

**Contribución de la Embajada de Noruega en el marco del Programa Paz Sostenible**

Informe final de evaluación

**Dirigida a:**

PNUD

**Elaborada por:**

ISEGORÍA S.A.S

Enero 2023

Bogotá D.C

**Contenido**

[**Resumen Ejecutivo** 4](#_Toc125453663)

[**Introducción** 11](#_Toc125453664)

[**1.** **Contribución de la Embajada Noruega al Programa Paz Sostenible** 11](#_Toc125453665)

[***Teoría de cambio*** 13](#_Toc125453666)

[**2.** **Metodología de la evaluación** 14](#_Toc125453667)

[***Levantamiento de información*** 16](#_Toc125453668)

[***Análisis de la información*** 16](#_Toc125453669)

[***Limitaciones de la evaluación*** 17](#_Toc125453670)

[***Salvaguarda de la información*** 21](#_Toc125453671)

[**3.** **Resultados de la evaluación** 22](#_Toc125453672)

[**a. Pertinencia** 22](#_Toc125453673)

[i. Hallazgos 22](#_Toc125453674)

[ii. Conclusiones 24](#_Toc125453675)

[**b) Eficiencia** 25](#_Toc125453676)

[i. Hallazgos 25](#_Toc125453677)

[ii. Conclusiones 30](#_Toc125453678)

[**c) Eficacia** 33](#_Toc125453679)

[i. Hallazgos 33](#_Toc125453680)

[ii. Conclusiones 36](#_Toc125453681)

[**d) Sostenibilidad** 38](#_Toc125453682)

[i. Hallazgos 38](#_Toc125453683)

[ii. Conclusiones 40](#_Toc125453684)

[**e) Enfoques** 42](#_Toc125453685)

[i. Hallazgos 42](#_Toc125453686)

[ii. Conclusiones 45](#_Toc125453687)

[**f) Mecanismo Noruego** 46](#_Toc125453688)

[i. Hallazgos 47](#_Toc125453689)

[ii. Conclusiones 48](#_Toc125453690)

[**4.** **Recomendaciones** 49](#_Toc125453691)

[**5. Lecciones Aprendidas** 55](#_Toc125453692)

[**6. Referencias bibliográficas** 57](#_Toc125453693)

[Anexo 1. Profundización Programa, Metodología y Hallazgos 58](#_Toc125453694)

[Anexo 2. Mapa de actores 58](#_Toc125453695)

[Anexo 3. Matriz de evaluación 58](#_Toc125453696)

[Anexo 4. Matriz de sistematización 58](#_Toc125453697)

[Anexo 5. Instrumentos 58](#_Toc125453698)

[Anexo 6. Libro de códigos 58](#_Toc125453699)

[Anexo 7. Indicadores de seguimiento 58](#_Toc125453700)

**Acrónimos**

*Tabla 1 Acrónimos*

|  |  |
| --- | --- |
| **SIGLA** | **SIGNIFICADO** |
| **ANT** | **Agencia Nacional de Tierras** |
| **ARN** | Agencia para la Reincorporación y la Normalización |
| **CEPDIPO** | Centro de Pensamiento y Diálogo Político |
| **CEV** | Comisión de la Verdad |
| **CNR** | Consejo Nacional de Reincorporación |
| **CN** | Contribución Noruega |
| **CSIVI** | Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación  |
| **CPD** | Country Programme Document |
| **ECOMUN** | Economías Sociales del Común |
| **EQUITAS** | Equipo Interdisciplinario de trabajo Forense |
| **ELN** | Ejército de Liberación Nacional |
| **ETCR** | Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación  |
| **FARC** | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia |
| **JEP** | Jurisdicción Especial para la Paz |
| **ICBF** | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| **MPTF** | Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz |
| **OIM** | Organización Internacional para las Migraciones |
| **ODS** | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| **ONU** | Organización de las Naciones Unidas |
| **PDET** | Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial |
| **PIRC** | Planes Integrales de Reparación Colectiva |
| **PNUD** | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| **SENA** | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| **SNU** | Sistema de Naciones Unidas |
| **UARIV** | Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Victimas |
| **UBPD** | Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas  |
| **UNEG** | United Nations Evaluation Group |
| **UNMAS** | Servicio de Acción contra las Minas de las Naciones Unidas |
| **UNSDCF** | Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible |

Fuente: Elaboración propia.

**Resumen Ejecutivo**

La evaluación externa de resultados realizada por Isegoría S.A.S., tuvo como objetivo valorar cuantitativa y cualitativamente la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad alcanzadas por la Contribución de la Embajada Noruega al Programa Paz Sostenible, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2021.

**Contribución Noruega**

El Programa Paz Sostenible busca contribuir a la implementación de la Agenda 2030 avanzando hacia la construcción participativa de una sociedad pacífica, con perspectiva territorial, de sostenibilidad ambiental, de equidad de género y respeto por los derechos humanos. La Contribución de la Embajada Noruega en el marco del Programa Paz Sostenible desarrolla tres líneas estratégicas: i) condiciones para la reintegración de las personas en proceso de reintegración; ii) derechos de las víctimas en el marco de la justicia transicional y iii) arquitectura institucional para la implementación del Acuerdo de Paz.

**Metodología de evaluación**

La metodología de evaluación aplicada tuvo las siguientes características, externa de desempeño final, basada en la teoría de cambio y en los enfoques realista, de efectos y participativo, involucrando actores estratégicos en todas sus fases. Como fuentes de información primaria se aplicaron 83 entrevistas y 6 grupos focales y como fuentes secundarios documentos del Programa, principalmente. Se aplicaron métodos mixtos de evaluación, aunque predominaron los cualitativos, y triangulación de información. El análisis se fundamentó en evidencias, hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Fue realizada por un equipo interdisciplinario y contó con el acompañamiento técnico de un grupo de referencia.

**Resultados de la evaluación**

A continuación se presentan los principales resultados de la evaluación, organizados por los diferentes criterios de evaluación.

**Pertinencia**

El Programa se articuló con **entidades y políticas** cuyos objetivos, lineamientos y recursos eran consistentes con sus prioridades y la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello se establecieron **relaciones y espacios de trabajo** con actores relevantes para dar solución a necesidades y problemáticas identificadas, orientar el accionar de las instituciones, fortalecer aspectos técnicos y operativos, construir nuevas agendas, líneas de trabajo y herramientas.

El Programa desarrolló **ejercicios participativos de identificación y comprensión de las condiciones, necesidades y expectativas** de los territorios, que no son sustituibles por información suministrada por las entidades aliadas. Los equipos territoriales del PNUD generaron espacios de interlocución local y “acciones sin daño” para el acompañamiento técnico. Se logró mayor pertinencia cuando la participación de las poblaciones beneficiarias se dio desde la formulación, las comunidades dialogaron con las entidades y la asistencia técnica inició de manera temprana. Sin embargo, en algunos casos se identificó la posibilidad de fortalecer los ejercicios participativos y el involucramiento de las entidades durante los procesos.

El Programa se **ajustó a cambios** **políticos** que surgieron durante su ejecución y en algunos casos la **estigmatización,** **persecución y amenazas** a firmantes afectó la implementación. Ante la **crisis del COVID-19** se reorientaron acciones y fondos (planes de internet rural, recargas de telefonía, dotación de computadores y teléfonos celulares, entre otros).

**Eficiencia**

**La estructura y la estrategia de ejecución del Programa** generaron **sinergias** al utilizar el conocimiento, experiencia y capacidad instada del PNUD y de entidades públicas, privadas, de la sociedad civil y de cooperación para **complementar y ampliar actividades** en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Se identificó la posibilidad de mejorar la comunicación entre áreas del PNUD y actividades, principalmente en los territorios; y la gestión con las entidades locales a lo largo de la implementación de las actividades.

El PNUD aportó eficiencia al Programa, poniendo **a su disposición su recurso humano** con conocimiento y capacidad de gestión intersectorial y participativa. Sin embargo, se identificaron casos específicos donde la posibilidad de una mayor eficiencia asociada al talento humano estuvo limitada por la insuficiente cantidad de personas asignadas; poco tiempo o recursos para acompañar in situ las actividades en los territorios; menor nivel de especialización técnica o de conocimiento del territorio frente a lo requerido; altos niveles de rotación; y duración inferior en tiempo de la asistencia técnica a lo que demandaba la maduración de este tipo de proyectos.

**El Comité Directivo del Programa** se caracterizó por una **comunicación fluida y permanente** entre la Embajada de Noruega y el PNUD, orientada a la toma de **decisiones estratégicas**, facilitando la definición y priorización de actividades, responsables de acciones, tiempos de implementación, reasignación de recursos entre actividades, financiación de nuevas actividades siempre bajo las reglas de operación del Programa. No se identificaron espacios estratégicos y operativos para la gestión sistemática de las actividades, aunque en algunos territorios se constituyeron espacios no formales para el seguimiento. Se identificaron otros espacios de coordinación altamente valorados como el Comité Tripartito.

**Los Acuerdos de Parte Responsable** aportaron a la eficiencia del Programa por la idoneidad, capacidad instalada y uso de recursos de las entidades vinculadas, así como por su contribución al cumplimiento de las metas físicas y presupuestales, ejecutando el **43,2%** de los recursos del Programa. La actividad del Centro de Pensamiento y Diálogo Político -CEPDIPO- tuvo una participación del **21,5%** en los recursos asignados al Programa y una ejecución de 97,4% (31/12/2021). Sin embargo, en algunos casos, las dificultades o las lógicas de ejecución de las entidades, demoran la implementación del Programa.

Si bien los **GRANTS** permitieron el **fortalecimiento de capacidades** de las organizaciones vinculadas y eficiencia en la implementación, algunos presentaron **cuellos de botella** para la implementación que se originan principalmente en dificultades para el desarrollo de trámites de compras (cotizaciones; formatos, proveedores, reajustes por cambios en precios o falta de disponibilidad de los productos, etc..).

El Programa dispuso de **recursos humanos** que aportaron a la eficiencia por su conocimiento y experiencia técnica, operativa y del contexto acorde con los requerimientos de las actividades en los territorios. Sin embargo, en algunos casos se identificaron elementos que limitaron su aporte, como falta de conocimiento o experiencia de la manera de trabajar con las comunidades, altos niveles de rotación, baja duración de la asistencia técnica in situ y frente a las necesidades de los proyectos, uso de lenguaje y conceptos que fueron de difícil comprensión por parte de la comunidad, entre otros.

El **Sistema de Monitoreo** del Programa y sus indicadores se **adaptaron a los cambios** que generaron las distintas adendas y alimentaron informes sobre el cumplimiento de metas físicas y presupuestales. Sin embargo, esos informes se centraron más en **acciones desarrolladas** que en productos, resultados o medidas para resolver cuellos de botella de la implementación y el nivel de estandarización, desagregación y los cambios en la definición de los indicadores limitaron la posibilidad de trazabilidad, la generación de alertas y la toma de decisiones sobre la implementación.

**La asignación presupuestal** del Programa para el período 2017 - 2021 fue de **US$ 15.064.548** millones. El resultado de Arquitectura Institucional presentó la mayor asignación presupuestal, equivalente al 49,5% de los recursos, frente al 40,7% y el 9,8% de los resultados de Reincorporación y Víctimas respectivamente[[1]](#footnote-1).De manera individual la actividad que concentró más recursos es la Asistencia Técnica con el 22,6%, la cual hace parte de los resultados de reincorporación.

**La ejecución total de los recursos apropiados** **fue del 74,5%** con corte a 31 de diciembre de 2021, siendo el resultado de Arquitectura Institucional el de la mayor ejecución (del 89,2%) resaltando la alta ejecución de la actividad ejecutada por el CEPDIPO, que con una participación del 21,5% de los recursos asignados al programa, en diciembre de 2021 alcanzó un nivel de ejecución de 97,4%. Por su parte, el resultado de Reincorporación tuvo una ejecución del 58,1% (debido a que las partidas de Alianzas, Becas y Asistencia Técnica tuvieron ejecuciones del 0%, 11% y 36%, respectivamente). El resultado de víctimas tuvo una ejecución de 68,0%.

**Eficacia**

**Entre los principales logros y fortalezas** que aportaron al cumplimiento de los objetivos del Programa se destacan la confianza y alineación de intereses de la Embajada Noruega y el PNUD y reconocimiento de su imparcialidad, transparencia y carácter apolítico por parte de las comunidades, así como la articulación y participación entre los actores **para la gestión y ejecución de actividades de los distintos nivele**s generando procesos de armonización, planeación, articulación, co-creación y asistencia técnica.

El Programa generó condiciones **institucionales y comunitarias** para la implementación del Acuerdo, su **apropiación por parte de la sociedad civil,** así como su **posicionamiento internacional. Estas condiciones** le imprimieron **rostro a la implementación del Acuerdo de Paz** con la presencia de los equipos territoriales del PNUD y la obtención de logros tempranos a través de proyectos de impacto rápido. De la misma forma, facilitaron el fortalecimiento de los **Consejos Nacional y Territoriales de Paz como plataformas para las agendas de Paz en el nivel local y** la construcción de la política pública de Paz, Convivencia y No Estigmatización y el apoyo al desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y la identificación de **fuentes de financiación** para proyectos PDET en 12 subregiones.

**También contribuyeron estas condiciones a la elaboración del Informe Final de la Comisión de la Verdad a** través de investigaciones innovadoras sobre hechos victimizantes y casos emblemáticos del conflicto, así como una estrategia para la recepción del informe por parte de la sociedad civil y la f**ormación** a víctimas y facilitación de espacios para nuevas formas de convivencia y reconciliación. De la misma forma, aportaron a la **Formulación de Planes Integrales de Reparación Colectivo -PIRC-** para 132 sujetos de reparación colectiva (paneles solares a comunidades étnicas) y promoción de mecanismos institucionales y capacidades para la gestión autónoma para la protección y la garantía para la materialización de los DDHH para población víctima, así como a la definición de **lineamientos** para la Política de Reincorporación, generación de capacidades para el proceso de reincorporación económica, avance en la construcción de planes de vida y procesos organizativos y de relacionamiento con la institucionalidad para los firmantes, siendo los proyectos productivos el motor de liderazgo social.

Estas condiciones permitieron que los proyectos productivos fueron **altamente valorados** porque los firmantes pudieron acercarse a las actividades y retos de la vida productiva y motivarse a avanzar en el proceso de reincorporación. Sin embargo, en algunos proyectos hay **espacio para su fortalecimiento a través de mayor alcance en los** análisis de la viabilidad y la escala; planeación e implementación (tiempos, calidad de insumos; costos) y acompañamiento (tiempos, in situ, contenidos, etc).

**Finalmente, el Programa aportó al cumplimiento de las metas** vinculadas al CONPES y la CSIVI y la definición de metodologías de monitoreo y de indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo y el lanzamiento del Mecanismo Único de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz.

**Entre los factores externos e internos** que limitaron el logro de los objetivos del Programa se destacaron las afectaciones en la **confianza y la seguridad física** y territorial materializadas en miedo, desplazamientos y abandonos de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR- de los firmantes; las l**imitadas capacidades** de algunos firmantes para gestionar procesos administrativos, jurídicos y financieros para la ejecución de actividades y proyectos y limitado acceso a servicios (educación, electricidad, internet), equipos e infraestructura (vial); la permanencia en ciertos contextos de la **cultura jerárquica** de los grupos armados que afectó la participación y la toma de decisiones para los proyectos, los cambios en las **administraciones nacional y locales** generando procesos burocráticos lentos, la **alta rotación** del personal de las entidades y limitando la oportunidad y disponibilidad de recursos.

También hubo **limitada articulación** y segmentación interinstitucional, así como reestructuración **administrativa y de procedimientos** para ejecutar los recursos del PNUD, así como procesos licitatorios desiertos y algunas resistencias locales por la creencia de mayores costos asociados a la intermediación del PNUD.

**Sostenibilidad**

En el Programa no hubo procesos sistemáticos de **documentación de los aprendizajes**, pero sí produjo lineamientos, metodologías, guías y formatos, que definieron rutas para emprender acciones. Hubo consolidación en la generación de capacidades, transferencia de conocimiento y procesos pedagógicos.

El Programa desarrolló estrategias de salida para limitar los **riesgos frente a la apropiación y apoyo de las partes interesadas,** en particular para los proyectos productivos, cuyas visitas evidenciaron que su alcance en la aplicación varía entre proyectos. Algunos proyectos perdieron dinamismo en su proceso y desmejoran sus resultados al finalizar la asistencia técnica del PNUD, en particular cuando no habían logrado un equilibrio o condiciones de viabilidad.

La ejecución de la Contribución Noruega con el liderazgo de PNUD promovió en el nivel nacional y local un principio de **transparencia** que ha sido valorado por las organizaciones, agencias y por las y los beneficiarios como eficaz para la sostenibilidad de los proyectos.

Como **riesgos a la continuidad y sostenibilidad** de las actividades se identificaron las condiciones de seguridad de los territorios, la estigmatización de los firmantes, la falta de acceso a la propiedad de la tierra, la voluntad política de los gobiernos nacional y territoriales y los cambios institucionales.

**Enfoques**

El **enfoque de género** se incorporó en todos los resultados y actividades del Programa, con distintas características y alcances y se reconoció el liderazgo de la Embajada de Noruega en la inclusión de los enfoques diferenciales, en particular del enfoque de género. Se ejecutaron 10 proyectos productivos focalizados en mujeres que permitieron además de liberar tiempo de las mujeres, desarrollar liderazgos, colaboración y organización y generación de ingresos, promovieron el relacionamiento con la comunidad y la institucionalidad y de esa forma avanzar en su reincorporación socioeconómica de las mujeres. Se resaltaron los espacios de cuidado como mecanismo de reconocimiento de los derechos de las mujeres.

Frente al **enfoque étnico**, se evidenciaron acciones del PNUD para adaptar el Programa a las características culturales, geográficas y comunicativas de las comunidades, y en particular a propiciar el liderazgo y las capacidades para la toma de decisiones y la gestión de los proyectos. Sin embargo, hubo retos frente a la manera de abordar ciertas comunidades, el lenguaje y el involucramiento de las mujeres.

El **enfoque medioambiental** buscó articulación con el gobierno y la sociedad civil frente a prioridades nacionales y compromisos internacionales en biodiversidad y conservación, energía, cambio climático, calidad ambiental, bajo carbono y resiliencia ambiental. Algunos proyectos tuvieron recursos, mecanismos de medición y asistencias técnicas del Programa para la mitigación de riesgos agroclimáticos. Sin embargo, la inclusión del enfoque medioambiental provino en muchos casos de intereses y conocimientos de actores locales o de instituciones con esa misionalidad.

Se evidenció la carencia de una estrategia establecida para el abordaje de **personas en condición de discapacidad**, a pesar de que hubo algunas acciones puntuales que presentaron potencial. El **enfoque de sensibilidad al conflicto** fue transversal a las acciones del Programa, se reflejó en la lectura y la gestión de contextos problemáticos y conflictividades asociados a la implementación de los proyectos productivos con formaciones orientadas al desarrollo de la resistencia y resiliencia y estrategias de solución de conflictos originadas en ejercicios autónomos de las comunidades. Por su parte, el **enfoque de derechos humanos** fue implícito en todo el Programa dado que su objetivo se orientó a la generación de capacidades en el nivel institucional y de los beneficiarios directos para la implementación del Acuerdo de Paz, garantizando el cumplimiento de los derechos de las víctimas y de las personas en proceso de reincorporación.

