIA DEL FONDO



La estrategia del Fondo está enmarcada en los lineamientos establecidos por el CONPES 3850 – Fondo Colombia en Paz⁴, de la Junta Directiva de Colombia en Paz y es financiado por la comunidad internacional. El Fondo está gobernado por un Comité de Dirección (Gobierno, SNU y socios de cooperación internacional), presidido por el Alto Consejero para el Posconflicto y copresidido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, apoyado por una Secretaría Técnica y administrado por la Oficina

de Fondos de Participación Múltiple (MPTFO) de las Naciones Unidas en Nueva York.⁵ Este Fondo entonces representa una alianza tripartita entre el gobierno colombiano, Naciones Unidas y la cooperación bilateral para avanzar en la estabilización de la paz a través de la coordinación y alineación de los objetivos de respuesta rápida e implementación temprana del Acuerdo Final de Paz con las FARC- EP.

Fecha de establecimiento	Febrero 2016
Objeto	Financiar una respuesta coordinada de estabilización, alistamiento e implementación temprana de los acuerdos de paz
Presupuesto movilizado por el Fondo hasta 30 junio 2018	USD 82.9 millones de trece donantes ⁶
Presupuesto asignado a proyectos hasta 30 junio 2018	USD 69.8 millones
Ejecutores proyectos	39 organizaciones de la Sociedad Civil y 11 Agencias de Naciones Unidas

Ilustración 1 Datos generales del Fondo. Elaboración propia con base a TDR.

⁴ Disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/paz-y-cambio-cultural/documento_conpes_3850.

⁵ MFPTFO. Términos de Referencia del Fondo.

⁶ UK, Canadá, PBF, Noruega, Suecia, Alemania, Suiza, WPH, España, Emiratos, Irlanda, NZ, Portugal

4.1 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FONDO.

1. 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.

2. 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 los/las ciudadanas en los territorios más afectados por el conflicto armado y la violencia.

3. Evitar/mitigar y/o confrontar fenómenos de criminalidad y rebrotes de violencia asociada al conflicto armado y a la desmovilización, y reducir la afectación de la coerción y la violencia (real y percibida) en las personas.

4. Gestionar situaciones de conflicto comunitario o social a través de intervenciones tempranas que resuelvan o al menos 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.

5. Obtener logros tempranos en materia de seguridad, justicia y desarrollo que permitieran el

manejo oportuno de eventos críticos que pudieran presentarse y poner en peligro la paz.

4.2 RESULTADOS Y ÁMBITOS TEMÁTICOS.

El Fondo financia proyectos que dan prioridad a la respuesta de 8 resultados estratégicos enmarcados en los 5 objetivos nombrados arriba. Estos resultados están divididos en 5 ámbitos temáticos. Es preciso tener en cuenta los enfoques transversales, como son: género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos, víctimas, minorías étnicas, acción sin daño y derecho a la participación.

Los proyectos que apoya y financia el Fondo pueden analizarse desde dos enfoques de intervención:

a. Enfoque Institucional: Proyectos que impulsan la nueva arquitectura institucional creada en los Acuerdos de Paz.

b. Enfoque Territorial: Proyectos que llevan dividendos de paz a los territorios más afectados por el conflicto. Construcción de infraestructura a través de empleo local, desminado humanitario, mejoramiento al acceso de servicios básicos como salud, agua y saneamiento, formalización de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y entornos productivos para la reincorporación de excombatientes, entre otros.

TEORÍA DEL CAMBIO DEL FONDO MULTIDONANTE DE NACIONES UNIDAS PARA EL POSCONFLICTO			
ÁMBITOS	RESULTADOS	IMPACTO INMEDIATO	OBJETIVO NACIONAL A LARGO PLAZO
Justicia y seguridad	1. Ruptura del vínculo entre política y violencia. 2. Acceso a la Justicia. 3. Mejor percepción de seguridad y confianza.	Estabilización en el periodo PostAcuerdo Inmediato	Lograr la Paz estable y duradera
Justicia transicional y reconciliación	4. Reparación a Víctimas.		
Rehabilitación socioeconómica	5. Rehabilitación socioeconómica.		
Gobernabilidad y conflictividades	6. Capacidades Institucionales. 7. Transformación de conflictividades.		
Información y comunicación	8. Comunicación avances en los acuerdos.		
Enfoques transversales: Género y Sostenibilidad Ambiental			

Ilustración 2 Teoría de Cambio del Fondo. Elaboración propia con base a TDR.

4.3 ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL FONDO.

En febrero de 2016, el Fondo fue creado y pensado en términos de traer estabilidad en el corto y mediano plazo, a través de acciones de respuesta rápida y de implementación temprana de los acuerdos en los municipios identificados por el gobierno como los más afectados por el conflicto armado. Desde que el Fondo fue creado, ha tenido 3 etapas importantes, enmarcadas en el contexto y coyuntura política:

Etapa 1 - Alistamiento: febrero 2016 - sept 2016:

El Fondo se enfoca en el fortalecimiento a capacidades institucionales de aquellas organizaciones encargadas de la implementación de los acuerdos, fortalecimiento a la estrategia de respuesta rápida gubernamental y la pedagogía para la paz que promueve la socialización y discusión sobre el contenido y el alcance de los acuerdos de paz.

ACOMPañANDO LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ
UNA LÍNEA DE TIEMPO DEL FONDO



Ilustración 3 Línea de Tiempo del Fondo – Etapa 1. Elaboración propia

Etapa 2 - Respuesta Rápida octubre 2016 - diciembre 2016:

El 2 de octubre de 2016 se realiza el plebiscito por la paz y gana el No. El Fondo se enfoca, durante esta etapa, a financiar acciones de desminado, actos tempranos de reconciliación, fortalecimiento de sistemas locales de justicia y continúa el fortalecimiento a capacidades institucionales de aquellas encargadas de la implementación de los Acuerdos.

ACOMPañANDO LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ
UNA LÍNEA DE TIEMPO DEL FONDO

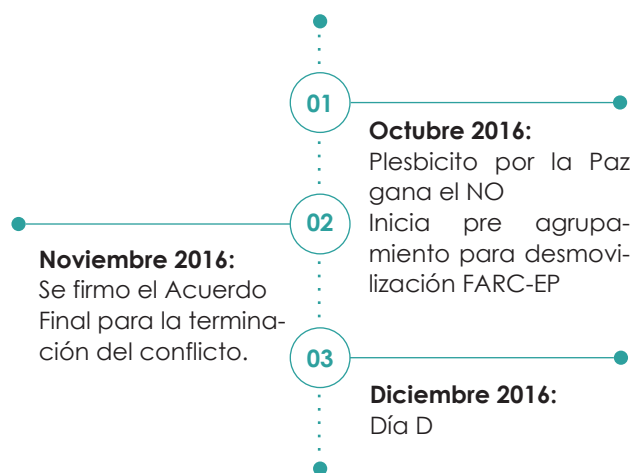


Ilustración 4 Línea de Tiempo del Fondo – Etapa 2. Elaboración propia

Etapa 3 - Respuesta rápida e implementación temprana: enero 2017 - junio de 2018:

Ya firmado el Acuerdo Final con las FARC-EP en diciembre de 2016, el Fondo enfocó sus acciones en la estabilización de aquellos territorios vulnerables donde la presencia del Estado se está fortaleciendo, con el objetivo de fortalecer la arquitectura para la paz con acciones como la JEP, CSIVI, reincorporación, entre otros, y llevar dividendos tempranos de paz a aquellas poblaciones que más lo necesitan.

• **Ene/Agosto-2017:**

Las FARC están en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), desde la agrupación hasta la terminación del desarme, el Fondo se enfoca en acciones de: reparación individuales y apoyo a la Secretaría Ejecutiva para el arranque de la JEP; prevención de reclutamiento; apoyo a organizaciones de desaparición forzada; víctimas de Bojayá, reincorporación política (CEDIPO); Comité de escogencia SIVJNR; y desminado humanitario.

• **Sept 2017/Junio 2018:**

Las FARC lanzan su partido político en septiembre de 2017 y el Fondo se enfoca en el apoyo a: mecanismos internacionales de verificación; rehabilitación socioeconómica en los municipios cercanos a las ETCR; reincorporación socioeconómica de excombatientes; desminado humanitario; apoyo para el arranque de la Comisión de la Verdad; estabilización en los territorios y apoyo a PDET; prevención violencia basada en género; apoyo a la política de salud rural; salida de niños, niñas y adolescentes - NNA (fase II); reincorporación productiva de ex combatientes; convocatoria para organizaciones de mujeres para su participación en procesos de construcción de paz, recuperación y resolución de conflictos; pequeñas obras de infraestructura; apoyo para el arranque de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas; apoyo a la gestión territorial de la Acción Integral Contra Minas Antipersona - AICMA; fortalecimiento del enfoque de género en el servicio de policía; apoyo a la Instancia Especial de Mujeres para enfoque de género en el acuerdo; y apoyo a la ventana de organizaciones de la sociedad civil a través de la cual se abren convocatorias y se financian proyectos a estas organizaciones.

ACOMPAÑANDO LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ
UNA LÍNEA DE TIEMPO DEL FONDO



Ilustración 5 Línea de Tiempo del Fondo – Etapa 3

En cada una de estas etapas el Fondo respondió con la financiación a proyectos dependiendo del resultado más pertinente en el momento. La ilustración 6 muestra el número de proyectos aprobados en cada etapa y la ejecución con corte a 30 de junio de 2018.

Como se puede observar en la etapa 1 se aprobaron 14 proyectos de los 70 que se han financiado a junio de 2018, en la etapa 2, 10 proyectos y en la etapa 3, 46 proyectos del Total.

		Etapa 1 (Enero 2016 - Septiembre 2016)	%	Etapa 2 (Octubre 2016 - Diciembre 2016)	%	Etapa 3 (Enero 2017 - Junio 2018)	%
R.1 Ruptura del vínculo entre política y violencia	Proyectos					3	
	Presupuesto aprobado					\$ 8.889.565	
	Ejecutado a junio 2018					\$ 3.036.928	34,16%
R.2 Acceso a la Justicia	Proyectos			1		1	
	Presupuesto aprobado			\$ 1.300.000		\$ 1.618.262	
	Ejecutado a junio 2018			\$ 1.131.617	87,05%	\$ 404.566	25,00%
R.3 Mejora percepción de seguridad y confianza	Proyectos			6		7	
	Presupuesto aprobado			\$ 2.574.773		\$ 3.589.426	
	Ejecutado a junio 2018			\$ 1.994.460	77,46%	\$ 1.417.114	39,48%
R.4 Reparación a Víctimas	Proyectos	2		1		7	
	Presupuesto aprobado	\$ 3.355.725		\$ 22.822		\$ 16.943.643	
	Ejecutado a junio 2018	\$ 2.133.049	63,56%	\$ 21.922	96,06%	\$ 7.793.736	46,00%
R.5 Rehabilitación Económica	Proyectos			1		17	
	Presupuesto aprobado			\$ 2.100.000		\$ 15.275.822	
	Ejecutado a junio 2018			\$ 2.043.357	97,30%	\$ 4.015.726	26,29%
R.6 Capacidades institucionales	Proyectos	1,3		0,5			
	Presupuesto aprobado	\$ 2.525.146		\$ 571.042			
	Ejecutado a junio 2018	\$ 2.522.744	99,90%	\$ 418.841	73,35%		
R.7 Transformación de conflictividades	Proyectos	0,3				8	
	Presupuesto aprobado	\$ 1.313.254				\$ 1.760.562	
	Ejecutado a junio 2018	\$ 1.312.436	99,94%			\$ 86.778	4,93%
R.8 Comunicación avance de los acuerdos	Proyectos	10,3		0,5		3	
	Presupuesto aprobado	\$ 3.264.050		\$ 1.154.240		\$ 2.040.841	
	Ejecutado a junio 2018	\$ 3.795.480	116,28%	\$ 612.604	53,07%	\$ 790.157	38,72%
	Proyectos aprobados - Monto	\$ 68.299.173					
	No. Proyectos	70					

Ilustración 6 Proyectos financiados en cada etapa según los Resultados. Elaboración Propia

En la ilustración a continuación se puede evidenciar el % de recursos aprobados por resultado en cada etapa explicada. Se puede observar que la mayor cantidad de recursos se aprobaron en la etapa 3 en los resultados 1, 3, 4, 5 y 7.

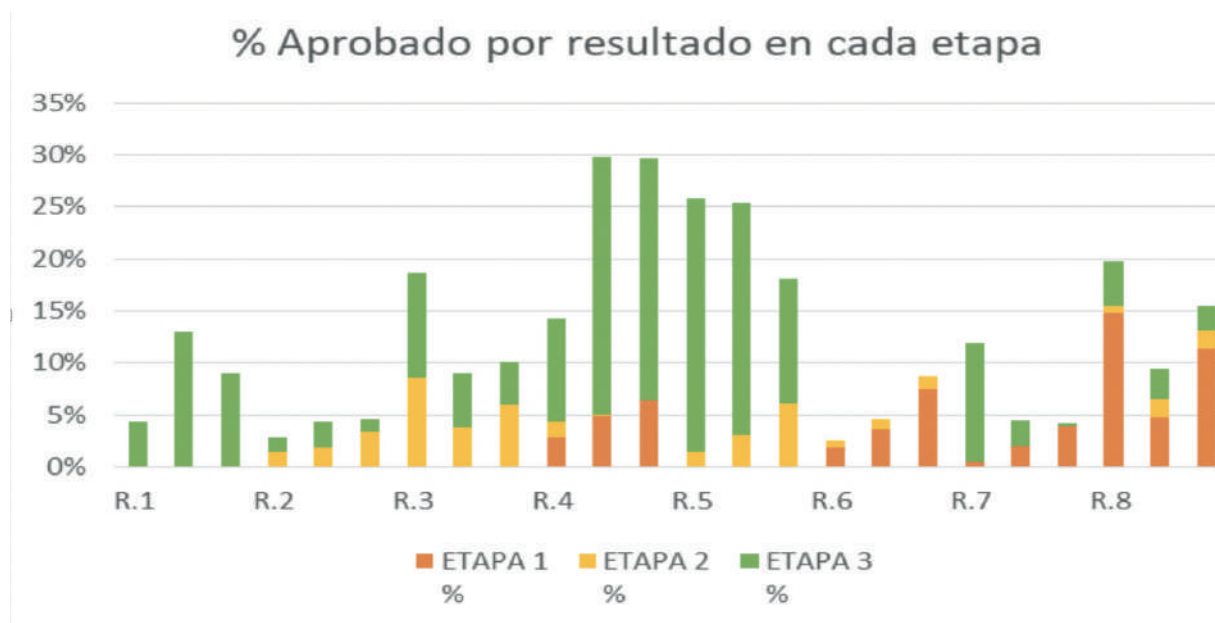


Ilustración 7 % de recursos aprobados por resultado en cada etapa

5. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN



Para realizar la evaluación, se tomaron como punto de referencia los manuales establecidos por Naciones Unidas: Results Based Management Handbook del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (2012), el Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Resultados del PNUD (2009), y el Manual de Lineamientos Base para Evaluadores de Outcomes PNUD (2002).

En la gráfica siguiente se esquematiza de manera simple la metodología de evaluación de medio término, en relación con los ámbitos y resultados estratégicos del Fondo, se relacionan las preguntas de evaluación, los criterios estratégicos y los indicadores que ayudarán a deducir los hallazgos, recomendaciones, mejores prácticas y lecciones aprendidas. La gráfica muestra el énfasis de la evaluación en determinar el avance del Fondo hacia el cumplimiento de los ocho resultados planteados para contribuir al logro de la estabilización en el posconflicto. En este marco los proyectos apoyados, gestionados y financiados por el Fondo se inscriben en alguno o varios de dichos resultados.

La metodología de evaluación de medio término, tomó como base los 5 ámbitos en los que se enmarcan los 8 resultados estratégicos del Fondo; la estructura del Fondo y los procedimientos que usa fueron también un factor fundamental en el análisis; así como las acciones/proyectos que se implementan con aporte económico y acompa-

ñamiento técnico del Fondo, siendo tales acciones las generadoras de las transformaciones en las regiones priorizadas.

A continuación, en la ilustración se muestra la estructura general de la metodología de evaluación.

Si bien los proyectos en terreno efectúan una contribución directa y explícita al eje temático estratégico o ámbito en el que se circunscriben, existen factores que dependen de la actuación directa del Fondo para que dichos proyectos sean implementados con éxito. Estos factores están relacionados con la celeridad en la revisión, aprobación, realización de desembolsos; con el monitoreo y el seguimiento; con la retroalimentación oportuna; con la coordinación de actuaciones entre socios implementadores y de la coordinación de los socios implementadores con los gobiernos locales y regionales, y con las comunidades; con la asertiva socialización de logros; y con la implementación de estrategias adecuadas de entrada y salida a cada zona, entre otros.

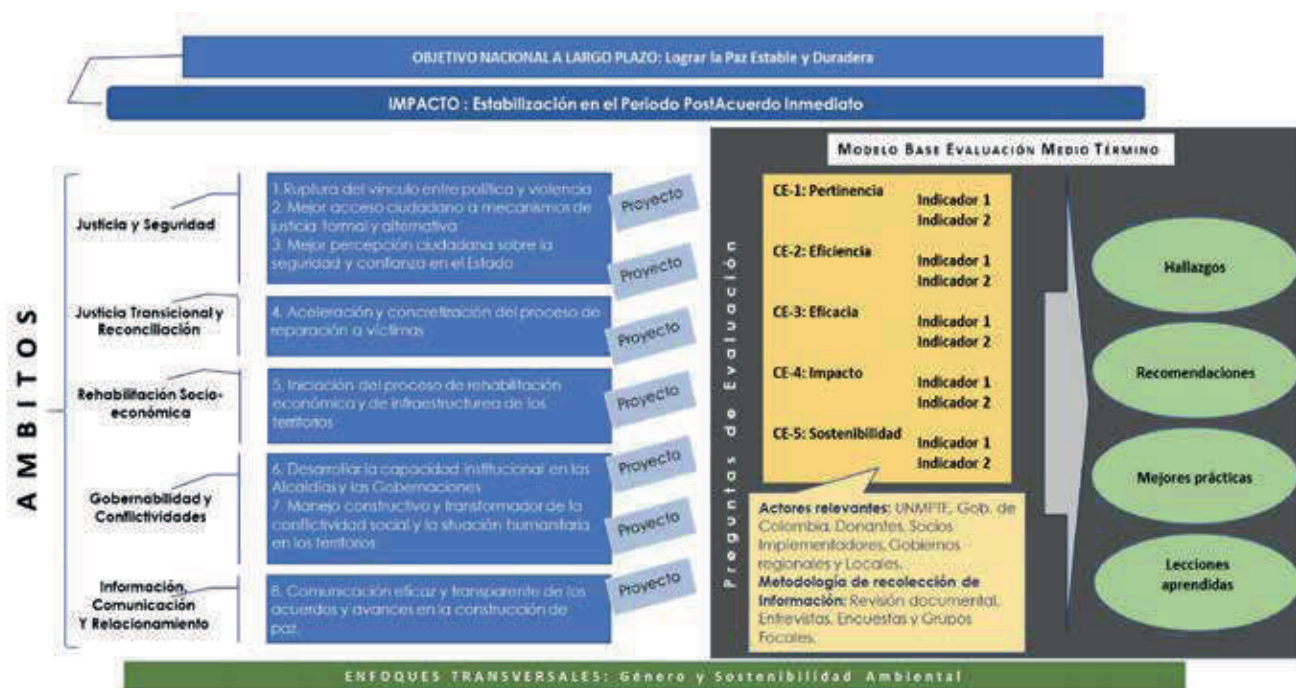


Ilustración 8 Relación ámbitos y resultados con modelo de evaluación.

