

Evaluación Cartera de Reincorporación

Informe de Lecciones y hallazgos



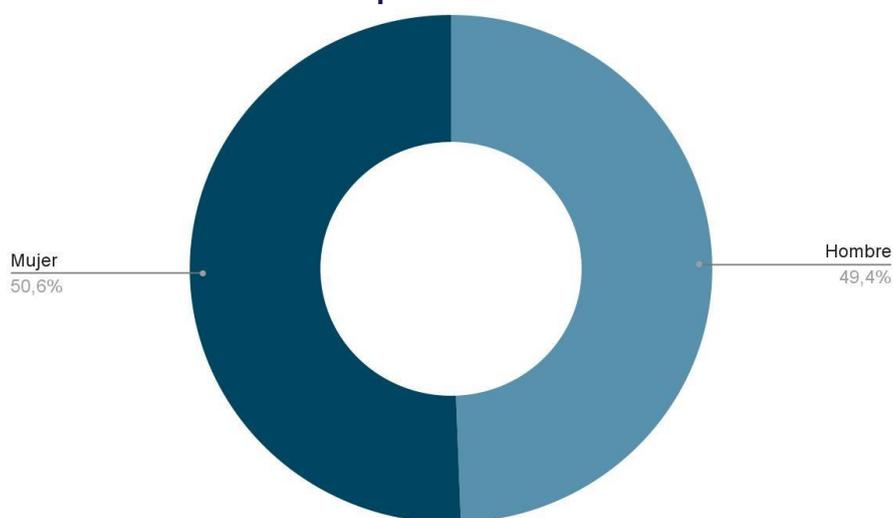
1. Reincorporación comunitaria con enfoque de género y cuidado en el marco del proyecto PBF: Estrategia de reincorporación socioeconómica de excombatientes de las Farc-EP con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional.

1.1. Hallazgos y conclusiones

Según el documento de proyecto de PBF, el proyecto se enmarca en la implementación del Acuerdo de Paz y durante el proceso de formulación, “la propuesta fue concebida y diseñada de manera colaborativa entre las Naciones Unidas (Misión de Verificación, Oficina del Coordinador Residente, PNUD, UNICEF y ONU Mujeres), el Gobierno de Colombia (la Oficina del Alto Consejero para el Postconflicto y la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) y representantes del componente Farc-EP del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)¹” lo cual ya pone en evidencia un relacionamiento entre actores que robustecería la intervención.

Para este componente se encuestaron miembros de las comunidades de acogida, excombatientes y una categoría de representantes legales o voceros de los proyectos productivos que hacen parte de la intervención. A este respecto se encuentra que 3,6% de los encuestados son voceros de las entidades, 74,7% son excombatientes y 21,7% son miembros de la comunidad de acogida. Respecto a la distribución por sexo del total de los encuestados se tiene la representación evidente en la siguiente gráfica:

Gráfica 2. Distribución por sexo de los encuestados PBF



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Esta representación de las encuestas guarda coherencia con las cifras de intervención del proyecto entendiendo que en el universo de la intervención también se tiene una participación más alta de mujeres sin que esta diferencia sea estadísticamente representativa. A este respecto es importante destacar que una de las grandes apuestas del componente es el trabajo con enfoque de género y en economía del cuidado dando como resultado un legado que fue aprovechado por otros componentes de la cartera como se explicará más adelante.

Sobre la distribución etárea, se tiene que hay un 35,7% de los encuestados que tienen de 36 a 45 años y un 29,7% de encuestados que tienen de 26 a 35 años siendo estas las franjas etáreas con mayor participación, lo que guarda una relación directa con las edades con mayor

participación en el sector productivo.

A continuación se presentan los hallazgos más relevantes por cada uno de los criterios de evaluación:

¹ Información recuperada del documento de proyecto facilitado por el PNUD para el desarrollo de la consultoría

1.1.1. Pertinencia

Frente a la capacidad que tuvo el PNUD para dar respuesta a las necesidades identificadas en las actividades realizadas en el marco del proyecto de PBF, 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 las comunidades aledañas lo que se tradujo en percepciones como las que se presentan a continuación:

Tabla 3. ¿En una escala de 1 a 6 donde 1 es Muy Mala y 6 Muy Buena ¿Cómo califica los siguientes aspectos que le han brindado por su participación en el proyecto?

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

Fuente: elaboración propia

Como se puede ver en la tabla 2, la mayoría porcentual en los valores más altos de la escala da cuenta de una percepción positiva sobre la capacitación y asesoría técnica recibida (66,7%), el acompañamiento a lo largo del proyecto (70,3%), las mejoras en el sistema productivo (62,2%) y las herramientas para solucionar dificultades en el proyecto (65,8%). Sin embargo, vale la pena mencionar que en los componentes de capacitaciones y asesoría técnica así como de mejoras en el sistema productivo hay un porcentaje importante de personas que consideran que estos servicios no han sido buenos.

Esto se puede explicar teniendo en cuenta aspectos mencionados por los y las encuestadas quienes han mencionado que si bien los componentes de formación han sido fundamentales a la hora de la implementación del proyecto, aún hay un componente de fortalecimiento de capacidades por trabajar con los beneficiarios en lo que respecta a temas financieros y administrativos. De trabajarse este aspecto, podría disminuir la sensación de dependencia de las agencias implementadoras por parte de los y las excombatientes y demás personas trabajando en los proyectos productivos ya que algunos de los aspectos relevantes del acompañamiento, como es la asesoría y acompañamiento administrativo, podría ser cubierto por los mismos beneficiarios.

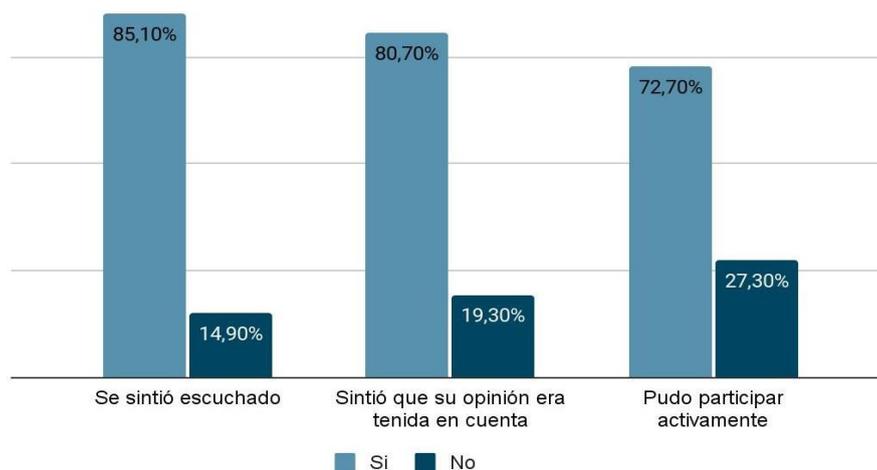
Otro de los componentes clave de la pertinencia tiene que ver con la capacidad que tuvo el PNUD para leer el contexto y adaptar las intervenciones al mismo:

“(…) en ese sentido no tenía muchísima experiencia de trabajo en Colombia y tuvo que construirla y adaptarse un poquito al concepto que deriva del acuerdo, veo que lo hizo bastante bien, lo hicimos, y lo sigue haciendo de manera bastante efectiva, como lección aprendida tal vez podríamos decir que ha sabido llenar algunos vacíos en relación sobre todo a la parte de arranque de la parte de reincorporación cuando todavía no era tan fácil

definir los mecanismos para iniciar la fase de implementación, creo que necesitaban alguien que ayudara en el proceso de formulación, de implementación de los proyectos productivos y en ese sentido creo que el rol del PNUD ha sido esencial”²

Esta flexibilidad impactó positivamente en la percepción de mejoría por parte de los participantes, el **64% de los y las encuestadas mencionaron que después del acompañamiento que ha brindado PNUD su proyecto mejoró y el 85,8% mencionó que califica la intervención de PNUD como buena**. Otro impacto positivo tiene que ver con la percepción de escucha y participación activa sobre lo que se encontró en las encuestas que:

Gráfico 3. Durante la gestión e implementación del proyecto el encuestado:



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Es así como esta respuesta técnica y flexible para con las necesidades de los proyectos se constituye sin duda como una buena práctica tanto del componente como de la cartera de proyectos implementada por el PNUD.

1.1.2. Eficiencia

Con respecto a la capacidad que tuvo el PNUD de cumplir las metas con los recursos asignados, se tiene que para mayo de 2021, los proyectos productivos apoyados representaban un total de 1.031 beneficiarios con un 43% de participación de mujeres, un número importante que da cuenta de los esfuerzos del proyecto de PBF para incorporar a esta población, aún más si se tiene en cuenta que el número de mujeres excombatientes es menor al 30%. Respecto a los niños, niñas y adolescentes que participan en actividades de cuidado integral se tiene que 452 beneficiarios y 328 mujeres participando de pilotos de cuidado, un 70% del total de mujeres beneficiarias³.

Este último número es muy interesante ya que da cuenta de una alta receptividad de esta población para participar en las actividades de cuidado que sin duda resultan ser unas de las más relevantes del proyecto.

² Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff de Naciones Unidas

³ Información recuperada de los informes de monitoreo facilitados por el PNUD

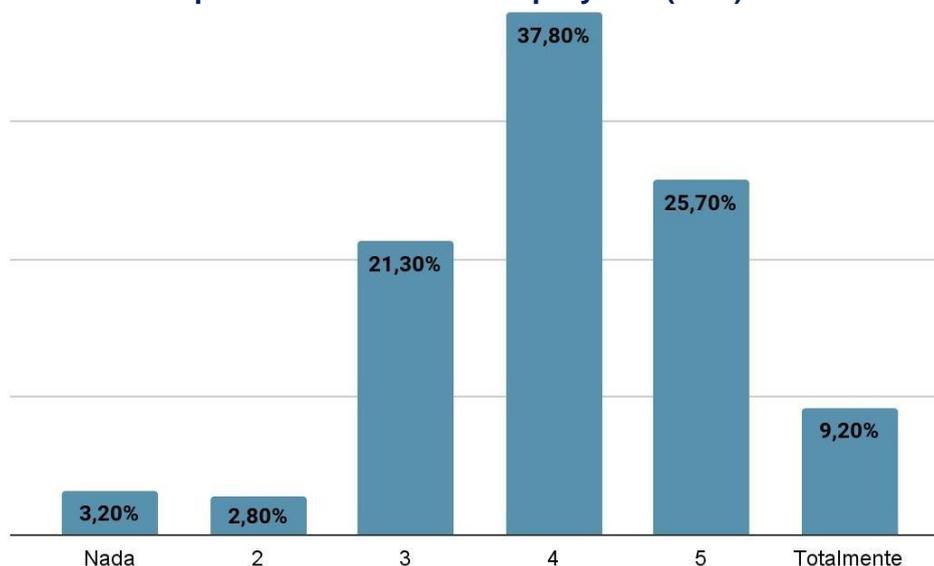
Uno de los aspectos destacados en el desarrollo de las entrevistas tiene que ver con la experiencia del PNUD y la relevancia que esta tiene en la eficiencia de la destinación y utilización de los recursos como se puede ver a continuación:

“esa conexión entre lo técnico y el uso adecuado(sic) de los recursos les permite incluso ser eficientes en un contexto tan difícil como fue en el que se implementó este proyecto⁴”.

Una oportunidad de mejora en este sentido, tanto para los entrevistados miembros de organizaciones como la percepción de la comunidad, tiene que ver con el peso porcentual que tiene el gasto burocrático y administrativo comparado con la destinación final de los recursos financieros en el territorio. Según algunos de los entrevistados, una percepción de destinación de dineros muy alta en temas administrativos en gastos de talento humano repercute negativamente en la confianza de los beneficiarios y los donantes. Por otro lado, se pudo establecer que una mejor coordinación interagencial podría aumentar esta percepción de eficiencia al llevarse a cabo la ejecución de recursos de manera más cohesionada.

Respecto a la calificación que dan los actores a la forma como se organizaron y manejaron los recursos, resulta interesante que la calificación obtenida por parte de los beneficiarios de PBF tiene altos niveles de aceptación. Esto indica que, la conexión que resaltan los actores entrevistados entre el acompañamiento técnico y el uso adecuado de los recursos, generó un desarrollo que proporcionó la ejecución a fondo de las actividades establecidas de una manera oportuna y resiliente.

Gráfica 4. En una escala de 1 a 6, siendo 1 la calificación más baja y 6 la más alta ¿Cómo califica la inversión de los recursos económicos o insumos que ha recibido para el desarrollo de su proyecto (PBF)?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

En los distintos momentos de la evaluación se ha destacado una destinación eficiente de los recursos, lo que impacta positivamente en la aceptación de PBF. Sobre esto, se encontró

⁴ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a donante

que 73% de las personas encuestadas consideró que se dio una adecuada distribución de recursos económicos para temas de talento humano y 77% considera lo mismo respecto al recurso destinado a insumos. Sin embargo, se hace pertinente mencionar que en el proceso de entrevistas, miembros externos a Naciones Unidas mencionaron que la destinación presupuestal es muy alta para gastos burocráticos constituyéndose esto como una oportunidad de mejora.

