



EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA

Superando la violencia contra las mujeres para el goce efectivo de sus derechos

ONU Mujeres Colombia

Evaluadora: Marisa Weinstein

Octubre 2021



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Agradecimientos

La evaluadora agradece de manera especial el tiempo concedido por les más de 125 personas, mujeres y hombres pertenecientes a organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, al equipo de ONU Mujeres en el país, a servicios e instituciones públicas, que participaron en el proceso evaluativo del Programa “Superando la violencia contra las mujeres para el goce efectivo de sus derechos”, cuyos aportes ayudaron a comprender desde diversas perspectivas una iniciativa multidimensional y compleja implementada por más de 6 años en distintos territorios. Un reconocimiento especial por la paciencia y el interés en dar a conocer su visión a pesar de las áridas condiciones de comunicación que nos impuso la pandemia de COVID-19 y que significó realizar las conversaciones en forma remota donde la tecnología no funcionó bien en todas las ocasiones.

Agradecimiento también al equipo contraparte de ONU Mujeres Colombia -Lucio Severo, Coordinador de Planeación, Monitoreo y Evaluación, Paula Hernández y Adriana Solórzano-, que estuvo permanentemente disponible a facilitar la información y las gestiones necesarias para que la evaluación llegara a buen puerto. Agradezco también su apertura a comprender y discutir los juicios evaluativos desde una perspectiva interesada, abierta y rigurosa que sin duda obligó a fundamentarlos con mayor precisión.

Agradezco especialmente a Esteban Dupré que colaboró como asistente de esta evaluación, poniendo al servicio sus grandes capacidades para arribar a un producto en la calidad y oportunidad requeridas.

Vale la pena señalar que los juicios y análisis planteados en este informe son de absoluta responsabilidad de la autora.

Tabla de contenido

<i>Tabla de contenido</i>	3
<i>Cuadro, Figuras, Tablas y Gráfico</i>	4
<i>Acrónimos</i>	5
Resumen Ejecutivo	6
1. Introducción	10
1.1. Antecedentes y propósito de la evaluación	10
1.2. Descripción del contexto y del Programa	11
1.2.1. Contexto nacional sobre la igualdad de género	11
1.2.2. Descripción general del Programa	12
1.2.3. Teoría de Cambio del programa	18
1.3. Objetivos y alcance de la evaluación	21
2. Metodología y condicionantes de la evaluación	22
2.1. Enfoque de la evaluación	22
2.1.1. Juicios sumativos	22
2.1.2. Evaluación basada en la Teoría de Cambio	23
2.1.3. Enfoque de Derechos Humanos e Igualdad de género	23
2.2. Técnicas e instrumentos aplicados	24
2.3. Análisis de la información	26
2.4. Condicionantes de la evaluación	27
3. Hallazgos	28
3.1. Pertinencia	28
3.2. Eficacia	37
3.3. Eficiencia	55
3.4. Sostenibilidad	59
4. Conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones	61
4.1. Conclusiones	61
4.1.1. Desde un enfoque sumativo	61
4.1.2. Desde un enfoque de derechos humanos e igualdad de género	64
4.2. Lecciones aprendidas	65
4.3. Buenas prácticas	66
4.4. Recomendaciones	69
4.4.1. Contenidos programáticos	69
4.4.2. Gestión de proyectos	71

Cuadro, Figuras, Tablas y Gráficos

Cuadro 1 Legislación sobre Violencia contra las Mujeres.....	28
Cuadro 2. Tolerancia social a la Violencia, por afirmación, sexo y año.....	38
Cuadro 3. Tolerancia social institucional a la violencia contra las mujeres, por pregunta, sector y año	39
Cuadro 4. Cumplimiento de metas de indicadores de productos al 2020	40
Cuadro 5. Índice de percepción sobre la provisión institucional de servicios de atención a mujeres víctimas de VCM, a por Departamento	42
Cuadro 6. Número y porcentaje de mujeres electas como gobernadoras y alcaldesas, 2015-2018	42
Cuadro 7. Aportes realizados al proceso de planificación y presupuestación con enfoque de género en territorios, 2020.....	46
Cuadro 8. Porcentaje del programa SVCM respecto del total de fondos non-core por año, 2016-2020	55
Cuadro 9 Presupuesto aprobado y ejecutado en las distintas fases del Programa	55
Figura 1. Mapa de actores del Programa	13
Figura 2. Reconstrucción Teoría de Cambio del Programa.....	20
Figura 3. Casos de violencia contra las mujeres en Meta	58
Figura 4. Cambios en las relaciones de igualdad de género alcanzados por el programa	64
Tabla 1. Matriz de resultados del programa fase I	14
Tabla 2. Matriz de resultados del programa fase II	16
Tabla 3. Matriz de resultados del programa fase III	17
Tabla 4. Presupuesto Programa por fases, 2015- 2021 (En USD).....	18
Tabla 5. Usuarios y usos previstos	21
Tabla 6. Técnicas utilizadas en la evaluación.....	25
Tabla 7. Valoración de instancias de articulación y coordinación entre actores promovidas o apoyadas por el Programa	51
Gráfico 1. Número de personas que respondieron cuestionario por institución de pertenencia	25
Gráfico 2. Comportamiento del Índice Único de Violencia (IUV) a nivel departamental en mujeres adultas (mayores de 18 años) (2020)	30
Gráfico 3. Respuesta del programa a las necesidades de las mujeres	31
Gráfico 4. Respuesta del programa a necesidades de mujeres según territorio.....	31
Gráfico 5. Marco de Resultados del Programa, Fase II.....	32
Gráfico 6. Opinión sobre carácter innovador del Programa.....	34
Gráfico 7 Opinión sobre carácter innovador del Programa según actor.....	35
Gráfico 8 Opinión encuestados contribución del programa a enfrentar causas de las relaciones desiguales de género.....	40
Gráfico 9. Opinión sobre aporte del Programa a fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil.....	45
Gráfico 10. Valoración de las formaciones recibidas en el Programa según territorios.....	47

Acrónimos

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CNE	Consejo Nacional Electoral
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento de Planificación Nacional
DP	Defensoría del Pueblo
EE	Empoderamiento Económico
ENUT	Encuesta Nacional del Uso del Tiempo
EP	Empoderamiento Político
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MGCI	Mesa de Género de la Cooperación Internacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Objetivo Específico
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en Colombia
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDL	Planes de Desarrollo Locales
PG	Perspectiva de Género
PND	Programa Nacional de Desarrollo
PRODOC	Documento de Formulación del Programa
RI	Resultado Intermedio
RSI	Resultado Sub-Intermedio
REDEMUC	Red de Mujeres del Cauca
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RNM	Red Nacional de Mujeres
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SVCM	Programa "Superando las Violencias contra las mujeres" implementado por ONU Mujeres con el apoyo de USAID
TdC	Teoría de Cambio
TdR	Términos de Referencia
UNSDCF	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (por sus siglas en inglés)
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia
VBG	Violencias contra las niñas y las mujeres basada en el género
VCM	Violencia contra las mujeres

Resumen Ejecutivo

Entre junio y septiembre del 2021, la evaluadora Marisa Weinstein llevó a cabo la evaluación final del programa "Superando la violencia contra las mujeres para el goce efectivo de sus derechos" (SVCM), implementado por ONU Mujeres Colombia con el apoyo de USAID entre enero del 2015 y junio del 2021.

El Programa tuvo por principal objetivo prevenir las violencias contra mujeres y niñas, y reducir la tolerancia social e institucional a la VBG a nivel nacional y local en los departamentos de Antioquía, Cauca y Meta. La teoría de Cambio del Programa consideró que, si se promueven normas sociales, actitudes y comportamientos favorables a nivel institucional, comunitario e individual para prevenir la violencia de género; si las mujeres y las niñas que sufren violencia pueden utilizar servicios esenciales disponibles, accesibles y de calidad, de modo que se aborden las repercusiones de la violencia y se persiga debidamente a los autores de la misma; y si se aplican combinaciones de políticas correctas para abordar directamente la violencia de género, de modo que exista igualdad de oportunidades para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y, garantizar la autonomía de las mujeres; entonces, habrá una reducción sustancial de la violencia contra las mujeres y las niñas, y las mujeres podrán romper el círculo de dependencia que permite que la violencia se reproduzca y se repita. Al disponer de una mejor respuesta a la violencia de género, se está previniendo la violencia antes de que se produzca, o antes de que vuelva a producirse, y las personas que sufren la violencia pueden recuperarse y reconstruir sus vidas con la asistencia y el apoyo adecuados.

La evaluación tuvo, por una parte, un carácter **sumativo** en tanto se enfocó en una valoración fundada de los logros, aportes y desafíos del Programa. Al mismo tiempo, también tuvo un carácter **formativo** apuntando a identificar aprendizajes y recomendaciones para futuras acciones en este campo. Los **objetivos específicos** que guiaron la presente evaluación final establecidos en los TdR fueron los siguientes:

- Evaluar el modelo y la metodología de implementación del programa, desde su identificación a su implementación y su nivel de eficiencia, identificando factores limitantes y buenas prácticas.
- Evaluar la cadena de resultados del programa, la pertinencia y la eficacia en el logro de estos.
- Evaluar el nivel de transformación de las instituciones meta y en los grupos participantes (organizaciones de la sociedad civil y movimientos de mujeres y jóvenes).
- Identificar buenas prácticas e iniciativas innovadoras que puedan ser usadas para difundir a una audiencia amplia los resultados concretos que el programa ha generado en instituciones meta y en los grupos poblacionales beneficiados.
- Formular recomendaciones para mejorar la estrategia de implementación y el mejoramiento de la calidad de las acciones realizadas en el marco del programa para la segunda fase de implementación.
- Determinar los resultados de la intervención respecto de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
- Evaluar la integración del enfoque de derechos humanos y el principio de igualdad de género en la ejecución del programa.

El **alcance** temporal de la evaluación abarcó el conjunto de la implementación del Programa, desde sus inicios en 2015 hasta su finalización en junio de 2021. No obstante, profundizó en la ejecución realizada a partir del año 2017 debido a que el periodo anterior fue analizado por la evaluación de medio término. Territorialmente, la evaluación consideró la implementación del Programa a nivel nacional y en particular en los municipios priorizados de los departamentos de Antioquía (Medellín, Itagüí, Ituango, Briceño), Cauca (Popayán, Patía, Caldono, Timbío) y Meta (Villavicencio, Puerto López, Mesetas, Acacías, Granada):.

Los principales **usuarios** de esta evaluación son la Oficina de País de ONU Mujeres Colombia (En particular la Representante País, el equipo de Eliminación de Violencias Contra las Mujeres, y las áreas de aceleración de los ODS Catalíticos, y de Planeación, Monitoreo y Evaluación) además de USAID, Instituciones locales de los municipios priorizados e instituciones regionales en los departamentos de Meta, Cauca y Antioquia, socios/as implementadores/as, instituciones gubernamentales, representantes de la sociedad civil, y, donantes y socios de desarrollo.

Esta evaluación se basó en los principios de igualdad de género y de derechos humanos, tal como se define en la Política de Evaluación de ONU Mujeres, y adhirió a las normas, estándares y directrices éticas de las Naciones Unidas definidas a través del grupo UNEG, tales como: la Política de Evaluación, el Manual de gestión de

evaluaciones con enfoque de género de ONU Mujeres, el listado de verificación GERAAS para el control de calidad de los informes de evaluación y el Indicador de Desempeño de Evaluación del Plan de Acción del Sistema de Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (UN-SWAP EPI).

La evaluación consideró la aplicación de cuatro criterios de evaluación: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Para cada uno de ellos se recogieron las preguntas de evaluación señaladas en los TdR, las cuales se asociaron a una dimensión de la Teoría de Cambio del Programa y a un subcriterio, constituyendo la base de la matriz de evaluación, y de los instrumentos de recolección y análisis de la información. Se aplicaron técnicas mixtas de recolección de información: por un lado, se recogió información primaria a través de la realización de 26 entrevistas y 3 grupos focales, participando un total de 66 personas, junto al desarrollo de un cuestionario autoaplicado a distintos actores vinculados al Programa, obteniendo un total de 96 cuestionarios cumplimentados con una tasa de respuesta de 47,8%. Por otro lado, respecto a la recopilación de información secundaria, se llevó a cabo una revisión documental exhaustiva analizando más de 95 documentos vinculados a la ejecución del Programa según los criterios y preguntas de la matriz de evaluación.

Los principales hallazgos con relación a cada uno de los criterios que orientaron la matriz de evaluación son los siguientes:

En términos de **pertinencia**, el Programa responde a un problema relevante y persistente en el tiempo que vulnera los derechos humanos de las mujeres y que ha sido abordado por los Planes de Desarrollo vigentes y por los instrumentos de planificación de ONU Mujeres en el período de implementación. El Programa se sustenta en un conocimiento y diagnóstico acabado de la situación para el cual no sólo consideró estadísticas y fuentes de información disponible, sino levantó información específica, proceso que en sí mismo constituye un aporte a identificar con mayor precisión las desigualdades de género, las limitaciones de la política pública y su incidencia en la violencia contra las mujeres. La violencia contra las mujeres constituye un problema persistente e importante en el país por lo que las propuestas para enfrentarlo han formado parte de los dos Planes de Desarrollo vigentes en el período y el diseño del Programa se encuentra alineado con dichas propuestas y la legislación nacional al respecto. Asimismo, su diseño sintoniza adecuadamente con las Notas Estratégicas de ONU Mujeres, las que se hacen cargo de las recomendaciones de la CEDAW al país y se enfocan en el logro de los ODS.

Además del alineamiento del diseño, el Programa muestra flexibilidad para adecuarse y dar respuesta a problemáticas emergentes en el contexto y a la diversidad de realidades de los territorios donde se ejecuta. Se valora la estrategia de implementación que distingue un nivel de incidencia en instituciones nacionales y otro a nivel territorial, en 3 departamentos y 13 municipios priorizados. El diseño del Programa busca incorporar un enfoque integrado que da cuenta de la vinculación entre el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en las áreas económica, política y la eliminación de la violencia contra las mujeres. No obstante, ese enfoque no se traduce en una matriz de resultados integrada que oriente a una implementación que trascienda la tradicional ejecución de acciones por áreas programáticas.

La matriz de resultados presenta algunas inconsistencias en su lógica vertical, que se suplen con una clara identificación de las estrategias de intervención que recogen la experticia y mandatos de ONU Mujeres, lo que se ha traducido en una gran productividad y flexibilidad en sus actividades. A nivel de la lógica horizontal, se reconoce una acertada identificación de indicadores para dar cuenta de transformaciones relevantes a nivel de outcomes y objetivo estratégico, que se acompañó de levantamientos de línea de base y seguimiento a través de estudios periódicos y de calidad que en sí mismos constituyen un aporte a la generación de conocimiento en la materia. Los indicadores de productos, por su parte, corresponden más a la medición de cumplimiento de las actividades propias del Programa que a los aportes que ha realizado el programa en sus territorios de ejecución.

Las estrategias de intervención están claramente definidas y se vinculan armoniosamente con el mandato de ONU Mujeres y su experticia, lo que favorece el desarrollo de múltiples acciones en los diferentes componentes. La aplicación de un enfoque de interseccionalidad se realiza a través del desarrollo de actividades específicas para grupos con mayor vulneración de sus derechos, más que en su transversalización en el diseño del programa.

Con relación a la **eficacia** del Programa, la evaluación da cuenta de los resultados alcanzados respecto a los indicadores de outcomes y en opinión de los actores consultados dan cuenta de una importante contribución del Programa para disminuir la tolerancia a la violencia contra las mujeres, gracias a sus diferentes líneas de

acción. El Programa ha tenido una implementación dinámica y ha desarrollado una gran cantidad de experiencias exitosas y buenas prácticas que han logrado que el país hoy disponga de mejores herramientas para la prevención y atención de víctimas de violencia, particularmente en lo que refiere a los sistemas de información y a enfrentar los riesgos de femicidio, así como para favorecer la disminución de las barreras para la participación política de las mujeres y para generar condiciones de mejor empleabilidad y trabajo decente para las mujeres en los territorios. En este sentido, en cada uno de sus componentes programáticos, la iniciativa ha contribuido a mejorar las condiciones de contexto que limitan el empoderamiento de las mujeres, aunque aún ello no se traduzca en la mejora efectiva de la situación de las mujeres.

Las estrategias de intervención a través de las cuales se implementa el programa se nutren de la experticia de ONU Mujeres y han gatillado una gran productividad. Es así como existen ejemplos relevantes de fortalecimiento de capacidades de instituciones públicas nacionales, departamentales o locales, en particular en lo que se refiere a la institucionalidad de género y de participación de la sociedad civil como contraparte crítica y a la vez propositiva de las políticas públicas.

También se destaca el desarrollo de iniciativas de comunicación para la transformación de estereotipos de género, con acercamiento e involucramiento de actores no tradicionalmente vinculados a las iniciativas de ONU Mujeres como son la industria publicitaria o las organizaciones que promueven masculinidades no violentas y corresponsables. Si bien el Programa no contó con una estrategia comunicacional que organizara los diferentes productos en una narrativa transformadora común, sus acciones comunicacionales tienen un alto grado de recordación entre las y los involucrados.

Sobresale una estrategia de gestión del conocimiento que está bien dirigida hacia el mejoramiento de políticas públicas, tanto por el fortalecimiento de la producción y visibilización de estadísticas para la toma de decisiones a través de observatorios (a nivel nacional como territorial) y el mejoramiento de los registros de casos de violencia, como por el desarrollo de estudios que permiten ajustar el diseño de políticas públicas eficaces.

