



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



LISTADO DE SIGLAS+

AG - Agente de Gestión

AFP – Acuerdo Final para la Paz

ART - Agencia de Renovación del Territorio

ARN - Agencia para la Reincorporación y la Normalización

CEDIPO - Centro de Pensamiento y Diálogo Político

CEV - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad

CSIVI - Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz

DNP- Departamento Nacional de Planeación

ETCR - Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

ERM - Educación en Riesgo de Minas

ERR - Estrategia de Respuesta Rápida

FIP - Fundación Ideas para la Paz

JEP - Jurisdicción Especial para la Paz

MPTF - Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto

MPTFO - Oficina de Fondos de Participación Múltiple

NNAJ - Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

OIM - Organización Internacional para las Migraciones

ONU - Organización de las Naciones Unidas

OSC - Organizaciones de la Sociedad Civil

PATR - Planes de Acción para la Transformación Territorial

PDET - Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial

PMI - Plan Marco de Implementación

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SNU - Sistema de las Naciones Unidas

ST - Secretaría Técnica

SIVJRNR - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	8
1. Contexto implementación temprana del acuerdo	9
2. Misión del Fondo FASE I y PNUD como Agente de Gestión – AG	11
2.1. Gobernanza del Fondo	12
2.2. Proyectos Financiados por el Fondo	13
2.3. PNUD como AG	14
3. Objetivos y alcance de la evaluación	16
4. Metodología	17
5.1. Métodos de recolección y análisis de datos	18
4.1.1. Limitaciones metodológicas	21
5. Resultados de la Evaluación	23
5.1. Relevancia	23
5.1.1. Objetivos de los proyectos de la ventana SC y pertinencia frente a la realidad territorial y a las necesidades de consolidación de paz y de las poblaciones beneficiadas	23
5.1.2. Participación de la Sociedad Civil a partir de la Ventana SC	24
5.2. Coherencia	25
5.2.1. Coordinación de intervenciones	25
5.3. Eficacia	26
5.3.1. Rol del PNUD como Agente de Gestión (AG) para la consecución de resultados	26
5.4. Eficiencia	28
5.4.1. Uso de recursos	28
5.4.2. Ventanas implementadas	29
5.5. Impacto	29
5.5.1. A nivel territorial	29
5.6. Sostenibilidad	33
5.6.1. Estrategia de sostenibilidad	33
5.6.2. Gestión del conocimiento	36
6. Aciertos, lecciones aprendidas, oportunidades de mejora y recomendaciones	37
6.1.1. Aciertos	38
6.1.2. Oportunidades de Mejora y Lecciones Aprendidas	38
6.1.3. Recomendaciones	39
Bibliografía	41

Resumen Ejecutivo

Este reporte presenta los resultados de la implementación de la ventana de Sociedad Civil (SC) y el rol del PNUD como Agente de Gestión (AG) en el marco de la evaluación final externa de la primera Fase del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto¹ (en adelante la Evaluación)². La evaluación se enfoca en la implementación de la Fase I, que corresponde al periodo comprendido entre febrero de 2016 a diciembre de 2019. La evaluación utilizó un enfoque mixto con metodologías de recolección de información cuantitativa y cualitativa, primaria y secundaria, presenciales y virtuales. El equipo de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), como evaluador independiente, realizó una encuesta virtual dirigida a los implementadores de los proyectos de la ventana SC donde el PNUD es el AG y realizó entrevistas, grupos focales y talleres grupales con 52 actores estratégicos dentro de los cuales se encuentran personas del Fondo - AG, organizaciones implementadoras, beneficiarios y aliados de proyectos de la ventana SC. Cabe resaltar que, para la realización del ejercicio cualitativo, el equipo FIP viajó a 5 municipios priorizados donde se concentraron el mayor número de proyectos de la primera fase del Fondo: Bogotá, Anorí, Planadas, Tumaco y Puerto Asís.

Los resultados de la evaluación frente a los proyectos de ventana SC y el rol del AG se resumen en los 6 criterios de evaluación:

Relevancia:

- Los proyectos de la ventana SC establecieron objetivos y metas conforme a los recursos disponibles y las necesidades de implementación del AFP. Estos fueron relevantes para las necesidades del contexto nacional y local, dado que establecieron entre sus objetivos acciones para generar condiciones sociales, institucionales y materiales para la estabilización de la paz.
- Existe una estrecha relación entre los objetivos propuestos y las necesidades de los territorios afectados por la violencia del conflicto armado, la debilidad institucional, la desigualdad y la exclusión social y económica.
- En la implementación temprana, el Fondo tuvo la apuesta de vincular organizaciones que no pertenecieran solamente al Sistema de Naciones Unidas (SNU). Las primeras organizaciones

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

² Se evalúa la respuesta del Fondo Multidonante para el Posconflicto (en adelante el Fondo) frente a la tarea de financiar una respuesta coordinada de estabilización, alistamiento e implementación temprana del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (AFP), de acuerdo con las prioridades del Gobierno (ver Informe de la Evaluación).



- que se vincularon fueron organizaciones de la sociedad civil (OSC), las cuales trabajaron los temas de desminado humanitario, prevención de reclutamiento y seguimiento al acuerdo de paz, en los ámbitos de justicia y seguridad, gobernabilidad y conflictividades y comunicación. Después, la ventana SC se extendió a organizaciones de base con las convocatorias PDET y convocatorias de Víctimas.
- La ventana SC a través de los proyectos financiados evidencia la importancia de tener en cuenta un enfoque territorial, a través de proyectos acordes con las particularidades y condiciones de cada territorio. Esto iba dirigido a buscar una visión "de abajo hacia arriba" privilegiando perspectivas más locales y en esa medida mayor articulación con actores locales y una mejor comprensión de las problemáticas y dinámicas del territorio. Se resalta que el conocimiento del territorio por parte de las OSC facilitó que sus objetivos se ajustaran a las necesidades de los territorios, lo cual representó altos niveles de participación y de satisfacción por parte de las comunidades.
 - La mayoría de los consultados reconocen que la vinculación de las OSC es un factor que determina el éxito de las intervenciones, lo cual aclara en buena medida la pertinencia de haber llevado a cabo este proceso de vinculación.

Coherencia:

- Es necesario que la implementación de los proyectos en el territorio esté coordinada con el trabajo que vienen haciendo las organizaciones locales. Desde la ventana SC se han identificado algunas acciones realizadas para generar esta articulación, dentro de las que destacan la conformación de redes comunitarias, la generación de cronogramas y planeación concertada con los OSC, entre otras.
- A pesar de la dificultad identificada en la Fase I para lograr una articulación de los proyectos con las autoridades locales, a través de los proyectos de la ventana SC las relaciones previas entre autoridades locales y las OSC permitieron generar acciones para articular la oferta institucional, creando espacios de discusión para compartir información.
- Los implementadores mencionan que a partir de la implementación de proyectos por parte de organizaciones de base la ventana SC logró generar alianzas con OSC locales para fortalecer el trabajo en el territorio y la sostenibilidad.

Eficacia:

- Los diferentes actores consultados resaltan como positiva la labor del AG en el seguimiento y acompañamiento en términos administrativos y financieros, así como la agilidad del PNUD en lo relativo al manejo de estos temas.

- Las OSC implementadoras fueron fortalecidas en sus capacidades administrativas y de gestión a partir del acompañamiento recibido.
- Algunos implementadores consideran que se desaprovechó la experiencia y fortaleza técnica del PNUD para realizar transferencia de conocimientos y fortalecer capacidades técnicas en las organizaciones implementadoras.
- La mayoría de los implementadores considera que el acompañamiento del AG contribuyó a la consecución de los resultados obtenidos y el cumplimiento de los objetivos generales del Fondo.

Eficiencia:

- La ventana SC fue eficiente en el uso de recursos, el 96,4% (27) de los implementadores encuestados considera que su organización hizo un adecuado uso de los recursos, al tiempo que los entrevistados reportaron que la ejecución de los recursos se hizo de acuerdo a sus capacidades e involucrando, en algunos casos, a la comunidad de modo que no se desperdiciaban recursos.
- Los proyectos de la ventana SC se enfocaron en territorios de alta afectación por el conflicto armado, que serían priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se enfocaron en temas que no habrían recibido financiación en ausencia del Fondo.
- En el uso eficiente de los recursos de la ventana SC se destaca el papel del PNUD como AG, que realizó un seguimiento y monitoreó de forma periódica a los recursos y tuvo herramientas que le permitieron a las OSC fortalecerse de modo que cuentan con experiencia para participar en otros procesos y proyectos tanto con el gobierno como con la comunidad internacional.
- A pesar del balance positivo, algunos implementadores de la ventana SC, consideran que deberían tener mayor libertad para gestionar sus recursos, además de identificar que los costeos no siempre fueron los más adecuados y que se debería dar continuidad con más financiación a los proyectos.

Impacto:

- Se dio un fortalecimiento de las capacidades de las OSC, que se mantiene para nuevos proyectos e intervenciones que ellas quieran liderar/postular.
- Las obras de infraestructura comunitaria tienen un impacto tangible en la mejora de condición de vida de las comunidades, que es fuertemente valorada y se mantiene a lo largo del tiempo.

- No hay impactos diferenciados según la ventana de implementación en relación con el papel de gestión de recursos. Sin embargo, sí hay una diferencia en cuanto a la naturaleza misma que tiene cada proyecto, que en el caso de la ventana SC se caracteriza por un impulso de construcción de paz a nivel local.

Sostenibilidad:

- El Fondo no implementó mecanismos para fomentar y garantizar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos ni exigió a los implementadores el diseño de estrategias de entrada y salida. La iniciativa y responsabilidad sobre estos temas recayó sobre los implementadores que, en su mayoría, consideran que los resultados obtenidos se mantendrán en el tiempo, lo que se contradice con la percepción de los beneficiarios y con las evidencias recolectadas durante la evaluación.
- No hubo un seguimiento riguroso por parte del Fondo a la identificación y al planteamiento de estrategias para mitigar los riesgos en la implementación de los proyectos, situación que afecta la sostenibilidad de los mismos.
- En los proyectos de la ventana SC, la relación directa y estrecha que mantienen las OSC con los demás actores del territorio les ha permitido formular proyectos que están acorde con las necesidades y características de las comunidades locales, establecer alianzas de colaboración con otros actores y darle continuidad a sus actividades aún en situaciones de crisis; lo que deriva en resultados que tienden a ser sostenibles.
- El Fondo no implementó mecanismos de gestión del conocimiento y mejora continua de procesos para los proyectos financiados, ni realizó ejercicios para la retroalimentación e intercambio de experiencias entre implementadores. Si bien, los implementadores de la ventana SC tienen la fortaleza de estar en permanente relación con los territorios y, por ende, recoger información de manera continua y durante lapsos prolongados, esta fortaleza no fue aprovechada por el Fondo para monitorear el avance detallado de los resultados, sistematizar el proceso y fomentar mejoras a nivel de proyectos.

Introducción

Este reporte presenta los resultados de la implementación de la ventana SC y el rol del PNUD como AG en el marco de la evaluación final externa de la primera Fase del Fondo. La evaluación se enfoca en la implementación de la Fase I, que corresponde al periodo comprendido entre febrero de 2016 a diciembre de 2019. Cabe resaltar que, oficialmente, la Fase I termina en diciembre de 2018; sin embargo, la formulación de algunos proyectos no se cerró hasta diciembre de 2019, razón por la cual se extiende dicho periodo³⁴. Finalmente, la FIP entiende que el fin último de la evaluación es identificar las buenas prácticas, retos y lecciones aprendidas que surgen en la operación del AG en la Fase 1 y de la implementación de los proyectos de ventana SC.

