

ANEXO B
TÉRMINOS DE REFERENCIA
EVALUACIÓN EXTERNA
Programa Conjunto Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI
ACNUR - PNUD

Colombia – Abril de 2016

1. INTRODUCCIÓN

A continuación se presentan los Términos de Referencia para la realización de la evaluación externa al Programa Conjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- “Construyendo Soluciones Sostenibles –TSI”.

La evaluación es solicitada por ACNUR y PNUD, contratada directamente por el ACNUR.

2. PRESENTACIÓN

El Programa Construyendo Soluciones Sostenibles (*Transitional Solutions Initiative –TSI*) fue una estrategia piloto implementada en Colombia desde el año 2012 y hasta el año 2015 con el objetivo principal de identificar alternativas que facilitaran la transición de la población víctima de desplazamiento forzado de la dependencia de asistencia humanitaria hacia soluciones. Se trató de una iniciativa mundial del ACNUR y el PNUD implementada, además de Colombia, en Nepal y Sudán. Este programa buscaba atender los principales obstáculos que impedían o dificultaban la posibilidad de las comunidades de acceder a soluciones en escenarios de retorno, reubicación e integración local. Así, a través de ejemplos concretos, el Programa pretendía identificar necesidades y vacíos en la respuesta del Estado, así como buenas prácticas, para identificar recomendaciones que pudieran facilitar la implementación y diseño de política pública para el alcance de soluciones para la población desplazada en Colombia.

La mayoría de los más de 6.9 millones¹ de desplazados registrados en Colombia aún viven en condiciones precarias y no han superado su condición de vulnerabilidad generada con el desplazamiento. De acuerdo con el gobierno colombiano, la mayoría de las necesidades básicas de los desplazados siguen insatisfechas. El 63.8% de las familias desplazadas viven por debajo de la línea de pobreza y solamente el 19.5% tiene acceso a vivienda en condiciones de dignidad². Además, las áreas de recepción de población desplazada, la mayoría de ellos en centros urbanos, coinciden con áreas de extrema pobreza y con presencia de grupos armados y organizaciones criminales que continúan generando riesgos para la población.

A pesar de la persistencia del conflicto armado y las preocupaciones sobre los impactos en la población en muchas zonas del país, ciertas partes del país contaban con condiciones mínimas de estabilidad y seguridad, que eran favorables para llevar a cabo iniciativas como TSI para la promoción de soluciones para desplazados. Así mismo, el escenario político e institucional era propicio para una efectiva apropiación nacional de los procesos y políticas a favor de esta población. Entre otros, la aprobación e implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras³; el proceso de diálogo iniciado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP y los acercamientos con el ELN, así como el proceso impulsado por la Corte Constitucional para asegurar el goce efectivo de derechos de la población desplazada con

¹ Gobierno de Colombia. Red Nacional de Información, Registro Único de Víctimas. Fecha de corte: 1 noviembre 2015

² Departamento Administrativo- Unidad para las Víctimas. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos 2013-2014

³ Ley 1448 del 10 de junio de 2010

el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; generaron un ambiente favorable para avanzar hacia procesos de soluciones para la población desplazada.

Otro elemento a considerar son los enormes esfuerzos que ha venido realizando el gobierno nacional en términos presupuestales y de implementación de políticas públicas. Sin embargo, aún persisten retos importantes, para que la población desplazada pueda superar su condición de vulnerabilidad. Aspectos como la falta de integralidad en la respuesta a las necesidades de la población, falta de flexibilidad en los presupuestos, o de coordinación entre las políticas centrales y las prioridades locales han sido obstáculos para el alcance de soluciones.

El Programa TSI partió del reconocimiento de que el desplazamiento forzado plantea tanto retos humanitarios, como de desarrollo, y que para encontrar soluciones duraderas se requieren enfoques integrales, donde confluyan múltiples actores. De esta forma, TSI ha sido un esfuerzo conjunto del gobierno colombiano, autoridades locales, ACNUR y PNUD y la comunidad internacional. Con el Programa TSI, las agencias de Naciones Unidas ACNUR y PNUD, coordinaron sus esfuerzos para buscar una intervención integral en cada uno de los ejes previstos en el programa.