El Programa identifica adecuadamente a los actores involucrados tanto a nivel nacional como en los territorios, y, ONU Mujeres dado su importante posicionamiento y legitimidad, constituye un factor convocante para constituir y dinamizar espacios de coordinación intersectorial. No obstante, no se observa un enfoque innovador desde el Programa que aporte a superar los tradicionales obstáculos a la gestión interinstitucional, tan resistida por el sistema sectorializado y segmentado con que se organiza la gestión pública, y al mismo tiempo imprescindible para responder a un problema multicausal y multidimensional como la violencia contra las mujeres. Así como se ha hecho un esfuerzo importante para innovar en la comunicación para la transformación social, se podría esperar un esfuerzo similar para aportar a “salir de la caja” en lo que refiere a los mecanismos de articulación y aportar estrategias que potencien los tres elementos centrales de la coordinación: el proyecto común, el soporte organizativo adecuado y respaldado, y, el instrumental necesario para desarrollar los compromisos conjuntos.

El Programa ha favorecido la articulación entre organizaciones de mujeres y su presencia en instancias intersectoriales, así como su capacidad de propuesta apoyando iniciativas con importantes resultados. Sin embargo, el programa resiente las limitaciones en los apoyos disponibles para organizaciones de la sociedad civil que tienen dificultades para sostener y dar continuidad a sus iniciativas.

Respecto de su **eficiencia**, es relevante tomar en consideración que el programa tiene un peso relevante en el presupuesto non-core de la oficina país. En este aspecto, se ha aprovechado en forma dinámica y productiva para llevar a cabo una gran cantidad de actividades a nivel de los territorios y también a nivel nacional. Le ha permitido a la Oficina consolidar su presencia a nivel local y fortalecer su cooperación con iniciativas plurianuales que han podido madurar y mostrar frutos más allá de lo planificado inicialmente. En general, la planificación se fue cumpliendo según lo comprometido.

Algunas limitaciones en la eficiencia del programa se refieren a los arreglos organizativos internos y de gobernanza que fueron variando a lo largo de la ejecución pero que no lograron resolver la superposición del programa con las áreas programáticas de la oficina y un adecuado flujo de coordinación entre el equipo a cargo del programa y el personal que debía vincularse por razones temáticas. Por otra parte, el programa alcanzó un alto nivel de registro y reporte de actividades que fortaleció las capacidades de seguimiento y monitoreo del conjunto de la institución, pero que sin embargo, no se aprovechó en la perspectiva de una gestión de

aprendizaje y mejora continua. En ese mismo sentido, se observa una pérdida de oportunidad para realizar sinergias entre la gran cantidad de iniciativas y haber fomentado con mayor intensidad el intercambio de buenas prácticas y la replicabilidad de las transformaciones.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 y de los efectos de las medidas tomadas para controlar su expansión tuvo un fuerte impacto en la programación e implementación de lo que se esperaba fuera la fase final del programa, como ocurrió en general en todas las instituciones. Con unas limitaciones iniciales de adaptabilidad, el Programa finalmente fue capaz de flexibilizar la programación y los procedimientos, y, mostrar una actitud resiliente que constituye un aprendizaje para futuras emergencias.

En términos de **sostenibilidad**, los juicios evaluativos apuntan a valorar que el programa cierra su ejecución habiendo logrado el fortalecimiento de capacidades de varias instituciones públicas, donde se destaca especialmente la institucionalidad de género a nivel local que creció en forma muy relevante en presencia, transversalización de la igualdad de género en la gestión departamental y municipal, y, en el mejoramiento de sus prácticas. Ello se acompañó también de un fortalecimiento muy importante de la capacidad de incidencia de organizaciones de la sociedad civil y especialmente de mujeres, que a través de su rol de veeduría de las políticas públicas pueden presionar por el avance de los compromisos en materia de eliminación de la violencia de género más allá de la existencia del Programa. No obstante estos avances importantes, la continuidad de estas acciones depende aún bastante de la voluntad política de las autoridades y su compromiso con la causa de los derechos humanos de las mujeres.

En ese contexto, preocupa que al cierre del Programa, que tuvo un rol relevante en los procesos de fortalecimiento de capacidades a nivel local y también a nivel nacional, se encuentre un escenario de limitaciones para obtener recursos de la misma envergadura y con un esquema de financiamiento que permita una perspectiva más integral. ONU Mujeres es considerada como una entidad que logra empujar la agenda hacia transformaciones relevantes para el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en el país y, para mantener ese liderazgo, sin duda se requiere contar con un presupuesto que permita seguir ampliando el abanico de actividades.

En función de estos juicios evaluativos, las lecciones aprendidas y las propuestas de los actores consultados, y considerando que el programa se cerró y no será renovado como tal ni tampoco se encuentra en el horizonte la implementación de un programa similar en relación a la amplitud y volumen de recursos para cooperar en la eliminación de la violencia contra las mujeres en el país, las recomendaciones se centraron en aspectos programáticos a incorporar en una agenda de trabajo en la materia, fundamentalmente vinculados a fortalecer las capacidades de coordinación intersectorial para que se constituya en un modo eficaz de responder a fenómenos multicausales y complejos, actualizar la agenda de políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres y contribuir a la sistematización y visibilización de los efectos que produce la transversalización de género en la gestión, particularmente la incorporación del trazador presupuestal para que se vea no sólo como una responsabilidad que deben cumplir los servicios, sino como una herramienta útil para avanzar en la igualdad de género. Por otra parte, también se proponen recomendaciones para la gestión de proyectos e iniciativas en la perspectiva de consolidar la gestión por resultados que aplica ONU Mujeres y que está a la base de su estrategia de cooperación.

1. Introducción

El presente documento corresponde al informe final de la evaluación final del programa “Superando la violencia contra las mujeres para el goce efectivo de sus derechos 2014 -2021”, realizada por una evaluadora externa entre junio y septiembre del 2021. El programa es implementado por ONU Mujeres Colombia con el apoyo de USAID.

El informe cuenta con cuatro apartados. El primero de ellos incluye la presente introducción, antecedentes y propósitos de la evaluación, una breve descripción del programa, y los objetivos y alcance de la evaluación. El segundo apartado da cuenta de la metodología empleada, así como las limitaciones identificadas a lo largo de la evaluación. El tercer apartado presenta los principales hallazgos de la evaluación agrupados en torno a los criterios evaluativos establecidos en los Términos de Referencia (TdR). El cuarto apartado presenta las conclusiones, lecciones aprendidas y buenas prácticas que surgen de los hallazgos y que dan lugar a recomendaciones. Finalmente, se presentan un conjunto de anexos que dan cuenta de las actividades e insumos con que ha contado este proceso evaluativo.

1.1. Antecedentes y propósito de la evaluación

El objeto de evaluación es el programa “Superando la violencia contra las mujeres para el goce efectivo de sus derechos 2015 -2021”, ejecutado por ONU Mujeres en el marco del acuerdo suscrito con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha llevado un conjunto de acciones entre enero de 2015 y junio de 2021 en torno a la eliminación de toda forma de violencia contra las mujeres, la coordinación de actores locales, nacionales e internacionales para fortalecer acciones de prevención y eliminación de violencias basadas en género.

El alcance temporal de la evaluación abarca el conjunto de la implementación del Programa, desde sus inicios en 2015 hasta su finalización en junio de 2021. No obstante, la presente evaluación profundizó en la ejecución realizada a partir del año 2017 debido a que el periodo anterior fue analizado por la evaluación de medio término. Territorialmente, el Programa ha realizado intervenciones a nivel nacional y en departamentos del país, y el alcance la presente evaluación cubrió los siguientes departamentos y municipios:

- Meta: Villavicencio, Puerto López, Mesetas, Acacias, Granada
- Cauca: Popayán, Patía, Caldon, Timbío
- Antioquia: Medellín, Itagüí, Ituango, Briceño

La evaluación tuvo, por una parte, un carácter **sumativo** en tanto se enfocó en una valoración fundada de los logros, aportes y desafíos del programa “Superando la violencia contra las mujeres para el goce efectivo de sus derechos 2014 -2021” (SVCM). Al mismo tiempo, también tuvo un carácter **formativo** apuntando a identificar aprendizajes y recomendaciones para futuras acciones en este campo. Fue realizada por una evaluadora independiente y externa que llevó a cabo el proceso evaluativo de una forma rigurosa en diálogo con las contrapartes para alcanzar los siguientes **propósitos**:

- Valorar, basándose en evidencias, criterios asociados a la pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad.
- Identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas generadas a lo largo de la implementación del proyecto.
- Realizar recomendaciones que permitan orientar acciones o experiencias futuras enmarcadas en la estrategia nacional de eliminación de violencias contra las mujeres y el empoderamiento político y económico de las mujeres.

1.2. Descripción del contexto y del Programa

En este apartado se presentan los antecedentes del contexto nacional en materia de igualdad de género en el cual se inserta el Programa, así como también una visión sintetizada del mismo abordando sus principales características y lógica de intervención.

1.2.1. Contexto nacional sobre la igualdad de género

El Informe de Observaciones del Comité CEDAW realizado en 2019¹ destacó avances en la implementación de reformas legislativas y en la consolidación de políticas públicas e institucionalidad dirigida a garantizar los derechos de las mujeres en Colombia. Asimismo, Colombia ha ratificado los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos de las mujeres e igualdad de género² y en los últimos años ha ido avanzando en la disminución de la pobreza, pasando de 49,7% en 2002 a 27% en 2018 y la pobreza extrema se redujo de 23,8% a 7,2% en el mismo período³.

No obstante, persisten una serie de brechas de género que afectan al 51% de la población colombiana que son mujeres. En materia de participación política, las mujeres son sólo el 19,7% de congresistas y, a nivel local, ocupan el 17% en asambleas departamentales, el 18% de los concejos municipales, 12% en alcaldías y el 15% en gobernaciones⁴.

En materia de autonomía económica, la Tasa Global de Participación de las mujeres en el mercado laboral es de 53,1% para 2019 a nivel nacional, con una brecha de 20,8% respecto de la misma tasa en hombres⁵. Dicha tasa se ha mantenido relativamente constante desde 2011. En el Departamento de Meta, dicha tasa es menor y alcanza al 50,8%, similar a la de Antioquía con un 50,7%, mientras la de Cauca es significativamente más baja para ese mismo año: 45,3%⁶. En este mismo ámbito, casi 3 de cada 10 mujeres mayores de 15 años no son receptoras de ingresos propios en ese mismo año (27,5%) a nivel nacional, porcentaje superado en los tres departamentos donde se implementa el Programa en evaluación: 31,3% en Cauca, 32,6% en Meta y 28,6% en Antioquia⁷. Esta situación está vinculada a la feminización de la pobreza, de manera que, para 2018, había 118 mujeres en condición de pobreza por cada 100 hombres. Este índice de feminidad de la pobreza es superado en ese año en Meta y Antioquia con 126, mientras que Cauca tiene un índice inferior (115)⁸. Estas brechas en autonomía económica se incrementaron ampliamente a raíz de la pandemia de COVID-19 y las medidas que el gobierno tomó para contenerla. Es así como la Tasa Global de Participación se redujo de 52,9% a 43,9% en las mujeres, al tiempo que aumentó su tasa de desocupación de 12,3% en 2019 a 24,9% en 2020. La CEPAL ha documentado ampliamente cómo la crisis sanitaria ha afectado especialmente a las mujeres por la recarga en el trabajo de cuidados, el impacto en los sectores económicos donde participan especialmente las mujeres y la mayor informalidad de sus empleos⁹.

Por otra parte, en materia de violencia de género, Colombia está por encima del índice global de mujeres que han sufrido algún tipo de violencia física o sexual en algún momento de sus vidas. Los datos de la encuesta de Demografía y Salud del Ministerio de Salud y Protección Social 2015, muestran un porcentaje del 33,3% de violencia física o sexual a lo largo de la vida y un 18,3% en el último año. Más de la mitad de las mujeres colombianas ha sufrido violencia psicológica por parte de su pareja íntima. El 64,1% de las mujeres de 13 a 49

¹ CEDAW (2019), Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, Naciones Unidas.,

² ONU Mujeres (2017), Nota Estratégica 2017-2019. "hacia una Colombia 50-50: Paz y Desarrollo para todos y todas", Bogotá, Colombia.

³ Gobierno de Colombia, ONU Mujeres (2021), Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia, Bogotá, Colombia

⁴ Ver: <https://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/liderazgo-y-participacion-politica>

⁵ DANE, CPEM, ONU Mujeres (2020), Mujeres y Hombres: Brechas de Género en Colombia. En: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2020/11/mujeres-y-hombres-brechas-de-genero-en-colombia>

⁶ DANE, CPEM, ONU Mujeres (2020), op.cit.: pág.28

⁷ DANE, CPEM, ONU Mujeres (2020), op.cit.: pág.43

⁸ DANE, CPEM, ONU Mujeres (2020), op.cit.: pág.45

⁹ CEPAL (2021), La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe Especial COVID-19, N°9.

años dijo haber sufrido diferentes formas de violencia psicológica a lo largo de su vida y el 24,5% experimentó violencia económica. En cuanto a la violencia sexual, el 7,6% dijo haber sufrido algún tipo de violencia sexual por parte de su pareja a lo largo de su vida y el 3,8% en el último año. El 4,5% de las mujeres reconocieron haber sido forzadas a tener relaciones sexuales por parte de alguna persona distinta de la pareja y en el 10,7% de los casos el violador fue un desconocido. Este porcentaje descendió respecto a 2010, en el que el 16% de las violaciones a mujeres habían sido cometidas por una persona que no era conocida por la mujer. Respecto a los homicidios de mujeres, de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre 2015 y 2019 fueron asesinadas 5.013 mujeres en el país, 186 casos fueron caracterizados como presuntos feminicidios. Del total de homicidios en un 47,12 % se desconoce el agresor y la pareja o expareja se ubica en segundo lugar con un 28,68% de los casos. El escenario donde se registró el mayor número de casos fue la vivienda (35,77%), seguido de la vía pública (34,42%).¹⁰

Esta alta prevalencia de violencia de género en el país se vincula con las desiguales relaciones de género que atraviesan la sociedad de manera transversal, la reproducción de imaginarios sexistas y machistas. También se reconoce la situación de violencia y conflicto social que ha vivido Colombia durante gran parte de su historia, y que ha tenido un especial impacto sobre la vida y las libertades de las mujeres. Es así como se ha establecido que el 89,7% de las víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual entre 1985 y 2019 fueron mujeres, además de un número muy importante de mujeres que han sido víctimas de desplazamiento forzoso. En este contexto, el Comité CEDAW valoró los logros alcanzados por el Estado parte en los ámbitos de la paz, la seguridad y la justicia, mediante la firma en 2016 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que sentó un importante precedente en lo relacionado con la participación de las mujeres en las negociaciones y la incorporación de una perspectiva de género en los acuerdos, y que proporciona una base importante para hacer realidad los derechos humanos de las mujeres en el Estado parte.

Frente a esta vulneración de derechos, el país ha avanzado en robustecer su marco normativo, no obstante, se requiere llevar a cabo iniciativas que favorezcan las transformaciones que permitan que las mujeres y las niñas vivan efectivamente una vida libre de violencia.

1.2.2. Descripción general del Programa

En diciembre de 2014, ONU Mujeres Colombia y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) suscribieron un acuerdo para trabajar conjuntamente en el apoyo al Estado para la superación de la violencia basada en género y promover a través de esta iniciativa el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. En el marco de dicho acuerdo nace el programa denominado “Superando la violencia contra las mujeres para el goce efectivo de sus derechos 2015 -2021”, alineado tanto con la Nota Estratégica de ONU Mujeres Colombia 2014-2017 como con la Política de igualdad de género y empoderamiento de la mujer de USAID¹¹. El Programa se propuso apoyar la implementación de la Política Pública Nacional para la Equidad de Género y de la Ley 1257 de 2008 sobre violencia contra las mujeres (VCM), particularmente en los departamentos de Cauca y Meta en un comienzo y luego en Antioquia. El primer convenio establecía su ejecución entre enero 2015 y diciembre 2016, plazos que se fueron extendiendo a través de diferentes enmiendas, hasta el cierre del programa en junio de 2021. A lo largo de su implementación, el programa ha trabajado con socios gubernamentales, estatales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos de mujeres.