1.1.3. Eficacia

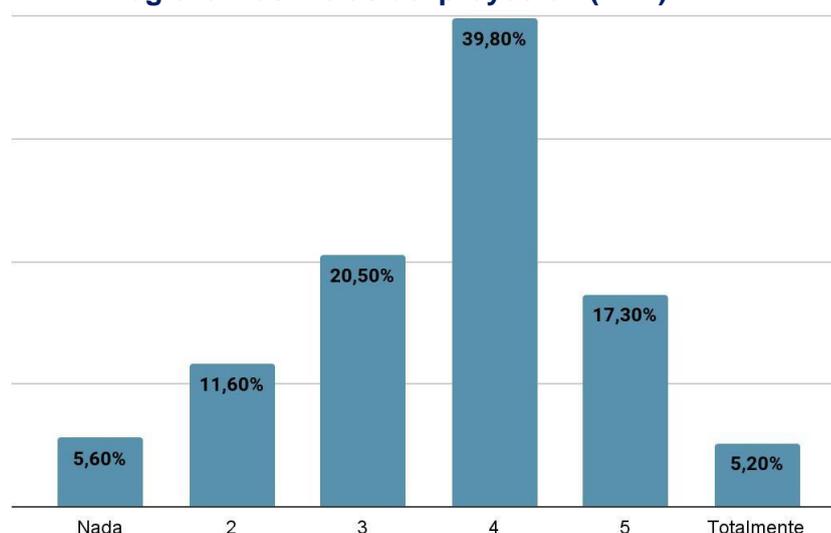
En términos de eficacia, los entrevistados coinciden en que se cumplieron los objetivos del proyecto PBF y que además se generaron aprendizajes en el proceso como en el caso que se presenta a continuación:

“hubo inversión directa de acciones y de beneficios directos de la población excombatiente, que creo que también fue un aprendizaje de la forma de trabajar con Farc-EP ¿No?, que es esa necesidad y demanda concreta que siempre tienen de tangibles, y de ser ellos una voz participante para la consulta, o sea no son beneficiarios, son participantes del proceso”⁵

Es de resaltar frente a esto que para identificar la mejor forma de trabajar con la población objetivo, fue necesario desarrollar primero una estrategia de trabajo interagencial con el fin de lograr tiempos y metodologías de trabajo complementarias, aportando así en conjunto al cumplimiento de metas de todas las agencias. A este respecto, se encontró en las encuestas que 64,3% de las personas encuestadas consideran que los actores que se encuentran participando en los proyectos están articulados.

En lo que respecta a las metas de los proyectos productivos, se preguntó a los participantes de las encuestas en qué medida se cumplieron los objetivos del proyecto encontrando la siguiente información:

Gráfica 5. En una escala de 1 a 6 donde 1 es nada y 6 totalmente ¿En qué medida se lograron las metas del proyecto? (PBF)



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

⁵ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

Como se muestra en la gráfica 4, un alto porcentaje de personas considera que se lograron las metas del proyecto en buena medida. Respecto a las metas que no se consiguieron es válido considerar opiniones como la que se presenta a continuación:

“hay proyectos en donde sí se logró realizar todo, otros no, yo creo que hay varias razones (...) creo que tenemos que trabajar más profundamente en la tecnología y en las acciones y en las actividades que se deban plantear para poder alcanzar las acciones propias del proyecto, contar con un plan de asistencia que tenga muy claras cuáles son las actividades de lo organizacional en función del producto, del proyecto como tal, de la línea productiva como tal y luego el proceso de comercialización; básicamente pues porque en territorio hubo también unas dificultades”⁶.

Se puede concluir entonces, que si bien hay un buen nivel de satisfacción respecto al cumplimiento de metas, es importante fortalecer modelos que permitan tener en cuenta las particularidades de los territorios para la implementación de los proyectos y para el proceso de seguimiento. Por último, en este punto es fundamental mencionar que la implementación de los proyectos se vio afectada en gran medida por externalidades como la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la Covid-19, los problemas de orden público en los territorios y amenazas directas contra la vida de excombatientes.

1.1.4. Sostenibilidad

Como resultados de la intervención, los actores entrevistados mencionan que su mayor preocupación tiene que ver con la sostenibilidad de los proyectos y de los entornos productivos a largo plazo. Aunque los actores consultados hacen la salvedad que en la etapa de formulación hizo falta énfasis en el proceso de concertación para que los proyectos tuvieran clara una proyección a futuro y un impacto de más rápido alcance. Es de aclarar que este proceso de concertación y acompañamiento se dio una vez los proyectos estaban en fase de implementación.

“..Lo que pasa después de estos 12 meses, todavía es un gran reto a trabajar en este tipo de proyectos, sobre todo para que los beneficiarios no se sientan abandonados, sino que sientan que realmente tienen la capacidad para continuar solos.”⁷

Sobre esta percepción de “continuar solos” a la que hace referencia la verbalización anterior, si bien se considera que la asistencia técnica ofrecida por PNUD fue de utilidad para los agentes en el proceso de reincorporación y se realizó un esfuerzo considerable en el proceso de reconciliación el cual se puede evidenciar en el número de casos de proyectos productivos exitosos donde la comunidad se vio involucrada, existe una preocupación latente por la sostenibilidad de estos en el tiempo una vez la intervención de cooperación internacional haya finalizado.

A este respecto, el levantamiento de información cualitativa encontró que a los miembros de agencias de Naciones Unidas y de ARN les preocupa una culminación de la intervención de

⁶ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a ARN

⁷ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

cooperación por el acompañamiento técnico que esta representa, mientras que a Comunes le preocupa la sostenibilidad en términos financieros.

Sobre la percepción de sostenibilidad de los beneficiarios, se tiene la siguiente información:

Tabla 4. Percepción de crecimiento y sostenibilidad

	Si	No
¿Los beneficios obtenidos por el desarrollo del proyecto se mantendrán en el tiempo?	87,6%	12,4%
¿El proyecto implementado tiene posibilidad de continuar a futuro?	87,6%	12,4%
¿Podrá asumir el mantenimiento del proyecto sin el acompañamiento de un tercero?	65,7%	32,5%
¿Existió algún riesgo (económico, ambiental, jurídico, técnico, logístico) que pusiera en peligro la sostenibilidad (Continuidad) del proyecto?	30,5%	69,5%

Fuente: elaboración propia

Como se evidencia en la tabla 4, hay un 65,7% de personas que afirman poder asumir el mantenimiento de su proyecto sin el acompañamiento de un tercero y un 87,6% manifiesta que el proyecto implementado tiene posibilidades de continuar a futuro.

Profundizando sobre el tema, se encontró que aunque la mayoría de los actores encuestados expresa tener **un 77% de expectativa positiva de crecimiento del proyecto productivo para el caso de PBF, el 90,8% de los encuestados para este componente no ha pensado en una financiación diferente a la que en este momento cuenta su proyecto**, siendo este aspecto de especial relevancia teniendo en cuenta hallazgos como los que se mencionan a continuación:

“No hay más proyección más allá, si bien hay iniciativas que vienen andando, lo cierto es que aún no hay una claridad sobre cuáles son los puntos de equilibrio de esas iniciativas”⁸

Contrastando la información cuantitativa con los hallazgos de las entrevistas, es válido afirmar que si bien hay reservas sobre la continuidad de los proyectos productivos si no se continúa con el acompañamiento tanto técnico como económico por parte de cooperación internacional, los encuestados consideran que pueden asumir el mantenimiento de su proyecto por lo que una recomendación pertinente es llevar a cabo procesos de identificación y apropiación de los puntos de equilibrio con el fin de identificar necesidades de gestión de recursos cuando el caso así lo amerite.

Por otro lado se hizo evidente que uno de los objetivos era que las y los reincorporados emplearan su tiempo en diferentes labores en el corto plazo por lo que la sostenibilidad fue una preocupación que se fue incorporando con los avances del proyecto.

“Lo que más interesaba es que los excombatientes tuvieran algo que hacer, entonces hay muchos de estos proyectos, digamos que la primera preocupación no era que fueran los mejores exportadores de leche, de café o de lo que estaban haciendo sino que los mantuviera ocupados, ahora ya después de tantos años, después de 5 años hay

⁸ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a Comunes

emprendimientos super exitosos (...) hay otros que no son tan exitosos, es un poco de las lecciones aprendidas”⁹

Finalmente, se tiene que por razones geográficas y de salida al mercado que se mencionaron anteriormente, es necesario llevar a cabo procesos de acompañamiento y tránsito a la gestión de proyectos de manera autónoma una vez se contemple el cierre total del portafolio de reincorporación.

1.1.5. Coherencia

En cuanto a la interlocución entre las diferentes agencias y actores involucrados, es importante establecer que en una primera medida, la estrategia implementada por parte del PNUD dejó como resultado una relación lógica y armónica entre las partes que permitió en esencia generar resultados relevantes. En este punto, se destaca la articulación entre UNICEF, ONU Mujeres y PNUD como agencias implementadoras así como la participación de ARN, las comunidades aledañas y los y las excombatientes en los procesos de toma de decisión:

“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”¹⁰

Respecto a la coherencia percibida por parte de las personas encuestadas, se encontró que en un **84% los actores encuestados consideraron que la información transmitida por parte del PNUD fue clara y 79,5% considera que también ha sido clara la forma en que PNUD se ha alineado con los objetivos del proyecto.**

Respecto a los objetivos del componente así como de los demás proyectos del portafolio es pertinente hacer mención al enfoque de género y cuidado liderado por UNICEF y ONU Mujeres en coordinación con PNUD en PBF, que dejó un legado importante en materia de gestión de conocimiento y en el cambio de percepciones y actitudes por parte de los beneficiarios sobre lo que se profundizará más adelante.

Uno de los aspectos clave a este respecto y que da mayor cuenta de la coherencia del proyecto y su articulación con los demás componentes de la cartera tiene que ver con la armonía que hay entre los documentos de proyecto, los ejercicios de rendición de cuentas y finalmente lo encontrado en la evaluación.

1.1.6. Sensibilidad al conflicto

En cuanto a la sensibilidad al conflicto, uno de los aspectos más importantes es el hecho de que, los actores entrevistados resaltan que existe una motivación amplia por parte de todas

⁹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

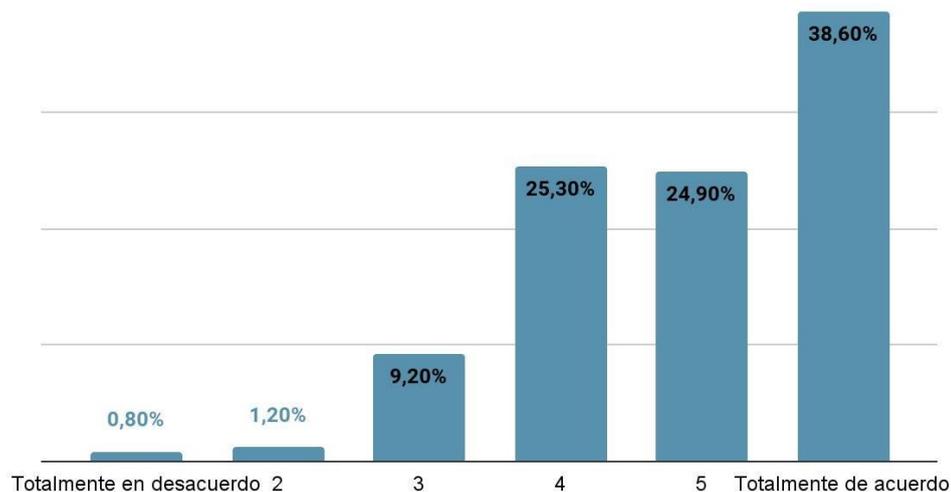
¹⁰ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a Comunes

las partes involucradas en participar activamente durante el proceso de reincorporación aunque se pudo haber trabajado de una forma más activa:

“nosotros intentamos hacer un como una identificación de porque paso eso en una zona específica, no sé si tal vez debamos hacerlo mejor o hacerlo más ampliamente, pero si intentamos integrar dentro de la formulación como una identificación de por qué, porque se dieron esos conflictos y también por que se dio el acuerdo y en el marco de eso como estamos haciendo los proyectos productivos, tal vez sea una de las cosas que tengamos que ampliar o fortalecer”¹¹

Sobre la relación entre la implementación de los proyectos comunitarios y los aportes de estos a la construcción de paz se encontró lo siguiente:

Gráfica 6. ¿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

Como se puede ver en la gráfica 5, el 88,8% de los encuestados tiene una percepción positiva sobre la relación que tienen los proyectos productivos con la construcción de paz. Si bien estas cifras resultan alentadoras, debe constituirse como un reto mayor para los actores involucrados en los procesos de reincorporación y reconciliación entendiendo que la vida y la integridad de los y las excombatientes se ha visto amenazado y que el orden público en el país se constituye como un factor externo determinante para la continuidad de los proyectos productivos:

“ahí siempre tuvimos como restricción para la entrada, porque era como la comunidad muy dividida, en fin, ahí por ejemplo; entonces para mencionarte algunos elementos en donde descriptivamente pues el contexto de pandemia y el contexto de la presencia también de disidencias y buen en fin, y las posibilidades de actuación en territorio pues se ven limitada”¹²

Respecto al rol de las agencias de Naciones Unidas en la sostenibilidad al conflicto, se encontró a lo largo de la consultoría que la presencia de las misiones en los territorios media de cierta manera en la reescalada de la violencia y se perciben como actores de seguridad y protección en las comunidades. En este mismo sentido y de cara a las estrategias de reconciliación, se

¹¹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

¹² Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

destacan las estrategias de promoción de desestigmatización a la población excombatiente en los territorios y que fueron identificadas a lo largo del proceso de levantamiento de información.