**Mecanismo Noruego**

El Programa se reconoció como **flexible** porque se adaptó a escenarios cambiantes y dinámicos de la implementación del Acuerdo, lo que se evidenció en las adendas y la definición de las actividades y las asignaciones presupuestales.

El Programa entendió las **necesidades y solicitudes** de los territorios y los contextos para lo cual se amplió, complejizó y consolidó programáticamente. Se reconoció su **complementariedad** mediante apoyos técnicos, operativos y financieros que se insertaron en acciones, iniciativas y proyectos que estaban en desarrollo.

El Programa fue **catalizador de acciones** que el Gobierno y otras fuentes de cooperación no pudieron apoyar por falta de coincidencia con sus prioridades o líneas programáticas, altos niveles de incertidumbre y riesgo, dificultades jurídicas o administrativas. Fue catalizador de espacios de socialización y participación que aportaron a procesos organizativos, sociales y comunitarios. El **carácter catalítico** se operativiza con la asignación de recursos de manera ágil y transparente, el “destrabe” y dinamización de acciones en curso, la apertura de nuevas acciones desde lo programático y financiero.

**Recomendaciones**

A continuación se presentan las principales recomendaciones de la evaluación, las cuales en el informe final van acompañadas de la identificación de acciones viables y de corto y mediano plazo, cuya implementación permitiría el fortalecimiento del Programa en su segunda fase.

R1. Fortalecer la coordinación y la articulación al interior del PNUD, y con los equipos territoriales del PNUD.

R2. Fortalecer el abordaje de la formulación y la implementación de las actividades del Programa

R3. Fortalecer el abordaje de la formulación y la implementación de los proyectos productivos

R4. Continuar fortaleciendo el sistema de monitoreo y evaluación del Programa

R5. Fortalecer y consolidar una estrategia de sistematización y lecciones aprendidas

R6. Fortalecer el diseño y la implementación de las metodologías de enfoques teniendo en cuenta el distinto nivel de desarrollo en cada una de ellas.

R7. Adecuar el acompañamiento técnico del PNUD a las capacidades específicas de las entidades que cuentan con Acuerdos de Subvención.

**Introducción**

Este documento presenta el informe final de la evaluación externa de resultados realizada por Isegoría S.A.S., cuyo objetivo es valorar cuantitativa y cualitativamente la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad alcanzadas por la Contribución de la Embajada Noruega al Programa Paz Sostenible, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2021. Esta contribución se realizó mediante la definición de 17 actividades, distribuidas en tres ejes de resultados: (1) la reincorporación económica de personas en procesos de reincorporación , (2) la protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado, y (3) la asistencia técnica para el fortalecimiento de la arquitectura para la paz y de plataformas para la planeación y la gestión de la paz. Esta evaluación está orientada a fortalecer el programa en sus intervenciones y resultados, el cual tendrá un año adicional de ejecución, finalizando el 31 de diciembre de 2023

Este documento de evaluación se estructura en cinco secciones, además de esta introducción. La primera describe el programa que conforma la Contribución de la Embajada de Noruega en el marco de Paz Sostenible. La segunda sección desarrolla el abordaje metodológico. La tercera sección contiene las limitaciones de la evaluación. La cuarta sección presenta los hallazgos construidos a partir de las evidencias, así como las conclusiones. La quinta sección propone las recomendaciones construidas a partir de los hallazgos y las conclusiones orientadas a el fortalecimiento del Programa. Del documento también hacen parte una serie de anexos que profundizan e ilustran la información contenida en este informe , en particular los hallazgos y las evidencias a partir de las cuales estos se construyeron.

1. **Contribución de la Embajada Noruega al Programa Paz Sostenible**

El Programa Paz Sostenible se enmarca en el compromiso del país con cumplir con los objetivos de la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y busca contribuir al crecimiento y desarrollo sostenible en las dimensiones social, económica, ambiental e institucional. El objetivo del programa es fortalecer, en asocio con las instituciones, la sociedad civil y la cooperación internacional, la implementación de la Agenda 2030 en Colombia (especialmente el Objetivo 16 “*Paz, justicia e instituciones sólidas*”), avanzando hacia la construcción participativa de una sociedad pacífica, con perspectiva territorial, de sostenibilidad ambiental, de equidad de género y respeto por los derechos fundamentales (PNUD, 2016, pág. 1).

Para lograrlo, el programa se estructuró sobre tres líneas estratégicas. La primera es la arquitectura para la paz y el desarrollo nacional y territorial, que busca mejorar las capacidades técnicas y de gestión de los actores vinculados a la implementación del Acuerdo de Paz. La segunda es el Diálogo Social y Participación para el logro de la Agenda 2030, que busca desarrollar y fortalecer las capacidades de múltiples actores para la resolución no violenta de conflictos sociales y ambientales, y para promover una cultura de paz, coexistencia y reconciliación. La tercera línea estratégica es la de Convivencia, Reconciliación y Reincorporación, que busca desarrollar acciones que permitan transitar hacia una “paz sostenible”.

El Programa Paz Sostenible ha sido financiado principalmente por Suecia, y desde diciembre de 2017 en el marco de la consolidación y sostenibilidad de los diálogos de paz con el ELN y las extintas FARC-EP, inició la participación de Noruega. Esta participación ha sido significativa en términos del tipo de acciones desarrolladas, su alcance, así como de los recursos invertidos.

La participación de la Embajada Noruega en el Programa Paz Sostenible se define como la Contribución de Noruega y se formaliza a través del Programa Paz Sostenible - Fortaleciendo capacidades locales para promover comunidades pacíficas e inclusivas de la Embajada del Reino de Noruega en Colombia y el PNUD, en adelante el Programa o la Contribución Noruega (CN). Este Programa se formaliza mediante el Acuerdo No 00090196 del 6 de diciembre de 2016 entre la Embajada de Noruega y el PNUD[[2]](#footnote-2).

Este Programa es el objeto de la presente evaluación para el período comprendido entre diciembre de 2017 y diciembre de 2021. Además de las líneas estratégicas presentadas previamente, el Programa se estructuró en tres resultados como se muestra en la Ilustración 1, lo cual fue el producto de un proceso de definición y consolidación que operativamente se estableció a través de la formalización de adendas al acuerdo inicial entre la Embajada de Noruega y el PNUD.

*Ilustración 1 Resultados del Programa*

Fuente: Elaboración propia.

El Programa inició su implementación a partir de lo establecido en el acuerdo inicial entre la Embajada Noruega y el PNUD, referido principalmente a actividades de carácter operativo, pero incorporando actividades de tipo programático estratégicas para la implementación del Acuerdo de Paz que, por ejemplo, carecían de financiación, que presentaban alto nivel de riesgo frente a la posibilidad de resultados, o que eran temas que no podían ser financiados por otras fuentes. De esta forma, el Programa fue creciendo y complejizándose a medida que se incluyeron nuevas adendas con definiciones en contenidos, tiempos y recursos. Es así como se incorporaron primero las actividades relacionadas con el proceso de reincorporación y después de varios meses las actividades relacionadas con la garantía de derechos de las víctimas. Estas características de la estructuración del Programa incidirán en los resultados de la evaluación (alcance de las distintas actividades, seguimiento y monitoreo, entre otros) como se verá en detalle en las distintas secciones de este documento. En total se incorporaron 7 adendas, de las cuales 6 entre diciembre 2017 – diciembre 2021, período de esta evaluación, que surgieron de las necesidades para la implementación del Acuerdo de Paz (ver Tabla 1). Según estableció la revisión de la información del Programa por parte del equipo de la evaluación, nueve actividades se llevan a cabo en los territorios y se ejecutan en 155 municipios, ubicados en 20 departamentos.

Tabla 1. Principales actividades incorporadas del 2017 a 2021.



Fuente: Reelaboración propia a partir de: PNUD (2022). Referencia SDP COL 0000171005

## ***Teoría de cambio***

Debido a esta construcción progresiva del Programa a través de las adendas, este no contó inicialmente con una teoría de cambio[[3]](#footnote-3), una herramienta que se considera importante para entender el modelo de transformación que plantea la Contribución, así como para definir el enfoque y la metodología de la evaluación. De todas formas, se identificó una teoría de cambio que se puede expresar de la siguiente manera: si la Contribución Noruega apoyó y acompañó a las entidades del gobierno y a las organizaciones de la sociedad civil a (1) fortalecer capacidades para desarrollar acciones requeridas para la implementación del Acuerdo de Paz y (2) consolidar una oferta de bienes y servicios a la que puede acceder la población reincorporada y la población víctima, entonces: se generaron capacidades en dichas entidades para generar confianza en la implementación del Acuerdo de Paz, en las víctimas para aportar al cumplimiento de sus derechos y en las personas en proceso de reincorporación para mantenerse en un proceso de reincorporación sostenible. Más allá de eso, la evaluación reconoce el logro integral de los efectos esperados de una intervención que requiere de alianzas y coordinación interinstitucional, intersectorial y/o interangencial. En el Anexo 1 se presenta de manera detallada el Programa en la sección 1 (páginas 6 – 12).

1. **Metodología de la evaluación**

Junto al objetivo principal de la evaluación —mencionado al inicio de este documento— se incluyen los siguientes objetivos específicos: i) analizar el nivel de contribución de los *outputs* a los *outcomes* y el efecto de estos, para conocer si el proyecto ha alcanzado la teoría de cambio, ii) dar cuenta de la contribución de las actividades al Country Programme Document (CPD) 2020 y 2021, en el marco de la Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF por sus siglas en inglés), iii) identificar y describir los desafíos o las circunstancias que pudieron haber limitado la implementación del proyecto o el logro de los resultados esperados, hayan sido estos previstos o no, así como determinar la manera en la que el proyecto ha adaptado su estructura y modos de intervención de acuerdo al contexto, iv) identificar las principales lecciones aprendidas para ser compartidas con proyectos similares y v) consolidar recomendaciones estratégicas, enfocadas a mejorar el proceso de diseño, ejecución y seguimiento de futuros proyectos. La evaluación debe responder las preguntas que fueron establecidas en los términos de referencia las cuales se presentan en el Anexo 1 en la sección 2 (páginas 12 – 21) que contiene el detalle de la metodología de evaluación.

Los términos de referencia definieron unas preguntas de evaluación orientadas a establecer el cumplimiento de los objetivos del Programa en cada uno de sus resultados. Para responder a los objetivos y las preguntas, esta evaluación externa de resultados se fundamentó en los enfoques realista y de efectos, los cuales proponen relacionar los efectos logrados por el Programa con los mecanismos de cambio y los resultados, considerando el contexto en el que se desarrolla. La evaluación también incorporó el enfoque participativo mediante el cual se involucran en las distintas etapas de la evaluación a los actores que intervinieron en el Programa. La evaluación aplica métodos mixtos de evaluación, cualitativos y cuantitativos, siendo primordialmente una evaluación cualitativa. Para cada uno de los criterios de evaluación pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, temas transversales[[4]](#footnote-4) y mecanismo noruego se estableció una definición la cual orientó la especificación de las categorías y las variables de análisis (ver Tabla 2).

Tabla 2. Definiciones de los criterios de evaluación

|  |  |
| --- | --- |
| CRITERIOS DE EVALUACIÓN | DEFINICIÓN DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN  |
| PERTINENCIA  | Capacidad del programa para dar una respuesta acertada a las necesidades identificadas inicialmente en los grupos objetivo: la institucionalidad para la paz, la población en proceso de reincorporación y las víctimas, partiendo de sus condiciones particulares, es decir, en qué medida el proyecto contribuyó a solucionar o a reducir la problemática por la cual fue implementado durante el período que se está evaluando. |
| EFICIENCIA | Manera en la que han sido organizados y empleados los recursos en la ejecución del proyecto para lograr los objetivos y los resultados esperados. Se relaciona con la manera como los recursos dispuestos se traducen en resultados y efectos, la manera como se ha gestionado la planeación, diseño e implementación, incluyendo el monitoreo, así como la gestión de alianzas y coordinación con los diferentes actores involucrados (PNUD, 2011).  |
| EFICACIA | Grado en el que han sido alcanzado los objetivos y los resultados como consecuencia de las intervenciones desarrolladas. Se relaciona con el nivel de los efectos y aborda la cadena causal en relación con el logro de efectos en el marco de la teoría de cambio de la Contribución Noruega (PNUD, 2011).  |
| SOSTENIBILIDAD | Grado de capacidad instalada generada para lograr que los resultados y efectos de una intervención se mantengan en el tiempo a mediano y largo plazo. Para este caso específico, se entenderá como la capacidad de resiliencia lograda en los grupos objetivo para afrontar los aspectos estructurales derivados de la violencia directa, específicamente en términos de continuidad de iniciativas productivas, generación de ingresos, consolidación de procesos locales y utilización de capacidades técnicas para aprovechar diferentes oportunidades. |
| TEMAS TRANSVERSALES- ENFOQUES | Búsqueda de la justicia social, el análisis de las relaciones de poder asimétricas, la promoción de relaciones culturales competentes entre los equipos evaluadores y los miembros de las comunidades y organizaciones sociales y la utilización de métodos culturalmente apropiados vinculados a la acción social. |

Fuente: Guía de evaluación de Programas y Proyectos con Perspectiva de Género, Derechos Humanos e Interculturalidad de ONU Mujeres Elaboración propia.

Los destinatarios de la evaluación son aquellos vinculados a la implementación de la Contribución Noruega en la fase correspondiente a 2022 – 2023, el PNUD, la Embajada Noruega, las agencias de cooperación, las entidades públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Se busca que los destinatarios de la evaluación cuenten con elementos necesarios para fortalecer las intervenciones a las que estén vinculados.

***Herramientas metodológicas***

Como herramientas metodológicas para el desarrollo de la evaluación se utilizaron la teoría de cambio, así como: una matriz de evaluación, entendida como la ruta que establece las fuentes de información, los actores, los instrumentos de levantamiento de información, las variables y las categorías de análisis que permiten responder a las preguntas de evaluación; el mapa de actores, que expone a los actores que intervienen en el Programa, precisando sus roles; los indicadores de seguimiento y monitoreo del Programa, que precisan las metas a ser alcanzadas y sus recursos financieros; y la matriz de sistematización de documentos del Programa, en el cual se sistematizó un amplio acervo de documentos técnicos, informes anuales, planes operativos, Prodoc, entre otros.

## ***Levantamiento de información***

Para el levantamiento de la información primaria se diseñaron y aplicaron entrevistas semi-estructuradas y grupos focales (ver Anexo 1, páginas 17 – 19, que detalla las fuentes primarias y secundarias de información así como los objetivos y contenidos de los instrumentos. de levantamiento de información primaria). Desde el diseño de la evaluación se definió la incorporación de manera transversal los enfoques diferenciales y temáticos. Es así como los enfoques se incorporaron de manera sistemática en la evaluación. Así, en el diseño e implementación de las actividades, en los contenidos de la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional, en los resultados de las actividades, en el cumplimiento de las metas, en la eficiencia y la sostenibilidad de las actividades. Estos elementos fueron incorporados en los instrumentos de levantamiento de información primaria así como en la sistematización de fuentes secundarias. De la misma forma en la aplicación de los instrumentos se tuvo en cuenta una participación paritaria de hombres y mujeres como fuente de información, se contó con la participación de poblaciones étnicas y se propendió por lograr incorporar personas en condición de discapacidad. En todos los análisis se tuvo en cuenta la paridad de género y adicionalmente, se hicieron análisis específicos para proyectos productivos de mujeres. Igualmente, se incluyeron proyectos dirigidos a poblaciones étnicas. Los enfoques de derechos humanos, de sensibilidad al conflicto y ambiental se incorporaron de manera transversal. Finalmente, se destaca que la evaluación cuenta con recomendaciones específicas para el fortalecimiento de la inclusión de todos los enfoques transversales relevantes para la segunda parte del Programa y en otros Programas de Cooperación y programas y políticas públicas.

El trabajo de campo se desarrolló entre el 26 de agosto y el 21 de septiembre de 2021 y se obtuvo una muestra compuesta de 30 entrevistas a actores nacionales, 53 entrevistas y 6 grupos focales aplicados en los municipios de Mutatá, Florencia, Popayán, Palmira, Vista Hermosa y Planadas. El Anexo 1 (tablas 5 a 11) presenta la muestra planeada y la obtenida precisando los actores que la conformaron. La muestra territorial fue intencionada hacia las actividades relacionadas con asistencia técnica, proyectos productivos y planes de reparación colectiva y por su parte, la muestra nacional permitió disponer de toda la información necesaria para tener suficiente información para los propósitos de la evaluación, de todas las actividades desarrolladas en el Programa.

## ***Análisis de la información***

En relación con el análisis cualitativo Los audios de las entrevistas y grupos focales fueron transcritos textualmente para luego ser sistematizados y codificados a través del software de análisis MAXQDA. En el caso de los grupos focales, se estableció como un criterio importante llamar a las personas por el nombre e intentar que antes de la enunciación quedara grabado quién era la persona que hablaba, para mejorar la transcripción, y para identificar aspectos enunciados por las mujeres o por los hombres. Esto, como parte de las formas como se busca reconocer el enfoque de género en el análisis.

Por su parte, el componente cuantitativo aborda únicamente los análisis relacionados con el marco de resultados en cuanto a los avances y cumplimientos en términos de las metas físicas y presupuestales.

El procesamiento y el análisis de la información se diseñaron e hicieron operativos para que cada uno de los criterios de evaluación, preguntas y actividades se pudieran generar i) evidencias que consolidadas, trianguladas, analizadas, sintetizadas y estructuradas permitieron generar hallazgos y resultados específicos; ii) a partir de esos hallazgos se generaron conclusiones que agregan varios hallazgos y iii) a partir de esas conclusiones y teniendo en cuenta el conocimiento y experiencia del equipo evaluador, se generaron recomendaciones. Es así como los hallazgos, conclusiones y recomendaciones aportan de manera directa a los objetivos del Programa. De manera específica se abordó el Mecanismo Noruego, como uno de los elementos distintivos del Programa. El Plan de Análisis se sintetiza en la Ilustración 2.

Ilustración 2. Plan de análisis



Fuente: Elaboración propia

## ***Limitaciones de la evaluación***

En el desarrollo de la evaluación se presentaron algunas limitaciones asociadas al tipo de recolección de información propias del análisis retrospectivo del Programa en el marco temporal 2017 – 2021, así como a la lógica de implementación, especialmente en el nivel territorial. Estas limitaciones fueron menores y no afectaron el desarrollo del trabajo de campo, ni la disponibilidad y calidad de la información, y, por lo tanto, no incidieron en los análisis y resultados de la evaluación.

No se levantó información de todos los tipos de actividades (9) que fueron ejecutadas en el nivel territorial. La información obtenida se concentró principalmente en actividades relacionadas con asistencia técnica, proyectos productivos y planes de reparación colectiva. Lo anterior porque: i) las actividades ya habían finalizado su implementación[[5]](#footnote-5) y cuando se hicieron las visitas de campo, las personas participantes en su implementación como beneficiarios no se encontraron en los territorios; ii) algunas de las actividades del Programa no se implementaron en los territorios visitados y iii) la selección de la muestra, acordada entre el PNUD y el equipo evaluador fue intencionada para abordar a profundidad las actividades de asistencia técnica, proyectos productivos y planes de reparación colectiva. Lo anterior implica que una parte importante de la información proviene de actores nacionales y para temas estratégicos y del detalle administrativo y operativo de actores del PNUD. Esto no generó restricciones para la evaluación teniendo en cuenta que en las entrevistas realizadas en el nivel nacional se obtuvo información de los actores idóneos de todas las actividades realizadas con suficiente alcance para los propósitos de la evaluación.