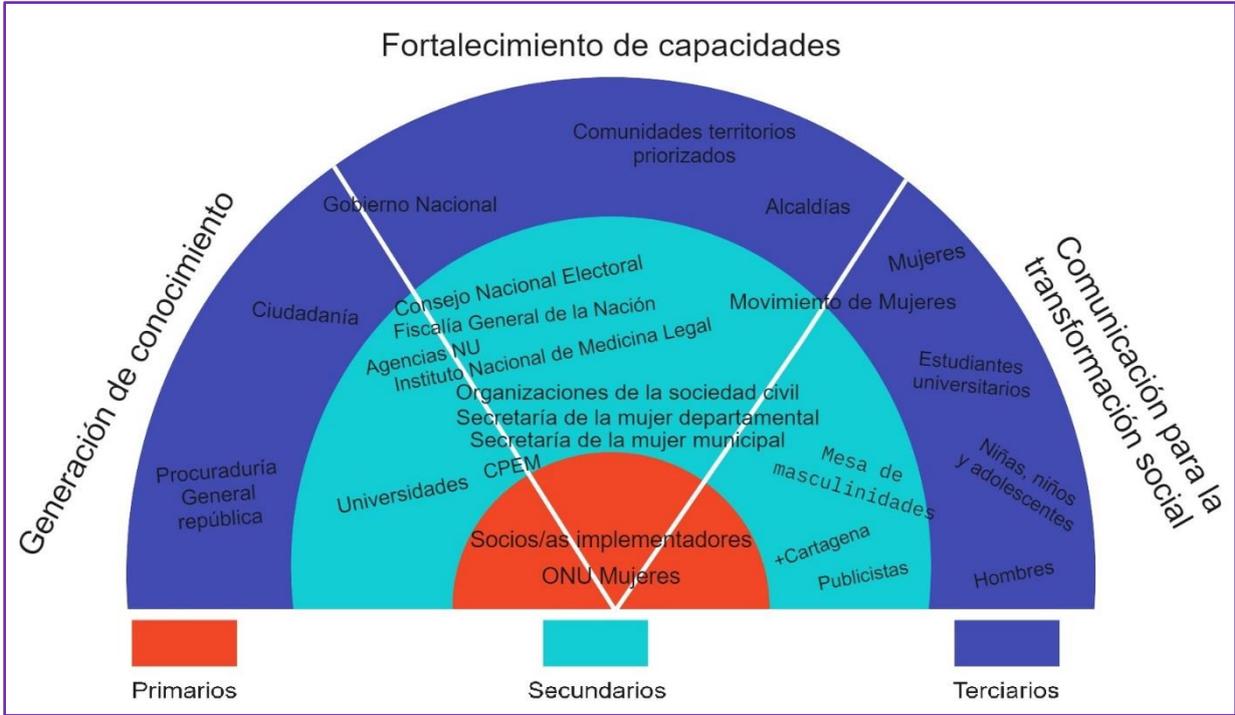
Con relación a los actores que participan en el Programa, existe una gama importante que se involucran de distinta manera y lugar con él, tal cual se plantea en el cuadro a continuación. Allí se puede observar que, por

¹⁰ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Masatugo 2015 -2019. Datos para la vida. 2021. 3

¹¹ USAID (2016), Grant Award No. AID-514-10-15-00001. Documento de Programa

una parte, el programa es ejecutado directamente por ONU Mujeres a través de apoyos directos o externalización de servicios en consultoría y por socios implementadores, generalmente organismos no gubernamentales que proponen e implementan iniciativas destinadas a cumplir con los productos comprometidos. En un segundo nivel, existe un conjunto de actores pertenecientes a instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que podrían considerarse como destinatarios intermedios en tanto son sujetos de diversas iniciativas para fortalecer sus capacidades y que puedan ejercer sus roles de la manera más eficaz posible y de este modo avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres, particularmente en relación a la eliminación de aquellas causas y factores que favorecen la violencia contra las mujeres. El Programa identifica como sus principales destinatarias finales a las mujeres más excluidas, subrepresentadas y marginadas en las oportunidades de desarrollo, y distingue las formas menos visibles de discriminación como aquellas sufridas por las mujeres víctimas/sobrevivientes del conflicto armado, las mujeres rurales, las indígenas y las afrocolombianas, y las migrantes y retornadas colombianas. También se dirige a los hombres y niños como agentes de cambio clave para la igualdad de género, incorporándolos a estrategias de comunicación para el cambio social.

Figura 1. Mapa de actores del Programa



Fuente: Elaboración propia

La teoría de cambio que dio origen al Programa apuntaba a que la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres requiere de respuestas integradas y multisectoriales. Este abanico de medidas incluye la prevención y atención como los procesos de empoderamiento cultural, político y económico que permitan romper con las causas de la violencia, tanto cotidiana como aquella asociada con el conflicto armado, y el logro de niveles reales de ciudadanía para las mujeres. En este marco, USAID apoyó el enfoque integrado y transformador que ONU Mujeres propone para superar la violencia contra las mujeres a partir de considerar la interrelación entre los derechos de las personas y el necesario fortalecimiento de instituciones nacionales y locales y de organizaciones de la sociedad civil para el propósito común de garantizar su ejercicio.

Sobre la base de este enfoque integrado, USAID y ONU Mujeres acordaron la realización del Programa con el objetivo estratégico de prevenir y reducir la violencia contra las mujeres y las niñas y la tolerancia social e

institucional a la VBG a nivel local y un marco de resultados que ha ido variando en la planificación de las distintas fases que ha tenido en todo su período de ejecución entre 2015 y 2021.

En efecto, la primera matriz de resultados para el período 2015-2016 contempló 2 outcomes y 7 outputs:

Tabla 1. Matriz de resultados del programa fase I

Outcome 1. Prevención y atención de la VBG a través de la transformación cultural, el fortalecimiento de los servicios multisectoriales y la promoción del acceso a la justicia.	Outcome 2. Promover la acción coordinada con socios internacionales de desarrollo de la Mesa de Género de Cooperación Internacional (MGCI) para promover la igualdad de género en Colombia
Output 1.1. Obstáculos identificados y mecanismos establecidos para la activación de provisión de servicios multisectoriales para la atención de mujeres víctimas y sobrevivientes de violencias en los territorios seleccionados.	Output 2.1. Acción coordinada con agencias internacionales para el desarrollo integrantes de la MGCI para promover la equidad de género en Colombia
Output 1.2. Diseño e implementación de una estrategia de cambio cultural que transforme la cultura de normalización de violencias contra las mujeres, como elemento central para la construcción de paz y reconciliación. Incluyendo un componente dirigido a hombres y hombres para la formación de masculinidades no violentas.	
Output 1.3. Promover la generación y difusión de información sobre la participación de las mujeres en la vida pública.	
Output 1.4. Promover la participación de las mujeres en los procesos electorales, tanto en calidad de candidatas como de votantes.	
Output 1.5. Generación de conocimiento e información estratégica para la implementación efectiva de medidas que promuevan el empoderamiento económico de las mujeres en Colombia	
Output 1.6. Pilotaje de iniciativas de desarrollo local para el empoderamiento económico y social de las mujeres, con énfasis en mujeres rurales, afrocolombianas e indígenas, y en procesos de desarrollo rural para fomentar la recuperación temprana y la reparación transformativa.	

Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Programa

La segunda fase, cuya enmienda se firmó el 16 de noviembre de 2016, extendió la duración del Programa hasta diciembre 2019. Para el diseño de esta fase, se contó con las recomendaciones de la Evaluación de Medio Término del Programa¹². Esta evaluación formativa realizada por la consultora María Sarabia Barquero entre

¹² Sarabia Barquero, M. (2018), Evaluación de Medio Término del Programa Superación de la violencia basada en el género para asegurar el pleno disfrute de los derechos de las Mujeres, ONU Mujeres Colombia, Bogotá, Colombia

noviembre 2017 y enero 2018 permitió identificar fortalezas y debilidades tanto del diseño como de la implementación del programa, que contribuyeron a orientar el desarrollo futuro de las acciones enmarcadas en la Fase II del Programa. Entre sus principales conclusiones, destaca el que el Programa presenta un alto grado de pertinencia siendo una de las fortalezas que influye positivamente en su eficacia global. Ahora bien, bajo el enfoque de gestión por resultados se presentaron dos tipos de brechas en su coherencia interna: (i) En su lógica causal vertical, el resultado R.2. (mejora de la coordinación de la MGCI) se situó a nivel de outcome cuando por su naturaleza y aporte al objetivo del Programa le correspondía operar a nivel de output; (ii) En su lógica causal horizontal parte de los indicadores seleccionados no reflejarían convenientemente el tipo de cambio al que apuntan los resultados subintermedios al haber sobre-utilizado indicadores a nivel de actividad en detrimento de otros que reflejaran los cambios ambicionados por el Programa (outputs).

En cuanto a la eficacia del Programa, la evaluación señaló que se alcanzaron o superaron nueve de las quince metas previstas para la fase I y en los restantes indicadores a nivel de output se identificó una progresión positiva hacia sus metas. Con relación al grado de eficacia atendiendo la teoría de cambio del Programa, la valoración es igualmente positiva en cada uno de sus componentes. Asimismo, la evaluación planteó que los avances en la Fase I supondrían un claro reto para la Fase II, el de asegurar que las medidas adoptadas, los procesos abiertos con cada institución y municipio fueran capaces de mantener el compromiso con la implementación de lo acordado, siendo crucial el seguimiento del cumplimiento de las medidas para contribuir a acortar la brecha de implementación de medidas y normativas en el país y analizar cuales estaban siendo los efectos en la prevención, protección y atención de todas las formas de violencias que pudieran sufrir las mujeres y las niñas en el país.

Sobre la base de sus hallazgos y conclusiones, la evaluación de medio término realizó recomendaciones para ser aplicadas durante la fase II en torno a cuatro secciones. Entre ellas destaca en primer lugar, respecto a énfasis temáticos, posicionar el derecho de la justicia como temática prioritaria, abordar un proceso de instalación de capacidades e incidencia política de mediano plazo en los departamentos y municipios priorizados para la adopción de una planeación y presupuestación sensibles al género, y, promover al menos un intercambio de experiencias entre los departamentos priorizados. En segundo lugar, se recomendó elaborar una estrategia clara y operativa para el componente de comunicación para la transformación cultural, que permitiera abordar el componente de manera integrada y con seguimiento, favorecer el posicionamiento de la temática de masculinidades no hegemónicas, y promover una pedagogía para los medios de comunicación con metodologías y vías de llegada innovadoras.

En tercer lugar, en relación al área de planificación y gestión, se recomendó reforzar el proceso de planificación y gestión del Programa con aprendizajes de la fase I, repensar las funciones de la Coordinación del Programa en el contexto del nuevo funcionamiento de la Oficina, fortalecer el nivel de ejecución y delivery a través de procesos contractuales más robustos, evitando en la medida de lo posible el exceso de micro adquisiciones, y trabajar en la armonización comunicacional y articulación temática de los diferentes componentes del Programa. Finalmente, para el área de monitoreo y evaluación se recomendó ampliar la visión del sistema de M&E para la utilización programática de los datos aportados por las acciones de seguimiento, cualificar los indicadores para que pudieran recoger la contribución del Programa a cambios significativos en sus diferentes stakeholders, y mejorar el sistema de registro de datos de las acciones y los mecanismos de reporte a nivel de resultado.

De este modo, para la segunda fase se recogieron recomendaciones de la evaluación de medio término, llevando a cabo modificaciones en la matriz de resultados, en particular se ampliaron los outcomes a tres y los outputs a 8, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Matriz de resultados del programa fase II

<p>Outcome 1. Aumento de las capacidades nacionales y locales para prevenir y responder a la violencia estructural y relacionada con los conflictos contra las mujeres y las niñas mediante servicios esenciales cualificados y procesos de transformación cultural</p>	<p>Outcome 2. Aumentar la capacidad de las mujeres para ejercer su derecho a una vida libre de violencia, para participar e incidir en los escenarios públicos donde se toman las decisiones que afectan a su derecho.</p>	<p>Outcome 3. Los agentes gubernamentales y privados conocen y aplican herramientas que contribuyen al empoderamiento económico de las mujeres</p>
<p>Output 1.1. Identificación de los obstáculos y determinación de los mecanismos que permitan la activación efectiva de los servicios multisectoriales para asistir a las víctimas y supervivientes de la violencia en los territorios seleccionados</p>	<p>Outputs 2.1. Promover la generación y difusión de información sobre la participación de las mujeres en la vida pública</p>	<p>Outputs 3.1. Generación de conocimiento e información estratégica para la implementación efectiva de medidas para el empoderamiento económico de las mujeres en Colombia</p>
<p>Output 1.2. Apoyar la capacidad nacional para aplicar una política pública de reinserción con perspectiva de género que incorpore las necesidades de las mujeres, copiando los mecanismos y previniendo la aparición de la VBG</p>	<p>Output 2.2. Promover la participación de las mujeres en los procesos electorales, como candidatas y como votantes, y en la supervisión de la aplicación de las políticas públicas y la legislación sobre la violencia contra las mujeres</p>	<p>Output 3.2. Pilotar iniciativas de desarrollo local para el empoderamiento económico y social de las mujeres, con énfasis en las mujeres rurales, afrocolombianas e indígenas y procesos de desarrollo rural para la recuperación temprana y las reparaciones transformadoras</p>
<p>Output 1.3. Diseño e implementación de una estrategia de cambio cultural que transforme la cultura de normalización de la violencia contra las mujeres como elemento central de la construcción de la paz y la reconciliación, incluyendo un componente sobre masculinidades no hegemónicas</p>		
<p>Output 1.4. Diseño e implementación de una estrategia para fortalecer a la sociedad civil en la prevención y orientación de las mujeres víctimas de VBG y en la supervisión de la aplicación de las políticas públicas y la legislación sobre la violencia contra las mujeres</p>		
<p>Output 1.5. Coordinar la acción con los socios internacionales de desarrollo de</p>		

la Mesa de Género de Cooperación Internacional y otros actores internacionales relevantes para involucrar a estos agentes en estrategias de gestión del conocimiento que favorezcan la prevención y atención de la VBG		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Programa

Posteriormente, en diciembre de 2019, se firmó la enmienda entre USAID y ONU Mujeres para extender el Programa hasta diciembre 31 de 2020, considerando que durante 2019 se realizaron elecciones de autoridades municipales y que era necesario potenciar el esfuerzo de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales realizado hasta la fecha y que sufría el riesgo de discontinuarse con el cambio de representantes.

Al mismo tiempo, para esta fase se propuso incorporar acciones vinculadas a mejorar el acceso a la justicia como un derecho, tal como se había recomendado precedentemente en la Evaluación de Medio Término sin haberse podido incorporar en la fase anterior.

En este marco, la matriz de resultados se ajustó a la siguiente estructura:

Tabla 3. Matriz de resultados del programa fase III

Outcome 1. Se promueven entornos de protección, normas sociales favorables y comportamientos para prevenir la VBG y se refuerzan las vías de derivación institucional para las víctimas de la VBG	Outcome 2. Las combinaciones de políticas locales promueven la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y financian enfoques intersectoriales para prevenir la VBG a nivel local
Output 1.1. Las estrategias de prevención basadas en la innovación se aplican a nivel nacional y local	Output 2.1 Las oficinas de género y las administraciones locales han mejorado su capacidad para planificar y ejecutar programas de lucha contra la VBG y para integrar los enfoques de potenciación de género en los planes de desarrollo local
Output 1.2. Mejora de la disponibilidad y accesibilidad de los servicios esenciales de calidad para las mujeres y niñas que han sido objeto de violencia	Output 2.2. Los candidatos elegidos tienen acceso a conocimientos y apoyo técnico para integrar los enfoques de empoderamiento de género en los planes de desarrollo local y abogar por normas y reformas que promuevan la igualdad de género y pongan fin a la VBG

Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Programa

Finalmente, el Programa se extendió en una IV Fase dado que los efectos de la pandemia de COVID 19 retrasaron la ejecución de las actividades, prorrogando la implementación hasta junio de 2021. En esta última fase, el Programa incluyó el desarrollo de actividades dirigidas a las mujeres migrantes provenientes de Venezuela, dada la crisis migratoria producida en ese período. Estas actividades fueron incluidas en la última enmienda del programa por expresa petición del donante, ya que originalmente eran parte de otro programa llevado a cabo por ONU Mujeres con apoyo de USAID. Este otro programa contaba con su propio sistema de monitoreo y evaluación, por lo cual se decide no incluir estas actividades en el presente ejercicio de evaluación.

En términos financieros, el Programa contó con un presupuesto total de USD13.556.623 para todo el período de ejecución, el cual se fue ampliando conforme se fueron realizando las sucesivas prórrogas y acuerdos para nuevas fases de ejecución. Consideró un aporte mayoritario de USAID, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Presupuesto Programa por fases, 2015- 2021 (En USD)

	Fase 1 2015-2016	Fase 2 2017-2019	Fase 3 2020	Fase 4 2021	Total	Total en porcentaje
USAID	3.914.554	4.000.805	1.350.000	981.792	10.247.151	75,6%
ONU Mujeres	1.004.317	1.683.866	432.643	188.646	3.309.472	24,4%
Total	4.918.871	5.684.671	1.782.643	1.170.438	13.556.623	100%

Fuente: Elaboración propia en base a documentos del Programa

1.2.3. Teoría de Cambio del programa

El programa, tal como se ha mencionado anteriormente, ha tenido 4 fases de implementación con variaciones en los resultados y productos atendidos. Por consecuencia, la teoría de cambio del programa ha sufrido variaciones. Para efectos de esta evaluación se toma en consideración primordialmente la teoría de cambio referida a la fase II que ha sido implementada desde 2016 hasta enero del 2020.

Siguiendo la documentación de programa relativa a esta fase, a continuación, se grafica en la figura 2 la Teoría de Cambio (TdC) que sostiene la ejecución del Programa. Ésta considera que, si se promueven normas sociales, actitudes y comportamientos favorables a nivel institucional, comunitario e individual para prevenir la violencia de género; si las mujeres y las niñas que sufren violencia pueden utilizar servicios esenciales disponibles, accesibles y de calidad, de modo que se aborden las repercusiones de la violencia y se persiga debidamente a los autores de la misma; y si se aplican combinaciones de políticas correctas para abordar directamente la violencia de género, de modo que exista igualdad de oportunidades para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (GEEW, por sus siglas en inglés) y garantizar la autonomía de las mujeres; entonces, habrá una reducción sustancial de la violencia contra las mujeres y las niñas, y las mujeres podrán romper el círculo de dependencia que permite que la violencia se reproduzca y se repita. Al disponer de una mejor respuesta a la violencia de género, se está previniendo la violencia antes de que se produzca, o antes de que vuelva a producirse, y las personas que sufren la violencia pueden recuperarse y reconstruir sus vidas con la asistencia y el apoyo adecuados.