El alcance del ejercicio es una evaluación final que considera seis criterios: relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, (perspectivas de) impacto y (perspectivas de) sostenibilidad y utiliza métodos mixtos para su análisis. Este reporte hace énfasis específicamente en aquellos elementos relacionados con la implementación de la ventana SC y el rol del AG. Además de la revisión documental e información secundaria, se aplicó una encuesta virtual (censal) a los líderes de los proyectos de la ventana SC y el estudio con métodos cualitativos (entrevistas y grupos focales) de 8 proyectos que buscó representar la variabilidad que tuvieron los 69⁵ proyectos financiados en la primera Fase en los que el PNUD operó como AG. Igualmente, en la revisión documental y en los instrumentos de recolección de información se da cuenta de las características y las percepciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en este proceso⁶.

El documento contiene seis (6) secciones. La primera sección hace una descripción del contexto de implementación temprana del AFP, incluyendo una descripción de la situación de indicadores del conflicto armado en los municipios priorizados por el Fondo, específicamente donde se implementaron los proyectos de ventana SC. La segunda sección presenta una descripción general de la misión del Fondo, la estructura de gobernanza y una descripción del mecanismo del AG en manos del PNUD. La tercera sección presenta los propósitos centrales de la evaluación frente al AG y la implementación de la ventana SC. La cuarta sección incluye la metodología utilizada, haciendo referencia al proceso de selección de la muestra de proyectos de ventana SC, los actores involucrados y una descripción de los métodos de recolección de información utilizados. La quinta sección

³ Algunos proyectos de la Fase I se prolongaron por necesidades individuales de cada proyecto (conflictos o inconvenientes internos), y en otros casos de acuerdo con las prioridades de los Planes de trabajo anuales del Fondo.

⁴ Esta extensión se concentra únicamente en los casos de proyectos de la Fase I que se prolongaron en sus actividades, no tendrá en cuenta otros proyectos de la Fase II que fueron implementados en este periodo.

⁵ Estos 69 proyectos no incluyen 16 proyectos de la convocatoria WPH, donde el AG fue ONU Mujeres.

⁶ Ver limitaciones que tuvo la evaluación para determinar causalidad (Ver. Informe de la Evaluación)

evidencia los resultados de la evaluación de acuerdo con los seis (6) criterios de relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, de acuerdo con la información recolectada tanto cualitativa como cuantitativa. Estos se centran en los aspectos relacionados con la ventana SC y el AG. La sexta y última sección recoge las experiencias exitosas, oportunidades de mejora y lecciones aprendidas dirigidas al PNUD como AG para fortalecer el proceso de gestión del conocimiento, como insumo en el proceso de gestión del Fondo, así como en la emisión de recomendaciones para el Gobierno Nacional, el sistema de cooperación internacional presente en Colombia y para procesos similares en el mundo cuyo objetivo sea la articulación de cooperantes alrededor de un objetivo de estabilización y construcción de paz. Cabe resaltar que esta sección incluye un avance de los resultados del ejercicio de análisis sistémico, que a la fecha de este informe sigue en proceso, y el cual hace parte del proceso de evaluación.

1. Contexto implementación temprana del acuerdo

Tras más de 50 años de conflicto armado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, en noviembre de 2016 estos dos actores firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera⁷, momento en el cual se inicia un proceso de implementación de lo acordado en varias fases. Al inicio se optó por un enfoque gradual, donde se destacó, en un primer momento, la urgencia de implementar medidas como el cese al fuego bilateral y definitivo, el acantonamiento de tropas, la dejación de armas, los derechos y garantías para la oposición y la participación política, el proceso de amnistía, la ejecución de mecanismos de implementación y verificación, y los avances normativos e institucionales (Instituto Kroc, 2017). En este contexto de respuesta rápida, la primera fase del Fondo financió desde la ventana SC 69 proyectos en 318 municipios del país, priorizando lugares altamente afectados por el conflicto armado.

⁷ Para finales del mes de noviembre de 2016, el Estado y la sociedad colombiana contaban con una agenda pública en materia de paz. Constaba de cinco puntos relacionados con el desarrollo rural integral, participación política y ciudadana, fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, y la reparación integral de las víctimas; incluyendo procesos e instrumentos para la implementación, verificación y refrendación. El curso de acción de dicha agenda estaba orientada a un propósito fundamental, como lo expresa el propio preámbulo del Acuerdo: “la suma de los acuerdos que conforman el nuevo Acuerdo Final contribuyen a la satisfacción de derechos fundamentales como son los derechos políticos, sociales, económicos y culturales; los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación; el derecho de los niños, niñas y adolescentes; el derecho de libertad de culto y de su libre ejercicio; el derecho fundamental a la seguridad jurídica individual y/o colectiva y a la seguridad física; y el derecho fundamental de cada individuo y de la sociedad a no sufrir la repetición de la tragedia del conflicto armado interno que con el presente Acuerdo se propone superar definitivamente (...)”.



Gráfico 1. Mapa de los proyectos de ventana SC financiados con el MPTF



Fuente: Elaboración FIP a partir de los datos de cobertura del MPTF (2021).

En particular, se estima que los municipios priorizados en la primera fase, para los proyectos de ventana SC, representan el 63% de la población del país (32.293.505 de habitantes de 51.049.498), donde la mayor parte reside en zonas urbanas (26.679.453) con una minoría en zonas rurales (5.614.052) y una representación del 69,3% de la población étnica colombiana (3.389.899 personas)⁸. Así mismo, estos municipios, que abarcan pero no se limitan a algunos con PDET⁹, se destacan por tener amplias necesidades sociales típicamente ligadas a la persistencia del conflicto armado¹⁰, sus indicadores de pobreza son mayores al promedio del país¹¹ y muestran menores cifras de cobertura y calidad educativa que la media nacional¹².

⁸ Departamento Nacional de Planeación (2021). Terridata.

⁹ De los municipios priorizados por el Fondo 164 son municipios PDET y la ventana (con PNUD como AG) tiene proyectos en 154 de ellos.

¹⁰ Galindo, H., Restrepo, J., & Sánchez, F. (2009). Conflicto y pobreza en Colombia: un enfoque institucionalista.

¹¹ El Índice de Pobreza Multidimensional promedio es del 48,8%, cifra superior a la de la nación (19,6%) en el año 2018. DNP (2021), Terridata.

¹² La cobertura neta total de educación es del 87,5%, menor a la del promedio nacional (92,35) en 2019. Los puntajes promedio en matemáticas (45,7) y lectura (48,4) en las Pruebas Saber 11 son menores a los registrados por la nación (50,42 en matemáticas y 52,79 en lectura) en 2018. DNP (2021), Terridata.



Respecto al conflicto armado, la literatura señala algunos indicadores clave para los cuales se puede observar una evolución en los municipios priorizados¹³. Sin embargo, no es posible concluir que el conflicto haya cesado, teniendo en cuenta que el comportamiento de los diferentes indicadores es muy variado¹⁴.

De este modo, se observa que algunos patrones de violencia no disminuyeron inmediatamente después de la firma del Acuerdo; por el contrario, mostraron un incremento en los años posteriores. Esto está acorde con la evidencia que indica que uno de los obstáculos principales para la transición a la paz es la reconstrucción y estabilización de las sociedades, ya que en muchas ocasiones estas siguen fragmentadas, polarizadas y son más dadas a la violencia, al tiempo que la larga duración del conflicto parece tener un mayor daño sobre la estructura social y económica de las comunidades¹⁵.

2. Misión del Fondo FASE I y PNUD como Agente de Gestión – AG

En febrero de 2016 se establece el Fondo como un mecanismo capaz de brindar una respuesta coordinada para la estabilización, alistamiento e implementación temprana del AFP. Su estrategia está enmarcada en los lineamientos establecidos por el Documento CONPES 3850 – Fondo Colombia en Paz¹⁶ y fue creado para atender las prioridades temáticas y territoriales establecidas por el entonces Consejo Interinstitucional del Posconflicto¹⁸, a través de la Junta Directiva de Colombia en Paz.

¹³ Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad; Centro de Investigación y Educación Popular (2018). ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo.

¹⁴ Mientras los homicidios disminuyeron hasta el 2017 (año posterior a la firma del AFP,) otros indicadores de conflicto como los desplazamientos forzados, el reclutamiento forzada de menores de edad y los homicidios a líderes aumentaron justo en este mismo periodo de tiempo.

¹⁵ Bello Montes, C. (2009). Posconflicto en Colombia: Un análisis del homicidio después del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa; Hoglund, Kristine (2004). Violence in the midst of Peace Negotiations; Rettberg, Angelika (Coord.) (2002). Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación (2015). Documento CONPES 3850 - Fondo Colombia en Paz.

¹⁷ El Fondo Colombia en Paz sigue vigente y en 2018 se realizaron ajustes a su estructura de funcionamiento y se estandarizaron procesos, con el fin de lograr mayor transparencia y eficiencia en la administración de los recursos.

¹⁸ El Consejo Interinstitucional de Posconflicto, reglamentado mediante el Decreto 2176 de 2015, es la institución sombrilla que supervisará la implementación de los acuerdos de paz y facilitará la coordinación interinstitucional. Los miembros del Consejo deben brindar lineamientos a la Junta Directiva del Fondo Colombia en Paz sobre las prioridades que surjan a partir de los acuerdos de paz. El Consejo estuvo vigente durante la implementación de la Fase I del Fondo.



El Fondo representa una alianza tripartita entre el gobierno colombiano, Naciones Unidas¹⁹ y la cooperación bilateral para avanzar en la estabilización de la paz y coordinar las acciones de respuesta rápida e implementación temprana del AFP. El Fondo es una iniciativa que articula la cooperación internacional y los diferentes fondos y recursos nacionales e internacionales para el posconflicto a través de la movilización, coordinación de financiación y la cofinanciación de intervenciones estratégicas²⁰.

2.1. Gobernanza del Fondo

La estructura de gobernanza y gestión del Fondo está definida a partir de tres niveles: 1) diseño y administración: administrado por la MPTFO del SNU, cuya función es definir el diseño del Fondo, administrar y desembolsar las contribuciones de los donantes y preparar informes de desempeño y realizar el seguimiento y cierre financiero del Fondo; 2) operaciones: donde se definen las prioridades estratégicas, se aprueban proyectos y asignan recursos y se realiza el monitoreo y evaluación del desempeño del Fondo, cuya coordinación y funcionamiento involucra 3 instancias diferentes (Comité de Dirección y Comités Técnicos, Secretaría Técnica); y 3) implementación: a cargo de las entidades implementadoras, donde se preparan las propuestas, gestionan proyectos y se lleva a cabo el cierre correspondiente²¹.

El Fondo opera a través de dos ventanas de implementación: 1) la ventana del Sistema de Naciones Unidas (ventana SNU) y, 2) la ventana de Sociedad Civil (ventana SC). Esta forma de operación facilita la coordinación y alineación de acciones nacionales e internacionales, como respuesta a los lineamientos del gobierno nacional frente a la implementación del acuerdo de paz.

A través de la ventana SC, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (nacionales e internacionales) pueden implementar proyectos a través del Fondo. A diferencia de la ventana de SNU donde el seguimiento operativo y administrativo está a cargo de la ST del Fondo, en la ventana SC los recursos para la implementación de los proyectos son transferidos a un AG. En este caso el AG es el PNUD, el cual se encarga de proveer servicios de coordinación y comunicación, administración de recursos, monitoreo y administración de auditorías, creación de capacidades, rendición de cuentas de los fondos desembolsados a las entidades implementadoras y de los

¹⁹ Las agencias de Naciones que participan en el Fondo son: ACNUR, ONU Mujeres, OPM, OMS, ONUDI, UNICEF, UNFPA, UNESCO, OIM, UNITAR, Oficina del Alto Comisionado de DDHH, PNUD, UNOPS, Programa Mundial de Alimentos, UNMAS, FAO, OCHA, Centro de Información de Naciones Unidas.

²⁰ Desde el 2016 el Fondo ha venido integrando diferentes contribuciones internacionales, siendo los países de Alemania, Noruega, Reino Unido, Canadá, Suecia y Suiza, los primeros en aportar. En el 2018 se sumaron Chile como único país de América Latina, Emiratos Árabes, Corea del sur, Portugal y nueva Zelanda. A estos países se le suma el Peacebuilding Fund y el fondo Women's Peace and Humanitarian Fund (WPH) (Informe anual del Fondo-2016, Informe anual del Fondo-2018).

