



Informe final

Portafolio de reincorporación

PNUD



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
PNUD

Informe final

**Evaluación del portafolio de reincorporación de PNUD en el marco del
CDP 2015 -2020**

Bogotá D.C., 10 de julio 2022

Lista de acrónimos y abreviaturas

ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CNR: Consejo Nacional de Reincorporación
CPD: Country Programme Document - Programa de país
AETCR: Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
Farc-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
MPTF: Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenibles
OIM: Organización Internacional para las Migraciones
ONU Mujeres: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PBF: Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	1
2. Mensajes	6
3. Indicadores	17
3.1. Pertinencia	17
3.2. Eficiencia	20
3.3. Eficacia	23
3.4. Sostenibilidad	26
3.5. Género	30
3.6. Efectos catalíticos	32
3.7. Sensibilidad al conflicto	34
3.8. Coherencia	36
3.9. Medio ambiente	38
4. Buenas prácticas	39
5. Retos y recomendaciones	41
6. Aportes del portafolio a los ODS	43

Evaluación del portafolio de reincorporación de PNUD en el marco del CDP 2015 -2020

1. Introducción

Este informe presenta los resultados de la evaluación del portafolio de reincorporación del PNUD. Para realizarlo se diseñó una estrategia de métodos combinados de investigación incluyendo la revisión de 55 documentos, la realización de 24 entrevistas, 681 encuestas, dos talleres de discusión con el equipo del proyecto y una serie de reuniones bilaterales y grupales para comprender la lógica de portafolio.

A manera de contexto, es de aclarar que en el marco de la implementación de los proyectos de reincorporación, el PNUD ha decidido trabajar en una lógica de un portafolio que comprende cuatro grandes marcos de acción: reincorporación socioeconómica, vivienda para la reincorporación, instancias de seguimiento e implementación del Acuerdo, y Equidad de género y reincorporación comunitaria. Este marco programático, a su vez, contempla cuatro dimensiones: social, comunitaria, política y económica.

De la totalidad de proyectos del portafolio, la evaluación realizada por Cifras y Conceptos evalúa el componente de asistencia técnica y financiera a proyectos productivos colectivos del proyecto financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia (MPTF), el proyecto de reincorporación comunitaria financiada por el Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF), el proyecto de formulación de proyectos productivos financiado por la Embajada de Noruega y el proyecto de apoyo a la gestión y administración de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), financiado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

Esta introducción presenta los **nueve mensajes principales** de la evaluación. La segunda parte mostrará en detalle las evidencias que sustentan los mismos temas desde las distintas técnicas de investigación utilizadas y la tercera hará un recorrido detallado de los indicadores contractuales acordados.

En primer lugar, es posible afirmar que **los cuatro proyectos evaluados fueron exitosos**. Respecto al componente de formulación de proyectos productivos colectivos, se encontró que de 100 proyectos productivos que ha aprobado el CNR¹, 80 han sido formulados por el PNUD, lo que da cuenta de un trabajo riguroso y de un cumplimiento de las metas propuestas. Sobre el proyecto de apoyo a la gestión de los AETCR, se encontró que el rol de facilitador del PNUD se ha cumplido a satisfacción y fue garante de una operación sin traumatismos.

Finalmente, se encontró que los proyectos productivos puestos en marcha bajo la implementación del Fondo Multidonante y del PBF fueron satisfactorios de acuerdo con los objetivos iniciales de la intervención. Existe un alto nivel de correspondencia entre lo planteado en los documentos de proyecto, las expectativas de intervención de

¹ Información con corte a mayo de 2022.

parte de quienes los formularon y los beneficiarios, y la implementación y los resultados que pudimos documentar.

A este respecto es importante mencionar que además de los resultados satisfactorios de cada componente a nivel individual, fue evidente a lo largo de la evaluación que el PNUD logró operar bajo una lógica de portafolio que impactó positivamente la eficiencia de todos los proyectos.

En segundo lugar, es importante resaltar que uno de los logros más importantes están en materia de **género y cuidado**. En el caso de PBF, este componente estuvo liderado por UNICEF y ONU Mujeres, en articulación con el PNUD, dejando unas lecciones aprendidas que funcionaron para la replicabilidad en otros proyectos del portafolio. Esta estrategia de género, buscó trabajar en estrategias de equidad para que: (i) los hombres asumieran activamente sus responsabilidades de cuidado y (ii) que las mujeres participaran de manera activa en la implementación de los proyectos productivos logrando algún nivel de autonomía económica. Es de aclarar que los logros en materia de género no son exclusivos de los componentes del portafolio que implementan proyectos productivos. En materia de formulación, se ha evidenciado un esfuerzo importante por incluir a las mujeres en roles activos dentro de las estructuras organizativas.

En la ruralidad las brechas de género son más profundas que en las ciudades y por ello la evidencia recogida no deja dudas de la forma como los proyectos evaluados impactaron de forma positiva en este frente.

El tercer elemento que debemos destacar es la pertinencia del **modelo de intervención del PNUD**. El apoyo técnico y la flexibilidad, combinado con la búsqueda de consenso con las comunidades, las agencias implementadoras y el gobierno nacional, es una estrategia que se traduce en una mayor probabilidad de éxito en los proyectos implementados.

Respecto a los proyectos productivos, se destaca que si bien no todos fueron formulados por el PNUD, esta organización y OIM en el caso del Fondo Multidonante, implementaron un modelo de acompañamiento técnico y administrativo desde las etapas iniciales que permitió la participación activa y apropiación de la iniciativa por parte de los y las excombatientes. De forma clara los participantes manifestaron en la evaluación haberse “sentido escuchados”.

El cuarto hallazgo central de la evaluación es la **confianza generada por el PNUD a los actores**. En un proceso de reincorporación entre el Estado y los miembros de la antigua guerrilla, la existencia de una tercera parte que de tranquilidad y confianza a ambas partes es central. El PNUD con su capacidad técnica, logística, el enfoque territorial y la promoción del capital social, incrementó la confianza de los participantes.

También se destaca que la posibilidad de operar en los territorios y la superación de brechas de corte administrativo y logístico demostrada por el PNUD, facilitó la contratación de proveedores locales. Esto aumentó la confianza por parte de las

comunidades y amplió el espacio de diálogo con las agencias involucradas en la implementación de los proyectos y con la ARN.

Quinto, si bien el desarrollo de los proyectos ha sido exitoso, es claro que hubo **problemas de coordinación entre las agencias y al interior de las mismas** en etapas tempranas de la implementación. Los distintos procesos burocráticos dentro de las agencias (desembolsos, contrataciones, entre otros) hacen que los procesos de implementación no empiecen en paralelo. Si bien a medida que la intervención transcurre, estos inconvenientes han sido subsanados y se ha encontrado que hay cohesión entre las entidades, los problemas de coordinación en etapas tempranas se traducen en problemas de confianza por parte de donantes y excombatientes al sentir que los procesos no se están desarrollando según lo planeado.

En sexto lugar, encontramos que, en la lectura de las comunidades y actores regionales, **la cooperación internacional parece estar reemplazando a la institucionalidad del Estado** en materia de reincorporación. Aunque las inversiones estatales en materia de reincorporación son significativas, la cooperación internacional genera mayores niveles de confianza. Lo anterior en parte porque muchas veces las agencias estatales, ante las dificultades logísticas y administrativas que enfrentan, recurren a la contratación de operadores, lo que hace menos evidente el rol y presencia que tiene el Estado en este proceso.

En las actuales circunstancias, no parece existir una institucionalidad suficiente para administrar los AETCR. Si bien esto se debe en gran medida a las dificultades en materia de contratación pública que le impide tomar la administración de manera autónoma, también se pudo identificar que el esfuerzo que realiza el Estado no tiene una gran visibilidad en los territorios generando brechas de confianza importantes.

En cuanto a este elemento, si bien es importante reconocer que los actores reconocen la presencia del Estado en el territorio, para la solución de problemas logísticos a corto y mediano plazo, son las agencias de cooperación internacional aquellas entidades que más reconocen los y las excombatientes dada la imposibilidad que tiene la solución de percances bajo la utilización y licitación de recursos públicos.

“El Estado puede atender necesidades con prontitud, por medio del PNUD...Por ejemplo, la alimentación para las 3.000 personas era muy difícil lograrlo por medio del Estado, pero por medio del PNUD era más ágil. Lo mismo con los servicios públicos.”²

El séptimo elemento tiene que ver con los **riesgos de sostenibilidad de los proyectos productivos**. En un principio, los proyectos productivos tenían una vocación mayoritariamente rural y fueron esenciales para generar confianza y ocupación en actividades productivas a los y las excombatientes.

De manera destacable, el PNUD fue superando esta fase y se ha promovido un modelo de formulación de proyectos de vocación urbana (ej: cervezas y ladrillos). Es

² Verbalización recuperada de una entrevista con ARN

claro que las comunidades con el apoyo técnico han logrado generar los productos en los tiempos y condiciones técnicas requeridos, pero su conexión con los mercados no está asegurada e implica uno de los mayores desafíos hacia el futuro. Entre los distintos actores surge de forma recurrente la pregunta sobre la sostenibilidad, no en la fase de producción, sino en el acceso a los mercados.

Es de aclarar aquí que, como con otros temas, esto guarda relación con aspectos estructurales o que se escapan de la misionalidad del PNUD. En el caso del acceso a mercados, uno de los aspectos que más encarecen e imposibilitan la comercialización de productos es el estado de las vías terciarias.

El último hallazgo está reflejado **en no haber logrado la meta de encuestas a beneficiarios**. Dentro de los acuerdos para el levantamiento de las encuestas, se recibieron unas bases de datos con la información de contacto de los beneficiarios y se acordaron unas fechas en las cuales la mayor parte de ellos estarían en el territorio, en ese momento iría el personal de la firma. La meta inicialmente acordada era de 1.100 encuestas a beneficiarios, sólo se pudieron lograr 681, debido a varios factores:

- Los beneficiarios de los programas no se encuentran en los lugares en los que la ARN y las agencias que implementan proyectos de reincorporación suponen que están. Esto no comprende solo los AETCR, también se refiere a otras formas de ubicarlos como vía telefónica.
- Las bases de datos recibidas no están actualizadas ni están completas. En muchos casos el acceso a los números de teléfono depende de la intermediación por parte de terceros como es el caso de los administradores de los AETCR o facilitadores.
- Las condiciones de seguridad en los territorios se han venido deteriorando en forma importante en los últimos años, aumentando la sensación de miedo por parte de los y las excombatientes quienes se rehusaron a ser encuestados.
- Hay una notoria descoordinación entre las entidades públicas en los territorios lo que dificulta el avance de cualquier proceso.
- Existe una clara tendencia por parte de las personas en reincorporación a salir de los AETCR y ubicarse en otros lugares del país.

Finalmente, es necesario resaltar que el **deterioro en el orden público en los territorios** donde se ubican los ex combatientes es evidente y significa un reto de difícil resolución. Si bien, los evaluadores entendemos que esto se sale del ámbito de acción del PNUD y otros organismos implementadores, es claro que implica unas alertas sobre el contexto con el cual las distintas comunidades deberán avanzar en el proceso de reconciliación. En este aspecto es importante mencionar que los problemas de seguridad hacen parte de aspectos propios y estructurales del proceso de consolidación de la paz.

En un esfuerzo por contextualizar, Cifras y Conceptos encontró fuentes externas que destacaron que, en su momento, existían al menos cinco variables que afectarían en algún grado de riesgo este proceso de reconciliación en las Zonas Veredales



Transitorias de Normalización, hoy AETCRs. Estas variables son: (i) presencia de otros grupos armados y crimen organizado, (ii) continuidad de economías criminales, (iii) corredores de narcotráfico, (iv) cercanía a las zonas de frontera y (v) presencia de disidencias o potenciales desertores al proceso³.

Por otro lado y respecto a los indicadores de evaluación, se destacan los hallazgos ya mencionados en materia de género y la eficacia, en tanto se han logrado satisfactoriamente los objetivos de los proyectos. Se destacan también los efectos catalíticos, entendiendo que el modelo de intervención permitió facilitar el desarrollo de estrategias y dar celeridad a procesos que llevaban un periodo prolongado de tiempo sin ninguna evolución, especialmente se destacan los estadios iniciales de la implementación en donde el rol del PNUD fue fundamental para poner en marcha procesos. Finalmente, además de los retos en sostenibilidad, se encontró una brecha en la aplicación de enfoques diferenciales étnicos en el portafolio que fueran más allá del enfoque territorial.

³ Fundación Ideas para la Paz (2017) Entornos y riesgos de las Zonas Veredales y los Puntos Transitorios de Normalización. Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1455>

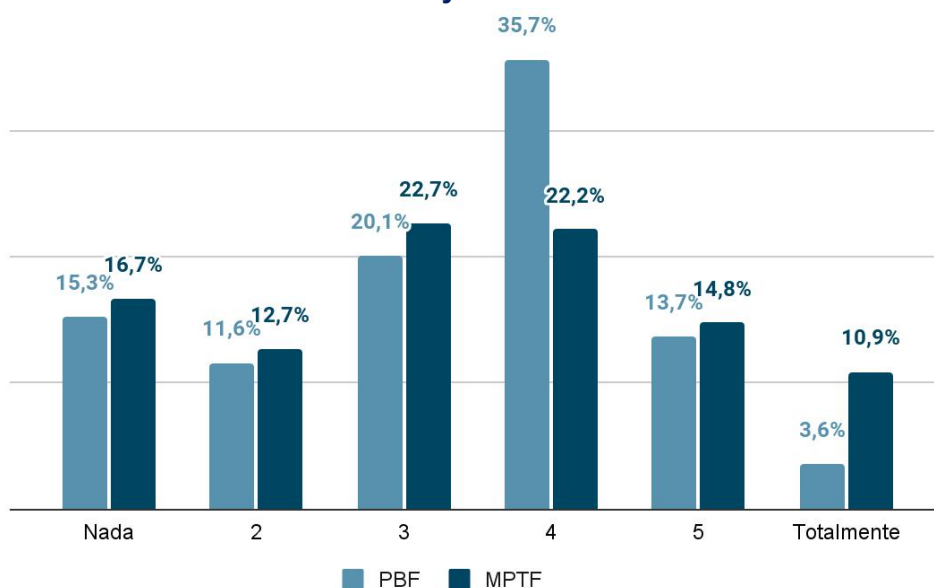
2. Mensajes

El balance de la evaluación del portafolio de reincorporación realizada por Cifras y Conceptos, es positivo con relación a la implementación de los cuatro componentes analizados. Una muestra de esto son los documentos de monitoreo de cada uno de ellos, que dan cuenta de avances satisfactorios. Por ejemplo, el proyecto de acompañamiento a la administración de los AETCR, registró en un informe de auditoría facilitado por el PNUD, que para el 31 de diciembre de 2021 el PNUD había ejecutado 93,9% del presupuesto, siendo los montos asignados de manera proporcional a los requerimientos del proyecto y mostrando resultados que dan cuenta de que la forma como se asignó este recurso fue pertinente y apropiada.