Concretamente, el programa se planteó:

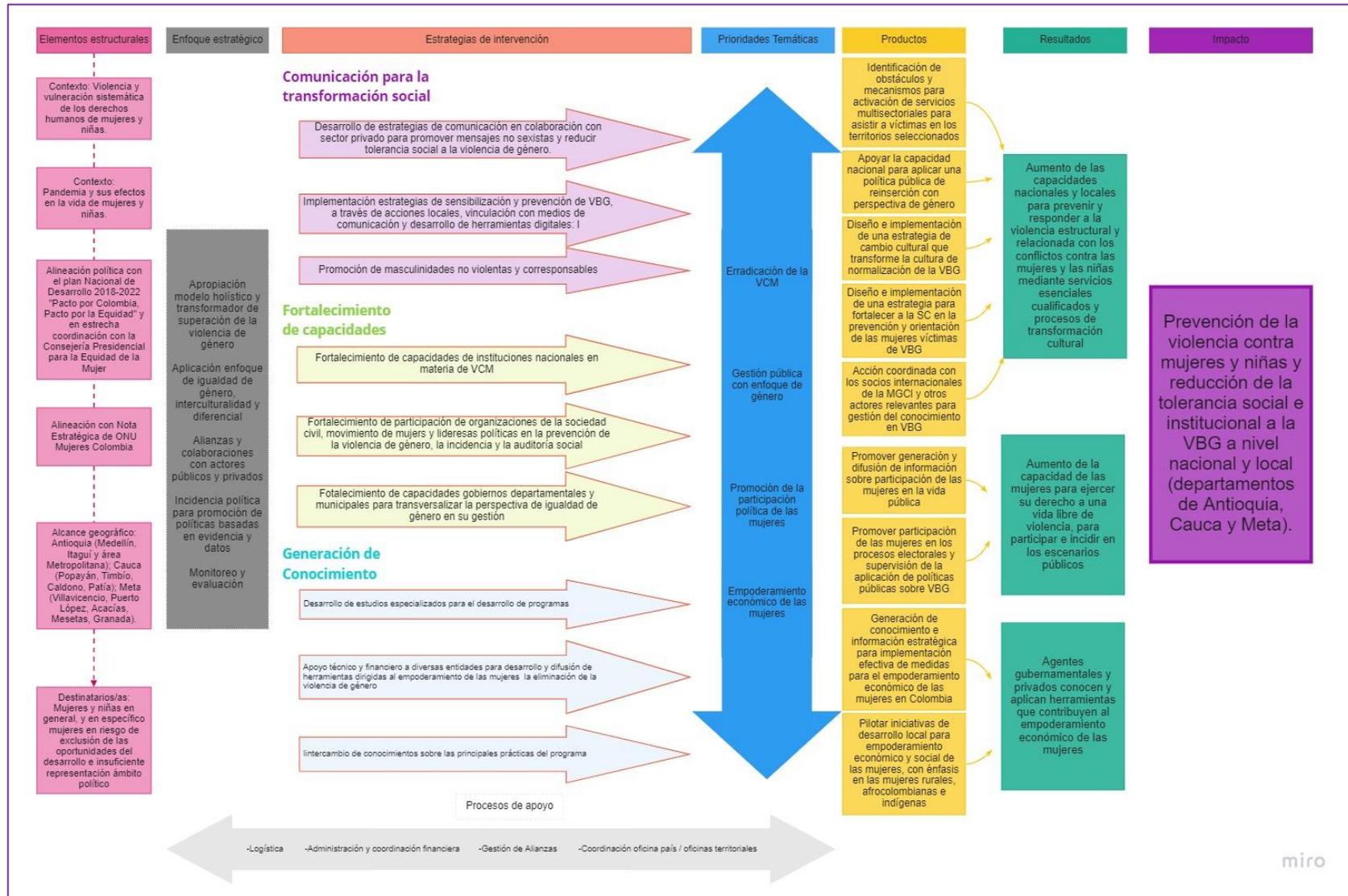
- Aumentar las capacidades nacionales y locales para prevenir y responder a la violencia estructural y relacionada con los conflictos contra las mujeres y las niñas mediante servicios esenciales cualificados y procesos de transformación cultural. Para ello orienta la acción a (i) la identificación de obstáculos y mecanismos para activación de servicios multisectoriales para asistir a víctimas en los territorios seleccionados, (ii) apoyar la capacidad nacional para aplicar una política pública de reinserción con perspectiva de género, (iii) diseñar e implementar una estrategia de cambio cultural que transforme la cultura de normalización de la VBG (iv) diseñar e implementar una estrategia para fortalecer a la sociedad civil en la prevención y orientación de las mujeres víctimas de VBG, y (v) realizar una acción coordinada con los socios internacionales de la MGCI y otros actores relevantes para gestión del conocimiento en VBG.
- Aumentar la capacidad de las mujeres para ejercer su derecho a una vida libre de violencia, para participar e incidir en los escenarios públicos (i) promoviendo la generación y difusión de información sobre participación de las mujeres en la vida pública y (ii) promoviendo la participación de las mujeres en los procesos electorales y supervisión de la aplicación de políticas públicas sobre VBG.

- Contribuir a que agentes gubernamentales y privados conozcan y apliquen herramientas que contribuyen al empoderamiento económico de las mujeres a través de la (i) generación de conocimiento e información estratégica para implementación efectiva de medidas para el empoderamiento económico de las mujeres en Colombia y (ii) el pilotaje de iniciativas de desarrollo local para empoderamiento económico y social de las mujeres, con énfasis en las mujeres rurales, afrocolombianas e indígenas

Para la consecución de los resultados planteado anteriormente, el programa implementa una serie de actividades que responden en forma integrada a cuatro prioridades programáticas: erradicación de la VBG, empoderamiento económico, gestión pública con enfoque de género y promoción de la participación política de las mujeres. Según la modalidad a través de la cual se espera alcanzar los cambios deseados, se pueden agrupar en las siguientes estrategias de intervención:

- Comunicación para la transformación social: se plantea desarrollar estrategias de comunicación en colaboración con sector privado para promover mensajes no sexistas y reducir tolerancia social a la violencia de género y la discriminación, implementar estrategias de sensibilización local y protección víctimas VBG y desarrollar iniciativas innovadoras tales como aplicaciones y video juegos digitales. Aquí además se apoyó la estrategia de comunicación del gobierno nacional con el apoyo de la MGCI Más mujeres, más democracia, para promover la participación política de las mujeres.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales y de la sociedad civil: Esta estrategia se propone realizar asistencia técnica a diferentes poderes del estado involucrados en la atención y prevención VBG, apoyar y acompañar técnicamente a oficinas de género a nivel local centrándose en los planes de acción locales sobre la igualdad de género, dar apoyo técnico y financiero a casas de justicias, capacitación y facilitación a acceso de información a candidatos elegidos, fortalecer mecanismos derivación comunitaria, el apoyo de pares y el liderazgo del movimiento de mujeres en la prevención de la violencia de género, la promoción y la auditoría social, y, promover coordinadamente con socios internacionales de la Mesa de Género de Cooperación Internacional (MGCI) el fortalecimiento de capacidades de las representantes electas.
- Generación de conocimiento: bajo esta estrategia se llevan a cabo estudios e intercambio de conocimientos sobre las principales temáticas en que trabaja el programa.

Figura 2. Reconstrucción Teoría de Cambio del Programa



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos del programa

1.3. Objetivos y alcance de la evaluación

Los **objetivos específicos** que guiaron la evaluación final fueron:

- Evaluar el modelo y la metodología de implementación del programa, desde su identificación a su implementación y su nivel de eficiencia, identificando factores limitantes y buenas prácticas.
- Evaluar la cadena de resultados del programa, la pertinencia y la eficacia en el logro de estos.
- Evaluar el nivel de transformación de las instituciones meta y en los grupos participantes (organizaciones de la sociedad civil y movimientos de mujeres y jóvenes).
- Identificar buenas prácticas e iniciativas innovadoras que puedan ser usadas para difundir a una audiencia amplia los resultados concretos que el programa ha generado en instituciones meta y en los grupos poblacionales beneficiados¹³.
- Formular recomendaciones para mejorar la estrategia de implementación y el mejoramiento de la calidad de las acciones realizadas en el marco del programa para la segunda fase de implementación.
- Determinar los resultados de la intervención respecto de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
- Evaluar la integración del enfoque de derechos humanos y el principio de igualdad de género en la ejecución del programa.

La evaluación se propuso como un proceso transparente e inclusivo que involucró a las partes interesadas y socios estratégicos de ONU Mujeres en la implementación del programa, principalmente a través de su consideración como entrevistados y entrevistadas y en la posterior difusión de sus resultados. Asimismo, se basó en los principios de igualdad de género y de derechos humanos, tal como se define en la Política de Evaluación de ONU Mujeres, y adhirió a las normas, estándares y directrices éticas de las Naciones Unidas definidas a través del grupo UNEG, tales como: la Política de Evaluación, el Manual de gestión de evaluaciones con enfoque de género de ONU Mujeres, el listado de verificación GERAAS para el control de calidad de los informes de evaluación y el Indicador de Desempeño de Evaluación del Plan de Acción del Sistema de Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (UN-SWAP EPI).

Los principales usuarios de la evaluación son aquellas instituciones o personas que podrían utilizar o interesarse en la evaluación con diferentes fines.

Tabla 5. Usuarios y usos previstos

Audiencia principal	Uso previsto
ONU Mujeres Colombia (CO): <ul style="list-style-type: none"> - Representante País. - Equipo de Eliminación de Violencias Contra las Mujeres, Área de aceleración de los ODS Catalíticos. - Área de Planeación, Monitoreo y Evaluación (PME) 	Mejorar los programas actuales y futuros Conocer y apoyar los resultados del programa Tomar decisiones estratégicas informadas en futuros programas
USAID	

¹³ El objetivo específico relacionado con esta temática presente en los TdR apuntaba a identificar historias destacadas y paradigmáticas que puedan ser usadas como piezas independientes para presentar a una audiencia amplia los resultados concretos que el programa ha generado en instituciones meta y en los grupos poblacionales beneficiados. Sin embargo, tras acuerdo con la contraparte, se decidió precisar objetivo vinculándolo a la identificación de buenas prácticas debido a limitaciones en la recolección virtual de información primaria.

Instituciones locales de los municipios priorizados e instituciones regionales en los departamentos de Meta, Cauca y Antioquia Socios implementadores	
Audiencia secundaria	Uso previsto
Instituciones gubernamentales Representantes de la sociedad civil Donantes y socios de desarrollo	Comprender mejor el programa y sus resultados Toma de decisiones estratégicas informadas de futuras intervenciones Mejorar la implementación de futuros programas en el territorio

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los TdR de la evaluación

2. Metodología y condicionantes de la evaluación

A continuación, se presentan las decisiones metodológicas que orientan la evaluación. Se fundamentan en la consideración de: (i) los requerimientos y objetivos de evaluación presentados en los TdR, y, necesidades informativas planteadas por la contraparte, (ii) las características del Programa (iii) las posibilidades de evaluabilidad, y, (iv) las circunstancias contextuales que condicionaron el proceso evaluativo.

Esta sección está organizada en cuatro apartados, en el primero de ellos se presentan los enfoques seleccionados. En segundo lugar, se presentan las técnicas e instrumentos aplicados para luego dar paso a la presentación los tipos de análisis de información realizados. Finalmente, se presentan los elementos que condicionaron la evaluación.

2.1. Enfoque de la evaluación

El enfoque de la evaluación se estableció tanto desde una perspectiva **sumativa** que informa sobre lo logrado por el programa, como también desde una orientación **formativa** que facilita el aprendizaje y orientación de acciones futuras de la organización. En particular, y siguiendo los Términos de Referencia¹⁴, se propuso una aproximación basada en cuatro criterios (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad). A partir de este marco, para cada uno de estos criterios se recogieron las preguntas de evaluación señaladas en los citados Términos de Referencia, los que conformaron la base de la matriz de evaluación¹⁵ junto a los instrumentos de recolección y análisis de la información que se presentan en este apartado. Esta aproximación fue complementada desde la teoría de cambio, vinculando el análisis de contexto con las apreciaciones de los actores, la construcción de las relaciones causales y los supuestos que sustentan las intervenciones puestas en práctica. Asimismo, los derechos humanos, la interseccionalidad y el enfoque de género se han aplicado transversalmente en el análisis.

2.1.1. Juicios sumativos

Los juicios sumativos establecen el enfoque de la evaluación dirigido a determinar el mérito, valor, significado o validez global de algo¹⁶, en este caso el programa SVCM. Para ello, se seleccionan criterios que aporten una perspectiva integral a través de la cual ver el programa y en su conjunto ofrezcan un panorama más completo

¹⁴ Los términos de referencia se encuentran en el listado de anexos del informe final

¹⁵ La matriz se encuentra en el listado de anexos del informe final.

¹⁶ Patton, M (2008) Utilization-Focused Evaluation. California: Sage.

del mismo. En esta evaluación se tomaron en cuenta los siguientes cuatro criterios establecidos en los términos de referencia, los cuales se han entendido siguiendo la definición que realiza la OECD¹⁷:

- **Pertinencia:** La medida en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, políticas y prioridades de los beneficiarios, del país y de los socios/instituciones, y continúan haciéndolo si las circunstancias cambian.
- **Eficacia:** el grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.
- **Eficiencia:** El grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo.
- **Sostenibilidad:** El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.

2.1.2. Evaluación basada en la Teoría de Cambio

De forma complementaria al enfoque sumativo, se incorporó la aproximación de teoría de cambio, por la utilidad para comprender el programa en sus diferentes dimensiones, así como las relaciones que se establecen entre ellas. Carol Weiss¹⁸ la define como “la cadena de supuestos que explican cómo las actividades conducen paso por paso a los resultados esperados”. Por tanto, se buscó comprender el funcionamiento del programa en su implementación, a partir de las acciones que condujeron o no a la obtención de resultados y cambios en la realidad, permitiendo realizar no sólo un juicio de valor sobre si se consiguieron o no los resultados del programa sino también conocer los mecanismos causales que hicieron llegar o no a ellos.

Para ello, se realizó la reconstrucción de la teoría de cambio del programa que partió de la identificación y el análisis de sus elementos estructurales (con qué aspectos contó el Programa y en qué contexto se ha situado), las orientaciones estratégicas y estrategias de intervención (qué acciones se llevaron a cabo), los resultados (qué se ha buscado obtener de las estrategias de intervención) y los cambios (cómo se ha buscado impactar en las poblaciones destinatarias del programa), así como las interrelaciones que se han querido establecer entre estas dimensiones.

Del mismo modo, la información recolectada a través de las distintas técnicas se refirieron a la valoración de los distintos actores respecto de los **procesos** en que han estado involucrados, los **mecanismos/estrategias** implementados (fortalecimiento de servicios, estrategias de cambio cultural, difusión de información y construcción de conocimiento, implementación de iniciativas de desarrollo local, entre otras) y los **resultados** alcanzados en términos de transformaciones relevantes para el empoderamiento de las mujeres y relaciones de igualdad de género. Estos aspectos se relacionaron con la respuesta a las preguntas establecidas en la matriz de evaluación.

2.1.3. Enfoque de Derechos Humanos e Igualdad de género

La evaluación consideró la aplicación de un enfoque de derechos humanos e igualdad de género en el conjunto del proceso evaluativo, tal como lo plantea el Grupo de Naciones Unidas para la Evaluación (UNEG, por sus siglas

¹⁷ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm#relevance-block>

¹⁸ Weiss, Carol, 1998. Evaluation: methods for studying programs and policies

en inglés)¹⁹. Si bien el Programa ha tenido como objetivo central contribuir a superar la violencia de género que afecta a las mujeres y niñas en Colombia, ello no puede asimilarse a que ha aplicado necesariamente un enfoque de género en su diseño e implementación. Por ello, el proceso evaluativo ha tenido en consideración de forma transversal las siguientes dimensiones: la existencia de diagnósticos que develan factores vinculados a las relaciones de género como base de la planificación; la presencia de indicadores sensibles al género; la incorporación de marcos normativos internacionales que promueven la igualdad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres como orientaciones de las intervenciones; el respeto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas así como el resguardo al respeto de la diversidad cultural en las metodologías y prácticas de trabajo; la participación de los diferentes actores involucrados en las distintas fases del Programa y el desarrollo de espacios de rendición de cuentas.

2.2. Técnicas e instrumentos aplicados

Para alcanzar los objetivos de la evaluación, se aplicaron técnicas mixtas de recolección de información, contando con información tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. La información primaria fue complementada con el análisis de información secundaria, para lo cual se llevó a cabo una revisión documental, analizando 55 documentos proporcionados por la contraparte y buscados por la evaluadora según los criterios y preguntas de la matriz de evaluación²⁰.

La **información primaria** fue recogida a través de 26 entrevistas individuales o grupales realizadas al equipo de ONU Mujeres, a representantes de diversas entidades públicas a nivel nacional (CPEM, Instituto Médico Legal), departamental y municipal de los departamentos donde se implementó el Programa (Meta, Cauca y Antioquia), además de socios implementadores y organizaciones de la sociedad civil, participando un total de 31 personas (5 hombres y 26 mujeres). Además, se realizaron 3 grupos focales con destinatarias de iniciativas que formaron parte del programa, uno en cada territorio, en los que participaron 35 personas (2 hombres y 33 mujeres). Todas las entrevistas y grupos focales fueron realizados de forma virtual debido a las restricciones de viajes y contactos establecidas para el control de la pandemia de COVID-19.

Se envió un cuestionario virtual autoaplicado a 201 personas vinculadas a alguna actividad del programa, de las cuales 96 contestaron (85 mujeres, 8 hombres y 3 personas que prefirieron no indicar su género), con una tasa de respuesta de 47,8%, porcentaje considerado alto para lo que habitualmente ocurre al aplicar una encuesta autoadministrada virtual. El período en que estuvo abierta la encuesta fue de dos semanas y se enviaron dos recordatorios en todo el período. El cuestionario fue realizado utilizando la plataforma Encuestafácil y sus resultados fueron procesados utilizando el software SPSS. El cuestionario contenía 17 preguntas y se precisó que era una encuesta voluntaria y anónima²¹.

Las entrevistas, los grupos focales y la aplicación del cuestionario fueron llevadas a cabo entre las semanas del 19 de julio y el 16 de agosto del presente año. La agenda de entrevistas fue organizada por la contraparte, tanto del equipo de planificación, monitoreo y evaluación como por las oficiales territoriales, quienes se comunicaron con las personas seleccionadas y solicitaron las entrevistas, explicándoles el contexto evaluativo. En cada una de las entrevistas, se expuso el propósito de la evaluación, los principales temas de las entrevistas, el carácter confidencial de las opiniones que allí se verterían y se solicitó el consentimiento para grabar la conversación.