²¹ Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Manual de Operaciones del Fondo 2016.



resultados alcanzados. Es importante resaltar que el AG no participa en la priorización y selección de los proyectos de la ventana SC; el acompañamiento se realiza una vez cuentan con el aval de la ST frente a los proyectos seleccionados.

La gobernanza del Fondo en la fase I plantea un liderazgo del gobierno nacional a partir del Ministerio del Posconflicto²² como ente coordinador encargado de establecer las prioridades estratégicas y supervisar la toma de decisiones del Fondo. A través de los comités técnicos se evalúan y aprueban las propuestas programáticas, la asignación de recursos y se realiza el monitoreo al desempeño del Fondo. Finalmente, la ST es la encargada de garantizar que se cumplan los criterios en la selección de los proyectos a partir de la gestión interna del Fondo, la coordinación de actividades de monitoreo y seguimiento de los lineamientos y procedimientos del Fondo, así como la coordinación de los comités y el enlace con el agente administrativo (MPTFO)²³ y para el caso de la ventana SC con el enlace del AG.

2.2. Proyectos Financiados por el Fondo

La primera fase del Fondo financió un total de 115 proyectos, por un total aprobado de USD 84.702.003, un monto neto financiado de USD 86.766.465 y un total de gastos de USD 82.959.338. De estos 115 proyectos 85 fueron implementados desde la ventana SC y 69 tuvieron al PNUD como AG (Tabla 1).

Tabla 1. Montos financiados en la primera fase para ventana SC – AG PNUD

Ventana	Número de proyectos	Monto total aprobado	Monto neto financiado	Total de gastos
SC	69	USD 22.952.956	USD 22.741.611	USD 22.156.730
Total	69	USD 22.952.956	USD 22.741.611	USD 22.156.730

Fuente: Elaboración FIP a partir del Informe 2020 (2021).

Estos proyectos responden al marco de resultados para la Fase I (Figura 1) con ocho (8) resultados estratégicos, relacionados en cinco (5) ámbitos, dirigidos a estabilizar el país en el posacuerdo y generar las condiciones para la coordinación de la implementación de los Acuerdos de la Terminación del Conflicto. Así, el Fondo financia y apoya proyectos a partir de la priorización de dichos resultados estratégicos y teniendo en cuenta la incorporación de diferentes enfoques transversales en su implementación, tales como género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos, acción sin daño y derecho a la participación²⁴.

²² Actualmente Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

²³ Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Manual de Operaciones del Fondo 2016.

²⁴ Se le da prioridad a la incorporación de los enfoques de género y sostenibilidad ambiental, los cuales se analizan en los diferentes criterios de evaluación.



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



Fuente: Elaboración FIP.

Para los proyectos de ventana SC donde el PNUD es AG, en la Fase I el 74% de los proyectos se concentran en los resultados 3 y 4 (Tabla 2).

Tabla 2. Número de proyectos financiados en la primera fase para ventana SC – AG PNUD

Marco de Resultados	Proyectos	%
1. Ruptura vínculo política y violencia	2	2.9%
2. Acceso a la Justicia	1	1.4%
3. Seguridad y confianza en el Estado	31	44.9%
4. Reparación a Víctimas	20	29.0%
5. Rehabilitación Socio económica	4	5.8%
8. Comunicación y avances en los Acuerdos de Paz	11	15.9%
Total	69	100.0 %

Fuente: Elaboración FIP a partir de base de datos Proyectos (2021).

2.3. PNUD como AG

En la ventana SC, los recursos para la implementación de los proyectos son transferidos a un AG, que realiza el acompañamiento en la gestión administrativa y de los recursos, una vez los proyectos han sido seleccionados y aprobados por el Fondo. De acuerdo con la Guía de operaciones de la ventana no-gubernamental, se establece que el AG se encarga de diseñar e implementar un proyecto (“el Proyecto Ventana No-Gubernamental”) que debe ser aprobado por el Fondo y cuyo objetivo es vincular a las entidades no gubernamentales seleccionadas y administrar eficientemente todas las asignaciones de recursos realizadas, siguiendo para tal efecto las políticas y procedimientos establecidos por el AG. En la guía de operaciones, se establece que para las tareas y



responsabilidades del AG se cobra un 3 % de costos indirectos generales de gestión al Fondo, ya sea a través del presupuesto de las propuestas aprobadas para cada organización, o a través de un proyecto específico. Igualmente, se establece que se cargarán otros costos directos relacionados con las funciones del AG que no hayan sido cubiertos por los costos generales (por ejemplo: evaluaciones, auditorías etc.)²⁵.

Las tareas y responsabilidad del AG están definidas en su guía de operaciones, pero en la práctica han tenido una evolución y ajuste de acuerdo con las necesidades de los proyectos. Los objetivos específicos son amplios y dependen de cada etapa de implementación de los proyectos: 1) Alistamiento: realización de evaluación de capacidades de las organizaciones implementadoras y medición del riesgo interno y externo en el desarrollo de los proyectos; 2) Implementación: seguimiento financiero, administrativo y técnico, realización de auditorías y revisiones periódicas y verificación en cumplimiento de metas, actividades y productos; 3) Control y cierre del proyecto: evaluación de resultados y desempeños, acompañamiento a cargue de información en los plazos establecidos y seguimiento a la entrega de reportes de información según solicitudes del Fondo.

Con el alistamiento del Fondo, se empieza a indagar cómo vincular a organizaciones no gubernamentales, teniendo en cuenta que un mecanismo como el Fondo Multidonante no puede vincularlas directamente. Se definen dos agencias como AG por su experiencia y mandato; ONU mujeres con el fondo de mujeres y PNUD con todo el resto de la ventana SC (este análisis se enfoca en el PNUD como AG). Se establece entonces la idea de un agente administrativo, donde el Fondo a través de su gobernanza y mecanismos de toma de decisiones establece los proyectos a financiar y el PNUD como AG, vincula a las OSC seleccionadas. La asignación de la responsabilidad al AG fue gradual y de transformación continua y esto también se vio reflejado en la conformación de un equipo dedicado a esta labor, que se fue robusteciendo a lo largo de la Fase I. En una primera fase, los esfuerzos estuvieron orientados al control, seguimiento y monitoreo de los recursos transferidos teniendo en cuenta el tamaño de los proyectos²⁶. Sin embargo, y de manera más evidente en la Fase II (que está por fuera del alcance de esta evaluación), la labor del AG se ha ido ampliando a partir de acciones de fortalecimiento de las organizaciones en materia de mejorar sus procesos internos, contribuir a su legitimidad y convertirlas en protagonistas de la realidad local²⁷.

²⁵ Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Guía de operaciones ventana no-gubernamental 2016.

²⁶ La Fase I en la ventana de SC se caracterizó por ser proyectos grandes, que implicaban una responsabilidad en términos económicos y una movilización muy alta para PNUD.

²⁷ Esto también ha sido necesario por que en la Fase II la cantidad de proyectos de SC es mayor, aunque los montos son más pequeños que en la Fase I.



Los entrevistados del AG de nivel nacional plantean que, en la práctica, cuando se inicia con el AG, procedimentalmente se tenía una ruta clara, pero al llevarlo a la práctica se enfrentaron retos en términos de la operatividad. Se plantea que, al interior del PNUD, la figura es innovadora, porque los recursos no son del PNUD sino del Fondo, y el rol del AG es garantizar que se cumplan los resultados planteados. Se identifica entonces que uno de los objetivos desde PNUD es darle un valor agregado a dicho rol, que va más allá de la pura gestión administrativa y financiera. En este sentido, se identificaron otras acciones que fortalecen la capacidad de gestión de las organizaciones implementadoras: servir de canal e interlocutor del Fondo con las organizaciones sociales, acompañar y asesorar a las organizaciones sociales en la comunicación con autoridades locales y nacionales y cualificar el proceso organizativo y el funcionamiento interno de las organizaciones. A partir de los resultados de la evaluación se busca indagar los alcances del AG en cuanto a los roles planteados.

3. Objetivos y alcance de la evaluación

Frente a la ventana SC, la Evaluación busca analizar la pertinencia, eficiencia, eficacia del AG y adicionalmente identificar experiencias exitosas, aprendizajes y oportunidades de mejora que fortalezcan el proceso de gestión de conocimiento del Fondo. En este sentido, se busca identificar cuál es el aporte de la ventana de implementación de SC a la contribución del Fondo en la implementación temprana del Acuerdo de Paz y la construcción de Paz.

Los objetivos específicos de la evaluación en cuanto a la ventana SC se resumen en la figura 2.

Figura 2. Objetivos Evaluación ventana SC - AG



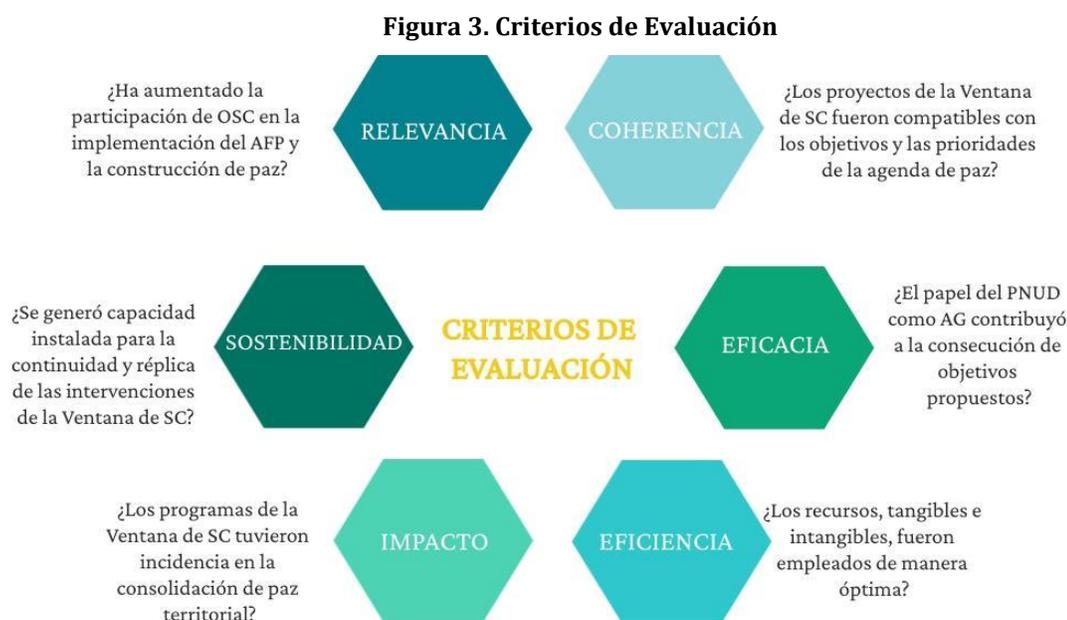
Fuente: Elaboración FIP

4. Metodología

La evaluación utilizó un enfoque mixto con metodologías de recolección de información cuantitativa y cualitativa, primaria y secundaria, presenciales y virtuales. Se triangularon y contrastaron los resultados encontrados desde los diferentes métodos y fuentes de datos²⁸, para robustecer los hallazgos y superar las limitaciones metodológicas y los posibles sesgos de los actores que participan en la evaluación.

Igualmente, se hizo un análisis de la gestión del AG en la implementación de la ventana SC, de los resultados de los proyectos de la ventana, así como la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas de dicha gestión.

La metodología utilizada en la evaluación tuvo como referente los seis criterios (relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad) planteados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estos criterios permitieron abordar los elementos que se plantearon en los objetivos de la evaluación y donde se identifican aquellos hallazgos relacionados con la implementación de la ventana SC.



Fuente: Elaboración FIP.

²⁸ Las fuentes de información incluyen no solo fuentes primarias (entrevistas, grupos focales entre otros), sino adicionalmente fuentes secundarias, específicamente documentación del Fondo, información reportada por los proyectos, bases de datos, entre otros.