1.1.7. Efectos catalíticos

Una de las garantías para la sostenibilidad de los proyectos, según los actores alrededor de los mismos, tiene que ver con la articulación de estos 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 realidades de los distintos contextos lo que resultó siendo de especial interés para los actores entrevistados:

“yo creo que ese efecto catalítico se requiere sobre la sostenibilidad de las iniciativas y a partir de esas prioridades comunitarias y territoriales”¹³

Por otro lado, se encontró también que hay un interés especial en que las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los proyectos den como resultado ejercicios de innovación.

“lo catalítico (...) es poner también las cosas en marcha, es poder poner ideas en función, expectativas y funcionamiento y en qué el ver eso también que oportunidades van abriendo”¹⁴

Esto coincide con lo señalado por las personas participantes de las encuestas que en un **83,5% consideran que el proyecto puede generar nuevas alternativas de negocio.**

Uno de los aspectos más interesantes encontrados sobre esta categoría, tiene que ver con la educación como efecto catalítico de la asistencia técnica en temas administrativos y de gestión de proyectos:

“Muchas personas en procesos de reincorporación o comunidad se han inclinado porejemplo 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.”¹⁵

Finalmente, se ha encontrado que teniendo en cuenta las particularidades del proyecto como la relación con las comunidades aledañas y los presupuestos de género y cuidado, los efectos catalíticos del proyecto son la destinación de recursos por parte de nuevos donantes, la consolidación de un portafolio de reincorporación y la posibilidad de replicar iniciativas similares en nuevos procesos como una eventual desmovilización por parte de los integrantes de la guerrilla del ELN o estrategias de integración con otras poblaciones.

¹³ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a Comunes

¹⁴ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

¹⁵ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

1.1.8. Género

Según los documentos de proyecto proporcionados por el PNUD para el desarrollo de la consultoría, uno de los resultados del proyecto propone mayores ingresos y mayor sostenibilidad en los proyectos de hombres y mujeres excombatientes. De acuerdo al PBF project document “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”¹⁶. Para lograr estos resultados diferenciales en materia de género y cuidado, se contó con ONU Mujeres y UNICEF, en coordinación con PNUD como implementadores.

Estas dos agencias junto con el PNUD, se encargaron de la transversalización para promover la equidad de género y la inclusión de las mujeres en las dinámicas de emprendimiento comercial, participación comunitaria e incidencia.

Uno de los fenómenos identificados en los AETCR fue un aumento en las tasas de natalidad, lo que llevó a que las mujeres asumieran las cargas de cuidado de estos infantes y sus grupos familiares, entorpeciendo su ejercicio de liderazgo y participación en los proyectos productivos: “*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..*”¹⁷.

Un aspecto que profundiza estas cargas es la imposibilidad de acceso a lugares de cuidado para los niños y las niñas por la distancia en que se encuentran los espacios de reincorporación respecto a los centros poblados. Así pues, el esfuerzo por superar esta brecha es tal vez una de las estrategias con mayor éxito en los AETCR llegando a incorporar incluso a menores de las comunidades aledañas en algunos espacios. Adicionalmente, se tiene que en varios espacios se han logrado acuerdos de operación por fuera del proyecto y con apoyo del ICBF, garantizando así su autonomía a futuro.

Durante el análisis de información, fue posible identificar que si bien la estructura organizativa de las Farc-EP era vertical, había acciones prevalentes donde el rol de la mujer quedaba relegado a las decisiones masculinas y situaciones donde se podían reproducir estigmatizaciones y comportamientos asociados a los roles de género tradicionales.

En respuesta de esto y en el marco de una estrategia de empoderamiento, las mujeres de las Farc-EP construyeron su propia Estrategia Integral de Reintegración participativa lo que se constituyó como un elemento clave para la puesta en marcha del proyecto.

De esta manera, se desarrollaron talleres para atender desde un enfoque psicosocial las necesidades de promover espacios de igualdad de género, dialogando con las comunidades sobre nuevos códigos sociales para la inclusión de diversas opiniones y liderazgos. En un segundo enfoque, el componente de cuidado integral para niños y niñas

¹⁶ Recuperado del PBF document project

¹⁷ Verbalización recuperada de una entrevista con equipo ONU

permite impactar (i) los espacios protectores y de desarrollo para la infancia e (ii) incentivar el rol de los hombres en la atención de niños y niñas y la participación activa en las labores del cuidado. Adicional a esto, se pudo identificar en la revisión de documentos entregados por PNUD la puesta en marcha de 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

Teniendo en cuenta estos esfuerzos y el énfasis que dio el proyecto a temas de cuidado, se incluyó un componente de género en el levantamiento de información encontrando una similitud importante en las percepciones que ahora tienen hombres y mujeres frente a la distribución del cuidado y los roles que pueden llegar a tener hombres y mujeres en la toma de decisiones como se ve a continuación:

Tabla 5. Percepciones en materia de género

¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo que para garantizar la participación equitativa en el proceso de reincorporación socioeconómica se requiere?				
		De acuerdo	Ni de acuerdo ni desacuerdo	En Desacuerdo
Replantear el rol del hombre en las relaciones del hogar	Mujeres	81,7%%	15%	3,1%
	Hombres	86,9%	7,3%	5,6%
La mujer tenga capacidad de tomar decisiones fuera del hogar	Mujeres	87,3%	7,9%	4,7%
	Hombres	89,4%	7,3%	3,2%
La mujer puede participar en iniciativas colectivas y en la toma de decisiones políticas	Mujeres	86,5%	12,6%	0,7%
	Hombres	88,6%	8,9%	2,4%
Promover la independencia económica de la mujer	Mujeres	84,9%	11,9%	3,1%
	Hombres	86,1%	13%	0,8%

Fuente: elaboración propia

Finalmente, es importante tener en cuenta que así como debe pensarse la sostenibilidad de los proyectos en términos financieros, se debe contemplar que las actitudes y acciones cotidianas que llevan a la promoción de las masculinidades diversas deben trascender no solo a los proyectos sino también a las comunidades aledañas. Que esto pase, se traduciría en dejar capacidades instaladas y legado en los lugares donde los proyectos han sido implementados, lo que en efecto ha pasado en proyectos como los del Fondo Multidonante y que se trabajarán más adelante en el informe.

1.1. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Es posible establecer que gran parte de los proyectos productivos implementados debieron su éxito al modelo de formas asociativas en el cual fueron desarrollados, estas fueron el

resultado de “el cambio de enfoque individual a colectivo”¹⁸ y estuvieron basadas en principios de economía solidaria y de emprendimiento colectivo planteados desde la firma del Acuerdo de Paz. En este sentido, es importante hacer hincapié en que varios actores mencionan en las entrevistas que proyectos donde se generaron cooperativas o proyectos asociativos, generaron mayores beneficios a la comunidad en el marco de la reincorporación.

Este modelo de formas asociativas, permitió que los y las excombatientes tuvieran la posibilidad de sumar el capital disponible en torno a una idea pero también con que el hecho de poder aprovechar las habilidades diversas e incorporarlas a la cadena de valor. Esper esto, que resulta interesante encontrar casos exitosos en donde se aplicaron aquellas lecciones aprendidas que se encontraron en el primer ciclo de la intervención, un ejemplo de esto es la modificación de los roles de las mujeres dentro de los proyectos a unos con un valor agregado acorde a sus intereses y motivaciones.

Otra buena práctica a resaltar, es que a partir de la asistencia técnica dada a los y las excombatientes, consistente en entrega de información sobre como hacer empresa, conceptos administrativos básicos y gestión de proyectos, se generó un sentimiento de pertenencia durante el proceso que hizo que estos aportaran a los proyectos productivos a partir de los conocimientos adquiridos.

Respecto al componente de cuidado, una buena práctica que se identificó fue la elaboración de publicaciones como “Herramientas para la inclusión del enfoque de género en procesos de reincorporación económica”¹⁹ y “Estándares mínimos de economía del cuidado en contextos de reincorporación económica”²⁰, esto por un lado permite que el proyecto documente su legado, y por el otro deja capacidad instalada para la replicabilidad de acciones en eventuales procesos similares en el futuro como se pudo evidenciar que en efecto pasó durante la implementación del proyecto Entornos de MPTF.

Sobre las lecciones aprendidas del proyecto, se tiene que en un principio los proyectos tenían que ver con producción de alimentos y otros componentes de vocación mayoritariamente rural. Esto sin embargo, según pudo verse en los documentos facilitados por el cliente para el desarrollo de la consultoría, fue identificado a tiempo y a lo largo no solo de este componente sino del portafolio se identificaron formas de generar proyectos de vocación más urbana, como los proyectos de ladrillos y ecoturismo en el componente de PBF, que no dependan de factores mencionados anteriormente como puede ser la tenencia de la tierra.

2. Proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR en el marco del proyecto reincorporación integral en Entornos productivos y Entornos de paz y reconciliación (MPTF):

2.1. Hallazgos y conclusiones²³

Según los documentos de proyecto facilitados por el PNUD, los proyectos *Reincorporación Integral en entornos productivos con enfoque comunitario* y *Entornos de paz y reconciliación* se enmarcan en una propuesta interagencial entre PNUD y OIM aprobada por el Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz.

Para el proyecto *Reincorporación Integral en entornos productivos con enfoque comunitario* se tiene que impacta al resultado 5 del Fondo Multidonante “Iniciado el proceso de rehabilitación económica y de infraestructura de los territorios más afectados por el conflicto armado a través de intervenciones integrales que generen mercados transparentes y accesibles y a la vez cohesión social y territorial, que creen un equilibrio en la participación activa de la ciudadanía en el desarrollo y que reduzcan el riesgo de poblaciones específicas – por ejemplo jóvenes sin trabajo o desmovilizados se revinculen a dinámicas de violencia.”²⁴ Mediante la entrega de tres productos que tienen que ver con (i) la mejora de las capacidades productivas y laborales de los exmiembros de las Farc-EP, (ii) conformación de unidades técnicas de apoyo a los proyectos productivos y articulación a cadenas productivas y (iii) procesos de reactivación de las dinámicas productivas territoriales a través de la cofinanciación de proyectos productivos.

¹⁸ Estos hallazgos corresponden a uno de los componentes del proyecto financiado por el Fondo Multidonante. Los componentes de proyectos productivos individuales y de formación no han sido analizados o evaluados por Cifras y Conceptos.

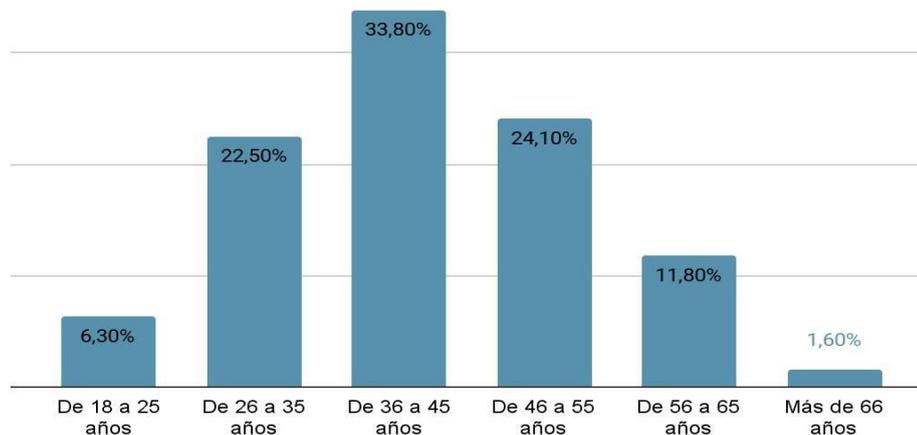
¹⁹ Información extraída del informe anual de monitoreo de proyecto facilitado por el PNUD para el desarrollo de la consultoría

Por su parte, el proyecto *Entornos de paz y reconciliación* impacta en el resultado 2.1. del Fondo Multidonante “Apoyar la estructuración e implementación de proyectos de reincorporación con enfoque comunitario, que permitan cohesión social y desarrollo económico entre la población excombatiente y las comunidades, incluyendo acciones de economía de cuidado”²⁵ y 2.2. “Fortalecer programas educativos de formación para el trabajo, de capacidades blandas e inclusión económica”²⁶. Esto mediante la generación de 8 productos divididos en tres sub-resultados.

La evaluación realizada por Cifras y Conceptos tiene en cuenta estos componentes encontrando resultados con los criterios de evaluación de proyectos planteados desde la propuesta metodológica.

Respecto a los hallazgos sociodemográficos, se encuestaron personas fungiendo como representantes legales y/o voceros de los proyectos productivos (6,5%)²⁷ y excombatientes (93,5%), con la siguiente distribución etárea:

Gráfica 9. distribución etárea encuestados Fondo Multidonante



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta estructurada

Si bien se evidencia una concentración de la muestra en las edades entre 26 a 65 años, con un pico en el segmento de 36 a 45 años, si se puede ver una distribución más heterogénea que en la distribución de otros proyectos del portafolio. Respecto a la distribución por sexo, se pudo identificar que el porcentaje de mujeres participantes de la investigación (37,5%) es más bajo que el porcentaje de hombres participantes (62,5%).

2.1.1. Pertinencia

En el marco de la capacidad para dar una respuesta acertada a las diferentes necesidades inicialmente identificadas en los dos proyectos de Entornos del Fondo Multidonante, es posible establecer que las acciones clave que ejecutaron las agencias implementadoras (OIM y PNUD) en el marco de la pertinencia fue: **brindar asistencia técnica a través de**

²⁰ Información extraída del informe anual de monitoreo de proyecto facilitado por el PNUD para el desarrollo de la consultoría

²¹ Información extraída del informe anual de monitoreo de proyecto facilitado por el PNUD para el desarrollo de la consultoría

²² Se aclara que estas personas también son excombatientes

entornos de capacitación, aportar los montos de cierre financiero para el cierre de brechas de capital y robustecer así los proyectos, acompañamiento en la implementación y de manera integral generar lazos de confianza entre los actores involucrados (CNR y ARN).