En síntesis, las técnicas utilizadas fueron las siguientes:

¹⁹ UNEG (2014), Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations.

²⁰ El listado de documentación revisada se encuentra en el listado de anexos al presente informe.

²¹ El cuestionario virtual autoaplicado se encuentra en el listado de anexos del presente informe

Tabla 6. Técnicas utilizadas en la evaluación

Técnica	Número
Revisión documental	55 documentos revisados y 12 sitios web.
Entrevistas	26 entrevistas a informantes claves.
Grupos focales	3 entrevistas grupales.
Encuestas on-line	96 encuestas respondidas

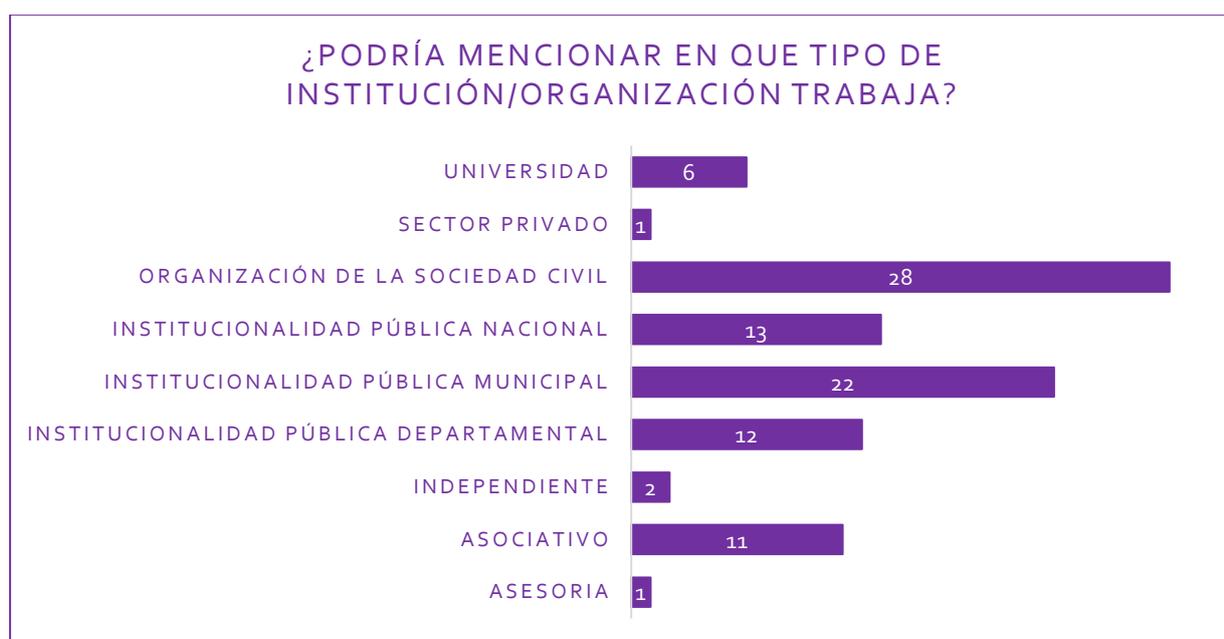
Fuente: Elaboración propia

Las personas entrevistadas y encuestadas fueron seleccionadas a partir del mapa de actores levantado por la contraparte, a través de un muestreo intencionado y no probabilístico. De esta forma, para las entrevistas, la contraparte identificó personas que han tenido un involucramiento activo en las iniciativas vinculadas al programa SVCM durante el período de implementación y que pertenecieran a los siguientes sectores:

- Equipos ONU Mujeres
- USAID
- Socios Implementadores
- Entidades del Gobierno Nacional (CPEM)
- Entidades de Gobiernos Departamentales (Mecanismos de la Mujer)
- Entidades de Gobiernos Municipales (Mecanismos de la Mujer)
- Organismos dependientes del Poder Judicial (Fiscalía, Instituto Médico Legal)
- Sociedad Civil (organizaciones de mujeres)
- Academia

En el caso de la encuesta, como se señaló, la contraparte entregó una base de datos de personas que han tenido un papel relevante en el desarrollo de las iniciativas del programa durante el período. Esa base de datos alcanzó a 201 personas que se desempeñan en los mismos sectores mencionados más arriba, que no fueron contactadas o contactados para las entrevistas. Las 96 personas que respondieron provienen de diversos sectores, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Número de personas que respondieron cuestionario por institución de pertenencia



Fuente: Cuestionario realizado para la evaluación

La información recolectada a través de las distintas técnicas se refirió principalmente a la valoración de los distintos actores respecto de los **procesos** en que han estado involucrados, los **mecanismos/estrategias**

implementados (como, por ejemplo, asistencia técnica, apoyo financiero, acciones de capacitación, foros de sensibilización, reuniones de trabajo entre organizaciones, convocatoria a espacios de articulación, campañas de comunicación social, intervenciones comunitarias, actividades masivas, producción de estudios, guías o documentos) y los **resultados** alcanzados en términos de transformaciones relevantes en la eliminación de la violencia contra las mujeres, además de las experiencias que destacan como **buenas prácticas** y las **recomendaciones** para futuras intervenciones en la materia.

2.3. Análisis de la información

Para contar con una mejor calidad en el análisis y controlar la validez y confiabilidad de la evaluación, para las fuentes cualitativas se utilizó fundamentalmente el análisis de contenido, la identificación de la recurrencia de ciertas afirmaciones u opiniones obtenidas de los diferentes actores y su contraste con la documentación, con datos cuantitativos.

Además, para el caso específico de esta evaluación, la triangulación permitió identificar y analizar el nivel de avance en los resultados esperados a través de comparaciones entre diferentes actores y diferentes realidades territoriales (departamentos) en que se desarrolló la iniciativa. La comprensión e interpretación de estos resultados fueron decisivas para orientar las conclusiones y recomendaciones.

Se utilizaron diferentes tipos y niveles de análisis de la información para responder las preguntas de evaluación:

- Análisis descriptivo como primer paso para comprender los contextos en los que las iniciativas han sido desarrolladas, así como desempeño de indicadores para establecer logros y pendientes según resultados esperados.
- Análisis de contenido de documentos y entrevistas, procesadas con el software atlas-ti, para identificar las tendencias comunes, temas y patrones de las unidades clave de análisis, así como también para recoger puntos de vista divergentes y tendencias opuestas.
- Análisis cuantitativo bivariado de interpretación de los datos cuantitativos o de diferentes características de las iniciativas, así como para identificar prevalencia de conceptos y percepciones comunes entre los/as encuestados/as.
- Análisis comparativo para examinar resultados obtenidos entre las diferentes líneas de acción y entre los diferentes territorios (Meta, Cauca, Antioquia), encontrando pautas comunes respecto de procesos de empoderamiento y fortalecimiento de capacidades, y además para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas. Este tipo de análisis se utilizó durante todo el proceso, tanto para examinar la información secundaria y como la información primaria recolectada.

El proceso de análisis utilizó la triangulación de manera de garantizar la confianza y credibilidad de los resultados a través de la convergencia y la superposición de diferentes métodos y fuentes de información.

Debido a la naturaleza sensible del programa, se tomaron resguardos respecto de cautelar que la selección de personas que participaron de las entrevistas no se encontraran en riesgos vinculados a situaciones de violencia. Se tomaron medidas para aplicar el principio de “no hacer daño” y garantizar la seguridad de las destinatarias del programa sin excluirlas del proceso de evaluación. En primer lugar, se incorporó en el ejercicio de evaluabilidad del programa una reflexión particular para las posibilidades y efectos a la hora de ejecutar la recolección de datos. Siguiendo el árbol de decisiones para la recopilación de datos sobre la violencia contra las mujeres y la COVID-19 propuesto por ONU Mujeres se decidió priorizar el uso de fuentes secundarias, entrevistas a informantes claves y grupos focales en condiciones de seguridad y anonimato.

Por otra parte, se tomó especial cuidado que la participación de víctimas de violencia de género en alguna de las actividades de la evaluación no significara su revictimización. Así, no se indagó en situaciones personales, sino en su percepción sobre actividades del Programa en las cuales hubieran participado.

2.4. Condicionantes de la evaluación

La presente evaluación se realizó en un momento de alta ola de contagios por COVID-19 en Colombia²², lo que supuso una serie de retos tanto logísticos como de amplitud de la información primaria recogida que fueron enfrentados siguiendo las orientaciones de la Guía de ONU Mujeres para realizar evaluaciones durante la pandemia por COVID-19²³. Esta situación implicó tomar resguardos para que las acciones llevadas a cabo por la evaluadora no pusieran en riesgo de infección ni a ella ni a las personas involucradas, lo que se tradujo en que el proceso evaluativo se realizara en forma remota, incluyendo la recolección de información primaria y el diálogo con actores estratégicos, con la facilitación de los contactos por parte de ONU Mujeres.

Las condicionantes que este contexto puso al proceso evaluativo refieren en primer lugar a limitaciones en la toma de contacto y comunicación virtual con ciertos actores participantes en la recogida de información primaria. Se evidenció además el riesgo para llegar a ciertos actores que no disponían del acceso oportuno y de calidad a tecnologías de la comunicación para ser entrevistados/as virtualmente, particularmente entre quienes habitan en los territorios involucrados. Para ello, se organizaron grupos focales en espacios que contaban con ese acceso, no obstante, las condiciones logísticas de acceso al audio no fueron totalmente adecuadas, por lo cual en algunos casos se perdió parte del contenido y la facilitación e interacción se hizo más difícil.

Otra limitación del trabajo remoto fue que las actividades de recolección de información debieron ser breves debido al cansancio y desconcentración que este canal genera en las y los participantes. Para enfrentar esta limitación, se diseñaron instrumentos con pocas preguntas, que priorizaron algunas dimensiones claves de las preguntas de evaluación, lo que significó contar con menor información para triangular.

Así también, la imposibilidad de realizar un trabajo de campo presencial supuso un reto en la inmersión en el programa y su comprensión particularmente por la imposibilidad de utilizar la técnica de observación que, en programas complejos como el evaluado, hubiera aportado información relevante y complementaria a la recogida a través de entrevistas o encuestas, toda vez que permite visualizar la presencia de las actividades en los territorios, apropiación de contenidos y materiales, y participar en actividades planificadas.

De esta forma, el actual contexto restringió la recolección de información primaria lo que el equipo evaluador buscó mitigar con el análisis documental. Las dificultades de contacto demoraron el desarrollo de las entrevistas contempladas, lo que disminuyó el tiempo programado para el análisis.

²² <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html>

²³ ONU Mujeres (2020), Guía de bolsillo sobre gestión de evaluaciones durante la pandemia de COVID-19. En: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/pocket-tool-for-managing-evaluation-during-the-covid-19-pandemic-es.pdf?la=es&vs=2855>

3. Hallazgos

El presente apartado presenta los hallazgos identificados fruto del análisis y triangulación de datos recogidos durante el trabajo de campo. Los hallazgos han sido organizados siguiendo los criterios evaluativos definidos en los TdR. Asimismo, han sido organizados internamente según componentes, buscando facilitar la comprensión integral del programa.

3.1. Pertinencia

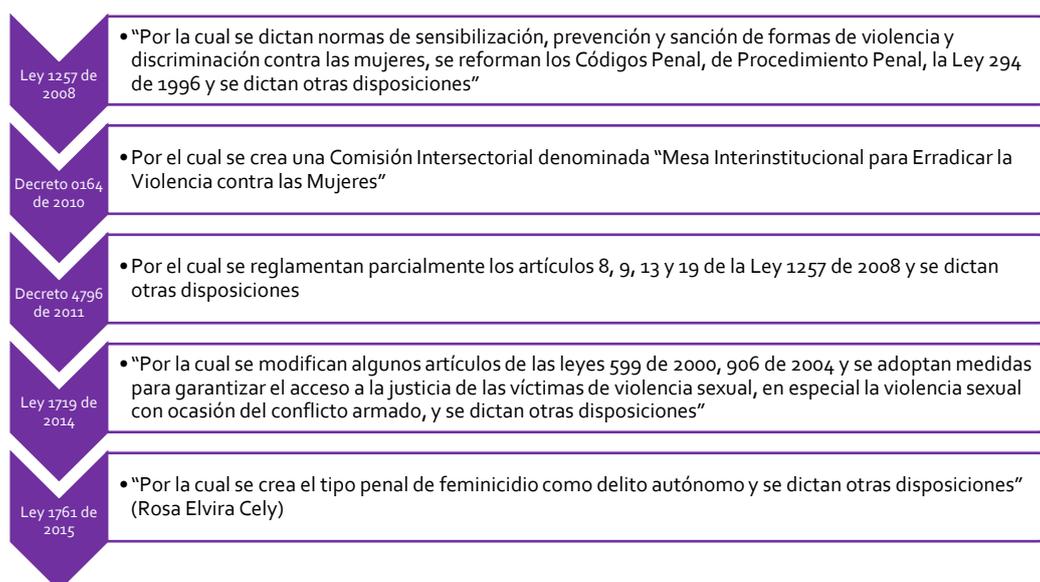
Hallazgo 1. El Programa se encuentra alineado con las prioridades del país establecidas en los dos Programas Nacionales de Desarrollo (PND) vigentes durante el período de implementación del Programa y con las respuestas estratégicas de ONU Mujeres establecidas en sus Notas Estratégicas que cubren el período.

El diseño del programa se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País”, Colombia (2014-2018). Posteriormente y con el ajuste a la Fase II, el programa se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que por primera vez en los Planes de Desarrollo cuenta con un capítulo consagrado a la Igualdad de género, “Pacto de equidad para las mujeres”.

En su versión original, el Programa se alineó con la Nota Estratégica de ONU Mujeres 2014-2017 en el país, y en su Fase II, el Programa dialoga fluidamente con la Nota Estratégica de ONU Mujeres del período siguiente (2017-2019²⁴), con la cual convergen en su teoría de cambio y en el enfoque de los distintos componentes. En este sentido, el Programa como parte de la implementación de la planificación estratégica de ONU Mujeres y el ejercicio de su triple mandato, busca contribuir a responder a las recomendaciones del Informe de la CEDAW, asistir técnicamente a las instituciones que lo requieran y ejercer su papel coordinador del Sistema de las Naciones Unidas.

El programa se enmarca en asegurar el ejercicio de los derechos consagrados en la normativa vigente, especialmente en lo referido a la ley 1257 (2008), que es una referencia permanente para fortalecer las capacidades institucionales de respuesta a la violencia contra las mujeres y cumplir con el deber de debida diligencia del Estado, señalado en la Convención Belém do Pará.

Cuadro 1 Legislación sobre Violencia contra las Mujeres



Fuente: Ministerio de Justicia, Sistema de Estadísticas en Justicia.

²⁴ Que posteriormente fue extendida hasta 2021 (hasta la entrada en vigor de la nueva Nota Estratégica).

Como parte del enfoque integral, el programa también se alinea con la Ley 1475 (2011) para incidir en el avance hacia la paridad y la plena participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.

Durante la última fase del programa y casi en su período de cierre, el 7 de enero del presente año ONU Mujeres firmó junto al Gobierno colombiano el Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia 2021-2024, el cual orientará la planificación estratégica de la Oficina en el país. Dicho marco de cooperación, en línea con el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (UNSDCF, por sus siglas en inglés) para Colombia 2020-2023, define tres áreas de cooperación que implican un reordenamiento de la forma tradicional en que ONU Mujeres ha definido sus líneas estratégicas. En efecto, ONU Mujeres en el país y a nivel global ha establecido sus líneas de acción en torno a áreas programáticas (estándares normativos sobre igualdad de género, participación en espacios de toma de decisiones, autonomía económica, derecho a una vida libre de violencia, paz y seguridad)²⁵, que en el presente marco de cooperación se encuentran subsumidas en la cooperación para la aceleración del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De esta forma, este marco de cooperación exigiría un diseño que relacionara con mayor nitidez los resultados esperados con tres áreas estratégicas definidas como las prioridades de trabajo conjunto: la “paz con legalidad” que apoya los esfuerzos del Estado colombiano en la reincorporación integral y efectiva de los excombatientes de las FARC-EP y sus familias en la reactivación del desarrollo local en los territorios PDET; la migración como factor de desarrollo apoyando particularmente los esfuerzos con enfoque de género del estado colombiano para responder a los desafíos de la migración proveniente de Venezuela; y la asistencia técnica para la aceleración de Objetivos de Desarrollo Sostenible catalizadores²⁶. No obstante, como se señaló, el programa ya se encontraba en su fase final cuando este marco fue aprobado, por lo que no corresponde insistir en eventuales desacoples que pudiera tener su diseño, sino retomar este aspecto con relación a la sostenibilidad de las transformaciones necesarias para eliminar las violencias contra las mujeres.

Hallazgo 2. El programa cuenta con una estrategia descentralizada de implementación que resulta adecuada para responder a la expresión diversa de la problemática enfrentada, así como de la respuesta pública que la enfrenta.

Para nosotros fue importante que tuviera enlaces territoriales, la dinámica que implica el representante territorial, es maravilloso, una experta que está ahí y es accesible, que legítima, hace que procesos territoriales sean más conocido. Se que es la única agencia en el mundo que tiene esa estructura, tiene un impacto muy positivo y que tendría que mantenerse.

Institución socia implementadora

El programa tiene una estrategia de implementación que concibe una acción a nivel nacional, en asocio con instituciones públicas, de la sociedad civil y del sector privado que trabajan a ese nivel, y otra a nivel territorial en tres departamentos del país, en los cuales ONU Mujeres ha tenido presencia: Meta, Cauca y Antioquia²⁷, en cada uno de los cuales prioriza municipios.

En los tres departamentos seleccionados, la violencia contra las mujeres tiene una grave prevalencia, incluso superior a la encontrada a nivel país como lo muestra aún en el período final del programa, un estudio realizado por el Observatorio Colombiano de las Mujeres, de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y una delegación de la Consejería de Seguridad Nacional en 2019 y 2020. En efecto, según dicho estudio, el Índice Unificado de Violencia alcanza para el país 22 puntos (calificados de 0 a 100) para 2020, mientras que esta cifra alcanza a 37,47 en Cauca, 26,62 en Meta y 22,52 en Antioquia²⁸.