Igualmente, y de manera complementaria y articulada con la metodología de la evaluación, se realizó de manera conjunta entre la FIP, la ST y una integrante del equipo de la ventana SC, un ejercicio de análisis sistémico, que permitió generar una representación gráfica de un mapa de patrones asociados al proceso de Gestión del Conocimiento. Esta metodología parte de los principales aciertos, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora, permite identificar patrones de comportamiento asociados, profundizar en los mismos de tal manera que sea posible identificar posibles puntos de apalancamiento que se constituyen como una oportunidad de mejora a nivel sistémico.

5.1. Métodos de recolección y análisis de datos

La evaluación combinó diferentes métodos de recolección, entre ellos: revisión documental, información secundaria, entrevistas (presenciales y virtuales), grupos focales, talleres y una encuesta virtual. La metodología propuesta para analizar la implementación de la ventana SC y la gestión del PNUD como AG, está atada a la metodología de la Evaluación de la primera Fase del Fondo (Ver Informe de la Evaluación).

Tabla 3. Métodos de Recolección

Tipo de fuente	Fuente	Descripción
Fuentes secundarias	Revisión documental	Documentos rectores, manuales operativos del Fondo, informes anuales del Fondo y fichas técnicas de los proyectos. Esta revisión respondió igualmente al análisis de la ventana SC y a la gestión del PNUD como AG.
	Base de datos	Bases de datos propias del Fondo tanto de cobertura como de seguimiento trimestral (Caspio), Mediciones municipales (Terridata), dinámicas de seguridad y del conflicto como homicidios (Policía), agresiones a líderes sociales e impacto humanitario (FIP), violencia sexual y minas antipersonas (Centro Nacional de Memoria Histórica), información sobre confianza en las autoridades locales (observatorio de la democracia).
Fuentes primarias	Instrumentos cualitativos	Se aplicaron un total de 23 instrumentos, con una participación de 52 actores estratégicos (Tabla 4; Figura 4) relacionados con la Ventana de Sociedad Civil, con PNUD como AG.



	Instrumento Cuantitativo	Encuesta virtual a implementadores
--	--------------------------	------------------------------------

Fuente: Elaboración FIP

Para la ventana SC los actores que participaron en el ejercicio cualitativo se pueden clasificar de la siguiente forma:

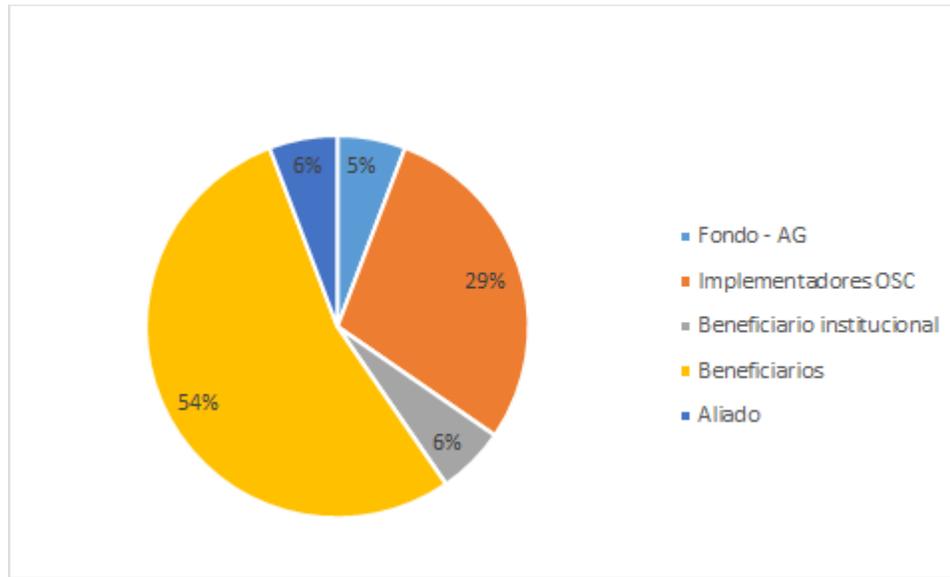
- Agente de Gestión: personas que han estado involucradas en el trabajo realizado por el PNUD como AG.
- Implementadores de los proyectos seleccionados: organizaciones de la Sociedad civil (OSC) que fueron responsables de la implementación de los proyectos.
- Beneficiarios institucionales: organizaciones y/o instituciones que hacen parte de la población objetivo de un proyecto de ventana SC, sin hacer parte de su implementación.
- Beneficiarios de los proyectos seleccionados de la ventana SC: personas de la comunidad, víctimas del conflicto y excombatientes que participaron de manera directa en los proyectos.
- Aliados: integrantes de organizaciones de la sociedad civil y de entidades territoriales que participaron en la implementación de los proyectos de la ventana SC

Tabla 4. Instrumentos cualitativos

ACTOR	Entrevistas (individuales y grupales)		Grupos Focales		Talleres		Total	
	Instrumentos	Participantes	Instrumentos	Participantes	Instrumentos	Participantes	Instrumentos	Participantes
Fondo - AG	3	3					3	3
Implementadores OSC	10	12	1	3			11	15
Beneficiario institucional	1	3					1	3
Beneficiarios	3	5			3	23	6	28
Aliado	3	3					3	3
Total	20	20	1	3	3	23	23	52

Fuente: Elaboración FIP.

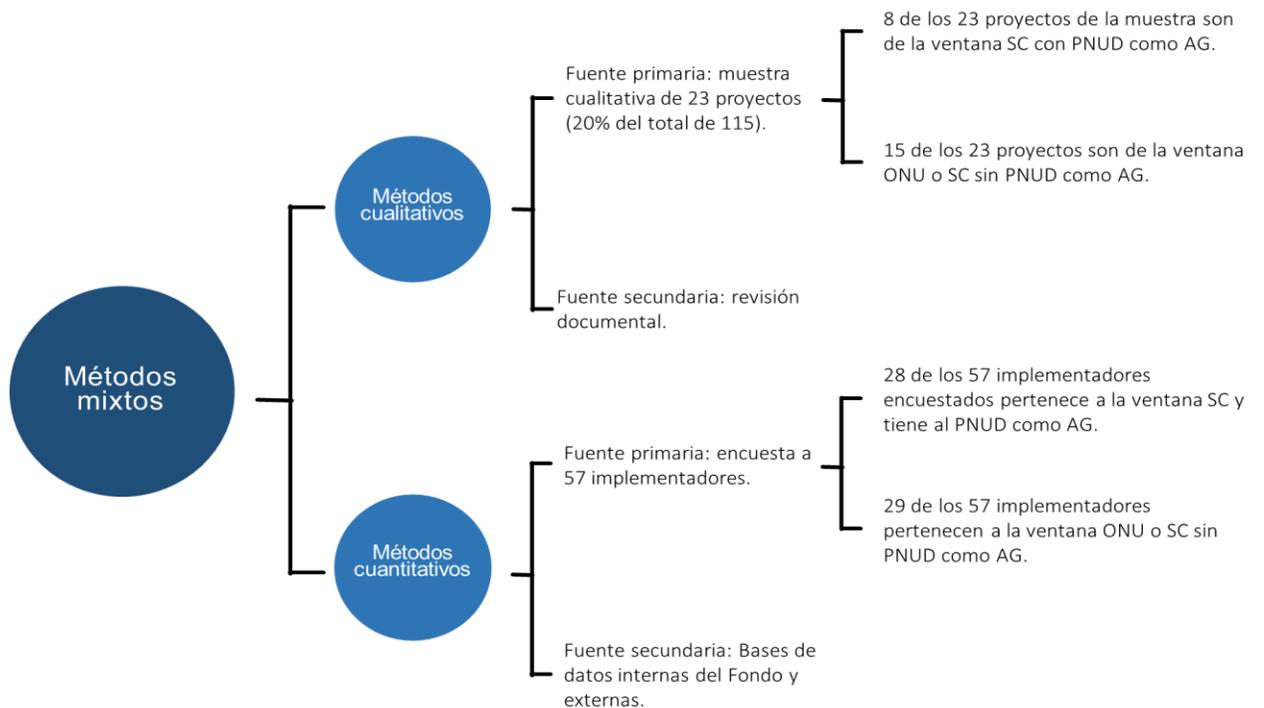
Figura 4. Actores Estratégicos Ventana de Sociedad Civil



Fuente: Elaboración FIP.

Esta estrategia de recolección de información se definió teniendo en cuenta la muestra cualitativa que corresponde al 20% de los proyectos financiados por el Fondo en la Fase I, de los cuales 8 proyectos hacen parte de la ventana SC, con PNUD como AG. La siguiente figura resume la metodología de la evaluación.

Figura 5. Metodología de la evaluación



Fuente: Elaboración FIP.



En los talleres grupales realizados con beneficiarios se aplicó un formato para identificar percepciones de los beneficiarios frente a los proyectos. Adicionalmente, se realizó una encuesta virtual, como **método de recolección cuantitativo**, donde participaron 28 implementadores de 29 proyectos que corresponden a la ventana SC.

La metodología utilizada para evaluar el rol del AG y la ventana SC se enmarca en la evaluación final del Fondo (ver Figura 3. Criterios de evaluación).

4.1.1. Limitaciones metodológicas

La evaluación presentó algunos retos en la recolección de información, principalmente asociados al tiempo que ha transcurrido entre fecha de terminación de la Fase I del Fondo y el desarrollo de la evaluación final. En concreto, se presentaron algunas limitaciones en la recolección de información cualitativa, en cuanto a aspectos logísticos, debido a que el acceso a los participantes de los proyectos fue reducido. No obstante, para vencer esta limitación se hizo un esfuerzo por contar con beneficiarios de todos los proyectos seleccionados, pero sólo en algunos casos no fue posible contar con su participación. En particular, se resalta el Proyecto de Reparaciones Colectivas, Prevención de Reclutamiento y Salida de NNA no fue posible contar con beneficiarios para la evaluación. En este caso, la limitación se abordó con la revisión de información secundaria que dieran cuenta de la percepción de esta población frente a los proyectos, la cual se incorporó en el análisis.

Igualmente, se encontró el sesgo de los entrevistados por la temporalidad de los proyectos. Para algunos de ellos fue difícil separar la percepción del momento en que se implementó la Fase I y la situación actual, la cual en algunos casos estuvo afectada también por su participación en la Fase II. En general, este sesgo se abordó, desde el equipo evaluador y en las conversaciones con los entrevistados, sobre remarcar la necesidad de que los diferentes instrumentos hacían referencia al período de la Fase I.

En la recolección secundaria de índole cuantitativo, se identificó que, por las características de la implementación de la ERR, el marco de resultados no tuvo la oportunidad de contar con indicadores de línea de base para todos los proyectos sobre los cuales hacer seguimiento. Esto generó una limitación en el uso de la información de monitoreo de los proyectos, lo cual se verá reflejado en los indicadores a los que se hace referencia en los resultados de la evaluación y en la imposibilidad de establecer una relación causal al no contar con una línea de base útil para realizar



una evaluación de impacto²⁹. Si bien se realizó la limpieza correspondiente de esta base de datos, cabe resaltar que una de las limitaciones de esta fuente de información es que los indicadores no son comparables entre proyectos y solo son un indicativo para identificar avances y limitaciones en el alcance de los proyectos. Sumado a lo anterior, se observó que no siempre el último reporte del seguimiento trimestral contenía el valor agregado de todas las acciones, como está estipulado, limitando el procesamiento y posterior análisis de la información.