El Programa TSI tuvo como objetivos fortalecer las comunidades priorizadas y autoridades locales y nacionales en la transición hacia soluciones y apoyar el desarrollo de una política pública integral de soluciones con un enfoque comunitario y de protección. Para su realización, TSI trabajó en Colombia los siguientes tres ejes:

- 1) Mejoramiento de las condiciones de vida a través del acceso a tierras, vivienda, servicios básicos y desarrollo económico local.
- 2) Fortalecimiento de organizaciones comunitarias y entidades públicas locales para que puedan asumir el liderazgo en la búsqueda de soluciones sostenibles.
- 3) Protección de la seguridad, integridad, libertad y dignidad y derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.

El Programa comenzó en junio de 2012, incorporando por fases⁴ a cada una de las 17 comunidades, ubicadas en 10 departamentos del país, cubriendo 9 casos en integración local urbana, 5 en reubicación y 3 en retorno. TSI benefició a 40.000 personas aproximadamente. El 73% correspondió a población desplazada, la mayoría en esta situación por más de 5 años (43% por más de 10 años), y el 27% restante a comunidades de acogida⁵.

A continuación el listado de las 17 comunidades:

⁴ El programa se implementó en 3 fases. Fase I, inició en junio 2012 iniciando con 5 localidades; Fase II, octubre 2012, adicionando 5 localidades; y Fase III, mayo 2013 incorporando las restantes 7 localidades. Su implementación finalizó en Diciembre de 2015.

⁵ ACNUR y PNUD (2014), Informe de Caracterización TSI Colombia

N°	Fase TSI	DEPARTAMENTO	AUTORIDAD LOCAL (municipio)	COMUNIDAD TSI	Urbano/Rural	TIPO DE SOLUCIÓN
FASE I (empiezan en junio 2012)						
1	Fase I	Meta	Villavicencio (municipio)	Barrio 13 Mayo	Urbano	Integración Local
2	Fase I	Meta	Puerto López (municipio)	Predios Delicias y Rodeos	Rural	Reubicación
3	Fase I	Antioquia	Bello (municipio)	Vereda Granizal	Urbano	Integración Local
4	Fase I	Antioquia	Nariño (municipio)	Predios Arrayán y Argentina	Rural	Reubicación
5	Fase I	Cundinamarca	Soacha (municipio)	Barrio Altos de la Florida	Urbano	Integración Local
FASE II (empiezan en Septiembre 2012)						
6	Fase II	Caquetá	Florencia	San José de Canelos (comunidad Embera Chamí)	Rural	Reubicación
7	Fase II	Putumayo	Mocoa	Asentamiento Nueva Esperanza	Urbano	Integración Local
8	Fase II	Chocó	Medio Atrato	Tanguí (comunidad Afro)	Rural	Retorno
9	Fase II	Cesar	Agustín Codazzi (municipio)	Casacará	Urbano/Rural	Retorno
10	Fase II	Bolívar	Carmen de Bolívar	Loma Central	Rural	Retorno
FASE III (empiezan en Mayo 2013)						
11	Fase III	Norte de Santander	Cúcuta (municipio)	Barrio Manuela Beltrán	Urbano	Integración Local
12	Fase III	Norte de Santander	Cúcuta (municipio)	Barrio Delicias	Urbano	Integración Local
13	Fase III	Nariño	Tumaco	Barrio Familias en Acción	Urbano	Integración Local
14	Fase III	Nariño	Ricaurte	Resguardo Edén Cartagena	Rural	Reubicación
15	Fase III	Caquetá	Florencia	Barrio La Hacienda del Puerto	Urbano	Integración Local
16	Fase III	Caquetá	Florencia	Predios a determinar (comunidad Nasa)	Rural	Reubicación
17	Fase III	Chocó	Quibdó	Barrio Villa España	Urbano	Integración Local

3. JUSTIFICACIÓN

La evaluación se realiza como parte del seguimiento y valoración permanente de las Agencias a sus intervenciones, con el objeto de fortalecer las líneas estratégicas de la operación en Colombia y para determinar las lecciones aprendidas y buenas prácticas en el desarrollo de la intervención del ACNUR y PNUD, particularmente en su trabajo de soluciones para población desplazada.