Si bien uno de los éxitos más obvios del proyecto de formulación de proyectos productivos, tiene que ver con los altos niveles de aceptación que tienen en el CNR los proyectos formulados por el PNUD, es de destacar el proceso de maduración en la formulación que se traduce en proyectos que cada vez son de vocación más urbana, tienen más posibilidades de comercialización e incorporan a las mujeres en lugares relevantes de la escala de valor.

Respecto a los proyectos productivos implementados bajo la financiación del Fondo Multidonante y PBF, el éxito de la implementación se vio reflejado en la percepción respecto al impacto de los proyectos productivos en la vida de las personas beneficiarias como se puede ver en la gráfica 1:

Gráfica 1. ¿Usted considera que el trabajo desarrollado con su proyecto ha mejorado su calidad de vida y la de su familia? Califique en una escala de 1 a 6, donde 1 es nada y 6 es totalmente



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Adicionalmente, **los actores entrevistados identifican en el PNUD a un aliado clave en la reincorporación de los y las excombatientes a la vida civil y destacan su rol en la implementación de proyectos de reincorporación:**

“el PNUD está de manera permanente desde que se firmó el acuerdo final, además participa de las conversaciones nacionales de CNR, entonces es un actor internacional que está permeado, muy en contacto sobre la lógica y los avances del proceso de reincorporación (...) las necesidades en reincorporación tienden a ser psíquicas, o sea iniciamos con unas acciones, después de esto llegamos a unos puntos y van teniendo una dinámica fluctuante y ahí es donde identificamos que ha sido pertinente y flexible”⁴

El segundo gran hallazgo de la evaluación son los destacados resultados en materia de enfoque de género y cuidado, liderado en el componente de PBF por UNICEF y ONU Mujeres, que fue aplicado de manera transversal en los proyectos y dejando un legado para la replicabilidad:

“alrededor de la transversalización del enfoque de género, en la formulación de los proyectos que se ejecutaron, en la puesta en marcha y práctica en la implementación de esas iniciativas, cada uno de los proyectos productivos que se formularon y que se viabilizaron tenía un componente específico de género, una caracterización del enfoque de género, y una participación también, por lo menos en la formulación de cómo se proyecta ese ejercicio de participación de las mujeres en la vida productiva”⁵

En ese sentido, se destaca la intervención de UNICEF y ONU Mujeres quienes lideraron una estrategia de cuidado integral que de acuerdo a los documentos proporcionados por PNUD presenta acciones concretas en tres dimensiones:

1. Análisis y promoción de sistemas del cuidado para **reconocimiento** del trabajo del cuidado
2. Análisis y promoción de sistemas del cuidado para la **reducción** del trabajo del cuidado
3. Análisis y promoción de sistemas del cuidado para la **redistribución** del trabajo del cuidado

Es de destacar que este enfoque de trabajo contempla componentes étnicos y de medio ambiente, promoviendo la autonomía económica de las mujeres y su participación en este proceso de transformación de roles de los y las excombatientes y a las comunidades aledañas a los AETCR. Los resultados de este esfuerzo se ven reflejados en que un **84,1% de las personas encuestadas consideran que el proyecto incentivó la participación e inclusión de las mujeres**. También llama la atención que la desagregación de sexos de este ítem muestra que la distribución de las respuestas es casi idéntica entre hombres y mujeres.

⁴ Verbalización recuperada de una entrevista con ARN

⁵ Verbalización recuperada de una entrevista con Comunes

Es de aclarar que el enfoque de género fue un aspecto transversal a los proyectos evaluados, esto se debe en parte a la decisión que ha tomado el PNUD de centralizar los aspectos relacionados con la transversalización del enfoque haciendo que esto se implemente de manera homogénea, articulada y en lógica de portafolio.

Un ejemplo de los logros en materia de género está en el componente de Formulación de Proyectos, que promueve liderazgos femeninos y la participación de mujeres a lo largo de la cadena de valor. El que esto se haya logrado, se debe a un esfuerzo importante por parte del equipo del PNUD por entender la transformación en los roles de género tras el proceso de dejación de armas e incorporar esta nueva realidad a lo formulado en los proyectos:

“lo que intentamos hacer en la formulación de los proyectos es que esas labores de cuidado, esos roles de género que están establecidos no las limite en las tareas que tienen, que no por que tienen hijos o por que tienen labores de cuidado entonces ellas dejaron su actividad política no tienen incidencia en los proyectos productivos.”⁶

Sobre el componente de apoyo a la gestión de los AETCR, si bien no tiene un proceso de implementación que permita la aplicación directa del enfoque de género, sí se encontró en el documento de proyecto que hubo un ejercicio de identificación de riesgos en clave de género y que no fue necesario aplicar ningún plan de mejoramiento o acciones correctivas en esta materia.

Un tercer aspecto destacado es **el modelo de intervención del PNUD, que promueve la participación de la población beneficiaria, agencias implementadoras y organizaciones en el territorio, y acompaña los procesos en las comunidades mediante asistencia técnica y administrativa promoviendo la cohesión social y las capacidades instaladas de las organizaciones en los territorios y las formas asociativas de los y las excombatientes.**

Un ejemplo de esto, se ve en el documento de proyecto de Reincorporación integral en entornos productivos, que tiene tres componentes: formación productiva, asistencia técnica e implementación e inversión en proyectos productivos. Si bien este documento da cuenta del enfoque del Fondo Multidonante, la intervención integral fue identificada en la totalidad de proyectos evaluados:

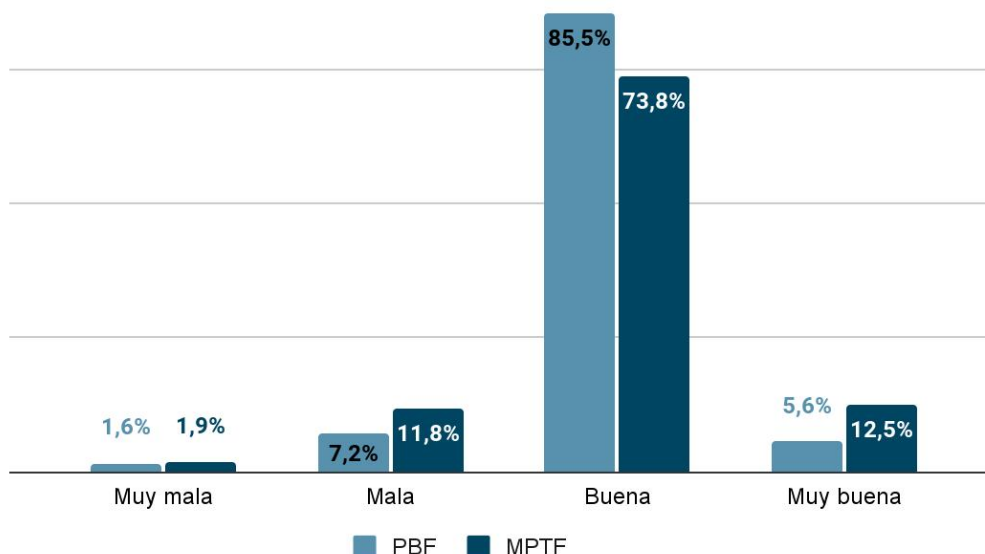
“hubo una participación de gobierno desde la agencia, de la cooperación desde las agencias de cooperación, y desde los beneficiarios del proyecto en la que nosotros estuvimos acompañando esos diálogos y que hay una reflexión fundamental, es cómo logramos generar diálogos más directos (...) cómo llegamos en conjunto al territorio, entendimos y entendieron las agencias que hay espacios autónomos de las comunidades, en sus visiones y como se respeta en el proyecto esa autonomía en la

⁶ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

decisión y como se acompañó esas decisiones autónomas. Sobre sus formas organizativas, esa es una lección bien interesante de este proyecto”⁷

Sobre el modelo de acompañamiento a los y las excombatientes, indagado mediante la encuesta estructurada, se encontró lo siguiente:

Gráfica 2. ¿Cómo califica la forma en que PNUD realizó el acompañamiento en su proyecto?



Fuente: elaboración propia con información de la encuesta

Complementando esta información, se encontró que el **89% de las personas encuestadas manifestó que durante la gestión e implementación del proyecto se sintió escuchado y 82,1% que su opinión era tomada en cuenta.**

Es de mencionar que este modelo de participación se encontró en otros componentes del portafolio como es el caso del apoyo a la gestión de los AETCR en donde en la identificación de riesgos y supuestos mencionan que “para prevenir malestar entre la comunidad por la utilización de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR[sic], se comunicará y se hará participe a la comunidad de toda la información acerca del proceso de administración de los ETCR[sic], como espacios que los puede beneficiar a ellos de acuerdo con el Decreto 2026 de 2017”⁸.

Adicional a este modelo de acompañamiento a la generación de confianza con los y las excombatientes pero también con la comunidad de acogida, el modelo de intervención y acompañamiento del PNUD en el proyecto de apoyo a gestión de los AETCR permitió dejar capacidades instaladas para Gobierno nacional como es el caso del talento humano o la provisión de servicios públicos en determinados territorios. Finalmente, el acompañamiento que ha brindado al proceso de compra de terrenos y

⁷ Verbalización recuperada de una entrevista con Comunes

⁸ Información recuperada del prodoc del proyecto de Apoyo a gestión de los AETCR

establecimiento de un carácter más permanente de los espacios, ya como centros poblados, es una garantía de sostenibilidad sobre el que se hablará más adelante.

Se pudo identificar que este acompañamiento se da también desde el componente de Formulación de Proyectos, en donde hay una relación cercana con los y las excombatientes para determinar las expectativas del proyecto productivo a formular, las habilidades y capacidades del equipo, así como un esfuerzo importante por la promoción de formas asociativas. La implementación de este modelo, permite la apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios desde etapas tempranas favoreciendo la coordinación al momento de comenzar la implementación.

Uno de los resultados de este modelo de intervención es la confianza que el PNUD ha llegado a construir, aspecto que se constituye como el cuarto gran hallazgo de la evaluación. Esto, teniendo en cuenta que hace parte fundamental de la implementación del portafolio como se puede ver en el documento de proyecto de apoyo a la administración de los AETCR, que identifica como una de las condiciones necesarias para el cambio “establecer relaciones de confianza y cooperación mutua a partir de la intervención del PNUD como enlace entre la población objetivo y la ARN”⁹.

Otra gran victoria de este proceso de generación de confianza, en este caso específico con los y las excombatientes, tiene que ver con los formuladores de los proyectos productivos. Si bien en un principio, las personas que apoyaban la formulación de proyectos productivos eran escogidos directamente por los y las excombatientes y eran personas de su confianza, con el pasar del tiempo se permitió la contratación de perfiles más técnicos contratados directamente por el PNUD. Este fue uno de los primeros pasos al proceso de maduración de la formulación de la que se ha hablado a lo largo del documento.

Por otro lado y respecto a la confianza con otros actores que trabajaron en los proyectos del portafolio, el proceso de entrevistas permitió identificar que si bien hay una legitimidad histórica de las agencias del sistema de Naciones Unidas, **la construcción de confianza por parte del PNUD fue un proceso progresivo en los territorios que se constituyó como un catalizador.**

“A mi me tocó llegar por primera vez a muchos de los lugares en donde estamos trabajando y había mucha desconfianza, había lugares en donde ni siquiera dejaban entrar a la ARN y el hecho de que empezaran a generar más confianza, eso también hizo que vieran que las personas tenían unas capacidades y habilidades de lograr unas actividades específicas y eso a su vez atrajo la focalización de otros recursos”¹⁰.

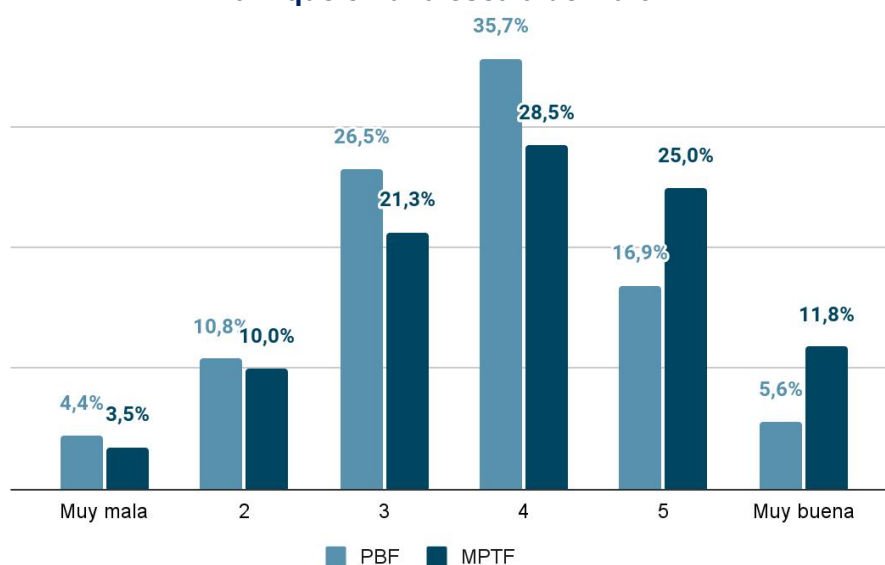
Finalmente, en las encuestas se identificó que la confianza entre actores se considera como buena (62,7% de las respuestas en los valores más altos de la escala ordinal)

⁹ Documento de proyecto Implementación del proceso de Reincorporación en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

¹⁰ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

aunque con algunas brechas que pueden explicarse por externalidades como la pandemia, los problemas de seguridad en los territorios y la percepción que suelen tener las comunidades beneficiarias sobre la ejecución de los recursos. Un ejemplo de esto es la tendencia a considerar que de un proyecto de un millón de dólares, el total de este valor está destinado para ser ejecutado en el territorio.