Se encontraron sesgos de recordación en algunos participantes en la evaluación. Las personas que participaron en las actividades, principalmente en los primeros años de la implementación, no recordaron algunos detalles de las actividades, debido al sesgo de memoria y al paso del tiempo. La aplicación de los instrumentos, especialmente de los grupos focales se valoró como una oportunidad para hacer recordación de manera grupal de las acciones, logros y retos del programa a nivel territorial. Lo anterior no limitó la evaluación teniendo en cuenta que hubo varios participantes que aportaron sobre cada tema, razón por la cual se logró recuperar la información.

Con algunos actores no fue posible aislar la contribución del Noruega de otros programas en las actividades desarrolladas. Esto no afectó la evaluación porque a través de la información de fuentes secundarias y de los aportes del equipo del PNUD, para el equipo evaluador había claridad sobre ese aspecto.

Hubo algunos cambios en el contexto de los territorios entre la implementación del programa y el levantamiento de información. En algunos casos, el proceso de evaluación se encontró con transformaciones en los territorios en términos de situaciones de desplazamientos voluntarios o forzados de los beneficiarios; algunos cambios en la estructura de los antiguos ETCR, o alteraciones a las condiciones de seguridad que incidieron en los territorios. Estas limitaciones se evidenciaron como hallazgos referentes al contexto de la implementación, o a riesgos que pueden afectar la sostenibilidad del programa. Esta situación no afectó el desarrollo de la evaluación en la medida que a través de los testimonios fue posible diferenciar la situación cuando se hizo en el marco de la implementación de las actividades en el período de análisis.

Si bien se dio cumplimiento a los seis (6) grupos focales planteados, hubo la necesidad de ajustar la distribución por sexo en la participación en estos espacios, debido a que en los territorios solo se logró conformar un grupo compuesto por solo hombres firmantes, el resto fueron mixtos. Lo anterior se debió a la disponibilidad de las personas o a características y atributos de los proyectos. Como acción de mitigación se buscó que hubiese la mayor posible paridad en la participación por género. De igual manera, en los grupos focales dado el contexto territorial y la disponibilidad de los actores -situaciones que fueron determinantes en la convocatoria, no se logró contar con participación de población afro o con discapacidad. Sobre estas poblaciones de manera indirecta se obtuvo información a partir de las entrevistas en el nivel nacional.

Hubo dificultades para aplicar algunas de las entrevistas a actores locales debido a la falta de disponibilidad de tiempo de las personas durante las visitas de campo. Cuando esto ocurrió las entrevistas se realizaron posterior a la visita de manera virtual. Solo dos entrevistas de actores locales no se pudieron realizar, pero se contó con suficiente información para el entendimiento de las actividades y el análisis. A pesar de ello, se superó la cantidad de entrevistas previstas en la evaluación.

Respecto de la aplicación de los instrumentos, se presentaron situaciones que implicaron acciones de adaptación lo que se constituyó en aprendizajes metodológicos.

* La narrativa de las personas entrevistadas implicó reorganizar el orden de las preguntas en el desarrollo de las entrevistas. El equipo estuvo capacitado para orientar la respuesta adecuada de los instrumentos, sin embargo, en la aplicación de entrevistas los giros o ramificaciones de la respuesta son naturales. Las temáticas donde más fue evidente la necesidad de adaptar los instrumentos fueron los logros y lecciones aprendidas, pues las y los participantes anticipaban la respuesta desde el inicio de la entrevista.
* En el caso de las entrevistas nacionales, resultó estratégico precisarle al entrevistado los nombres de las secciones o bloques temáticos una vez se llegaba a cada uno de ellos, lo anterior con el propósito de cerrar y abrir los temas de manera explícita (“Ya salimos del tema de recursos, ahora vamos a hablar de enfoques”) y ordenar la entrevista para que la codificación posterior resultara más práctica.

En la tabla 3 se presenta el detalle de los riesgos previstos para el levantamiento de la información, así como las acciones de mitigación implementada para prevenirlos.

Tabla 3. Riesgos en campo

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  Riesgos | Probabilidad de riesgo proyectada  | Riesgo presentado  | Acción de Mitigación |
| Estrategia de acercamiento fallida | Poco probable | Únicamente algunos problemas de comunicación con algunos actores (señal de celular o disponibilidad de internet). | Se adelantaron llamadas en horarios en los que los actores contaban con señal y contactos vía whatsapp. Se contó con apoyo de PNUD para el acercamiento.  |
| Falta de confianza por parte de los actores invitados a participar en la evaluación | Probable | No se identificaron riesgos visibles. Solo en Mutatá un líder de los firmantes requirió más información y presentó algunas dudas.  | Con apoyo de los referentes territoriales de PNUD, y mediante contacto por whatsapp y telefónico, se explicó con detalle el propósito y acciones a desarrollar en la evaluación, por lo que los actores tuvieron confianza y participaron de manera voluntaria. |
| Riesgo de seguridad para acceder a las zonas priorizadas | Probable | Se presentaron riesgos de seguridad para los firmantes dispuestos a participar en el grupo focal de Planadas. Sin embargo, no se presentaron riesgos para el equipo en ninguno de los territorios visitados.  | Se contó con recomendaciones de seguridad y logísticas previas a la visita por parte de PNUD.  |
| Dificultades de acceso asociadas a condiciones medioambientales, al estado de las vías de acceso o por orden público | Poco probable | No se presentaron dificultades asociadas a clima, por orden público o por el estado de las vías de acceso. Solo se presentó mayor demora en el viaje en el caso del traslado del equipo de Medellín a Mutatá por el estado de la carretera.  | Donde hubo disponibilidad de transporte aéreo, los traslados se hicieron por ese medio de transporte. Para el acceso a las veredas o ETCR, se contrataron servicios de transporte particular. Se estableció con PNUD desde la planificación del trabajo de campo que San José del Guaviare no estaría incluido debido a las condiciones de seguridad. |
| Restricción de movilidad a los municipios priorizados por contingencia COVID 19 | Poco probable | No se presentaron restricciones de movilidad por contingencia COVID 19 | En lugares cerrados, se tuvo en cuenta el uso de tapabocas y lavado de manos. |
| Poca claridad en los propósitos del estudio para las personas participantes | Poco probable | No se presentaron riesgos en los territorios respecto de este ítem. | N/A |
| La persona no accede a participar o desea interrumpir en algún punto la actividad. | Poco probable  | No se presentaron riesgos en los territorios respecto de este ítem. | N/A |
| Los instrumentos de recolección de información generan alguna clase de daño en las personas participantes | Poco probable | No se presentaron riesgos en los territorios respecto de este ítem. | N/A |

Fuente: Elaboración propia.

## ***Salvaguarda de la información***

Durante el desarrollo de las actividades de campo y análisis del componente cualitativo, el equipo de investigación salvaguardó la información a su cargo referida a consentimientos informados firmados, listados de asistencia a grupos focales, archivos de audios de las actividades (la grabación de la información con los actores territoriales se realizó previa autorización y firma de los participantes).

En todos los casos, (a excepción de una entrevista con la Misión de verificación en Planadas), se autorizó la grabación de audio, la aplicación de los instrumentos y la firma de consentimiento informado. Para las entrevistas y grupos focales se utilizó una grabadora de audio digital con dispositivo de USB para hacer más sencillo el traspaso de información a un computador.

En el caso de las entrevistas nacionales, se realizaron de manera virtual a través de la plataforma teams dando la posibilidad de grabar en la plataforma, con autorización del actor invitado. Así, al inicio de cada entrevista, se explicó la finalidad de la evaluación y el propósito del encuentro; se dio lectura a los criterios éticos importantes para la aplicación de la entrevista como la no divulgación, anonimización, no transcripción de alguna parte del discurso por solicitud del entrevistado, etc.; y se pidió aprobación verbal de participación y autorización para grabar.

En lo que respecta a la información que sustenta el componente cuantitativo, proveniente en su gran mayoría de los informes anuales del Programa, se mantuvo en carpetas electrónicas de la firma, a las cuales solo tuvieron acceso los profesionales de la evaluación. Esta información una vez revisada y analizada fue socializada en una reunión de trabajo con el equipo del PNUD.

1. **Resultados de la evaluación**

En esta sección se presentan los resultados de cada uno de los seis criterios de evaluación, pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, temas transversales y el Mecanismo Noruego. Este mecanismo se entiende como un elemento de la Contribución de Noruega a través del cual disponer de recursos que se gestionan de manera ágil y flexible, para apoyar acciones estratégicas para la implementación del Acuerdo de Paz. Dada la relevancia de especificar y analizar los atributos del Mecanismo Noruego por sus aportes particulares al Programa, el mecanismo se constituyó en un criterio transversal de la evaluación y se dedicó una sección a su análisis. Cada uno de los apartados de esta sección se estructura de manera similar. Inicia con la definición del criterio de evaluación correspondiente, presenta los hallazgos organizados por las subcategorías de análisis definidas para cada uno de ellos desde la metodología y precisada en la matriz de evaluación y termina con las conclusiones respectivas. Todos los hallazgos de la evaluación se construyeron a partir de las evidencias obtenidas de la información primaria levantada en el marco de la evaluación y la revisión de fuentes secundarias. En el Anexo 1 se presenta en detalle cada uno de los hallazgos con sus respectivas evidencias organizados por los criterios de evaluación (sección resultados de la evaluación, páginas 32 – 98).

**a. Pertinencia**

La pertinencia se entiende como la capacidad que tiene el Programa para dar una respuesta acertada a las necesidades identificadas inicialmente en los grupos objetivo: la institucionalidad para la Paz, la población en proceso de reincorporación y las víctimas, partiendo de sus condiciones particulares, es decir, en qué medida el Programa contribuyó a solucionar o a reducir la problemática por la cual fue implementado durante el período que se está evaluando.

* + 1. Hallazgos

Los hallazgos y las evidencias del criterio de pertinencia se presentan en detalle en el Anexo 1 (páginas 33 – 43).

Los lineamientos del Programa fueron consistentes con la Agenda 2030 y los ODS, sobre todo con el 16º: Sociedades justas, pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, así como con las prioridades nacionales de implementación del Acuerdo de Paz de manera objetiva con apoyo del MPTF y bajo lineamientos provenientes del CPD y al UNDSCF. Esta articulación se logra porque los propósitos del Programa coinciden con aquellos establecidos en el CPD y el UNSDCF que tienen que ver con la búsqueda de la Paz y las actividades del Programa coinciden, complementan y aportan aquellas que se desarrollan a través del CPD y el UNDSCF, en particular cumplen con los enfoques y principios que promueven la ONU en el marco de la Agenda 2030. (Las evidencias y los hallazgos detallados se presentan en la sección Consistencia del Programa con los Programas y planes del PNUD: el CPD y el UNSDCF páginas 37 y 38).

El Programa fue pertinente al articularse con entidades y alinearse a las políticas públicas cuyos recursos, lineamientos y objetivos fueran consistentes con las prioridades del Programa y con los requerimientos nacionales de implementación del Acuerdo de Paz. Esta articulación sirvió para abrir relaciones y espacios de trabajo con múltiples actores relevantes para garantizar la solución de las necesidades y problemáticas identificadas, desplegar estrategias para orientar el accionar de las instituciones y fortalecer aspectos técnicos, operativos o políticos claves para la implementación del Acuerdo de Paz. Estos actores fueron, por ejemplo, la ARN, el CNR, la UARIV, la CEV, o la JEP como entidades o instancias con roles centrales para la implementación del Acuerdo de Paz, así como ministerios, gobernaciones, alcaldías, secretarías sectoriales, ICBF, ANT, Procuraduría, entre otros.

El Programa fue pertinente porque identificó y respondió acertadamente a vacíos existentes durante la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente durante las primeras fases de ejecución, para cubrir necesidades de los firmantes. Para ello brindó asistencia técnica y respaldo financiero que resultaron fundamentales para la generación de confianza, a través de intervenciones como los proyectos de impacto rápido (QIP). Una persona en proceso de reincorporación relató por ejemplo, que el Gobierno presionó para que cada firmante retirara de forma individual y rápida los desembolsos del capital semilla otorgados por la ARN, limitando la posibilidad de asistencia técnica para la formulación de los proyectos productivos y, por ende, su calidad. El Programa implementó actividades como los proyectos de impacto rápido, que generaron resultados tempranos en un momento difícil, generando confianza y apropiación por el proceso de paz.

Los esfuerzos del Programa por aportar y mejorar la implementación del punto 5 del Acuerdo de Paz fueron pertinentes para identificar necesidades o vacíos en el reconocimiento de las víctimas y en la garantía de sus derechos, así como para generar convergencia y coordinación de actores para construir nuevas agendas, líneas de trabajo y herramientas útiles e innovadoras para superar los desafíos identificados y agilizar las respuestas. Ejemplo de esto fue el apoyo a la implementación de proyectos de reparación colectiva priorizados por provenir de sentencias de acción de tutela de las comunidades a la UARIV. (Las evidencias y los hallazgos detallados de este párrafo y los anteriores se presentan en la sección Articulación del Programa con las estrategias y prioridades nacionales en la implementación del Acuerdo de Paz; páginas 33 y 36).

Los lineamientos del Programa fueron consistentes con la Agenda 2030 y los ODS, sobre todo con el 16º: Sociedades justas, pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, así como con las prioridades nacionales de implementación del Acuerdo de Paz de manera objetiva con apoyo del MPTF articulando al CPD y al UNDSCF. Esta articulación se logra porque los propósitos del Programa coinciden con aquellos establecidos en el CPD y el UNSDCF que tienen que ver con la búsqueda de la Paz y las actividades del Programa coinciden, complementan y aportan aquellas que se desarrollan a través del CPD y el UNDSCF, en particular cumplen con los enfoques y principios que promueven la ONU en el marco de la Agenda 2030. (Las evidencias y los hallazgos detallados se presentan en la sección Consistencia del Programa con los Programas y planes del PNUD: el CPD y el UNSDCF páginas 37 y 38).

El Programa fue oportuno para responder con ajustes ante cambios políticos que surgieron durante su ejecución. Se destaca, por ejemplo, el apoyo brindado a la Alta Consejería para la Estabilización, cuyo proceso de creación en el nuevo gobierno implicó un trabajo de diálogo que permitiera dar cuenta de los objetivos de esta entidad y cómo éstos se articulaban con las agendas del PNUD y de Noruega, así como definir estrategias para apoyar la labor de la Consejería y adecuar el Programa a los lineamientos del Acuerdo Final. Por otra parte, el Programa se vio afectado en algunos territorios por la estigmatización, persecución, señalamiento y amenazas sistemáticas a firmantes, que emergen de la dificultad de implementar el Acuerdo de Paz en medio de un país que continúa en guerra. De la misma forma, tuvo flexibilidad que le permitió reasignar líneas de gasto y re-orientación de acciones y fondos por la crisis del COVID-19 dirigidas, por ejemplo, a planes de internet rural, recargas de telefonía, dotación de equipos como computadores y teléfonos celulares, la dotación de insumos para la fabricación de tapabocas y otros elementos de bioseguridad para el fomento de proyectos productivos (Las evidencias y los hallazgos detallados se presentan en la sección El Programa incorpora y se adapta a cambios en el contexto páginas 38 a 40).

La pertinencia del Programa se fundamentó en ejercicios participativos de identificación y comprensión de las condiciones particulares de los territorios en donde se implementaron las intervenciones, y en las necesidades y expectativas de las poblaciones beneficiarias. Es por eso que el Programa a través de los equipos territoriales del PNUD, se preocupó por abrir encuentros territoriales de participación y de trabajo, que le apostaron a la interlocución local como un mecanismo central en la ejecución de “acciones sin daño” y de intervenciones pertinentes con acompañamiento técnico. Así, el Programa tuvo en cuenta las perspectivas de diferentes actores como entidades locales públicas y privadas y poblaciones beneficiarias que influyeron en los efectos o que contribuyeron con información y otros recursos al logro de resultados. Se destaca que el Programa tuvo mayor pertinencia cuando desde la formulación de la intervención se motivó la participación de las poblaciones beneficiarias, las puso en diálogo con las entidades e inició la asistencia técnica. (Las evidencias y los hallazgos detallados se presentan en la sección Características del proceso de definición de necesidades y problemáticas, páginas 40 a 43).

* + 1. Conclusiones

Una de las principales fortalezas que contribuyó a la pertinencia de la CN es su aporte a la efectiva ejecución de políticas públicas y al fortalecimiento del accionar de instituciones a cargo de la implementación del Acuerdo de Paz, en los niveles nacional y territorial. El Programa bajo el liderazgo del PNUD, generó puentes, metodologías y espacios de coordinación entre un conjunto de entidades y las poblaciones beneficiarias; se alineó administrativa y financieramente con políticas públicas de reincorporación y reparación a las víctimas; y dio respuesta acertada a necesidades, solicitudes y propuestas de los firmantes y población víctima frente a la implementación del Acuerdo de Paz.

La Contribución Noruega ha sido consistente con la política de paz y los programas y planes del PNUD, el CPD y el UNSDCF, de manera armónica con los objetivos y lineamientos estratégicos de los países donantes, el MPTF y propósitos globales y nacionales, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Programa fue pertinente en tanto logró adaptarse a los cambiantes contextos en términos políticos, administrativos, de seguridad, económicos, y culturales en el nivel nacional y territorial. Sin embargo, afectaciones originadas en el contexto, fueron visibles y reconocidas por actores como limitaciones en la vinculación de algunas actividades del Programa en la agenda pública, la estigmatización de los firmantes en algunos territorios, así como restricciones para la ejecución del Programa asociadas a la reducida conectividad de los territorios, los retos de la articulación intersectorial, aspectos que de lograrse permitirían mejorar los procesos de formación y acompañamiento que combinan lo presencial y lo remoto, para potenciar los resultados obtenidos en los territorios.

De otro lado, el programa fue pertinente en relación con la definición de necesidades y problemáticas para el diseño e implementación, al promover la participación de representantes de las poblaciones objetivo en espacios y acciones lideradas por los equipos territoriales del PNUD, donde se identificaron e incorporaron tradiciones, aspiraciones, expectativas y las características del contexto desde diferentes perspectivas, siendo las acciones de asistencia técnica las que evidenciaron mayor articulación y mejor acompañamiento.

Algunas actividades no contaron con información detallada sobre las características particulares de cada población y territorio participante, incidiendo en la pertinencia de la formulación de los proyectos y de sus planes de trabajo. Esto se debió en algunos de los proyectos visitados a una limitada presencia de los equipos territoriales para el alistamiento y la formulación, lo que evidencia que la lectura participativa de necesidades y contextos no la sustituye la información proporcionada por las instituciones aliadas.

Frente a la incorporación de los supuestos de la teoría de cambio, en los términos de referencia se estableció la incorporación adecuada de los supuestos de la teoría de cambio como uno de los aspectos a abordar en el criterio de pertinencia. Sin embargo, como lo manifiesta el PNUD, la teoría de cambio del Programa, por la forma como se construyó, no incluyó supuestos. Por lo anterior, este aspecto no se aborda en este informe.