El Programa Construyendo Soluciones Sostenibles, por tratarse de una experiencia piloto, en un área prioritaria para las Agencias, con una duración de tres años, la participación de múltiples actores y una inversión significativa de recursos para su ejecución (USD 14,000,000 aprox.), plantea la necesidad de llevar a cabo la evaluación. Adicionalmente, esta evaluación posibilita confirmar, ampliar o replantear los hallazgos de la evaluación externa de medio término realizada a finales de 2014.

El resultado de la presente convocatoria, se suma a un ejercicio interno de documentación de la experiencia en Colombia en cada una de las comunidades priorizadas, que recogió los principales hitos del Programa.

4. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El objetivo de la evaluación es valorar la relevancia, efectividad, eficiencia, coordinación e impacto del Programa piloto conjunto de ACNUR y PNUD Construyendo Soluciones Sostenibles –TSI, particularmente, en el fortalecimiento de comunidades y autoridades en la transición hacia soluciones para población desplazada y en el desarrollo de una política pública integral de soluciones con un enfoque comunitario y de protección.

La evaluación se enmarca dentro del ejercicio permanente de aprendizaje y rendición de cuentas de las Agencias. A partir de evidencia sólida, se busca generar lecciones de la implementación del piloto que puedan facilitar la formulación en el futuro de intervenciones en soluciones para población desplazada. En el contexto actual de Colombia y de la operación de Naciones Unidas, las lecciones aprendidas resultarán fundamentales para aumentar el impacto en la atención a la población desplazada con enfoque de soluciones. La revisión de información del Programa sobre la planeación, decisiones tomadas y resultados alcanzados, es un ejercicio de rendición de cuentas hacia las comunidades beneficiarias y donantes del Programa. Sin embargo, la evaluación irá dirigida principalmente a las Agencias.

5. CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN

5.1. Impacto

- ¿Ha brindado una contribución sustancial el Programa Construyendo Soluciones Sostenibles –TSI, en la transición hacia soluciones para la población desplazada en las comunidades priorizadas?
- ¿Cuál ha sido el impacto y resultados del Programa en cuanto a:
 1. Mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades a través del acceso a tierras, vivienda, servicios básicos y desarrollo económico local?
 2. Fortalecimiento de organizaciones comunitarias y entidades públicas locales para que puedan asumir el liderazgo en la búsqueda de soluciones sostenibles?
 3. Protección de la seguridad, integridad, libertad y dignidad y derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación?
- ¿Cuál ha sido el impacto y resultado del Programa en la influencia y desarrollo de una política pública integral de soluciones para población desplazada con un enfoque comunitario y de protección?
- ¿En qué medida los cambios observados en las comunidades son atribuibles a TSI?

5.2. Pertinencia

- ¿Son apropiados, relevantes y coherentes los objetivos, resultados y actividades del Programa de acuerdo con el contexto y necesidades de la comunidad y las autoridades?
- ¿Existió coherencia entre la planificación y la ejecución de las intervenciones?

- ¿Ha incorporado el Programa en su planeación, gestión y resultados un enfoque diferencial en edad, género y diversidad?
- ¿Ha considerado el Programa temas de medio ambiente en su planeación y ejecución?
- ¿Ha sido complementario el Programa con las estructuras normativas y apuestas políticas a nivel local y nacional?
- ¿Es pertinente el rol de cada una de las Agencias en el Programa en relación con su mandato y experticia? ¿En qué grado se han complementado y aprovechado las potencialidades de las Agencias en la intervención como Programa conjunto?
- ¿Se han producido modificaciones al marco lógico?, ¿Quiénes han participado en las modificaciones?, ¿Por qué se produjeron las modificaciones?, ¿Cuáles fueron los efectos de dichas modificaciones?
- ¿Qué tan acertadas fueron las estrategias y metodologías implementadas por el programa?