Gráfica 3. ¿Cómo evalúa la confianza entre actores que intervinieron en los proyectos del PNUD (ARN, OIM, PNUD, UNICEF, ONU Mujeres, entidades locales)? Califique en una escala de 1 a 6



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Respecto a este ejercicio de confianza y la brecha que se encontró, también se pudo haber visto minado por el quinto gran hallazgo que corresponde a **la dificultad en la articulación de procesos en las primeras etapas de la implementación de los proyectos, especialmente en lo que respecta a los procesos administrativos, entre las agencias de Naciones Unidas afectando la operación en campo:**

“hubo una situación y es que las contrataciones arrancaron en diferentes tiempos en cada una de las agencias, la llegada al territorio no fue al principio articulada, y creo que esto generó ruido y dificultades en la parte inicial”¹¹.

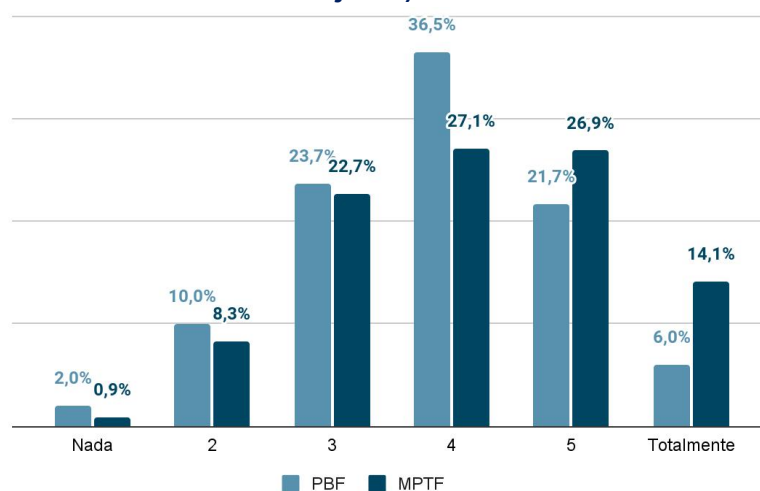
Si bien esto se superó en la implementación, donde se logró un ejercicio de coordinación importante bajo el liderazgo del PNUD, marca hitos al inicio de los proyectos afectando la sensación de seguridad en el proceso y confianza en la implementación por parte de donantes y beneficiarios.

Ahora bien, una vez en el territorio y superadas estas dificultades iniciales, las organizaciones implementadoras hicieron un esfuerzo en consolidar una sola voz y

¹¹ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

una agenda articulada impactando positivamente la percepción de articulación como se ve en la gráfica 4:

Gráfica 4. En una escala de 1 a 6 dónde 1 es nada articulada y 6 totalmente articulada, ¿qué tan articuladas han estado las entidades que han participado en el proyecto (qué tanto cooperan entre sí: ARN, OIM, PNUD, UNICEF, ONU Mujeres)?



Fuente: elaboración propia

El sexto hallazgo, tiene que ver con el rol que cumple la cooperación internacional en la reincorporación, y las responsabilidades que está asumiendo el Estado a este respecto. En este sentido, si bien existe una participación deseada por parte de ambos actores, los resultados de la evaluación permiten concluir que la participación de los entes gubernamentales no es tan destacada. No se percibe una participación notable de los entes gubernamentales por parte de los evaluados y en aras de garantizar la continuidad de los esfuerzos en materia de reincorporación, es importante profundizar en los esfuerzos de visibilidad y ejecución directa de recursos por parte del Estado.

“hasta qué punto la cooperación internacional ha asumido en materia de proyectos la responsabilidad de actores del Estado, yo creo que no hubiera sido posible ni formular, porque el PNUD no solamente ha formulado, también ha cofinanciado, porque los proyectos que han quedado formulados no tenían cierre financiero. Entonces a través de este programa de MPTF se le ofreció el cierre financiero, yo no sé estos hasta qué punto es responsabilidad del PNUD asumir un rol protagónico, de manera que el Gobierno sólo desembolsa los 8 millones previstos en el acuerdo pero no tiene el compromiso de cofinanciar o de seguir con un verdadero acompañamiento técnico”¹².

Un aspecto a tener en cuenta en esta materia y que se ha podido identificar a lo largo de la evaluación, es que hay un desconocimiento generalizado de los esfuerzos del Gobierno nacional por consolidar el procesos de reincorporación. Esto tiene que ver en

¹² Verbalización recuperada de una entrevista con donante

gran medida con las dificultades administrativas que tienen, lo que da una mayor visibilidad en los territorios a las organizaciones de cooperación internacional.

Durante el tiempo de implementación de los proyectos, una de las mayores oportunidades de mejora que se encontraron fue una brecha en el fortalecimiento significativo de capacidades de la institucionalidad territorial (Gobiernos regionales, SENA, entre otros), lo cual hace que **los temas asociados a la permanencia de los AETCR dependa del Gobierno nacional y de la asistencia de la cooperación internacional en consecuencia.**

Es importante destacar que este aspecto ya ha sido tomado en cuenta por proyectos del portafolio como se pudo identificar en un documento de monitoreo y evaluación, que califica como una lección aprendida que “la articulación con las instituciones regionales permite fortalecer las capacidades y habilidades de los beneficiarios en temas de género, productivos, organizacionales”¹³.

Esto se constituye como un reto de especial relevancia si se tiene en cuenta que el fortalecimiento de capacidades del Gobierno tanto nacional como a nivel regional, es una garantía de sostenibilidad de los proyectos productivos.

“se necesita responsabilidad del Gobierno nacional de asumir este tipo de controles, y de asumir la transición no solo cuando terminaba el proyecto, sino en la ruralidad, el compromiso de otras instituciones, el involucramiento del SENA, la transmisión de programas específicos para recibir esta transferencia de capacidades. Muchos factores que dependen de la agencia, pero en el marco de la implementación, o en la formulación del proyecto, deberían estar intrínsecos para que eso se lleve a cabo”¹⁴.

En ese sentido, ha evidenciado que hay una brecha de visibilidad de los esfuerzos de entidades como las que se mencionan en la verbalización anterior, pero que hay esfuerzos destacados. El acompañamiento por parte de entidades como el SENA en estrategias de autoabastecimiento y en la validación de saberes dentro de los AETCR como la Fila-Tolima, bajo la creación de un TecnoParque, o en Miravalle-Caquetá con la implementación de estrategias de pedagogía, han sido, una de las modalidades en donde se ha podido resaltar el involucramiento de entidades públicas en la operación territorial¹⁵. Es por esto, que es importante enfatizar en la posibilidad de aumentar este tipo de intervenciones, ya que puede generar una mejora en los indicadores de productividad de los proyectos productivos, fortalecer las capacidades en los territorios y en efecto aportar al proceso de reincorporación.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que el rol del Estado no debería ser igual para todos los procesos asociados a la reincorporación y en consecuencia no es el mismo para todos los proyectos a evaluar. En este sentido, en el caso del proyecto de formulación de proyectos productivos, el rol del Estado es a nivel de proceso y se

¹³ Recuperado de un informe de monitoreo anual del Fondo Multidonante

¹⁴ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

¹⁵ Recuperado de un pie de nota realizado por Carlos Andres Orjuela Lasso para el SENA en el 2019

cumple en el marco del CNR en donde ejerce un rol esperado y que se ha ido fortaleciendo conforme ha avanzado el proceso. Sin embargo, una recomendación podría ser el fortalecimiento de capacidades técnicas en la ARN para que puedan existir personas que cumplan este rol técnico en la formulación una vez la intervención por parte del PNUD haya terminado.

En este sentido, si se puede apreciar que hay una oportunidad de mejora respecto a la capacidad de ejecución de la ARN y que involucra dos de los proyectos evaluados, y son las demoras administrativas para dar inicio a la implementación de los proyectos productivos aprobados y que entran a ser beneficiarios del Fondo Multidonante. A la fecha la capacidad de resolución de los trámites administrativos por parte de la ARN sigue siendo poco ágil haciendo que entre la aprobación y la implementación pasen entre seis a doce meses, tiempo en el que las condiciones en que el proyecto fue formulado cambian significativamente.

“Podemos empezar a formular un proyecto pero la aprobación y el desembolso para que inicie la implementación se puede demorar más de 6 meses, y eso pone en riesgo la permanencia en ese predio, porque la gente no tiene cómo pagar un arriendo, porque los pactos contractuales que ellos tienen que hacer establecen condiciones restrictivas (...) son periodos de tiempo muy largos que hacen que la gente se desconecte del ejercicio que venía haciendo en la formulación para que lo conecte con la implementación¹⁶”

Otro aspecto interesante respecto al rol de cooperación internacional y la participación del Estado se encuentra en el proyecto de apoyo a la gestión de los AETCR. Si bien aquí se ha logrado una adecuada interlocución con actores municipales y departamentales para la gestión de permisos y licencias asociadas al buen funcionamiento de los espacios, hay aspectos propios de la naturaleza del proyecto que obligan a que siempre exista una figura de apoyo ya que la capacidad de intervención rápida o de licitar con operadores en territorio tiene limitaciones en el sector público.

“Este es un tema que es bastante complejo y ellos no tienen cómo hacerlo por eso recurren a nosotros con la contratación de todo el personal (...) nosotros siempre hemos tratado de trasladar esa capacidad al Gobierno, pero no la tienen por las limitaciones de contratación.¹⁷”

En un séptimo lugar, se tiene que uno de los retos más importantes del portafolio es la sostenibilidad de los proyectos. **Si bien no hay una crisis de sostenibilidad y las dificultades varían según los momentos propios de cada proyecto, si hay una preocupación por la comercialización de los productos y el posicionamiento de los mismos en el mercado.** Frente a esto, en los documentos del componente de Formulación de Proyectos se encontró que aunque hay esfuerzos encaminados a

¹⁶ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

¹⁷ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

promover la comercialización de productos, no hay un modelo de acompañamiento para la consolidación de este aspecto en los proyectos.

“la persona del PNUD muy comprometida acompañando el proceso, muy dinámica, interesada en fortalecer los temas de visibilidad, pero con muchos retos a mediano plazo, una cosa es que tenga un acuerdo de compra de 100 botas y otra cosa es que después de que venda las 100 botas, esa cooperativa tenga la autonomía y la capacidad para gestionar sus propios acuerdos comerciales. Hoy está PNUD, pero ¿Qué pasa después de que se vaya? Y ahí es donde yo conecto la sostenibilidad”¹⁸.

Desde los miembros de las cooperativas, **87,1% de encuestados dice que el proyecto tiene posibilidad de continuar a futuro**, pero **35,1% afirma no poder asumir el mantenimiento del proyecto sin el acompañamiento de un tercero**. Este hallazgo hace evidente la importancia de avanzar en el balance de sostenibilidad en que ya se ha venido trabajando con los proyectos productivos para establecer en qué punto se encuentra cada uno de ellos y definir un modelo de acompañamiento adecuado para los resultados del balance.

El último gran hallazgo de la consultoría, es la brecha de actualización del directorio y la disponibilidad de contacto con los y las excombatientes beneficiarios del proyecto. Una de las complejidades de campo, fue la dificultad de encontrar a los participantes bien sea en los AETCR o por vía telefónica ya que las bases de datos proporcionadas en muchos casos estuvieron incompletas o desactualizadas¹⁹.

Si bien se entiende que la permanencia de los y las excombatientes en los AETCR pasa por temas asociados al derecho de la libre movilidad y que pueden llegar a convertirse en una población flotante, la comunicación debe estar garantizada para el ejercicio de rendición de cuentas y seguimiento a la reincorporación como un aspecto esencial para la consolidación de la paz.

Otro aspecto que dificultó el acceso a la información es la seguridad. Entendiendo este como un problema que va más allá de la misionalidad del PNUD, Cifras y Conceptos pudo identificar que, al menos durante el proceso de operativo en campo, hubo AETCR a los que ya no se contaba con acceso por temas de seguridad como en el caso de Arauca, no hay permanencia de los y las excombatientes en estos espacios y se manifestó reiterativamente una sensación generalizada de temor.

Estos dos aspectos dieron como resultado una discrepancia entre la muestra esperada y la obtenida:

¹⁸ Verbalización recuperada de una entrevista con ARN

¹⁹ De un universo posible de 4.770 personas, en los territorios en que se acordó hacer las encuestas telefónicamente había una muestra prevista de 770 personas. De estas solo se pudo acceder a 388 contactos y fueron efectivas 88 encuestas.

Tabla 1. Muestra esperada y muestra alcanzada en la recolección cuantitativa

Segmento de estudio	Universo	Muestra esperada	Muestra obtenida
Excombatientes - PBF	1031	400	186
Comunidad - PBF	480	100	54
Entidades - PBF	15	15	9
Excombatientes - MPTF	3033	450	404
Entidades - MPTF	80	80	28

Fuente: elaboración propia

Como mensaje final, el recrudecimiento del conflicto es materia de especial preocupación. **Los hechos de violencia ocurridos en los últimos meses han puesto en peligro la vida y la integridad de un número importante de excombatientes** y ha llevado a procesos de reubicación y desplazamiento. Esto además de constituirse como una preocupación en materia de derechos humanos, es una clara barrera para la implementación de los proyectos evaluados y la sostenibilidad de los proyectos productivos de los y las excombatientes.