Adicionalmente, los proyectos pueden identificarse por el número de proyecto, que va de 1 a 115, o por su código gateway, dependiendo de la fuente que se consulte. Al respecto, el código gateway puede agrupar varios proyectos, por ejemplo, si pertenecen a una misma convocatoria, pero también puede haber dos códigos gateway de un mismo proyecto si este tiene dos resultados diferentes. Esta multiplicidad dificultó el procesamiento de la información, ya que algunas fuentes de información utilizaban el número de los proyectos y otras el código gateway. Lo anterior implicó un trabajo importante de depuración de datos. Además, ante las limitaciones anteriores, se tomaron los valores financieros reportados en el último informe del año 2020, los cuales tienen datos en verificación, por lo que su valor durante el proceso de revisión del presente informe puede llegar variar.

Finalmente, en términos de la encuesta virtual se presentaron algunas limitaciones. En primer lugar, no se contaba con una lista de los correos de los implementadores actualizada, por lo cual se buscó esta información con la ayuda de la ST y en los informes de los proyectos, de modo que se consolidó una lista final de correos para la totalidad de los proyectos. En segundo lugar, una vez enviado el primer correo, se observó que estos rebotaban, especialmente los asociados a las convocatorias de: (i) pedagogía, (ii) desminado I, (iii) desminado II, (iv) prevención de reclutamiento y (v) víctimas I. Debido a lo anterior, se pidió una verificación de correos al AG, quien entregó los correos verificados para 34 proyectos de la ventana SC. En tercer lugar, se evidenció una baja tasa de respuesta, por lo que se enviaron recordatorios para los implementadores que no habían respondido la encuesta. En último lugar y a pesar de la verificación de los correos, no en todos los casos contestaron los implementadores. Para solucionar el problema anterior, una vez se recolectaron los datos, se pidió al AG otra verificación de correos, esta vez para determinar si era o no del implementador, en este proceso se eliminaron 2 respuestas.

²⁹ El ejercicio de inferencia trata de aproximar una relación entre los municipios que se beneficiaron con proyectos del Fondo y resultados de largo alcance, no obstante, no se establece causalidad debido a la existencia de variables no observables o de las cuales no se tiene información (por ejemplo, interés de actores locales en la implementación de paz) y que impiden determinar el efecto causal.



5. Resultados de la Evaluación

Un análisis de los resultados del Fondo durante su primera fase requiere insistir en el contexto y objetivos en el que se llevó a cabo. Este primer momento estuvo centrado en responder a las necesidades inmediatas que planteaba la situación coyuntural que vivía el país a partir de la firma del AFP: apoyar al Gobierno Nacional en los primeros pasos para la implementación, a la vez que llevar a los territorios acciones en pos de la construcción de la paz. A continuación, se presentan los resultados de la evaluación teniendo en cuenta este contexto y haciendo énfasis en los resultados relacionados con el AG y la ventana SC.

5.1. Relevancia³⁰

5.1.1. *Objetivos de los proyectos de la ventana SC y pertinencia frente a la realidad territorial y a las necesidades de consolidación de paz y de las poblaciones beneficiadas*

Los proyectos de la ventana SC en la Fase I, se concentraron principalmente en el resultado (3) Seguridad y confianza en el Estado (45% de los proyectos) específicamente dando respuesta al tema de minas antipersonal y el fortalecimiento de los PDET, el resultado (4) Reparación a Víctimas (16%) a partir de proyectos dirigidos a los actos de reconocimiento y responsabilidad colectiva y el fortalecimiento de organizaciones de víctimas y el resultado (8) Comunicaciones y avances en los Acuerdos de Paz (16%) enfocados en el seguimiento y pedagogía al AFP³¹ (Ver Anexo 8. Metodología cuantitativa y análisis).

Se identificó una estrecha relación entre los objetivos propuestos y las necesidades de los territorios, en tanto, estos estaban afectados por la violencia del conflicto armado, la debilidad institucional, la desigualdad y la exclusión social y económica. Por ejemplo, el bajo nivel de empoderamiento de las mujeres, la marcada estigmatización contra grupos étnicos y la población LGBTQI+, la tensión entre Fuerza Pública y las FARC EP, el reclutamiento de NNA y la restricción a la movilidad por la presencia de minas antipersonal, son algunos de los elementos comunes que se identifican en los municipios definidos para la implementación de los proyectos de ventana SC.

La percepción de los tiempos en la formulación de los proyectos y la participación (institucional y de los beneficiarios) en el proceso es muy variada. Para algunos beneficiarios institucionales el proceso de formulación de los proyectos se realizó de manera participativa con

³⁰ Este apartado responde a las siguientes preguntas de evaluación: 1.3 ¿Los proyectos se plantearon objetivos alcanzables de acuerdo con los recursos disponibles y la lectura de la realidad territorial? ¿Estos objetivos responden a las necesidades de consolidación de paz y de las poblaciones beneficiadas? 1.6 ¿La ventana de entidades No-Gubernamentales ha contribuido a aumentar la participación de la sociedad civil en la implementación temprana del Acuerdo y construcción de paz en el país?

³¹ Datos de la base de datos de cobertura del Fondo.



actores locales. Al respecto, la encuesta a implementadores de la ventana SC (con AG PNUD) muestra que de los 28 encuestados, 15 dan una alta calificación (4 y 5 de un máximo de 5) al involucramiento de las instituciones en la etapa de diseño del proyecto, al tiempo que 24 dan esta puntuación al involucramiento de los beneficiarios³². A su vez, algunos informantes resaltan que el hecho de que los proyectos se formularan de manera rápida disminuyó los tiempos en las etapas de diagnóstico, concertación, convocatoria y evaluación, la cual puso en riesgo su pertinencia.

Los implementadores de la ventana SC resaltan que el conocimiento del territorio por parte de las OSC facilitó que sus objetivos se ajustaran a las necesidades de los territorios, lo cual representó altos niveles de participación y de satisfacción por parte de las comunidades. En este punto, todos los encuestados calificaron con 4 y 5 (en un máximo de 5) el involucramiento de los beneficiarios en la ejecución de su proyecto³³. Esto coincide con que la mayoría de los beneficiarios que participaron en la evaluación se sienten satisfechos (81%) con los resultados del proyecto³⁴.

Por su parte, en el diseño de la ventana de sociedad civil se reconoce la importancia de tener en cuenta un enfoque territorial, pues este permite tener más presencia en zonas alejadas, más articulación con actores locales y una mejor comprensión de las problemáticas y dinámicas de los territorios. Así pues, los implementadores de esta ventana indicaron que los proyectos fueron pertinentes, dado que los vincularon como responsables de su propio desarrollo y agentes de la construcción de la paz en sus territorios.

Por su parte, los beneficiarios entrevistados señalaron que los proyectos permitieron atender situaciones problemáticas en términos de desconfianza en el Gobierno y sus instituciones (Anorí), acceso a justicia restaurativa (Tumaco), creación de oportunidades sociales y de empleo (Planadas) y ampliación de cobertura para el desminado (Puerto Asís).

5.1.2. Participación de la Sociedad Civil a partir de la Ventana SC

En la implementación temprana, el Fondo tuvo la apuesta de vincular organizaciones que no pertenecieran solamente al SNU. Las primeras organizaciones que se vincularon fueron ONG, las cuales trabajaron los temas de desminado humanitario, prevención de reclutamiento y seguimiento al acuerdo de paz, en los ámbitos de reincorporación, estabilización y comunicación. Después, la ventana se extendió a organizaciones de base con las convocatorias PDET y convocatorias de Víctimas.

³² Datos de la encuesta a implementadores.

³³ Datos de la encuesta a implementadores.

³⁴ Esta información fue recolectada en los talleres participativos realizados con beneficiarios, donde al principio de la actividad llenaron un Formato Inicial de beneficiarios para identificar algunas de sus percepciones. (Ver Anexo 5. Resultados Formato Inicial Beneficiarios).



La mayoría de los consultados reconocen que la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil es un factor que determina el éxito de las intervenciones, lo cual aclara en buena medida la pertinencia de haber llevado a cabo este proceso de vinculación. En particular, este es calificado como un proceso exitoso por su alcance en lugares que difícilmente otras entidades y agencias podrían llegar, generando inversión de recursos en los temas más prioritarios para las comunidades debido al alto conocimiento que tenían las OSC del territorio. Para las organizaciones locales, su vinculación a la ventana SC fue vista como algo positivo, ya que el acompañamiento organizacional, administrativo y financiero fortaleció las capacidades para gestionar sus proyectos en lo programático. Igualmente, esto fortaleció su confianza al dar el paso de ser beneficiarios a aliados e implementadores en los proyectos financiados por el Fondo.

Según la percepción de la ST y los donantes, la ERR fortaleció capacidades de las OSC en territorios donde no había presencia del Estado, lo que habla en buena medida de la pertinencia de las acciones realizadas por el Fondo. Frente a esto, algunos beneficiarios e implementadores de la ventana SC, señalan que este fortalecimiento fue posible debido a que en algunas regiones existía un alto número de organizaciones sociales y comunitarias que cuentan con experiencia y conocimiento de los territorios.

5.2. Coherencia³⁵

5.2.1. *Coordinación de intervenciones*

Los actores del nivel nacional coinciden en que la articulación entre la ST y el AG ha sido fluida y ha facilitado el trabajo con las OSC. En el proceso de alistamiento del mecanismo se resaltó que fue necesario llegar a múltiples acuerdos y decisiones conjuntas para establecer su funcionamiento. Hay un consenso de todos los actores al reconocer que el PNUD ha generado acciones de acompañamiento que van más allá de lo administrativo, financiero y operativo y en esa medida ha cumplido con su rol de AG. Sin embargo, existen percepciones muy variadas frente al alcance de dicho acompañamiento a las OSC en términos técnicos y programáticos (Ver. 3 Eficacia).

Frente a la coordinación y armonización de las intervenciones de la ventana SC en el territorio el permanente diálogo entre de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) nacionales y locales es parte central de los logros de los proyectos. Igualmente, de manera generalizada los implementadores coinciden en que, para garantizar que el trabajo funcione en términos de

³⁵ Las preguntas de evaluación de este apartado fueron: 2.3. ¿Con cuáles entidades se coordinaron y articularon los implementadores? ¿Cómo ha sido la coordinación con otras entidades? ¿Cómo ha sido la coordinación con otros proyectos o intervenciones en el territorio (Planes de desarrollo y proyectos de cooperación)? ¿Utilizan mecanismos para coordinarse y evitar duplicidades, cuáles?



articulación, es necesario coordinarse con las organizaciones locales. Así mismo, remarcan algunas acciones realizadas para generar esta articulación, dentro de las que destacan la conformación de redes comunitarias, la generación de cronogramas y planeación concertada con los OSC, entre otras. Finalmente, desde el punto de vista de los beneficiarios se indica que es necesario siempre tener en cuenta a las organizaciones del nivel local, porque ellas son realmente las que realizan la labor de defensa de DDHH en el territorio.

A pesar de la dificultad identificada en la Fase I para lograr una articulación de los proyectos con las autoridades locales, a través de los proyectos de la ventana SC las relaciones previas entre autoridades locales y las OSC permitieron generar acciones para articular la oferta institucional, creando espacios de discusión para compartir información. Esta articulación, señalan los implementadores de la ventana SC, es clave en escenarios como los PDET, donde es necesario involucrar a las administraciones locales como enlaces territoriales. En un caso excepcional, se mencionó que existía un reto con las comunidades, las cuales esperaban que los proyectos se definieran de manera participativa y destinando recursos a las autoridades locales para dar respuesta a sus necesidades. Ahora bien, la opinión de los beneficiarios de esta ventana es muy variada: algunos mencionan que sí hubo participación de las entidades territoriales y que esto ayudó a impulsar los resultados de los proyectos, pero otros consideran que las entidades territoriales no se involucran en los proyectos y no apoyan las iniciativas realizadas.

De manera generalizada, se plantea que el escenario ideal es lograr incluir las organizaciones desde las regiones, para que las propuestas realmente incluyan lo que necesitan las comunidades; los implementadores mencionan que a partir de los proyectos se logran generar alianzas con OSC locales para fortalecer el trabajo en el territorio y la sostenibilidad. Ambos puntos han sido facilitados por la ventana SC, a través de la implementación de proyectos por parte de organizaciones de base.