En lo que refiere específicamente a la violencia vivida por mujeres adultas, la situación es similar, como lo muestra el siguiente gráfico:

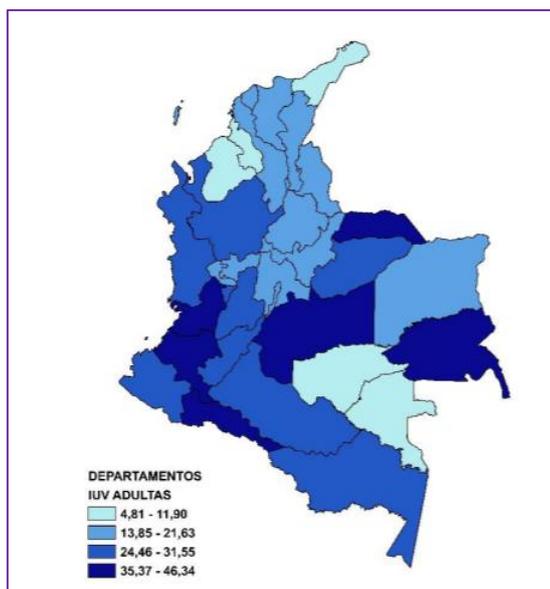
²⁵ Ver Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) (2017), Plan estratégico 2018-2021, Naciones Unidas. En: <https://undocs.org/es/JNW/2017/6/Rev.1>

²⁶ Gobierno de Colombia, ONU Mujeres (2021), Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia 2021-2024.

²⁷ En el diseño original del programa, se contempló el trabajo territorial en Meta y Cauca. En la segunda fase se amplió también a Antioquia.

²⁸ Vicepresidencia, CPEM (2021), Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia. En: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_172.pdf

Gráfico 2. Comportamiento del Índice Único de Violencia (IUV) a nivel departamental en mujeres adultas (mayores de 18 años) (2020)



Fuente: Vicepresidencia, CPEM (2021), Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia.

Junto con la focalización departamental, el programa priorizó algunos municipios en cada uno de ellos, considerando las capitales departamentales y otros municipios que, en su conjunto, permiten dar cuenta de una diversidad de situaciones tanto respecto a características institucionales como de la población y, en particular de la desigualdad de género. Es así como entre los municipios focalizados se encuentran algunos urbanos (Medellín, Popayán, Villavicencio) y otros rurales (Briceño, Ituango, Mesetas, Puerto López) y otros clasificados como intermedios²⁹ (Acacías, Granada y Timbío). La mayor parte de ellos son de categoría 5 y 6, dos de categoría 1 (Villavicencio e Itagüí) y uno especial como gran ciudad (Medellín).

Así mismo, el departamento del Cauca cuenta con un 25% de población indígena y un 20% de población afrodescendiente³⁰, mientras que el 2,2% y el 0,6% de la población del Meta y Antioquia son indígenas respectivamente, y el 2,5% y el 5% de ambos departamentos son afrodescendientes.

Por otra parte, el programa diagnosticó en detalle al inicio de su ejecución las capacidades de las distintas instituciones involucradas en la respuesta a la atención a víctimas de violencia en cada uno de los municipios³¹, dando cuenta de las limitaciones y recursos en cada uno de ellos, permitiendo estructurar estrategias pertinentes a su realidad específica.

Junto con la consideración de características diversas de las instituciones y de la población en cada territorio, ONU Mujeres estableció una gestión basada en cada territorio, con una coordinadora radicada en el lugar y con capacidad de gestionar cada una de las actividades. De esta forma, la implementación no sólo apuntó a realizar actividades a nivel local, sino que en cada territorio se adecuó la intervención considerando alianzas locales con organismos públicos y con organizaciones de la sociedad civil, así como el desarrollo de una cartera de acciones en algunos casos diferenciada.

²⁹ DNP (2014), Definición de Categorías de Ruralidad, Bogotá.

En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/2015ago6%20documento%20de%20ruralidad%20-%20ddrs-mtc.pdf>

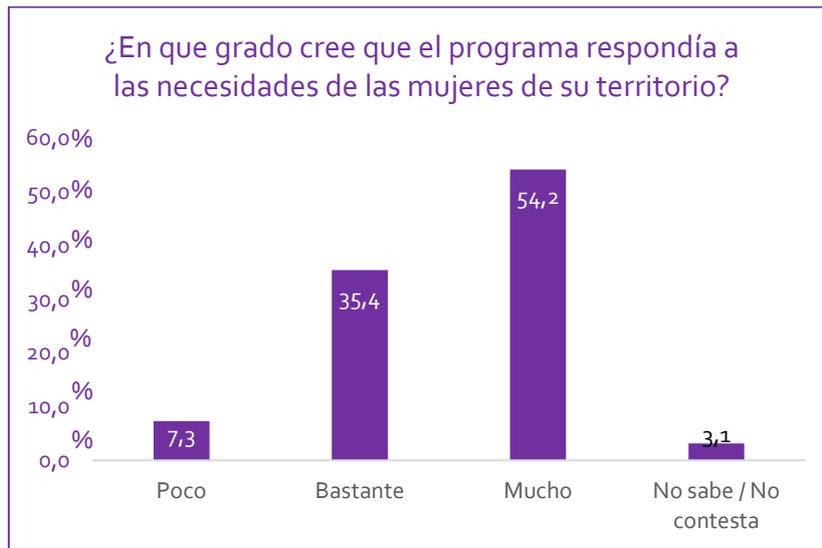
³⁰ Gobernación del Cauca, Observatorio de Asuntos de las mujeres, ONU Mujeres (2020), Mujeres y Hombres, brechas de género en el Cauca.

³¹ En su primera fase, el programa no contemplaba su implementación en el departamento de Antioquia, por lo que este documento se centró en los municipios priorizados de Meta y Cauca. Ver: Corporación Humanas Colombia (2015), Diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento de las instituciones públicas que atienden a sobrevivientes de VBG en 10 municipios de los departamentos de Meta y Cauca. Proyecto: Superación de la violencia basada en género para asegurar el pleno disfrute de los derechos de las Mujeres.

Hallazgo 3. Los diferentes actores involucrados reconocen un alto nivel de acuerdo con la pertinencia del programa, en tanto recoge la desigualdad de género que desemboca en violencia contra las mujeres tanto a nivel nacional como en los territorios priorizados para la implementación.

Tanto en las entrevistas como en el cuestionario aplicado, se recoge entre las personas participantes que el Programa se hace cargo de problemas relevantes de las mujeres. Se destaca en esta respuesta la alta gama de problemas frente a los que actúa el Programa: prevención de la violencia a través de la desnaturalización de los estereotipos de género e imaginarios machistas y la promoción de una cultura de respeto a los derechos de las mujeres; fortalecimiento de la respuesta pública para atender las situaciones de violencia de género y fortalecimiento de la incidencia de las organizaciones de la sociedad como agentes de transformación.

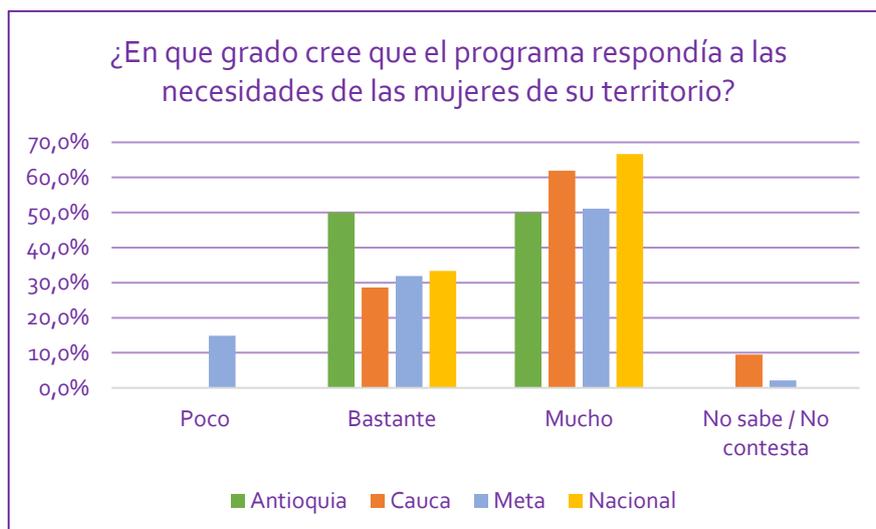
Gráfico 3. Respuesta del programa a las necesidades de las mujeres



Fuente: Cuestionario realizado para la evaluación

Existen algunas diferencias al observar este reconocimiento por territorios: si bien la satisfacción con la propuesta del programa es mayoritaria, las personas que responden el cuestionario y que pertenecen al nivel central y a Cauca son particularmente positivas en esta evaluación:

Gráfico 4. Respuesta del programa a necesidades de mujeres según territorio



Fuente: Cuestionario realizado para la evaluación

Hallazgo 4. El enfoque integral de la Teoría de Cambio del Programa - que articula acciones en favor del empoderamiento y la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres para abordar la violencia de género- es coherente como fundamento conceptual. No obstante, plantea retos para su concreción y su traducción en un marco de resultados articulado.

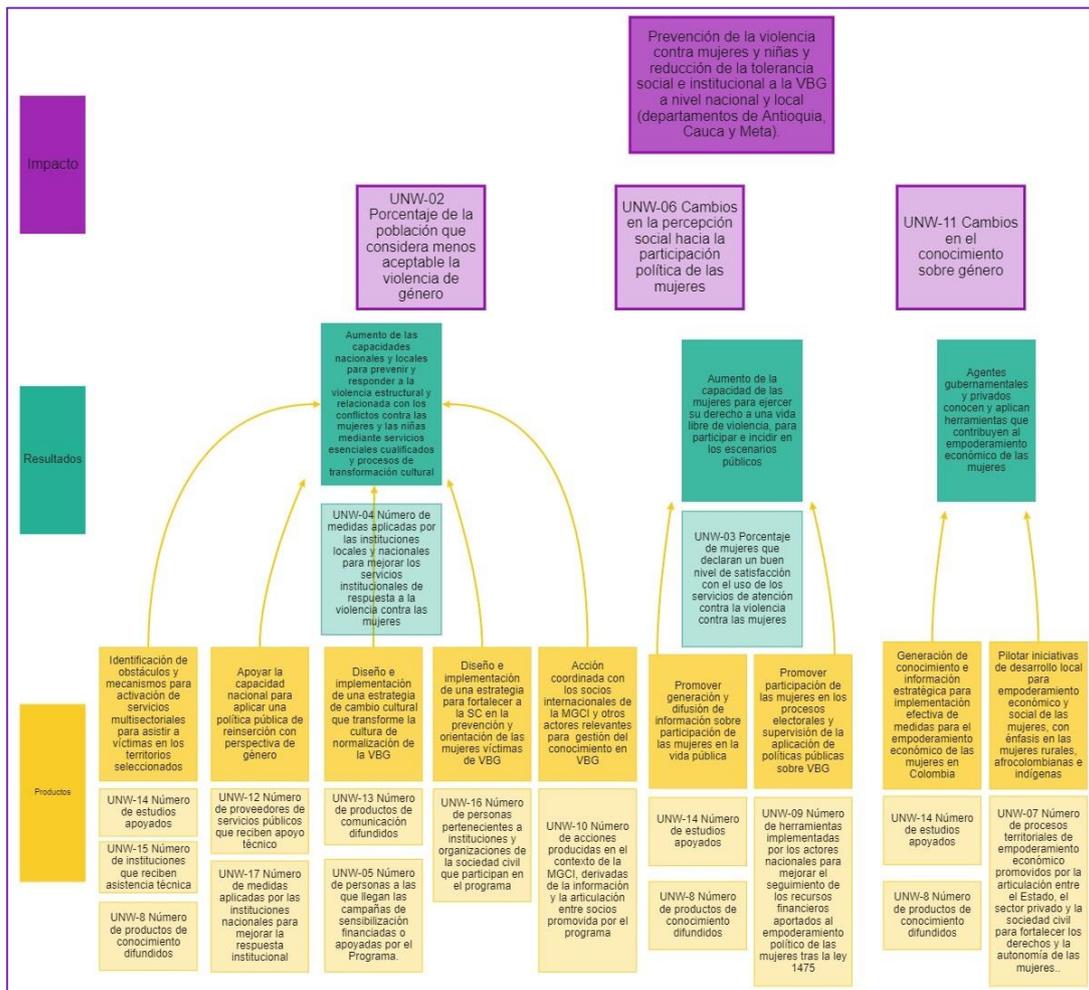
[Recomendaciones] No haber trabajado tanto por componentes. Que hubiera sido más integral todavía. De trabajar los 3 componentes en su integralidad, hacemos acciones de empoderamiento económico, pero no lo hilamos con violencia. Podíamos haber hilado más, más integralidad del programa, en su implementación sigue siendo en paralelo, el diseño está genial.

Staff ONU Mujeres

Si bien la Teoría de Cambio incorpora la acción y resultados esperados en las tres áreas correspondientes a las autonomías identificadas como las dimensiones en que se pueden agrupar los derechos de las mujeres para alcanzar su empoderamiento, ellos se siguen concibiendo como resultados y componentes paralelos que no se articulan entre sí.

De esta forma, el programa contribuye al avance de la agenda de igualdad de género que considera estas tres dimensiones y que apunta, como lo plantea el Plan de Acción de Beijing, a eliminar la discriminación contra las mujeres y las niñas en todas las áreas de la vida social. No obstante, al no estar articulados los tres componentes, no se observa con claridad cómo contribuyen los outcomes vinculados a participación política y a empoderamiento económico al objetivo de impacto de reducción de la tolerancia social a la violencia. No se encuentra un factor que haga confluír los tres outcomes en función del objetivo de impacto, como, por ejemplo, una misma población destinataria del programa (mujeres víctimas de violencia, servicios públicos fortalecidos en las tres dimensiones).

Gráfico 5. Marco de Resultados del Programa, Fase II.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos del Programa

En el caso del outcome de participación política, su formulación es muy amplia y enfatiza tanto el aumento de la participación de las mujeres en procesos electorales como la promoción y seguimiento de la aplicación de políticas públicas en violencia contra las mujeres. El camino hacia la paridad requiere una agenda estratégica compleja y no asegura necesariamente un avance en políticas de eliminación de la VCM, como se ha mostrado en diversos países de la región. Del mismo modo, el outcome de empoderamiento económico apunta a la creación de condiciones que permitan un contexto más favorable para la autonomía económica de las mujeres, lo que, además de constituir un proceso de largo plazo, no asegura tampoco en forma directa que el riesgo de mayor exposición a la violencia de género en mujeres dependientes económicamente se mitigue en el marco del programa.

Por otra parte, desde la perspectiva de la formulación de outcomes y outputs, se advierte un predominio de procesos por sobre resultados definidos de transformaciones esperadas, lo que si se encuentra en el objetivo de impacto. Los indicadores de impacto son claros y cuentan con un sólido sistema de recolección de información para su seguimiento (línea de base, seguimiento y evaluación al finalizar el programa), información que en sí misma es también una contribución para visibilizar la violencia contra las mujeres en la sociedad y la normalización cultural que la acompaña.

Los indicadores de outputs son muy limitados para mostrar el aporte de las iniciativas desarrolladas para lograr sus outcomes y transformaciones esperadas ya que centran la mayoría de ellos en la cantidad de actividades realizadas por el programa o la cobertura de sus actividades³². En este sentido, se observa una pérdida de oportunidad en este diseño para dar cuenta de los aprendizajes y buenas prácticas que el programa ha logrado gatillar, especialmente a nivel territorial.

Hallazgo 5. El programa identifica con claridad sus estrategias de intervención, que están en línea con las capacidades y mandato de ONU Mujeres, lo que ha facilitado el logro de resultados

Junto a su marco de resultados (insumos, productos, resultados, objetivo estratégico), el diseño del programa consideró tres estrategias de intervención para llevar a cabo las actividades y que se espera que operen en forma transversal:

- a. Fortalecimiento de capacidades del sector público para cumplir con sus compromisos de debida diligencia y garantía de derechos, y de las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar su papel de denuncia, propuesta y control ciudadano de la política pública.
- b. Comunicación para la transformación social, entendida como esencial para generar transformaciones culturales hacia una sociedad más igualitaria e incluyente. Así, la comunicación que busca romper con los estereotipos de género, imaginarios y conductas sexistas se torna un canal estratégico de gran alcance para acelerar el avance hacia la igualdad de género³³.
- c. Generación de conocimiento para ofrecer datos, información y análisis que funden y mejoren políticas públicas.

Estas tres estrategias de intervención son parte clave de las formas como ONU Mujeres trabaja en los países para aportar a disminuir las desigualdades de género. Ello se traduce en que cuenta con una experticia para implementar las acciones planificadas y para canalizar las respuestas a las necesidades y demandas de las organizaciones aliadas de un modo viable y sostenible, experticia reconocida y valorada por los actores involucrados y que ordena los cambios realmente alcanzados en el marco de la acción del programa.

³² Las excepciones las constituyen los indicadores UNW7, 10 y 17 que, aunque están expresados en número de iniciativas buscan recoger dinámicas y acciones gatilladas por el programa y no sólo medir la gestión propia.