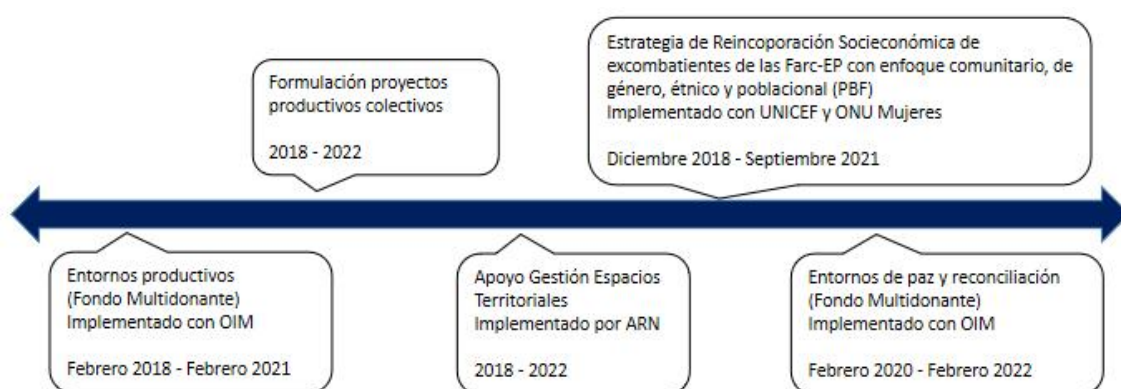
“la misión ha puesto énfasis en que la seguridad de los excombatientes afecta la reincorporación económica también, no solo porque afecta directamente las cooperativas, si matas un líder de cooperativa, su proyecto se muere probablemente (...) más evidente con los traslados y los desplazamientos que ha habido de los excombatientes, ahí hay 44 excombatientes que han salido por cuestión de seguridad y han tenido que abandonar los proyectos”²⁰.

Si bien es claro que la consolidación de un plan de seguridad no hace parte de las funciones del PNUD en el marco de su misionalidad, el fortalecimiento de planes de monitoreo e identificación de riesgos resulta pertinente.

²⁰ Verbalización recuperada de una entrevista con donante

3. Indicadores

A continuación, se presenta un análisis de indicadores partiendo de los hallazgos más relevantes para cada uno de ellos. Para dar contexto al lector, se recuerda que se han evaluado cuatro proyectos y que si bien en algunos de ellos hay una lógica de articulación entre componentes, hay otros que operan de manera más independiente como es el caso del proyecto de apoyo a la gestión de los AETCR. Adicionalmente se aclara que los proyectos no funcionaron en una temporalidad y ubicación distinta, al contrario, se encontraron en diversos territorios y muchos se traslapan en tiempos como se muestra a continuación:



Si bien la implementación de los cuatro proyectos evaluados estuvo acompañada de más agencias de Naciones Unidas (UNICEF, ONU Mujeres y OIM) y de entidades del Estado (ARN), la información analizada da cuenta de la participación activa del PNUD en temas administrativos, de formulación e implementación, dando como resultado un enfoque de intervención integral y aumentando el impacto de los proyectos de manera individual y en lógica de portafolio. Es de aclarar que esta intervención integral se considera como un acierto, teniendo en cuenta que la consolidación de la paz requiere de esfuerzos complejos abordados desde una óptica multidimensional.

Es importante recordar que los cuatro proyectos evaluados, así como la totalidad de proyectos del portafolio, se han implementado con objetivos distintos, en tiempos diversos y con una pluralidad de actores aliados que dan cuenta de una estrategia de soporte administrativo y técnico, así como de liderazgo interagencial como un enfoque de trabajo característico de las intervenciones del PNUD.

A continuación se presentan los resultados de los indicadores de evaluación desde una perspectiva de portafolio:

3.1. Pertinencia

Sobre la relación del portafolio con las prioridades y estrategias nacionales de reincorporación así como la capacidad para dar una respuesta acertada a las

necesidades identificadas inicialmente en los grupos meta²¹, se destaca la capacidad de las agencias implementadoras de ejecutar acciones en función de las necesidades y particularidades de los territorios.

Respecto a la pertinencia de los proyectos evaluados, se percibe una alta satisfacción en los programas y proyectos desarrollados debido a que los actores reconocen el valor de las acciones adelantadas. El análisis realizado permite establecer que el PNUD ha sido un aliado estratégico en el proceso de reincorporación porque provee confianza entre los actores para acelerar conversaciones, negociaciones, procesos e identificar limitaciones de cara a la implementación de planes de mejora.

“estuvo formulado desde las necesidades territoriales de los grupos beneficiarios, en ese sentido fue muy coherente con las metas planteadas, los objetivos y lo que la población esperaba de la iniciativa (...) se pensó fortalecer algunas líneas productivas, eso se hizo, generar acompañamientos técnicos alrededor de priorizaciones de líneas productivas, se avanzó en eso también”²².

Otro aspecto clave de la relevancia es que estos planes de mejora y este análisis constante realizado por los proyectos de la cartera, era además puesto en marcha mediante modelos de trabajo ágiles y flexibles lo que se traducía en soluciones celeras que aportaban a la generación de confianza entre actores.

Así mismo, se destaca la pertinencia del rol del PNUD en la ejecución por su capacidad logística para responder a las necesidades que se presentan en las diferentes fases de formulación, ejecución y sostenimiento de los proyectos productivos con enfoque territorial y comunitario. **Además de la relevancia que esto tuvo en el acompañamiento a los proyectos productivos, es uno de los aspectos destacados en el componente de apoyo a la administración de los AETCR:**

“El PNUD ha sido un aliado estratégico para nosotros como agencia, para poder desarrollar el proceso, digamos que como aliado esto ha permitido el desarrollo en los procesos de manera ágil, para poder llegar a los diferentes sitios alejados, en dónde están ubicados los espacios de reincorporación”²³.

En ese sentido el acompañamiento del PNUD, que tiene a su disposición herramientas de cobertura territorial, ha fortalecido la resolución de inquietudes, intervenciones y estrategias que se producen en los diferentes territorios para impulsar el desarrollo de los proyectos productivos y cerrar estas brechas.

Por otro lado, se identificó satisfacción en la implementación del portafolio de reincorporación por su aporte a la construcción de paz, teniendo en cuenta que los proyectos evaluados se implementan desde una perspectiva que busca priorizar y garantizar una reincorporación socioeconómica integral desde un enfoque territorial y

²¹ Definición extraída de la propuesta metodológica entregada por Cifras y Conceptos al PNUD

²² Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con Comunes

²³ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN

comunitario. Esta implementación, a su vez permite identificar necesidades en los territorios que de ser satisfechas derivan en una mejora de las condiciones de vida de las comunidades aportando a la reconstrucción del tejido social territorial.

Respecto al proyecto de formulación de proyectos y en clave de acción de mejora, se ha evidenciado que **hay demoras entre el proceso de formulación/aprobación del proyecto productivo y la implementación afectando la pertinencia de la llegada de los proyectos a los espacios.**

“una vez se formula pasa muchísimo tiempo hasta su implementación entonces empiezan a haber vacíos, empiezan a haber esos problemas muchas veces por dinámicas económicas otras veces por participación y demás (...) Hemos tenido casos hasta de 2 años, desde la formulación hasta la implementación, entonces pues dinámicas, la gente, todo es muy fluctuante, en dos años puede pasar de todo”²⁴.

Frente a la capacidad del PNUD para dar respuesta a las necesidades identificadas en el marco de la implementación de los proyectos de PBF y del Fondo Multidonante. Se destaca la adecuada organización de los recursos, la generación de confianza y la participación activa por parte de los y las excombatientes así como de la comunidad beneficiaria lo que se tradujo en percepciones como las presentadas a continuación:

**Tabla 2. ¿En una escala de 1 a 6 donde 1 es Muy Mala y 6 Muy Buena
¿Cómo califica los aspectos brindados por su participación en el proyecto?**

		Muy mala	2	3	4	5	Muy buena
Capacitaciones y asesoría técnica	PBF	2,8%	5,6%	23,3%	28,9%	24,5%	13,3%
	MPTF	2,5%	8,8%	21,8%	22,7%	19,7%	22,2%
Acompañamiento a lo largo del proyecto	PBF	2,4%	5,6%	19,7%	26,9%	27,7%	15,7%
	MPTF	3,9%	4,9%	15,3%	19,9%	29,6%	23,6%
Mejoras en el sistema productivo	PBF	4%	9,2%	22,5%	23,3%	27,7%	11,2%
	MPTF	4,4%	10,2%	18,3%	22,7%	23,8%	16,9%
Herramientas para solucionar dificultades del proyecto	PBF	4,4%	9,2%	18,5%	33,3%	24,1%	8,4%
	MPTF	7,2%	11,8%	19%	22,9%	22,2%	13,2%

Fuente: elaboración propia

De este modo, la pertinencia se justifica en la formulación y apoyo a la implementación de proyectos productivos con capacidad de generar autonomía económica en las comunidades.

Ahora bien, para que esto se desarrolle de una manera sostenible, es importante tener en cuenta que las acciones en clave de inclusión productiva, deben desarrollarse

²⁴ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con equipo ONU

teniendo como marco algunas acciones de mejora como la disminución de barreras administrativas para la formalización, planteamientos estratégicos de cara a la salida a los mercados (estrategias de comercialización) y promoviendo la narrativa de la sostenibilidad a largo plazo como un aspecto a tener en cuenta desde el primer momento de la implementación.

3.2. Eficiencia

Entendiendo la eficiencia como la manera en la que han sido organizados y empleados los recursos en la ejecución del portafolio para lograr los objetivos y los resultados esperados²⁵, una conclusión del ejercicio de recolección de información es que el costo-beneficio de las intervenciones realizadas en los proyectos evaluados ha sido adecuado y que el modelo de intervención del PNUD permite una destinación de recursos apropiada.

“Hemos ido haciendo presupuestos cada vez más específicos, para entender mejor cómo se están usando nuestros recursos y creemos que se usan muy bien (...) creemos que la relación costo-beneficio es muy buena, y administrativamente son muy eficientes, nuestra idea es dar apoyos rápidos y flexibles a temas difíciles. Entonces a veces la ARN no tiene quien la apoye, no sé, un problema con un predio, o algo así, nosotros podemos hacerlo, nuestros recursos tienen la disponibilidad de hacerlo pero porque el PNUD tiene la posibilidad administrativa de hacerlo entonces muy rápidos y muy eficientes en cumplir con cosas complejas²⁶”.

En este sentido, es válido aclarar que el hecho que se haya tomado la decisión de operar bajo la lógica de portafolio y que, como se ha mencionado a lo largo del documento, la implementación de los procesos también opere en este sentido, es un resultado de eficiencia ya que esta lógica permite centralizar procesos, articular esfuerzos y aprovechar capacidades instaladas de operaciones previas. Un aspecto a mencionar en este sentido es que los esfuerzos por establecer estas sinergias fueron bastante amplios, orgánicos y rindieron buenos frutos.

Respecto a los tres componentes del portafolio que guardan relación con los proyectos productivos (Fondo Multidonante, PBF y Formulación de Proyectos), es de resaltar que los resultados en materia de eficiencia varían según las características de gestión de las diferentes formas asociativas. Esto se hace evidente desde el componente de formulación de proyectos, en donde el proceso es más ágil en organizaciones cohesionadas que ya han avanzado en procesos necesarios para el planteamiento como el proyecto productivo como registros e identificación de predios.

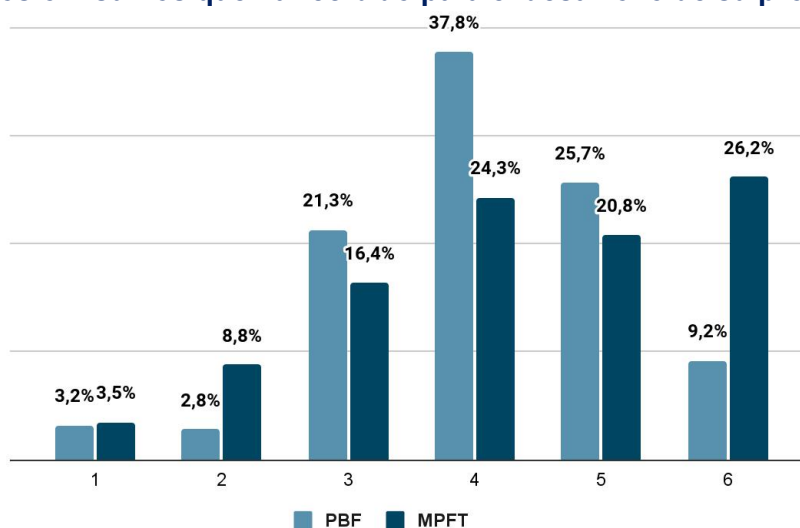
Una vez en la implementación, se registran cooperativas con procesos de acción claros y organizados que han absorbido la asistencia técnica que se ha provisto y otros que aún tienen problemas con la gestión de sus recursos.