**b) Eficiencia**

La eficiencia se define como la manera en la que han sido organizados y empleados los recursos en la ejecución del Programa para lograr los objetivos y los resultados esperados. Este criterio pone su foco sobre los insumos, las actividades y los productos del Programa y se relaciona con la manera como los recursos dispuestos se traducen en resultados y efectos; la manera como se ha gestionado la planeación, diseño, implementación y monitoreo, así como la gestión de alianzas y coordinación con los diferentes actores involucrados.

* + 1. Hallazgos

Los hallazgos y las evidencias del criterio de eficiencia se presentan en detalle en el Anexo 1 (páginas 43 – 58).

La estructura definida para el Programa posibilitó que el PNUD implementara las actividades específicas de la CN aprovechando su capacidad instalada, sin embargo, en algunas situaciones se identificó la oportunidad de mejora en las comunicaciones de las acciones que implementaron las diferentes áreas, aumentando así la posibilidad de mayor eficiencia. Por ejemplo, cuando en un mismo territorio se implementaron acciones de los distintos resultados del Programa. De la misma forma, esa estructura permitió la coordinación de la gestión programática y operativa del PNUD con entidades que se concretó mediante planes de trabajo e informes de avance. Los hallazgos y las evidencias detallados se presentan en la sección Eficiencia de la estructura y la estrategia de ejecución del Programa del Anexo 1 (páginas 44 a 46).

La asignación presupuestal del Programa para el período 2017 - 2021 fue de US$ 15.064.548 millones. El resultado de Arquitectura Institucional presentó la mayor asignación presupuestal, equivalente al 49,5% de los recursos, frente al 40,7% y el 9,8% de los resultados de Reincorporación y Víctimas respectivamente[[6]](#footnote-6).De manera individual la actividad que concentró más recursos es la Asistencia Técnica con el 22,6%, la cual hace parte de los resultados de reincorporación.

La ejecución total de los recursos apropiados fue del 74,5% con corte a 31 de diciembre de 2021, siendo el resultado de Arquitectura Institucional el de la mayor ejecución (del 89,2%) resaltando la alta ejecución de la actividad ejecutada por el CEPDIPO, que con una participación del 21,5% de los recursos asignados al programa, en diciembre de 2021 alcanzó un nivel de ejecución de 97,4%. Por su parte, el resultado de Reincorporación tuvo una ejecución del 58,1% (debido a que las partidas de Alianzas, Becas y Asistencia Técnica tuvieron ejecuciones del 0%, 11% y 36%, respectivamente). El resultado de víctimas tuvo una ejecución de 68,0%.

Un elemento de la eficiencia en el uso de los recursos presupuestales es el nivel de ejecución. Se considera que niveles superiores o iguales al 80%[[7]](#footnote-7) son satisfactorios. Así, los niveles de ejecución mostraron retos en la eficiencia de la ejecución, teniendo en cuenta que para el total de los recursos, en promedio, por cada US$100, US$26.5 no se ejecutaron. Los hallazgos y las evidencias detallados se presentan en la sección Recursos Financieros del Programa del Anexo 1 (páginas 56 a 57).

La articulación con instituciones y otros actores posibilitó la complementariedad entre actividades, pero también generó retrasos en algunos propósitos[[8]](#footnote-8). En ciertos casos se presentó desconocimiento de los mecanismos de relacionamiento con las instituciones para el desarrollo de las actividades implementadas, lo que limitó las sinergias; y muchas veces los lineamientos, lógicas, criterios, reglas y tiempos de ejecución de estos actores externos generaron desfases y demoras en la implementación de algunas acciones del Programa.

El sistema de monitoreo y sus indicadores se adaptaron a los cambios que generaron las distintas adendas del Programa y se elaboraron informes de los resultados del cumplimiento de las metas físicas y presupuestales. Si bien a partir de la información generada fue posible conocer el avance en la implementación, se identificaron algunos elementos que permitirían el fortalecimiento de las posibilidades de seguimiento, por ejemplo, contar con mayor nivel de desagregación en la definición de los indicadores que permitan dar cuenta de las distintas actividades, o mayor cantidad de indicadores de resultados, y más asociados a las actividades del Programa. Igualmente, buscar una mayor estandarización de los indicadores reportados por los diferentes actores y posibilidades de complementariedad entre ellos.

En relación con los informes de las entidades que alimentan los informes del PNUD se encontró que se centraron más en las acciones desarrolladas y en menor medida en los productos y resultados obtenidos o en la manera de resolver los cuellos de botella encontrados; que las fechas y periodicidades de sus entregas no eran comunes para todas las entidades; que los niveles de desagregación de los informes en ciertos casos no permitieron identificar o entender los cuellos de botella que se presentaron y los retos de la implementación física y financiera para la toma de decisiones oportunas. (El detalle del análisis de este párrafo y el anterior se presenta en el Anexo 1. Sección: Aporte del Sistema de Monitoreo y Evaluación a la eficiencia de la gestión del Programa, hallazgos 5 a 10.

El proceso de Reforma del Sistema de Desarrollo de la ONU otorgó a los coordinadores residentes la coordinación de todas las actividades de las entidades de la ONU en el nivel local y separó las funciones de estos coordinadores de las del representante residente. Entre las implicaciones que esto tuvo fue el cambio al interior del PNUD frente a la responsabilidad sobre la elaboración de reportes, lo cual influyó en que se reportaran con cierto desfase los temas presupuestales y físicos. En relación con los indicadores, en los primeros años presentaron niveles de agregación que no permitieron un seguimiento específico a los productos generados por las distintas actividades. De la misma forma, los indicadores tuvieron ajustes a lo largo de la implementación debido a la forma como se construyó el Programa, lo cual limitó la posibilidad de generación de alertas y trazabilidad, en el sentido de hacer el seguimiento de los indicadores a través a lo largo de la ejecución, así mismo los indicadores de resultado no estuvieron directamente vinculados al modelo de cambio del, debido principalmente a la manera como se definió el Programa. Igualmente, no se dispone de una plataforma en la cual las entidades involucradas puedan registrar directamente la información y los indicadores y que éstos se puedan consolidar.

El Comité Directivo se valoró como un espacio de comunicaciones fluidas y conversaciones orientadas a la toma de decisiones estratégicas. Este Comité también promovió la flexibilidad, al funcionar como un espacio para definir y priorizar actividades, responsables de acciones, tiempos de implementación, reasignación de recursos financieros entre actividades o financiación de nuevas actividades cuando así se requirió, manteniendo siempre los lineamientos establecidos en el acuerdo entre la Embajada Noruega y el PNUD.

No se identificaron espacios territoriales de coordinación formales, pero si espacios como el Comité Tripartito, en el que hubo participación del Gobierno, el CNR y la Cooperación Internacional. Este espacio fue altamente valorado, en la medida que permitió que las decisiones fueran conjuntas y que se establecieran de manera acordada los compromisos de cada una de las partes, lo cual facilitó su cumplimiento. Los hallazgos y las evidencias detallados de este párrafo y el anterior se presentan en la sección Aportes del Comité Directivo del Programa del Anexo 1 (página 49).

Los Acuerdos de Parte Responsable contribuyeron a la eficiencia en la medida que utilizan su capacidad instalada para el cumplimiento de las metas físicas y presupuestales, es así como el 43,2%[[9]](#footnote-9) de los recursos del Programa fueron ejecutados bajo este esquema. Por ejemplo, Pastoral Social para apoyar el desarrollo de los Planes de Acción de los Consejos de Paz Territoriales utilizó recurso humano ya vinculado a la entidad evitando nuevos contratos y costos de personal, incorporando así, únicamente gastos asociados a los viajes (desplazamientos, viáticos, entre otros) a los territorios para realizar los acompañamientos. Adicionalmente, Pastoral Social utilizó proveedores locales, los cuales tienen costos de operación más bajos que otro tipo de proveedores utilizados en el programa, aportando a la eficiencia del uso de los recursos.

Por su parte, los Acuerdos de Subvención de Bajo Valor (Grants) también contribuyeron a la eficiencia del uso de los recursos del Programa, dado que aportaron a fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y jurídicas de las entidades objeto de estos acuerdos; permitieron la realización de compras a proveedores locales de productos pertinentes para el contexto de los territorios; impulsaron mercados locales y contribuyeron a la transparencia. A pesar de lo anterior, en algunos casos Subvenciones de Bajo Valor (Grants) presentaron cuellos de botella en la ejecución de recursos que implicaron retrasos o restricciones para su ejecución, y por lo tanto, en su eficiencia y que se originaron en aspectos como: i) insuficiente conocimiento de los beneficiarios para preparar y tramitar las cotizaciones para realizar las compras; ii) imprecisiones y/o demoras en el diligenciamiento de los formatos de compras (cantidades, precios, soportes) que implicaron reprocesos y demora en las gestiones con consecuencias como insuficiencia en los recursos disponibles por aumentos de precios o falta de disponibilidad de los productos; iii) la no aceptación por parte de algunos proveedores de cuentas de cobro a 30 días (que es lo que establece el PNUD) que generó dificultades para realizar algunas compras y iv) la restricción en la oferta de productos dado que solo se puede comprar a un mismo proveedor una vez al año (requerimiento del PNUD), lo cual en municipios pequeños con pocos proveedores, puede limitar y complicar la compra. Los hallazgos y las evidencias detallados de este párrafo y el anterior se presentan en la sección Acuerdos de Subvención de Bajo Valor y Partes Responsables del Anexo 1 (páginas 49 a 52).

El Anexo 7 presenta para cada uno de los indicadores físicos y presupuestales incluidos en el Marco de Resultados el avance, el cumplimiento de las metas establecidas y la proporción de indicadores tanto físicos como presupuestales que cumplen con las metas establecidas. Adicionalmente, se hacen consolidaciones de los avances (ver hoja Detalle) y cumplimientos (ver hoja Final) por resultados y para el total del Programa. Con corte a 31 de diciembre de 2021[[10]](#footnote-10), el 67% de los indicadores de metas físicas cumplieron o superaron las metas establecidas mientras que el 33% de los indicadores presupuestales alcanzaron las metas propuestas. Lo anterior permite concluir que es necesario implementar medidas que permitan un mayor nivel de cumplimiento frente a lo que establece el Marco de Resultados. Al analizar el desempeño de los indicadores por los resultados del programa se encontró que el resultado de Arquitectura Institucional tiene el mayor nivel de cumplimiento en cuanto a las metas físicas (86%), seguido del resultado de reincorporación (75%) y finalmente, el resultado de Víctimas tiene un cumplimiento del 50%. Por otra parte, ninguno de los indicadores presupuestales de los resultados de Arquitectura y Víctimas cumplieron la meta mientras que en el resultado de Reincorporación, el 60% de los indicadores alcanzaron la meta. Por otra parte, hay indicadores que superaron las metas físicas en más de 40 puntos porcentuales frente a la meta establecida; mientras que los indicadores presupuestales correspondientes, tuvieron 0% de ejecución. Se evidencia entonces que o bien los indicadores de metas físicas no tienen correspondencia directa con los recursos presupuestales que a los que están vinculados o que las metas que se establecen no corresponden totalmente a la asignación presupuestal. Los hallazgos y las evidencias detallados se presentan en la sección Cumplimiento del presupuesto y planes operativos anuales de acuerdo con el marco de resultados del Anexo 1 (páginas 52 a 54) y en la sección Recursos Financieros del Programa del Anexo 1 (páginas 56 a 57).

Las actividades se apalancaron en programas, proyectos e iniciativas de distintas entidades del sector público que le permitieron incrementar el alcance, la cobertura, los contenidos y, en algunos casos, la calidad, e incluso la viabilidad de las intervenciones dirigidas a los firmantes, las víctimas y la institucionalidad para la Paz con entidades como la JEP, la ARN, la UARIV, la Misión de Verificación entre otros. El Programa mediante el aporte a la financiación de acciones específicas, también generó sinergias con entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz. Por ejemplo, apoyó la incorporación del enfoque de género en las acciones de la Alta Consejería.

Otra manera en que el Programa generó sinergias fue mediante el fortalecimiento técnico de los proyectos productivos a través de asistencia técnica ofrecida mediante la vinculación de organizaciones de la sociedad civil, empresas y universidades. Por su parte, las sinergias con la institucionalidad local fueron variadas. En algunos territorios alcanzaron un nivel sólido de coordinación a través de planes de trabajo que se cumplieron, mientras que en otros fueron principalmente de carácter informativo más que el de una real vinculación para generar sinergias. Los hallazgos y las evidencias detallados de este párrafo y el anterior se presentan en la sección Sinergias con otras iniciativas para optimizar recursos y fortalecer técnicamente los proyectos del Anexo 1 (páginas 54 a 55).

El Programa dispuso en general de recursos humanos con conocimiento y experiencia técnica, operativa y del contexto acorde con los requerimientos de las actividades en los territorios. Sin embargo, se identificaron elementos que limitan su aporte como en algunos casos falta de conocimiento del contexto o de la manera de trabajar con las comunidades, altos niveles de rotación, baja duración de la asistencia técnica frente a los requerimientos de los proyectos, así como in situ, uso de lenguaje y conceptos que fueron de difícil comprensión por parte de la comunidad, entre otros. Los hallazgos y las evidencias detallados se presentan en la sección Recursos Humanos del Programa del Anexo 1 (páginas 55 a 56).

* + 1. Conclusiones

La estructura y la estrategia de ejecución definidas para el Programa fueron eficientes dado que el PNUD gestionó internamente las acciones necesarias para la coordinación y la implementación de las actividades de la CN, aprovechando la capacidad instalada de la Agencia. Sin embargo, algunas áreas del PNUD en particular en el nivel territorial enfrentaron retos para coordinar acciones conjuntas y garantizar el recurso humano necesario.

De la misma forma, como parte de la estructura y la estrategia del Programa, el PNUD fue eficiente al usar su capacidad y especialización para hacer sinergia entre los aportes de entidades de distinta naturaleza para apalancar y complementar actividades en la implementación del Acuerdo de Paz. La articulación interinstitucional e intersectorial se hizo operativa a través de planes de trabajo, espacios de coordinación e informes de estado de avance que se consolidan en informes narrativos y financieros. Sin embargo, la eficiencia lograda a través de esta articulación se afectó cuando los lineamientos, lógicas, criterios, reglas, y tiempos de ejecución de las instituciones aliadas retrasaron la implementación de algunas acciones del Programa.

El sistema de monitoreo y evaluación alimentó los informes narrativos y presupuestales y respondió a los cambios en el Programa, iniciando con dos indicadores agregados y ampliándose y complejizándose mediante la incorporación de 25 nuevos indicadores, asociados a los tres resultados establecidos que permitieron hacer el seguimiento a los avances en la ejecución e identificar cuellos de botella y la toma de decisiones a partir de informacón, y de esta forma contribuyó a la eficiencia.

Sin embargo, los indicadores presentaron ciertas limitaciones que se originaron al no disponer de una teoría de cambio para definir indicadores de proceso, producto, resultado e impacto, consistentes con el modelo de cambio[[11]](#footnote-11). Es así como los indicadores definidos para los primeros años presentaron un nivel de agregación que no permitía un seguimiento específico a los productos generados por las distintas actividades y, por otra parte, lo dinámico del Programa llevó a que en ocasiones hubiera limitación en la pertinencia y en la oportunidad de valoración y trazabilidad para la generación de alertas sobre la implementación y la toma de decisiones.

Las actividades se apalancaron y generaron sinergias en programas, proyectos e iniciativas de distintas entidades del sector público que le permitieron incrementar el alcance, la cobertura, los contenidos y, en algunos casos, la calidad, e incluso la viabilidad de las intervenciones dirigidas a los firmantes, las víctimas y la institucionalidad para la Paz con entidades como la JEP, la ARN, la UARIV, la Misión de Verificación entre otros.

Por otra parte, los indicadores que alimentan el Sistema provienen de información del PNUD y de otras entidades, y se identificaron los siguientes elementos en cuanto a seguimiento de Acuerdos de Parte Responsables y Grants que dificultaron la homogeneidad, oportunidad y calidad de la información:

1. La definición de los indicadores no estuvo estandarizada;
2. La periodicidad de los reportes no fue la misma para todas las entidades y a veces no corresponde a los tiempos del PNUD.
3. Los períodos de presentación de los indicadores de metas físicas y presupuestales en algunos informes acumularon muchos años, lo que limitó la profundidad en el análisis.
4. Los indicadores no provienen de una plataforma o archivo consolidado, sino que manualmente se tomaron de los informes de las entidades y se registraron en bases de datos del PNUD.
5. Algunas actividades contaron con esquemas de seguimiento propios, y estos no se integran al Sistema de Monitoreo del Programa,

El Comité Directivo dio eficiencia al programa al reunirse de acuerdo con los requerimientos del Programa; constituirse como un escenario relevante de orientación; y permitir una comunicación fluida entre el PNUD y la Embajada de Noruega para la definición y priorización de actividades, la asignación de recursos, la toma de decisiones estratégicas, así como para la identificación de aliados, definición de productos y tiempos de implementación.

En el nivel territorial operaron mesas temáticas que no lograron siempre abordar la integralidad de las actividades. De otro lado, se identificó la eficiencia que imprimió al programa el Comité Tripartito, gobierno, firmantes y cooperación, dado que las decisiones y los compromisos fueron colaborativos y consensuados.

Para la implementación de la CN se formalizaron nueve Acuerdos de Partes Responsables con entidades idóneas en temas técnicos que demandaban las actividades del Programa que complementaron y posibilitaron resultados importantes otorgando eficiencia al programa. Estas entidades también contaron con la capacidad administrativa y operativa para ejecutar recursos financieros. Es de resaltar la alta ejecución de la actividad ejecutada por CEPDIPO.

Por su parte, los Acuerdos de Subvención de Bajo Valor (Grants) también contribuyeron a la eficiencia del uso de los recursos del Programa, dado que aportaron a fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y jurídicas de las entidades objeto de estos acuerdos; permitieron la realización de compras a proveedores locales de productos pertinentes para el contexto de los territorios; e impulsaron mercados locales. Pese a lo anterior, se identificó que en algunos casos en el marco de la implementación de estos acuerdos hubo dificultades administrativas y contables, por ejemplo, para realizar las compras de productos que implicaron reprocesos y demora en las gestiones generando ineficiencia al Programa.

El marco de resultados del Programa definió 27 indicadores de metas físicas asociados a 18 indicadores presupuestales y con corte a 31 de diciembre de 2021, el 67% de los indicadores de metas físicas cumplieron o superaron las metas establecidas mientras que el 33% de los indicadores presupuestales alcanzaron las metas propuestas. Es decir que en promedio, casi 7 de cada 10 metas físicas fueron cumplidas y que un poco más de 3 metas presupuestales de cada 10 definidas se alcanzaron en la ejecución del Programa. El resultado Arquitectura Institucional tiene el mayor nivel de cumplimiento de las metas físicas (85,7% de los indicadores cumplen las metas establecidas). Por otra parte, ninguno de los indicadores presupuestales de los resultados de Arquitectura y Víctimas cumplieron la meta. Sin embargo se evidenció un mayor avance en el resultado de Reincorporación.

Lo anterior permite concluir que en términos de metas físicas el componente de Arquitectura, que no tuvo tanta dependencia de los contextos territoriales tuvo mayor cumplimiento, mientras que, respecto de los indicadores presupuestales, el componente de reincorporación fue el que implicó un mayor esfuerzo en ejecución y tuvo más dinamismo.