En cuanto a la manera en que se organizaron y emplearon los recursos en la ejecución de los proyectos, es posible establecer que varios actores entrevistados destacaron la articulación con la que PNUD y OIM lograron canalizar los esfuerzos de las partes involucradas en concretar y materializar las diferentes propuestas de proyectos productivos.

En este caso, se puede destacar como buena práctica el apoyo que se generó mediante capacitaciones a los excombatientes en temas orientados al desarrollo de habilidades profesionales. Esto con el fin de generar efectos catalíticos en los proyectos productivos a través del apoyo y fortalecimiento institucional.

Al tener en cuenta la calificación que los encuestados dan a diferentes aspectos brindados por el PNUD²⁸, se destaca que los proyectos del Fondo Multidonante tienen una evaluación positiva en cuanto a capacitaciones, asesoría técnica y acompañamiento a lo largo del proyecto, aspecto que tiene un rol relevante en los documentos de proyecto y monitoreo.

Tabla 9. ¿En una escala de 1 a 6 donde 1 es Muy Mala y 6 Muy Buena ¿Cómo califica los siguientes aspectos que le han brindado por su participación en el proyecto?

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

Fuente: elaboración propia

En esta línea, los entrevistados resaltan que además de la experiencia de las agencias implementadoras que se traduce en capacidad de implementación, reconocen que se realizaron intervenciones pertinentes como un análisis temprano del costo-beneficio de cada acción tomada y cada planeación formulada para los tipos de proyectos productivos que se estaban planteando. Por otro lado, 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:

²³ Salvo menciones expresas, las preguntas en el formulario se realizaron enfocadas a la intervención del PNUD

“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.”²⁹

Esta lectura contextual que hace el PNUD sobre trabas burocráticas, dificultades administrativas y oportunidades de mejora en la articulación es el aspecto que los actores consultados consideran el más relevante y destacado del liderazgo de la agencia.

2.1.2. Eficiencia

Se pudo identificar en el marco del levantamiento de información, que existieron altos niveles de eficiencia en los dos proyectos de Entornos del Fondo Multidonante, dentro de los informes de monitoreo entregados por el PNUD para la implementación de la evaluación, se encontró que las metas de las dos fases tenían un cumplimiento cercano al 100% para 2020.

Una explicación a esto es que desde las agencias implementadoras se establecieron rutas y planes de acción para el uso adecuado de los recursos y presupuestos destinados para cada proyecto. Un ejemplo de esto, es para el componente del Fondo Multidonante, el **81% de los encuestados considera que el PNUD asignó de una manera adecuada los recursos humanos establecidos para el desarrollo de los proyectos.**

Otro de los aciertos clave para la eficiencia es el aprovechamiento de las buenas prácticas resultantes de otros proyectos del portafolio que dieron paso a una flexibilidad y capacidad de ejecución que se tradujo en la optimización de recursos:

“nuestro llamado con el PNUD y con otros cooperantes siempre es trabajar sobre acciones que ya vengán en curso y no trabajar sobre acciones desde cero donde cada cooperante vuelva a empezar de cero la misma obra sino que se aproveche el que ya viene en curso”³⁰.

Esta lógica de destinación de recursos técnicos y económicos, además de la eficiencia promueve los efectos catalíticos dentro del mismo proceso de implementación del portafolio, reflejando la integralidad en la intervención que se busca desde el Fondo Multidonante.

Por otro lado y en relación con la flexibilidad que tuvieron las agencias implementadoras, se destaca la apertura a que la ejecución de los recursos sea más directa en los territorios, disminuyendo costos administrativos y aumentando la celeridad en el flujo de capital:

“yo lo miraría como en dos niveles, en tema económico, y la ejecución económica, uno la eficiencia en el trabajo conjunto y en los esfuerzos administrativos que hizo el PNUD para lograr que las organizaciones locales se ejecutarán el presupuesto directo (...) creo que hay una eficiencia tanto a nivel administrativo y de recurso”³¹

²⁴ Verbalización tomada de un ejercicio de entrevista staff Naciones Unidas

²⁵ Verbalización tomada de un ejercicio de entrevista a ARN

²⁶ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con componente Comunes

Esto sin duda es una de las grandes buenas prácticas que quedan como resultado del portafolio de reincorporación ya que además de impactar sobre la eficiencia en la ejecución presupuestal, aumenta los indicadores de confianza en los beneficiarios y la reconstrucción del tejido social a través de la inversión directa en las comunidades de acogida.

2.1.3. Eficacia

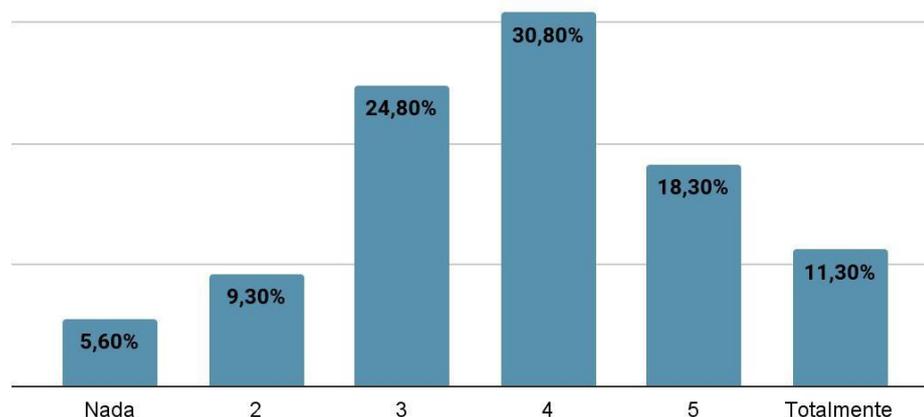
Respecto a la medida en la que se alcanzaron los objetivos, efectos y productos esperados, es posible establecer que las agencias implementadoras impulsaron una estrategia de acompañamiento a los proyectos productivos, apalancada en la construcción de confianza entre actores, que fue fundamental para el desarrollo exitoso de los mismos.

En este caso, las personas entrevistadas destacan que fue gracias al liderazgo y acompañamiento de las agencias que las personas en proceso de reincorporación, lograron responsabilizarse de sus proyectos productivos y fueron conscientes de que el éxito de los mismos recae en el trabajo que se desarrolle a partir de las herramientas y bases proporcionadas por OIM y PNUD.

“La estrategia era que no era algo impuesto, sino era algo creado por los excombatientes, el PNUD acompaña, es más es una estrategia de acompañamiento que de imposición y siento que eso ha sido muy acertado porque los líderes excombatientes miran el PNUD como un aliado, pero también lo buscan para muchas cosas, le creen, si y siento que en todo momento se ha intentado respetar las jerarquías que ellos tienen desde su experiencia.”³²

De manera complementaria a estos hallazgos sobre el cumplimiento de metas, en el componente cuantitativo se encontró que:

Gráfica 10. En una escala de 1 a 6 donde 1 es nada y 6 totalmente ¿En qué medida se lograron las metas del proyecto?

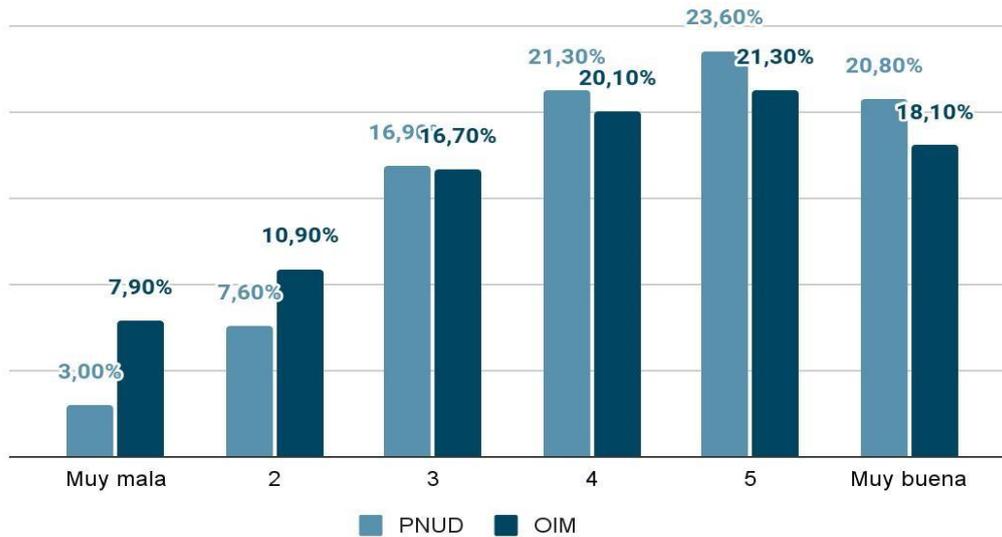


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Ahora bien, frente a la percepción sobre el cumplimiento de compromisos por parte de las agencias implementadoras se encontró que:

²⁷ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con staff Naciones Unidas

Gráfica 11. ¿Cómo evalúa el cumplimiento de compromisos por parte de los siguientes actores?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Estos dos resultados, sumados a los resultados de las entrevistas semiestructuradas realizadas a distintos actores dan buena cuenta del desempeño y el rol de OIM y PNUD como líderes de la intervención y como agencias articuladoras de las acciones para todos los pasos del desarrollo del componente.

2.1.4. Sostenibilidad

En cuanto a la sostenibilidad a largo y mediano plazo de los proyectos productivos que hicieron parte de la implementación de los proyectos evaluados del Fondo Multidonante, existe una preocupación sobre la continuidad de los proyectos una vez terminada la intervención por parte de cooperación internacional, especialmente en aspectos relacionados con el acceso de los productos al mercado, el acompañamiento en aspectos técnicos y la inyección de capital financiero.

Si bien hay discrepancias entre lo manifestado a este respecto por los actores entrevistados y por los beneficiarios encuestados, la gran conclusión a este respecto es que debe existir una noción de autosostenibilidad entre los y las excombatientes que hacen parte de los proyectos productivos desde el mismo proceso de formulación del proyecto hasta su fase de comercialización, sumando incluso a las comunidades aledañas y otros actores territoriales. Un aspecto en el que sin duda se puede empezar a trabajar mediante un acompañamiento a la apropiación de estas nociones como base de la participación.

“hay proyectos que se sostienen, que sus gerencias permiten que fueran gestionados recursos adicionales, pero sin duda hace falta recorrer un camino todavía largo, a nivel de capacidades en la mayoría de las cooperativas (...) también se requiere de una efectiva circulación de estos proyectos con otros proyectos fundamentales, con los PDET, con las Alcaldías y gobernaciones (...) solos como islas es imposible, y esa posibilidad vuelve a

recursos críticos y a llenar esa articulación con la sostenibilidad local, con los gremios, la relación la empresa privada, es algo que hay que fortalecer muchísimo”³³.

Respecto al modelo de asistencia técnica, según lo encontrado, se tiene que un acompañamiento tan cercano puede llegar a entorpecer la transferencia de conocimientos y afecta la noción de autonomía de los y las excombatientes para hacerse cargo de los aspectos técnicos y administrativos de su proyecto. En este sentido y como una estrategia de mitigación, se destacan las estrategias de formación y fomento de capacidades para los y las excombatientes. Esto, además de aumentar las posibilidades de sostenibilidad de los proyectos productivos, genera altos niveles de pertenencia y formulación de soluciones en el marco de la implementación desde un enfoque comunitario y no individual.

Finalmente, es importante mencionar las externalidades que afectan la sostenibilidad de los proyectos productivos, la comercialización de productos o el fomento turístico en el caso de los proyectos de ecoturismo. Este es el caso del aumento de la inseguridad en las zonas en que se encuentran los AETCR y los lugares donde se implementan los proyectos productivos colectivos, la baja calidad de las vías terciarias y el poco acceso a la tenencia de tierras por parte de los y las excombatientes.

Ahora bien, respecto a las discrepancias mencionadas anteriormente, se encontró que si bien los entrevistados presentan preocupación en esta materia, las respuestas entregadas por parte de los y las excombatientes en las encuestas son más optimistas:

- 87,5% de los encuestados consideran que los beneficios obtenidos por el desarrollo del proyecto se mantendrán en el tiempo.
- 86,8% considera que el proyecto implementado tiene posibilidad de continuar a futuro.

Por otro lado, se encontró que un **36,6% de los encuestados considera que no podría asumir el mantenimiento del proyecto sin el acompañamiento de un tercero** y un **79,6% mencionó que no ha identificado otra fuente de inversión o financiación** para el sostenimiento de su proyecto.

Esta discrepancia entre las opiniones de los expertos con los hallazgos de las encuestas así como la heterogeneidad de las respuestas de los y las excombatientes en materia de sostenibilidad pueden ser el resultado de la diferencia significativa en las dinámicas y la madurez de los proyectos productivos. En este sentido, si bien se puede concluir que no hay un problema generalizado en la sostenibilidad, si es necesario revisar este tema en el uno a uno de los proyectos y establecer estrategias de sostenibilidad diferenciadas y flexibles, esto teniendo en cuenta que no todos los proyectos se están enfrentando a los mismos retos ni tienen las mismas dificultades.