Es así como se adoptaron 5 criterios estratégicos de análisis que guiaron el levantamiento, organización y procesamiento de la información:

1. La pertinencia del Fondo y de sus resultados estratégicos, como estrategia de respuesta rápida en la etapa de posconflicto a las necesidades de las comunidades de las zonas priorizadas.

2. La eficiencia de los procedimientos del Fondo, para lograr una actuación rápida, y coordinada entre los actores claves del mismo: SNU, Gobierno de Colombia, entidades de la sociedad civil que se involucran en la implementación de los proyectos en las regiones -socios implementadores- y personas que hacen parte y se benefician de tales proyectos.

3. La eficacia del Fondo en el cumplimiento de los resultados planteados en la coordinación de acciones y en la transformación de las regiones en las que interviene.

4. El impacto logrado en cada región, analizado desde cada resultado estratégico.

5. Y por último **la sostenibilidad de los resultados impactos generados**, por parte de la institucionalidad regional, de las organizaciones de la sociedad civil y por las mismas comunidades beneficiadas.

Cada criterio estratégico fue abordado desde unos indicadores que sirvieron de orientación en la indagación documental y a las personas claves en las actuaciones del Fondo, desde la aplicación de distintos instrumentos diseñados para la recolección de la información. La primera recolección de información se hizo a partir de la revisión documental, la cual fue complementada con la información aportada por los actores claves entrevistados y encuestados. Al final, el análisis de la información llevó a la conclusión de unos hallazgos y recomendaciones organizadas por cada criterio estratégico de análisis; así como a la deducción de unas lecciones aprendidas generales.

Los actores estratégicos para el Fondo y que fueron consultados para esta evaluación son:⁷

⁷ Descripción hecha de acuerdo con el Manual de Operaciones del Fondo, capítulo 3. Gobernanza y Gestión del Fondo.

Comité Directivo. Órgano que proporciona orientación estratégica al fondo y realiza la supervisión general. Presidido por el Ministro Consejero para el Postconflicto y copresidido por el Coordinador Residente del SNU. Lo conforman miembros de: Gobierno (3); SNU (2); miembros rotacionales de los contribuyentes (2) y; representantes colombianos del sector privado o sociedad civil designados por el presidente de la República (2); del Banco Mundial (1); de la Unión Europea (1); y del Banco Interamericano de Desarrollo (1), como observadores.

Contribuyentes. Son los socios financieros que adjudican recursos al Fondo, pueden ser gobiernos, instituciones públicas o privadas, organismos multilaterales, intergubernamentales, no gubernamentales o individuos.

Secretaría Técnica. Proporciona apoyo técnico y administrativo al Comité Directivo y a los Comités Técnicos y se encarga de organizar los procesos de evaluación de proyectos, del monitoreo, evaluación y reportes del Fondo, así como de la gestión de riesgos.

Entidades del Sistema de Naciones Unidas. Pueden recibir recursos del Fondo previa suscripción de un Memorando de Entendimiento - MOU con el Agente Administrativo. PNUD se encarga de la administración de los Fondos como entidad implementadora de acuerdo con sus propios reglamentos, normas, directivas y procedimientos.

Socios Implementadores de la Sociedad Civil. Entidades no-gubernamentales que pueden recibir recursos del Fondo mediante la suscripción de un MOU con el Agente de Gestión (Managing Agent). Disponen de capacidad operativa para la implementación inmediata de proyectos que sean aprobados por el Comité Directivo del Fondo, respondiendo a necesidades urgentes de la población.

Agente De Gestión.⁸ El Agente de Gestión del Fondo para la Ventana de Sociedad Civil es el PNUD. Tiene la responsabilidad de proveer servicios de coordinación y comunicación, administración de recursos, monitoreo y administración de auditorías, creación de capacidades, rendi-

ción de cuentas de los fondos desembolsados a las entidades implementadoras y de los resultados alcanzados.

5.1 CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.

La evaluación se sustenta en cinco criterios estratégicos: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad; cada criterio es guiado por una pregunta y concretado con indicadores. A continuación, las preguntas de evaluación (Carpeta de Anexos 1, Anexo 1.1 Preguntas, Criterios e Indicadores de Evaluación):

Pregunta de evaluación (PE 1) ¿En qué medida las intervenciones del Fondo responden a las necesidades de la población en los territorios del postconflicto, se adaptan en un contexto cambiante y proporcionan un valor agregado respecto a otros mecanismos de cooperación?

PE 2 ¿El Fondo cuenta con procedimientos que le garantizan eficiencia en el gasto financiero, en la implementación de los procedimientos, en el monitoreo y seguimiento de las acciones, y en la gestión de conocimiento enfocado al logro de los resultados propuestos?

PE 3 ¿Cuál es el nivel de avance de los resultados esperados por el Fondo?

PE 4 ¿El Fondo ha generado efectos que han contribuido a la estabilización de la paz después de la firma del acuerdo y al ODS 16 en cuanto a la construcción de paz, la efectividad de la justicia y el fortalecimiento de las instituciones territoriales?

PE 5 ¿Qué estrategias y mecanismos se han incorporado para asegurar e incentivar la sostenibilidad de las intervenciones?

⁸ Manual de Operaciones. Pág. 5

5.2 ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.

Tomando como base los indicadores diseñados por cada criterio de evaluación, se generaron las preguntas para cada indicador, que alimentan los instrumentos de recolección de información.

Fueron cuatro las estrategias base para recolectar la información con las diversas fuentes: donantes, agencias del SNU, entidades de gobierno relacionadas, socios implementadores, secretaria técnica del Fondo y beneficiarios directos, donde se incluyeron organizaciones comunitarias, comunidades y gobiernos locales de las zonas en las que se implementan las acciones apoyadas por el Fondo.

En la matriz de recolección de información se relacionan los actores y la estrategia que fue implementada para recoger información, de acuerdo con cada criterio estratégico de evaluación y por indicadores. Y se efectuó una organización de estrategias y herramientas de recolección de información por cada tipo de actor, de acuerdo con la capacidad de opinión relacionada con los criterios de la evaluación, según su rol.

Las matrices con criterios estratégicos e indicadores, junto con la definición de actores a consultar se pueden consultar en los Anexos – Carpeta 1. Criterios Estratégicos e Indicadores: Anexo 1.1 Preguntas, Criterios e Indicadores y Anexo 1.2 Matriz de recolección de Información.

a. Revisión y análisis documental: Documentos claves producidos por el Fondo, las entidades de gobierno vinculadas, los proyectos implementados a través del Fondo en las zonas priorizadas. Los documentos consultados están relacionados en la bibliografía de este Informe.

b. Entrevistas estructuradas: La metodología de la evaluación de medio término se encargó de recoger opiniones de diversos actores claves que han participado de manera diversa y en distintos momentos del Fondo y de la implemen-

tación de sus actuaciones. De manera general están: entidades del gobierno, entidades del SNU, organizaciones de la sociedad civil (OSC) que implementan proyectos apoyados por el Fondo, y comunidades beneficiarias de las actuaciones implementadas a través de los proyectos financiados.

c. Entrevistas grupales con actores claves: Espacios estratégicos que reunieron actores claves en las regiones priorizadas para la evaluación, según sus roles de actuación en el Fondo. Se efectuaron 3 reuniones consultativas: con donantes, con la secretaria técnica y con organizaciones de la sociedad civil que apoyan la implementación de los proyectos.

d. Encuestas: Sobre aspectos concretos cualitativos y cuantitativos que deben ser medidos en términos de grado o nivel de avance. Se estructuraron encuestas para socios implementadores y para personas beneficiarias directas de los proyectos implementados con apoyo del Fondo. Para la realización de las encuestas se usaron dos mecanismos: virtual a través de Google Drive y otras se hicieron de manera presencial.

La totalidad de instrumentos de la evaluación referidos, se pueden consultar en los Anexos – Carpeta 2 Instrumentos de Evaluación.

5.3 FASES DE LA EVALUACIÓN.

Para la realización de esta evaluación de medio término se estructuraron cinco fases de actuación, como se muestra en la gráfica :

La primera fue la fase de contextualización con el Fondo y de estructuración del plan de trabajo; que incluyó la reunión de arranque con la Secretaría Técnica del Fondo, la revisión de la documentación entregada por la Secretaría Técnica, la organización de la estructura de la evaluación y el diseño de las herramientas de recolección de información.

La segunda etapa consistió en la realización de las reuniones consultivas con donantes, entida-

des del SNU y algunos socios implementadores de la sociedad civil; más las entrevistas con actores claves del Fondo, del SNU y del Gobierno. En esta fase, los evaluadores realizaron la selección de las regiones para visitar en la tercera fase: Antioquia, Cauca, Chocó y Norte de Santander para la realización de las entrevistas con socios implementadores de la sociedad civil en las regiones, con gobiernos locales y con personas beneficiarias de los proyectos. Estas regiones se seleccionaron para la evaluación porque en ellas se ejecutaron la mayor cantidad de proyectos escogidos. (ver sección 5.4 Muestra de proyectos para la evaluación) Las fases cuarta y quinta están orientadas a la organización y análisis de la información recogida para la consolidación de los informes preliminar y final. (Anexos: Carpeta 1 - Instrumentos de Evaluación: Listado de actores claves).

Se diseñaron tres herramientas claves para la realización de las visitas a los proyectos en terreno, las cuales se encuentran en la sección 4 de los anexos. De una parte, está el formato de reporte del trabajo en terreno y de otra, están las que serán aplicadas con beneficiarios. (Anexos: Carpeta 1 - Instrumentos de Evaluación: Nota Visita Región, Encuesta con Personas Beneficiarias y Taller con Personas Beneficiarias).

FASES Y PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL FONDO MULTIDONANTE



Ilustración 9 Etapas de la evaluación de Medio Término

5.2 ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.

Los criterios aplicados en la evaluación para seleccionar la muestra de proyectos fueron:

1. Al menos un proyecto por resultado.
2. El nivel de ejecución superior al 60% o finalizado.
3. Diferentes socios implementadores de agencias de Naciones Unidas y de la Sociedad Civil.
4. Zonas de implementación de los proyectos.
5. Monto del proyecto.
6. Fechas de ejecución de los proyectos.
7. Cuentan con los documentos de propuesta y reportes suficientes y necesarios para llevar a cabo la evaluación.
8. Se tiene en cuenta la cantidad el monto asignado por implementador. En la siguiente gráfica se puede observar cómo ha sido tal designación.

Finalmente, los proyectos seleccionados para esta evaluación son el resultado de la aplicación de los criterios descritos arriba y representan los 8 resultados. De los resultados 4 y 5, por ser los de mayor financiación, se han escogido dos proyectos. Estos proyectos tienen en su mayoría ejecución en las zonas escogidas por los evaluadores para esta evaluación: Norte de Santander, Cauca, Antioquia, Chocó y Bogotá (Anexo 2.2 Listado de Proyectos Seleccionados). Los proyectos escogidos por resultado se pueden consultar en los Anexos Carpeta 3 – Listado de Proyectos y Criterios de selección, se pueden consultar estos dos instrumentos de manera detallada.

Socio Implementador	Monto aprobado hasta junio 2018	% Monto Asignado	Monto ejecutado a junio 2018
ACNUR	329.921	0,48%	
FAO	1.351.396	1,98%	221.528
OIM	10.641.114	15,58%	2.869.712
ONU MUJERES	590.184	0,86%	39.304
OPS/OMS	427.821	0,63%	
PMA	458.576	0,67%	
PNUD	28.132.068	41,19%	16.984.610
Sociedad Civil	18.975.254	27,78%	11.519.593
UNFPA	490.371	0,72%	250.343
UNICEF	2.146.616	3,14%	231.495
UNMAS/UNOPS	4.755.852	6,96%	1.414.930
TOTAL	68.299.173		33.531.515

Ilustración 10 Montos y proyectos por implementador

5.5 INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN.

Para la elaboración de criterios estratégicos e indicadores se realizó un instrumento de preguntas, criterios e indicadores de evaluación (Anexo 1.1) y una matriz de recolección de información (Anexo 1.2); y la matriz de Indicadores y hallazgos (Anexo 5) en la que se pueden encontrar ejemplos concretos recogidos de las entrevistas y encuestas realizadas.

Los instrumentos usados en la evaluación son los siguientes: Modelo entrevista gobierno (Anexo 2.1), Modelo Entrevista a ONU (Anexo 2.2), Modelo taller Donantes (Anexo 2.3), Modelo taller Secretaría Técnica (Anexo 2.4), Modelo encuesta socios implementadores (Anexo 2.5), Modelo encuesta beneficiarios (Anexo 2.6), Modelo taller beneficiarios (Anexo 2.7), Modelo nota visita región (Anexo 2.8), Cronograma y distribución de trabajo (Anexo 2.9).

Los instrumentos y herramientas diseñadas para levantar información se utilizaron tanto en la revisión documental, extrayendo los hallazgos según correspondieran a cada criterio estratégico e indicador, como en la realización de las actividades con los distintos actores estratégicos consultados en Bogotá y en las 4 regiones visitadas. En total hubo 67 personas beneficiarias encuestadas, varias de ellas también entrevistadas directamente, mientras que 24 representantes de los socios implementadores fueron entrevistados y 28 respondieron la encuesta. Por parte del gobierno, se efectuaron 8 entrevistas. Con representantes del SNU también se efectuaron 8 entrevistas 5 individuales y 3 conjuntas. En Bogotá se efectuaron entrevistas conjuntas con donantes: 4 entidades y con 11 socios implementadores en 2 espacios distintos; más los socios implementadores con quienes también se efectuaron entrevistas conjuntas en las regiones visitadas.

La documentación que recoge las respuestas a entrevistas y talleres o entrevistas conjuntas realizadas, así como la base de datos que consolida la información de las encuestas, se puede consultar en Anexos – Carpeta 4: Entrevistas, Talleres y Encuestas.

6. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO



A continuación, se presentan los hallazgos de la evaluación de medio término organizados por cada una de las preguntas de evaluación planteadas para su análisis.

6.1 PREGUNTA DE EVALUACIÓN 1 – PERTINENCIA.

A continuación, se presentan los hallazgos de la evaluación de medio término organizados por cada una de las preguntas de evaluación planteadas para su análisis.

PREGUNTA DE EVALUACIÓN (PE1)

¿EN QUÉ MEDIDA LAS INTERVENCIONES DEL FONDO RESPONDEN A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN EN LOS TERRITORIOS DEL POSCONFLICTO SE ADAPTAN EN UN CONTEXTO CAMBIANTE Y PROPORCIONAN UN VALOR AGREGADO RESPECTO A OTROS MECANISMOS DE COOPERACIÓN?

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

(P) PERTINENTE; (NP) NO PERTINENTE
NIVEL DE SATISFACCIÓN: AS;S;MS;MI;I;AI
NIVEL DE ADAPTABILIDAD: BAJO, MEDIANO, ALTO

RESUMEN DE HALLAZGOS PRINCIPALES

(P) Pertinente *calificación*

Hallazgos principales

Las intervenciones del Fondo son pertinentes y satisfacen las necesidades más apremiantes del posconflicto, destacándose como instrumento de respuesta rápida del Fondo Colombia en Paz en los territorios priorizados como mecanismo idóneo para acciones de estabilización.

(P) Pertinente *calificación*

Hallazgos principales

Las intervenciones del Fondo han sido pertinentes en sus ocho resultados, se adaptaron y contaron con alta capacidad de respuesta a necesidades no contempladas y emergentes durante la fase de respuesta rápida. Sin embargo, la teoría de cambio del Fondo debería ser revisada para la nueva coyuntura de estabilización e implementación de los acuerdos y de cara a las prioridades del nuevo gobierno nacional.

(P) Pertinente *calificación*

Hallazgos principales

Las intervenciones del Fondo han añadido valor en el marco del posconflicto, caracterizándose por su llegada rápida para la estabilización de los territorios, y su alta capacidad de reaccionar a nuevas coyunturas. Esta capacidad del SNU contrasta con la aún baja capacidad institucional en los territorios para atender las necesidades de la población y la baja participación de la sociedad civil y el sector privado en el marco de las acciones.

CE 1.1: Pertinencia estratégica. ¿En qué medida las intervenciones del Fondo son pertinentes y satisfacen las necesidades más apremiantes como instrumento del Fondo Colombia en Paz en los territorios priorizados?

Ind. 1.1.1 Al menos el 75% de los entrevistados (Estado, Donantes y OSC) afirman que el Fondo es pertinente para satisfacer las necesidades urgentes del posconflicto: Todos los beneficiarios en los territorios y representantes de entidades estatales, agencias del SNU y OSC implementadores en Bogotá y las regiones afirmaron que el Fondo es pertinente. Los entrevistados mencionaron varios factores: 1) La presencia territorial de sus socios implementadores y la confianza preestablecida con las comunidades beneficiarias; 2) su capacidad de aprobar proyectos rápidamente comparado con el Estado y otros Fondos de la cooperación internacional; y 3) su alineamiento con las prioridades del gobierno nacional. En los territorios, los socios implementadores y beneficiarios directos (comunidades) e indirectos (autoridades territoriales), confirmaron que el Fondo responde a las necesidades más apremiantes del posconflicto y que sin él no se hubiera logrado realizar las acciones de respuesta rápida por la débil presencia estatal en los municipios priorizados. Varios interlocutores opinaron que la estrategia de respuesta rápida contribuyó a generar confianza en la paz entre los beneficiarios directos, focalizar recursos y coordinar algunas acciones tempranas entre el Estado y la cooperación. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 1. Pertinencia).