Por otra parte, se identificaron indicadores que superaron las metas físicas en más de 40 puntos porcentuales frente a la meta establecida; mientras que los indicadores presupuestales correspondientes, tuvieron 0% de ejecución. Se evidencia entonces que o bien los indicadores de metas físicas no tuvieron correspondencia directa con los recursos presupuestales a los que están vinculados o que las metas establecidas no correspondieron totalmente a la asignación presupuestal. Lo anterior permite concluir que sería deseable revisar la metodología de costeo de las actividades y su armonía con las metas planteadas.

Se reitera que la eficiencia del Programa también se evidenció en la complementariedad de recursos financieros, físicos y humanos a programas, proyectos e iniciativas de distintas entidades y en la articulación con entidades con conocimiento, experiencia técnica y operativa y capacidad instalada para desarrollar las actividades. Sin embargo, la articulación no se logró con ciertas entidades, en particular, en algunos territorios.

El apoyo de la CN a los proyectos productivos se reconoce como un resultado concreto, sinérgico con la política de reincorporación y las entidades vinculadas a su desarrollo. Este apoyo, a través de la asistencia técnica y el cierre financiero, además de ampliar el alcance y resultados de los proyectos, incidió en mantener la confianza y motivación de los firmantes en el proceso de reincorporación económica al acercarlos a tareas y actividades de la vida diaria; vincularlos con personas de la comunidad y con entidades locales públicas y privadas; y permitirles aprender de las realidades y retos de la vida productiva.

Pese a lo anterior, se identificaron varios retos y dificultades en la implementación de los proyectos productivos, que se originan en el contexto de los municipios, y en esa medida son usuales en otros programas, y que tienen gran incidencia en su viabilidad económica y sostenibilidad, y que se explican, en gran medida por:

1. Los riesgos de este tipo de iniciativas y los procesos de aprendizaje basados en ensayo y error, sobre todo en la población de firmantes, que cuentan con poca o nula experiencia en la formulación e implementación de proyectos pertinentes frente a la vocación productiva local, los requerimientos técnicos y operativos de los proyectos y las posibilidades de vincularse a mercados locales y nacionales;
2. Las condiciones sociales, económicas y de los municipios en donde se implementan, especialmente las asociadas al conflicto armado, y a la baja o nula propiedad de la tierra por parte de las personas en procesos de reincorporación.
3. La escala[[12]](#footnote-12) de los proyectos que no alcanza el equilibrio necesario para cubrir costos o generar utilidades, poniendo en riesgo su viabilidad.
4. Retrasos significativos en la implementación (con implicaciones en costos); o que la calidad de los insumos se sacrifique al asociarse a costos máximos.

El PNUD aportó a la eficiencia del Programa, poniendo a su disposición su recurso humano con conocimiento y capacidad de gestión intersectorial y participativa. Sin embargo, se identificaron casos específicos donde la posibilidad de una mayor eficiencia asociada al talento humano estuvo limitada por la insuficiente cantidad de personas asignadas; poco tiempo o recursos para acompañar in situ las actividades en los territorios; menor nivel de especialización técnica o de conocimiento del territorio frente a lo requerido; altos niveles de rotación; y duración inferior en tiempo de la asistencia técnica a lo que demandaba la maduración de este tipo de proyectos.

La asignación presupuestal del Programa para el período 2017 - 2021 fue de US$ 15.064.548 millones y una ejecución del 74,5% con corte a 31 de diciembre de 2021. Las razones para este nivel de ejecución pudieran ser los tiempos que demandaron la formalización contractual y los inicios efectivos de ejecución entre el PNUD y Partes Responsables, grants y compras directas. A lo anterior se agregan los tiempos que demandan la formalización de los contratos que a su vez debieron realizar las entidades con ejecutores directos.

**c) Eficacia**

La eficacia se define como el grado en el que han sido alcanzados los objetivos y los resultados como consecuencia de las intervenciones desarrolladas (los logros). Para ser eficaz se deben priorizar las tareas y realizar ordenadamente aquellas que permiten alcanzar los objetivos, por tanto, es el grado en que un procedimiento o acción puede lograr el mejor resultado posible.

* + 1. Hallazgos

El detalle de los hallazgos del criterio de eficacia se presenta en el Anexo 1 (páginas 58 a 74).

Entre los elementos que aportaron a la eficacia se identificaron la confianza y la alineación de intereses entre la Embajada de Noruega y el PNUD, producto de colaboraciones previas y las buenas dinámicas de trabajo; la participación como elemento sustancial en los procesos de gestión y ejecución que permitió escuchar y armonizar las visiones desde el nivel nacional y el territorial de los distintos actores involucrados en el Programa; y la asistencia técnica para la implementación del Acuerdo de Paz, determinante no solo para los proyectos productivos y los avances en el proceso de reincorporación, sino para el relacionamiento entre actores, procesos de co-creación y de planeación y articulación de metas. En el Anexo 1 en la sección de Aportes a la participación a los procesos de gestión y ejecución para el logro de los objetivos del Programa se detallan las evidencias y los hallazgos de soporte (páginas 58 a 60).

Adicionalmente, el apoyo noruego permitió el reconocimiento del Programa a nivel internacional y el compromiso del Gobierno en temas específicos, teniendo en cuenta los cambios políticos e institucionales y decisiones unilaterales que generó el gobierno 2018 -2022 con implicaciones para la implementación del Acuerdo de Paz. De otro lado, la Oficina de País habilitó con éxito las condiciones a nivel institucional y comunitario para:

1. La estabilización territorial y la implementación del Acuerdo de Paz;
2. La contribución a la consecución del cumplimiento de las metas de la implementación del Acuerdo de Paz vinculadas al CONPES;
3. La Contribución al Consejo Nacional de Paz en la construcción de la política pública de Paz, Convivencia y No Estigmatización en el marco de la Decreto Ley 885 de 2017.
4. El lanzamiento del Mecanismo Único de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz, como parte del fortalecimiento institucional; el cumplimiento del objetivo de tener 12 subregiones con asesoría en la identificación de fuentes de financiación disponibles para proyectos PDET;
5. El apoyo al Informe Final de la CEV, a través de tres investigaciones innovadoras sobre hechos de grupos insurgentes;
6. La realización de acciones de formación a víctimas y de facilitación de espacios para obtener nuevas formas de convivencia y reconciliación;
7. El apoyo en la formulación de PIRC para 132 sujetos de reparación colectiva con instalación de paneles solares para comunidades étnicas;
8. La promoción de mecanismos institucionales para la protección y la garantía para la materialización de los DDHH, sobre todo de las víctimas;
9. La formación integral para el seguimiento y la verificación de la implementación del Acuerdo de Paz que permitió llevar un proceso de fortalecimiento de capacidades a beneficiarios (norma jurídica, conocimientos básicos para el desempeño de roles, veeduría y seguimiento),
10. El diseño de herramientas para la medición de los avances en las capacidades apropiadas y generadas en los firmantes como resultado de las acciones del Programa.

La pertinente articulación entre actores permitió que el programa avanzara en el logro de los objetivos propuestos. Una conclusión es que la ruta de implementación con apoyo intersectorial posibilitó la integración de las entidades que conforman la arquitectura institucional para la paz para que procesos como el de CNR dieran eficacia al programa. También, que a través del Programa se aportó a que 1.544 firmantes contaran con proyectos productivos y que 2.138 de ellos hayan participado en iniciativas de autoabastecimiento o mejoramiento de infraestructura comunitaria. En el Anexo 1 en la sección de Factores externos que afectaron el logro de los objetivos propuestos se detallan las evidencias y los hallazgos de soporte (páginas 60 a 61).

En términos de política pública y aporte a plataformas, se concluye que el acompañamiento a entidades permitió, por un lado, definir compromisos específicos y acciones claras con el Gobierno Nacional; y lograr el desarrollo de insumos para CONPES, y para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, donde hubo un apoyo a la participación en los encuentros territoriales que permitieron fortalecer el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz y su posicionamiento como plataformas para el impulso de las agendas de paz y convivencia, además de investigaciones de análisis de los efectos del conflicto, en el que se resaltan aportes al Informe Final de la CEV.

También, logro de manera eficaz apoyar técnica y financieramente a la Alta Consejería para la Estabilización, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la ARN, la JEP, y la Comisión de la Verdad. Se direccionaron recursos impulsando que la CSIVI o la Oficina del Alto comisionado para la Estabilización se comprometieran, y se impulsó que la CSIVI haya podido tener una mínima capacidad para funcionar en su papel como contraparte. Se logró que todas estas instancias pudiesen avanzar en las tareas propias de la implementación del Acuerdo de Paz en los temas competentes para el PNUD y de interés de la Embajada.

La CN fue eficaz en promover la integración de los firmantes y generar y fortalecer el diálogo de éstos con la comunidad. Los proyectos productivos impulsaron nuevos liderazgos de jóvenes, mujeres, y en general de personas que en las FARC-EP cumplían una función de base. Igualmente, se generaron capacidades técnicas y administrativas en las personas en proceso de reincorporación que contribuyen a su autonomía económica. En el Anexo 1, la sección de Logros y Fortalezas del Programa detalla las evidencias y los hallazgos de soporte (páginas 64 y 74).

Entre los factores que limitaron la eficacia se identificaron los reducidos conocimientos de los firmantes en temas de generación de ingresos mediante proyectos o emprendimientos (actividad que tiene una mayor valoración en comparación con la vinculación laboral por parte de las personas en proceso de reincorporación) ; la prevención frente a la bancarización; la poca preparación en las y los beneficiarios respecto a procesos formales, jurídicos y burocráticos vinculados a la ejecución financiera de los proyectos; los retrasos en los procesos y la implementación de los emprendimientos; la herencia jerárquica de la organización de los grupos armados en las antiguos ETCR que afecta el desarrollo de los proyectos y la toma de decisiones; la desconfianza entre actores privados y firmantes en algunos casos específicos; y problemas de acceso a wifi, equipos de cómputo, fluido eléctrico constante, infraestructura vial, centros educativos cercanos y medios de transporte. En el Anexo 1 en la sección de Aportes a la participación a los procesos de gestión y ejecución para el logro de los objetivos del Programa se detallan las evidencias y los hallazgos de soporte (páginas 58 a 60).

Otras limitaciones incluyen los cambios en gobiernos territoriales, que generaron procesos internos burocráticos y afectaron la disponibilidad de recursos; el hecho de que la toma de decisión política no dependiese del PNUD o de Noruega, lo que implicó cambios de estrategia, de mensaje y reprocesos que se comportaron como barrera; la falta de articulación intersectorial, alta rotación de personal de las entidades y gran segmentación institucional; la estructura administrativa del PNUD fue resaltada por algunas instituciones como un limitante en la consecución de logros del Programa, sumado a algunas barreras generadas en la oficina de país debido la reestructuración administrativa del PNUD a nivel mundial. En el Anexo 1, las secciones Contextos políticas y tiempos institucionales como factores externos que limitan el logro de los objetivos y factores internos que afectaron el logro de los objetivos, los efectos y los productos del Programa se detallan las evidencias y los hallazgos de soporte (páginas 61 a 64).

Las personas en proceso de reincorporación localizadas en los antiguos ETCR asumieron positivamente el potencial de trabajar conjuntamente en organizaciones. A pesar de las adversidades, tuvieron una actitud crítica, positiva y propositiva. Se identificó la generación de planes de vida para los firmantes, con los proyectos productivos como un motor de liderazgos sociales. Del mismo modo, se evidenció como factor de eficacia la generación de capacidades instaladas e interés de capacitación por parte de algunos firmantes, incluso de manera autónoma. El detalle de los hallazgos de eficacia se presenta en el Anexo 1 (páginas 56 -72).

* + 1. Conclusiones

El programa fue eficaz, al tener como uno de sus pilares el promover la participación de los actores. Sin embargo, hubo retos para su garantía, como la falta de apropiación al interior de las iniciativas; problemas en los cronogramas y tiempos para ejercer una participación activa y falta de unión e integración entre las y los beneficiarios.

El Programa fue eficaz al aportar a los logros del resultado de víctimas, en aspectos como los Consejos de Paz, el apoyo a las zonas PDET, a la CEV, a la UARIV a través del desarrollo de los PIRC, la promoción de mecanismos para la materialización de los DDHH, el seguimiento a los avances de la implementación del Acuerdo de Paz, entre otros.

Fue muy relevante para la eficacia del programa la participación de las gobernaciones, alcaldías y secretarías, dado que fueron puente para la asignación de recursos nacionales; contribuyeron a conectar actores departamentales, municipales y privados; y otorgaron licencias de construcción y otros permisos. Igualmente, el sector privado[[13]](#footnote-13) aportó a los procesos de reincorporación, no sólo con recursos financieros o humanos, sino mediante temas de emprendimiento, comercialización, mercadeo o alianzas comerciales, en los que se vio que la participación permite una reincorporación económica más efectiva de los firmantes.

Los espacios interinstitucionales permitieron el logro de los objetivos al desarrollar plataformas de comercialización, ferias de intercambio y ruedas de negocios en donde se logró establecer contactos con actores privados de diferentes líneas productivas. De estos contactos surgieron algunas alianzas comerciales, se realizaron análisis de mercadeo, y se fortalecieron las capacidades administrativas, comerciales, financieras y técnicas de los proyectos de reincorporación económica.

El programa logró en algunos casos mayor participación mediante soluciones de conectividad a través de acceso a internet satelital en algunos de los proyectos productivos e iniciativas de género. Haber generado una cobertura para el acceso a internet por parte de los beneficiarios como solución durante la pandemia dinamizó espacios de interlocución y de formación de manera virtual que estaban detenidos, lo que significó un avance en términos de participación para el logro de los propósitos planteados.

Se concluye que, en la implementación de los proyectos productivos con población firmante, se identificaron factores externos que limitaron la confianza y la seguridad física de los actores. La percepción negativa frente a la bancarización, la expectativa de ser emprendedores más que empleados, la herencia de la estructura jerárquica y vertical en la en los grupos armados, que genera retos para las nuevas organizaciones para el desarrollo de los emprendimientos, la recurrencia del conflicto armado y de conflictos territoriales; el asesinato de varios líderes firmantes y el abandono de las antiguos ETCR; la presencia de paros armados que limitaron la movilidad de personas e insumos; o la presencia de economías ilegales (coca o minería) limitaron la eficacia del programa, y requirieron un ajuste a los tiempos y alcance de los proyectos.

También se concluye que los tiempos institucionales y las dinámicas electorales, la rotación de personal de las entidades, las burocracias institucionales, y algunos elementos de la estructura administrativa de PNUD, complejizaron la gestión de los firmantes respecto de los proyectos productivos e hicieron menos eficaz la contribución noruega, en la medida que implicaron continuos reajustes a las estrategias de ejecución de recursos y de medición.

Igualmente, la CN fue eficiente al acelerar los productos, la articulación y la gestión de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET en temas de reincorporación, víctimas, género, etc.. . Igualmente, la CN fue eficaz en la medida en que logró desarrollar acciones conjuntas entre los equipos técnicos de las gerencias de PNUD y de la Embajada Noruega perfeccionando, la formulación de acciones, el análisis de contexto, la anticipación a riesgos, y la construcción de indicadores.

Los procesos de fortalecimiento también han sido eficaces para contribuir al empoderamiento, articulación intersectorial y recuperación del tejido social con los sujetos de reparación colectiva, no solo en el acceso a energía fotovoltaica, sino en la mejora de su alimentación, reunión familiar, orientación ocupacional, vivienda, atención psico-social, restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías o comunicaciones.

Igualmente, la CN fue eficaz en su objetivo de fortalecer procesos de esclarecimiento de la verdad, de ubicación de artefactos explosivos; y de búsqueda de personas desaparecidas, con alianzas innovadoras que han contribuido al desarrollo científico del país y a generar esperanza en las víctimas de estos fenómenos.

En general, para todos estos procesos, la ejecución de la CN con el liderazgo de PNUD promovió en el nivel nacional y local un principio de transparencia que ha sido valorado por las organizaciones, agencias y por las y los beneficiarios como eficaz para la sostenibilidad de los proyectos. En el marco de este logro, la presencia permanente de la CN a través de PNUD permitirá que lo conseguido en términos de confianza no se vea deteriorado por la falta de continuidad y el paso del tiempo sin presencia territorial.

Es imprescindible dar continuidad a estos procesos, pues han permitido grandes avances en la implementación del Acuerdo de Paz. Se requiere hacer seguimiento a sus resultados a largo plazo identificando aprendizajes y expectativas en el marco de la entrada de una nueva concepción del Estado, y de un modelo de Paz Total que requiere apropiar todas las lecciones aprendidas para su planificación futura.

**d) Sostenibilidad**

Se entiende por sostenibilidad el grado de capacidad instalada generada para lograr que los resultados y efectos de una intervención se mantengan en el tiempo a mediano y largo plazo. Para este caso específico, se entiende como la capacidad de adaptación lograda en los grupos objetivo para afrontar los aspectos estructurales derivados de la violencia directa, específicamente en términos de continuidad de iniciativas productivas, generación de ingresos, consolidación de procesos locales y utilización de capacidades técnicas para aprovechar diferentes oportunidades; al igual que los compromisos asumidos por diferentes actores institucionales, organizaciones de la sociedad civil y demás actores pertinentes.

* + 1. Hallazgos

El detalle de los hallazgos del criterio de sostenibilidad se presenta en el Anexo 1 (páginas 73 a 79).

En el marco del Programa, no se realizaron procesos sistemáticos de documentación de los aprendizajes, por lo cual no se pudieron compartir estos aprendizajes como lecciones aprendidas con las partes interesadas. No obstante, se identificó que el Programa produjo algunos formatos, metodologías y guías que se constituyeron en herramientas que orientaron la manera de desarrollar acciones específicas y, si bien no son documentos formales que sistematizan y analizan la manera como se abordaron las acciones y registran las lecciones aprendidas de manera intencionada, si establecen una ruta para emprender las acciones. Igualmente, de acuerdo con actores del PNUD, en la segunda fase del Programa se está haciendo un esfuerzo sistemático por la identificación de lecciones aprendidas.

Adicionalmente, se identificaron acciones potentes e innovadoras para propósitos pedagógicos y procesos de transferencia de conocimiento a través de medios audiovisuales. Ese fue el caso de la exposición Forensic Architecture, en donde se transfirió a través de una comunicación asertiva y fácil a un público amplio, temas complejos como los hallazgos del informe final de la Comisión de la Verdad. Igualmente, se hicieron procesos de generación de capacidades importantes para la participación de los firmantes en espacios como los Consejos de Paz, así como con la UBPD, donde se dio una participación en las instancias tripartitas mediante el modelo pedagógico Aprender Haciendo. En el Anexo 1 en la sección Gestión del conocimiento: documentación de lecciones aprendidas y extracción de enseñanzas se detallan las evidencias y los hallazgos de soporte (páginas 74 a 76).

El Programa desarrolló estrategias de salida, en particular para los proyectos productivos, con el propósito de preparar a los beneficiarios para la gestión autónoma de sus iniciativas y el logro su reincorporación económica. En las visitas a los proyectos productivos se evidenció que el alcance de su aplicación varía entre proyectos: algunos pierden dinamismo en su proceso y desmejoran sus resultados cuando finaliza la asistencia técnica del PNUD, asociado tal vez al grado de madurez de los distintos proyectos.