²⁵ Definición extraída de la propuesta metodológica entregada por Cifras y Conceptos al PNUD

²⁶ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a donante

Por otro lado, en el ejercicio de recolección de información cuantitativa se pudo identificar que hay un nivel de satisfacción importante por parte de los y las excombatientes a saber:

Gráfica 5. En una escala de 1 a 6, ¿Cómo califica la inversión de los recursos económicos o insumos que ha recibido para el desarrollo de su proyecto?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Respecto a las consideraciones sobre la asignación de recursos, **80,9% de los encuestados mencionaron que el PNUD hace una adecuada ejecución de los recursos de desarrollo humano, 76,2% considera que asignaron apropiadamente los recursos económicos o insumos para el logro de los objetivos del proyecto y 74,7% mencionó que el tiempo dedicado al asesoramiento estaba bien.** Es importante tener en cuenta que de la eficiencia se espera que atravesase todos los eslabones de la cadena de valor de los proyectos a saber:

“Lo más eficiente que tenemos es la producción primaria, porque además los proyectos no dan para avanzar en la cadena productiva. Entramos la piscicultura, un renglón de alta productividad en un mercado que no es maduro, sino un mercado que está abierto, y con todo siendo eficiente y todo que logra, yo creo que en menos de 3 años no hay punto de equilibrio, ni generaciones porque es un proyecto físico²⁷”

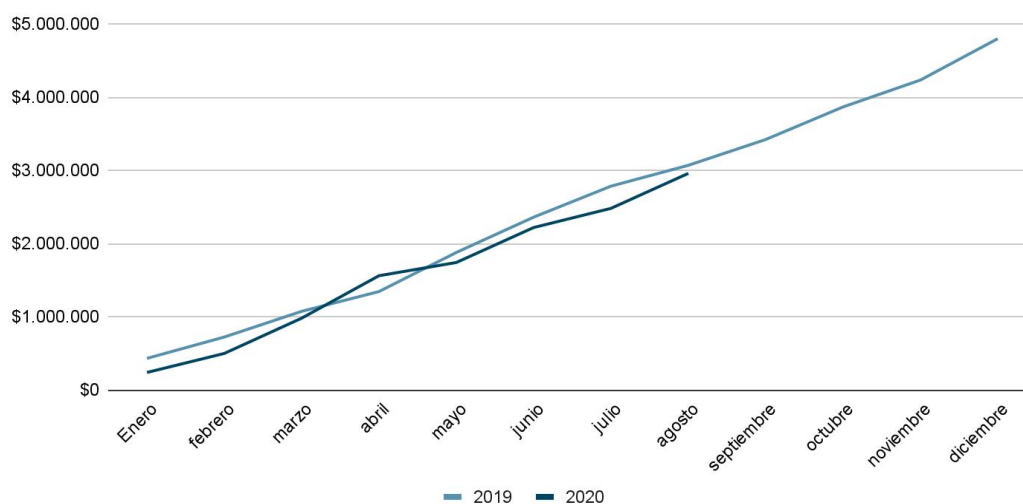
En esta línea y entendiendo que uno de los grandes retos de los proyectos productivos tiene que ver con el acceso a mercado y la comercialización de los productos, es importante considerar la promoción de estrategias de dinamización como un componente transversal de la implementación.

Respecto a la eficiencia en el proyecto de apoyo a gestión de los AETCR, se encontró que el documento de proyecto menciona que para el cumplimiento de metas se requiere “la implementación de un proceso ágil de administración que garantice el

²⁷ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con Comunes

mantenimiento, servicios públicos, saneamiento básico y otros servicios necesarios para el funcionamiento (...) como lugares para el desarrollo de actividades que faciliten la reincorporación”²⁸. Sobre esta capacidad de implementación y ejecución, los informes de monitoreo del proyecto dan cuenta de una ejecución sostenida de gastos:

Gráfica 6. Gastos de proyecto apoyo a gestión AETCR²⁹



Fuente: elaboración propia con datos de los reportes de monitoreo

Una particularidad de esta destinación de recursos, es que además de ser sostenida en el tiempo, está dirigida de manera proporcional según los componentes del proyecto. Es así como se puede ver que un 54,8% de los recursos fueron destinados al cumplimiento de la operación³⁰ siendo el rubro más grande y que en efecto tiene mayores necesidades y un funcionamiento continuo.

Respecto a esta destinación de recursos, se resalta como ejemplo que en diferentes normativas el Gobierno planteó generar diferentes capacidades en los AETCR en temas como: saneamiento básico, servicios públicos entre otros. Para esto, el PNUD cumplió un importante rol en el proceso, en la medida que fue clave para **articular las responsabilidades y generar procesos de diagnóstico más profundos para el diseño de planes de acción focalizados según las necesidades de cada uno de los 24 AETCR.**

Ahora bien, la naturaleza de la implementación y la forma como las expectativas de las iniciativas de reincorporación fueron cambiando, afectaron directamente la eficiencia en la destinación de los recursos.

“Tenemos alquilados los predios donde funcionan los espacios territoriales desde el puro inicio también, desde el 2016 y son contratos que se hacen a 3 meses, a cuatro

²⁸ Información recuperada del documento de proyecto de apoyo a gestión a los AETCR

²⁹ Los valores están expresados en dólares estadounidenses

³⁰Extraído del documento de auditoría proporcionado por el PNUD y realizado por la firma mgi Paez Asociados

meses, pero de eso llevamos en el 2016. O sea, son 6 años haciendo contratos a 3 meses, a cuatro meses. Eso es totalmente ineficiente ¿no? Tanto para nosotros como para la ARN (...) seguramente con unos contratos a más largo plazo, podríamos obtener incluso muchos mejores precios³¹

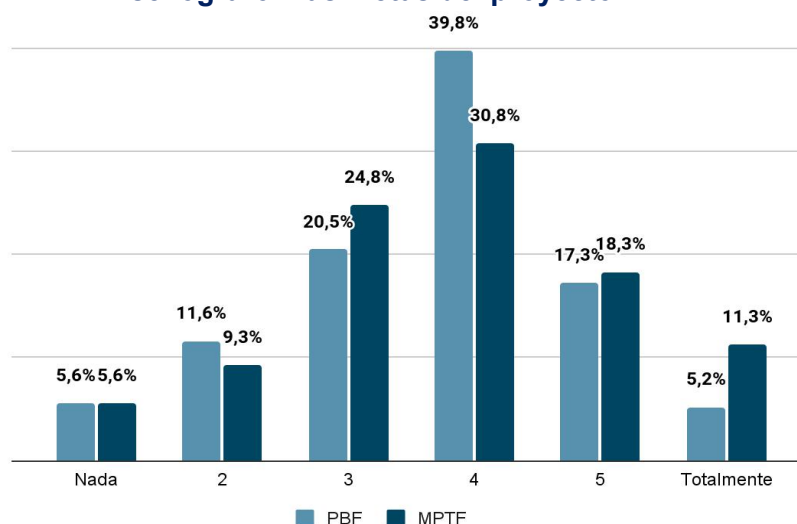
Si bien esto es un aspecto que no podía ser previsto, si puede decirse que se constituye como una lección aprendida de cara a la implementación de nuevos proyectos que puedan tener una naturaleza similar.

3.3. Eficacia

Frente al grado en que han sido alcanzados los objetivos y resultados como resultado de las intervenciones desarrolladas³², y tomando en cuenta que al momento de realización de la evaluación algunos de los proyectos de la cartera aún no habrán finalizado sus actividades. Es posible identificar que la forma en que se llevan los procesos por parte del PNUD ha generado niveles de confianza entre los actores que se traducen en la celeridad de los procesos de concertación respecto al funcionamiento de los AETRC, formulación de proyectos productivos e implementación de los mismos “Si hoy hay 106 proyectos productivos desembolsados, se debe al trabajo del PNUD”³³.

Esta celeridad, acompañado del modelo de acompañamiento técnico y administrativo proporcionado por el PNUD, se ve representado en el cumplimiento de metas que se hace evidente para los y las beneficiarias de los proyectos.

Gráfica 7. En una escala de 1 a 6 donde 1 es nada y 6 totalmente ¿En qué medida se lograron las metas del proyecto?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

³¹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con equipo ONU

³² Definición extraída de la propuesta metodológica entregada por Cifras y Conceptos al PNUD

³³ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con Misión de Verificación

Como se puede identificar en la gráfica 7, hay un alto nivel de satisfacción con el cumplimiento de metas por parte de las personas encuestadas. Sin embargo, un 38,9% de respuestas en los puntajes más bajos de la escala ordinal, da cuenta de una brecha de satisfacción importante que bien puede tener que ver con externalidades que han afectado directamente la implementación como el caso de los cierres como medida sanitaria en respuesta a la covid-19, que limitó la cantidad de tiempo en el acompañamiento; así como los problemas de seguridad que llevaron a la reubicación de excombatientes miembros de cooperativas.

Profundizando en el impacto que esta crisis sanitaria tuvo en el portafolio, es posible establecer a partir de las fuentes de información consultadas, que se generaron impactos como la ralentización de actividades, las cuales se traducen en rezagos a componentes claves dentro de la agenda de estabilización y de transformación territorial. Por lo anterior, entidades como el International Crisis Group (ICG) señalaron que se generó una *ventana de oportunidad* para los grupos armados y disidencias que se encontraban en áreas aledañas a los AETCR y en efecto pudieron diversificar las actividades ilegales³⁴.

Adicional a lo anterior, la pandemia y las medidas tomadas para mitigar la propagación del virus tuvieron impactos más allá de la seguridad como se encontró en las entrevistas: *“muchas limitaciones, obviamente ellos estaban aislados, pero por supuesto que el COVID 19 afectó a sus proyectos productivos, sus cadenas de comercialización, todo”*³⁵.

A este respecto y como se menciona a lo largo del documento, se rescatan los esfuerzos que los proyectos del portafolio llevaron a cabo para la mitigación de los impactos negativos de la covid-19 como es el caso de la contratación de internet satelital para el acompañamiento remoto por parte de los proyectos de apoyo a gestión de los AETCR, Fondo Multidonante y Formulación de Proyectos Productivos entre otros aspectos operativos cubiertos desde este rubro.

*“El COVID -19 fue un gran reto pero no se paró de hacer los Consejos de reintegración en donde se apoyaban los proyectos productivos”*³⁶.

Por otro lado, se tiene que una de las metas del proyecto tiene que ver con que los y las excombatientes cuenten con espacios adecuados para el proceso de reincorporación lo que evidentemente se cumplió a cabalidad: *“Se trabajó mucho en la mitigación del riesgo y el acceso a recursos como agua para uso humano”*³⁷.

³⁴ Fundación Ideas para la Paz (2020) Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto. Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1816>

³⁵ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con equipo ONU

³⁶ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN

³⁷ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN

Vale la pena mencionar frente a esto, que la movilidad de los beneficiarios fuera de estos espacios, así como la necesidad de salir de estos a causa de problemas de seguridad, hace parte de los desafíos propios y estructurales de un proceso de reincorporación durante una situación de conflicto aún activa.

Por otro lado, sobre el componente de formulación, se encontró que **77 de los proyectos financiados por el Fondo Multidonante han sido formulados en el marco del componente de Formulación de Proyectos beneficiando a cerca de 2.000 personas**. También se destaca que la totalidad de proyectos que habían sido entregados al CNR en 2021 fueron aprobados.

A este respecto, se tiene que PNUD impulsó efectos catalíticos en tanto aprovechó la comunicación y articulación con los actores en territorio para impulsar iniciativas en terreno que no estaban teniendo los resultados esperados, constituyéndose esto como una buena práctica propia del modelo de intervención de la agencia.

“yo creo que también es un acierto que en determinado momento, frente a proyectos que hayan sido desafiantes, el PNUD haya entrado a jalonar a inversiones que otros cooperantes estaban desarrollando y que se quedaron cortas, eso es un acierto, el dejar una capacidad instalada y el desarrollar unos procesos metodológicos de fortalecimiento de capacidades a los equipos a nivel nacional es una fortaleza”³⁸.

Concluyendo entonces que la eficacia es el resultado de procesos de confianza y comunicación que permitan trabajar en pro de los objetivos de los proyectos y sortear las eventualidades de la implementación, se tiene que frente a estas categorías las personas encuestadas afirman que:

Tabla 3. En una escala de 1 a 6 donde 1 es muy mala y 6 muy buena ¿Cómo evalúa los siguientes factores?

		Muy mala	2	3	4	5	Muy buena
Comunicación entre actores (ARN, OIM, PNUD, UNICEF, ONU MUJERES, entidades locales) que intervinieron en los proyectos del PNUD.	PBF	3,2%	10,8%	26,5%	37,3%	16,1%	6,0%
	MPTF	1,2%	13,0%	25,0%	25,9%	23,1%	11,8%
Confianza entre actores (ARN, OIM, PNUD, UNICEF, ONU MUJERES, entidades locales) que intervinieron en los proyectos del PNUD.	PBF	4,4%	10,8%	26,5%	35,7%	16,9%	5,6%
	MPTF	3,5%	10,0%	21,3%	28,5%	25,0%	11,8%

³⁸ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN

Cumplimiento de los compromisos por parte del PNUD.	PBF	3,2%	4,0%	15,3%	26,9%	32,1%	17,3%
	MPTF	3,0%	7,6%	16,9%	21,3%	23,6%	20,8%
Cumplimiento de los compromisos por parte de OIM.	MPTF	7,9%	10,9%	16,7%	20,1%	21,3%	18,1%

Fuente: elaboración propia

Respecto a la comunicación y la confianza entre actores como un elemento determinante para el cumplimiento de metas, se tiene que una vez superadas las dificultades administrativas hay una articulación y comunicación fluida entre las agencias de Naciones Unidas que impacta directamente el ritmo de trabajo. Respecto a la relación con el Gobierno nacional se tiene que:

“el entendimiento que ha habido entre el PNUD y entre la agencia, para ponernos de acuerdo en los diferentes procesos que hemos desarrollado, la rapidez de los mismos para lograr satisfacer los bienes y servicios que demanda el proceso. Hemos logrado mantener un canal de comunicación importante, y continuo para de manera oportuna, resolver algunos asuntos que se puedan llegar a presentar en los espacios (...) esos canales abiertos que hemos mantenido por el PNUD han permitido que se den soluciones rápidas y haya una garantía de solución permanente de las problemáticas que se van desarrollando en cada espacio”³⁹.

Se puede concluir entonces que hay buenos niveles de satisfacción respecto a los ítems evaluados, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de compromisos y que en buena medida se deben a la capacidad del PNUD para articular esfuerzos entre actores, al modelo de trabajo flexible y adaptable a las necesidades de los territorios y a la confianza como aspecto central de la ejecución.