³³ En: <https://colombia.unwomen.org/es/socios/sector-privado/comunicacion-para-la-igualdad>

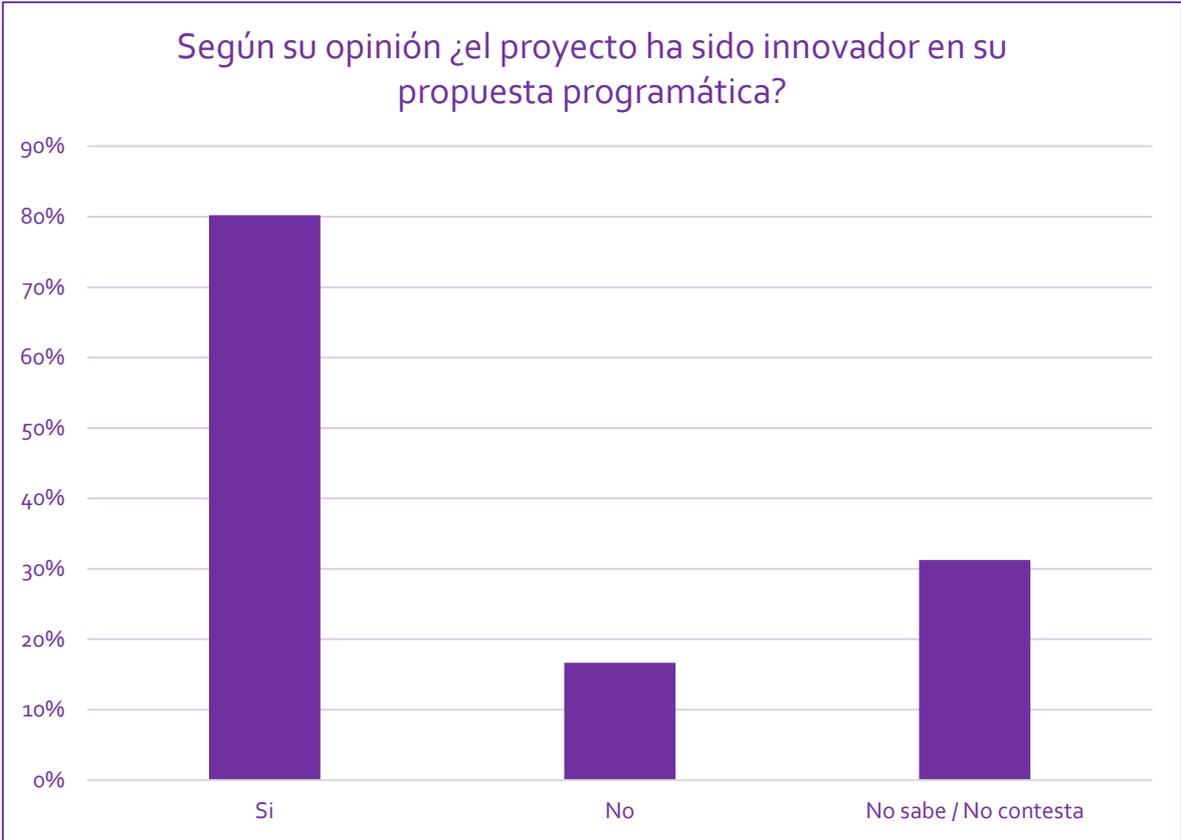
Hallazgo 6. ONU Mujeres incorporó innovaciones en la relación con actores y herramientas de comunicación en la implementación del programa, que le han abierto nuevas oportunidades de colaboración

En el marco del programa, ONU Mujeres identificó las narrativas publicitarias como un campo relevante de reproducción de los estereotipos de género y se propuso generar acciones de articulación con la industria de la publicidad y el mercadeo aliándose con la Comisión Nacional de Autorregulación Publicitaria –CONARP–, para promover la comunicación no sexista a través de conferencias, conversatorios, y espacios de networking para la reflexión en torno a esta poderosa herramienta para la transformación cultural hacia la igualdad. Ello significó abrir los vínculos hacia el sector privado y en particular con la industria publicitaria, con la cual no se habían desarrollado acciones anteriormente. Esta alianza -como se verá más adelante- se ha traducido en una importante apertura e interés por incorporar el enfoque de género en el quehacer de este sector.

Del mismo modo, el programa también impulsó a ONU Mujeres a identificar la oportunidad de llegar con un mensaje transformador a una audiencia juvenil a través de nuevas tecnologías como son los videos juegos, así como facilitar el acceso de mujeres víctimas de violencia a la atención a través de una aplicación desarrollada por una organización de mujeres o incorporar en eventos masivos la atención por eventuales casos de violencia contra las mujeres. En opinión de algunas y algunos de sus equipos, el Programa les permitió “salir de la zona de confort” desde donde la institución llevaba a cabo tradicionalmente su cooperación al país.

Las personas encuestadas manifiestan en forma muy mayoritaria su acuerdo con que el programa es innovador en su propuesta para enfrentar la violencia contra las mujeres:

Gráfico 6. Opinión sobre carácter innovador del Programa



Fuente: Cuestionario realizado para la evaluación

No obstante, las opiniones están más divididas al observarlas en relación con el sector en el cual participan, siendo las personas del sector privado y que trabajan en forma independiente, las más críticas. No obstante, es necesario advertir que el número de personas encuestadas que declaran pertenecer al sector privado es muy pequeño por lo que no puede interpretarse como una mirada que pudiera ser compartida por este actor.

Gráfico 7 Opinión sobre carácter innovador del Programa según actor



Fuente: Cuestionario realizado para la evaluación

Hallazgo 7. El programa ha sido impulsado desde el mandato de fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales de Adelanto de la Mujer propio de ONU Mujeres y desde allí se ha expandido hacia el vínculo con otros actores públicos para lograr el trabajo intersectorial que el enfoque integral implica.

El enfoque integrado del Programa para enfrentar la violencia contra las mujeres supone una acción en la que se articulan y convergen diversos actores, públicos, partidos políticos, academia, sociedad civil y sector privado, a nivel nacional y territorial.

En este contexto, ONU Mujeres ha buscado mantener y fortalecer su vínculo prioritario con el mecanismo de género existente a nivel nacional (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, CPEM) y también a nivel departamental y municipal en cada uno de los territorios. Dada la debilidad de estas instituciones³⁴, el vínculo se basa en el fortalecimiento de las instituciones locales y nacionales para mejorar la prevención y atención de las víctimas / sobrevivientes de la VCM. Para garantizar la apropiación y sostenibilidad de la estrategia, las actividades se implementan en coordinación y complementariedad con las acciones del Estado, por lo que la CPEM y las Secretarías de la Mujer departamentales y municipales son consultadas e informadas periódicamente sobre las intervenciones del programa.

ONU Mujeres ha ido ampliando también sus alianzas con otras entidades públicas, como las vinculadas al sector justicia (Ministerio Público, Instituto Médico Legal, Registraduría Nacional del Estado Civil) para desarrollar procesos de fortalecimiento institucional para mejorar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia o para su mayor participación política. Estas alianzas están centradas en la implementación de iniciativas específicas en el marco del programa. A nivel territorial, el programa desarrolla acciones con los gobiernos regionales de los departamentos de Antioquia, Cauca y Meta y con los municipios priorizados, donde trabaja con diversas instituciones, además de las secretarías de la mujer (hospitales, secretarías de salud, secretarías de la mujer, la Fiscalía General de la Nación, ICBF, etc.). Varias de las secretarías municipales de la mujer entrevistadas señalaron la relación cercana y de acompañamiento que han creado con la oficina local de

³⁴ Bernal, J. y Huertas, A.C. (2020), Diagnóstico y definición de problemáticas para la nueva política pública de equidad de género para las mujeres, Dirección de Desarrollo Social, Bogotá.
En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documentos/Diagn%C3%B3stico%20PP%20Equidad%20Mujer.pdf>

ONU Mujeres, indicando que ese vínculo ha sido clave para adquirir mayor presencia en la gestión de los gobiernos departamental o municipal.

Por otra parte, tradicionalmente, ONU Mujeres ha establecido fuertes lazos con organizaciones de la sociedad civil, particularmente de mujeres y feministas, desde que se instalara en el país como UNIFEM. En el caso del programa, ha buscado asociarse con organizaciones de la sociedad civil locales como un mecanismo para garantizar la participación de las comunidades locales en la elaboración de soluciones y experiencias personalizadas que respondan y satisfagan adecuadamente las necesidades de la comunidad. Del mismo modo, ha apoyado la creación de articulaciones y plataformas (como EICOS en Meta) para una mayor incidencia en el desarrollo y control de las políticas locales para la igualdad de género.

No obstante esa amplia trayectoria, las alianzas con organizaciones de la sociedad civil en el programa se operacionalizan de diverso modo: algunas son financiadas en sus propuestas a través de la modalidad de PCA³⁵ que busca apoyar iniciativas diseñadas por las organizaciones (como la Colectiva Justicia Mujer, la Red Nacional de Mujeres, el Consejo Regional Indígena del Cauca), que en ocasiones se renuevan por más de un período y que les permite mantener su autonomía en el diseño y la implementación; en otros casos, se apoyan actividades más específicas; y en otros, participan como destinatarias de actividades implementadas por ONU Mujeres u otras instituciones.

Por otra parte, ONU Mujeres ha ejercido el Secretariado de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI), creada en julio de 2008, con el propósito que las diferentes agencias de cooperación internacional presentes en Colombia e interesadas en contribuir al avance de los Derechos Humanos de las Mujeres en el país, desarrollen procesos de armonización y coordinación de la cooperación en materia de equidad de género y derechos de las mujeres orientados por los marcos internacionales de derechos humanos, los acuerdos multilaterales y los establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus ODS³⁶.

Actualmente, la Mesa está integrada por 46 agencias de cooperación internacional, agencias del Sistema de Naciones Unidas, y ONG Internacionales y cuenta con Grupos de Tareas para la discusión y desarrollo de acciones específicas conjuntas. En el período que va entre 2013 a 2015, USAID ejerció la presidencia de la Mesa, lo que significó un importante acercamiento entre esta entidad y ONU Mujeres, el que fue fundamental para el origen y aprobación del Programa SVCM.

En el marco del Programa, este espacio de articulación de la cooperación internacional fue relevante para el desarrollo de acciones de promoción de la participación política de las mujeres y el avance hacia la paridad en el país en el año 2018. No obstante, los reportes sucesivos no dan cuenta de resultados dinamizadores de los compromisos del Programa.

Finalmente, el mandato de coordinación de ONU Mujeres como “función adicional de dirigir, coordinar y promover la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas respecto de su labor relativa a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer”³⁷ en el país, no aparece expresado con claridad en este programa. Ello puede deberse al marco específico de resultados acordado con el donante, que implica un conjunto de productos comprometidos a lograr por la organización. De todas formas, ONU Mujeres incorporó en el marco del programa algunas actividades con agencias, además de la participación de varias de ellas en la Mesa de Género de la Cooperación Internacional ya descrita. Dentro de estas actividades se encuentran la escuela itinerante de formación política para mujeres con PNUD, la implementación del proyecto “ATENEA – Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres” con el PNUD³⁸.

³⁵ Acuerdos de Cooperación para Proyectos (por sus siglas en inglés Project Cooperation Agreement)

³⁶ <https://www.mesadegenerocolombia.org/quienes-somos>

³⁷ <https://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/coordinacion-interagencial>

³⁸ El proyecto Atenea es una iniciativa desarrollada por el Área de Género del PNUD Regional, ONU Mujeres e IDEA Internacional con el fin de impulsar una herramienta orientada a dinamizar y acelerar los progresos en el acceso y ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria. Se está implementando en 19 países de América Latina y el Caribe. ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional (2019), ATENEA: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Colombia: la hora de la paridad,

Hallazgo 8. El enfoque de interseccionalidad no es transversal a todo el diseño del programa, sin embargo, se incluyen actividades relevantes dirigidas a enfrentar la violencia de género contra las mujeres indígenas, herramientas de comunicación especialmente dirigidas a adolescentes y jóvenes y una prioridad en algunos municipios rurales que permiten brindar mejor atención a mujeres de estos territorios frecuentemente con menores recursos.

El diseño del programa no aplica un enfoque de interseccionalidad en forma sistemática en sus diferentes componentes o outcomes, como periódicamente lo recomienda el Comité CEDAW en sus recomendaciones a los países³⁹ o como se establece en la Agenda 2030 bajo el concepto de “no dejar a nadie atrás”. De hecho, en forma explícita sólo aparece en el producto vinculado al outcome de empoderamiento económico, “pilotar iniciativas de desarrollo local para el empoderamiento económico y social de las con énfasis en las mujeres rurales, afrocolombianas e indígenas.

El programa llevó a cabo actividades dirigidas a grupos específicos, como la elaboración de una ruta de atención para mujeres indígenas desarrollada por una organización de mujeres indígenas en el departamento del Cauca, el video juego Tsiunas, herramienta educativa de prevención de la violencia de género para jóvenes entre los 12 y 19 años, desarrollada por la Universidad del Cauca, el apoyo a la estrategia de empoderamiento de las mujeres rurales y el fortalecimiento de capacidades de las secretarías de la mujer de municipios rurales que debe traducirse en mejorar la atención a las mujeres de esos territorios.

No obstante, no se aprecia una inclusión explícita de este enfoque y de manera sistemática en la mayor parte de sus productos. En ese sentido, se observa una oportunidad de mejora respecto de la desagregación de información según algunas variables que los enfoques interseccionales han mostrado como más influyentes en la profundización de la desigualdad, así como algunos indicadores específicos respecto de un enfoque intercultural, ruralidad y edad.

3.2. Eficacia

Hallazgo 9. Los indicadores de outcomes muestran avances significativos al final del período, lo que se refuerza con la percepción de los actores consultados respecto de la contribución del programa para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres.

Un aspecto destacado del Programa es que se levantaron líneas de base a nivel de los indicadores de outcomes y se consideraron recursos para medir su evolución en 3 períodos distintos (2015, 2018 y 2021). Estas líneas de base se construyeron a partir de un estudio sobre la tolerancia social e institucional a la violencia de género, medidas en cada uno de los territorios donde el Programa intervino y sobre la percepción de la atención a víctimas en cada uno de los municipios .

En este contexto, la última medición realizada en 2021 da cuenta de importantes reducciones de la tolerancia social que naturalizan la violencia contra la mujer:

³⁹ Ver, por ejemplo, el motivo de preocupación que expresan las observaciones al noveno informe periódico de Colombia de 2019 respecto de que los grupos de mujeres más vulnerables, en particular las mujeres afrocolombianas, indígenas, rurales, lesbianas, bisexuales y transgénero, y las mujeres con discapacidad, siguen sufriendo graves violaciones de sus derechos sin que puedan recurrir a la protección del Estado o a la justicia en busca de amparo. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2019), Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, Nueva York.

Cuadro 2. Tolerancia social a la Violencia, por afirmación, sexo y año

Afirmación	Sexo	2010	2015	2021	
Las mujeres que siguen con sus parejas después de ser golpeadas, es porque les gusta	Mujeres	45%	45%	22%	▼
	Hombres	46%	45%	28%	▼
	Total	49%	45%	25%	▼
Las mujeres que se meten con hombres violentos no se deben quejar de que las golpeen	Mujeres	28%	22%	6%	▼
	Hombres	29%	26%	12%	▼
	Total	29%	24%	9%	▼
Las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen a que las violen	Mujeres	58%	37%	13%	▼
	Hombres	59%	37%	17%	▼
	Total	59%	37%	14%	▼
Si una mujer no se resiste realmente no se puede decir que fue violación	Mujeres	24%	11%	10%	▼
	Hombres	30%	14%	11%	▼
	Total	27%	12%	11%	▼
Cuando los hombres están bravos es mejor no provocarlos	Mujeres	75%	65%	41%	▼
	Hombres	78%	67%	40%	▼
	Total	76%	66%	41%	▼
Los hombres son el jefe o la cabeza del hogar	Mujeres	42%	29%	14%	▼
	Hombres	49%	34%	22%	▼
	Total	45%	31%	18%	▼
Es normal que los hombres no dejen salir sola a su pareja	Mujeres	25%	26%	6%	▼
	Hombres	31%	26%	12%	▼
	Total	27%	26%	9%	▼
Los hombres de verdad son capaces de controlar a sus mujeres	Mujeres	19%	19%	8%	▼
	Hombres	32%	18%	14%	▼
	Total	25%	18%	10%	▼
Una buena esposa obedece a su esposo, aunque no esté de acuerdo con él	Mujeres	27%	17%	5%	▼
	Hombres	36%	21%	12%	▼
	Total	31%	19%	8%	▼
¿Usted ha visto o escuchado alguna campaña publicitaria sobre violencia contra las mujeres en el último año?	Mujeres	76%	63%	71%	▲
	Hombres	71%	59%	71%	▲
	Total	74%	61%	71%	▲
¿Usted ha participado en alguna charla o taller sobre violencia contra las mujeres en el último año?	Mujeres	20%	16%	25%	▲
	Hombres	12%	13%	16%	▲
	Total	16%	14%	21%	▲

Fuente: CPEM, ONU Mujeres (2021), Tercera medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las Violencias Contra las Mujeres (VCM)

El estudio da cuenta de una baja sostenida y relevante en los últimos 10 años de las personas a apoyar estereotipos de género e imaginarios machistas. Particularmente, las mujeres han cambiado más sustancialmente que los hombres, a pesar de que ambos han escuchado masivamente campañas sobre la violencia contra las mujeres (71%) o han aumentado su participación en charlas o talleres. Ello coincide con una amplia presencia y movilización de movimientos de mujeres en el país, en la región y en el mundo que se han manifestado contra la violencia de género.

En lo que respecta a la tolerancia institucional, es decir la vigencia de los imaginarios machistas en funcionarios y funcionarias públicas que participan en la prevención y atención de casos de violencia contra las mujeres, se observa también una baja significativa. Como en el caso anterior, no es posible atribuir estos cambios a la acción del programa ya que no se sabe si las y los funcionarios consultados participaron de alguna de las actividades.

De todas formas, es interesante observar que un porcentaje más alto que la población (84%) reconoce haber visto campañas contra la violencia de género y que más de la mitad (51,6%) haya participado en algún taller o charla sobre violencia contra las mujeres en el último año, lo que da cuenta de una alta cobertura de actividades de sensibilización en el sector público, especialmente en el sector justicia y organismos de control.