Finalmente se considera importante, en aras de fomentar la autonomía de los proyectos más maduros y aquellos que cuentan con personal más calificado, trabajar en estrategias de gestión y de incursión en nuevos mercados para potencializar su crecimiento

²⁸ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con CNR - Comunes

2.1.5. Coherencia

Sin lugar a dudas la coherencia de este componente ha tenido que ver con la incorporación de buenas prácticas de proyectos anteriores como los avances en género y cuidado de PBF y de relacionamiento con las comunidades, en la implementación específicamente de Entornos 2. Ahora bien, de cara a los beneficiarios se tiene que hay un **89,1% de personas que manifiestan que los mensajes y la información que es transmitida por parte de las agencias implementadoras son claros**³⁴ y un 82,6% considera que la forma como se alinea con los objetivos de los proyectos también lo es.

Por parte de los entrevistados, se considera que esta coherencia lograda en el marco de la implementación de los proyectos tiene que ver con la forma como se ejecutaron en aspectos ya mencionados en el desarrollo de este informe a saber:

“Con este proyecto se hizo algo innovador y era poder tener en los comités de gobernanza del proyecto la participación directa de los beneficiarios, y eso digamos que no es muy usual en la ejecución de los proyectos de cooperación, pues porque esa participación de los beneficiarios de los proyectos se da solo en la escala local, 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”³⁵.

Este modelo, permitió la consecución de indicadores básicos de coherencia como la complementariedad del trabajo entre diferentes actores, la alineación entre proyectos y el diseño participativo de las intervenciones.

2.1.6. Sensibilidad al conflicto

En cuanto a la sensibilidad al conflicto, en el marco de los proyectos productivos impulsados por el Fondo Multidonante, resulta interesante resaltar que existió en todo momento una adecuada articulación entre el desarrollo de los proyectos productivos y la necesidad de crear espacios para la reflexión sobre los procesos de consolidación de la paz:

“es un ejercicio de construcción conjunta, entonces ahí los aprendizajes, las expectativas, las necesidades pues fueron fundamentales en el marco de esa formulación, pero repitomás que sensibles al conflicto, es respecto de su expectativa al proceso de reincorporación, un proyecto de vida”³⁶.

Así las cosas, si bien se entiende entonces que la sensibilidad al conflicto parte de la articulación de los proyectos productivos a un proyecto de vida de los y las excombatientes así como de los entornos comunitarios que acogen los AETCR, se encontró también que la sensibilidad al conflicto es un elemento a fortalecer, específicamente en lo que respecta a la

²⁹ Es de aclarar que en el cuestionario se invitaba a los participantes a responder si o no a la afirmación “Los mensajes y la información que es transmitida por parte del PNUD son claros”

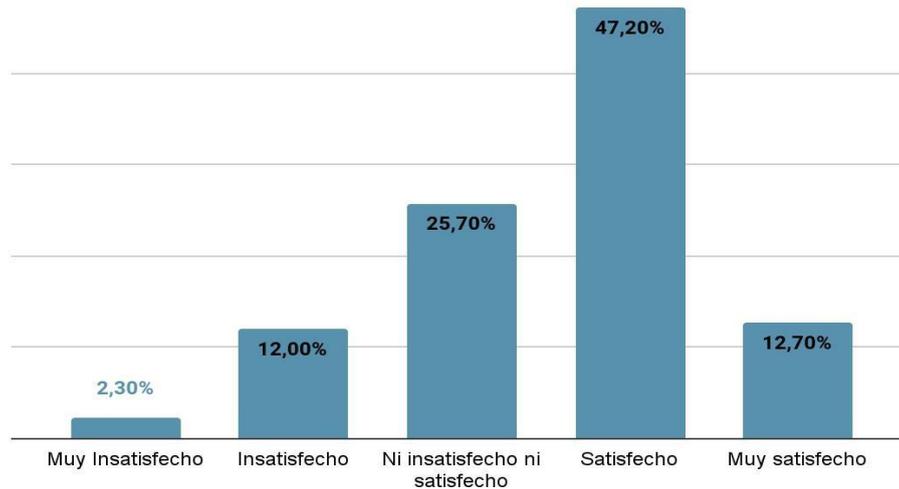
³⁰ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a componente Comunes

³¹ Verbalización extraída de un documento de entrevista a ARN

identificación de las necesidades de los territorios previa a la implementación de los proyectos productivos. De poder lograrse un ejercicio de identificación previa de necesidades y espacios de diálogo con la comunidad de acogida, es probable que se impacte positivamente en la celeridad de los procesos de integración y reconstrucción del tejido social.

Por otro lado, en el levantamiento de información cuantitativo, se encontró que **81% de los y las excombatientes encuestados consideran que la implementación de estos proyectos comunitarios aporta a la construcción de paz.**

Gráfica 12. ¿Cómo se siente usted con el proceso de reincorporación?



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta

Como se puede ver en la gráfica 10, si bien aún hay una brecha por cerrar respecto a la satisfacción en el proceso de reincorporación, el porcentaje de personas que manifestaron sentirse satisfechas y muy satisfechas es considerablemente alto teniendo en cuenta los problemas de orden público que se están presentando en los lugares que se está llevando a cabo la implementación, las necesidades de reubicación de personas y las amenazas contra la vida de los y las excombatientes en los territorios.

2.1.7. Efectos catalíticos

Uno de los propósitos de la intervención es que tenga un impacto que garantice la sostenibilidad de los proyectos productivos de los excombatientes y que como resultado del proyecto, se generen nuevas iniciativas, alianzas y entre otras cosas, se fomente la llegada de recursos financieros de parte de nuevos donantes u otros actores en el ecosistema de impacto y que acojan a las familias de los excombatientes y la comunidad de acogida.

“para nosotros catalíticos es desbloquear procesos que sin este apoyo del fondo no fueran posibles, el caso de la cartera de reincorporación es así, sin los recursos destinados a través de la cooperación internacional no podría ser posible.”³⁷

³² Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con staff Naciones Unidas

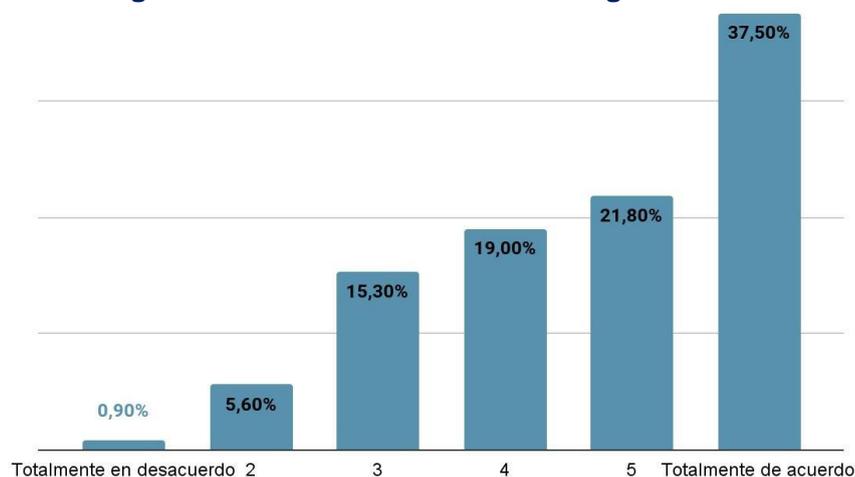
Sobre esta afirmación, es importante tener en cuenta que aspectos como la destinación presupuestal a cierres financieros así como la forma como se iba a manejar este recurso adicional a los ocho millones contemplados en el Acuerdo, han sido concertados con Gobierno entendiendo que es una estrategia complementaria y que no desconoce los esfuerzo que desde el Estado se hacen para lograr un proceso sólido de reincorporación.

Más allá de la promoción de la inyección de capital, los efectos catalíticos también implican la incorporación de nuevos actores a temas de reincorporación y en el acompañamiento a los proyectos productivos, esto garantiza un acompañamiento más cercano y una dinamización de la implementación que se considera de gran importancia:

“si me parece que obviamente este apoyo (...) genera esas sinergias, no solo en las zonas sino a las entidades territoriales y a las entidades de nivel nacional que pueden generar esa oferta productiva y generar toda una dinámica de trabajo, pero obviamente siempre y cuando todo este esfuerzo y todas estas actividades sean visibles para que no crean que como ya se les hizo este apoyo pues ya no necesitan nada, sino que pues se opera como una especie de bases en las que ese conocimiento va implementando”³⁸

Otro de los posibles efectos catalíticos es la generación de nuevas estrategias a partir de los proyectos productivos. A este respecto, se preguntó a los participantes hasta qué punto consideran que el proyecto puede generar estrategias de negocio encontrando los siguientes resultados:

Gráfica 13. En una escala de 1 a 6 donde 1 es 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

Estos resultados dan cuenta de una visión catalítica también por parte de los y las excombatientes en tanto evidencian que del proyecto que actualmente están implementando puede llevar a nuevas alternativas y oportunidades. Esto sin duda se constituye como un aspecto fundamental para el trabajo en pro del proyecto de vida de las personas que le aportan a la paz y la reincorporación desde los territorios.

³³ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN

2.1.8. Género

Uno de los resultados de los proyectos Reincorporación Integral en Entornos Productivos y Entornos de Paz y Reconciliación es “Promovidas las condiciones habilitantes para la implementación y sostenibilidad de las iniciativas productivas colectivas priorizadas, con énfasis en la equidad de género y empoderamiento de las mujeres”. Para conseguir este resultado desde la transversalización del enfoque de género, se llevaron a cabo acciones afirmativas como la implementación de emprendimientos liderados por mujeres, la implementación de rutas de cuidado y la promoción de la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre los proyectos productivos.

Este ejercicio, dio como resultado una apropiación de la importancia de la implementación del enfoque de género y una transformación en la percepción de la importancia de la participación de las mujeres como se puede ver a continuación:

Tabla 10. Resultados de género Fondo Multidonante

¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo que para garantizar la participación equitativa en el proceso de reincorporación socioeconómica se requiere?			
	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo
Replantear el rol del hombre en las relaciones del hogar	88%	8,3%	3,7%
La mujer tenga capacidad de tomar decisiones fuera del hogar	89,4%	9,5%	1,2%
La mujer puede participar en iniciativas colectivas y en la toma de decisiones políticas	90,3%	8,8%	0,9%
Promover la independencia económica de la mujer	88,9%	9,5%	1,6%

Fuente: elaboración propia

Uno de los aspectos más interesantes del componente de género implementado por los proyectos del Fondo Multidonante es que lograron poner en marcha la lógica de portafolio mediante la incorporación de aprendizajes de otros proyectos del portafolio. Por un lado, el que haya profesionales encargadas de la transversalización del enfoque de género trabajando en lógica de portafolio hizo que se tomaran las buenas prácticas del trabajo liderado por ONU Mujeres y UNICEF en PBF y por el otro lado, la búsqueda de mecanismos para promover la autonomía económica de las mujeres permitió identificar oportunidades en los mismos proyectos productivos en marcha:

“Tenemos otra línea que identifica iniciativas que les generen ingresos a las mujeres, muchas veces por ejemplo, el proyecto productivo es de ganadería, mucho en ganadería, y a las mujeres suelen no gustarle los proyectos de ganadería (...) podemos pensarnos iniciativas de generación de ingresos alrededor de la actividad ganadera, que les genere ingresos a ellas y con los que se sientan más cómodas, por ejemplo, hay una mujeres que alrededor del proyecto de ganadería, están empezando a hacer yogurt artesanal (...) para eso hay toda una metodología para identificar sus necesidades, para identificar sus intereses, para identificar si quieren trabajar algo asociado al proyecto productivo, o si quieren trabajar otras cosas, y hacemos un ejercicio de acompañamiento en ese sentido”³⁹.

³⁴ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con staff Naciones Unidas

Esta metodología de trabajo da cuenta de la flexibilidad en el liderazgo del PNUD y de la OIM en este proyecto, aspecto es una de las buenas prácticas de implementación de proyectos en lógica de portafolio que deben mantenerse ya que permite hacer una revisión constante de lo que está funcionando y potencializar su impacto.

2.2. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

En el marco de las buenas prácticas que ha dejado el desarrollo exitoso de los proyectos que involucran Entornos Productivos y Entornos de Paz y Reconciliación, es posible identificar a partir de las entrevistas que el desarrollo eficiente y eficaz de lo planeado se debe a 2 factores importantes: el ejercicio de articulación entre las acciones tomadas por parte de PNUD, OIM y otros actores en los territorios y la consolidación de espacios de diálogo con el gobierno nacional. En este caso, haciendo referencia a la articulación que existe entre las instituciones, es posible destacar casos exitosos que mencionan los entrevistados como el hecho que bajo ese ejercicio de diálogo se generaron reuniones casi diarias con los actores involucrados, con el fin de que existiera un acompañamiento constante para generar de ese modo un seguimiento a los proyectos.

A este respecto y en clave de lecciones aprendidas, es posible encontrar que algunos actores reconocen que la mediación ejercida por las agencias implementadoras tuvo algunas dificultades como el asentar posiciones comunes bajo los recursos dispuestos por el gobierno nacional:

“..tal vez dependencia de recursos también del Gobierno Nacional y la imposibilidad que tienen de sentar una posición clara, entonces no sé si lección aprendida, retos o como lo quiera llamar, creo que ha sido una de las principales barreras con las cuales también cuenta la agencia a la hora de brindar ese apoyo de soporte técnico, pero a partir de ahí, pues bueno, han salido muchas lecciones aprendidas, en ese rol de intermediación entre la Farc-EP que es muy necesario contar con el aval, la aprobación de ambas partes, aún cuando en las condiciones externas estén difíciles”⁴⁰.