5.3. Eficacia³⁶

5.3.1. *Rol del PNUD como Agente de Gestión (AG) para la consecución de resultados*

El PNUD como AG se reconoce como actor que impulsa el funcionamiento del Fondo y la consecución de resultados.

De manera generalizada se identifica que es un actor que brinda un seguimiento y acompañamiento importante en temas administrativos y financieros, tales como el cumplimiento y seguimiento de los desembolsos y en responder a dudas e inquietudes sobre los procesos, lo cual es

³⁶ Este capítulo da respuesta a las siguientes preguntas de evaluación: 3.4. ¿Cómo ha sido la gestión del PNUD como agente de gestión de la ventana de Sociedad Civil para la consecución de resultados?



reconocido por los implementadores. Las organizaciones implementadoras entrevistadas valoran la rapidez de los desembolsos y el acompañamiento administrativo realizado por el AG y esto se ve reflejado en sus testimonios: "nos daban los desembolsos pactados, en eso bastante diligente, se han vuelto expertos un poco en ese sentido, nunca tuvimos problemas, nunca tuvimos inteligibilidad en el presupuesto, todo se podía conversar con el equipo" (Fragmento de entrevista, implementador OSC).

Para el caso de organizaciones que se estaban creando, como es el caso del Centro de Pensamiento (CEPDIPO), el acompañamiento del AG permitió impulsar la creación de la persona jurídica, la preparación de los alistamientos administrativos y financieros; lo cual fue valorado positivamente por la organización y se tradujo en un trabajo en equipo con el PNUD que fortaleció a la organización.

En general desde el nivel de los implementadores de la ventana hay un consenso frente a la articulación con PNUD considerando que fue fluida y facilitó el seguimiento a los proyectos en términos de aprobación de desembolsos, revisión de informes, seguimiento a actividades y apoyo a la legalización de los gastos. En proyectos donde hubo más integración con el equipo técnico del PNUD (diferente al equipo de la ventana)³⁷, acompañando a las OSC técnicamente para el fortalecimiento de los proyectos, varios implementadores ven de manera positiva dicho acompañamiento. Adicionalmente, algunos implementadores compartieron que, pese a que el rol de AG fue cumplido a cabalidad, se extrañó un rol más activo del PNUD en términos temáticos aprovechando su experiencia en temas de desarrollo en los territorios. Aunque los actores desde el nivel nacional están de acuerdo en la importancia de que el acompañamiento se pueda llevar a un nivel técnico, señalan que dicho alcance genera retos de coordinación que pueden, en algunos casos, generar dificultades en la interlocución con las OSC.

En la encuesta a implementadores se presentan valoraciones positivas frente a la gestión del AG para lograr algunos resultados, lo que ratifica la opinión positiva generalizada encontrada en el ejercicio cualitativo. En particular, la mayoría de los encuestados cuyo AG es PNUD están de acuerdo con que el papel del AG contribuyó a mejorar la confianza en las instituciones y el proceso de paz (93%), así como la gestión de conflictos comunitarios y sociales (64,3%), mientras que un porcentaje menor de implementadores están de acuerdo con la contribución del AG en logros tempranos en materia de seguridad, justicia y desarrollo (64,3%) y la mitigación de rebotes de violencia (53,6%).

³⁷ Durante la Fase I el rol del AG era sobre todo de gestión, pero se realizó un ejercicio a partir de la convocatoria a víctimas donde el objetivo era potenciar la labor de PNUD en su acompañamiento técnico y programático integrando un equipo técnico de PNUD.



Así mismo, se reconoce un fortalecimiento de las organizaciones. Por un lado, las OSC fortalecen su red mediante el trabajo de armonización que hace el AG con encuentros entre varios socios. Por otro lado, mediante las herramientas de contratación y seguimiento del AG, las organizaciones se capacitan para participar en otros espacios con la comunidad internacional (Ver 5. Impacto).

5.4. Eficiencia³⁸

5.4.1. *Uso de recursos*

El Fondo financió 115 proyectos por USD 87.702.003 aprobados. En particular, la fase I destinó el 71,7% de los recursos aprobados (USD 62.893.385) a 30 proyectos de la ventana de SNU y el 28,8% (USD 24.808.618) a 85 proyectos de la ventana SC³⁹. De esos 85 proyectos, el PNUD fue AG de 69 (USD 22.952.956).

El Fondo fue eficiente en el uso de los recursos, el cual fue acorde a su planeación. En esta línea, los resultados de la encuesta señalan que el 96,4% (27) del total de implementadores encuestados de los proyectos de ventana SC donde el PNUD es el AG encuestados considera que la organización con la que trabajó tuvo un uso adecuado de los recursos disponibles. Esto se ve respaldado por la evidencia cualitativa, la cual indica que los diferentes actores manifiestan un uso adecuado de los recursos. En el caso de la ventana SC, los entrevistados reportaron que ejecutaron los proyectos de acuerdo con sus capacidades e involucrando, en algunas ocasiones, a la comunidad, de modo que no se desperdiciaron recursos.

Los proyectos financiados tuvieron énfasis en los territorios PDET y en temas que no habrían recibido recursos si no hubiera sido por la financiación a través del Fondo. En particular, los proyectos de ventana SC financiaron OSC que en otras situaciones difícilmente hubieran podido acceder a este tipo de recursos. Este es el caso de pequeñas organizaciones de víctimas que pudieron participar en la Fase I a través de las convocatorias.

Aunque la mayoría reporta una ejecución de acuerdo con lo planeado, algunos implementadores perciben oportunidades derivadas de un mejor instrumento de seguimiento, además de insuficiencia en la cantidad de recursos o tiempos de ejecución. De acuerdo con los hallazgos cualitativos, una vez el AG entregaba los recursos a las organizaciones, hacía seguimiento

³⁸ Las preguntas de investigación de este apartado fueron: 4.2 ¿Cómo se establecieron los modelos implementados por el MPTF (ventana ONU y ventana SC)? ¿Cuáles son las ventajas de cada uno de los modelos implementados por el MPTF? ¿Cuáles son los puntos a mejorar de cada uno de los modelos implementados por el MPTF? 4.3 ¿Qué tanto la ventana de entidades No-Gubernamental ha facilitado la interlocución con la sociedad civil y el sector privado para facilitar su participación en el Fondo?

³⁹ El neto financiado fue de USD 86.766.465 y el total de gastos de USD 82.959.338. Datos de la base de cobertura del Fondo y el Informe Final 2020.



a los proyectos a través de reportes trimestrales, los cuales fueron bien calificados por los implementadores. No obstante, algunos implementadores de la ventana SC perciben que deberían tener mayor libertad para gestionar sus recursos, que los costeos realizados a los proyectos no fueron siempre los más adecuados, y que se debería dar continuidad (más financiación) a los proyectos.

5.4.2. Ventanas implementadas

La primera fase del Fondo implementó dos ventanas que se establecen como complementarias y necesarias, donde ambas tienen buenos resultados generales. En particular, los actores entrevistados consideran que la ventana de SNU se concentró en proyectos del nivel nacional, mientras que la ventana SC se orientó al territorio, siendo necesarios ambos enfoques para la estrategia de respuesta rápida. A pesar de las diferencias entre las ventanas, los entrevistados perciben que los proyectos alcanzaron sus objetivos eficazmente; de hecho, la tasa de ejecución promedio para la ventana de SNU fue del 97,3 y para la de SC fue del 97,1⁴⁰.

Los proyectos de la ventana SC tuvieron un uso eficiente de los recursos, destacándose para ello el papel del PNUD como AG y el fortalecimiento de las capacidades de las OSC. En esta línea, los datos cuantitativos indicaron que la única convocatoria con una tasa de ejecución menor al promedio de la ventana es la convocatoria de desminado III, una de las últimas en salir y que no había finalizado en diciembre de 2020⁴¹. La buena ejecución de los recursos en esta ventana se explica, en parte, por el seguimiento del PNUD, quien hizo monitoreo de los recursos de forma periódica y contó con herramientas que, además de facilitar este seguimiento, le permitió a las OSC fortalecerse, de modo que cuentan con la experiencia para participar en otros procesos y proyectos sea con el gobierno o con la comunidad internacional.

5.5. Impacto⁴²

5.5.1. A nivel territorial

Los proyectos financiados por el Fondo tuvieron impactos a nivel personal (emocionales y de generación/afianzamiento de vínculos comunitarios), del entorno (infraestructura) y de las instituciones (capacidades)⁴³, los cuales se diferencian según el carácter de la intervención y las características de la población objetivo. A pesar de los impactos señalados, la duración y naturaleza

⁴⁰ Datos de la base de cobertura del Fondo y el Informe Final 2020.

⁴¹ Datos de la base de cobertura del Fondo y el Informe Final 2020.

⁴² Las preguntas de evaluación de este apartado fueron: ¿Cuáles son los resultados de los proyectos implementados por la ventana de sociedad civil? ¿Cómo el modelo de gestión ha contribuido en la consecución de resultados?

⁴³ Los impactos en materia institucional no hacen parte de la Ventana de Sociedad Civil, pues fueron proyectos liderados desde distintas agencias de Naciones Unidas.



de los proyectos no ha permitido un cambio estructural en las condiciones de vida de las poblaciones, dado que se evidencia la persistencia de necesidades básicas insatisfechas, la necesidad de recurrir a economías ilegales para la subsistencia y una creciente pérdida de confianza en el proceso de paz. Así, en muchos casos no se ve un impacto duradero más allá de entregas materiales o aportes muy concretos. Sin embargo, esto se evidencia muchas veces como una carencia histórica del Estado, no necesariamente de las acciones del Fondo.

Los proyectos de la ventana SC tienen impactos más marcados en lo territorial. En los proyectos de convocatoria a víctimas se destaca cómo estas personas aprendieron a tramitar sus emociones, construyendo redes de apoyo familiares, organizativas y comunitarias para gestionar el dolor y hacer de él un motor de búsqueda y sanación (Cantaoras de Tumaco, organización social que se consolida a partir del proyecto de reparaciones colectivas a víctimas).

Algunos proyectos de esta ventana han tenido un impacto positivo en el aumento de la percepción de seguridad. Por un lado, algunos actores señalan mejoras en la relación con la fuerza pública, que incide en una mayor sensación de protección por parte de la institución. Por otro lado, las estrategias de desminado y ERM han aportado mayor sensación de seguridad en la población. Esto les ha permitido poco a poco volver a realizar sus actividades cotidianas: pesca, caza, salida de los niños al colegio sin tantas preocupaciones. También ha permitido el retorno de familias y la reactivación económica en algunos municipios. Cabe resaltar que los avances en materia de minas no se limitan a las intervenciones del Fondo; de acuerdo con el análisis cuantitativo realizado, los casos de minas antipersonales en los municipios focalizados por el Fondo muestran una disminución continua desde 2010 (724) hasta 2019 (25), con un leve aumento en 2020 (48)⁴⁴.

En proyectos con fuerte injerencia del enfoque de género hay un impacto en la disposición de las mujeres a participar, que se mantiene después del respectivo proyecto, así como una valoración diferente del rol de la mujer. Esto se da especialmente en los proyectos relacionados con la fuerza pública, donde se menciona una mayor confianza de las víctimas de VBG para denunciar. Así mismo, hay un fortalecimiento de redes de apoyo entre las mujeres, al interior de la comunidad y entre grupos beneficiarios diversos.

Otro de los impactos territoriales del Fondo fue sobre las percepciones positivas que se dieron en las comunidades frente al proceso de paz y los impactos positivos que este podría llegar a tener en sus vidas. Las entrevistas realizadas evidencian una confianza inicial en la paz, para encontrar medios lícitos de vida y mejorar condiciones de vida. En este sentido, el impacto se concentra en una valoración positiva del proceso de paz como ideal y punto de llegada, que se

⁴⁴ Datos del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).



sostiene en los discursos y expectativas de la población. Frente a esto los implementadores de la ventana SC en la encuesta valoran positivamente (por encima de 4) las contribuciones de sus proyectos en términos de paz (92.9%), respuesta rápida (100%), confianza en las instituciones (85.7%) y fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil (96.4%)⁴⁵.