Ind. 1.1.2 Nivel de satisfacción expresada por los grupos de interés entrevistados (Estado, Donantes y ONU) con su participación equitativa en la toma de decisiones del Fondo: Satisfactorio: hay consenso que la participación de los diferentes grupos de interés no era equitativa porque era apropiado que el gobierno nacional ejerciera el liderazgo estratégico. Sin embargo, a través de los comités directivo y sobre todo técnico, los cooperantes pudieron ser escuchados e influir en la toma de decisiones final. En general, los integrantes del comité técnico opinaron que siempre se ha logrado llegar a un consenso, aunque no siempre estuvieron de acuerdo con

la decisión final. En algunas ocasiones cuando hubo fuertes desacuerdos con las propuestas del gobierno los donantes lograron que el Fondo no las financiara. Algunos donantes y entidades estatales sintieron que la Alta Consejería y/o el Fondo Colombia en Paz a veces imponían su agenda sin suficiente sustento estratégico.

Un representante de alto nivel del SNU opinó que la falta de representación de la sociedad civil (tanto del sector social como del sector privado) en los mecanismos de decisión generó un vacío importante. Agregó que quisiera ver una reforma del proceso de selección de los proyectos para que la toma de decisiones no reflejara tanto las posiciones políticas de algunas de sus integrantes. La falta de participación de las organizaciones de la sociedad civil y la necesidad de reforzar la rigurosidad técnica en la selección de proyectos también preocupa a los donantes.

Los donantes, del otro lado, comentaron que las propuestas de ciertas agencias no fueron revisadas con suficiente rigurosidad y que a veces se aprobaban por cansancio. Los donantes abogaron a favor de más convocatorias competitivas que involucraran a las organizaciones de la sociedad civil y un filtro técnico previo por parte de expertos temáticos dado que el comité técnico tiene capacidad limitada y está compuesto principalmente por generalistas. Los representantes gubernamentales apreciaron mucho que el gobierno pudo tomar decisiones según las necesidades coyunturales que se presentaron. Aunque se reconoce que el gobierno tiene la dirección estratégica del Fondo, se hizo evidente su desarticulación con los territorios. De otra parte, los donantes también traían sus propios intereses o prioridades.

Ind. 1.1.3 Al menos el 75% de la inversión del Fondo se invierte en los municipios priorizados por DNP: En general los entrevistados se expresaron satisfechos con la focalización del Fondo porque se basó en la metodología de priorización temática y geográfica acordada en La Habana. Se fijó una meta de inversión de 60% territorial, 30% nacional y 10% flexible. Actualmente la inversión territorial ha superado la meta (67%), a pesar de la necesidad de invertir en las

nuevas instituciones de paz a nivel nacional. Hay consenso que la inversión nacional fue apropiada para sostener el proceso de paz y como estrategia complementaria a la estabilización territorial. La focalización de los proyectos ha coincidido en 135 de los 170 municipios PDET (79%) durante un período de 15 meses de ejecución del Fondo. Al inicio el Fondo fue focalizado temáticamente según las prioridades de implementación temprana del gobierno nacional. Luego del ejercicio de focalización geográfica del gobierno nacional en mayo 2017, el Fondo empezó a concentrarse en los municipios priorizados para los PDET al principio del 2018.⁷ Sin embargo, la Secretaría Técnica y la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC) no evidenciaron la focalización financiera en los municipios PDET porque no cuentan con un análisis detallado por proyecto de cuánto cada proyecto está invirtiendo en cada municipio. En casi todas las entrevistas y encuestas, se comentó que los proyectos tuvieron mucho impacto en las vidas de los beneficiarios directos pero que se requiere mucha más inversión en otras necesidades y en otras zonas.

Dividiendo el 67% del Fondo que fue destinado a los territorios por los 345 municipios intervenidos, la inversión promedio durante los dos años de ejecución del Fondo alcanza solamente US\$ 161,188 por municipio, teniendo claro que la inversión por cada municipio varió según el número y tipo de proyectos que se implementaron en cada uno en respuesta a las necesidades y prioridades. La focalización geográficamente dispersa, poco integral (los proyectos actúan como islas sin mucha conexión o sinergias entre sí) y articulada (sobre todo con el Estado local como garante de sostenibilidad de las acciones) genera un alto riesgo de disipar el impacto.

CE 1.2: Adaptabilidad. ¿Qué evidencia hay de que las intervenciones del Fondo se adaptan adecuadamente a la coyuntura cambiante del proceso de posconflicto?

Ind. 1.2.1 Nivel de pertinencia de cada resultado del Fondo expresado por personas entrevistadas (Estado, Donantes, ONU y OSC): En términos generales, los entrevistados comentaron que la teoría de cambio era válida para la coyuntura

de planificación para la fase de respuesta rápida. Sin embargo, debería ser revisada para la nueva coyuntura de estabilización e implementación de los acuerdos y de cara a las prioridades del nuevo gobierno nacional. En el DNP, se abogó por objetivos estratégicos más claros e instrumentos para poder medir y dar seguimiento al impacto de las acciones del Fondo. Los funcionarios del gobierno y donantes entrevistados no mostraron un buen conocimiento de los resultados establecidos por el Fondo, lo cual hace pensar que no han sido puntos de referencia estratégicos importantes para ellos. Al revisarlos, muchos comentaron que la mayoría siguen siendo válidos para la estabilización; sin embargo, no hubo consenso sobre cuáles, ni si pertenecen más en el ámbito de acción inmediata del Fondo u inversión estructural del Estado. La mayoría comentaron que su redacción no es clara, que hay mucho traslape entre sí y que deberían ser reformulados.

La escala de relativa pertinencia de los 8 resultados en orden de relevancia según la calificación promedio de los grupos de interés – Socios y Secretaría Técnica, donantes y Estado – es la siguiente (escala de pertinencia 1-5):



Ilustración 11 Calificación socios estratégicos a la pertinencia de cada resultado del Fondo

El análisis desagregado arroja algunos hallazgos que vale la pena destacar:

- 1) Hay un desacuerdo notable entre actores del Estado y los cooperantes sobre la pertinencia del resultado sobre víctimas. Mientras la mayoría de las entidades estatales la califican 4 o 5, los internacionales 1 o 2, argumentando que la escala del problema sobre pasa la capacidad del Fondo y es responsabilidad del Estado; 2) APC y los cooperantes ven poco pertinente el fortaleci-

miento institucional territorial por la misma razón, mientras los actores estatales lo ven como muy pertinente aún.

Ind.1.2.2 Capacidad de respuesta del Fondo, según grado (Alto, Medio, Bajo), a necesidades que no estaban contempladas, respecto al total de necesidades emergentes en el período de implementación: Casi todos los entrevistados calificaron la capacidad del Fondo de responder a necesidades no contempladas y/o emergentes como ALTA. Algunos factores de éxito mencionados incluyen:

1) los comités directivos y técnicos contaban con información coyuntural actualizada de la Alta Consejería para el Posconflicto; 2) los tomadores de decisión están en Colombia y tienen poder de decisión autónomo; 3) el alto nivel de comprensión y flexibilidad de los donantes sobre los retos del posconflicto.

En particular, el Fondo pudo responder de manera ágil (comparado con los tiempos del Estado y otros Fondos de cooperación) a nuevas necesidades que no fueron planificadas. Algunos ejemplos incluyen: 1) la movilización de las OSC después del plebiscito; 2) la financiación de las nuevas instituciones para la paz (JEP, CNR, CISIVI, CEV y UBPD); 3) financiación de temas que habría sido difícil a través de otras fuentes de cooperación como la reincorporación política de las FARC-EP y el Centro de Pensamiento de la FARC; y 4) apoyo al despliegue territorial de la ART para preparar pactos comunitarios y en algunos casos la formulación de los PDET.

CE 1.3: Valor Agregado. ¿De qué manera las intervenciones del Fondo contribuyen con un abordaje diferencial, focalizado y que realizan un aporte específico a las necesidades del posconflicto?

Ind. 1.3.1 Las intervenciones del Fondo son pertinentes para responder a desafíos emergentes relacionados con género y empoderamiento de las mujeres y están alineados con políticas e instrumentos internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos y el medio ambiente: Representantes del gobierno y los donantes en Bogotá consideran que las inter-

venciones del Fondo han contribuido a la estabilización de los territorios debido a la llegada rápida del SNU en comparación con otras fuentes de cooperación, su capacidad de reaccionar a nuevas coyunturas potencialmente desestabilizantes, y por su presencia efectiva en los territorios priorizados con acciones tempranas de alto impacto en la población vulnerable. Sin embargo, algunos representantes estatales de alto nivel fueron críticos de lo que describieron como una excesiva visibilidad y protagonismo del SNU en el terreno. Un alto funcionario de una de las entidades consultadas comentó que "no se sabía que el gobierno también estaba presente porque la única bandera visible era la de las Naciones Unidas". No obstante, la creación de una imagen institucional para el posconflicto – Colombia Renace – cada socio implementador llega al territorio con su propia dotación de visibilidad e identidad institucional. El "desfile de los chalecos" refuerza la percepción en las comunidades que el Estado aún no tiene la capacidad ni la voluntad de atender a sus necesidades.

Ind. 1.3.2 El aporte del Fondo ha sido pertinente para la estabilización de las regiones y la generación de confianza en las comunidades más vulnerables, respecto a otros fondos para el postconflicto: El Fondo ha podido demostrar varias ventajas comparativas como instrumento de estabilización: 1) ha sido flexible, asumiendo la financiación de temas controversiales o no financiados por otras fuentes de financiación; 2) la respuesta ha sido mucho más rápida que el Estado u otros mecanismos de cooperación; 3) ha mostrado mayor comprensión de los retos del posconflicto y ha podido balancear las necesidades a nivel nacional (fortalecimiento institucional) y territorial (respuesta rápida); 4) los socios implementadores gozan de alto reconocimiento y presencia territorial; 5) el Fondo pudo hacer un abordaje innovador, incluyendo el trabajo con jóvenes; 6) ha sido fundamental para ordenar la cooperación: ha sido el primer mecanismo que permitió un mapeo y articulación de esfuerzos entre los donantes, el SNU y el Estado.

Del otro lado, se han identificado algunas desventajas, las cuales se enuncian a continuación: 1) La llegada de las agencias del SNU y OSC primero a los territorios ha restado protagonismo al Estado con efectos contraproducentes para fortalecer su imagen y construir confianza; 2) La falta de un mecanismo competitivo para seleccionar los proyectos que permita comparar las propuestas justifica las dudas de los donantes sobre la calidad técnica de algunos de los proyectos financiados; y 3) la participación de las OSC locales en su implementación ha sido restringida en comparación con la participación de las agencias del SNU, lo cual ha reducido la oportunidad de generar mayor confianza en la sociedad civil a nivel local.

La evaluación detectó cierta confusión o hasta escepticismo por parte de los socios implementadores de más alto nivel sobre la relevancia o pertinencia de los ejes transversales para el Fondo. En parte esto se debía a la falta de claridad en cómo incorporarlos en el proceso de aprobación de proyectos, o su relevancia para cierto tipo de proyectos, sobre todo institucionales o de muy corto plazo. Esto no fue el caso a nivel territorial (ver eficacia). A excepción de género, las entrevistas no evidenciaron que los socios implementadores consideraran los temas transversales como una apuesta estratégica de gran importancia para el Fondo como SNU, entidad promotora de los estándares internacionales de calidad. Más bien los consideran como una parte ya integral de su cultura institucional propia o un requisito que toca cumplir para la aprobación de los proyectos.

6.2 PREGUNTA DE EVALUACIÓN 2 – PERTINENCIA.

PE 2

¿EL FONDO DOCUMENTAL CON PROCEDIMIENTOS QUE LE GARANTIZAN EFICIENCIA EN EL GASTO FINANCIERO, EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS, EN EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES, Y EN LA GESTIÓN DE CONOCIMIENTO ENFOCADO AL LOGRO DE LOS RESULTADOS PROPUESTOS?

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

- (AS) ALTAMENTE SATISFACTORIO
- (S) SATISFACTORIO
- (MS) MODERADAMENTE SATISFACTORIO
- (MI) MODERADAMENTE INSATISFACTORIO
- (I) INSATISFACTORIO
- (AI) ALTAMENTE INSATISFACTORIO

RESUMEN DE HALLAZGOS PRINCIPALES

(S) Satisfactorio *calificación*

Hallazgos principales

Las intervenciones iniciales del Fondo (2016) fueron aprobadas en un tiempo récord, recibiendo una calificación unánime de Altamente Satisfactorio; sin embargo, las aprobaciones de proyectos posteriores han presentado demoras determinadas por los socios implementadores como considerables, por lo que la calificación varió a Satisfactorio. Los procedimientos son claros. Los presupuestos acordados han sido adecuados en su mayoría y desembolsados con agilidad. La ejecución presupuestal recibe una calificación de Satisfactorio.

(MS) Moderadamente Satisfactorio *calificación*

Hallazgos principales

El Fondo cuenta con mecanismos definidos de monitoreo y seguimiento. Su implementación a nivel presupuestal ha sido muy eficaz. No obstante, los socios cumplen con los procedimientos y tiempo, sin suficiente retroalimentación, siendo un aspecto en el que se requieren ajustes, existiendo una importante oportunidad de mejora. Los tiempos de ejecución de los proyectos se han cumplido, salvo contados casos en los que se han efectuado prórrogas, siendo casos justificados.

(MI) Moderadamente Insatisfactorio *calificación*

Hallazgos principales

El Fondo cuenta con mecanismos para la generación de información de los proyectos a través de informes trimestrales y anuales, sin embargo, la sistematización de mejores prácticas y lecciones aprendidas y socialización de los resultados de los proyectos depende de los estándares y prácticas internas de las organizaciones implementadoras, no es una práctica que promueva el Fondo como parte de sus procedimientos. Esto dificulta la visibilidad de logros obtenidos y su réplica a nivel del Fondo.

(MI) Moderadamente Insatisfactorio *calificación**Hallazgos principales*

El nivel de coordinación o articulación entre los socios implementadores es automático en el marco de mecanismos de coordinación existentes del SNU y las organizaciones en terreno; sin embargo, los socios implementadores consideran que el Fondo debería promover la coordinación más explícitamente para explorar sinergias y complementariedades.

CE 2.1: Procedimientos eficientes. ¿Qué evidencia hay de que el Fondo cuenta con procedimientos eficientes para garantizar la exitosa implementación de los proyectos y la obtención de los resultados previstos?

Ind. 2.1.1 El Fondo cuenta con procedimientos claros de revisión y aprobación de los proyectos que permiten cumplir con los tiempos establecidos en el manual de procedimientos: El Fondo tiene procedimientos claros establecidos en su manual de operaciones que estipulan los pasos y tiempos requeridos por cada proceso. En general, los socios implementadores valoraron como Satisfactoria la claridad de los procedimientos y su aplicación (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 2. Eficiencia).

Observaciones de mejora en relación con los procedimientos de revisión y aprobación de proyectos fueron diversas y aportan a todas las partes:

1) Los donantes comentaron que la metodología para la selección de proyectos no siempre fue equitativa para las organizaciones proponentes porque en muchos casos las propuestas llegaron al comité "por goteo" y que habrían preferido comparar la calidad de las solicitudes a través de procesos competitivos; un asunto que debe ser visto con cuidado, teniendo en cuenta que la actuación del Fondo, enmarcada en el principio de respuesta rápida, no siempre admite este tipo de procedimientos tan estructurados, que demandan mayor tiempo, recursos y trámite, por lo cual al momento de responder a una necesidad urgente del poscon-

flicto, toman fuerza los criterios de agilidad y flexibilidad. 2) En cuanto a los tiempos de aprobación de los proyectos, los socios implementadores presentaron dos observaciones claramente diferenciadas: los primeros proyectos de pedagogía para la paz -antes del plebiscito- fueron revisados y aprobados en un tiempo récord/fuera de lo normal según la experiencia previa de los socios implementadores. Sin embargo, los socios que continuaron en el Fondo con otros proyectos, manifestaron que la retroalimentación a la propuesta y el tiempo de revisión y aprobación aumentó. Algunos socios de la sociedad civil se refirieron de manera específica a ONU Mujeres, para la convocatoria para organizaciones de mujeres con los Fondos del WHPF, una agencia que tiene unos procedimientos dispendiosos que no se ajustan a las necesidades de la respuesta rápida en el posconflicto. 3) La Secretaría Técnica reconoce que los tiempos de revisión y aprobación han variado: mientras los primeros proyectos fueron aprobados con la agilidad que exigía un periodo de emergencia, incluyendo una mayor flexibilidad sin poner en riesgo la debida diligencia, los proyectos que siguieron sufrieron demoras en los tiempos de respuesta, inserción de ajustes, etc. Además, algunos socios implementadores toman tiempos largos para efectuar los ajustes que se solicitan, lo que también extiende los plazos previstos. Se reiteró la observación que en algunos casos los procedimientos internos de las agencias del SNU tampoco se adaptaron a las necesidades de agilidad que el Fondo requiere como instrumento de rápida implementación.

Ind. 2.1.2 El Fondo cuenta con procedimientos de seguimiento y monitoreo claros y que se aplican oportunamente: Los entrevistados manifiestan que el Fondo cuenta con mecanismos claros de seguimiento y monitoreo. (Ver CE 2.2: Seguimiento y monitoreo)

Ind. 2.1.3 La movilización y administración de recursos se hace de acuerdo con lo establecido en el manual de procedimientos y a los requerimientos de los donantes e Ind. 2.1.4 La ejecución presupuestal corresponde con el plan establecido: En relación con la ejecución presupuestal, relacionada con presupuestos

detallados y agilidad en los desembolsos, la opinión mayoritaria de socios implementadores fue que los presupuestos acordados con la secretaria técnica fueron adecuados y desembolsados con mucha agilidad. No obstante, algunos socios de la sociedad civil que operan en territorios de difícil acceso o en situaciones de seguridad complejas, comentaron que no hubo suficiente flexibilidad en las negociaciones con el Agente de Gestión para que tomara en cuenta los sobrecostos de este tipo de intervenciones. El nivel de calificación en el aspecto presupuestal fue de Satisfactorio. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 2. Eficiencia).

espacio y deja por fuera mucha información valiosa; siendo este un aspecto relevante para dialogar con los implementadores de los proyectos y determinar los aspectos que deberían ser incorporados.