3.4. Sostenibilidad

Puede entenderse la sostenibilidad como un proceso holístico que atraviesa aspectos como el relacionamiento comunitario y con el medio ambiente generando relaciones positivas a largo plazo. Según la propuesta metodológica presentada por Cifras y Conceptos al PNUD y con el fin de operacionalizar el constructo, se define la sostenibilidad como “la capacidad de resiliencia lograda en los grupos meta para afrontar los aspectos estructurales derivados de la violencia directa, **específicamente en términos de continuidad de iniciativas productivas, generación de ingresos, consolidación de procesos locales y utilización de capacidades técnicas para aprovechar diferentes oportunidades**”⁴⁰.

³⁹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ARN

⁴⁰ Extraído de la propuesta metodológica entregada por Cifras y Conceptos al PNUD

La sostenibilidad de los proyectos productivos, así como de los componentes del portafolio evaluados en la consultoría, es uno de los aspectos clave del proceso y sobre los que hay mayor preocupación.

Si bien los y las excombatientes que hacen parte de los proyectos productivos consideran que su negocio es sostenible en el tiempo, **83,7% de ellos no han contemplado terceras fuentes de financiación una vez la intervención estatal y de cooperación internacional termine y 35,1% no podría asumir el sostenimiento del proyecto sin acompañamiento de un tercero**. Es importante leer estos dos datos juntos, si bien hay proyectos que no han contemplado terceras fuentes de financiación porque ya consideran tener lo necesario para alcanzar los puntos de equilibrio y no lo necesitan, hay cooperativas que aún requieren asistencia por lo que el fin del acompañamiento por parte de la cooperación internacional es un aspecto de preocupación. Es por esta razón que el balance de sostenibilidad que se está llevando a cabo es de altísima pertinencia.

*“Tenemos que acompañar la formulación de esos planes en la sostenibilidad, como procesos de las cooperativas, no como proceso del CNR o desde los equipos técnicos externos. Como un proceso propio e interno de cada una de las formas de economía social, yo pienso que el momento es adecuado”.*⁴¹

A este respecto, se recomienda por parte de Cifras y Conceptos llevar a cabo ejercicios de apropiación de los modelos de negocio, así como de estrategias de sostenibilidad y gestión que permitan llegar al punto de equilibrio en el caso de los proyectos que aún no lo consiguen, el aumento de la capacidad productiva y alcanzar un margen de error coherente con la fluctuación de la economía. En esta misma línea, se resalta e invita a continuar, con la estrategia de balances de sostenibilidad con cada proyecto productivo con el fin de establecer el estado real de cada uno de ellos y las necesidades de acompañamiento de los mismos.

Por otro lado, se ha podido identificar que hay una brecha importante de acceso a los mercados por lo que se deben generar estrategias para que los productos resultados de los proyectos productivos puedan ser en efecto comercializados dando continuidad al orden lógico de las cadenas de valor. En este sentido, se recomienda fortalecer este componente en el proyecto de Formulación de Proyectos ya que si bien se identificaron documentos que dan cuenta de un esfuerzo significativo por promover la comercialización de productos, no se encontraron documentos que den cuenta de procesos estandarizados que le apunten a este objetivo, también es clave que en el momento que se esté dando la búsqueda de terrenos se pueda revisar la viabilidad de sacar productos del mismo.

Esta dificultad de acceso a los mercados, también se debe a externalidades de corte estructural y que salen de la misionalidad del PNUD como es el caso del mal estado de las vías terciarias en el país. El que las vías que comunican los

⁴¹ Verbalización extraída del ejercicio de entrevista realizado con un miembro del equipo de Comunes

lugares de la producción y los puntos de venta, no sean funcionales para todos los medios de transporte o su posibilidad de ser transitadas dependa del clima, es una brecha significativa para la compra, encarece los productos o hace inviable su comercialización y pone en riesgo el buen estado de los productos.

Respecto a estos retos de sostenibilidad relacionados con las dinámicas de los territorios, si bien se ha destacado la articulación entre actores como un aspecto positivo de la implementación del portafolio, seguir sumando aliados debe constituirse como una prioridad para la sostenibilidad. Este es el caso de las Secretarías de Desarrollo a niveles regionales y municipales, las Cámaras de Comercio y asociaciones gremiales que permitan esta dinamización necesaria en el acceso a mercados e incluso generación de nuevos negocios.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es la **sostenibilidad de los AETCR y el modelo de acompañamiento**, que también es materia de preocupación ya que aún cumplen un rol determinante en los procesos de reincorporación y dependen de decisiones por parte del Gobierno Nacional:

“Nosotros nos regimos por las normas que hay actualmente, y que esas normas, digamos especialmente el decreto que señala nuestra responsabilidad frente a los espacios, esa norma dice que hasta que el Gobierno Nacional disponga o estime mantener esos espacios (...) una decisión de Gobierno contraria pues haría que se acabe el convenio, se acabe el presupuesto para seguir apoyando esos espacios, y naturalmente pues nos corresponda liquidar todo lo que hay hasta el momento”⁴².

Esto implica un reto importante para el PNUD y para el sistema de Naciones Unidas en tanto los cambios bruscos en la implementación de la estrategia de reincorporación puede generar traumatismos y problemas de confianza en los y las excombatientes, las comunidades aledañas a los AETCR y los donantes. Es así como paralelo a la implementación de proyectos, se debe hacer un esfuerzo por posicionar la estrategia de reincorporación como un proceso acertado y que debe continuar siendo acompañado por el Gobierno Nacional apoyado en cooperación internacional.

En este sentido, resulta importante mencionar el proceso que se ha generado a partir de las condiciones de sostenibilidad que han surgido en la administración de los AETCR. En una primera instancia, resulta interesante encontrar que existió una clara armonización entre los actores involucrados para la creación de espacios comunes y seguros de convivencia dentro de los AETCR al punto que permitió generar un desarrollo de acorde a los enfoques territoriales de cada espacio y a las necesidades que cada uno tenía a partir de las particularidades del territorio. Para este caso, resulta enriquecedor conocer casos exitosos como en la Guajira o en el Guaviare donde las y los excombatientes, cuestionaron la sostenibilidad del espacio e incorporaron sus costumbres y modos de vivir a la intervención que se estaba realizando.

⁴² Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ARN

“Todo pues se hace sobre la base de sus costumbres de sus de sus modos de vivir no es lo mismo hacer una construcción en el Chocó que en Guajira ¿no? porque pues son cosas diferentes entonces digamos todo ese tipo de cosas se tuvieron en cuenta al momento de la construcción y de la administración de los espacios.”⁴³”

Por otro lado, en cuanto al proceso de formalización de los AETCR, es importante mencionar que existen esfuerzos interesantes por parte de las y los ex combatientes que deben resaltarse como insumos importantes para la continuidad de estos espacios en un largo plazo. En este caso, diferentes actores que fueron entrevistados resaltan que aunque en un primer acercamiento fue difícil romper el paradigma que tenían los actores en creer que no existían mayores insumos de ayuda por parte del Estado, este esfuerzo se fue haciendo visible y fue valorado ampliamente. Resulta interesante resaltar cómo las y los ex combatientes han empezado, muchos incluso de manera autónoma, un proceso de conservación de estos espacios, este es el caso de espacios como el de La Montañita, que fue adquirido por la cooperativa.

“Romper con los imaginarios es difícil, las comunidades tenían ideas establecidas con repulsión frente al Estado. Es decir, cambiar esa perspectiva fue retador, ya que la comunidad creía que el Estado no cumplía y era mentiroso. De esa misma manera, la sociedad civil, porque era difícil vender una política pública que beneficiaba a personas que hicieron daño en el conflicto.”⁴⁴”

En línea con el hallazgo anterior, se tiene que un aspecto clave de la sostenibilidad es el relacionamiento con las comunidades de acogida, aquellas que estaban en los territorios a los que llegaron los AETCR. En este sentido, se identificó que los esfuerzos realizados por el proyecto de apoyo a gestión de los espacios para llevar servicios públicos y articularse con los Gobiernos locales, impactó positivamente esta relación entre los espacios y la comunidad hasta el punto en que en algunos AETCR reciben en los centros de cuidado a menores de la comunidad de acogida como se identificó en el componente de PBF.

En cuanto al componente de formulación de proyectos productivos colectivos financiado por la Embajada de Noruega, se tiene que no hay una sostenibilidad a largo plazo del proyecto ya que la naturaleza del mismo implica que haya una fecha de terminación, esto dado que la cantidad de excombatientes que quiere tomar esta ruta de reincorporación es finita. Es importante mencionar, que el proyecto se esforzó por trabajar con las y los excombatientes reflexiones entorno a la sostenibilidad de cualquier tipo de proyecto productivo, ya que fue bajo el acompañamiento que recibieron, que adquirieron las herramientas básicas para avanzar con un proyecto productivo que se ajustara a las condiciones territoriales.

*“Eso ha sido un buen aporte porque no solo se trata de que quieres hacer como:
-no es que yo quiero hacer un panadería-*

⁴³ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ARN

⁴⁴ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con equipo ONU

-ok, pero mira si tienes a quien venderle el pan, y cuánto te vale traer la harina y si realmente tienes un mercado que supla- entonces cómo hacer un plan de negocio⁴⁵”.

En este sentido y como ya se mencionó anteriormente, se destaca como lección aprendida la posibilidad de haber trabajado en un inicio con las formas asociativas en los costos de la comercialización, y verificar la viabilidad de estas estrategias, paleando la dificultad de acceso a mercados que se ha mencionado anteriormente.

3.5. Género

El componente de género y cuidado es tal vez uno de los más llamativos del portafolio desde su planteamiento inicial, si bien en el proyecto de apoyo a la gestión de AETCR se considera que “por ser un proyecto operativo, no se analiza a profundidad los temas de género”⁴⁶, si fue un aspecto determinante en los demás componentes.

Como pilar de este enfoque, se implementó una identificación de patrones y necesidades como se pudo identificar en el documento de proyecto de PBF “este resultado se logrará gracias a la financiación de requerimientos prioritarios para cada iniciativa focalizada, el fortalecimiento de capacidades técnicas, de gestión, comercial y organizacional, asegurando una inclusión debida de los enfoques diferenciales y de género, con la participación de excombatientes, comunidades de acogida, y aliados institucionales y privados”⁴⁷.

Resulta relevante mencionar que este esfuerzo por la identificación de necesidades de las mujeres en los territorios, se convirtió en un **requisito en el componente de Formulación de proyectos, que en sus documentos de formulación tiene una ficha de género con aspectos territoriales y de paridad en el proyecto**, y que cada vez toma mayor relevancia tanto para el equipo formulador como para los integrantes de las formas asociativas.

El resultado de esto, fue un modelo de trabajo que buscó la reconfiguración de los roles de género de los y las excombatientes y el establecimiento de modelos de cuidado, que a su vez facilitarán procesos de toma de decisiones y participación activa en los procesos de manera igualitaria para las mujeres.

En este sentido, es clave entender las discrepancias entre las expectativas de las actividades a realizar por parte de las mujeres en proceso de reincorporación y a las que en efecto estaban teniendo acceso como resultado del “baby boom” después de la firma del acuerdo final:

⁴⁵ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con equipo ONU

⁴⁶ Recuperado del documento de proyecto, apartado design & appraisal quality assurance report

⁴⁷ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ARN

“Algo muy curioso es que cuando llegaron a los Espacios se esperaba de ellas que fueran una típica madre cuidadora cuando ellas eran mujeres fuertes, tenaces, que venían del monte”⁴⁸.

Este esfuerzo es reconocido por las personas beneficiarias de los proyectos del portafolio como se hizo evidente en las encuestas: **84,1% de los y las participantes consideran que el proyecto incentivó la participación e inclusión de las mujeres.** Otro hecho llamativo es que una desagregación por género de la pregunta permitió identificar que este porcentaje de respuesta es de 84,2% para los hombres y 84% para las mujeres. Una similitud en el ratio de respuesta que se identificó para todas las preguntas del componente de género.

Tabla 4. Está usted de acuerdo que para garantizar la participación equitativa en el proceso de reincorporación socioeconómica se requiere

		De acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	En desacuerdo
Replantear el rol del hombre en las relaciones del hogar	Hombre	87,5%	8,7%	3,8%
	Mujer	85,4%	10,4%	4,2%
La mujer tenga capacidad de tomar decisiones fuera del hogar	Hombre	89,1%	9,4%	1,5%
	Mujer	88,9%	8%	3,1%
La mujer puede participar en iniciativas colectivas y en la toma de decisiones políticas	Hombre	89,8%	9,4%	0,8%
	Mujer	88,5%	9,7%	1,7%
Promover la independencia económica de la mujer	Hombre	89,3%	10,2%	0,5%
	Mujer	85,4%	11,1%	3,5%

Fuente: elaboración propia

Por último, se pudo identificar que los esfuerzos en materia de género, así como los entregables de los mismos, se constituyen como un legado para la replicabilidad representado en productos como es el caso de las cartillas de reincorporación en clave de género producidas en el marco de la implementación del PBF⁴⁹ y que ya fueron utilizados en otros proyectos del portafolio.

⁴⁸ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

⁴⁹ Textos disponibles para consulta en:

<https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2019/08/HERRAMIENTAS%20PARA%20LA%20INCLUSI%20N%20DEL%20ENFOQUE%20DE%20GNERO%20EN%20PROCESOS%20DE%20REINCORPORACI%20N%20ECONMICA.pdf> y en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2019/08/estndares%20mnmios%20de%20cuidado%20en%20procesos%20de%20reincorporacin%20econmica%20final%20web.pdf?la=es&vs=5606>

“Hicimos un trabajo conjunto y creo que la línea de género de PNUD se vio fortalecida por el trabajo coordinado que se hizo con ONU mujeres y en término de cuidado que era el componente con UNICEF mayor participación. Se cumplieron todos los objetivos que era dinamizar el trabajo en 5 espacios de cuidado en el territorio, construimos un modelo de cuidado que se piensa el tema del reconocimiento, la reducción y la distribución de trabajo doméstico y de cuidado con poblaciones combatientes, entonces yo creo que hubo varios planes comunitarios de cuidado y hubo inversión directa de acciones y de beneficios directos de la población excombatiente”⁵⁰.