Así mismo, los proyectos financiados a través de la ventana SC tuvieron impactos sobre beneficiarios directos e indirectos. Aquellos relacionados, por ejemplo, con estrategias de desminado, señalan unos beneficios no solo a los beneficiarios directos, sino extensibles al conjunto de la comunidad. Por su parte, las intervenciones dirigidas a las víctimas señalan un alcance más reducido, que se debe a la naturaleza misma de los proyectos. En esta misma línea, desde el nivel de implementadores de la ventana SC se señala la expectativa de que las acciones conjuntas con el Fondo tuviesen la capacidad de incidencia en políticas públicas, articuladas con los objetivos particulares de las organizaciones y no necesariamente en línea con la agenda del gobierno.

Los impactos no solo fueron a nivel comunitario, sino también a nivel institucional, donde se fortalecieron las capacidades de algunos funcionarios en el nivel local. Desde los proyectos de ventana SC este fortalecimiento se destaca cuando se habla de la intervención del Fondo de manera interna en las OSC, que estuvo acompañado de capacitaciones a las administraciones municipales, lo que respondió de manera adecuada a la identificación de que no es suficiente con la creación de capacidades en las comunidades, sino que es necesario involucrar también a las administraciones municipales para la oferta de atención a la población, según sus distintas condiciones de vulnerabilidad. Es el caso de la ERM en Anorí, donde se trabajó con entidades municipales para fortalecer la ruta de atención para víctimas de minas antipersonal. Sin embargo, este involucramiento no ha sido sostenido en el tiempo, lo que genera dudas frente a su capacidad de impacto (ver 6. Sostenibilidad).

Es posible identificar impactos positivos derivados de las condiciones territoriales. Un ejemplo de ello es que se destaque la llegada del Fondo a lugares muy lejanos de la ruralidad, donde normalmente no llega la institucionalidad y se reconoce el esfuerzo hecho por los proyectos financiados donde se superaron las dificultades logísticas y se dio una mayor inversión de recursos. Esto se evidencia especialmente en proyectos de la ventana SC que permanecían en el territorio y facilitaban este despliegue territorial.

Adicionalmente, las capacidades previas de las OSC tienen una incidencia en la ejecución de los proyectos, lo que se ve reflejado en las posibilidades de generar impactos. Gracias a su experiencia, tienen un conocimiento cercano de las necesidades de las poblaciones, así como una

⁴⁵ Datos encuesta a implementadores.



legitimidad, confianza y acercamientos a instituciones locales, que facilitan la implementación y, por ende, posibilitan los impactos.

De esta manera, la experiencia previa determina no solo la formulación de los proyectos, sino el impacto que se espera de estos. Gracias a la experiencia previa de algunas OSC, su experiencia en manejo de recursos, proyectos y trabajo comunitario permite mayor confianza y apropiación de los resultados de los proyectos. También que "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"⁴⁶. Así mismo, las trayectorias organizativas fuertes en las comunidades impulsan las intervenciones, lo que también se espera tenga un efecto en la obtención de impacto en los territorios.

Incluir a las OSC en los proyectos de la ONU fue un tema innovador y tuvo resultados positivos en el desarrollo de los mismos, gracias al fortalecimiento de sus capacidades, para que no sean únicamente ejecutoras de recursos, sino parte central de las intervenciones y que puedan replicar el conocimiento adquirido en proyectos posteriores. Se evidencian mejores resultados cuando las OSC se involucran en los proyectos, dado que cuentan con un mayor conocimiento del territorio y de cómo sortear las dificultades que se presentan. Esto se relaciona con el impacto de los proyectos dado que el porcentaje de avance de los indicadores para la Ventana de Sociedad Civil alcanza un 91,1%, mientras que los de la Ventana de Naciones Unidas llegan al 85,9%⁴⁷.

De igual forma, el 78% de los implementadores de las OSC encuestados donde PNUD es el AG señalan que su proyecto tuvo todos los efectos esperados. Cuando se les preguntó si el proyecto implementado había tenido efectos no esperados, 18 implementadores de OSC (64.3%) señalaron que sí y que estos habían sido positivos. Solo 7 implementadores no identifican efectos inesperados⁴⁸.

El Fondo tuvo impactos en la generación de capacidades en las OSC. Una de ellas es la interlocución entre distintas OSC a nivel territorial en razón de causas y proyectos comunes. Es tal la riqueza de estas interlocuciones, las cuales perduran en algunos casos más allá de la duración de los proyectos, que implementadores de OSC recomiendan fomentar estas articulaciones desde el inicio de cualquier tipo de intervención en territorio.

⁴⁶ LPIC (2018). Evaluación de Medio Término. Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Posconflicto, p. 29.

⁴⁷ En todo caso, al ser los indicadores construidos por cada proyecto en la fase 1, estos porcentajes de avance no son un reflejo final del impacto alcanzado por las intervenciones. Esto en la medida en que no es posible establecer proporcionalidad de los objetivos propuestos entre los distintos proyectos evaluados. Datos de base Caspio (seguimiento trimestral del Fondo).

⁴⁸ Datos encuesta a implementadores.



Los implementadores de esta ventana señalan que se ha logrado mayor presencia de las OSC en los territorios gracias a los recursos entregados, lo que permite mayor visibilización y trabajo por (y en) las comunidades. Esto permite adquirir experiencia y seguir implementando proyectos con otros recursos, por capacidades generadas y visibilización de la OSC, así como generar segundas fases de los proyectos planteados, teniendo mayor cobertura y ambición.

Sin embargo, en muchos casos el posicionamiento público, la articulación con instituciones locales y otras iniciativas similares no se mantienen después del cierre de los proyectos. Así mismo, esta no continuidad de relaciones no permite generar un impacto más profundo ni duradero. La responsabilidad de sostenimiento de las intervenciones recae así sobre la OSC y no sobre el sistema del Fondo (Ver 6. Sostenibilidad).

Finalmente, hay una generación de confianza por parte de las comunidades en el buen uso de recursos cuando son ejecutados por las OSC. Los recursos rinden más y es posible tener un mayor impacto, por implementación de recursos no contemplados inicialmente. A esto se refieren algunos por "capital social" y construcción de confianza, como impactos de este fortalecimiento en las OSC. Esto impacta en la forma tradicional en que han sido manejados los recursos del centro a las regiones, imponiendo la agenda y su lógica de uso. Además, su participación permite hacer llegar de manera más concreta un mensaje de paz a los territorios, que es uno de los objetivos de la financiación del Fondo.

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

5.6. Sostenibilidad⁴⁹

5.6.1. *Estrategia de sostenibilidad*

La primera fase del Fondo no contempló una estrategia de sostenibilidad. Por una parte, como se dijo, porque se encontraba en un momento de diseño y ajuste del mecanismo, pero también

⁴⁹ Este apartado responde a las siguientes preguntas de evaluación: "6.7. ¿Los proyectos implementados desde la ventana de entidades No-gubernamentales incluyeron estrategias de gestión de conocimiento, sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas que aporten a los procesos futuros? ¿Contar con una ventana No-gubernamental contribuyó a que



porque gran parte de las intervenciones apoyadas dentro de la ERR no requerían ser sostenibles, sino atender a necesidades apremiantes dentro de una situación coyuntural. Sin embargo, muchos de los proyectos financiados por el Fondo respondieron al objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades más afectadas por el conflicto, como una manera de incentivar la confianza en el proceso, garantizar la presencia de la institucionalidad en los territorios y generar las condiciones para la consolidación de la paz. Por su naturaleza, este tipo de proyectos requieren que sus resultados sean sostenibles en el tiempo, pese a lo cual el Fondo no hizo especial énfasis en este aspecto.

De acuerdo con la versión de la ST, en un primer momento, ante la necesidad de actuar de manera inmediata, el Fondo aprobó una gran cantidad de proyectos que fueron iniciativa de las agencias del SNU, sin contemplar una visión integral de las intervenciones. Sin embargo, esta situación no se dio de la misma manera en la ventana SC, en tanto en el primer año de la Fase I, casi la totalidad de los proyectos (94%) se concentraron en los resultados 3 y 7⁵⁰. Además, en ambas ventanas, dentro de los requisitos de aprobación de los proyectos no se contempló la exigencia de diseñar una estrategia consolidada de sostenibilidad ni de entrada y salida de los proyectos en los territorios. En general, la iniciativa y responsabilidad de garantizar la sostenibilidad de los resultados de las intervenciones quedó en manos de los implementadores.

El análisis de las estrategias de sostenibilidad en ambas ventanas de implementación es muy similar y los implementadores de ambas ventanas consideran que los proyectos fueron formulados para que fueran sostenibles y, de acuerdo con su percepción, es probable que los resultados se mantengan en el tiempo. Frente a la ventana SC, tanto la indagación cuantitativa como la cualitativa apunta a que los implementadores consideran que los proyectos incluyeron estrategias de sostenibilidad y mejoramiento continuo de procesos; la totalidad de los implementadores (100%) de la ventana SC que respondieron la encuesta cuantitativa considera que “el proyecto fue formulado para que sus resultados fueran sostenibles y las tendencias con relación a la probabilidad de que los resultados obtenidos se mantengan en el tiempo fueron muy similares (89.2% de los implementadores de ventana SC considera que se mantienen para la comunidad y 71,4% para la institucionalidad).

Una de las principales evidencias que contradice la percepción de los implementadores es la dificultad para encontrar en los territorios beneficiarios o aliados que den cuenta de los procesos,

los proyectos incluyeran estrategias de gestión del conocimiento, sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas?

⁵⁰ Datos de la base de datos de cobertura del Fondo.



sólo unos años después de su implementación. En muchos casos, esto obedece a factores de contexto; como la alta migración interna histórica del país y las adversas condiciones de seguridad en algunas regiones; así como a factores operativos del Fondo, como la ausencia de bases de datos consolidadas. Estos elementos juegan en contra de la misma sostenibilidad de los resultados. Adicionalmente, los beneficiarios consultados refieren que no ha habido sostenibilidad de los procesos y, en algunas oportunidades, no recuerdan la intervención o los implementadores.

Todos los actores consultados señalan como elementos fundamentales para garantizar la sostenibilidad de los proyectos: i) el compromiso de los gobiernos nacional y locales, ii) el involucramiento de aliados en los procesos y, iii) la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta premisa no se cumplió y, contrario a la percepción que tienen los implementadores, las evidencias encontradas apuntan a que gran parte de los resultados logrados durante las intervenciones financiadas en la primera fase no se han mantenido en el tiempo.

Tanto implementadores como beneficiarios señalaron como la dificultad más importante para lograr la sostenibilidad de los resultados a la falta de involucramiento de las administraciones locales. A pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido, el compromiso de los gobiernos locales está limitado por las agendas de gobierno, la afinidad política de la administración de turno y la falta de continuidad de los funcionarios. A pesar de lo anterior, vale la pena resaltar que los proyectos de ventana SC lograron la consolidación de alianzas en los territorios y resultados positivos en el involucramiento de otras organizaciones, entidades estatales y representantes del sector privado del territorio, teniendo en cuenta su trabajo continuo en los territorios y su reconocimiento en el nivel local. Esto facilitó el relacionamiento con otros actores de manera directa y espontánea, como parte de su labor cotidiana. Esta estrecha relación que mantienen las OSC con los territorios ha contribuido a su vez a mantener la influencia de sus acciones aún en condiciones de crisis, como el confinamiento en 2020 o las situaciones de orden público críticas, durante las cuales, las redes locales que han consolidado les han servido como apoyo para la comunicación con sus beneficiarios.