El manual de operaciones establece procedimientos muy concretos de planeación en las fases de diseño de proyecto, de desembolsos, de ejecución y de reporte, de manera que todos los proyectos incluyen Objetivos, Metas, Indicadores y Mecanismos de seguimiento, el 93% de los socios lo calificaron entre Altamente Satisfactorio y Satisfactorio. El presupuesto es un aspecto muy definido y está

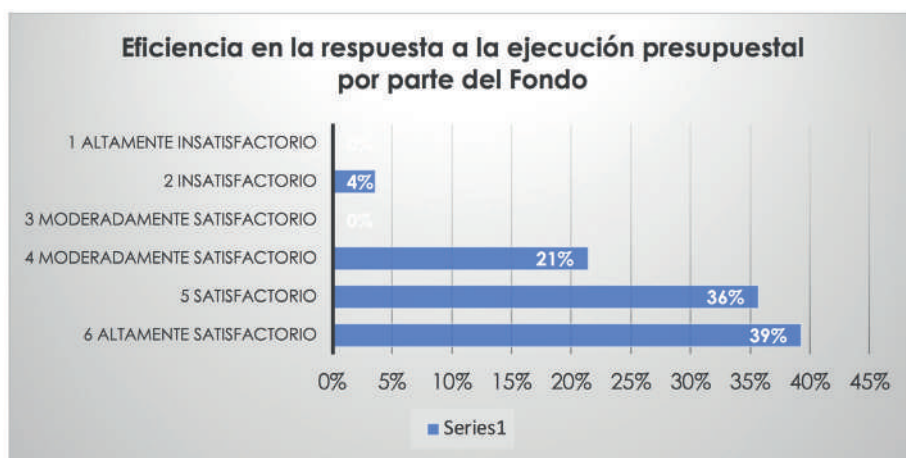


Ilustración 12 Eficiencia en la ejecución Presupuestal - Encuesta Socios Implementadores

CE 2.2: Seguimiento y monitoreo. ¿Qué evidencia hay de que el Fondo cuenta con mecanismos adecuados de monitoreo y seguimiento y que son implementados con eficacia para lograr la exitosa implementación de los proyectos?

Ind. 2.2.1 El 100% de los proyectos aprobados tienen línea de base, objetivos y metas e indicadores de calidad: El Fondo estableció mecanismos claros de seguimiento y monitoreo que se alinean con los objetivos y temas de interés: cumplimiento de metas, reporte de indicadores y ejecución presupuestal. Los socios implementadores de proyectos manifiestan que es altamente satisfactorio contar con un formato en línea para esta labor, pero moderadamente satisfactorio en la medida en que es limitado en

relacionado con los objetivos del proyecto, sus productos, actividades e indicadores.

Ind. 2.2.2 Los proyectos implementados han contado con mecanismos de seguimiento adecuado: El seguimiento, durante la implementación del proyecto por parte de los agentes de gestión, fue calificado entre Moderadamente Satisfactorio y Satisfactorio, dado que la retroalimentación sobre los informes que presentan es poca y en ocasiones nula. Esto genera incertidumbre sobre el uso de los informes: son leídos y son instrumento de seguimiento a los avances y una oportunidad de mejora; o son más un requisito administrativo. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 2. Eficiencia). La Secretaría Técnica, sin embargo, comentó que se está ajustando el

instrumento de seguimiento para lograr una mayor incorporación y cualificación de los reportes los cuales son base para la elaboración del informe anual y de las fichas de reporte a los Comités Técnico y Directivo. Es enfática la Secretaría Técnica en diferenciar el nivel de responsabilidad en cuanto a seguimiento, su labor es hacer monitoreo de los proyectos implementados por las Agencias, mientras el Agente de Gestión hace seguimiento a los proyectos implementados por la sociedad civil.

CE 2.3: Gestión de conocimiento y coordinación. ¿Qué evidencia hay, de que el Fondo cuenta con mecanismos para la generación de conocimiento y socialización de los resultados de los proyectos que facilitan la visibilidad de logros obtenidos y su réplica?

Ind. 2.3.1 Las recomendaciones del Comité Técnico son oportunas y han sido incorporadas con eficiencia: en cuanto a las recomendaciones que reciben de los agentes de gestión, los socios implementadores de la sociedad civil opinaron que se incorporan como un deber hacer, aunque desconocen el origen o estatus de las mismas y no tienen claro qué seguimiento se hace. Para los socios implementadores de la sociedad civil, la ejecución presupuestal es el aspecto más planeado, seguido y retroalimentado. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 2. Eficiencia).

Ind. 2.3.2 Existen mecanismos eficientes para generación de conocimiento y socialización de los resultados de los proyectos: Los socios implementadores opinaron que la generación de mejores prácticas y lecciones aprendidas es un tema que se gestiona a través del informe final, sin que sea una práctica permanente, lo cual se recomienda hacer. Resaltaron también el hecho de ser organizaciones con experiencia en trabajo con comunidades en zonas marcadas por el conflicto y con víctimas significa que el seguimiento sea parte integral de su cultura organizacional. De manera que, la sistematización de lecciones aprendidas y mejores prácticas es un ejercicio que siempre realizan, tanto para las intervenciones del Fondo, como para otros donantes. No obstante, la sistematización parece más algo ad hoc que

depende de los estándares y prácticas internas de las organizaciones implementadoras que una buena práctica promovida por el Fondo. La sistematización no es un requisito para los proyectos, ni está mencionado en el manual operativo. Algunos socios efectuaron sistematización o produjeron algún tipo de documento del proyecto, pero con recursos de otras entidades donantes o con recursos propios.

Ind. 2.3.3 El Fondo ha establecido mecanismos eficientes de coordinación y articulación con los socios: El nivel de coordinación o articulación entre los socios implementadores es muy variado. Algunos comentaron que la coordinación territorial con otros socios del Fondo es automática porque todos ya participan en mecanismos de coordinación existentes del SNU y las ONG internacionales en terreno (clústeres temáticos, equipos locales de coordinación, etc.). Otros comentaron que no coordinaban con otros socios implementadores, ni tenían conocimiento de otros socios del Fondo en sus territorios de operación. Sin embargo, todos consideran que es una práctica que el Fondo debería promover para que sus proyectos no lleguen de manera aislada a los territorios y para que puedan explorar sinergias y complementariedades. Los implementadores de proyectos relacionados con desminado y prevención de víctimas de minas antipersona opinaron que la coordinación debería organizarse por eje temático o resultado.

6.3 PREGUNTA DE EVALUACIÓN 3 - EFICACIA.

PE 3

¿EN QUÉ MEDIDA SE HAN OBTENIDO LOS RESULTADOS ESPERADOS POR EL FONDO, INCLUYENDO EL LOGRO DE LOS RESULTADOS DE IGUALDAD DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS?

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

(AS) ALTAMENTE SATISFACTORIO

(S) SATISFACTORIO

(MS) MODERADAMENTE SATISFACTORIO

(MI) MODERADAMENTE INSATISFACTORIO

(I) INSATISFACTORIO

(AI) ALTAMENTE SATISFACTORIO

RESUMEN DE HALLAZGOS PRINCIPALES

(MS) Moderadamente Satisfactorio *calificación**Hallazgos principales*

Existe una clara necesidad de repensar la teoría de cambio del Fondo, ya que las necesidades en el territorio han cambiado.

Los resultados del Fondo han avanzado en promedio de manera moderadamente satisfactoria. Los resultados 3 y 6 presentan mejor nivel de satisfacción y existe un nivel diferente de inversión entre los resultados, especialmente en los resultados 4 y 5. El nivel de ejecución más alto lo presentan los resultados 3, 4, 6 y 8.

(S) Satisfactorio - (MS) Moderadamente Satisfactorio *calificación**Hallazgos principales*

Por un lado, el avance de las nuevas instituciones impulsadas por el Fondo (Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR, ART y Alto Comisionado para el Posconflicto) ha sido satisfactoria. La respuesta rápida frente al apoyo de estas instituciones significó que hay confianza en el proceso de paz y es complementaria a la estabilización en el territorio.

Por otro lado, el nivel de favorabilidad que sienten las comunidades hacia la efectividad de sus ocho resultados es moderadamente satisfactorio.

(MS) Moderadamente Satisfactorio *calificación**Hallazgos principales*

Los enfoques transversales han sido incorporados especialmente durante la fase de diseño y aprobación, para la implementación aún se requiere mayor creatividad y destinación presupuestaria para acciones concretas. El enfoque de género está siendo aplicado con particular rigurosidad en estas etapas, sin embargo, no se alcanzó la meta de invertir 15% del total en proyectos con enfoque de equidad de género. En algunos proyectos la aplicación de todos los temas transversales puede resultar forzada, por lo cual se requiere revisión y priorización.

CE 3.1: Avance de resultados. ¿Hasta qué punto los resultados del Fondo han avanzado, las instituciones han producido cambios positivos y la teoría de cambio sigue siendo válida?

Ind. 3.1.1 Nivel de satisfacción expresada por los beneficiarios en el avance del resultado por parte del proyecto: Los beneficiarios del Fondo calificaron, por un lado, el nivel de avance del resultado del Fondo al que contribuye y hace parte su proyecto como Altamente Satisfactorio; por el otro, la situación en general de estabilidad de las regiones donde se implementan los proyectos (ver impacto) como Insatisfactorio (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 3. Eficacia).

Las respuestas fueron las siguientes:

1. Según las entrevistas realizadas en Bogotá, se deben repensar los resultados y ajustar a la realidad (ver pertinencia). La teoría de cambio no es la misma que cuando empezó el Fondo porque las necesidades en el territorio han cambiado.

2. Algunos de los proyectos de la ventana de sociedad civil no son conocidos en el territorio y en varios casos el personal de los agentes de gestión en terreno no tiene mucha participación o los desconocen del todo.

3. Los proyectos contribuyen a los resultados, pero son acciones puntuales que requieren más sostenibilidad y compromiso de las entidades de gobierno locales. Las personas beneficiarias directas sienten un alto nivel de satisfacción por los resultados de los proyectos en los cuales están involucrados, pero opinan que esto no se extiende a otros miembros del municipio desvinculados de los proyectos (ver impacto).

En términos generales, las respuestas de los entrevistados según los temas a los cuales apuntan los resultados del Fondo son las siguientes:

R1: Ruptura del vínculo entre política y violencia: Moderadamente insatisfactorio. Hay otros grupos armados en el territorio (algunos nuevos) que están vinculados con la política.

R2: Acceso a la Justicia: Moderadamente satisfactorio. El 43% de los encuestados consideran que el acceso a la justicia continúa igual o que ha habido un poco de mejora. Sin embargo, muchos de los entrevistados expresaron que no hay confianza en la justicia en sus territorios.

R3: Mejor percepción de seguridad y confianza: Satisfactorio. Las comunidades siguen con esperanza en la paz y una mejora en la seguridad; a una mayor presencia del Estado y al cumplimiento de los acuerdos. El 21% de los encuestados opinan que la seguridad es altamente insatisfactoria, el 10% insatisfactoria, el 18% moderadamente insatisfactorio. Por otro lado, los beneficiarios entrevistados reportaron que persiste un bajo nivel de confianza en la seguridad.

R4. Reparación a Víctimas: Altamente Satisfactorio para beneficiarios del proyecto de indemnización (entrevistados). Moderadamente insatisfactorio por parte de los demás beneficiarios del Fondo encuestados. En entrevista, los beneficiarios del proyecto "Focalización de cupos de indemnización" (OIM, UNFPA y UARIV) expresaron muy alta satisfacción con el resultado, pero que el acceso a la reparación no había mejorado para el resto de la comunidad.

R5: Rehabilitación socio económica y de infraestructura: Moderadamente insatisfactorio. El 61% de los beneficiarios encuestados opina que la situación sigue igual o peor. Las personas entrevistadas se sienten satisfechas con los proyectos y el apoyo recibido. Sin embargo, pedían más acompañamiento porque cuando se acaba el proyecto quedaban solos.

R6. Capacidades Institucionales: Satisfactorio. Es difícil llegar a una conclusión generalizada sobre la eficacia de este resultado debido a los múltiples factores que influyen en el éxito de los proyectos. Donde las instituciones tienen voluntad para participar y aportar, los resultados pueden ser muy positivos y los beneficiarios registran mejoras en la respuesta institucional, por lo menos en cuanto a la implementación de su proyecto (63%). Sin embargo, los efectos positivos no alcanzan al resto de la comunidad, según las personas entrevistadas en el territorio.

Ind. 3.1.2 Percepción de beneficiarios finales, respecto a cambios positivos a nivel institucional municipal y departamental en las zonas intervenidas: Muchos beneficiarios encuestados no sienten que las instituciones territoriales hayan cambiado y el 33% expresa que la capacidad de respuesta de las alcaldías sigue igual. Sin embargo, tanto los pasantes como las autoridades territoriales beneficiarias que participaron en "Manos a la Paz" reportaron un impacto significativo en ciertos aspectos de su capacidad debido a las acciones de este proyecto (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 3. Eficacia, Indicador 3.1.2).

R7. Transformación de conflictividades: Moderadamente satisfactorio. El 28% de los encuestados sienten que hay una mejora en el manejo de conflictos. La mayor preocupación en el territorio es frente a los jóvenes que están siendo reclutados por nuevos grupos armados. Las organizaciones de la sociedad civil de los proyectos de convocatoria apoyada por ONUMJERES califican como muy satisfactorio el impacto de las acciones, pero solicitan más proyectos, de más largo plazo y de mayor escala.

R8. Comunicación avances en los acuerdos: Altamente Insatisfactorio. El 61% de los encuestados dicen que la comunicación sobre la implementación de la paz es igual o peor que antes. Los beneficiarios entrevistados opinan que no hay mucha eficacia en la comunicación frente a los avances de los acuerdos, lo que demanda fortalecer la estrategia comunicativa en los niveles territoriales.

Ind. 3.1.5 Nivel de eficacia de cada resultado para asegurar la estabilización y la confianza en la paz en el territorio: Las intervenciones y la ejecución de los recursos para cada resultado han cumplido, en términos generales, con los objetivos y con los tiempos. Como se puede ver en la sección 3.5, Etapas de implementación del Fondo, los recursos fueron invertidos en los resultados según el momento de implementación del Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, esto significa que los 8 resultados principales del Fondo tienen niveles de inversión presupuestal muy desiguales. Mientras el 55% de

los recursos están distribuidos entre los resultados 4 y 5, solo 1% de los recursos están invertidos en el resultado 6 como se puede ver en la gráfica a continuación. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 3. Eficacia).

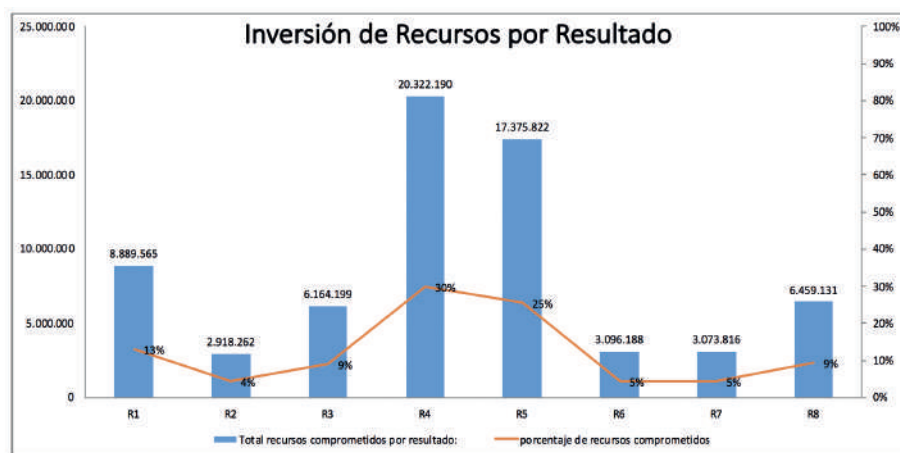


Ilustración 13 Inversión de los recursos por resultado

CE 3.2: Recursos utilizados. ¿Hasta qué punto han avanzado las instituciones creadas por el Fondo y qué nivel de favorabilidad sienten las comunidades hacia la efectividad de sus ocho resultados?

Ind. 3.2.1 Porcentaje de recursos del Fondo asignados y utilizados (earmarked) por resultado: (ver 3.5 etapas de implementación de Fondo); La siguiente gráfica muestra el nivel de satisfacción de los beneficiarios por resultado, según el cruce entre los recursos comprometidos de la base de datos de la Secretaría Técnica y la percepción de satisfacción de los beneficiarios.

Se puede observar que en el resultado 4 (reparación a víctimas), con una inversión del 25% de los recursos del Fondo, se registra una muy alta satisfacción de los beneficiarios directos de esos proyectos. El resultado 5 (Rehabilitación socio económica y de infraestructura) tiene la mayor inversión del Fondo con un 29% de los recursos, pero los beneficiarios en su conjunto sienten que la situación socio-económica en sus territorios sigue igual, seguramente por los limitados niveles de inversión frente a la dimensión de las necesidades. Sin embargo, los beneficiarios directos de los proyectos de infraestructura registraron un alto nivel de satisfacción en las entrevistas. El resultado 7 con un 3% de inversión, recibe una opinión favorable de los beneficiarios, quienes

dicen que sí hay una mejora en la transformación de conflictividades (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 3. Eficacia).

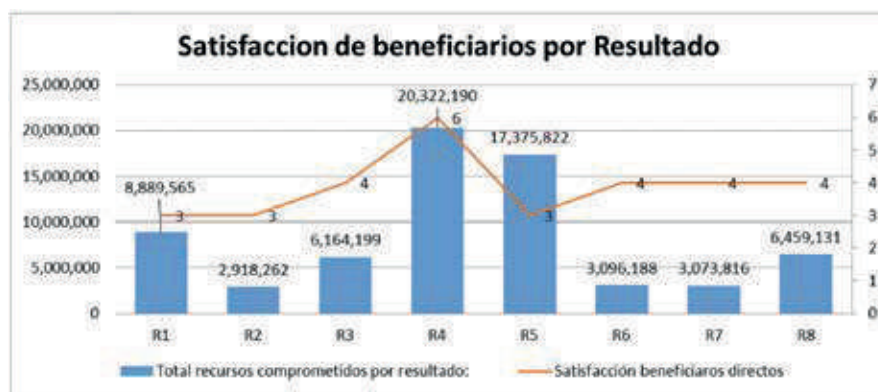


Ilustración 14 Satisfacción de beneficiarios por resultado

Ind. 3.2.2 Nivel de avance de las nuevas instituciones creadas por el fondo respecto a los objetivos trazados y a los recursos utilizados del Fondo: Ha sido altamente satisfactoria para la financiación de Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR, ART y Alta Consejería). La respuesta rápida significó que hay confianza en el proceso de paz y es complementaria a la estabilización en el territorio.