Estos proyectos enfrentan retos para lograr la viabilidad económica y un equilibrio entre ingresos y gastos, y más aún la generación de utilidades (relacionados con aspectos como la pertinencia, las capacidades técnicas y organizativas, entre otros como se analizó en la sección de eficiencia), y la vinculación a mercados y la generación de alianzas comerciales.

Se identificó una percepción positiva en relación con las capacidades técnicas, financieras y operativas desarrolladas y compromiso por parte de los participantes en las actividades para mantener los beneficios del Programa. Sin embargo, para algunos actores locales, el nivel de coordinación no fue suficiente para lograr las capacidades ni el nivel de compromiso suficientes. La voluntad política de los gobiernos nacional y locales; las prioridades de las entidades; la disponibilidad, capacidad y rotación de los recursos humanos; los recursos financieros, son variables que determinan el grado de apoyo de las entidades, en particular del Estado, tanto en el nivel nacional como local, vinculadas a las actividades del Programa, para sostener en el largo plazo los resultados del proyecto. En el Anexo 1 en la sección Apropiación: riesgos frente a la apropiación y grado de apoyo de las partes interesadas en el desarrollo de los hallazgos 3 a 7 se presenta el detalle del análisis y se identifican las entidades específicas sobre las que se reporta para estos resultados (páginas 76 a 78).

Por otra parte, el compromiso de los beneficiarios directos de las intervenciones es fundamental. Además, de la generación de las capacidades necesarias para la gestión de proyectos, se requiere que los beneficiarios confíen en el proceso de reincorporación y, para ello, el rol que tuvieron en la definición y gestión de las iniciativas, así como la pertinencia y calidad de los bienes y servicios entregados son determinantes del compromiso que adquirieron con la continuidad de los proyectos. En el trabajo de campo se encontraron casos de beneficiarios muy satisfechos con su proyecto productivo, incluso aunque hubiera retos importantes, y otros muy decepcionados sin esperanza de continuar. La diferencia parece radicar en los elementos antes mencionados. Es así como una persona en proceso de reintegración expresó: *“(…) Y yo creo que sacha también sería una buena experiencia, o sea, se ha aprendido de los fracasos, ¿por qué sacha? porque donde yo he ido me han preguntado y yo digo “ahora si yo veo viable que lo de sacha puede funcionar porque están sacando ahí el aceite, aprendieron los muchachos cómo sacan aceite, cómo se envasa Bueno lo etiquetan muy bien y lo venden, a la gente le ha gustado, contaban los muchachos de que el estudio que le hicieron al aceite, el mejor aceite con las mejores calidades es el que están sacando ellos aquí (…) Que solo ellos no se quedan en el tema del aceite, sino que producen más derivados cómo… la almendra de la sacha, hacen maní, creo que hasta una crema también se inventaron, aceite capilar, como para consumo. Han participado en varias ferias y lo que llevan lo venden todo. La comercialización es más complicada porque puede llegar una empresa a decir “listo necesito que me surtan tanto”, pero no tenemos esa producción. Ese es el estudio que se está haciendo, mensualmente cuántas cajas de aceite podemos producir pero estamos animados y a pesar de las dificultades se han tenido logros”.* Sostenibilidad, Grupo Focal, Beneficiarios Directos Firmantes, Vistahermosa, 2022.

En relación con los riesgos para la sostenibilidad, los ya mencionados en la sección de pertinencia sobre el contexto, fueron identificados: la seguridad, la estigmatización de los firmantes en algunos territorios, la propiedad de la tierra, la voluntad política y los cambios de gobierno.

La seguridad es el mayor riesgo identificado por los actores nacionales y territoriales para la sostenibilidad de los resultados del Programa y tuvo como consecuencia el asesinato de personas en proceso de reincorporación y al desplazamiento de firmantes de los antiguos ETCR. Esta situación afectó el Programa al generar la pérdida de vidas humanas, la falta de participación en las actividades por amenazas, y desconfianza en el proceso de reincorporación y en la garantía de los derechos de las víctimas.

La estigmatización es otro riesgo que se identificó en la evaluación. Esto implicó, por ejemplo, que los beneficiarios en algunos de los territorios intentaran mantener en secreto su condición de firmantes de paz, ante situaciones de rechazo por parte de vecinos (especialmente en los inicios de su reincorporación) y amenazas a su seguridad.

La propiedad de la tierra es otro riesgo que presenta el Programa. En las visitas a los proyectos productivos, se evidenció que muchos de ellos se desarrollaron en predios que son arrendados[[14]](#footnote-14), o están en baldíos lo que pone en riesgo las inversiones realizadas en estos terrenos como mejoras y dotaciones, y por ende afectan la continuidad del proyecto. Esto genera en los firmantes incertidumbre frente a las posibilidades que les ofrece el proyecto y, en muchos casos lleva a que pierdan el compromiso e incluso abandonen.

Por otra parte, la situación económica de las familias, cuando los proyectos productivos no les generan recursos y, por el contrario, les demandan inversiones (insumos para la producción) no les permite continuar en el proyecto.

En el nivel nacional se identificó un riesgo frente a la incertidumbre sobre la voluntad política del nuevo gobierno. Si bien había expectativa frente a la política de Paz Total y la apertura para continuar con la implementación de los Acuerdos de Paz, los testimonios reflejaron inquietud frente a los posibles cambios institucionales, los cuales podrían poner en riesgo los avances y la continuidad del Programa. Igualmente, la situación fiscal del país surgió como un riesgo para limitar los recursos que se destinen a la implementación del Acuerdo de Paz. Este podría ser el caso de los planes integrales de reparación colectiva o temas como la desaparición forzada en el área de influencia de Hidroituango. En el Anexo 1 en la sección de Riesgos sociales, políticos y financieros se detallan las evidencias y los hallazgos de soporte (páginas 78 a 79).

* + 1. Conclusiones

En el marco de la implementación de la CN no se realizaron procesos sistemáticos de documentación de los aprendizajes en el nivel nacional y local dado que no hubo una estrategia o directrices centralizadas y transversales en ese sentido. Si bien se evidenciaron ciertos esfuerzos individuales de identificación de aprendizajes y experiencias valiosas que se dieron en el desarrollo de actividades del Programa, estos no se compartieron de manera formal como aprendizajes con las partes interesadas. A pesar de lo anterior, se identificó que el Programa produjo procesos pedagógicos, piezas comunicativas, formatos, metodologías e informes, así como espacios internos al PNUD y con algunas entidades, que recogieron elementos del desarrollo de las actividades, ciertos aprendizajes y oportunidades de mejora.

En relación con los riesgos de apropiación desde los actores del nivel nacional hay una percepción positiva en relación con la generación de capacidades técnicas, financieras y operativas desarrollados por los distintos actores destinatarios de las actividades del Programa, incluidos los beneficiarios directos, así como la definición de lineamientos técnicos y operativos que orientan las intervenciones.

De la misma forma, frente al grado de apoyo de las partes involucradas, la invitación a hacerlas parte de la definición e implementación de las actividades, la formalización de compromisos en las distintas etapas de las actividades y la disponibilidad de espacios de discusión y decisión, fueron mecanismos para consolidar los apoyos. A pesar de lo anterior, la apropiación y el grado de apoyo varían en las distintas actividades, instituciones, territorios y proyectos y se destacó que, en el nivel local, la articulación con la institucionalidad presentó grandes retos.

Entre los elementos que dificultan la coordinación con las entidades para dar garantía a los derechos de las víctimas y población firmante se destacan la voluntad política; las prioridades de las entidades; la disponibilidad de los recursos financieros; y la capacidad y rotación de los recursos humanos. De parte de los beneficiarios directos, además del desarrollo de capacidades, muchas de ellas con bajos niveles iniciales y altos niveles de exigencia para sacar adelante los procesos, está la confianza que tuvieron en la implementación del Acuerdo de Paz.

La valoración de la sostenibilidad de la CN estuvo ligada a logros como el fortalecimiento de las instituciones en el marco del Acuerdo de Paz; la contribución a la autonomía de las organizaciones y plataformas; o las capacidades y la confianza generada en los beneficiarios directos. Se reconoce en esos logros el aporte de la Embajada Noruega tanto en sus líneas de intervención como en los recursos, así como el rol de acompañamiento técnico, operativo y de gestión y relacionamiento del PNUD. El Programa fue definido por quienes participaron en la evaluación como una alternativa potente de articulación con las políticas y actores en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, por lo que ser estratégico, participativo, transparente y con respaldo internacional, permite que sea sostenible.

Igualmente, hubo consenso en la necesidad de mantener la CN y sus objetivos por estas características, así como las asociadas al mecanismo (desarrolladas en la sección respectiva), lo cual implica que su sostenibilidad está atada a la necesidad de que el Estado se involucre y asuma un rol protagónico en la continuidad de las acciones iniciadas por el Programa.

Los principales riesgos que enfrentan las actividades promovidas por el Programa para su continuidad y sostenibilidad son:

1. La seguridad en los territorios por el resurgimiento del conflicto, nuevas violencias e incluso amenazas a los firmantes.
2. La estigmatización de los firmantes en algunos territorios que dificulta el proceso de reincorporación económica;
3. La baja propiedad de la tierra que limita las posibilidades de que los proyectos productivos y el proceso de reincorporación tengan continuidad.
4. La voluntad política y las restricciones fiscales del nuevo gobierno y las administraciones locales.

**e) Enfoques**

Durante el diseño, el levantamiento y análisis se aplicaron las recomendaciones de la Guía de evaluación de Programas y Proyectos con Perspectiva de Género, Derechos Humanos e Interculturalidad de ONU Mujeres, desde la cual se analizaron en la evaluación los enfoques de género, derechos humanos, interculturalidad y medioambiental. Se entiende el portafolio como las actividades y las acciones que se efectúan en el marco de los tres resultados y cuando atañen a poblaciones con características diferenciales (étnicas, de género y discapacidad). Así, estas acciones favorecen la inclusión en condiciones de igualdad y el empoderamiento; entendidas estas, como la promoción de la capacidad de participar para decidir el futuro, por parte de grupos de población históricamente invisibilizados y excluidos de la toma de decisiones.

* + 1. Hallazgos

El detalle de los hallazgos del criterio de enfoques se presenta en el Anexo 1 (páginas 80 a 92).

Se identificó que la Embajada Noruega no sólo estableció como lineamiento la inclusión de los enfoques diferenciales, sino se apoyó de manera efectiva su aplicación para lograr su profundización en las diversas actividades.

En cuanto al **enfoque étnico**, se identificó la disposición del PNUD para adaptar el Programa en la actividad relacionada con las Reparaciones Colectivas de Sujetos Étnicos, a las características culturales, geográficas y comunicativas de las dos comunidades que se abordaron en la evaluación. El Programa en estos casos, enfrentó las dificultades de lenguaje mediante el uso de traductores indígenas, especialmente para promover la participación de las mujeres, y produjo cartillas adecuadas a las realidades ágrafas de los pueblos indígenas, desde un lenguaje que se describe como lúdico.

Es así como, a través de las cartillas, se explicaron los principales cuidados de los sistemas fotovoltaicos, de tal manera que propiciaron condiciones para lograr la apropiación por parte de la comunidad. Además de lo anterior, y sobre todo, la inclusión del enfoque étnico buscó propiciar el liderazgo y las capacidades necesarias para la toma de decisiones y la gestión del proyecto. De esta forma, promovió la inclusión de las mujeres en los espacios de generación de capacidades para la gestión de los paneles, así como en espacios de participación diferenciales para abordar temas específicos para las mujeres, así como la promoción de su participación y de liderazgos femeninos. De la misma forma desde este enfoque, se leyeron los contextos específicos para lograr que con la apropiación de los paneles solares se revitalizaran actividades tradicionales de las comunidades, tales como reuniones y deliberaciones, celebraciones, intercambios de conocimientos y proyectos productivos. En el Anexo 1, entre las páginas 81 y 84, se encuentra el detalle de las evidencias y hallazgos.

En todos los niveles se indagó por el **enfoque de discapacidad** tanto de los procesos como las actividades de los distintos resultados. La información recabada fue poca y referida a acciones puntuales. Si bien las fuentes declararon la intención y el interés por acompañar a población con discapacidad, en el diseño, ejecución y seguimiento de actividades específicas para esta población, reconocieron un abordaje limitado que se otorgó a esta atención diferenciada y coincidieron en que no hubo una ruta específica para acompañar a la población en condiciones de discapacidad.[[15]](#footnote-15)

Entre las acciones identificadas se encontró la gestión a nivel nacional para movilizar una agenda de atención diferenciada en instancias como el CNR y la ARN. Sin embargo los avances fueron pocos y evidenciaron la necesidad de discutir la temática desde las condiciones de intersectorialidad con las entidades responsables del tema, teniendo en cuenta que la discapacidad se cruza con condiciones como el género, la pertenencia étnica y la edad. Igualmente, el Programa concretó un apoyo monetario de una cuantía menor, para el fortalecimiento de una asociación de personas en condición de discapacidad. El mayor logro en el nivel nacional fue la conciencia desde el Programa, de la relevancia del tema y su interés por contribuir teniendo en cuenta el vacío institucional para la atención de las personas en esa condición, el cual en parte se origina por la tensión entre el abordaje desde una concepción de derechos o de salud y rehabilitación. A nivel local, se evidenció un interés emergente por determinar el número de personas con esa condición en los antiguos ETCR o algunas acciones de atención diferenciada.[[16]](#footnote-16) En el Anexo 1, entre las páginas 84 y 85, se encuentra el detalle de las evidencias y hallazgos.

El **enfoque de Derechos Humanos** se evidenció en todas las actividades de manera implícita y hubo resultados relevantes en cuanto al avance en la garantía de derechos de las distintas poblaciones beneficiarias. Sin embargo, se identificó la necesidad de espacios para socializar y generar capacidades para su incorporación entre las entidades vinculadas al Programa, así como en los beneficiarios. Acciones concretas fueron, por ejemplo, la representación jurídica de los firmantes; la generación de capacidades en los firmantes para ejercer de forma idónea sus responsabilidades en los distintos espacios que establece el Acuerdo de Paz; el acceso a educación y formación que posibilite caminos hacia el mundo del trabajo y la generación de ingresos; y, de manera transversal, los elementos para la agencia de sus derechos, elementos que se lograron con el apoyo y compromiso de la institucionalidad local. Pese a lo anterior, no se identificaron de manera explícita lineamientos para su incorporación, que serían de utilidad, por ejemplo, para las asociaciones y cooperativas beneficiadas por el Programa. En el Anexo 1, en la página 85 se desarrolla el detalle de las evidencias y hallazgos.

En todos los resultados y actividades del Programa, con distinto alcance y de acuerdo con sus características, se incorporó el **enfoque de género**. Muchos actores reconocieron el liderazgo de Noruega en los enfoques diferenciales, principalmente en la inclusión de este enfoque. Al identificar una baja participación de las mujeres, se focalizaron 10 proyectos productivos para mujeres que, además de lograr su reincorporación socioeconómica, promovieran su liderazgo, al igual que equidad y su organización. Se gestionó, a través de comités de distribución de tareas, que las mujeres efectivamente tuvieran el tiempo requerido para desarrollar sus compromisos personales y los que adquirían con el proyecto. Para esto también fueron centrales los espacios de cuidado, que se reconocieron como un mecanismo con una incidencia destacada para la implementación del enfoque de género.

Estos espacios de cuidado se reconocieron como un mecanismo con una incidencia destacada para la implementación del enfoque, en la medida que se visibilizó entre los responsables de la Política de Reincorporación en el nivel nacional y local y se convirtió en aspecto sobre el cual la población firmante beneficiaria de las intervenciones, tanto hombres como en mujeres, tuvieron en consideración en los antiguos ETCR beneficiados con los espacios de cuidado. De la misma forma, los espacios de cuidado promovieron el relacionamiento y la interacción de las mujeres, y en general de los firmantes, con la comunidad receptora. Evidencia de lo anterior, fueron los arreglos logrados en los espacios de cuidado para la atención de población de la primera infancia de la comunidad de los antiguos ETCR y la participación de las mujeres de la comunidad en la gestión de dichos espacios. Finalmente, permitió el relacionamiento de los firmantes con la institucionalidad local, el ICBF, para la atención de los beneficiarios mediante un modelo pedagógico y de cuidado que sigue los parámetros establecidos para estos servicios y que, por lo tanto, contribuye a la consolidación y sostenibilidad de este tipo de atenciones. De esta forma, se contribuyó a la garantía de los derechos de cuidado de la población de primera infancia de los antiguos ETCR.

Entre los logros referentes a este enfoque se destacaron en el resultado de arquitectura institucional, con el apoyo de consultores acciones para la incorporación del enfoque de género en la Política Nacional de Reincorporación, además de la participación directa del PNUD para su inclusión.

Las capacitaciones a los firmantes, liderada por el CEPDIPO, en el tema de planeación territorial abordó los enfoques, y profundizó en el de género. Desde el componente de comunicaciones para la reincorporación en el marco de los comités de comunicaciones se realizaron talleres de escritura creativa para promover el liderazgo de las mujeres, más allá de las actividades productivas. Igualmente, a través del MPTF, con el apoyo de un evaluador externo, se valoró la inclusión efectiva del enfoque de género en las actividades del Programa. De esta forma, se logró el empoderamiento de las mujeres frente a decisiones relacionadas con el desarrollo de iniciativas productivas, que inciden en su autonomía económica.

En los territorios, no todos los equipos contaron con los conocimientos y experiencia para implementar el enfoque. Los actores participantes de las entrevistas en todos los niveles nacional, regional y local coincidieron en hacer referencia a la participación y contratación paritaria y a la focalización de actividades únicamente para mujeres promovidas desde el Programa como una estrategia de empoderamiento de las mujeres. En el Anexo 1, entre las páginas 85 y 88 se desarrolla el detalle de las evidencias y hallazgos.

Uno de los elementos donde se expresó el **enfoque de sensibilidad** al conflicto fue en la solución (autónoma de las comunidades o a través de estrategias de formación) de desacuerdos o desavenencias relacionadas con la ejecución de proyectos productivos.  En los territorios se presentaron diferentes conflictos relacionados con los procesos de asociatividad, especialmente en temas de confianza, manejo de recursos y, en general, por las nuevas dinámicas de convivencia y de relaciones que han confrontado las estructuras jerárquicas de la vida armada entre los firmantes.

Con apoyo, o como consecuencia de la Contribución Noruega, se promovió la construcción de manuales de convivencia y de mecanismos de participación que previnieron conflictos entre los miembros de los proyectos. De igual manera se han dispuesto recursos y esfuerzos para promover la confianza entre los miembros de las diferentes organizaciones y asociaciones a nivel territorial. De otro lado, en el caso de las reparaciones colectivas, se identificaron estrategias de solución de conflictos que en algunos casos partieron de ejercicios autónomos de las comunidades, dónde los resultados de los proyectos impactaron positivamente la posibilidad de dialogar y comunicarse de manera más fluida, permanente, y asertiva. En el Anexo 1, entre las páginas 88 y 90 se desarrolla el detalle de las evidencias y hallazgos.