“...sin compromiso del gobierno de recoger estas experiencias, se necesita la responsabilidad en sí misma del gobierno nacional de asumir este tipo de controles, y de asumir la transición no solo cuando terminaba el proyecto, sino en el rural, el compromiso de otras instituciones, el involucramiento del SENA, la transmisión de programas, específicos para recibir esta transferencia de capacidades.”⁴¹

Respecto a las externalidades que se presentaron durante la implementación de los proyectos, se tiene que los problemas de seguridad y el Covid-19 fueron los mayores impedimentos para que las intervenciones siguieran avanzando a buen ritmo. En este sentido, se destacan los esfuerzos realizados como las inversiones en internet satelital para el acompañamiento remoto

Finalmente, se destaca que en la evaluación del Fondo Multidonante fue posible identificar de una manera más clara la relevancia que tiene la flexibilidad y capacidad de adaptación de las agencias implementadoras en el acompañamiento de proyectos productivos. Un ejemplo de esto fue la formulación de proyectos como los de cervezas artesanales, menos dependientes de las dinámicas rurales y los cambios en las cadenas de valor de los proyectos

para incorporar las habilidades diversas de todos los miembros de las cooperativas.

³⁵ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con donante

³⁶ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con donante

3. Formulación de Proyectos

3.1. Hallazgos y conclusiones

A manera de contexto, es válido mencionar que el proyecto de formulación de proyectos nace en el marco del proyecto “paz sostenible”, financiado por la Embajada de Noruega, y como resultado de identificar la necesidad de generar un componente técnico que apoye el proceso de formulación desde un enfoque que reconcilie las capacidades de las formas asociativas y las necesidades de los territorios. Una vez puesta en marcha esta operación, se vino dando un proceso de maduración que ha sido evidente en el marco de la consultoría.

Siguiendo con el proceso de contextualización, es de mencionar que durante el análisis de información se consultaron los documentos entregados por parte del PNUD para este fin, encontrando la siguiente distribución:

Tabla 11. Distribución de proyectos productivos en formulación⁴²

Fase del proyecto	Número de proyectos	Beneficiarios
Diagnóstico	14	331
Formulación	15	326
Entregados	50	1701

Fuente: elaboración propia

Para el mes de mayo 2022 el balance de los proyectos arrojó una cifra de 17 proyectos iniciales, 63 proyectos entregados en segunda fase y 77 proyectos que tenían la aprobación

³⁷ Información con corte a diciembre 2021

del CNR. Adicional a esto, es importante mencionar que además de los proyectos formulados por el PNUD, el CNR había aprobado a la fecha 23 proyectos adicionales.

3.1.1. Pertinencia

El componente de formulación de proyectos en el portafolio de reincorporación del PNUD se ha caracterizado por las buenas prácticas encontradas a partir de dos factores destacados por los actores entrevistados: la articulación de los procesos administrativos bajo las necesidades únicas de cada proyecto a formular y los esfuerzos técnicos realizados para reconciliar las expectativas de las cooperativas y las posibilidad de negocio resultantes de la formulación.

Uno de los ejemplos más importantes a destacar en la articulación del PNUD con otros actores, es el hecho que siempre se incentivó la generación de una visión a largo plazo de los proyectos y del impacto que estos tendrían en las comunidades. En este caso, resulta interesante encontrar en las entrevistas que al momento de ayudar en la formulación, el PNUD planteaba la posibilidad de generar una visión a largo plazo de los proyectos y bajo esto, buscaba concientizar a los actores involucrados para que se apropiaran de cada uno de sus proyectos y en efecto se plantearan un impacto a largo plazo de los proyectos productivos. Esto permitió que temas como la comercialización de productos, las estrategias de mercado y la posibilidad de alianzas público privadas fueran temas de la conversación.

“Al principio lo que se necesitaba ayudarlos a formular proyectos, formular, formular, formular, entonces era un equipos grandísimo intentando hacer esto, después ya se vio un cuello en el tema de comercialización, o en el tema urbano entonces empezaron a pensarse como hacemos para que ya no solo estén funcionando los proyectos productivos, digamos, técnicamente operativamente, sino para que de verdad sean sostenibles, entonces le vamos metiendo una estrategia de comercialización, de alianzas público-privadas”³⁸

Por otro lado, al considerar los esfuerzos y capacidades técnicas disponibles al momento de formular los proyectos y procesos productivos, los actores entrevistados afirman que el PNUD brindó una respuesta asertiva ya que más allá de ser un apoyo clave, generó de manera orgánica la implementación de diferentes enfoques como el comunitario y el de género de acorde a las necesidades del territorio.

Finalmente, la formulación de los proyectos productivos incluye la solución a las necesidades, percepciones y consideraciones de la población que lidera el proyecto. Es decir, la pertinencia se da por el esfuerzo en desarrollar un proyecto que satisface las principales demandas y aspiraciones comunitarias de la asociación.

3.1.2. Eficiencia

Uno de los hallazgos importantes, es el esfuerzo del proceso de formulación de proyectos por generar una relación costo-beneficio de las acciones a implementar, lo que generó altos niveles de eficiencia una vez los proyectos estaban entrando a fase de implementación. En este sentido, el nivel de experiencia del PNUD, fue lo que hizo posible comprender y

³⁸ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con donante

flexibilizar la formulación de proyectos acorde a la necesidad de los y las excombatientes y las capacidades técnicas de cara a la eventual llegada al proceso de cierre financiero.

En este caso, los actores mencionaron que fue gracias al acompañamiento dado que se logró generar y materializar los proyectos a partir de identificar de una manera clara cuáles eran las necesidades que se tenían en su momento y cómo el PNUD podría ser el vínculo para articular soluciones.

Por otro lado y como ya se ha mencionado, la articulación generada a partir de los procesos administrativos, generó un cambio en las dinámicas que se estaban llevando desde el CNR, lo que impactó positivamente la celeridad en la adjudicación de recursos y permitió que el curso de los proyectos avanzara más rápidamente.

Finalmente, uno de los ejemplos más importantes a destacar en el trabajo del PNUD para la formulación de proyectos productivos, es el hecho que se incentivó la generación de una visión a largo plazo de los proyectos y del impacto que estos tendrían en las comunidades. En este caso, resulta interesante encontrar en las entrevistas que al momento de participar en la formulación, el PNUD buscaba concientizar a los actores involucrados para que se apropiaran de cada uno de sus proyectos y en efecto se plantearan un impacto a largo plazo de sus proyectos productivos, aspectos que sin duda se hacen evidentes en la evaluación de los proyectos formulados haciendo parte de Entornos.

Respecto al cumplimiento de las metas del proyecto y a la destinación del presupuesto, se tiene que se ha cumplido con la meta de formular los proyectos productivos requeridos por lo que se considera que se ha cumplido a cabalidad. Sin embargo, durante la revisión de la adición al convenio entre la Embajada de Noruega y el PNUD, se pudo identificar que “en el marco de esta propuesta se espera contribuir a que el plan de aceleración logre al menos, entre otros resultados, formular e iniciar la implementación de 25 nuevos proyectos productivos colectivos y aumentar a 3115 el número de integrantes FARC asociados a estos proyectos⁴⁴”. Como es evidente, si bien se superó la meta de proyectos formulados, hay una brecha importante entre el número de excombatientes propuestos en el documento y los que efectivamente están participando de la implementación de los proyectos productivos.

3.1.3. Eficacia

Al analizar otras variables como la eficacia en la manera que se formularon los proyectos, es importante tener en cuenta la identificación de algunos factores externos que influyeron en el desarrollo normal de los mismos proyectos y en el proceso de reincorporación. En este caso, una de las grandes observaciones que realizaron los actores entrevistados fue el hecho de identificar que existía una gran estigmatización al momento de formular y generar estos proyectos con personas en proceso de reincorporación. No obstante, aunque se evidencia que esto hace parte normal de un proceso como el que se ha venido desarrollando en Colombia tras la firma de los Acuerdos de Paz, vale la pena destacar que ha sido por la flexibilidad y disposición por parte del PNUD en llevar a cabo el apoyo

³⁹ Recuperado de: Adición Convenio Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Proyecto 00090196 – Fortaleciendo capacidades locales para promover comunidades pacíficas e inclusivas “Paz Sostenible”

adecuado a cada proyecto, una de las razones en las que se puede justificar que no ha sido un impedimento grave para llevar a cabo los proyectos.

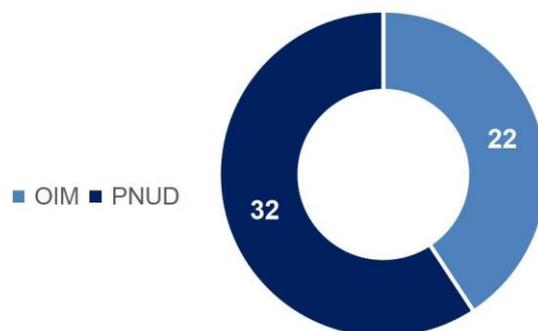
“...no son solo proyectos productivos, que haya sido lo más fuerte que hayamos apoyado, sino un tema cultural, y entonces estamos haciendo una cosa como más artística de humanizar a las otras personas.”⁴⁵

Uno de los aspectos clave respecto a la eficacia del componente de Formulación tiene que ver con la maduración de los proyectos productivos que se ven representados en el aumento de proyectos de vocación urbana llegando incluso a la prestación de servicios de internet. Esto da cuenta además de una lectura de las oportunidades de mejora identificadas a lo largo de la implementación del portafolio.

Un medidor de la eficacia en la consecución de los objetivos tiene que ver con la implementación de los proyectos formulados, en este sentido se pudo identificar que de los 80 proyectos a evaluar para MPTF 1 y MPTF 2, 54 habían sido formulados por el PNUD, cifra que al ser comparada con los números de la tabla 7 dan buena cuenta de un ejercicio efectivo de formulación para posterior implementación.

Respecto al acompañamiento a los proyectos productivos una vez aprobados por el CNR, se encontró la siguiente distribución en los proyectos evaluados:

Gráfica 14. Acompañamiento a los proyectos formulados por el PNUD



Fuente: elaboración propia con datos de la bitácora de campo

De estos proyectos, se tiene que 44 están en el sector primario de la economía, 5 en el secundario y 5 en el terciario.

3.1.4. Sostenibilidad

Como ya se ha contextualizado en apartados anteriores, se entiende la sostenibilidad como un concepto amplio que abarca componentes ambientales, resiliencia en las comunidades beneficiarias y resiliencia del proyecto mismo. Como ya también se ha mencionado, este

⁴⁰ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con donante

resulta ser uno de los grandes retos del portafolio y teniendo en cuenta que uno de los hallazgos de otros componentes tiene que ver con avanzar en balances de sostenibilidad e identificación de nuevas oportunidades, una recomendación pertinente puede ser que en el marco de la formulación de proyectos vayan planteadas estas estrategias. Esto con el fin de que durante el proceso de discusión y apropiación de los proyectos ya esté establecido que la evaluación de punto de equilibrio, la identificación (o no) de nuevas fuentes de financiación y un balance de sostenibilidad, son pasos que los proyecto productivos deberán dar eventualmente.

A este respecto se tiene que si bien esta es una acción que se está llevando actualmente, se constituyó en su momento como una acción de mejora respecto al principio de los proyectos de reincorporación ya que no tenían un nivel técnico tan robusto:

“al comienzo, hace 6 o 5 años se firmó el acuerdo, más o menos en el 2017 arrancamos a ver cómo empezaba a moverse esto de la reincorporación, como formulábamos los primeros proyectos, y en esa primera etapa, construir confianza era fundamental, en ese momento construir confianza con los excombatientes que empezaron a tener algunas iniciativas productivas más de autoabastecimiento, luego que se convirtieron en proyectos”⁴⁶

Este es un claro ejemplo de la manera como la maduración del proyecto de formulación impacta de manera directa en la implementación de los proyectos, haciendo de este componente uno de especial relevancia.

En materia ambiental, se destaca la rigurosidad de los estudios de predios que hace el PNUD con el fin de establecer si los proyectos productivos pueden llevarse a cabo en determinados espacios:

“principalmente el requisito es que el proyecto tenga un certificado de uso de suelo acorde con la línea productiva, en ese marco nosotros encontramos varias cosas, proyectos que son completamente viables, proyectos que pueden tener alguna restricción o proyectos que son definitivamente prohibidos, de alguna forma ese certificado de uso de suelo lo que hacees brindar que el proyecto cumple con unas condiciones ambientales, dependiendo de lo que el certificado de suelo nos indique nosotros definimos estrategias en la formulación que tengan que ver con el uso sostenible de los recursos naturales ahí”⁴⁷.

Una vez en la fase de formulación, se pudo encontrar dentro de los documentos de formulación que se trabajan con las formas asociativas, que hay unos esfuerzos importantes por la identificación de riesgos medioambientales así como planes de mejora y mitigación. Adicional a esto, se encontró en un informe a donante que se han implementado 10 planes de manejo ambiental.

“Cada una de esas formulaciones tiene un componente ambiental, así como tiene el componente de género de transversalización también, y dentro de esas iniciativas a ejecutar, dentro del plano operativo quedaron algunas acciones también, dependiendo de la línea

⁴¹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con staff Naciones Unidas

⁴² Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con staff Naciones Unidas

productiva sobre lo ambiental (...) también dentro del proyecto se habrían contemplado unos planes de manejo ambiental⁴³.