Según la Secretaría Ejecutiva de La Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante la JEP), se han logrado avances significativos, desde que se creó esta institución. En concreto se apoyó: la Secretaría Ejecutiva de la JEP (diseño y funcionamiento)⁹; el funcionamiento del Comité de Escogencia¹⁰; avances adquiridos en el acuerdo de paz, diseño del sistema de información de la JEP; diseño y conceptualización de la participación de las víctimas en la JEP; y el inicio del proceso de verificación de Trabajos Obras y Actividades Reparadoras (TOAR) presentadas por las FARC a la Secretaría Ejecutiva.

Según datos de la Secretaría Técnica del Fondo, la JEP ya cuenta con un presupuesto de 200.000 millones asignado del Presupuesto General de la Nación para 2018. Por otro lado, la Comisión de la Verdad se instaló formalmente en agosto 2018, y cuenta con un presupuesto asignado de 81.000 millones y con 130

funcionarios. La misma Comisión considera que “El avance ha sido altamente satisfactorio ya que el financiamiento brindado por el Fondo Multidonante se ha dado desde un principio de manera coordinada y estable permitiéndole a la Comisión empezar su etapa de alistamiento e implementación de actividades y gracias a ello, se tuvieron los recursos necesarios para poder empezar su funcionamiento.”. Finalmente, la Unidad de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)¹¹ también apoyada por el Fondo, en agosto quedó oficialmente establecida y cuenta con asignación de presupuesto del Ministerio de Hacienda, incluida su planta de funcionarios. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 3. Eficacia).

CE 3.3: Temas transversales. ¿De qué manera se han incorporado e implementado los temas transversales en las intervenciones del Fondo?

Ind. 3.3.1 Nivel de incorporación de temas transversales en los proyectos implementados: El 50% de las personas encuestadas opinaron que la

⁹ Según la secretaria ejecutiva “El primer componente de la entidad en funcionamiento fue la Secretaría Ejecutiva, la cual operaba con recursos del gobierno canadiense, con los que se realizó la contratación del primer equipo de trabajo (15 de enero al 30 de abril de 2017), consistente en 20 contratistas y 3 consultores externos. Posteriormente, con recursos del Fondo Multidonante, ingresó el segundo equipo (de julio de 2017 a enero de 2018) con 81 contratistas (PNUD y OIM).”

¹⁰ El apoyo en el comité de escogencia fue para seleccionar 51 magistrados (titulares y suplentes), el director de la UIA y el Secretario Ejecutivo, quienes se posesionaron en los primeros meses del 2018.

¹¹ El Decreto 1393 del 6 de agosto de 2018, estableció la estructura del UBPD.

implementación de temas transversales fue Moderadamente Satisfactoria. Todos los proyectos incorporan temas transversales según el formato de las propuestas, con género como tema obligatorio. Además, el Comité Técnico contó con la asesoría técnica necesaria para abordar el enfoque de género de manera rigurosa, incluyendo la aplicación de un marcador para evaluar su incorporación durante la etapa de aprobación y ajuste. Esta estrategia fue considerada muy importante por los entrevistados en Bogotá. En relación con la meta de invertir 15% del total en proyectos de equidad de género, a junio 30 de 2018, el Fondo tenía recursos invertidos y/o comprometidos por un 12%. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 3. Eficacia, Indicador 3.3.1).

Ind. 3.3.2 Nivel de satisfacción de las comunidades impactadas por los proyectos sobre el cambio en los siguientes temas transversales: Por su parte, en el territorio, en Cauca y en Chocó, tanto los socios implementadores como los beneficiarios opinaron que los enfoques transversales del Fondo habían sido aplicados y agregaron valor a la implementación de los proyectos.

Los beneficiarios opinaron que los proyectos tomaron en cuenta las necesidades particulares de las mujeres y, donde fue apropiado, de los pueblos étnicos. Las mujeres beneficiarias opinaron que en la medida de lo posible su participación fue equitativa con los hombres y que, como resultado, esto produjo un nivel importante de empoderamiento. La excepción fue la inclusión de mujeres y niñas indígenas lo cual, según los socios implementadores consultados, requiere un abordaje culturalmente específico y de largo plazo.

6.4 PREGUNTA DE EVALUACIÓN 4 - IMPACTO.

PE 4

¿EN QUÉ MEDIDA EL FONDO HA GENERADO EFECTOS QUE HAN CONTRIBUIDO A LA ESTABILIZACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LA FIRMA DEL ACUERDO Y AL ODS 16 EN CUANTO A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ, LA EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES TERRITORIALES?

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

- (5) MUCHO MEJOR
- (4) MEJOR
- (3) IGUAL
- (2) PEOR
- (1) MUCHO PEOR

RESUMEN DE HALLAZGOS PRINCIPALES

(3) Igual *calificación*

Hallazgos principales

Por previo acuerdo entre el gobierno, SNU y donantes, el Fondo no cuenta con su propia línea de base o sistema de monitoreo y evaluación con indicadores para poder medir los cambios de percepción de sus beneficiarios de manera estadísticamente confiable porque iba a utilizar sistema de la Estrategia de Respuesta Rápida. Esto significa que no se puede medir el impacto del Fondo respecto a: i) la situación de seguridad, ii) la confianza en los sistemas locales de justicia, y iii) la capacidad de diálogo social y de prevención de conflictos. Tampoco hay estadísticas nacionales y territoriales por parte del Estado que permitan una medición de estas variables.

Entre (6); (3) y (2) *calificación*

Hallazgos principales

La percepción de confianza que expresan los beneficiarios en general sobre la implementación de los acuerdos no ha cambiado, aunque algunos entrevistados opinaron que sienten mucho mayor optimismo por haber sido beneficiarios del proyecto. El pesimismo persistente para la mayoría se debe a factores fuera del alcance y control del Fondo y por ende no debe ser interpretado como una falta de impacto por parte de este instrumento. Adicionalmente, la percepción de seguridad no es homogénea y depende de las particularidades del posconflicto que se manifiestan en cada contexto.

(3) Igual *calificación*

Hallazgos principales

El nivel de confianza en la justicia local depende en cada caso del contexto local municipal, incluyendo el compromiso de la administración de turno y el nivel de recursos disponibles para este tipo de servicios. Factores determinantes para el buen desempeño de los sistemas de justicia

territoriales parecen depender de factores estructurales que están más allá del alcance del Fondo como instrumento de estabilización de corto plazo. Los sistemas de justicia locales que funcionan mejor y que tienen el mayor nivel de confianza están en municipios con un alto nivel de organización y cohesión social.

Entre: (4) Mejor e (3) Igual

calificación

Hallazgos principales

La institucionalidad territorial se ha fortalecido en los municipios donde el Fondo ha apoyado específicamente a las entidades territoriales y/o el Fondo pudo demostrar su impacto como actor catalizador y/o hay alcaldes o alcaldesas que se comprometen con la construcción de paz. La capacidad de respuesta de las entidades territoriales sigue seriamente afectada por factores determinantes de éxito fuera del alcance del Fondo: 1) la voluntad política de la administración de turno; y 2) la disponibilidad de presupuesto para que las alcaldías cofinancien o den seguimiento a las acciones.

CE 4.1: Confianza en la paz. ¿Cuánta confianza expresa la ciudadanía en la implementación de los acuerdos de paz y hasta qué punto percibe que la situación de seguridad ha estabilizada o mejorada?

Ind. 4.1.1 Nivel de confianza expresada por la ciudadanía en la implementación de los acuerdos de paz (resultado 8): Según el acuerdo entre el gobierno, SNU y donantes durante su creación, el Fondo no tiene la responsabilidad, el alcance ni los recursos para poder crear y mantener su propia línea de base y sistema de monitoreo y evaluación con indicadores a nivel nacional. En cambio, aprovecharía el sistema creado por la Estrategia de Respuesta Rápida del gobierno nacional. Aunque este sistema se creó, nunca se realizaron las mediciones a nivel nacional para que se pusiera en funcionamiento. Por esa razón no es posible medir el impacto del Fondo a través de cambios de percepción de sus beneficiarios de manera estadísticamente confiable, como previsto por la batería de indicadores de la Estrategia de Respuesta Rápida.

Tomando en cuenta la limitada responsabilidad y

alcance del Fondo en este sentido, las entrevistas y encuestas con beneficiarios del Fondo indican que en términos generales su percepción de confianza en la implementación de los acuerdos no ha mejorado, debido a la falta de inversión y presencia estatal. Sin embargo, las víctimas beneficiarias de los programas de apoyo psicosocial y reparación acelerada se expresaron mucho más optimistas.

Por ende, el pesimismo persistente se debe a factores que van más allá de la capacidad de influencia e impacto del Fondo: 1) la presencia predominante de la cooperación internacional en intervenciones de estabilización ha perpetuado la percepción que el Estado es ausente (incluyendo su poca articulación en general a nivel local con las intervenciones del Fondo). A su vez esto ha generado una persistente desconfianza en su capacidad y voluntad de responder de manera adecuada a las necesidades urgentes de los territorios priorizados (ver eficacia de los resultados); 2) la poca confianza expresada en la situación de seguridad, relacionada con la llegada de nuevos actores armados después de la desmovilización de las FARC-EP, la incertidumbre asociada con la elección del nuevo gobierno, y temores sobre la estabilidad de los territorios, en general, por la presencia de economías ilícitas; 3) la poca inversión en acciones complementarias de estabilización por parte del Estado; y 4) la falta de comunicación o de comunicación efectiva sobre el avance en la implementación de los acuerdos; entre los principales. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 4. Impacto, CE 4.1 Confianza en la Paz).

Ind. 4.1.2 Percepción de la ciudadanía sobre el cambio en la situación de seguridad (Resultado 3): Tampoco hay estadísticas relacionadas con cambios en el nivel de confianza de la ciudadanía sobre la situación de seguridad. Sin embargo, las entrevistas y encuestas realizadas evidencian que la percepción de seguridad no es homogénea y depende de cada contexto. Las justificaciones de los beneficiarios revelan tres escenarios básicos de seguridad en los municipios donde opera el Fondo: 1) las condiciones de seguridad son peores porque han entrado nuevos actores para disputar el control social y territorial (particularmente ELN y grupos disidentes), incluyendo el incremento del asesinato de líderes sociales; 2) El nivel de inseguridad sigue igual, pero en la percepción de

inestabilidad como son la delincuencia común y el mayor tráfico y consumo de drogas, entre otros. Estas dinámicas fueron controladas antes por las FARC-EP y ahora no han encontrado control efectivo por el Estado; y 3) la situación de seguridad ha mejorado, hay mayor tranquilidad y movilidad, pero no hay confianza que las fuerzas de seguridad podrán evitar la entrada de nuevos actores armados para contrarrestar los factores que generan inseguridad y controlar las economías ilícitas (cultivos ilícitos, minería ilegal, etc.).

Los beneficiarios también expresaron preocupación por la vulnerabilidad de los jóvenes a ser reclutados debido a la falta de alternativas económicas viables. Se manifestó que la fuerza pública tiene temor de entrar en ciertos sectores, o que las mismas comunidades tienen temor de que entre, evidenciando la desconfianza que existe entre las partes (Bojayá). El testimonio de una víctima de Toribío, Cauca, resume la percepción sobre la seguridad de muchos beneficiarios entrevistados, a pesar de los esfuerzos de estabilización: "Es necesario que nos apoyen mucho en temas psicológicos a toda la comunidad, después del cambio de presidencia la desconfianza ha retornado a los pueblos. Hasta la semana pasada Caloto, Corinto, Toribío y Jambaló tienen un corto de energía desde hace una semana y no hay solución. Esto se debe a la delincuencia, a la presencia de las disidencias, entonces se siente que va a volver la guerra. Mantienen las avionetas y helicópteros sobrevolando y se siente temor de que la violencia regrese, por eso pedimos que haya acompañamiento psicológico para que la población recupere la tranquilidad. Hasta ahora este acompañamiento no se ha visto. Y se necesitan proyectos productivos para superar los cultivos ilegales. La juventud debe estar ocupada para evitar su vinculación a grupos armados ilegales."

CE 4.2: Eficacia sistema de justicia. ¿El sistema de justicia local está gestionando adecuadamente los conflictos sociales y hay una reducción de actos de violencia asociadas con el conflicto armado?

Ind. 4.2.1 Nivel de confianza expresado por la ciudadanía sobre cuán adecuados son los sistemas locales de justicia como gestores eficaces de sus conflictos (resultado 3): La variedad de

respuestas no permite llegar a una conclusión sobre el impacto del Fondo en la calidad de la oferta del Estado a nivel local para resolver conflictos. Aunque 24% respondieron que el nivel era Mejor (4), 19% opinaron que era igual (3) y el mismo número de personas lo calificaron Mucho Peor (1).

Según las entrevistas, el nivel de confianza en la justicia local depende más que nada en el contexto local en cada municipio, incluyendo el compromiso de la administración de turno y el nivel de recursos disponibles para este tipo de servicios. Algunos comentaron que, aunque hubiera voluntad por parte del funcionario, no habría suficientes recursos disponibles para gestionar todos los casos; otros que no había compromiso o interés porque los personeros eran "cuotas burocráticas". Estos factores están más allá del alcance del Fondo como instrumento de estabilización de corto plazo. Los sistemas de justicia locales que funcionan mejor y que tienen el mayor nivel de confianza están en municipios con un alto nivel de organización social. En estos casos, las comunidades operan sus propios sistemas alternativos de justicia (caso comunidades indígenas) o han tomado una decisión colectiva de utilizar esos mecanismos locales para resolver sus conflictos, aunque no sean siempre efectivos (caso Carmen de Atrato).

Ind. 4.2.2. La Incidencia de actos de violencia y/o conflictividad relacionados con el conflicto armado se ha estabilizado en los municipios intervenidos en comparación con otros municipios (resultados 1 y 2): No es posible evaluar el impacto del Fondo en el fortalecimiento de los sistemas locales de justicia y prevención de conflicto ya que no hay una línea de base y un sistema de monitoreo en el Fondo que dé seguimiento a cambios en la incidencia de actos de violencia y conflictividad en los municipios intervenidos. Aunque la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo mantienen bases de datos con estadísticas actualizadas a nivel municipal y UNDSS cruza la información de varios bases de datos para realizar análisis de seguridad para el SNU a nivel nacional.

La evaluación realizó varias peticiones de información al equipo de análisis de UNDSS para averiguar si las tendencias de violencia en los municipios intervenidos habían cambiado en los últimos dos años en relación a municipios no priorizados. Sin embargo, el análisis compartido se derivó de su análisis nacional y no permitió constatar la tenden-

cia de incidentes en los municipios intervenidos. Sin lugar a dudas, la información que recoge y analiza UNSS es un recurso importante para el Fondo, pero la entidad que debería ser responsable para mantener un seguimiento estadístico de las tendencias de incidencia de conflicto y violencia en los municipios priorizados es la Alta Consejería para el Posconflicto.

Ind. 4.2.3. El asesinato de líderes sociales es menor en los municipios intervenidos en comparación con otros municipios (resultado 3): Muchas personas entrevistadas por la evaluación mencionaron el asesinato de líderes comunitarios en sus territorios como una de las principales razones por las cuales su confianza en la situación de seguridad no ha mejorado. Dada su importancia para promover el diálogo social entre las comunidades y el Estado, las agresiones en su contra impactan desproporcionalmente en la cohesión social y la confianza en la paz. Durante el periodo evaluado, el Fondo no financió proyectos orientados a la protección de líderes sociales. Tampoco estableció un sistema de monitoreo de agresiones en su contra en los municipios que prioriza.

Según las estadísticas de la Defensoría del Pueblo, entre el 1 de enero de 2016 y el 26 de julio de 2018 (fechas que coinciden en gran medida con el periodo de implementación del Fondo bajo evaluación), “330 líderes sociales y defensores de derechos humanos fueron asesinados en Colombia. La mayor cantidad de homicidios ocurrieron en los departamentos del Cauca: 81, seguido por Antioquia: 47, Norte de Santander: 20, Nariño: 19, Valle del Cauca: 18, y Chocó: 17”¹². Cuatro de estos departamentos más críticos fueron visitados por la evaluación y tres ocupan los primeros lugares en el ranking de incidencia de homicidios. Según Kroc Institute “Las garantías de seguridad y protección para los líderes y lideresas sociales en los territorios son de suma importancia para favorecer la participación de las comunidades en la implementación [de los acuerdos]. Es imperativo fortalecer el despliegue territorial de las medidas de protección y seguridad, así como incluir enfoques transversales y poblacionales en las medidas de seguridad y protección.”

CE 4.3: Instituciones locales fortalecidas. ¿La institucionalidad territorial se ha fortalecido suficientemente al punto que la ciudadanía más afectada por el conflicto armado percibe que tiene la

capacidad de responder adecuadamente a sus necesidades más urgentes en el posconflicto?

Ind. 4.3.1. Los municipios intervenidos por el Fondo tienen un nivel mayor de reparación individual y colectiva, en comparación con otros municipios (resultado 4): Las entrevistas con beneficiarios víctimas evidenciaron un impacto significativo para acelerar su reparación, tanto a nivel individual como colectivo. En entrevista, los beneficiarios se mostraron entre satisfechos y altamente satisfechos con el apoyo psicosocial y la velocidad de sus procesos de reparación gracias a la alianza entre la UARIV y el proyecto de OIM con UNFPA a nivel territorial. Sin embargo, los beneficiarios de los proyectos de reparación del Fondo opinaron que los mismos solo aceleraron los procesos de las personas priorizadas por la UARIV y que no había ninguna mejora para el resto de la población víctima en su municipio porque dependían exclusivamente de los servicios municipales. Aunque algunos beneficiarios por iniciativa propia habían empezado a asesorar a otras víctimas. Para clarificar esta evidencia anecdótica, la evaluación hizo varias peticiones de información a la UARIV en Bogotá, sin obtener resultados, para obtener información comparativa a nivel municipal que permitiera medir el impacto en la capacidad institucional a través de un análisis estadístico.

Ind. 4.3.2. El desempeño institucional de los municipios intervenidos ha mejorado (Resultado 6): La percepción de beneficiarios sobre la capacidad de las alcaldías para responder a sus necesidades más apremiantes sigue siendo igual (39%), peor o mucho peor (33%); y mejor o mucho mejor (28%). Sin embargo, cuando se les pregunta sobre la capacidad de las alcaldías relacionadas con el proyecto, la percepción cambia positivamente: 64% cree que la capacidad ha mejorado, versus el 24% que dice que no ha mejorado y el 13% que no sabe. Hay que suponer que la diferencia entre las dos percepciones depende en parte del impacto positivo que las intervenciones del Fondo han generado en la imagen de las autoridades locales debido a su asociación o involucramiento directo. Igual, el efecto positivo no parece extenderse más allá del ámbito de los proyectos, debido a la persistente percepción negativa sobre la capacidad de las autoridades territoriales de responder a necesidades apremiantes en general (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 4. Impacto, Indicadores 4.3.1 y 4.3.2).