El **enfoque medioambiental** buscó articular acciones de gobierno y de la sociedad civil para aportar al cumplimiento de las prioridades nacionales y los compromisos internacionales de los países en temas de biodiversidad y conservación, energía, cambio climático, calidad ambiental, bajo carbono y resiliencia ambiental. No en todos los proyectos el enfoque medioambiental estuvo visible como parte de las acciones lideradas en el marco de la Contribución Noruega. En algunos casos la aplicación de un enfoque medioambiental provino de intereses y conocimientos de actores locales, o mediante el apoyo de instituciones que hicieron sinergia en el proceso porque tenían este enfoque como parte de su misionalidad. Sin embargo, se logró tener en cuenta el enfoque, a medida que algunos de los proyectos fueron evolucionando, por lo que en el marco del programa se dispusieron recursos, mecanismos de medición y asistencias técnicas enfocadas especialmente en la mitigación de riesgos agroclimáticos. En el Anexo 1, entre las páginas 90 y 92 se desarrolla el detalle de las evidencias y hallazgos.

ii. Conclusiones

La Embajada Noruega además de establecer como prioridad del Programa la inclusión de los enfoques diferenciales, apoyó de manera efectiva su aplicación en los tres resultados del Programa, con mayores avances en los enfoques de derechos humanos, género y étnico en comparación con los otros enfoques.

Se encontró que los enfoques se entrelazan y articulan en algunas actividades, en especial en las relacionadas con la reincorporación y la reparación colectiva, y en esa medida se potencian sus alcances y logros. Los avances en los enfoques se asociaron principalmente a la labor de equipos humanos especializados en algunos enfoques como el de género, o focalizados en el seguimiento a la incorporación efectiva de los enfoques diferenciales en la implementación de las actividades.

Respecto al enfoque étnico, el cual se evidenció en la evaluación principalmente en las reparaciones colectivas, permitió incorporar las características culturales, geográficas y comunicativas de las comunidades indígenas, y propiciar un mayor liderazgo y capacidades necesarias para la toma de decisiones y la gestión de los proyectos complejos tanto en términos técnicos como operativos.

De otro lado, se evidenciaron debilidades en la ruta de atención y en el abordaje de personas en condición de discapacidad. La información encontrada sobre este enfoque fue poca y refiere a acciones puntuales más que a un eje transversal de implementación. Sin embargo, se evidenció que este enfoque está siendo un tema emergente de interés en instancias como CNR y ARN, y que se ha empezado a ver la relevancia de alianzas intersectoriales con áreas como salud o inclusión productiva.

En relación con el Enfoque de Derechos Humanos se evidenció que este está transversalizado e implícito en todas las acciones adelantadas por PNUD y fue un pilar fundamental en la planificación e implementación el Programa.

Sobre el Enfoque de Género, los actores tanto institucionales como los grupos de interés, reconocieron el liderazgo de Noruega en la inclusión del enfoque de género como pilar fundamental de las acciones adelantadas. Se promovió la participación paritaria y la incorporación del enfoque de género tanto en la formulación como en la implementación de acciones, con distinto alcance, tanto en el nivel nacional - institucional como en el territorial en temas de fortalecimiento de capacidades, proyectos productivos específicos para mujeres, desarrollo de centros de cuidado, e incidencia en política pública para la inclusión de este enfoque. Desde los niveles regional y local, se manifestó la importancia de fortalecer los equipos encargados de la transversalización del enfoque de género, teniendo en cuenta que implica conocimientos específicos y retos como el de su territorialización y adaptación a los contextos particulares en donde se implementan.

El enfoque de sensibilidad al conflicto fue transversal a muchas acciones que están implicadas en la implementación del Acuerdo de Paz. Su principal pilar es la lectura que se hizo de los contextos problemáticos y conflictividades que estuvieron atravesadas en la implementación de los proyectos, también, en la generación de capacidades para la solución de desacuerdos, desarrollo de acuerdos de apoyo mutuo y estrategias autónomas de solución de conflictos.

Si bien el enfoque medioambiental no tuvo énfasis al inicio del Programa, en algunos casos su aplicación se dio mediante recursos, mecanismos de medición y asistencias técnica, a medida que algunos de los proyectos fueron evolucionando. En varios casos este enfoque, provino de intereses y conocimientos de actores locales, o mediante el apoyo de instituciones.

**f) Mecanismo Noruego**

En el análisis el Mecanismo, este se define como el elemento de la Contribución Noruega que se caracteriza por disponer de recursos gestionados de manera flexible, destinados a ejecutar acciones estratégicas, complementarias y catalíticas para la implementación del Acuerdo Final de Paz. En la evaluación se hizo necesario incluir una sección dedicada a abordar los atributos propios del Mecanismo, los cuales también son transversales en la Contribución Noruega y aportaron a los resultados del Programa. La indagación sobre los atributos y las acciones y resultados asociados al Mecanismo Noruego se incluyeron de manera transversal en el diseño y la implementación de la evaluación. De esta forma, todos los actores que participaron en la evaluación aportaron información y desde el procesamiento y el análisis se hizo el mismo abordaje que para los demás criterios de evaluación.

* + 1. Hallazgos

El detalle de los hallazgos del Mecanismo Noruego se presenta en el Anexo 1 (páginas 92 a 100).

Los atributos del mecanismo noruego identificados son:

***Flexibilidad.*** La flexibilidad fue una característica distintiva de la CN frente a otras fuentes de cooperación internacional. El Programa se reconoció como flexible porque se adaptó a los diferentes momentos, necesidades y escenarios de la implementación del Acuerdo de Paz, los cuales fueron cambiantes y dinámicos durante la ejecución. La flexibilidad permitió las definiciones programáticas y la asignación de recursos en temas estratégicos de manera dinámica, a través de las distintas adendas que ampliaron y complejizaron el Programa. De esta forma permitió incidir, por ejemplo, en el proceso de reincorporación generando victorias tempranas y confianza en la implementación del Acuerdo de Paz y en acciones referentes a la reparación colectiva donde el Estado presentaba pocos avances.

***Asume riesgos.*** El Programa asumió acciones que otras fuentes de cooperación no apoyaron por no estar relacionadas con sus objetivos y líneas programáticas, o por los niveles de incertidumbre y riesgo que implicaban. Incluso el Gobierno (2018-2022), por su marco legal y de contratación, o por sus prioridades, no pudo asumir esas acciones. Este atributo permitió desarrollar acciones puntuales y estratégicas para la operatividad del Acuerdo de Paz, así como otras iniciativas novedosas y más estructurales, orientadas a generar condiciones para la garantía de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de las partes, especialmente de los firmantes, frente a la implementación del Acuerdo de Paz.

***Complementariedad.*** Este atributo permitió “destrabar” procesos o “apagar incendios”, así como consolidar y potenciar el alcance de plataformas y otros ejes programáticos para la implementación del Acuerdo de Paz. Los apoyos técnicos, operativos y financieros de la Contribución Noruega se insertaron en acciones, iniciativas y proyectos que estaban en desarrollo, pero que presentaban rezagos en su ejecución, restricciones de financiación, fallas en su operatividad o posibilidades de fortalecimiento en sus contenidos y alcances.

***Identifica y llena vacíos***. La lectura temprana de necesidades y problemáticas en aspectos operativos, programáticos y financieros, y la intervención en todas estas dimensiones tanto en aspectos de gestión como estratégicos permite que el Programa identifique y llene vacíos de la implementación del Acuerdo de Paz.

***Catalítico.*** Este atributo potenció acciones asociadas a la implementación del Acuerdo de Paz. Se asocia a procedimientos sencillos, ágiles y transparentes para la ejecución del Programa, a la reducción de tiempos administrativos y burocracias, y a procesos sinérgicos y potenciadores, que aportan a generar nuevas posibilidades para las poblaciones que amplían sus horizontes y empiezan a comprender este atributo de la CN como un parámetro de exigibilidad de sus derechos frente al Estado. De la misma forma se asocia a la constitución de espacios de socialización y participación que desencadenaron procesos sociales y comunitarios contribuyendo a consolidar procesos de reincorporación de los firmantes y a la garantía de los derechos de las víctimas. Este aspecto catalizador contribuye a la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad del Programa.

El mecanismo noruego fue reconocido, principalmente, por los actores nacionales y lo identifican como un elemento que genera valor agregado a la implementación del Acuerdo de Paz en tanto tiene atributos únicos en relación con otras fuentes de cooperación internacional. Se considera que si se incorporan sus recursos al MPTF perdería sus atributos y las potencialidades diferenciales para apoyar la implementación del Acuerdo de Paz. En el Anexo 1 se presenta el detalle de los hallazgos del criterio de Mecanismo Noruego (páginas 91 – 98).

ii. Conclusiones

El Programa se reconoció como flexible porque pudo adaptarse a los diferentes momentos y escenarios de la implementación del Acuerdo de Paz, los cuales fueron cambiantes y dinámicos. Esta flexibilidad se notó tanto en las definiciones programáticas como en la asignación financiera por el uso de adendas para la re-orientación de recursos.

El Programa tuvo la capacidad de identificar y entender necesidades, peticiones y solicitudes enunciadas desde los territorios y contextos. También contó con la capacidad de ampliarse, complejizarse y consolidarse programáticamente para aportar a otras iniciativas. En ese sentido, se reconoce la complementariedad del Programa a través de apoyos técnicos, operativos y financieros que se insertaron en acciones, iniciativas y proyectos que estaban en desarrollo.

El Programa fue catalizador al realizar acciones que el Gobierno y otras fuentes de cooperación no pudieron apoyar, por no estar relacionadas con sus objetivos o sus líneas programáticas; por los altos niveles de incertidumbre y riesgo que implicaban; o por resultar muy dispendiosas y lentas en términos administrativos. Este carácter catalítico se entiende como “apuestas valiosas” que, por medio de recursos sencillos, ágiles y transparentes, destraban y aceleran acciones ya en curso y abren nuevas posibilidades, tanto desde el punto de vista programático como financiero. Así, el Programa también resultó catalítico al contribuir en espacios de socialización y participación que desencadenaron procesos organizativos, sociales y comunitarios.

1. **Recomendaciones**

Esta sección del documento contiene las recomendaciones de la evaluación, las cuales surgen de las conclusiones elaboradas a partir de los hallazgos, las conclusiones y del análisis del equipo de la evaluación a partir de su conocimiento y experiencia del Programa. Las recomendaciones están orientadas a fortalecer el Programa en sus intervenciones, actividades y resultados a través de acciones que se consideran aplicables en el marco de los objetivos del Programa, del CPD y del UNSDCF, así como de las posibilidades de la oficina de país del PNUD. De la misma forma, las recomendaciones se plantean desde la viabilidad en el corto y mediano plazo de acuerdo con las características del Programa. En particular, la posibilidad de desarrollarlas se sustenta en que el Programa actualmente se encuentra en implementación de acuerdo con lo establecido en el Marco del Programa para el período 2022 – 2023.

Las recomendaciones son transversales al Programa, y en esa medida, no corresponden o inciden de manera única y directa a un solo criterio de evaluación (pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, enfoques y mecanismo noruego), sino que los integra y, en esa medida, los potencia. En ese sentido, las recomendaciones se organizaron por temáticas que surgen del análisis y que tienen relevancia para la implementación y los logros.

**R1. Fortalecer la coordinación y la articulación al interior del PNUD, y con los equipos territoriales del PNUD.**

Se requiere continuar fortaleciendo los espacios y mecanismos de articulación entre las líneas programáticas del área de Paz del nivel nacional así como entre éstas y los equipos territoriales, para el desarrollo de las actividades de los distintos resultados y entre resultados.

Se propone que en estos espacios se definan y gestionen de manera agregada para el Programa: i) los requerimientos de recurso humano de manera compartida entre los distintos resultados y actividades asociados a perfiles, cantidades, cargas, dedicación de acuerdo con las características específicas de las actividades y proyectos de manera que se logre eficiencia en su asignación y ii) planes de trabajo de las áreas articulados con los planes territoriales con seguimiento periódico. En ese mismo sentido, se sugiere identificar un espacio territorial operativo que permita de manera sistemática la coordinación de las actividades, buscando aportar a la eficiencia del Programa.

Se propone que el Programa establezca una estrategia de coordinación con las entidades del nivel local para todas las intervenciones la cual incluya: i) el acercamiento a las entidades desde el momento de la lectura del contexto y formulación de las actividades y proyectos para contribuir a la pertinencia de las actividades; ii) definición de roles de las entidades para la formulación e implementación y iii) definición de compromisos para la continuidad de las intervenciones; iv) operación de espacios de coordinación de las entidades para el desarrollo de las actividades.

**R2. Fortalecer el abordaje de la formulación y la implementación de las actividades del Programa**

Se propone a fortalecer y consolidar la metodología de formulación e implementación de las actividades con la profundización de los siguientes elementos, los cuales se pueden plasmar en un plan de trabajo y en un inventario de recursos:

i) Identificación y valoración de las dimensiones, variables y dinámicas que inciden de manera directa en el desarrollo y viabilidad de las actividades;

ii) Identificación de actores relevantes para el desarrollo de las actividades, así como de la definición y generación de compromisos sobre los aportes y roles de los distintos actores para la formulación y la implementación de las actividades, igualmente, de los espacios de coordinación y mecanismos de operación de esos espacios. Lo anterior permite generar diálogo y articulación entre los actores relevantes alrededor de una problemática o idea común, en este caso las actividades del Programa[[17]](#footnote-17);

iii) Identificación y provisión de los requerimientos de recursos humanos desde el PNUD como desde las demás entidades y organizaciones vinculadas al desarrollo de las actividades en términos de: a) perfiles (incluyendo los especializados), b) cantidad de personal en los distintos momentos; c) dedicación del personal; d) necesidades de presencia in situ. Lo anterior teniendo en cuenta la duración del acompañamiento o asistencia técnica, la cual debe plantearse por tipologías de proyectos productivos de acuerdo con sus características asociadas a al tiempo necesario para la formulación, puesta en marcha de la actividad y la operación durante los meses iniciales de la implementación, de tal forma que enfrentar los retos que puedan surgir esté acompañado por el equipo del PNUD;

iv) Identificación y provisión de los bienes y servicios, así como de los requerimientos técnicos y operativos que demanda la puesta en marcha y la operación de las actividades en las cantidades y calidades requeridas, de tal manera que no se generen cuellos de botella que incidan negativamente en la viabilidad de las actividades.

v) Definición y generación de las capacidades que se deben apropiar por parte de los actores directos e indirectos que van a posibilitar la continuidad de la operación de las actividades una vez el PNUD finalice su participación.

**R3. Fortalecer el abordaje de la formulación y la implementación de los proyectos productivos**

Se proponen recomendaciones internas y externas al Programa, estas últimas con incidencia en los logros:

i) Inclusión en la agenda del Programa de espacios de diálogo con los gobiernos nacional y territoriales nuevos y ya existentes como, por ejemplo, los usados en el proyecto de Entornos u otros proyecto del PNUD o de la institucionalidad de la Reincorporación, sobre el resultado de reincorporación económica en los aspectos que desarrolla el Programa, focalizando las limitaciones y retos que presenta el avance de los proyectos productivos entre los que se destacan: a) la propiedad de la tierra, b) la relevancia de la inversión en infraestructura social y económica en los municipios donde se ubican los proyectos (vías de comunicación, internet, servicios públicos, antiguos ETCR) como elemento que aporta a la viabilidad de los proyectos productivos y c) aplicación de aprendizajes de entidades como el Departamento de Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura, SENA y en la formulación y desarrollo de proyectos productivos en condiciones similares a las del Programa.

ii) Fortalecimiento y profundización de la metodología de formulación de los proyectos productivos en los siguientes elementos: a) análisis de la vocación productiva del territorio y del valor agregado específico que genera el proyecto productivo para el territorio (revisar por ejemplo el espacio para sus productos y servicios en el contexto local y regional); b) análisis de la viabilidad técnica, operativa y financiera del proyecto, el cual debe contemplar la escala del proyecto (considerando elementos como el nivel de ventas que garantiza el equilibrio entre ingresos y gastos y posibilita la generación de utilidades; requerimientos técnicos teniendo en cuenta que para los firmantes, el contacto con estas iniciativas productivas es nueva y no cuentan con las capacidades y la experiencia necesarias; recursos logísticos necesarios los cuales no siempre son fáciles de garantizar en el tipo de municipios beneficiarios del Programa e inclusión de todos los elementos básicos que demanda el proyecto); c) el análisis del mercado local y regional de los productos del proyecto productivo y las posibilidades de alianzas comerciales de tal forma que se analice y gestione la cadena de proveeduría en la cual se pueden incorporar los proyectos y d) la provisión de capital de trabajo que permita la operación del proyecto (arriendos, compras de insumos, pago de mano de obra, entre otros).

iii) Fortalecimiento y profundización de la metodología de implementación que considere: a) establecimiento de tiempos reales de ejecución que consideren los puntos críticos en los cuales se pueden generar cuellos de botella y retrasos (considerando los tiempos de aprobaciones y desembolsos de parte de las entidades como de dificultades de las organizaciones para la ejecución); b) identificación y seguimiento a la generación o provisión de los elementos que requiere el proyecto para su implementación, generando alertas tempranas para minimizar las dificultades en la ejecución; c) los tiempos necesarios para el acompañamiento o asistencia técnica requerida para lograr la puesta en marcha y operación con todos los elementos del proyecto, precisando los requerimientos en asistencia remota y presencial, tanto en aspectos técnicos como operativos, que garanticen la disponibilidad de personal de base así como especializado, así como la transferencia de capacidades requeridas para la viabilidad del proyecto y d) realización de visitas de seguimiento por parte de personal de las entidades involucradas del nivel nacional y territorial a una muestra de proyectos que permita identificar logros, cuellos de botella y estrategias de mejora para la implementación de los proyectos.

**R4. Continuar fortaleciendo el sistema de monitoreo y evaluación del Programa**

Para el fortalecimiento del sistema en cuanto a la definición y aplicación de indicadores, así como para la definición de metas:

i) Se sugiere la consolidación del sistema de monitoreo del Programa a través de las siguientes acciones: a) precisión de la teoría de cambio de tal manera que se puedan definir los indicadores de producto, resultado e impacto se fundamenten en el modelo de cambio del Programa[[18]](#footnote-18); b) estandarización de los indicadores, cumpliendo los criterios SMART, de tal forma que los avances y logros de la implementación de las distintas actividades y proyectos alimenten los indicadores del sistema; c) definición de las fuentes, flujos y periodicidad de la información, así como el aplicativo en el que ésta se registra y d) fortalecimiento del alcance de los mecanismos de verificación de la información reportada por las entidades al PNUD.

ii) Se propone la definición y aplicación de una metodología que posibilite la definición de los costos de las actividades e intervenciones que posibilite la consistencia en la definición de las metas físicas y presupuestales, y que permita una adecuada asignación de recursos presupuestales a las actividades de los tres resultados.

**R5. Fortalecer y consolidar una estrategia de sistematización y lecciones aprendidas**

Se sugiere diseñar e implementar una estrategia de sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas para fortalecer las actividades del Programa (las que están en curso como las nuevas) que permita:

i) Documentar y sistematizar, usando la metodología de sistematización que defina el PNUD, las actividades estratégicas de los tres resultados del Programa, priorizadas por el PNUD y el donante desde el inicio de las mismas, definiendo de manera clara los responsables de la sistematización, y buscando que se logre recabar toda la información necesaria;

ii) Transferir los resultados de la sistematización al interior del PNUD en el nivel nacional y a los equipos locales; a las entidades aliadas nacionales y locales, a las entidades que hacen parte de acuerdos de partes responsables y de grants;

iii) Generar espacios de divulgación periódicos, así como documentos digitales que se pueden compartir por correo y whatsapp a los distintos actores que participan en las actividades;

iv) Constituir las sistematizaciones en referentes para el diseño e implementación de otros programas de la Embajada Noruega, el PNUD, otros donantes, los gobiernos nacional y locales y organizaciones vinculadas a programas de cooperación.