Si se entiende que la instalación de proyectos en la ruralidad implica un impacto ambiental casi inmediato, la aplicación de este enfoque no solo es la línea correcta en la mitigación de este impacto sino que trabajarlo desde el componente de formulación hace que la apropiación por parte de las formas asociativas sea mucho más significativa.

Respecto a la resiliencia del proyecto como uno de los componentes de la sostenibilidad, es de recordar que la participación en proyectos productivos colectivos no es la única ruta que toman los y las excombatientes, lo que hace que el proyecto tenga una competencia finita y unos límites que ya están llegando a su fin, por lo que se prevé la fecha de terminación para finales del presente año. En este sentido, si bien en principio se entiende que no habrá más formulación de proyectos productivos, si es necesario generar capacidades en actores como puede ser la ARN, Comunes, entre otros, que tomen este rol en caso de considerar que es necesario volver a llevar a cabo una acción en esta línea.

3.1.5. Coherencia

En cuanto al proceso de coherencia frente a las acciones tomadas y la articulación con las diferentes instituciones para la formulación de proyectos, puede decirse que existió en todo momento una buena aceptación entre los actores lo cual conllevó a buenos resultados y a un mecanismo de comunicación entre ellos. En ese sentido y respecto a la articulación entre las expectativas de los y las excombatientes con las necesidades en los territorios, resulta importante destacar que varios actores entrevistados mencionan que la forma como PNUD dialogó con los actores generó importantes lazos de confianza que se tradujeron en una mejor recepción a la asistencia técnica por parte de los miembros de las cooperativas y en una mayor receptividad a los enfoques diferenciales como los territoriales y de género que el portafolio ha desarrollado.

“Los proyectos siempre hay que tener en cuenta la vocación del territorio, la vocación de la población, en teoría ellos lo hacían pero en otros proyectos que fracasaron, proyectos que digamos tenían un arranque pero ahorita no hay nada, entonces siempre hay que tener pues bien claro si es lo que le gusta a la gente, si es lo que sabe hacer la gente, y si en la zona la vocación sirve, porque si van a vender piñas, pero no hay a quien venderle piñas, no hay como buscarlas”⁴⁴

Otro de los aspectos a destacar en materia de coherencia, es que dentro del componente de formulación de proyecto se ha tenido en cuenta componentes de sostenibilidad medioambiental y enfoques étnicos como partes activas y determinantes en el marco de los proyectos y no como un requisito a cumplir para la elegibilidad del proyecto.

⁴³ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con Comunes

⁴⁴ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con staff Naciones Unidas

3.1.6. Sensibilidad al conflicto

En cuanto a la sensibilidad al conflicto, puede concluirse que las acciones tomadas desde la línea técnica de la formulación de los proyectos productivos correspondieron de manera adecuada a la vocación del territorio como a la generación de espacios para el diálogo y la construcción de confianza lo que repercute en una integración más efectiva de los proyectos a las comunidades.

En este sentido, es clave rescatar este esfuerzo de reconciliar las necesidades de las comunidades, la vocación de los territorios e incluso los usos del suelo con las capacidades de las formas asociativas, el que esto se esté llevando a cabo, fortalece la percepción positiva frente al proceso tanto por parte de los beneficiarios como las comunidades que recibirán a las iniciativas promoviendo la reconstrucción del tejido social territorial.

3.1.7. Efectos catalíticos

Se entienden los efectos catalíticos como la posibilidad que tienen los proyectos de generar nuevas oportunidades bien sea financieras, de negocio o de articulación entre actores. En este sentido y analizado en lógica de cartera, es importante tener en cuenta que el componente de formulación de proyectos tiene efectos catalíticos en si mismo entendiendo que una vez formulados y aprobados por el CNR, salen del componente de formulación a ser implementados en el proyecto Entornos.

Este esquema de trabajo se constituye como una de las buenas prácticas que hacen del portafolio de reincorporación un modelo a replicar y con índices de éxito muy buenos, asegurando la continuidad de los procesos y la armonía entre los proyectos del portafolio.

Por último, los hallazgos de efectos catalíticos del componente de MPTF dan cuenta de la identificación de potencialidades de los proyectos que vienen desde la formulación misma lo que se constituye como una buena práctica a replicar.

3.1.8. Género

Como se ha venido mencionando, el proyecto de formulación ha venido teniendo un proceso de maduración que se hace evidente en el análisis de información y esto también se ve reflejado en el componente de género, un aspecto que además es de especial relevancia teniendo en cuenta la vocación de liderazgo de las mujeres excombatientes.

Así pues, se han identificado estrategias para que dentro de los proyectos productivos puedan incorporarse cada vez más mujeres a la escala de valor pero también a las figuras de coordinación y toma de decisiones. Sin embargo, se identifica que aún hay unas brechas de participación importantes.

“Pues digamos siempre ha sido un enfoque, y siempre se ha intentado que los proyectos lo tengan, que haya liderazgos femeninos, pero ahora digamos queremos que sea algo más concreto (...) garantizar que haya estrategias para conocer la economía del cuidado, para empoderamiento, para participación en espacios de decisión, entonces creo que eso lo han

trabajado, y uno normalmente ve en los espacios mucha participación de mujeres, pero si es algo que creíamos que podíamos fortalecer, y lo vamos hacer.⁵⁰

Según el informe anual de ejecución de 2021, apenas el 28,7% de las personas que iniciaron la ruta de reincorporación socioeconómica eran mujeres. Es importante mencionar que si bien la participación no es muy alta en materia porcentual, se ha cuidado que la inclusión de las mujeres en estos proyectos productivos sea tan significativa como sea posible “Estos proyectos incorporaron una ficha de género, en la que se reconocen las necesidades y características especiales de las mujeres en reincorporación, que plantea recomendaciones para la participación efectiva de las mujeres en la implementación de los proyectos sin caer en estereotipos de los roles de género⁵¹”.

En ese sentido y entendiendo que este proyecto opera en conjunto con otros en una lógica de portafolio, se tiene que si bien queda un esfuerzo importante por aumentar la participación de las mujeres en los proyectos productivos, esto también puede continuarse trabajando en la etapa de implementación por parte de otros componentes.

3.2 Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Las buenas prácticas encontradas en el componente de formulación de proyectos tienen como eje central el rol de liderazgo del PNUD para sacar adelante procesos administrativos bajo las necesidades únicas de cada proyecto productivo y los esfuerzos técnicos realizados para que la formulación diera como resultado proyectos realizables y acordes a las posibilidades de ejecución de los y las excombatientes postulantes.

Respecto al rol del PNUD como articulador, se tiene que tras demoras en los procesos por parte del CNR, la participación de la agencia en la formulación de proyectos ha permitido una disminución considerable en los tiempos de respuesta de evaluación por parte de dicha instancia lo que hace que una vez implementados, los proyectos sigan siendo pertinentes.

Otra buena práctica a destacar es el acompañamiento en la formulación de proyectos rentables y con salida en mercado que se vio reflejado en el salto de proyectos agropecuarios a modelo de servicios y con oferta urbana, dinamizando la oferta disponible yaumentando la posibilidad de crecimiento de los proyectos fuera de las dinámicas de la ruralidad. Es importante tener en cuenta que esto genera una demanda distinta a la del grueso de los proyectos por lo cual es de enorme relevancia haber podido generar capacidades diferenciadas en los y las excombatientes a cargo de estas iniciativas.

Una de las lecciones aprendidas que mencionan los actores es la armonización de los tiempos administrativos para cada formulación y aplicación de los proyectos. En este caso, diferentes actores mencionaron que aunque se ha establecido en todo momento una visión integral en la reincorporación, las dinámicas de las situaciones y necesidades de cada proyecto fueron beneficiadas de los procesos de articulación flexibles a sus necesidades. Espor esto que como lección aprendida, varios actores reconocen que una recomendación válida es acortar los tiempos de espera en los procesos propios de la formulación, el paso por el CNR, el cierre financiero y la implementación de los proyectos.

4. Fortalecimiento Institucional para la administración, gestión y operación de los AETCR en el marco del proyecto Apoyo Gestión Espacios Territoriales

4.1. Hallazgos y conclusiones

Según el Documento de Proyecto proporcionado por PNUD, la iniciativa de Fortalecimiento Institucional para la administración, gestión y operación de los AETCR en el marco del proyecto *Apoyo a la Gestión de Espacios Territoriales* nace con la idea de minimizar el impacto del cambio de administración en estos espacios y también como una forma de generar un “mecanismo ágil tendiente a dar apoyo logístico y operativo a fin de garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad y permitir el desarrollo de las actividades de Reincorporación”⁵².

En este sentido, se escogió a PNUD como el actor idóneo para el acompañamiento en los componentes operativos asociados a la administración de los espacios, por tratarse de una organización que genera confianza en los donantes, el gobierno nacional y otros actores implicados en la implementación de tareas en los AETCR.

Es de aclarar que este proyecto es uno de los más largos en tiempos del portafolio, fue aprobado el 25 de enero de 2018 y se extiende hasta la fecha; y estableció en principio cinco outputs con resultados clave pensados para la consolidación de los espacios y la reincorporación en consecuencia: (i) fortalecer capacidades, (ii) facilitar reincorporación, (iii) cumplimiento de operación, (iv) educación superior y (v) estrategia transformación. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes para cada uno de los indicadores de evaluación:

4.1.1. Pertinencia

En cuanto a la capacidad adecuada del componente en dar respuesta a las necesidades identificadas bajo la gestión y operación de los AETCR, puede establecerse que las

⁴⁵ Documento de proyecto, PNUD.

gestiones realizadas por parte del PNUD se encontraron acorde al objetivo de fortalecer las capacidades institucionales y llevar a cabo una operación sin contratiempo de los espacios. También es importante tener en cuenta que, como además se mencionará a lo largo del capítulo, desde que el proyecto empezó la vocación de los espacios se ha transformado y con ella el acompañamiento que se presta desde el PNUD.

En este caso, resulta interesante tener en cuenta que en varias de las entrevistas realizadas, se hizo mención a que el rol del PNUD fue de facilitador, generando diferentes aproximaciones a problemas que se generaban en los AETCR:

*“Digamos que 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, digamos que alejados, en dónde están ubicados los espacios de reincorporación, PNUD también obviamente que a través de la experiencia que ellos habían acumulado en procesos diferentes, y en los mismos procesos que desempeñan ellos con población con estas características, pues nos permitió a nosotros también lograr relaciones o fortalecer algunas relaciones”.*⁵³

Otro de los aspectos clave respecto al acompañamiento del PNUD en procesos administrativos, tiene que ver con la posibilidad de cerrar brechas en términos contractuales y logísticos, que si bien sin este acompañamiento no se habrían podido conseguir, aún se constituye como un aspecto a mejorar atendiendo a las dificultades geográficas de los territorios, la seguridad y el estado de las vías terciarias:

*“lo más difícil para mi ha sido el acceso a las zonas, realmente que los insumos lleguen, que se pueda dar es un poco más lento por el acceso restringido en transporte a los espacios y de pronto alguna restricción de algunos proveedores para llegar a ciertos lugares”*⁵⁴

*“los proveedores que tenemos en zona son muy escasos, digamos que eso nos llevó a reinventarnos con estrategias para poder buscar la manera, en aquellos espacios, sobre todo los alejados, con mayores dificultades de acceso”*⁵⁵

Finalmente, se tiene que el acompañamiento a la administración de estos espacios por parte del PNUD garantiza una trazabilidad en los procesos que resulta de vital importancia teniendo en cuenta la rotación de personal propia de los cambios en los gobiernos.

4.1.2. Eficiencia

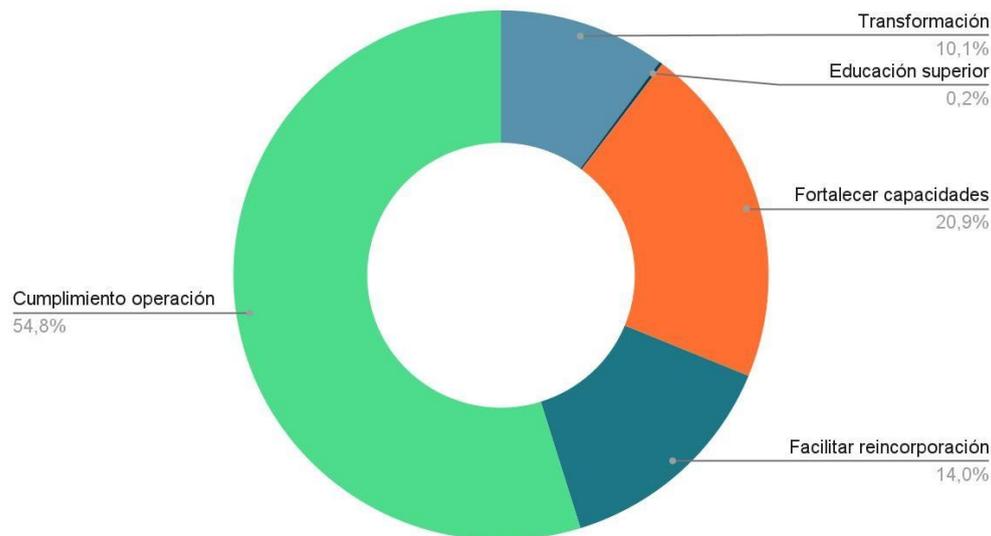
Según un informe de auditoría facilitado por el PNUD, para el 31 de diciembre de 2021 el PNUD había ejecutado 93,9% del presupuesto, siendo los montos asignados de manera proporcional a los requerimientos del proyecto y los outputs mencionados anteriormente:

Gráfica 15. porcentaje de ejecución por output

⁴⁶ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN

⁴⁷ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con Staff de Naciones Unidas

⁴⁸ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN



Fuente: elaboración propia con datos de la auditoría

Como se puede observar en la gráfica, los recursos se han dispuesto de manera mayoritaria al cumplimiento de la operación (54,8%) lo que es consecuente con el rol del PNUD en este componente de apoyo a gestión y con la naturaleza de las necesidades del proyecto como se explica a continuación.