Finalmente, se pudo identificar que estas buenas prácticas fueron incorporadas en la implementación de los proyectos del Fondo Multidonante quienes empezaron a fortalecer su línea de género. Esto, además de ser una muestra de la capacidad articuladora del PNUD para la implementación de proyectos, se constituyó como un claro ejemplo de la apropiación de una lógica de portafolio.

3.6. Efectos catalíticos

Entendiendo los efectos catalíticos como las nuevas oportunidades resultado de la implementación de los proyectos y el liderazgo del PNUD, así como los procesos que esta intervención ayudó a agilizar; resulta importante mencionar que una de las garantías para la continuidad de los proyectos, según los actores alrededor de los mismos, tiene que ver con la articulación con planes y programas de alcance local y nacional y alianzas estratégicas que permitan la potencialización del desarrollo de los proyectos y la transmisión de aprendizajes significativos para la replicabilidad y el ajuste de los proyectos a las particularidades de cada contexto.

“lo catalítico (...) es poner también las cosas en marcha, es poder poner ideas en función, expectativas y funcionamiento y en que oportunidades van abriendo”⁵¹.

Frente a esto, uno de los principales hallazgos de la evaluación tiene que ver con que la intervención de los proyectos evaluados, especialmente aquellos que tienen que ver con los proyectos productivos, impactó positivamente en la forma como se estaban llevando los procesos en instancias como el CNR, que tenía evaluaciones represadas o proyectos aprobados que no habían dado inicio a su implementación. En este sentido se puede decir que el portafolio generó un potencial de cambio al materializar las acciones y procesos necesarios para que las y los ex combatientes formularan e implementaran sus proyectos productivos de una manera congruente con las capacidades de su forma asociativa.

En este caso, es importante destacar que un gran efecto fue la generación de espacios de producción, algunos a nivel de industrialización, en los AETCR gracias a

⁵⁰ Verbalización recuperada de entrevista con equipo ONU

⁵¹ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

la articulación adecuada de los proyectos evaluados, incluyendo el proyecto de apoyo a la gestión, y a la buena administración en todas las etapas.

“Hay espacios territoriales que no tienen ese nivel de industrialización, si así se puede llamar, pero uno ve que otros sí lo tienen. Les ponían el ejemplo de Pondores, de La Montañita donde las personas han querido seguir solos o sea uno les dio un capital semilla y ellos por ejemplo los de Montañita también construyeron unas cabañas para ecoturismo, entonces pues una ve esas ganas de realmente hacer su vida, de crear una nueva vida sin depender necesariamente de las ayudas que el Gobierno les dé.”⁵²

En este sentido y como un aspecto a trabajar, actores mencionaron que no era muy claro el rol con el cual el Estado, con el apoyo de diferentes instituciones con presencia local, podría aportar a los proyectos una vez la fase de formulación y apoyo por parte del PNUD fuera concluida. Esto se constituye como una acción de mejora en clave de efectos catalíticos entendiendo que estos pueden identificarse en la incorporación de nuevos actores o el fortalecimiento de capacidades del sector oficial, aspecto que no termina de ser claro para los actores consultados.

“Es importante una participación activa de las personas que hacen parte de la cooperativa, garantizar que estás personas que están en la cooperativa, permanezcan vinculadas en el tiempo, y esto se logra entendiendo también que no van a lograr necesariamente utilidades en el primer o segundo año. Tiene una curva de ascenso hasta que llega a un punto de equilibrio, y ya empieza a generar unas utilidades, el desarrollo a nivel territorial, unas acciones muy enmarcadas frente a las gestiones de las autoridades locales apuntando a temas de mejoramiento de malla vial, participación activa del sector privado en el marco de estos procesos (...) entonces una participación activa de diferentes actores también es necesario”⁵³.

Respecto a la implementación de los proyectos productivos, el rol del PNUD fue determinante en etapas tempranas. En este sentido, se destaca el impulso que le dieron las agencias implementadoras al arranque de los procesos por medio del cierre financiero, haciendo que los desembolsos de recursos por parte del CNR tuvieran mayor celeridad y así dar inicio a la implementación:

“siento que si fue muy oportuno para destrabar un proceso, digamos del país, que el país estaba aprendiendo como iba a ser la cosa, entonces fue oportuno para destrabar eso, en el momento justo, arrancando.”⁵⁴

Ahora bien, respecto a la generación de oportunidades, se ha encontrado que el modelo de acompañamiento técnico del PNUD ha generado que los beneficiarios del proyecto se motiven a acceder a educación superior como una estrategia de sostenibilidad y cualificación de sus proyectos. Adicional a esto, se encontró que los

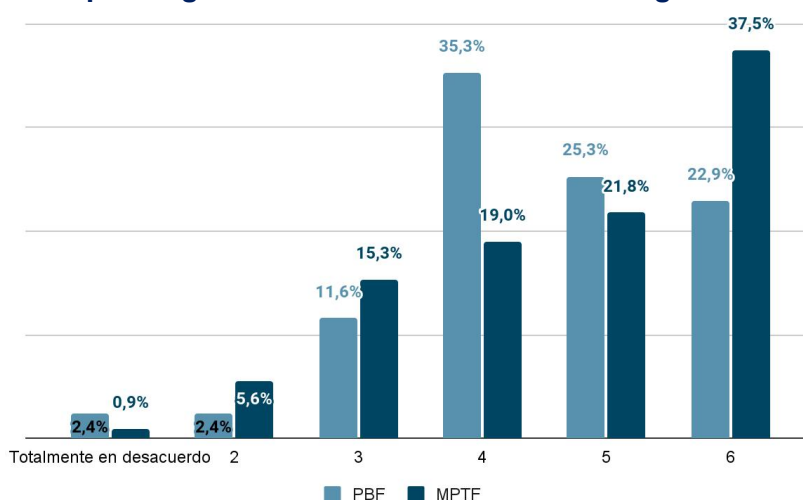
⁵² Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

⁵³ Verbalización recuperada de un ejercicio de entrevista a equipo ARN

⁵⁴ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

beneficiarios consideran que sus proyectos productivos pueden generar nuevas alternativas de negocio.

Gráfica 8. En una escala de 1 a 6 donde 1 está totalmente en desacuerdo y 6 totalmente de acuerdo. ¿Qué tan de acuerdo está usted con que el proyecto puede generar nuevas alternativas de negocio?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Finalmente, se tiene que la implementación del portafolio de reincorporación generó efectos catalíticos de manera casi permanente, al menos en los componentes evaluados, ya que en todo momento se mantuvo un modelo de identificación de oportunidades y articulación con distintos actores para impulsar iniciativas.

3.7. Sensibilidad al conflicto

Se entiende que la sensibilidad al conflicto pasa por la implementación de un enfoque transversal de derechos humanos “procurando la transformación de las relaciones de poder al interior de su organización y por supuesto desde su organización para con las comunidades aledañas, esto fundamentados en el concepto de la dignidad humana y el valor de los reincorporados como sujetos y miembros de la sociedad”⁵⁵.

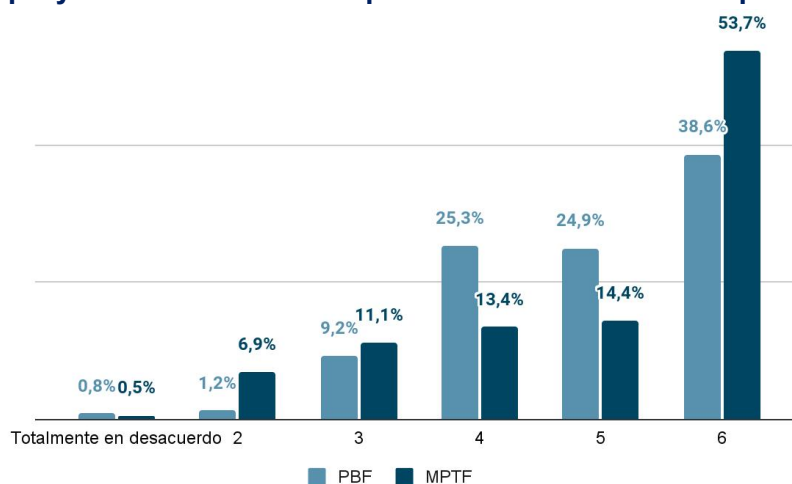
Para esta implementación, uno de los aspectos clave del portafolio en la sensibilidad al conflicto es la capacidad que se debía tener de hacer monitoreo del contexto y llevar a cabo un sistema de aseguramiento para evitar impactos no intencionales. Si bien en los documentos consultados no se identificó que este monitoreo se estuviera llevando a cabo sistemáticamente, si es posible identificar que el proyecto de acompañamiento a la administración de los AETCR hizo seguimientos periódicos a los temas de seguridad y acompañó la movilización de excombatientes cuando fue necesario.

Se tiene entonces que la sensibilidad al conflicto se incorporó en forma de enfoque territorial e identificación de riesgos como se puede identificar a continuación:

⁵⁵ Extraído del modelo de diagnóstico social y ambiental del proyecto de apoyo a la gestión de los AETCR

“Yo no tengo tan identificado esa forma de sensibilización pero lo cierto es que si hay un ejercicio de alistamiento, de aproximación inicial a las comunidades y a las personas en reincorporación, pero más que al conflicto a la dinámica de la reincorporación y la importancia que tienen los procesos en tal proyecto.”⁵⁶

Gráfica 9. ¿Qué tan de acuerdo está usted con que la implementación de estos proyectos comunitarios aporta a la construcción de paz?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Finalmente, vale mencionar que durante el desarrollo de la consultoría, se presentaron eventos como el paro armado, amenazas contra la vida de los y las excombatientes, la movilización del AETCR del Yarí al Doncello (Caquetá), enfrentamientos, hostigamientos y atentados en Arauca que implicaron incluso el retiro provisional del equipo de PNUD y el aumento de homicidios a excombatientes.

A este respecto, una nota de la Misión de Verificación de la ONU⁵⁷ expresó preocupación entendiendo que la violencia contra los y las excombatientes se constituye como la mayor amenaza para la reincorporación y destacó que 59% de los excombatientes acreditados están participando de la implementación de proyectos productivos, por lo que se deben redoblar los esfuerzos que sean posibles para garantizar la vida y la integridad de los y las excombatientes así como rodear sus iniciativas de tránsito a la vida civil.

En cuanto a la sensibilidad al conflicto como resultado de la intervención en la formulación de proyectos productivos, es sumamente valioso rescatar que en todo momento de la formulación se generó una cadena de participación entre los actores lo cual facilitó tanto el acceso a la información de una manera veraz, como la generación de espacios que contribuyeron a la sensibilización del proceso de reincorporación. A este aspecto, es posible rescatar que fue gracias al enfoque comunitario, que las y los

⁵⁶ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ARN

⁵⁷ Noticias ONU (enero, 2022). La violencia contra excombatientes en Colombia sigue siendo la mayor amenaza para su transición a la vida civil. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/01/1502572>

ex combatientes generaron espacios dinámicos para entender el contexto en el que se encontraban y generar una sensibilización misma a lo que fue el conflicto.

“Creo que ese acompañamiento ha sido muy importante, también el enfoque comunitario que tienen los proyectos me parece que es clave porque el tema de aceptación y recepción, de las personas reincorporados que no solo es generación de ingresos, entonces creo que meterle el enfoque comunitario ha sido clave.”⁵⁸

Finalmente, puede afirmarse que además de la aplicación del enfoque territorial, tan presente en los cuatro proyectos evaluados, la destinación de fondos para la reubicación en el proyecto de apoyo a gestión, da cuenta de un conocimiento del contexto y una apertura al bienestar de los y las excombatientes que debe resaltarse.

3.8. Coherencia

En relación con la participación de las partes en el diseño e implementación de estrategias del portafolio de reincorporación, es importante establecer que existió una buena coordinación entre agencias de Naciones Unidas (PNUD, OIM, UNICEF y ONU Mujeres principalmente) así como la ARN como representante del Estado, lo que permitió tener una armonía entre los proyectos formulados, las expectativas de los actores y lo que finalmente se implementó.

“Este proyecto tuvo participación desde la escala local, los comités de impulso, que era como se denominaban hasta el comité técnico, y el comité electivo, en cada una de las instancias, se tiene participación y yo creo que esto sin duda permitió que el proceso fuera participativo, tuviera coherencia entre lo formulado y lo ejecutado, cierto, pero además también se pudiera hacer un ejercicio de seguimiento muy juicioso”⁵⁹.

“La ARN es el actor con el que más nosotros tenemos relación pero alrededor de esto hay alcaldía, gobernaciones (...) hay sitios que son resguardos indígenas, hay sitios que son afros en fin entonces digamos con todas las comunidades en general, pues por supuesto con todas las dificultades (...) la relación es buena, ha sido buena y hasta donde el Gobierno ha podido se les ha dado”⁶⁰.

Así pues, los proyectos evaluados tuvieron coherencia interna entendiendo que lo que se planteó en un principio corresponde con lo que en efecto se ejecutó y coherencia externa, lo que se pudo evidenciar en que la implementación de cada uno de ellos tuvo componentes de los otros, generando una estrategia de gestión integral que sin duda se compone como la gran buena práctica del portafolio de reincorporación.

En este sentido, es importante recordar que como se mencionó al inicio, los proyectos no se implementan de forma lineal en el tiempo ni en territorios separados. Al contrario,

⁵⁸ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a donante

⁵⁹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo CNR

⁶⁰ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ONU

muchos han tenido una implementación paralela en tiempos y 41% de los proyectos productivos se llevaron a cabo en municipios con presencia tanto del Fondo Multidonante como del PBF. Esta implementación paralela, lleva a retos de articulación que fueron aprovechados por el PNUD en su ejercicio de liderazgo como una oportunidad de sumar esfuerzos. Con respecto a la formulación de proyectos productivos, en esencia uno de los principales hallazgos que vale la pena mencionar es que fue gracias al enfoque comunitario, que se permitió un mayor diálogo y consenso entre las partes involucradas.