¹² Defensoría del Pueblo, “Homicidios de líderes sociales y defensores de DDHH”, Defensoría del Pueblo, julio 27 de 2018

Ind. 4.3.3 Nivel de satisfacción expresada por la ciudadanía sobre la capacidad de su alcaldía para responder a las necesidades más urgentes del posconflicto a partir del proyecto (Resultados 5 y 7): En las entrevistas, la percepción de mejora es mayor en los municipios donde el Fondo ha apoyado específicamente a las entidades territoriales y/o hay alcaldes o alcaldesas comprometidos con la construcción de paz.

Manos a la Paz, por ejemplo, fue muy valorado por las autoridades municipales en Santa Rosa (Cauca), por el apoyo enfocado y puntual que los jóvenes profesionales hicieron al esfuerzo de estabilización en el municipio. En este caso, el Fondo pudo demostrar su impacto como actor catalizador: “Los pasantes hicieron diagnósticos, cosa que institucionalmente nos favorece porque nos brindan un apoyo en temas en los que no tenemos presupuesto. Esto nos permitió conocer más el territorio y ubicar las metas de trabajo. El efecto es el trabajo articulado y las personas perciben que la administración local ha facilitado estas nuevas dinámicas.”¹³

Esto a la vez generó un círculo virtuoso que aumentó su nivel de confianza en el Estado y los acuerdos de paz y por ende su voluntad de participar en las intervenciones de estabilización: “Esas son las acciones que le generan confianza a la gente, allá eran muy escépticos pues se creía que todo estaba plasmado en un papel, pero al ver las obras de alto impacto genera credibilidad en el proceso. En las zonas de mayor impacto de los proyectos las personas se han interesado más por hacer parte de los procesos que se dan de los acuerdos de paz, esto se ve afectado por la falta de cumplimiento del gobierno, en concreto con lo relacionado a la sustitución de los cultivos de uso ilícito.”¹⁴ La Gobernación de Chocó valoró mucho el apoyo de los pasantes de Manos a la Paz que también apoyaron en el fortalecimiento de mesas de cooperación y plataformas para movilizar a los jóvenes: “Hay mucha documentación que es una base sólida para nosotros y la evidencia de su aporte y lo que nos permite avanzar muchas cosas. Fue muy dinamizante. Tenían mucha iniciativa y entusiasmo.”¹⁵

Sin embargo, tanto los beneficiarios directos, como los indirectos (funcionarios de alcaldías), comentaron que las intervenciones del Fondo

fueron demasiado limitadas y que la capacidad de respuesta de las entidades territoriales seguía seriamente afectada por factores fuera del alcance del Fondo: 1) la importancia de la voluntad política de la administración de turno como factor determinante de éxito; y 2) la disponibilidad de presupuesto para que las alcaldías cofinanciaran o dieran seguimiento a las acciones.

6.5 PREGUNTA DE EVALUACIÓN 5 – SOSTENIBILIDAD.

PE 5

¿QUÉ ESTRATEGIAS Y MECANISMOS SE HAN INCORPORADO PARA ASEGURAR E INCENTIVAR LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES?

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

(S) SOSTENIBLE

(IS) INSOSTENIBLE

(MO) MUY PRONTO PARA OPINAR

RESUMEN DE HALLAZGOS PRINCIPALES

(S) Sostenible e (I) Insostenible

calificación

Hallazgos principales

No todas las acciones del Fondo en los territorios cuentan con: 1) una estrategia clara de entrada y salida para sus intervenciones; 2) sinergias entre acciones del Fondo y con otras acciones en el territorio; y 3) replicabilidad y escalabilidad en las intervenciones en los territorios. Algunas instituciones sí cuentan con este tipo de estrategias (caso del SIVJRN) y los protocolos de actuación de las entidades que hacen desminado.

(S) Sostenible e (I) Insostenible

calificación

Hallazgos principales

Buenas prácticas y lecciones aprendidas se mencionan en los informes de las intervenciones del Fondo, pero no existe una estrategia de sistematización y análisis de las mismas aparte del informe anual. Poco se comparte y se aplica en otras intervenciones.

¹³ Secretario de Gobierno, Santa Rosa.

¹⁴ Coordinador, Oficina de Desarrollo Rural, Santa Rosa.

¹⁵ Secretaria de Cooperación, Gobernación de Chocó

Entre: (S) Sostenible e (I) Insostenible *calificación**Hallazgos principales*

En terreno, existe un alto nivel de apropiación de las intervenciones del Fondo por parte de la comunidad, no así por parte de las instituciones locales que, en muchos casos, ni siquiera participan de la acción. A nivel nacional hay un alto nivel de apropiación de instituciones como del SIVJRNR.

(S) Sostenible*calificación**Hallazgos principales*

ONUMUJERES juega un papel muy importante como técnico experto en los temas de género y los proyectos que implementan, cuentan con un nivel de apropiación de las comunidades muy alto.

Los enfoques transversales en las acciones del Fondo en términos generales son sostenibles.

CE 5.1: Estrategias y mecanismos de sostenibilidad. ¿Las intervenciones del Fondo cuentan con estrategias de entrada y de salida y mecanismos de sostenibilidad de la acción?

Ind. 5.1.1 Los proyectos incorporan estrategias de entrada y de salida para reducir o evitar la acción con daño: Los socios implementadores entrevistados evidencian que no es una prioridad y no es parte de todas las entidades tener estrategias de entrada y de salida. Es decir, depende del socio implementador para que se tengan estas estrategias y se cumplan. Por ejemplo, según las entrevistas realizadas, varias de las estrategias de salida eran eventos de cierre y socialización con la comunidad beneficiaria para presentar el resumen del proyecto. Otras acciones como desminado humanitario, reparación colectiva e individual y prevención de reclutamiento existen protocolos que involucran a los gobiernos territoriales, y en la estrategia de entrada se siguen protocolos para informar, obtener información, planear actividades, obtener permisos (infraestructura), pero ello no implica una estrategia de vinculación de los gobiernos locales durante la ejecución del proyecto.

Se ha identificado un riesgo de acción con daño en los casos donde no hay una clara estrategia de entrada y de salida debido a que no se

definen, ni se acuerdan, con sus grupos de interés, la gestión adecuada de las expectativas en las comunidades y/o garantiza la continuidad de las acciones (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 5. Sostenibilidad)

Ind. 5.1.2 Percepción sobre la generación de sinergias y/o replicabilidad y/o escalabilidad de los proyectos: El Fondo exige a todos los socios implementadores que se trabaje con contrapartes gubernamentales. Aunque no en todas las acciones se aplica, en algunos casos como proyectos de infraestructura “manos a la obra” (Cauca), sí hubo empalmes con las autoridades locales y se replicó la infraestructura de puentes con otra obra similar.

Además, hay acciones en las que hay vinculación y atención directa por parte de las entidades de gobierno. Ejemplo: a nivel territorial la estrategia OIM, UNFPA, UARIV ha sido muy coordinada en distintas regiones, con una alianza que ayuda a lograr una buena operación con cofinanciación de las dos partes. A nivel nacional hay un alto nivel de apropiación de instituciones como del SIVJRNR.

Aunque el Fondo exige en las propuestas que se explique cómo se van a realizar sinergias, sobre todo con entidades gubernamentales, también se necesita mayor coordinación entre socios y entre proyectos. Para esto los entrevistados sugieren que sea la Secretaría Técnica que funja un papel de coordinador en el territorio para impulsar las sinergias dentro del mismo Fondo. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 5. Sostenibilidad).

Ind. 5.1.3 Nivel de incorporación de buenas prácticas para lograr la sostenibilidad de los proyectos: Los implementadores en el territorio, aunque sepan de las otras intervenciones del Fondo, tienen un grado mínimo de integración programática/informática entre sí y tienen algunas iniciativas en marcha para replicar y/o escalar las intervenciones. Sobre el apalancamiento de recursos, algunos socios implementadores de la ONU indicaron que no sienten que haya una estrategia clara, aunque muchos de los proyectos siguen su financiamiento con fondos del Estado. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 5. Sostenibilidad).

CE 5.2: Buenas prácticas y lecciones aprendidas. ¿Los proyectos cuentan con buenas prácticas y lecciones aprendidas para ser replicadas en términos de sostenibilidad de la acción?

Ind. 5.2.1 Nivel de incorporación de buenas prácticas para lograr la sostenibilidad de los proyectos e **Ind. 5.2.2** Nivel de incorporación de lecciones aprendidas para lograr la sostenibilidad de los proyectos: El nivel de incorporación de buenas prácticas y lecciones aprendidas se hace de manera razonable, según los entrevistados, para lograr la sostenibilidad de los proyectos. Aunque esto lo hacen en los informes de los proyectos, los entrevistados indicaron que no tienen un método de recolección de información, sistematización y análisis de la misma. Por esta razón, es muy poco o nada lo que se comparte y lo que se aplica en otros proyectos o regiones.

Por su parte, la Secretaría Técnica del Fondo indica que es demasiado temprano para hacer esta tarea y que este es justo el momento para empezar hacerlo. Por otro lado, los socios implementadores coinciden en que se necesita tener mayor visibilidad sobre estas buenas prácticas y lecciones aprendidas y que el Fondo lo debe promover estratégicamente porque no es suficiente que se realice en el informe anual. Hasta ahora depende únicamente del interés del implementador, de su cultura organizacional y del proyecto. (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 5. Sostenibilidad).

CE 5.3: Temas transversales. ¿Qué nivel de apropiación ha habido de las comunidades de las intervenciones del Fondo, incluyendo sus enfoques transversales?

Ind. 5.3.1 Nivel de apropiación de las acciones por parte de las comunidades y por las instituciones locales una vez cesan las acciones del Fondo: La mayoría de los beneficiarios entrevistados coinciden en que las comunidades se apropian de las intervenciones del Fondo. Por ejemplo, en la mayoría de los proyectos de infraestructura en Cauca, Norte de Santander y Antioquia, es la comunidad la que se responsabiliza del

mantenimiento y de continuar con otras obras. No pasa igual con las instituciones, que, en muchos casos, ni siquiera participan de la acción.

Otro ejemplo es la Casa Comunitaria en Carmen de Atrato, donde la JAC ha asumido la responsabilidad de sostenerla y la comunidad puso la mano de obra. Los proyectos donde hay una sociedad civil organizada, responden a las necesidades priorizadas por las comunidades, y donde hay alcaldías activas se evidencia un alto nivel de sostenibilidad (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 5. Sostenibilidad).

Ind. 5.3.2 Nivel de integración de las acciones, incluyendo los enfoques transversales, por parte de las instituciones que han sido fortalecidas: Los beneficiarios respondieron positivamente a una apropiación de los temas transversales, teniendo en cuenta que los proyectos incluyen por lo menos uno y que género es un tema que debe estar en todos los proyectos.

ONUMUJERES juega un papel muy importante como técnico experto en los temas de género y los proyectos que implementan a través de la convocatoria “Participación de las mujeres en procesos de construcción de paz, recuperación y resolución de conflictos” cuentan con un nivel de apropiación de las comunidades muy alto (Anexos. Carpeta 5 Matriz Criterios, Indicadores y Hallazgos – 5. Sostenibilidad).

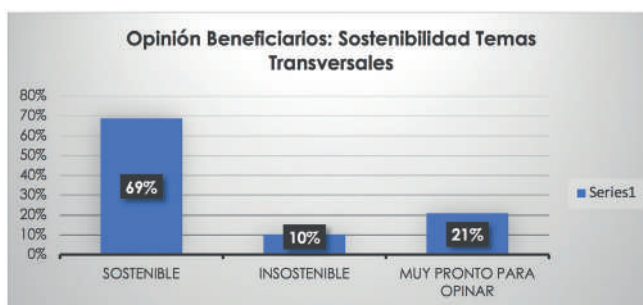


Ilustración 15 Sostenibilidad de los resultados en regiones - Encuesta beneficiarios-as

7. RECOMENDACIONES



7.1 RELATIVAS A LA PERTINENCIA Y VALOR AGREGADO DEL FONDO.

Al Comité Directivo:

- **Antes de diciembre de 2018 y en el marco de la Fase II del Fondo, realizar un comité de dirección bajo el liderazgo del gobierno nacional para revisar la focalización y priorización estratégica del Fondo.** Es importante que la revisión estratégica analice y discuta los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de medio término, sobre todo la necesidad de clarificar el alcance estratégico del Fondo y la articulación de sus acciones con las políticas públicas del Estado. El comité debería explorar las diferencias de opinión entre la cooperación y el gobierno nacional sobre la priorización de los resultados esperados del Fondo como instrumento de estabilización. Dado el limitado presupuesto, debería llegar a un consenso sobre cuáles de los resultados son victorias tempranas y por ende de posible alcance del Fondo, y cuales pertenecen en la implementación de los acuerdos a mediano plazo, responsabilidad exclusiva del Estado.

- **Reformar el modus operandi del Fondo para fortalecer la participación de la sociedad civil**

en su orientación estratégica y la implementación de los proyectos financiados. Revisar y actualizar el protocolo del Fondo para la toma de decisiones, tanto estratégicas en el Comité Directivo como para la revisión y selección de proyectos en el Comité Técnico. El protocolo debería clarificar y justificar el rol que cada actor juegue en la toma de decisiones y un mecanismo de comunicación para la rendición de cuentas de las decisiones tomadas. Programar dos reuniones presenciales consultivas del Comité Directivo al año dedicados al análisis de contexto y la orientación estratégica del Fondo, bajo el liderazgo del gobierno nacional. Elegir dos nuevos representantes permanentes al Comité Directivo: uno del sector privado y uno del sector de las OSC. Esta representación asegurará que el punto de vista de la sociedad civil sea escuchado y la toma de decisiones estratégica legitimada.

El Comité Técnico debería ampliar su capacidad de convocatoria hacia la sociedad civil, contratando los servicios de expertos temáticos para filtrar y canalizar las mejores propuestas de las convocatorias abiertas para su revisión y aprobación (ver eficacia).

- **Concentrar todos los limitados recursos del Fondo de manera integral en los municipios con mayor riesgo de inestabilidad.** En conjunto con DNP, debería identificar los 40 municipios PDET

que representan mayor amenaza para la estabilidad del posconflicto por su alto riesgo de recaer en dinámicas de conflicto armado y/o criminalidad organizada. La re-focalización debería realizarse a través de un índice compuesto de indicadores relacionados exclusivamente con el riesgo de inestabilidad. A través de convocatorias abiertas a las OSC, SNU y entidades estatales, el Fondo debería canalizar sus intervenciones de manera integral a los municipios más críticos según su posición en el ranking del índice, priorizando las propuestas que ofrezcan mayor potencial para la generación de sinergias y sostenibilidad. El Fondo debería mantener un porcentaje de Fondos de libre asignación para seguir reaccionando a situaciones emergentes, incluyendo situaciones imprevistas y acciones complementarias a nivel nacional¹⁶. Esta revisión debería aprovechar los beneficios fiscales que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) otorga para la inversión y creación de empresas en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

• **Posicionar todas las intervenciones del Fondo a nivel territorial bajo una imagen única que las comunidades beneficiarias asocien con el liderazgo del Estado colombiano y el cumplimiento del acuerdo de paz.** El Comité Directivo debería apartar 0.4% del presupuesto global para promover la visibilidad del Fondo en los territorios como estrategia integral del Estado. El comité debería asignar a un director de comunicaciones de alto nivel que reportaría directamente a la copresidencia del Fondo y aseguraría que la estrategia se alinee con las prioridades del Comité Directivo. El director diseñaría la estrategia y sería responsable para su apropiación e implementación por todos los socios y grupos de interés. Para acomodar las necesidades de visibilidad de los diferentes grupos de interés del Fondo, la estrategia debería adoptar un abordaje diferencial a nivel territorial y nacional (donde se enfatizaría el liderazgo e imagen estatal para construir confianza en la población), e internacional (donde se promovería el papel del SNU y los países donantes para motivar los aportes de la cooperación).

• **Crear un sistema de monitoreo de inversión a nivel municipal para asegurar que los territorios más inestables reciban inversiones del Fondo que sean proporcionales a su importancia según el índice de riesgo de inestabilidad, asegurando mayor costo-efectividad de la inversión.** Basado en el nivel de inversión del Fondo en la fase I, una nueva focalización basada en los 40 municipios más críticos resultaría en una inversión promedio por municipio de US\$ 1.4 millones en la fase II.¹⁷ Si el Estado nacional, los gobiernos departamentales y el sector privado cofinanciaran todos los proyectos, el monto promedio por municipio ascendería a casi US\$ 3 millones¹⁸. Si se distribuyeran los Fondos según el ranking de riesgo de inestabilidad, se podría focalizar montos mucho mayores en los “puntos calientes” y contener de manera inmediata su efecto contagio hacia otros territorios.

• **Abogar para que los gobiernos, tanto el nacional como los departamentales, adelanten y aumenten su inversión en las acciones de construcción de paz de los PDET para complementar y reforzar el impacto del Fondo como único instrumento de estabilización en los territorios.** El Fondo necesita ser reforzado por la presencia estatal inmediata en los municipios más críticos con inversiones complementarias a las acciones de estabilización. Para ser reconocido en los territorios como el líder estratégico del Fondo, el gobierno nacional debería cofinanciar todos sus proyectos de estabilización. Una parte importante de estos fondos deberían ser asignados a las autoridades territoriales y a las entidades nacionales descentralizadas para que se apropien de los proyectos y garanticen su sostenibilidad. Para garantizar la efectividad de la estrategia, y motivar a los donantes a seguir aportando al Fondo, el gobierno nacional debería contribuir un monto igual a la inversión conjunta de los países cooperantes. Es decir, por cada peso invertido por la cooperación, el gobierno colombiano debería comprometer un peso del presupuesto nacional: un monto equivalente a aproximadamente 0.1% del gasto público anual¹⁹. Para aumentar el alcance del Fondo, estos Fondos gubernamentales deberían ser adicionales y no aportes en especie.

¹⁶ Descripción hecha de acuerdo con el Manual de Operaciones del Fondo, capítulo 3. Gobernanza y Gestión del Fondo.

¹⁷ Descripción hecha de acuerdo con el Manual de Operaciones del Fondo, capítulo 3. Gobernanza y Gestión del Fondo.

¹⁸ Los montos precisos en cada municipio en la fase II dependerán de las decisiones que tome el Comité Directivo a la luz de estas recomendaciones y la priorización de inversión que resulte del análisis del índice de riesgo de inestabilidad. Los montos promedios señalados aquí son meramente ilustrativos para demostrar cuánto se podría aumentar la inversión del Fondo por municipio a través de un proceso de re-focalización.