5.3. Eficacia

- ¿En qué grado se han cumplido las metas, resultados y actividades respecto a lo planeado por el Programa tanto a nivel general como en cada una de las comunidades priorizadas?
- ¿En qué grado se ha incorporado la Estrategia de Género en el Programa TSI y ha contribuido en los resultados?
- ¿Han sido eficaces los mecanismos inter-agenciales de coordinación, planeación, gestión y monitoreo del Programa?
- ¿Han sido eficaces los mecanismos de coordinación con instituciones locales y nacionales?

5.4. Eficiencia

- ¿Se analizaron todas las estrategias posibles para lograr los resultados? ¿Existieron otras alternativas?
- ¿Se han utilizado los recursos del Programa de la mejor forma posible en relación con los resultados planeados y obtenidos? ¿Ha sido el programa costo-eficiente?
- ¿Ha aprovechado el Programa las estructuras institucionales y normativas existentes para la atención a población desplazada, evitando la duplicidad de esfuerzos?

5.5. Sostenibilidad

- ¿Son sostenibles las actividades y acciones del ACNUR y PNUD desarrolladas en el marco del Programa Conjunto TSI?
- ¿Se han diseñado estrategias de salida del Programa que faciliten la sostenibilidad de la intervención?
- ¿En qué medida se ha dejado capacidad instalada en las autoridades, comunidades y otros actores de desarrollo para que asuman el liderazgo de sus procesos de soluciones?
- ¿En qué medida han sido apropiadas por las autoridades y comunidades las metodologías y procesos impulsados en el marco de TSI?

5.6. Lecciones aprendidas

- ¿Cuáles han sido los principales factores que han facilitado el alcance de los resultados del Programa?
- ¿Cuáles han sido los principales factores que han limitado los resultados del Programa?
- ¿Cuáles han sido los principales lecciones aprendidas respecto la implementación de TSI como programa interagencial?

6. METODOLOGÍA

La metodología detallada para realizar la evaluación deberá ser propuesta por la firma externa seleccionada para realizar la evaluación, y concertada durante la fase de alistamiento, posterior a la selección de la firma. Sin embargo, la metodología deberá incluir técnicas cuantitativas y cualitativas, revisión de fuentes primarias y secundarias, entrevistas y grupos focales con actores claves, misiones a terreno en cada una de las comunidades intervenidas, y trabajo de escritorio en Bogotá.

• Revisión Documental

Recolección y análisis de informes y documentos generales relevantes al Programa TSI (incluido documentos en inglés), su contexto y la operación del ACNUR y PNUD en Colombia. Adicionalmente, información relevante del Programa TSI, su contexto y la operación del ACNUR y PNUD a nivel local en cada una de las zonas de intervención. Para cada una de las comunidades priorizadas deberá, adicionalmente, recolectar y analizar Planes de Acción, Cartas de Intención, ejercicios de diagnóstico y caracterización y demás documentos locales de planeación, gestión, reporte y análisis disponibles.

• Misiones al terreno

Trabajo en terreno, que incluya visitas a la comunidades, entrevistas y grupos focales, en cada una de las 17 zonas de intervención, que permita contrastar y obtener información empírica de los resultados del Programa con: i) funcionarios de instituciones y autoridades a nivel local que han participado en el Programa; ii) miembros de la comunidad (incluyendo comunidades receptoras), organizaciones comunitarias y de población desplazada; iii) socios en la ejecución del Programa; iv) otros actores claves que han participado en el proceso y/o relacionadas con el Programa; v) funcionarios de ACNUR y PNUD a nivel local; y vi) además de las misiones al terreno deberán realizarse consultas al nivel nacional (Bogotá D.C.) con donantes, gobierno y funcionarios del ACNUR y PNUD.

7. TIEMPO DE EVALUACIÓN

La firma deberá tener disponibilidad inmediata. A partir de la firma del contrato, la consultoría tendrá de 8 a 12 semanas para el desarrollo total de la evaluación. La propuesta técnica deberá incluir las semanas que se consideren pertinentes para la realización de la evaluación, que deberá estar entre 8 y 12 semanas. El tiempo de duración de la evaluación establecido en la propuesta no podrá prorrogarse posteriormente.