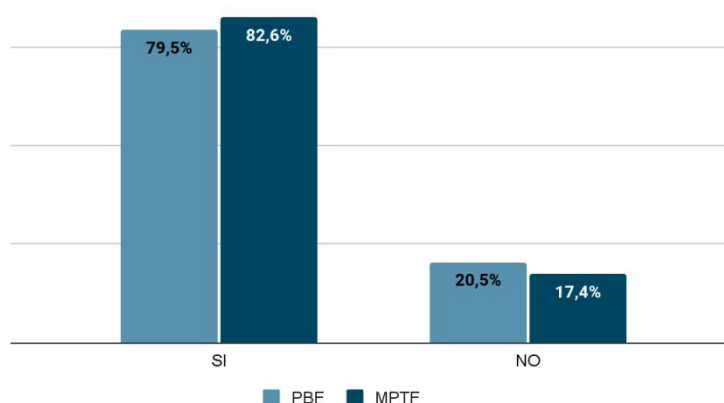
Finalmente, se puede decir que esta coherencia se traduce en la percepción de confianza hacia el PNUD y de liderazgo por parte de la agencia, que fue manifestada por los actores consultados.

Por otro lado, frente a la administración de los AETCR, resulta conveniente mencionar en el marco de la coherencia interna que aunque se reconocieron diferentes factores que pudieron entorpecer la administración adecuada de los recursos o la instalación de servicios de saneamiento como el acceso al agua potable, existió una buena coordinación entre las instituciones y los actores relevantes dentro de los espacios, generando soluciones a corto plazo.

“Hubo dificultades en donde tuvieron que cambiar las sedes de los AETCR y esos cambios tenían efectos de seguridad desde el punto de vista de que el proyecto productivo donde estaban era no sé un piso térmico tal y ahora adónde están es otro. Entonces ha sido una integración de varios frentes para abordar los constantes cambios e imprevistos pero creo que ha sido muy buena la integración.”⁶¹

Este modelo de coherencia por el que han velado los proyectos del portafolio, se ha evidenciado en la percepción de los beneficiarios de los proyectos del Fondo Multidonante y PBF como se ve a continuación:

Gráfica 10. ¿ La manera como el PNUD se alinea con los objetivos del proyecto es clara?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

⁶¹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ONU

Se puede concluir entonces que una de las claves de la correspondencia entre lo planteado y lo ejecutado, tiene que ver con el modelo de intervención y articulación que fue priorizado por el PNUD y se hace evidente en los cuatro proyectos evaluados.

3.9. Medio ambiente

La documentación analizada en el desarrollo de la consultoría permitió identificar que durante el acompañamiento en la formulación de estrategias y proyectos, se incluyó la socialización de temáticas como la coexistencia con el medio ambiente y sobre cómo el proyecto productivo debe desarrollarse orgánicamente con las características propias del territorio como un componente esencial para la reincorporación.

“Los famosos retro ambientes para la paz y clima para la paz creo que son muy buenos y es un ejemplo de la incorporación respetuosa al medio ambiente que vale la pena fortalecer y rescatar (...) además tiene un enfoque comunitario en el sentido que involucra no solo excombatientes sino de las comunidades en algunos lugares muy concretos como la Macarena, como Sumapaz”⁶².

Durante la evaluación, **fue posible identificar las acciones de verificación de mitigación de riesgos ambientales en el proceso de asistencia técnica que han venido desarrollando las agencias de cooperación internacional, en el componente de formulación de proyectos productivos colectivos, los proyectos de Entornos del Fondo Multidonante y en el apoyo a la administración de AETCR.** Un ejemplo de estos es la participación de ingenieros que propusieron mecanismos para fortalecer las capacidades de los reincorporados en satisfacer los requisitos ambientales para establecer el certificado de uso del suelo, el uso sostenible de recursos y articular los espacios para optimizar desechos y recursos. Otra evidencia es la encontrada en el protocolo de gestión de riesgos de este mismo componente que anuncia la aplicación de los Estándares Sociales y Ambientales del PNUD como una estrategia para reforzar la sostenibilidad ambiental.

Frente a este y otros enfoques especializados, es posible entender que fue un valor agregado al momento de la formulación de los proyectos productivos como fue el caso del enfoque de género, como un marco transversal a la coherencia del proyecto y no como un requisito de formulación a tener en cuenta.

⁶² Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo de Entornos Productivos.

4. Buenas prácticas

La evaluación llevada a cabo por Cifras y Conceptos de cuatro (4) de los proyectos del portafolio de reincorporación arrojó un balance positivo y permitió identificar buenas prácticas para la replicabilidad. Una de estas es la **adaptabilidad y flexibilidad que demostró el PNUD en la implementación de los proyectos**, lo que se tradujo en la posibilidad de solucionar problemas administrativos como la contratación de proveedores en territorio en el caso del apoyo a la administración de los AETCR; y la capacidad de articular la operación y ajustarla a las particularidades de los proyectos productivos lo que se aplicó en los componentes de PBF y del Fondo Multidonante.

Para el componente de formulación de proyectos, esta flexibilidad se vio representada en esfuerzos técnicos que lograron reconciliar las expectativas de las cooperativas y la viabilidad de los negocios. Esto llevó a un estadio de maduración evidente de los proyectos formulados, encontrando una transición de proyectos de vocación netamente rural a proyectos de vocación más urbana como en el caso de las iniciativas de cervezas artesanales y ladrillos.

Finalmente y de manera transversal en el portafolio, esa flexibilidad del PNUD permitió llevar a cabo estrategias de adaptabilidad en el marco de la pandemia como la inversión en internet satelital para la asistencia remota.

Respecto a la aplicación de enfoques diferenciales, se encontró que **la apuesta de género y enfoque de cuidado**, además de ser una buena práctica se constituyó como un efecto catalítico ya que las estrategias que funcionaron en PBF fueron replicadas en otros proyectos del portafolio.

Los dos puntos mencionados guardan relación con una práctica importante dentro del portafolio que es la articulación de acciones entre los proyectos. Como ya se ha mencionado durante el informe, los proyectos evaluados se implementaron en territorios y tiempos en ocasiones coincidentes, coyuntura que fue aprovechada para la identificación de oportunidades para la optimización de los recursos.

Este es uno de los hallazgos más relevantes de la consultoría, se puede evidenciar claramente, tanto en los documentos de proyecto como en el análisis de información primaria, que **las buenas prácticas de un proyecto impactan directamente la implementación y los resultados de los demás, generando una suerte de efecto catalítico en la intervención**, una forma de ejecución que sin duda debe ser conservada y replicada, y que da cuenta del éxito de la lógica de portafolio por encima de la ejecución proyectos separados.

Por otro lado, se destaca el modelo de acompañamiento técnico y administrativo que fortaleció las capacidades a nivel local y promovió los efectos catalíticos:

“el área administrativa casi siempre en las cooperativas y asociaciones las componen personas externas, externas llámense profesionales (...) algunos de ellos, se han



encargado digamos de reforzar el trabajo que nosotros como asistentes técnicos hacemos, y ¿Qué es? No quedarse ellos con el trabajo, no quedarse ellos con el conocimiento sino transferirlo a otras personas, entonces muchas personas en procesos de reincorporación o comunidad se han inclinado por ejemplo a estudiar contaduría para hacerse cargo del área administrativa de su cooperativa, de su proyecto cooperativo, eso es muy bueno, igual que en la parte productiva, entonces no, que entonces yo quiero ser agrónomo para no pagarle a un tercero sino, o hacerlo directamente en mi proyecto.”⁶³

En este sentido, si bien **se destaca el acompañamiento técnico como un aspecto que se tradujo en el fortalecimiento de capacidades de las personas beneficiarias**, es importante hacer un ejercicio de identificación de los proyectos en los que aún hay brechas de conocimiento en lo administrativo y comercial con el fin de apoyar a la sostenibilidad de los proyectos productivos.

⁶³ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

5. Retos y recomendaciones

- Desde un enfoque general del portafolio, es posible determinar que uno de los retos identificados es la necesidad de tener **estrategias de fortalecimiento institucional permanente, dirigidas al Gobierno nacional y a los actores institucionales relevantes en los territorios**. Una estrategia de acompañamiento en este sentido, generaría que la capacidad instalada resultante de la implementación de los proyectos sea aprovechada por un periodo prolongado en el tiempo.
- Si bien la interlocución en los territorios con los y las excombatientes es un aspecto a destacar en el núcleo común de la implementación de los proyectos evaluados, un análisis de fuentes secundarias identificó que en un estadio más programático y de toma de decisión, sigue habiendo una distancia significativa entre cooperación internacional y Comunes, ya que las relaciones se trabajan directamente desde la ARN y el CNR. En este sentido, se recomienda **fortalecer la participación de Comunes en el trabajo interinstitucional lo que se presume que además de facilitar la apropiación de los proyectos, generará procesos relacionales que aumentarán los índices de confianza en las intervenciones del sistema**.
- En términos de articulación, una de las acciones de mejora más relevantes es la **coordinación interagencial en el sistema de Naciones Unidas en el inicio de los proyectos**. Si bien el diálogo entre las agencias en terreno es un aspecto positivo, aún hay aspectos por mejorar como llevar a cabo los desembolsos al tiempo y que una vez dispuesta la logística en territorio, los equipos puedan llegar en simultánea y empezar a ejecutar procesos a la par. Esto se traduciría casi de manera inmediata en el aumento de la confianza por parte de los beneficiarios y los donantes que ven una ejecución de recursos ordenada y articulada.
- Respecto a los temas de seguridad antes mencionados, se recomienda llevar a cabo una **estrategia de identificación de riesgos en los territorios con indicadores** ajustados a la realidad de los proyectos evaluados (y del portafolio en general), que permitan hacer un seguimiento periódico del recrudecimiento (o no) de la violencia en las zonas aledañas a los AETCR y así facilitar un proceso de toma de decisiones pertinente y oportuno.
- Otro de los aspectos sobre los que vale la pena trabajar en acciones de mejora, es la **incorporación de enfoques diferenciales de pertenencia étnica en el trabajo interinstitucional**. Si bien se pudo identificar que los proyectos tienen en cuenta las dinámicas territoriales por lo que en consecuencia se puede decir que hay unos componentes étnicos presentes desde el momento de la formulación, las entrevistas con los expertos consultados dejaron en evidencia que aún hay que fortalecer estos aspectos para que sean tenidos en cuenta de una manera más activa. Esto puede implementarse mediante mejoras como la

implementación de indicadores con enfoque étnico y acciones afirmativas desde lo étnico más allá del enfoque territorial que actualmente se implementa.

- Respecto al componente de género y entendiendo este como uno de los que mejores ejemplos de buenas prácticas arroja, **se recomienda que los instrumentos y cartillas resultantes de la implementación de los proyectos estén en constante revisión y actualización permitiendo potencializar su impacto** y adaptabilidad para la utilización en otros proyectos. En esta misma línea, se sugiere realizar evaluaciones periódicas que permitan identificar si hay una sostenibilidad en los cambios de actitudes y percepciones que se hicieron evidentes en el desarrollo de esta evaluación.
- Respecto a los proyectos productivos colectivos y en aras de promover la sostenibilidad, **se recomienda apostarle a la profesionalización de las áreas administrativas de las cooperativas**. Es esencial tener conocimientos sólidos sobre dinámicas administrativas y comerciales que aporten al sostenimiento empresarial y el equilibrio económico. A este respecto, se destaca que se han transmitido capacidades para educar financieramente las decisiones de las asociaciones y esto promueve dinámicas empresariales sostenibles. La capacitación en habilidades productivas, técnicas y logísticas ha sido la columna vertebral de la metodología, pero aún sigue habiendo una sensación de “dependencia técnica” que es importante subsanar.
- Otra acción a adelantar en materia de sostenibilidad es **promover y acompañar los balances de sostenibilidad de los proyectos productivos** que permitan despejar las dudas respecto a la capacidad de continuar sin ayuda de terceros, el punto de equilibrio del proyecto e identificar estrategias para la diversificación de ingresos.
- Sobre la formulación de proyectos, si bien ningún proyecto formulado ha sido rechazado, no todos los proyectos aprobados llegan a ser implementados. En este sentido, se recomienda **fortalecer las instancias intermedias de seguimiento a los proyectos aprobados para que puedan dar inicio**, o trabajar de la mano con la ARN en sus capacidades administrativas garantizando así la participación de los y las excombatientes en estrategias de reincorporación acordes a sus capacidades y expectativas.

6. Aportes del portafolio a los ODS

En cuanto a la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la cartera de reincorporación del PNUD, es posible establecer que en general los proyectos productivos tuvieron en cuenta a partir del proceso de formulación, oportunidades para generar herramientas e ideas sobre un desarrollo sostenible. Sin embargo, los actores entrevistados han logrado identificar que existe un potencial en generar mejores prácticas en el enfoque a estos objetivos ya que en el momento de formulación de proyectos, pudo haber un fortalecimiento más adecuado hacia temas de sostenibilidad a mediano y largo plazo.

De una manera tradicional e identificando las acciones llevadas a cabo en el marco del desarrollo de los proyectos se puede afirmar sin lugar a dudas, todos los proyectos de la cartera contribuyen directamente al logro del Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones fuertes, específicamente las metas:

- 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
- 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos
- 16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada
- 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
- 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
- 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
- 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
- 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible

Adicional a esto, se identificó que el portafolio tiene acciones relevantes que impactan de manera directa los objetivos número 5: igualdad de género y número 10: reducción de las desigualdades, entre otras.

Es importante tener en cuenta que tanto las buenas prácticas como las lecciones sobre la articulación interinstitucional y el trabajo administrativo hacen que uno de los legados del portafolio sea la capacidad instalada para la replicabilidad constituyéndose como una de las contribuciones más grandes y de mayor impacto.