¹⁹ Basado en cifras de 2016

7.2 RELATIVAS A LA EFICIENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS, CAPACIDAD DE RESPUESTA Y DE GESTIÓN POR PARTE DEL FONDO.

Al Comité Directivo:

- **Clarificar y fortalecer el proceso de monitoreo y seguimiento del Fondo a todos sus niveles.**

Robustecer el sistema de monitoreo y seguimiento del Fondo para lograr un mayor balance cualitativo de las acciones, su nivel de avance e impacto según el marco lógico en el que ha basado su intervención hasta este momento, o construir un marco lógico específico para el Fondo, el cual permitiría medir su impacto real en las zonas donde está apoyando a través de la implementación de los proyectos. Y, realizar ajustes orientados al logro de los resultados, tal y como se hace con el seguimiento de la ejecución presupuestal y de cumplimiento administrativo.

- **Revisar la conformación del comité técnico,** en aras de fortalecer la representatividad en los mismos y de ser necesario reducir el número de participantes. Esta revisión generaría mayor eficiencia y eficacia, reduciendo el número de voces que opinan y las divergencias que dificultan la toma de decisiones.

A la Secretaría Técnica:

- **Revisar la manera como se está haciendo, en la práctica, la implementación de procedimientos para revisión y aprobación de los proyectos.**

Para lograr cumplir con los tiempos del procedimiento de revisión y aprobación de los proyectos del manual de procedimientos, a lo que se suma, la necesidad de lograr una estrategia de selección más competitiva de los proyectos.

- Establecer mecanismos de comunicación más fluidos y efectivos entre el Fondo y los socios implementadores de la sociedad civil. Para fortalecer el flujo de comunicación y coordina-

ción entre la Secretaría Técnica, los agentes de gestión y los socios implementadores de los proyectos de la sociedad civil, se hace necesario: (i) generar mayores consultas con los agentes de gestión y de estos con los socios implementadores, para revisar la eficiencia en la implementación de los procesos, el tipo y calidad de la información y la periodicidad; (ii) Diseñar un protocolo de seguimiento y monitoreo que sea aplicado por los agentes de gestión, enfocado a lograr mayor y mejor retroalimentación cualitativa a los socios implementadores sobre el contenido de sus informes. (iii) Una estrategia para que los socios implementadores de la sociedad civil logren estar más informados y relacionados con las decisiones estratégicas tomadas por el Comité Directivo del Fondo y contextualizados con sus acciones en el nivel nacional, es que puedan tener acceso a las minutas que el Comité Directivo publica en Google Drive.

- Establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre socios implementadores que no participan en espacios de coordinación territorial existentes. La mayor focalización del Fondo a través de Planes Territoriales de Estabilización (1. Pertinencia) mejoraría sustancialmente la coordinación entre organizaciones que no están vinculadas entre sí por otros mecanismos. Una manera de lograr mayor impacto y sostenibilidad de las acciones en territorio empieza con la identificación que hagan entre sí los socios implementadores de proyectos (entidades implementadoras, proyectos que implementan, e información de contacto de responsables), como organizaciones socias en los territorios que pueden coordinar acciones, compartir información, hacer seguimiento conjunto, etc. Los socios implementadores proponen además que la coordinación se haga también por ejes temáticos y/o por resultados con los que se relacionan los proyectos. El Fondo podría (a cada proyecto o por regiones) asignar unos recursos orientados a este fin financiados por la estrategia de comunicaciones interna (2. Pertinencia), promoviendo la coordinación y logrando un mayor diálogo entre las distintas acciones por zonas.

que representan mayor amenaza para la estabilidad del posconflicto por su alto riesgo de recaer en dinámicas de conflicto armado y/o criminalidad organizada. La re-focalización debería realizarse a través de un índice compuesto de indicadores relacionados exclusivamente con el riesgo de inestabilidad. A través de convocatorias abiertas a las OSC, SNU y entidades estatales, el Fondo debería canalizar sus intervenciones de manera integral a los municipios más críticos según su posición en el ranking del índice, priorizando las propuestas que ofrezcan mayor potencial para la generación de sinergias y sostenibilidad. El Fondo debería mantener un porcentaje de Fondos de libre asignación para seguir reaccionando a situaciones emergentes, incluyendo situaciones imprevistas y acciones complementarias a nivel nacional¹⁶. Esta revisión debería aprovechar los beneficios fiscales que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) otorga para la inversión y creación de empresas en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

• **Posicionar todas las intervenciones del Fondo a nivel territorial bajo una imagen única que las comunidades beneficiarias asocien con el liderazgo del Estado colombiano y el cumplimiento del acuerdo de paz.** El Comité Directivo debería apartar 0.4% del presupuesto global para promover la visibilidad del Fondo en los territorios como estrategia integral del Estado. El comité debería asignar a un director de comunicaciones de alto nivel que reportaría directamente a la copresidencia del Fondo y aseguraría que la estrategia se alinee con las prioridades del Comité Directivo. El director diseñaría la estrategia y sería responsable para su apropiación e implementación por todos los socios y grupos de interés. Para acomodar las necesidades de visibilidad de los diferentes grupos de interés del Fondo, la estrategia debería adoptar un abordaje diferencial a nivel territorial y nacional (donde se enfatizaría el liderazgo e imagen estatal para construir confianza en la población), e internacional (donde se promovería el papel del SNU y los países donantes para motivar los aportes de la cooperación).

• **Crear un sistema de monitoreo de inversión a nivel municipal para asegurar que los territorios más inestables reciban inversiones del Fondo que sean proporcionales a su importancia según el índice de riesgo de inestabilidad, asegurando mayor costo-efectividad de la inversión.** Basado en el nivel de inversión del Fondo en la fase I, una nueva focalización basada en los 40 municipios más críticos resultaría en una inversión promedio por municipio de US\$ 1.4 millones en la fase II.¹⁷ Si el Estado nacional, los gobiernos departamentales y el sector privado cofinanciaran todos los proyectos, el monto promedio por municipio ascendería a casi US\$ 3 millones. Si se distribuyeran los Fondos según el ranking de riesgo de inestabilidad, se podría focalizar montos mucho mayores en los "puntos calientes" y contener de manera inmediata su efecto contagio hacia otros territorios.

• **Abogar para que los gobiernos, tanto el nacional como los departamentales, adelanten y aumenten su inversión en las acciones de construcción de paz de los PDET para complementar y reforzar el impacto del Fondo como único instrumento de estabilización en los territorios.** El Fondo necesita ser reforzado por la presencia estatal inmediata en los municipios más críticos con inversiones complementarias a las acciones de estabilización. Para ser reconocido en los territorios como el líder estratégico del Fondo, el gobierno nacional debería cofinanciar todos sus proyectos de estabilización. Una parte importante de estos fondos deberían ser asignados a las autoridades territoriales y a las entidades nacionales descentralizadas para que se apropien de los proyectos y garanticen su sostenibilidad. Para garantizar la efectividad de la estrategia, y motivar a los donantes a seguir aportando al Fondo, el gobierno nacional debería contribuir un monto igual a la inversión conjunta de los países cooperantes. Es decir, por cada peso invertido por la cooperación, el gobierno colombiano debería comprometer un peso del presupuesto nacional: un monto equivalente a aproximadamente 0.1% del gasto público anual. Para aumentar el alcance del Fondo, estos Fondos gubernamentales deberían ser adicionales y no aportes en especie.

- **Financiar y fortalecer la sistematización de lecciones aprendidas, buenas prácticas y casos de éxito del Fondo como política institucional.** A través de la estrategia de comunicación del Fondo (ver pertinencia), asignar rubros a los proyectos para cubrir los costos asociados con la sistematización de los proyectos. La documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas que sirven para crear una comunidad de aprendizaje entre los socios implementadores. Siendo este un aspecto que puede ser financiado por el Fondo o puede ser un elemento de cofinanciación por parte de los socios implementadores, teniendo en cuenta que varios lo han hecho por cuenta propia. La sistematización de experiencias exitosas y con alto impacto, serviría para comunicar los avances del Fondo a sus públicos externos, sobre todo la movilización de recursos a nivel nacional e internacional (ver sostenibilidad).

Al Comité Técnico:

- **Garantizar la eficiencia de los procedimientos de revisión y aprobación de proyectos (3. Eficacia), efectuando sin excepción la etapa inicial de aprobación de nota de concepto.** La misma es una herramienta que permite cualificar los proyectos que están en proceso de diseño, logrando hacer identificación de necesidades, planificación y priorización ajustadas a las realidades territoriales. Adicionalmente, la nota de concepto, agiliza el proceso al brindar oportunidad a los socios implementadores para que con mayor tiempo definan sus líneas de base, objetivos, resultados y presupuestos detallados para la propuesta final basado en investigaciones reales en el territorio de intervención.

7.3 RELATIVAS A EFICACIA ORIENTADA AL LOGRO DE OBJETIVOS Y RESULTADOS PRIORIZADOS POR EL FONDO.

Al Comité Directivo:

- **Actualizar el marco lógico del Fondo para la segunda fase para que fortalezca su impacto, sostenibilidad y sistema de monitoreo y evaluación** (ver pertinencia). Basado en el diagnóstico de indicadores del índice de riesgo de inestabilidad y las conclusiones de la asamblea de revisión estratégica (ver pertinencia), se debería proponer un nuevo marco lógico y focalización municipal para el Fondo. El análisis debería incluir una evaluación del costo efectividad del marco lógico por resultado. El nuevo marco lógico y focalización asegurarían que: 1) las intervenciones del Fondo se enfoquen en los municipios considerados más críticos para estabilización; 2) el Fondo genere alianzas entre socios estatales y no-estatales para maximizar valor agregado y sostenibilidad; y 3) incluya un sistema de monitoreo y evaluación con capacidad de medir el impacto de los proyectos a nivel local y su contribución directa a los objetivos estratégicos del Fondo. Dada la importancia de cambios de percepción en la construcción de confianza, la línea de base debería combinar una mezcla de indicadores objetivos (niveles de violencia, presencia de cultivos ilícitos, etc.) con indicadores subjetivos (encuestas de opinión sobre estabilización).²⁰

- **Reorganizar la representación de los donantes en los comités del Fondo según tamaño de inversión para lograr un mejor balance entre el aporte financiero y la toma de decisiones.** Para asegurar que la toma de decisiones estratégica del Fondo sea más equitativa, los países que aportan montos menores deberían participar en los comités directivo y técnico a través de un solo representante elegido por consenso. Para asegurar igualdad de voz y voto, el monto total representado colectivamente por los países de aportes menores debería ser igual o no muy inferior a los montos aportados por los donantes mayores.

²⁰ Ver recomendación No. 5 del informe anual 2016.

- **Fortalecer los procesos convocatoria para la presentación de proyectos por parte de las organizaciones de la sociedad civil OSC.** (ver pertinencia). Revisar los procedimientos de convocatoria de proyectos para fortalecerlos y hacerlos más competitivos logrando una mayor participación de las OSC especialmente las regionales, como socios implementadores.

- **Realizar convocatorias abiertas a la sociedad civil.** Se recomienda tener convocatorias que permitan la libre competencia para el financiamiento de propuestas meritocráticas, por la calidad e impacto que prometen entregar (ver recomendación pertinencia). Una vez aprobados debería haber un mecanismo a través del Comité Técnico para garantizar el cofinanciamiento y co-liderazgo del proyecto por parte de las autoridades locales y/o nacionales en el marco de un Plan Territorial de Estabilización. Los postulantes deberían tener un aliado territorial (pe. alcaldía, cabildo, mesa de víctimas) que avale y legitime la propuesta y otro socio estatal que lo cofinancie a nivel central o regional. De esa manera se garantiza la articulación de la acción entre actores estatales y no estatales.

- **Facultar a la secretaría técnica para que pueda hacer un filtro inicial de las propuestas y así dar retroalimentación que asegure la calidad de las mismas y de los enfoques transversales principalmente de género, étnico, ambiental y acción sin daño.** La secretaría técnica puede asegurar propuestas de mejor calidad antes de pasar al comité técnico, al tener la facultad de hacer un primer filtro y dar retroalimentación a los socios implementadores. Esto incluye la inclusión de calidad de los enfoques transversales.

Al comité técnico y Secretaría Técnica:

- **Para no generar expectativas en las comunidades durante la etapa de formulación de los proyectos se debe asegurar siempre la formulación de la nota de concepto antes de la aprobación de los mismos.** En un primer momento, la secretaría técnica debe asegurar, como está en el manual de operaciones, que los socios implementadores siempre presenten una nota de concepto que no requiera un proceso consultativo en el territorio profundo que genere expec-

tativas en las comunidades (ver recomendación eficiencia). Una vez aprobada la Nota, con una muy alta probabilidad de ser aprobado el proyecto, se desarrolla la línea de base y se formula la propuesta completa conjuntamente con las autoridades locales, socios territoriales y las comunidades.

- **Para garantizar la eficacia en la implementación de los proyectos, deberían ser formulados desde el territorio (abajo hacia arriba).** El conocimiento, la formulación y la puesta en marcha de los proyectos desde el territorio, involucrando a la comunidad, a las instituciones locales, al personal de las agencias de Naciones Unidas en terreno, a expertos y a socios implementadores del nivel territorial, asegura que se tenga en cuenta las necesidades de la población, se garantice un mayor impacto de los proyectos en las comunidades y una sostenibilidad de los mismos adaptados a las condiciones locales.

A la Secretaría Técnica:

- **Adaptar el documento guía que justifica la inclusión de los temas transversales del Fondo en el marco del cumplimiento de los estándares internacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.** Socializar la guía como parte del proceso de convocatoria con ejemplos y recomendaciones sobre cómo incorporar los enfoques en la elaboración de las propuestas. Contratar experticia técnica para asesorar a los socios implementadores en la inclusión de todos los temas, incluyendo retroalimentación durante la etapa de revisión y aprobación de proyectos. Realizar una evaluación de las prácticas del Fondo desde una perspectiva de acción sin daño para identificar potenciales riesgos y estrategias de mitigación.

7.4 RELATIVAS AL IMPACTO Y EFECTOS DEL FONDO.

Al Comité Directivo:

- **Abogar para que el Ministerio de Defensa, la UARIV y la ART apoyen las intervenciones de estabilización de manera complementaria y a gran**

escala en los municipios con mayores niveles de inseguridad y victimización según la nueva focalización de alto riesgo de inestabilidad.

La desconfianza en la situación de seguridad debería ser abordado por el Fondo de manera integral y articulado con las demás políticas públicas de construcción de paz del Estado. Un aumento en la presencia de la fuerza pública en municipios críticos es fundamental para prevenir o confrontar la entrada de nuevos actores armados ilegales. Para ganar la confianza de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado, el aumento de pie de fuerza debería ser precedido por estrategias para ganar las mentes y los corazones de la población local. De manera paralela, la UARIV debería acelerar acciones masivas de acompañamiento psicosocial y reparación colectiva de las víctimas, y la ART implementar proyectos productivos y de infraestructura de rápido impacto para rehabilitar la economía territorial. Todas estas acciones deberían ser articuladas con las autoridades territoriales para responsabilizar y empoderarlas bajo Planes Territoriales de Estabilización. Estos planes deberían contar con una asignación presupuestal que garantice su escala e impacto.

- **Abogar para que el Estado cree un sistema de monitoreo y análisis de tendencias de actos de violencia en los municipios focalizados como de alto riesgo de inestabilidad para poder medir el impacto de los Planes Territoriales de Estabilización en la situación de seguridad.** Dada la importancia de la percepción de seguridad en la generación de confianza en el Estado y la paz, es importante que el Comité Directivo reciba reportes regulares que le permitan monitorear de cerca los cambios en la situación de seguridad en los municipios priorizados para estabilización. Estos informes, que deberían desagregar las estadísticas sobre agresiones a líderes sociales por su alto valor como promotores de diálogo social y la prevención de conflicto, deberían ser utilizados como insumos importantes en el análisis de contexto periódico del comité.

- **En el marco de la revisión del nuevo marco lógico, revisar la pertinencia de invertir recursos destinados a impacto rápido en instituciones de justicia que requieren una política de fortalecimiento del Estado de mediano o largo plazo.**

Con tal que las comunidades en zonas de alta inestabilidad se acostumbraron durante el conflicto armado a los sistemas de justicia eficientes de los actores armados, el Fondo debería fortalecer sistemas locales de resolución de conflictos que ofrecen una alternativa pacífica que es rápida y viable. Estos sistemas comunitarios deberían: 1) cumplir con la ley colombiana; 2) utilizar la mediación y otros mecanismos alternativos eficientes de resolución de conflictos; y 3) gozar altos niveles de reconocimiento y legitimidad en la comunidad.

- **Incorporar el diseño de línea de base por zonas como parte de la priorización de acciones y municipios de intervención de la segunda fase del Fondo.** Entendiendo que la primera fase de intervención del Fondo tuvo un inicio de actividades en el marco de la respuesta rápida y de la urgencia, se propone para la segunda fase diseñar una línea de base sólida que ayude a determinar el impacto del Fondo en sus acciones y por zonas.

Al Comité Técnico y Directivo:

- **Incluir en la metodología de revisión y aprobación de proyectos, un análisis y estrategia de mitigación de riesgo para los líderes sociales y comunitarios en los municipios que registran mayores niveles de amenazas y homicidios – acción sin daño.** Dada la crítica situación de seguridad en los departamentos priorizados, el Fondo debería implementar estrategias preventivas de protección para líderes comunitarios como práctica responsable de acción sin daño. El aumento de amenazas y asesinatos de estos líderes a raíz de la firma e implementación de los acuerdos significa que las acciones de estabilización del Fondo pueden ponerlos en la mira de los actores armados emergentes y por ende aumentar su nivel de riesgo. Como mínimo el Fondo debe contar con un diagnóstico de los riesgos que su participación en sus acciones puede generar y una serie de medidas de protección para su mitigación.

7.5 RELATIVAS A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ACCIONES APOYADAS POR EL FONDO.

Al Comité Directivo y a la Secretaría Técnica:

- **Los proyectos deben tener en su formato la inclusión de las estrategias de entrada y de salida y ser parte de la revisión y aprobación de los proyectos.** Estas estrategias de entrada y de salida deben involucrar a la institucionalidad local para que facilite su apropiación en la acción y el empalme del proyecto. Debe hacerse seguimiento a las estrategias de entrada y de salida durante la ejecución del proyecto. Los proyectos deberían, en la medida de lo posible, ser parte del plan de desarrollo municipal y PDET de las zonas focalizadas. Los proyectos deberían ser diseñados desde el territorio, consultados previamente con las comunidades beneficiarias, y liderados desde las autoridades locales. El liderazgo local es importante para asegurar que sea una política de Estado a nivel territorial, genere confianza, y rompa el vínculo entre la implementación y la voluntad política de las autoridades locales de turno. Esto asegura, en alguna medida, la responsabilidad territorial que dará sostenibilidad a las acciones. Si el proyecto responde a una necesidad de la población, identificada a partir de un diagnóstico participativo, la apropiación de la comunidad será mucho mayor, incluyendo los enfoques transversales. La Secretaría Técnica puede elaborar el borrador y el Comité Directivo aprobarlo.