Se tiene que el segundo rubro está destinado al fortalecimiento de capacidades, lo que guarda coherencia con la idea de que para la consolidación del proceso de reincorporación, la institucionalidad debe adquirir unas capacidades que le permitan llevar a cabo procesos que se alejan de la misionalidad del PNUD como es el caso de la compra de tierras para el carácter permanente de los AETCR. El tercer rubro al que más se destinaron recursos es a *facilitar la reincorporación*, entendiendo este outcome como “Facilitar y continuar la reincorporación a la vida civil (...) a través de la adecuación de lugares para el desarrollo de las actividades requeridas para su normalización”⁵⁶, este 14% de destinación frente a otros montos superiores se puede explicar con que la adecuación de lugares no es una necesidad de carácter permanente sino que se asoció a un momento particular de la implementación y requeriría en cualquier caso un mantenimiento puntual.

Respecto a los dos outcomes que recibieron un menor porcentaje de destinación presupuestal, se tiene que *transformación* no tiene la misma duración en el tiempo que los demás (se añadió en septiembre de 2020) y responde a las necesidades de reubicación y transformación de los AETCR lo que no se constituye como una necesidad de carácter permanente y sostenido. Finalmente, sobre los montos asociados a educación se tiene que este outcome pasó de ser parte de este proyecto a otros componentes del portafolio como es el proyecto PNUD - ARN de Apoyo financiero para el acceso y la permanencia en educación superior que tenía 128 beneficiarios para julio de 2020⁵⁷.

Esta destinación presupuestal, da cuenta de un trabajo eficiente del PNUD que parte de entender las necesidades de los AETCR y los momentos en que estas deben atenderse. Sin embargo, una lección aprendida en este proceso de hacer un proceso de destinación de

⁴⁹ Extraído del documento de auditoría proporcionado por el PNUD y realizado por la firma mgi Paez Asociados

⁵⁰ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (Julio, 2020). Informe de gestión.

recursos eficiente, es promover la claridad en los tiempos de implementación de los proyectos de manera que puedan hacerse procesos licitatorios por mayor tiempo logrando menos desgaste institucional y mejores tarifas en el momento de hacer negociaciones. Un ejemplo de esto es el arrendamiento de los predios en que se ubicaron los AETCR

“Cuanto a los recursos económicos ha sido un poco ineficiente por la misma situación que les digo, por la temporalidad (..) Entonces, por ejemplo, los contratos de nosotros tenemos alquilado 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 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”⁵⁸.

A pesar de este inconveniente, se pudo identificar que los recursos tanto humanos como financieros fueron ejecutados tan eficientemente como fue posible. Esto se debió en gran medida al establecimiento de relaciones de confianza y cooperación mutua, que se basa en el rol del PNUD como facilitador entre distintos actores y la ARN y que guarda relación con uno de los objetivos planteados al inicio del proyecto de apoyo a gestión de AETCR era “generar relaciones de confianza y credibilidad entre la población objetivo y la ARN, a partir de la implementación de un proceso ágil de administración”⁵⁹.

En este caso, se resalta como ejemplo que aunque existía en diferentes normativas por parte del gobierno generar diferentes capacidades en los AETCR en temas como: saneamiento básico, servicios públicos entre otros; el PNUD logró cumplir un importante rol en el proceso, en la medida que fue clave para articular las diferentes responsabilidades y generar procesos de diagnóstico y exploración más profundos y generaran planes de acción focalizados según las necesidades de cada uno de los 24 AETCR.

“uno de los ejes que para nosotros resulta más estratégico en el marco de la articulación con la Cooperación Internacional es que haya una coordinación, un diálogo permanente, una articulación con las prioridades del gobierno nacional y que las acciones que se desarrollen en el marco de esos procesos pues respondan a un diálogo como previo con el gobierno, en ese sentido pues las acciones han sido pertinentes”⁶⁰.

En cuanto a este establecimiento de relaciones de confianza y cooperación mutua, resultó interesante encontrar que existe un alto nivel de eficiencia en la articulación de las acciones en el marco del portafolio programático de reincorporación del PNUD. En este caso, los actores manifiestan que la intervención del PNUD, generó un valor agregado al acompañamiento a los procesos de reincorporación ya que este es un actor internacional que facilita el relacionamiento entre diferentes entidades como fue el caso de las autoridades locales con quien hubo necesidad de articulación para la generación de las licencias necesarias para operar los AETCR.

⁵¹ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con equipo ONU

⁵² Recuperado del Documento de proyecto facilitado por el PNUD

⁵³ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista con ARN

Finalmente, se tiene que este proceso de facilitación y generación de confianza, se traduce en procesos más ágiles de articulación y generación de soluciones a las necesidades que se presentan en los AETCR.

Un ejemplo de esto es que bajo la intervención del PNUD, se logró el fortalecimiento de capacidades institucionales, a través de un conjunto de aprendizajes orientados a la identificación de perfiles idóneos que este organismo internacional realizó. Específicamente, los actores resaltan que parte de la administración ágil que se logró, fue gracias a la contratación de perfiles a nivel territorial que dinamizaron y apoyaron distintos procesos, tratando de atenuar la ausencia de capacidad institucional de las personas que se encontraban en las zonas de intervención. En este caso, se destaca que gracias a la intervención de aquellas personas vinculadas por el PNUD, se generó la capacidad de compartir el método de generar análisis técnicos para enfrentar las necesidades específicas de algunos espacios y proyectos.

4.1.3. Sostenibilidad

Para hablar de la sostenibilidad de los AETCR y el modelo de acompañamiento que allí se implementa es importante visibilizar de antemano el contexto y la transformación que ha tenido el proyecto, así como la naturaleza y misionalidad de los espacios. El proyecto se enmarca en dos procesos de transición: el de manejo de fondos desde Fondo Paz a ARN y el cambio de Gobierno nacional.

En su momento, la misionalidad de los espacios tenía fines muy específicos y una duración en tiempo que estaba determinada. Sin embargo, tanto la ley como las estrategias en materia de reincorporación han cambiado y en consecuencia lo han hecho los espacios, que a medida que ha pasado el tiempo han tenido distintos nombres respondiendo a su vocación y naturaleza.

“Nosotros nos regimos por las normas que hay actualmente, 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”⁶¹.

Si bien este modelo de constantes cambios puede verse como un desafío para la sostenibilidad del proyecto, es mandatorio comprender que es una respuesta esperada en el curso natural del proceso de reincorporación, entendiendo que los y las excombatientes pueden ejercer su derecho a la libre movilidad y pueden decidir continuar con su proyecto de vida fuera de los espacios.

Este proceso de transformación y teniendo en cuenta el inminente cambio de gobierno, 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 de

⁵⁴ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a equipo ARN

acogida de los AETCR y los donantes. Es así como paralelo a la implementación de proyectos, se debe hacer un esfuerzo por posicionar la reincorporación como un proceso acertado y que debe continuar siendo acompañado por el Gobierno Nacional apoyado en cooperación internacional.

“este proyecto está en mantenimiento de estos espacios y los recursos a estos espacios van a depender del pronunciamiento que haga el gobierno, si prorrogar o no estos espacios(...) todo el tema de cambios presidenciales va afectar por que va a generar un tema de incertidumbre hasta el posicionamiento y hasta saber cual es la posición de ese nuevo gobernante frente a estos espacios”⁶².

Respecto a la sostenibilidad en el tiempo de los espacios, se tiene que se han adquirido predios para garantizar un carácter permanente de los mismos (incluso se destaca el ejemplo del AETCR de La Montañita que fue adquirido por la cooperativa) y a la fecha cercade diez espacios han sido catalogados como Centros Poblados. Es así como se cumpliría el objetivo de garantizar un proceso de reincorporación a la vida civil de manera permanente. El que esto esté ocurriendo, supone la necesidad de volver a entrar en un proceso de transformación y evaluar el estado de cada uno de los espacios con el fin de establecer su vocación real y el futuro de los mismos.

Por otro lado y entendiendo la sostenibilidad como un término holístico que también hace referencia a la relación que tienen las estrategias con el entorno en que son implementadas, hay varios hallazgos que se encuentran interesantes. Por un lado, es de reconocer que establecer los espacios supone en sí mismo un impacto ambiental importante puesto que se identificaron, ante la eventual intervención realizada bajo la construcción de los espacios y las acomodaciones para los habitantes de los AETCR, la necesidad de concientizar a las y los ex combatientes en la mitigación del impacto ambiental de sus proyectos productivos y su estilo de vida. En segundo lugar, también se reconoció el interés dentro de la estrategia de administración de los AETCR, en trabajar los temas de ecosistemas y reforestación.

4.1.4. Coherencia

Frente a la participación de las partes involucradas en el proceso de fortalecimiento de los AETCR, es posible establecer que la dinámica de comunicación entre las partes (ARN y PNUD), fue el método idóneo por el cuál se generaron procesos de confianza que permitieron agilizar diferentes procesos entre las agencias intervinientes y los actores involucrados en el proceso de reincorporación.

Además, es también interesante mencionar que diferentes actores entrevistados mencionaron que las necesidades por parte de los agentes fueron identificadas de una manera adecuada y es por esto que se logró de una manera pertinente generar diálogos que permitieran la articulación adecuada.

“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 bastante

⁵⁵ Verbalización extraída de un ejercicio de entrevista a staff Naciones Unidas

fluctuante y ahí es donde también identificamos que ha sido pertinente y además ha sido flexible ese ejercicio de articulación”⁶³.

Frente a este aspecto, es importante resaltar que la articulación entre gobiernos locales y autoridades étnicas en las regiones fue altamente efectiva. Para este caso, se observa que a partir del apoyo dado a la gestión y administración de los AETCR, el involucramiento con las comunidades indígenas en áreas como el Guaviare o la Guajira, facilitó la construcción de puentes de comunicación y ejecución entre los gobiernos locales y los demás actores pues se gestó una noción de confianza que facilitó los procesos logísticos necesarios para establecer las condiciones mínimas de habitabilidad de los espacios.

4.1.5. Sensibilidad al conflicto

A este respecto se tiene que uno de los aspectos de mayor desafío para el PNUD así como para la ARN como donante en esta materia tendrá que ver con la garantías de seguridad para los y las excombatientes residentes en los AETCR así como para el talento humano que se debe desplazar a acompañar los procesos que allí se llevan a cabo.

Si bien se tiene que los proyectos productivos no se desarrollan en su totalidad en los AETCR, en estos espacios si hay procesos comunitarios relevantes pasando, por lo que la seguridad de estos espacios se considera fundamental para el buen desarrollo de los componentes del portafolio. En este caso, es importante tener en cuenta que las necesidades de movilización de los y las excombatientes ha tenido una relevancia importante en la destinación de recursos del proyecto y se considera como una prueba de la sensibilidad del conflicto dado que, por factores internos y externos como la situación de seguridad, muchos de los actores decidieron migrar a centros poblados o por el contrario a quedarse en estos espacios bajo la premisa de asentarse y construir un hogar.

“La gente que se quiso quedar se quedó y uno los escuchó: bueno nosotros no queremos volver a las armas es un costo muy alto nuestra vida cambió. Se han creado como pueblitos al interior de los ETCR, entonces yo creo que eso para quienes se quisieron quedar pues yo creo que eso era lo que se pretendía. Eso se logró con todas las dificultades, con todos los vaivenes que tiene esto, pero eso se logró.”⁶⁴

Este aspecto indica, que uno de los enfoques más importantes para el proceso de reincorporación ha sido el fortalecimiento de los derechos humanos, abordados de este una lógica territorial y comunitaria. En este sentido, se reconoce que el PNUD ha sido un actor caracterizado por generar un adecuado entorno para el desarrollo e impulso de las estrategias y esfuerzos del Gobierno nacional.

4.1. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Uno de los principales logros que se deben destacar en este proyecto del portafolio de reincorporación, es que en todo momento existió una buena articulación entre

las instituciones, y las acciones tomadas por parte de las mismas, para generar un entorno de confianza lo que coincide con lo planteado desde el documento de proyecto. Dado esto, la principal enseñanza y buena práctica que se identificó es que estas buenas relaciones condujeron a procesos más ágiles que permitieron provisionar en corto plazo, soluciones reales y concretas a las necesidades de las personas en proceso de reincorporación.

Por otro lado, es también posible destacar que para la solución de problemas que surgen a partir de externalidades a los procesos planteados de intervención, la flexibilidad de respuesta por parte del PNUD, ha sido reconocida en una gran medida como una ventaja pues se ha generado la solución óptima de percances que según lo comentado por las y los actores, pueden dilatarse si se hubieran manejado bajo una ruta institucional de atención por parte de los canales dispuestos por el Gobierno nacional.

Dado lo anterior, se puede establecer que el PNUD ha sido un agente sumamente valioso en el proceso de reincorporación pues como buena práctica, ha establecido como prioritario dar una respuesta asertiva y acertada a las necesidades. Siempre entendiendo, que no ha sido un proceso lineal sino por el contrario ha sido un desarrollo cíclico en virtud de los enfoques y los recursos disponibles al momento de la intervención.