8. PRODUCTOS

Informe final de Evaluación

Un reporte final de evaluación que deberá contener:

i) Resumen ejecutivo de los principales hallazgos de la evaluación, máximo de 10 páginas. Se deberá entregar una versión en español y otra en inglés; II) Reporte final detallado de la evaluación del Programa con cada uno de los hallazgos. Se deberá entregar una versión en español y otra en inglés; III) 17 Reportes, uno por cada comunidad, con los principales hallazgos de la evaluación en el respectivo caso, en español; vi) Anexos: incluyendo, entre otros, a) relación de personas entrevistadas y/o participantes en actividades de evaluación (cuando la confidencialidad lo permita); b) relación de misiones al terreno y sitios visitados; c) instrumentos de recolección de datos (formatos de entrevistas grupos focales, encuestas, etc.) y la información recolectada como entrevistas, encuestas y grupos focales realizados (cuando la confidencialidad lo permita); y d) los Términos de Referencia y la metodología utilizada.

NOTA: La firma externa elegida: i) deberá presentar un informe al inicio de la evaluación donde se manifieste la interpretación de los Términos de Referencia, se incluya la metodología detallada acordada, cronograma de actividades, y se recojan los ajustes pertinentes producto de la fase de alistamiento; ii) tiene la responsabilidad de informar aspectos y hallazgos importantes durante la evaluación, no incluidos en estos Términos de Referencia; y iii) deberá entregar 3 copias impresas del Reporte Final de Evaluación (junto con otros documentos productos de ésta) y una copia en medio magnético.

9. LOGÍSTICA

La firma externa deberá, entre otros:

- Coordinar con las Agencias (ACNUR y PNUD) las actividades pertinentes a la evaluación y convocar a los involucrados para dichas actividades (entrevistas, grupos focales, etc.).
- Asumir todos los gastos que se originen con el fin de realizar dicha evaluación, como traslado a las 17 zonas de intervención, costos por papelería, talleres, refrigerios y transporte de beneficiarios si llegara a ser necesario, entre otros.

10. PRESENTACION DE LA PROPUESTA DE EVALUACION TECNICA Y FINANCIERA

La propuesta de evaluación deberá ser presentada de la siguiente manera:

- Un sobre sellado el cual contenga únicamente la propuesta técnica. La Propuesta Técnica deberá contener entre otros, metodología detallada para el desarrollo de la evaluación y cumplimiento de los Términos de Referencia; tiempo de evaluación y cronograma detallado; experiencia relevante de la firma para el desarrollo de los Términos de Referencia y conformación del equipo de evaluación y sus hojas de vida, acreditando formación y experiencia relevante para el desarrollo de la evaluación.

Por la naturaleza de la evaluación y los enfoques de análisis requeridos, en la propuesta metodológica se tendrán que exponer los instrumentos que serán utilizados para recopilar la información. Se deberán señalar las herramientas y describir los procesos que serán utilizados para procesar y analizar tanto la información cuantitativa como la cualitativa.

Adicionalmente, deberá mostrar un plan de trabajo preliminar, detallando fases, actividades, responsables y tiempos de cumplimiento. En resumen, la propuesta metodológica debe demostrar que se podrán lograr los objetivos de la evaluación y que la consultoría posee comprensión de lo que se va a evaluar, por qué se va a evaluar y cómo se va a evaluar.

Todos los aspectos metodológicos se terminarán de definir y/o ajustar en las reuniones iniciales que se sostengan con la firma que haya sido seleccionada y contratada tomando como base la propuesta técnica presentada. En estas reuniones iniciales también se definirán las

estrategias para coordinar con el equipo técnico del programa todas las actividades, procurando optimizar el tiempo disponible para realizar la evaluación.

- Un sobre sellado el cual contenga únicamente la propuesta financiera. Esta Propuesta deberá contener el presupuesto desglosado y detallado para el desarrollo de los Términos de Referencia.