- **Desde el diagnóstico se debe identificar, para todos los proyectos, si se requiere continuidad, apalancamiento y sinergia con otras acciones. El Comité Directivo debería sostener conversaciones estratégicas periódicas con otras fuentes de cooperación del Fondo Colombia en Paz y las entidades territoriales encargadas de la implementación de los PDET.** Si un proyecto requiere continuidad, debe preverse desde el inicio para que haya un responsable del Estado identificado. El Fondo debe abrir un diálogo estratégico de planificación conjunta con otros Fondos de mediano y largo plazo de desarrollo,

donde se puedan apalancar sinergias y procesos de empalme. El Fondo también puede identificar posibles Fondos del mismo Estado para prever la continuidad del proyecto y así mitigar el riesgo de incumplir expectativas generadas en la comunidad y una posible acción con daño. Asimismo, se requiere mayor involucramiento de la institucionalidad (estrecha coordinación con el Estado) y mayor inversión estatal (ver eficacia).¹⁷

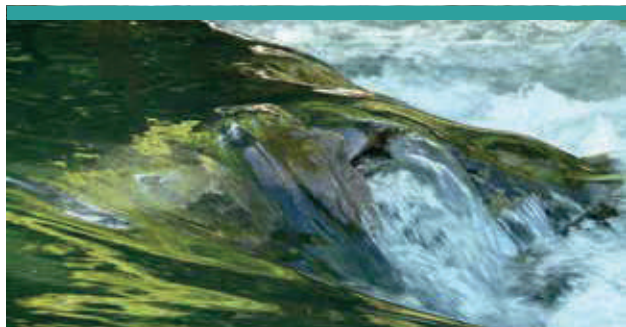
- **Las buenas prácticas y lecciones aprendidas deben ser sistematizadas y socializadas en otros proyectos del Fondo y en otras regiones.** En la estrategia de comunicación interna debe incorporar la sistematización las buenas prácticas y lecciones aprendidas y deben ser socializadas internamente en los lugares donde opera el Fondo. La Secretaría Técnica debería contratar a un experto en sistematización y aprendizaje para asegurar que las lecciones aprendidas y buenas prácticas sean socializadas.

8 LECCIONES APRENDIDAS.



PERTINENCIA

La creación de sinergias entre proyectos y articulación entre actores institucionales genera que las acciones tengan mayor impacto en las comunidades. Las acciones del Fondo fueron exitosas en Santa Rosa porque lograron combinar tres factores de éxito: 1) crearon sinergias entre los proyectos (los pasantes de Manos a la Paz apoyaron técnicamente al municipio para que maximizara el impacto de los proyectos de infraestructura de Manos a la Obra para la Paz); 2) articularon los diferentes actores institucionales (SNU, alcaldía y ejército) para acelerar la implementación de las obras; 3) impactaron en la comunidad a través de proyectos de infraestructura que entregaran beneficios socio-económicos inmediatos. Como resultado las comunidades sintieron por primera vez que sus necesidades más urgentes fueron satisfechas de manera rápida y articulada por el Estado.



La elaboración de propuestas desde el territorio y conjuntamente con la sociedad civil genera mayor impacto en fase de respuesta rápida. En muchas de las intervenciones se tuvo en cuenta a la sociedad civil desde la elaboración de las propuestas y en la ejecución de las mismas y hubo una alta capacidad de respuesta a necesidades no contempladas y emergentes durante la fase de respuesta rápida. Un ejemplo de esto es la "Convocatoria de desminado en 40 municipios de alta afectación priorizados y educación en el riesgo de minas", ejecutado por organizaciones como HANDICAP, HALO TRUST, FUNDACIÓN R.B., CCM y APN. Este proyecto contribuye de manera efectiva a una mejor percepción sobre la seguridad y confianza en el Estado en los territorios.



Labores de despeje por mujeres de la comunidad. Vereda la Meseta, Municipio de Cajibío – Cauca. ©Juan Manuel Vargas/ HI Colombia



Taller de ERM en Emergencia con comunidades. Vereda San José la Laguna, comunidad indígena Misac municipio de Cajibío- Cauca. ©Elise Cartuyvels/ HI

EFICIENCIA

Mantener procedimientos de revisión y aprobación de los proyectos claros e iguales en todos los casos, genera agilidad y transparencia.

Por ejemplo, en el marco de los proyectos de prevención de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales en el marco del Posconflicto, organizaciones como Save the Children tuvieron algunos inconvenientes al principio del proyecto. En otros casos, por ejemplo, en el marco de proyectos de reparación colectiva a víctimas implementados por el PNUD, fueron muy ágiles en responder a las necesidades que se presentaban. (ver hallazgos)

EFICACIA

La articulación entre socios implementadores y el Estado genera mayor impacto y fortalece la coordinación y aplicación de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Un caso exitoso de articulación entre socios implementadores y Estado en el territorio es el proyecto de "focalización de cupos de indemnización en zonas estratégicas de Respuesta Rápida" implementado conjuntamente por la OIM, UNFPA y la UARIV. Los beneficiarios se sienten altamente satisfechos con los resultados en su reparación y recuperación psico-social, ven al Estado como promotor de la medida y reportan mejoras significativas en la generación del tejido

social. Las buenas prácticas del proyecto son socializadas por la entidad a nivel nacional para ser replicadas en otros territorios. Este proyecto también está aplicando el enfoque de género con particular rigurosidad y las beneficiarias se sienten empoderadas. Aunque los resultados del fondo han avanzado en promedio de manera moderadamente satisfactoria se necesita seguir fortaleciendo el sistema de monitoreo y evaluación del Fondo para identificar y socializar casos exitosos de impacto y buenas prácticas entre sus socios implementadores.

IMPACTO

Un sistema de monitoreo y evaluación que mide el impacto del conjunto de proyectos es importante para analizar avances en la estabilización del territorio.

Aunque el impacto de los proyectos es evidente en las vidas de las personas beneficiarias directas y se pudo constatar a través de las entrevistas y encuestas, no es posible en este momento constatar qué tanto el conjunto de impactos de los proyectos resulte en cambio positivo de estabilización a nivel macro. Por ejemplo, no hay encuestas a nivel territorial para medir cambios de percepción generados por los proyectos financiados en la convocatoria "Pedagogía sobre el Acuerdo de Paz" realizada por organizaciones como VIVA LA CIUDADANÍA, SISMA MUJER, RUTA PACÍFICA, PACIFISTA, FUNDEXCO, COLOMBIA DIVERSA, COCOMACIA, CASA MUJER y ANZORC. Varias de estas organizaciones expresan su gran satisfacción por su labor, pero por el corto tiempo y falta de monitoreo y seguimiento, se desconoce el impacto real en el territorio. Toda la evidencia queda a nivel anecdótico. Otras organizaciones como Cocomacia, en cambio, miden el impacto de sus acciones en el territorio por el nivel de coordinación logrado con autoridades locales y con la comunidad en general.

SOSTENIBILIDAD

La apropiación de las intervenciones del Fondo por parte de la comunidad y de instituciones a nivel local y nacional permite mayor sostenibilidad de las acciones. Un claro ejemplo de éxito es el proyecto de Manos a la Obra. En todos los casos la misma comunidad participó en las

obras y son aquellos que se comprometen al mantenimiento de las mismas. En algunos casos también están involucrados las instituciones locales, pero no es un requisito para la aprobación del proyecto.



Proyecto Manos a la Obra: Mejoramiento de Escuela, Llano Grande- Tibú- ASOCATI III

Adicionalmente, ONUMJERES juega un papel muy importante como técnico experto en los temas de género y, los proyectos que implementan, cuentan con un nivel de apropiación de las comunidades muy alto. Así se evidenció en las entrevistas en terreno. En Antioquia, por ejemplo, mujeres anoriseñas organizadas, autoras de un desarrollo territorial sustentable que construye paz y equidad de género, se sienten satisfechas porque el proyecto fue un acierto²²

²² Las mujeres entrevistadas indican que "desde ese proyecto las mujeres van encontrando posibilidad para el fortalecimiento y el empoderamiento". En términos de respuesta, ven que en el proceso que están desarrollando a través de este proyecto, hay posibilidades de edificar autorías de las mujeres rurales muy ausentes en ejercicios anteriores de participación. Creen que una confianza muy grande que se ganó fue que las mujeres de las comunidades cogieran fuerza en la voz propia. Ellas sienten que pueden poner sus propuestas, sus puntos de vista, sus necesidades como mujeres en los espacios de participación.

9. BIBLIOGRAFÍA

· Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Memorando de entendimiento. 2016.

· Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Estrategia de Respuesta Rápida.

· Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Manual Operativo del Fondo.

· Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Términos de Referencia del Fondo.

· Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Documentos de Gestión: Informes anuales 2016 y 2017; Fichas trimestrales de los proyectos financiados; Informes de seguimiento y visitas de monitoreo.

· Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Acuerdo Marco 2016.

Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Documentos de los · Proyectos: 106164, 102730, 103753, 104525, 105531, 106165, 106837, 102511, 102512, 101503, 108961, y 101799.

· Organización de Naciones Unidas – Grupo de Desarrollo. SAA Colombia UN MPTF – 140316.

· PNUD. Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados. Oficina de Evaluación. 2002.

· PNUD. Serie Monitoreo y Evaluación, N°1. Oficina de Evaluación. 2002.

· GOBIERNO DE COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3850 - Fondo Colombia en Paz. 2015.

· GOBIERNO DE COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3867 - Estrategia de Preparación Institucional para la paz y el Posconflicto. 2016.

· GOBIERNO DE COLOMBIA. Decreto 691 del 27 de abril de 2017.

· Organización de Naciones Unidas – Grupo de Desarrollo. Umbrella Arrangement Colombia UN MPTF – 150216.

· CONPES 3850 – Fondo Colombia en Paz. En http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/paz-y-cambio-cultural/documento_conpes_3850.

· Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW. 1979.

· Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Belem do Para. 1994.

10. RELACIÓN DE ANEXOS

Carpeta 1 - Criterios Estratégicos e Indicadores

Anexo 1.1 Preguntas, Criterios e Indicadores de Evaluación.
Anexo 1.2 Matriz de Recolección de Información.

Carpeta 2 - Instrumentos de Evaluación

Anexo 2.1 - Modelo Entrevista Gobierno.
Anexo 2.2 - Modelo Entrevista ONU.
Anexo 2.3 Modelo Taller Donantes.
Anexo 2.4 Modelo Taller Secretaría Técnica.
Anexo 2.5 Modelo Encuesta Virtual Socios Implementadores.
Anexo 2.6 Modelo Encuesta Beneficiarios-as.
Anexo 2.7 Modelo Taller Beneficiarios.
Anexo 2.8 Modelo Nota Visita Región.
Anexo 2.9 Cronograma de Trabajo y Distribución de Tareas.

Carpeta 3 -Listado de Proyectos y Criterios de Selección

Anexo 3.1 Criterios de Selección de Proyectos.
Anexo 3.2 Listado de Proyectos Seleccionados incluyendo documentos de cada proyecto.
Anexo 3.3 Listado de Actores Claves.

CARPETA 4: Entrevistas, Talleres y Encuestas Socios Implementadores

Carpeta 4.1- Entrevista taller donantes

Entrevista Donantes Notas AMR.
Entrevista Donantes Notas DH.

Carpeta 4.2- Entrevistas Funcionarios de Gobierno

1. Entrevista Alba García – OACP.
2. Entrevista Alta Consejería DDHH.
3. Entrevista Gloria Ospina - ex Alta Consejería.
4. Entrevista Gobernación de Chocó.
5. Entrevista Lina Marcela Lozano – DNP.
6. Entrevista Sergio Londoño – APC.
7. Entrevista Tatiana Flórez – ART.
8. Entrevista PGN JEP.

Carpeta 4.3- Entrevistas Funcionarios de NU

1. Entrevista FAO.
2. Entrevista UNMAS.
3. OACNUDH.
4. Entrevista ONU Mujeres.
5. Entrevista PNUD.

6. Entrevista taller Implementadores PNUD – Bogotá.
7. Entrevista Coordinador Residente PNUD.
8. Entrevista grupal PNUD Chocó.

Carpeta 4.4- Entrevista colectiva Secretaría Técnica del Fondo

Entrevista Secretaría Técnica Fondo.

Carpeta 4.5- Entrevistas, Talleres y Encuestas Socios Implementadores

1. Entrevista descontamina.
2. Entrevista grupal implementadores PNUD (1).
3. Entrevista grupal implementadores PNUD Cúcuta.
4. Entrevista implementador OIM respuesta rápida 105531.
5. Taller reparac colect soc implem Antioquia.
6. Entrevista Implementador Preparé para la Paz 101503.
7. Entrevista OIM Antioquia.
8. Entrevista OIM.
9. Entrevista taller OSC.
10. Entrevista_Casadelamujer_Sept20.
11. Entrevista_Centro-de-Pensamiento_Sept27.
12. Entrevista_ColombiaDiversa_Sept19-2018.
13. Entrevista_Pacifista_Miércoles19Sept.
14. Entrevista_SISMA_Sept21.
15. Entrevista_VivaLaCiudadania_Sept20.
16. Entrevista-RutaPacifica_Sept20.
17. Entrevista-Socios-Impl-Desminado_Sept28.
18. Modelo Entrevista grupal implementador terreno - Aldeas Infantiles.
19. Modelo Entrevista grupal - Aldeas Infantiles.
20. Entrevista Cocomacia.
21. Entrevista - OIM - Unidad de Víctimas.
22. PNUD implementadores y beneficiarios Antioquia.
23. Taller ONU mujeres Antioquia.
24. ConsolidadoEncuestas-Implementadores-28.

Carpeta 4.6-Notas de Misión

1. Nota de Misión Antioquia.
2. Nota Visita Región Cúcuta-NS.
- 7-Talleres, Entrevistas y Encuestas Beneficiarios.
 1. Beneficiarios Manos a la paz 102512.
 2. Beneficiarios OIM respuesta rápida 105531.
 3. Cátedra de paz Beneficiarios 102512.
 4. Taller conjunto Beneficiarios/Implementador JUSTICIA.
 5. Entrevista Handicap.
 6. Entrevista Manos por la paz Santa Rosa.
 7. Entrevista manos a la paz ART y pasantes.
 8. Entrevista OIM Cauca.
 9. Entrevista ONU mujeres- ASCOM.
 10. Entrevista transformación de conflictos.
 11. Entrevista victimas Carmen del Atrato.
 12. Taller Beneficiarios ANMUCIC 104525.
 13. Taller Beneficiarios Manos a la obra Antioquia.

14. Taller Beneficiarios OIM y UARIV Chocó.
 15. Taller Beneficiarios ONUMJERES Antioquia.
 16. Taller Beneficiarios Preparémonos para la Paz.
 17. Taller Beneficiarios Sistemas locales de justicia Antioquia.
- Entrevista Instituto KROC.

CARPETA 5: Matriz de Criterios Indicadores y Hallazgos

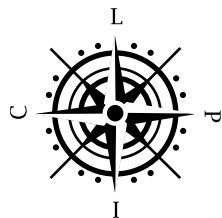
Matriz Evaluación – Hallazgos Final.

CARPETA 6: Consolidado Encuestas

1. Encuesta Beneficiarios – Respuestas.
2. Encuesta Socios Implementadores – Respuestas.

CARPETA 7: Fotografías

Entrevista FAO
Entrevista OACNUDH
Entrevista PNUD
Taller Donantes
Visita Región: Cúcuta
Visita Región: Medellín.



LPIC
Lidapatty International
Consulting S.A.S.

Management Response and Tracking Template

Project Title: Evaluación de Medio Término. Fondo Multidonante de las Naciones Unidas
Evaluation Completion Date: 28/11/2018

Key Issue, recommendation, paragraph or phrase.	Management Response*				Tracking**	
	Response	Key Actions	Timeframe (Fecha de finalización de acción)	Responsible Unit(s)	Status***	Comments
Narrativa general del documento de evaluación	Es importante acotar en la narrativa del documento que el Fondo es un mecanismo para implementar las prioridades del Gobierno y por tanto se requieren inversiones complementarias para garantizar la sostenibilidad de los proyectos, pues en algunas secciones, se entiende que es el Gobierno quien debe priorizar sus diferentes programas de acuerdo con lo seleccionado por el Fondo.	Se deberá tener en cuenta esta recomendación para la redacción de la Evaluación Final del Fondo.	Evaluación Final	Consultoría a contratar, Secretaría Técnica		Comentario realizado por DNP.
Cumplimiento de objetivos (Comentarios generales)	Si bien es cierto los resultados de la evaluación muestran recomendaciones importantes en la implementación de los proyectos y el funcionamiento interno del Fondo, es importante revisar la funcionalidad del instrumento como tal. Es decir si en verdad cumplió con los objetivos de los Fondos creados para la estabilización, dentro de las cuales se encuentra evitar la dispersión de los diferentes donantes, alienar prioridades	Se deberá tener en cuenta esta recomendación para la redacción de la Evaluación Final del Fondo.	Evaluación Final	Consultoría a contratar, Secretaría Técnica		Comentario realizado por DNP.

Key Issue, recommendation, paragraph or phrase.	Management Response*				Tracking**	
	Response	Key Actions	Timeframe (Fecha de finalización de acción)	Responsible Unit(s)	Status***	Comments
	junto con el gobierno y evitar duplicidad con otros Fondos.					
Comentarios generales	Para próximas evaluaciones, el DNP ofrece el acompañamiento técnico para que a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Pública (DSEPP) en el Comité se logre seleccionar el mejor método según el criterio costo-efectividad de acuerdo a las necesidades del Fondo.	Gestionar acompañamiento y apoyo de DNP para la preparación de la evaluación final	Evaluación Final	Secretaría Técnica; DNP.		Comentario realizado por DNP.
En Sección 5 (Metodología de la Evaluación)	Entre el listado de actores estratégicos consultados para la preparación de la Evaluación no se incluye la Oficina del MPTF en Nueva York, a pesar de sí haber sido consultada.	Garantizar que todos los actores estratégicos consultados sean nombrados en la evaluación final.	Evaluación Final	Secretaría Técnica		Comentario realizado por MPTFO.