Adicionalmente, se sugiere establecer lineamientos técnicos para que de manera sencilla y sistemática, todas las actividades formuladas e implementadas cuenten con la: i) identificación de los puntos críticos para su continuidad y sostenibilidad una vez termina la intervención de la CN y ii) definición y diseño de acciones que permitan mitigar los riesgos de continuidad y sostenibilidad y de esa forma contribuir a que se mantengan. Estos lineamientos permiten fortalecer las estrategias de salida de las actividades. Para lograr la eficacia de la identificación de esos puntos críticos y las acciones de mitigación de continuidad y sostenibilidad, se requiere que sean difundidas entre los distintos actores relevantes de cada actividad, de tal manera que los puedan apropiar y poner en práctica durante la implementación.

 **R6. Fortalecer el diseño y la implementación de las metodologías de enfoques teniendo en cuenta el distinto nivel de desarrollo en cada una de ellas.**

De manera general, para el desarrollo de los enfoques se considera la vinculación de equipos humanos con el conocimiento y la experiencia específica para retomar los avances alcanzados en el diseño e incorporación de las estrategias de cada uno de los enfoques particulares[[19]](#footnote-19). De esta forma, a partir de lineamientos específicos y, de acuerdo con los propósitos del Programa, se podrán desarrollar y/o consolidar metodologías que permitan la transversalización de los distintos enfoques de acuerdo con las características y requerimientos de las actividades tanto en el diseño como en la implementación.

Igualmente, se considera importante que estos equipos puedan aportar al acompañamiento para la territorialización de los enfoques, así como al seguimiento al alcance de la incorporación efectiva de los enfoques en las actividades y proyectos. Otra función de esos equipos será la transferencia de conocimientos a los equipos locales del PNUD que participan en la formulación e implementación de los proyectos, así como a las entidades y organizaciones que se vinculen a la implementación de las actividades.

Con respecto al enfoque étnico se considera importante, desde el momento de la identificación y formulación de las actividades, contar con un equipo humano que trabaje con las comunidades, siguiendo los procesos e involucrando a las instancias propias, para definir de manera conjunta, las iniciativas que sean más pertinentes de acuerdo con sus necesidades, expectativas y formas de concertación, para que las características culturales y las tradiciones se incorporen, de tal forma que se logre pertinencia, así como compromiso por parte de las comunidades.

En relación con el enfoque de discapacidad, una de las principales acciones que se recomienda incluir en las discusiones en el marco del sistema nacional de reincorporación con las entidades nacionales competentes y de acuerdo con la corresponsabilidad de cada una de ellas, es la necesidad de abordar la temática para generar lineamientos para las atenciones y los servicios para esta población en el marco de la reincorporación, esto último en desarrollo de lo que ya ha venido trabajando el PNUD. Igualmente, se considera necesario desarrollar una metodología que permita la incorporación del enfoque en actividades relacionadas con la generación de capacidades de los firmantes; procesos participativos en distintas instancias y ámbitos de la reincorporación, los proyectos productivos; y en el desarrollo de rutas intersectoriales con participación del sector salud, deporte y recreación, e inclusión productiva, lo cual podría abordarse desde el Sistema Nacional de Reincorporación.

Frente al enfoque de derechos humanos, si bien está transversalizado en las actividades realizadas por el Programa, se sugiere la consolidación y divulgación de la metodología entre las entidades aliadas tanto públicas como privadas para darle aún más despliegue. Igualmente, se considera importante continuar promoviendo acciones concretas en los distintos ámbitos de la reincorporación que contribuyan a los derechos de los firmantes.

En lo que se refiere al enfoque de género, el cual tiene un reconocido avance en la formulación e implementación de las actividades, los retos que se presentan están relacionados con lograr consolidar su inclusión en las distintas actividades, y orientarlas hacia el empoderamiento de las mujeres en los distintos ámbitos, en particular, en lo relacionado con la ampliar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en su autonomía económica a través de un acompañamiento más cercano teniendo en cuenta los retos que implica su territorialización en contextos específicos.

En relación con el enfoque de sensibilidad al conflicto, el principal reto se refiere a poder incorporar acciones específicas que contribuyan a lograr la implementación de las actividades en un contexto en el que se recrudece el conflicto, para lo cual se hace necesario desarrollar acciones de autocuidado de las comunidades y de garantías de seguridad, así como de mantener la confianza en el proceso.

Finalmente, el fortalecimiento del enfoque ambiental demanda: i) la generación de planes de manejo ambiental en todas las actividades lo requieren que se incorporen desde la formulación de las actividades, principalmente en el caso de los proyectos productivos y paneles solares y ii) asegurar que esos planes se ejecuten en todos los casos.

**R7. Adecuar el acompañamiento técnico del PNUD a las capacidades específicas de las entidades que cuentan con Acuerdos de Subvención.**

Si bien uno de los objetivos de los Acuerdos de Subvención es el fortalecimiento de las organizaciones que los asumen, es deseable identificar y realizar el nivel de acompañamiento, administrativo, jurídico y operativo, requerido por cada una de las organizaciones por parte del PNUD, especialmente a las ejecutoras de los proyectos productivos del proceso de reincorporación, así, puede lograrse la generación de capacidades, evitar cuellos de botella en el desarrollo de los procesos, y acelerar los tiempos de la ejecución de las actividades y proyectos del Programa. Igualmente, se recomienda un mayor acompañamiento a los procesos administrativos para evitar demoras y reprocesos que limitan la eficiencia de las actividades.

**5. Lecciones Aprendidas**

A continuación, se presentan las lecciones aprendidas más significativas del Programa.

La importancia de los ejercicios participativos de identificación y comprensión de las condiciones particulares de los territorios en donde se implementaron las intervenciones, y de las necesidades y expectativas de las poblaciones beneficiarias. Esto se logró a través de los equipos territoriales del PNUD que promovieron encuentros territoriales de participación y de trabajo, que le apostaron a la interlocución local como un mecanismo central en la ejecución de “acciones sin daño” y de intervenciones pertinentes con acompañamiento técnico. Lo anterior permitió que el Programa tuviera en cuenta las perspectivas de diferentes actores como entidades locales públicas y privadas y poblaciones beneficiarias que influyeron en los efectos o que contribuyeron con información y otros recursos al logro de resultados.

Las actividades se apalancaron en programas, proyectos e iniciativas de distintas entidades del sector público que le permitieron incrementar el alcance, la cobertura, los contenidos y, en algunos casos, la calidad, e incluso la viabilidad de las intervenciones dirigidas a los firmantes, las víctimas y la institucionalidad para la Paz con entidades como la JEP, la ARN, la UARIV, la Misión de Verificación entre otros. El Programa mediante el aporte a la financiación de acciones específicas, también generó sinergias con entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz. El Programa también generó sinergias a través de asistencia técnica ofrecida mediante la vinculación de organizaciones de la sociedad civil, empresas y universidades a distintas actividades. Las mayores sinergias se lograron cuando hubo planes de trabajo como herramienta de planeación, implementación y seguimiento.

Otros elementos determinantes para los resultados del Programa fueron la confianza y la alineación de intereses entre la Embajada de Noruega y el PNUD, producto de colaboraciones previas y las buenas dinámicas de trabajo; la participación como elemento sustancial en los procesos de gestión y ejecución que permitió escuchar y armonizar las visiones desde el nivel nacional y el territorial de los distintos actores involucrados en el Programa y el relacionamiento entre actores para procesos de co-creación, planeación y articulación de metas.

El Programa generó capacidades técnicas, organizativas y operativas y compromiso por parte de los participantes para mantener las actividades y los beneficios, soportado en la confianza que generó en el proceso de reincorporación. La confianza se construyó a partir de elementos como otorgar a los firmantes un rol activo en la definición y gestión de las iniciativas; pertinencia y calidad de los bienes y servicios entregados para el desarrollo de los proyectos; asistencia técnica para la formulación e implementación de los proyectos en etapas tempranas del proceso y relacionamiento de los firmantes con la institucionalidad vinculada a los proyectos. Por otra parte, los proyectos enfrentan retos para lograr la viabilidad económica y un equilibrio entre ingresos y gastos, y más aún la generación de utilidades, relacionados con aspectos que es importante considerar como estratégicos en este tipo de proyectos como la pertinencia, las capacidades técnicas y organizativas y la vinculación a mercados y la generación de alianzas comerciales. De la misma forma, este tipo de proyectos deben considerar para su formulación e implementación, riesgos asociados al contexto como la situación económica de las familias que no disponen de recursos suficientes para invertir en la operación de los negocios, la condiciones de seguridad de los territorios, la estigmatización de los firmantes en algunos territorios, la propiedad de la tierra, la voluntad política de los gobiernos nacional y locales y los cambios en prioridades y en la institucionalidad que se originan en los cambios de administraciones.

La importancia de contar con equipos técnicos especializados en los enfoques transversales y temáticos que brinden asistencia técnica a las entidades nacionales y locales y a las entidades aliadas en general para la construcción o consolidación de metodologías específicas, la inclusión de los enfoques tanto en la formulación como a la implementación y también en el seguimiento de las actividades. Es de gran importancia, disponer de equipos técnicos que acompañen la territorialización de los enfoques teniendo en cuenta los retos que imponen los distintos contextos.

La relevancia del Mecanismo Noruego para la agilidad, flexibilidad, complementariedad y carácter catalítico en la gestión de los recursos, así como el apoyo a actividades nuevas o con alto nivel de riesgo. Estos atributos son diferenciadores de otras fuentes de cooperación y se constituye en un recurso altamente valorado para la efectividad y eficiencia de las intervenciones.

**6. Referencias bibliográficas**

Bryant, A., & Charmaz, K. (2008). *The Handbook of Grounded Theory.* (Vol. 2). Meryland: SAGE, Publications, Inc.

Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria, 14*(1), 61-71.

Cleary, M., Horsfall, J., & Hayter, M. (2014). Data collection and sampling in qualitative research: does size matter? *Journal of Advanced Nursing, 70*(3), 473-475.

Gujit, I. (2014). Participatory Approaches. En UNICEF, *Methodological Briefs: Impact Evaluation 4.* Florence: UNICEF Office of Research.

Hox, J., & Boeije, H. (2005). Data Collection, Primary vs. Secondary. *Encyclopedia of Social Measurement, I*, 593- 599.

Krueger, R., & Casey, M. (2015). *Focus Groups. A practical guide for applied research* (5th ed.). United States of America: SAGE Publications.

Oficina de Evaluación Independiente del PNUD. (2019). *Directrices de evaluación.* New York: PNUD.

ONU Mujeres. (2014). *Guía de evaluación de Programas y Proyectos con Perspectiva de Género, Derechos Humanos e Interculturalidad.* México: ONU Mujeres.

Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realist Evaluation.* British Cabinet Office.

PNUD. (2011). *Outcome-Level Evaluation. A Companion Guide to the Handbook on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results for Programme Units and Evaluators.* UNPD.

PNUD. (2016). *Documento PRODOC Paz Sostenible- Fortaleciendo capacidades localespara promover comunidades pacíficas e inclusiva.* Bogotá: PNUD.

Quinn PAtton, M. (2015). *Qualitative Research and Evaluation Methods.* Los Ángeles: SAGE Publication.

Ruiz O, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa.* Bilbao: Universidad de Deusto.

Sette, C. (2012). *Participatory Evaluation.* Better Evaluation.

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada.* Universidad de Antioquia (primera edición en español).

UNEG. (2020). *Ethical Guidelines for Evaluation.* United Nations Evaluation Group.

UNEG. (2016). *Normas y estándares de evaluación.* New York: UNEG.

1. **Anexos**

## Anexo 1. Profundización Programa, Metodología y Hallazgos

## [Anexo 2. Mapa de actores](file:///C%3A%5CUsers%5Cevaluar%5CDownloads%5CAnexo%202.%20Matriz%20de%20evaluacion%20CN.xlsx)

## [Anexo 3.](file:///C%3A%5CUsers%5Cevaluar%5CDownloads%5CAnexo%201.%20Mapa%20de%20Actores%20CN.docx) Matriz de evaluación

Documento en excel

## Anexo 4. Matriz de sistematización

 Documento en excel

## [Anexo 5. Instrumentos](file:///C%3A%5CUsers%5Cevaluar%5CDownloads%5CAnexo%203.%20Instrumentos%20CN.docx)

## [Anexo 6. Libro de códigos](file:///C%3A%5CUsers%5Cevaluar%5CDownloads%5CAnexo%206.%20Libro%20de%20c%C3%B3digos%20CN.xlsx)

Documento en excel

## [Anexo 7. Indicadores de seguimiento](file:///C%3A%5CUsers%5Cevaluar%5CDownloads%5CAnexo%204.%20Agendas%20Tipos.%20CN.xlsx)

Documento en excel

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Teniendo en cuenta que Noruega ingresa formalmente en diciembre de 2017. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vale la pena precisar que el Programa Paz Sostenible sí contaba con una teoría de cambio, en el marco de la cual se consideró la de la Contribución Noruega. [↑](#footnote-ref-3)
4. El diseño de la evaluación tuvo en cuenta como un elemento transversal todos los enfoques diferenciales y temáticos. En el caso específico, el enfoque de género se incorporó de manera sistemática en la evaluación. Así, en el diseño e implementación de las actividades, en los contenidos de la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional, en los resultados de las actividades, en el cumplimiento de las metas, en la eficiencia y la sostenibilidad de las actividades. Estos elementos fueron incorporados en los instrumentos de levantamiento de información primaria así como en la sistematización de fuentes secundarias. De la misma forma en la aplicación de los instrumentos se tuvo en cuenta una participación paritaria de hombres y mujeres como fuente de información. En todos los análisis se tuvo en cuenta la paridad de género y adicionalmente, se hicieron análisis específicos para proyectos productivos de mujeres. La evaluación cuenta con recomendaciones específicas para el fortalecimiento de la inclusión del enfoque de género en la segunda parte del Programa y en otros Programas de Cooperación y programas y políticas públicas. [↑](#footnote-ref-4)
5. En las sesiones preparatorias en las que participaron los funcionarios de las áreas nacionales del PNUD y los equipos territoriales, para cada municipio a ser visitado se hizo la revisión de las actividades ejecutadas, el estado de avance y la identificación de las personas relevantes como fuente de información. De esta forma, se garantizó que todas las actividades que fuera viable abordar en territorio fueran incorporadas en la muestra. [↑](#footnote-ref-5)
6. Los resultados del primer párrafo se refieren a la participación de la apropiación presupuestal de cada uno de los resultados del Programa en relación con la apropiación total. Los resultados del segundo párrafo se refieren a la ejecución presupuestal de cada uno de los resultados y de su participación en el total de la ejecución del Programa. [↑](#footnote-ref-6)
7. Se esperaría una ejecución del 80% para calificarla como aceptable, teniendo en cuenta criterios de ejecución presupuestal y que esto significa que de cada $100 dólares asignados al Programa US$20 no se ejecutan, lo cual evidencia que es posible mejorar la eficiencia en la ejecución. Si bien, el valor agregado es cercano a esa proporción, se evidencia que hay posibilidades para mejorar la eficiencia en la ejecución presupuestal Como se verá más adelante, hay gran variabilidad en los niveles de ejecución de los distintos resultados. [↑](#footnote-ref-7)
8. Por ejemplo, demoras en decisiones o disponibilidad de recursos de entidades públicas para la ejecución de acciones conjuntas, o demoras en procesos contractuales a cargo de entidades vinculadas a través de Acuerdos Responsables o Grants que retrasaron la ejecución de acciones o proyectos específicos. [↑](#footnote-ref-8)
9. Porcentaje que es cercano al 50% de los recursos presupuestados para el Programa, y que por lo tanto se considera un valor relevante y significativo para la manera de operación del Programa. [↑](#footnote-ref-9)
10. En el Anexo 7 se presentan los resultados de la ejecución física y financiera del Programa para el período 2017-2021 a partir de la información registrada en los informes anuales del Programa. [↑](#footnote-ref-10)
11. Aunque la Contribución Noruego tomó como indicadores de resultado algunos definidos en el CPD y el UNSDCF, se considera que podrían incluirse otros indicadores de resultado que tuvieran mayor nivel de relevancia frente a los resultados esperados de la Contribución y consistencia con los de impacto que se toman del CPD y el UNSDCF. [↑](#footnote-ref-11)
12. Se refiere al volumen de producción y ventas que alcanzan los proyectos productivos, los cuales deben ser consistentes con los costos fijos y variables y las ventas que permiten la viabilidad económica del proyecto. [↑](#footnote-ref-12)
13. Actor que hizo parte de las fuentes usadas para esta evaluación. [↑](#footnote-ref-13)
14. De acuerdo con un funcionario del PNUD que no fue entrevistado en el marco de la evaluación, este riesgo, de acuerdo con la ARN, está dado en términos del tiempo de arrendamiento. Si el tiempo permite que el proyecto se desarrolle se genera un riesgo menor pero, de lo contrario, el proyecto pierde viabilidad. [↑](#footnote-ref-14)
15. Actores entrevistados en la evaluación y la revisión del documento de Programa de la Contribución Noruega 2022 -2023 evidenciaron que en el nuevo programa se incorporó con mayor alcance el enfoque de discapacidad, sin embargo, este tema no hace parte de la presente evaluación. [↑](#footnote-ref-15)
16. De acuerdo con un funcionario del PNUD, en la actual fase de implementación del Programa, se generó un acuerdo de subvención para fortalecer a CONELAEC, organización que agrupa personas en condición de discapacidad que hacen parte del proceso de reincorporación. Mediante este acuerdo se ha dado el levantamiento de información sobre las barreras enfrentadas para acceder a la inclusión socioeconómica, al mercado laboral, a proyectos productivos o actividades de formación, trabajo que será relevantes en 2023. [↑](#footnote-ref-16)
17. Se precisa que esta acción de identificación de compromisos, espacios de coordinación, mecanismos de operación involucra a todos los actores que intervienen en cada una de las actividades (de todas las entidades públicas nacionales y locales; organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional). A modo aclaratorio, en la R1, por su parte, se busca que las áreas del PNUD en el nivel nacional vinculadas a la ejecución del Programa, en coordinación con el nivel territorial realicen un inventario, de acuerdo con las actividades que cada una va a realizar, los requerimientos técnicos, de recursos, los tiempos, los lugares en donde se realizan las actividades, etc, de tal forma que pueda haber una asignación eficiente de los recursos del PNUD. [↑](#footnote-ref-17)
18. Lo anterior teniendo en cuenta lo explicado por un funcionario de PNUD, en cuanto a que en la lógica de gestión basada en resultados (BRM) los indicadores de impacto que se definen en el CPC y el UNSDCF son los usados para los Programas, en la medida que para estos no se crean nuevos indicadores. [↑](#footnote-ref-18)
19. Como ya se ha mencionado en el documento en ese sentido hay avances en el tema de género y de discapacidad. [↑](#footnote-ref-19)