El involucramiento de los beneficiarios y el fomento de capacidades es un aspecto sobre el que todos los actores consultados hacen énfasis para la obtención de resultados sostenibles, aunque esto, no necesariamente se evidenció como práctica central en las acciones de los proyectos. Mientras que la encuesta cuantitativa arrojó que, de acuerdo con la percepción de los implementadores de la ventana SC, los beneficiarios tuvieron una alta participación en las distintas fases del proyecto (24 de 28 califican con 4 y 5 el involucramiento en el diseño y el monitoreo, todos dan una calificación de 4 y 5 al involucramiento en la ejecución), la indagación cualitativa arrojó que,



en la mayoría de los proyectos analizados, la participación de las comunidades estuvo centrada en la identificación de la necesidad a ser solventada y en la conformación de comités de mantenimiento y veedurías, que no se han mantenido en el tiempo.

Con relación a la creación y fortalecimiento de capacidades de las comunidades, la mayoría de las acciones estuvieron dirigidas a la transmisión de información, mediante talleres. Los beneficiarios manifestaron que, aunque en muchas oportunidades, la información transmitida es relevante, están agotadas de los talleres y necesitan el fortalecimiento de capacidades mediante la experiencia en diseño de proyectos y gestión y administración de recursos, con el fin de lograr autonomía y capacidad de decisión y de acción una vez las intervenciones han terminado.

Pese a lo anterior, las OSC que estuvieron involucradas en la implementación de los proyectos, manifestaron haber fortalecido sus capacidades en gestión y administración y haber adquirido experiencia relevante para procesos subsiguientes en los que han podido participar a partir de la experiencia con el Fondo. Estas capacidades se extienden a las organizaciones de base que trabajaron de la mano con las organizaciones implementadoras, las cuales lograron fortalecer sus procesos organizativos, aunque, al no tener capacidades previas, los resultados fueron menos evidentes y con menor solidez para lograr mantenerse en el tiempo sin acompañamiento posterior. En este punto, es importante resaltar la fortaleza que tienen las OSC al conocer de primera mano las necesidades y características de los territorios en los que trabajan, lo que les brinda un panorama más completo al formular los proyectos y para continuar con un relacionamiento y acompañamiento a sus beneficiarios una vez terminada la intervención, mediante la implementación de procesos posteriores.

5.6.2. Gestión del conocimiento

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

Sin embargo, más allá del diligenciamiento de un reporte en una plataforma, a partir del cual el Fondo generaba los respectivos informes, y de las misiones que se organizaban para visitar y hacer seguimiento al avance y resultados de los proyectos, los implementadores no recibieron una directriz clara para la sistematización de los resultados dirigida al mejoramiento de los procesos.



Estos actores manifestaron que no existió retroalimentación de los reportes enviados ni se implementaron estrategias para compartir buenas prácticas y aprendizajes entre los diferentes proyectos financiados por el Fondo con el fin de fortalecer las acciones de los proyectos.

Además, tanto para donantes como para implementadores, la ausencia de evaluaciones de los proyectos financiados, sumada a las falencias en cuanto a la sistematización detallada y unificada para el seguimiento de los procesos⁵¹ durante gran parte de la primera fase, constituye un vacío importante de información para recoger aprendizajes y factores de éxito que puedan aportar a los proyectos de las siguientes fases o de procesos similares.

En la ventana SC, conocen el acompañamiento que hizo el AG para fortalecer los procesos de seguimiento y gestión del conocimiento de las organizaciones y resaltan la ventaja que tienen para recolectar y sistematizar información, al estar en comunicación constante con el territorio. De acuerdo con la encuesta cuantitativa aplicada a los implementadores de la SC, todos excepto 1 contaron con un sistema de monitoreo y seguimiento en su proyecto, además de esto, el 82.1% incluyó la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas para procesos futuros. Cabe indicar que todos los implementadores que incluyeron estas prácticas consideran que sí utilizaron esta información para mejorar los proyectos y resultados en el corto plazo (Ver Anexo 9. Resultados encuesta).

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

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

En este capítulo⁵² se presentan los aciertos, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora dirigidos al AG y a la ventana SC, en la operación de la Fase I del Fondo, así como recomendaciones para adoptar en las siguientes fases.

⁵¹ Un ejemplo de esto es no contar con bases de datos de implementadores y beneficiarios actualizadas.

⁵² Este capítulo se complementa con las sesiones de trabajo realizadas con la ST y el equipo de la ventana SC en el marco del ejercicio sistémico, pero no se limita a los temas abordados en dichas sesiones.



A pesar de que los hallazgos fueron organizados según los criterios de evaluación, el balance general de los hallazgos trasciende estos criterios específicos y son transversales, por lo que serán presentados por temas generales y no por los mencionados criterios.

6.1.1. Aciertos

Los proyectos implementados por la ventana tuvieron efectos positivos en los ámbitos individuales y comunitarios de las poblaciones beneficiarias. La ventana SC, al hacer partícipe a las OSC, facilitó la realización de diagnósticos acertados de las necesidades de los territorios, la formulación de proyectos acordes con las necesidades y características locales y el mantenimiento de acciones y resultados, aún después de terminados los proyectos y en situaciones de crisis.

Además, la vinculación de las OSC ha permitido que el Fondo amplíe su alcance y tenga influencia en lugares a los que otras entidades y agencias no pueden llegar, generando inversión de recursos en los temas que las comunidades más necesitan, gracias al alto nivel de conocimiento que tienen las OSC del territorio. A través de la ventana SC se lograron vincular OSC de diferentes tamaños y capacidades, fomentando una mayor participación y creación de redes de trabajo entre organizaciones regionales y locales.

La ventana SC facilitó la comunicación directa con las comunidades más afectadas por el conflicto y permitió incluir a las organizaciones sociales, enviando el mensaje de que también hay cabida para la sociedad civil en la implementación del AFP. Pasar de beneficiarias a implementadoras de los proyectos del Fondo fortaleció la confianza de las organizaciones, tanto en sus capacidades como en la implementación del AFP. En línea con lo anterior, las convocatorias lanzadas en la Fase I lograron evitar saturar al territorio con implementadores externos, lo que fortaleció el trabajo territorial y fomentó la diversidad de actores y perspectivas en los proyectos.

Finalmente, el acompañamiento del AG facilitó la labor de las organizaciones implementadoras en el cumplimiento de los estándares necesarios para este tipo de intervenciones, a la vez que fomentó y fortaleció capacidades organizativas, administrativas y de gestión de las organizaciones.

6.1.2. Oportunidades de Mejora y Lecciones Aprendidas

A pesar del empoderamiento y fortalecimiento de la OSC que implementan los proyectos de SC, se identificó la necesidad de generar un impacto generalizado que se extienda a las organizaciones aliadas de los proyectos, así como a sus beneficiarios y a comunidad en general. Esto debe ir acompañado de un fortalecimiento de los procesos de identificación y gestión de riesgos por parte de las organizaciones para evitar que los proyectos no puedan ser implementados por circunstancias que están fuera de su alcance.



Por otro lado, a pesar de los grandes avances, aún se percibe necesario el fortalecimiento de capacidades técnicas de las OSC vinculadas a la implementación de proyectos, así como el establecimiento de lineamientos y acompañamiento para la gestión del conocimiento de la gestión de las organizaciones.

Ante los resultados positivos arrojados y las potencialidades que demostró frente a la participación y articulación con las organizaciones, se fortaleció la ventana SC. En la Fase II el Fondo ha vinculado un mayor número de organizaciones a los proyectos (no necesariamente con más recursos) y ha fortalecido el acompañamiento del AG, con relación al seguimiento y la rendición de cuentas por parte de las organizaciones.

6.1.3. Recomendaciones

La ventana SC y el rol del AG es un mecanismo de implementación de proyectos que vale la pena fortalecer y promover. Se recomienda lanzar convocatorias que permitan implementar proyectos por parte de la OSC en los territorios y continuar con el proceso de fortalecimiento de capacidades de gestión y técnicas de las mismas. Ahora bien, actualmente se cuenta con los instrumentos de planeación de PDET, los PATR y las Hojas de Ruta que, en el futuro, permitirán fortalecer la articulación de los proyectos de la ventana SC con los mecanismos de implementación del AFP que cuentan con la legitimidad de un proceso participativo robusto.

Si bien la ventana SC ha demostrado ser un acierto en materia del uso eficiente de recursos, de generación de confianza a nivel territorial y de pertinencia de los proyectos en el territorio, existe una oportunidad de mejora al generar un mayor fortalecimiento de capacidades técnicas de las organizaciones y brindar acompañamiento a nivel programático en la gestión de los proyectos. En la misma línea, a pesar de que las organizaciones implementadoras resaltan el papel del AG en el acompañamiento administrativo y operativo a los procesos y un fortalecimiento de sus capacidades, también requieren un acompañamiento técnico más intensivo para lograr ser autosostenibles, capaces de generar nuevas alianzas y de encontrar diversas fuentes de financiación. Dicho acompañamiento implica generar una estrategia clara de coordinación desde el PNUD con las organizaciones implementadoras para no generar dificultades en la interlocución con las OSC y desdibujar el rol de gestión que ha facilitado los procesos.

Por otro lado, resulta necesario fortalecer la estrategia de gestión del conocimiento en la operación de la ventana SC, brindando lineamientos y herramientas para que las OSC que implementan proyectos establezcan aprendizajes que les permita fortalecer su gestión en los territorios y la generación de insumos para un intercambio de experiencias y aprendizajes entre la red de OSC asociadas a la ventana de implementación.



Para futuras fases de implementación del Fondo, es fundamental darles mayor solidez y alcance a los procesos de seguimiento y evaluación, con miras a establecer el impacto de la vinculación de OSC en los proyectos financiados. En este sentido, se recomienda diseñar un mecanismo que recoja indicadores comparables entre ambas ventanas, con miras a identificar las fortalezas de cada una, particularmente en términos de la medición de la apropiación, pertinencia y capacidad de respuesta generada por las OSC implementadoras frente a otros actores implementadores. Esto con el objetivo de generar una sistematización de las experiencias a tal punto que se puedan identificar lecciones aprendidas de estos proyectos y avanzar en términos de su sostenibilidad.

Para finalizar, se recomienda generar estrategias que permitan favorecer la sostenibilidad de los procesos asociados a los proyectos financiados por la ventana, con el diseño de estrategias de entrada y salida para las intervenciones, propiciando diálogo y articulación con actores institucionales del nivel nacional, regional o local o con sector privado y a través del fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión de las OSC. En este sentido, el PNUD puede utilizar su reconocimiento para dar respaldo y acompañamiento a procesos de articulación y a los procesos de colaboración que restablezcan y fortalezcan la confianza entre los actores locales.

Bibliografía

- Bello Montes, C. (2009). Posconflicto en Colombia: Un análisis del homicidio después del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa. En *Revista Criminalidad*, 51(1), 163-177.
- Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP (2018). ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/cuales-son-los-patrones-asesinatos-de-lideres-sociales-en-el-post-acuerdo/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (2021). Casos de minas antipersona.
- Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (2021). Casos de violencia sexual en el marco del conflicto.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Documento CONPES 3850 - Fondo Colombia en Paz. http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/paz-y-cambio-cultural/documento_conpes_3850.
- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2021). Terridata. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Lidapatty International Consulting - LPIC (2018). Evaluación de Medio Término. Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Posconflicto. https://8e66013a-bbdf-4d03-93c4-bebede3075ff.filesusr.com/ugd/45d5ec_3856863a1a28481288ced041b64c1e8f.pdf
- Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto (2016). Acuerdo Marco 2016.
- Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto (2016). Manual de Operaciones del Fondo 2016.
- Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto (2020). Manual de Operaciones del Fondo 2020.
- Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto (2016). Términos de Referencia del Fondo.
- Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto (2016). Teoría de Cambio.
- Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Documentos de Gestión: Informes anuales 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.
- Fondo Multidonante De Naciones Unidas Para El Postconflicto. Documentos de los 115 Proyectos.
- Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz - MPTF (2021). Cobertura MPTF.
- Fundación Ideas para la Paz – FIP (2021). Agresiones a líderes.

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

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

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

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Universidad de Notre Dame. https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

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

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

Policía Nacional (2021). Datos homicidio.

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