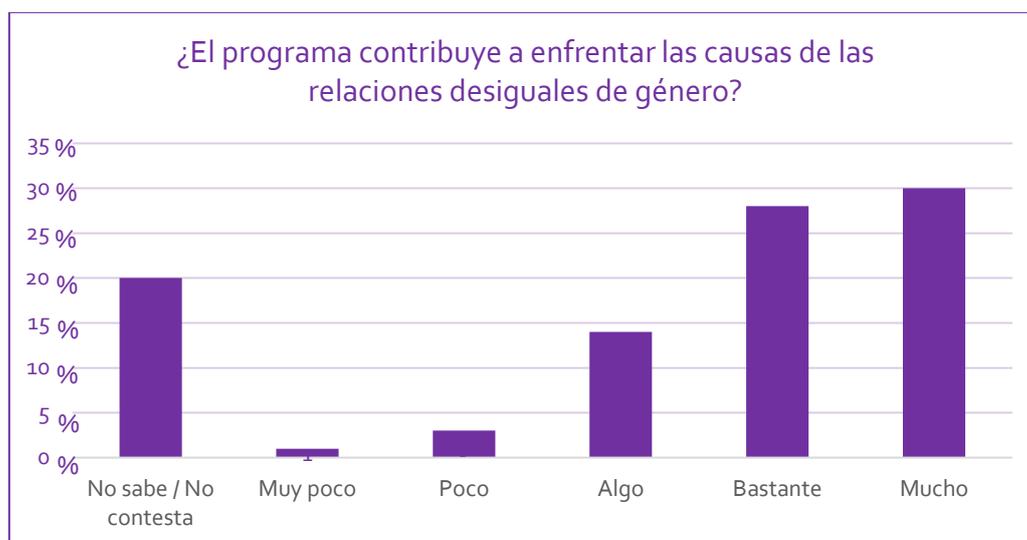
Cuadro 3. Tolerancia social institucional a la violencia contra las mujeres, por pregunta, sector y año

Afirmación o pregunta	Categoría de institución	2010	2015	2021	
El papel más importante de las mujeres es cuidar la casa y cocinar para su familia	Educación	NA	NA	7,40%	
	Justicia y protección	NA	NA	6,30%	
	Organismos de control	NA	NA	7,70%	
	Salud	NA	NA	10,30%	
	Total	NA	NA	7,40%	
Cuando un hombre está bravo es mejor no provocarlo	Educación	48%	40%	26,70%	▼
	Justicia y protección	55%	34%	27,70%	▼
	Organismos de control	66%	31%	28,50%	▼
	Salud	47%	44%	34,40%	▼
	Total	48%	41%	28,80%	▼
Se justifica pegarle a una mujer cuando ha sido infiel	Educación	NA	NA	0,00%	▼
	Justicia y protección	NA	NA	0,00%	→
	Organismos de control	NA	NA	0,80%	▼
	Salud	NA	NA	0,50%	▼
	Total	NA	NA	0,30%	▼
Las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen a que las violen	Educación	20%	24%	9,20%	▼
	Justicia y protección	23%	3%	8,30%	↑
	Organismos de control	26%	2%	5,40%	↑
	Salud	25%	20%	9,70%	▼
	Total	21%	23%	8,30%	▼
Me gustan las personas que usan uniformes y armas	Educación	NA	NA	1,90%	
	Justicia y protección	NA	NA	8,30%	
	Organismos de control	NA	NA	6,20%	
	Salud	NA	NA	4,10%	
	Total	NA	NA	5,90%	
Los borrachos no saben lo que hacen por eso violan a las mujeres	Educación	NA	1%	0,50%	▼
	Justicia y protección	NA	0%	0,80%	↑
	Organismos de control	NA	0%	0,00%	→
	Salud	NA	3%	1%	▼
	Total		2%	0,70%	▼

Fuente: CPEM, ONU Mujeres (2021), Tercera medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las Violencias Contra las Mujeres (VCM)

En este marco, y considerando que los estereotipos machistas están a la base de la violencia contra las mujeres, las personas encuestadas en el marco de la evaluación señalan en su gran mayoría que el programa ha constituido un aporte para enfrentar la violencia de género:

Gráfico 8 Opinión encuestados contribución del programa a enfrentar causas de las relaciones desiguales de género



Fuente: Cuestionario realizado para la evaluación

Como se verá en los siguientes hallazgos, el Programa ha generado una gran diversidad de acciones en el período analizado que contribuyen a lograr el objetivo estratégico esperado.

Hallazgo 10. El programa ha cumplido las metas de la mayoría de los indicadores de productos, y son los referidos a empoderamiento económico y acciones de la Mesa de Género de Cooperación Internacionales los más alejados de dicho cumplimiento.

Según lo informado por el Programa en sus reportes anuales hasta el 2020, el Programa logró alcanzar la mayor parte de los resultados esperados de sus indicadores de producto:

Cuadro 4. Cumplimiento de metas de indicadores de productos al 2020

Indicador Productos	Línea de Base	Total proyecto real	Meta total proyecto	Cumplimiento de Meta
UNW-05 Número de personas alcanzadas por las campañas de sensibilización financiadas o apoyadas por el programa.	403	52.035	51.500	Sí
UNW-07 Número de procesos territoriales de empoderamiento económico promovidos por la articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para fortalecer los derechos y la autonomía de las mujeres.	0	3	8	No
UNW-08 Número de productos de conocimiento difundidos		6	10	No
UNW-09 Número de herramientas implementadas por los actores nacionales para mejorar el monitoreo de los recursos financieros otorgados al empoderamiento político de las mujeres a partir de la ley 1475	0	8	8	Sí
UNW-10 Número de acciones producidas en el contexto de la MGCI, derivadas de la información y la articulación entre socios promovida por el programa.	0	4	8	No
UNW-12 Número de proveedores de servicios públicos que reciben apoyo técnico	0	2328	992	Sí
UNW-13 Número de productos de comunicación divulgados	0	59	58	Sí
UNW-14 Número de estudios apoyados	0	3	2	Sí
UNW-15 Número de instituciones que reciben asistencia técnica	0	7	3	Sí

UNW-16 Número de personas pertenecientes a instituciones y organizaciones de la sociedad civil que participan en el programa	0	10105	5250	Sí
--	---	-------	------	----

Fuente: Reportes anuales del Programa

En este marco, llama positivamente la atención la mayor cobertura alcanzada en las actividades (UNW5, 12, 15 y 16), lo que se vincula con el importante despliegue de acciones realizadas en el período de ejecución del programa en cada uno de los territorios. En todo caso, como ya se señaló, los indicadores de productos no dan cuenta de los cambios que estos productos puedan haber aportado en los diversos territorios, sino apuntan a dar cuenta que el programa fue capaz de llevar adelante su planificación según lo comprometido.

Hallazgo 11. El programa ha contribuido a dotar de mejores herramientas a diferentes instituciones, a nivel nacional y en cada uno de los territorios priorizados, aunque ello no se percibe por los actores como un mejoramiento de la ruta de atención a mujeres víctimas de violencia de género en su conjunto.

El programa logra incluir un movimiento como es la ruta. Eso es interesante porque permitió combinar experticia en temas de prevención, no solo prevención en urbana, sino también en espacios con conflicto armado, organizaciones que tienen en distintos espacios Urbano y Rural.
Organización de mujeres, Antioquia

Hay un tema muy complejo frente a definición de competencias institucionales, que hay delgada línea de lo que uno tiene que hacer y el otro, pasa que se pelotean los casos, en ese tirar y soltar casos ha generado revictimización de las mujeres, por supuesto es un obstáculo. En esa mesa técnica o armonización de diferencias nos ha llevado a minimizar, igual hay muchísimo que hacer, pero estas herramientas que genera ONU nos han ayudado bastante, nos requiere continuar.
Institucionalidad municipal, Cauca

Tal como se propone en el diseño del programa, uno de los resultados esperados es mejorar la calidad de la atención que brindan los servicios públicos a las mujeres cuando viven situaciones de violencia de género. En ese sentido, según la información que dispone el programa respecto del cumplimiento de indicadores, durante el período de ejecución se implementaron 7 de 10 nuevas medidas previstas desarrolladas con el apoyo del programa⁴⁰.

El proceso de adopción de estas nuevas herramientas incluyó asistencia técnica para levantar un diagnóstico sobre los problemas y cuellos de botella de la atención, el diseño de nuevas herramientas y la capacitación y difusión para su adopción en gran parte de los casos.

Entre estas herramientas es relevante mencionar la evaluación y revisión del del Protocolo de Riesgo Femenicida con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLYCF) que favorecerá tanto tomar mejores decisiones respecto de medidas precautorias como apoyar el proceso de toma de conciencia de la propia víctima respecto de la gravedad de la situación que atraviesa, así como la mejora en el proceso investigativo de feminicidio y violencia sexual con la Fiscalía General de la Nación. Junto con ello, se valora también el desarrollo de las pautas y rutas para la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual con el Instituto Colombiano de Bienestar Social (ICBF) que contribuye a la consolidación de una política integral de protección a niñas y adolescentes y orienta a la institución en procesos y protocolos para la prevención del feminicidio de niñas, adolescentes y mujeres. Forman parte también de este reconocimiento, la inclusión del enfoque de género en la justicia penal para el enjuiciamiento de delitos de violencia con el Ministerio de Justicia y el apoyo a la Procuraduría General de la Nación en la incorporación del enfoque de género en sus funciones y para el seguimiento al cumplimiento de la Ley 1761 /2015.

No obstante, la pertinencia de las herramientas desarrolladas para mejorar la gestión de instituciones no existe evidencia aún que muestre que dichos mejoramientos técnicos han generado un mejoramiento en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia de género durante el período del programa. De hecho, según el

⁴⁰ En 2018, se produce un cambio en la forma de medir el indicador UNW-04 Número de medidas implementadas por las instituciones locales y nacionales para mejorar los servicios institucionales de atención a la Violencia contra la Mujer, incorporando mayor precisión respecto de la conceptualización de "medidas".

estudio realizado en 2021 sobre la percepción respecto de la provisión de servicios para la atención de las víctimas de violencia contra la mujer en los departamentos Cauca, Meta y Antioquia, muestra que no existe un mejoramiento significativo entre las opiniones recogidas en la línea de base y al finalizar el programa:

Cuadro 5. Índice de percepción sobre la provisión institucional de servicios de atención a mujeres víctimas de VCM, a por Departamento

Departamento	2015	2018	2021
Cauca	0,61	0,56	0,62
Meta	0,59	0,57	0,62
Antioquia	-	-	0,76

Fuente: Isegorías (2021), Social tolerance to violence against women and perception about the provision of care services to victims of violence against women in the departments of Cauca, Meta and Antioquia

Según lo señalado en las entrevistas realizadas a diversos actores, se siguen presentando barreras importantes para una atención oportuna y de calidad a mujeres víctimas de violencia, que se relacionan con la formación en igualdad de género del personal para atender de forma respetuosa y sin revictimización, la disponibilidad de recursos humanos para atender los casos -particularmente a nivel de fiscalías y también de comisarías de familia-, la disponibilidad de recursos para una atención integral especialmente en municipios rurales y limitaciones para una adecuada articulación entre las instituciones que conforman las rutas de atención.

Hallazgo 12. El Programa ha promovido espacios relevantes de acompañamiento a mujeres que participan políticamente, quienes han fortalecido su compromiso con la agenda de la igualdad de género y su continuidad como lideresas en un contexto de baja representación de las mujeres como gobernadoras o alcaldesas.

Nos ha dado herramientas para organizarnos como mujeres, llegar a espacio que no se veían. Era escaso ver que mujeres participaran como dirigente de organización vecinal, con estos procesos logramos ver que mujeres vieran que debíamos estar en estos espacios. Así empezamos a fortalecer para que ellas llegaran a ese espacio. Lograr que muchas mujeres lleguen a concejos territoriales, que uno ve que son solo hombres.
Organización de mujeres, Meta

En las últimas elecciones, la elección de mujeres como gobernadoras o alcaldesas no ha avanzado sustancialmente y sigue estando bajo el promedio de América Latina, que alcanza un 15, 5% de mujeres como alcaldesas⁴¹.

Cuadro 6. Número y porcentaje de mujeres electas como gobernadoras y alcaldesas, 2015-2018

	2016-2019	2020-2023
Número de gobernadoras electas	5	2
Porcentaje de gobernadoras electas	16%	6%
Número de alcaldesas electas	134	132
Porcentaje de alcaldesas electas	12%	12%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y ONU Mujeres (2019)

En este contexto, el Programa ha trabajado junto a varios otros actores para, por un lado, eliminar barreras que limitan la participación de las mujeres en la política y su acceso a puestos de toma de decisiones, y, por otro, aportar al empoderamiento de mujeres conformando redes y espacios de articulación entre lideresas de diferentes partidos.

⁴¹ Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe (2021): <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>

De esta forma, un aporte significativo a la transparencia de los recursos públicos que reciben los partidos políticos y en especial al seguimiento del 15% que deben destinar a la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político (ley 1475/2011), lo constituyó la entrega del aplicativo “Cuentas Claras” al Consejo Nacional Electoral. Esta herramienta consiste en un instrumento instalado en el sitio web del Consejo en el cual los distintos tipos de usuarios y usuarias pueden ingresar informes de Gastos e Ingresos Anuales y realizar consultas avanzadas que les permitirán comparar información entre las organizaciones políticas de acuerdo con sus intereses.

En los últimos años, el Programa ha impulsado la visibilización y sanción de la violencia política, que constituye una de las barreras más relevantes para que las mujeres permanezcan en la actividad política. Es así como en colaboración con el Consejo Nacional Electoral, el programa elaboró la guía “Una ruta pedagógica institucional y preventiva en respuesta a la violencia de género contra las mujeres en la política”, la que fue compartida con las autoridades nacionales responsables de abordar la violencia política de género y proteger los derechos políticos de las mujeres, para asegurar una mayor coordinación entre estas entidades.

Junto con ello, ONU Mujeres publicó en conjunto con la Registraduría Nacional del Estado Civil un balance de las gobernadoras y alcaldesas electas para el periodo 2020 – 2023, que incluye los datos históricos de alcaldesas electas para los últimos cuatro periodos de gobierno de autoridades locales; los datos de las candidaturas y elecciones desagregados por sexo. Ello es un aporte para visibilizar la situación de participación de mujeres en cargos de representación como un primer paso para avanzar en su empoderamiento.

En el Congreso de Colombia se aprobó un nuevo Código Electoral, que incluyó un artículo que categoriza la violencia contra las mujeres en la política y define una vía de derivación específica para prevenir la violencia política de género⁴².

Por otra parte, y en conjunto con la Mesa de Género de la Cooperación Internacional, el Programa ha sido parte de la iniciativa “Más Mujeres, Más democracia” que ha impulsado el Ministerio del Interior desde el 2011 y desde la cual se promueve el liderazgo de las mujeres a través de espacios de encuentro y formación de las candidatas en las distintas elecciones y de sensibilización a las mujeres en general como votantes activas. Un hito significativo de estos procesos son las cumbres de mujeres electas, la última de las cuales se realizó el año 2019 y a la que asistieron más de 100 mujeres: 45 Alcaldesas, entre ellas las únicas dos de ciudades capitales, 44 concejales y 15 diputadas, todas ellas adscritas a diferentes partidos y movimientos políticos, provenientes de 70 municipios y 16 departamentos de Colombia. También ha participado en la formación en comunicación política para 52 mujeres candidatas a Consejos de Juventud provenientes de 43 municipios y 22 departamentos.

A nivel territorial, se promovieron las Mesas Interpartidarias en los departamentos priorizados que son espacios muy valorados por sus integrantes, en tanto intercambian ideas, conocimientos y se organizan para luchar en forma unitaria por los derechos de las mujeres.

Hallazgo 13. Siendo una de las dimensiones del enfoque integrado que orientó el diseño del programa, el componente de empoderamiento económico de las mujeres ha obtenido resultados aislados que no han logrado mostrar el desarrollo de una estrategia que pueda ir instalándose en los territorios.

El Programa se plantea como outcome para este componente el desarrollo por parte de agentes gubernamentales y del sector privado de iniciativas que disminuyan las barreras que limitan la autonomía económica de las mujeres y las brechas de género existentes en este campo. En este sentido, el Programa se inscribe dentro de la iniciativa global de ONU Mujeres y el Pacto Global de Nacionales que, desde 2008, ofrece un marco integral para el empoderamiento económico de las mujeres a través de siete principios para el Empoderamiento Económico de las Mujeres (WEPs por sus siglas en inglés) y una metodología de diagnóstico y acción que orientan a las empresas que deseen adherir en el camino de incorporar una perspectiva de igualdad en su quehacer. En Colombia, 26 empresas hacen parte de esta comunidad⁴³.

⁴² El Proyecto de Ley de Nuevo Código Electoral Colombiano fue aprobado por el Congreso en diciembre de 2020 y permanece bajo revisión de la Corte Constitucional, antes de la sanción presidencial.

⁴³ <https://colombia.unwomen.org/es/socios/sector-privado/principios-weps>

Por otra parte, el programa incluye también como un output el desarrollo de experiencias piloto a nivel territorial que, levantando información sobre las características propias de los sistemas productivos y económicos a nivel local, propongan oportunidades viables para la empleabilidad y desarrollo económico de las mujeres aplicando un enfoque de género y de derechos. Ello dio lugar al diseño de una ruta de trabajo territorial para impulsar procesos de empleabilidad en los departamentos de Cauca y Meta y Nariño, con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz que, en opinión de las personas consultadas, fue una experiencia exitosa particularmente en Cauca.

Por otra parte, y en la perspectiva de “no dejar a nadie atrás” y apoyar el empoderamiento económico de mujeres rurales, particularmente discriminadas en este aspecto, ONU Mujeres apoyó al DNP en la publicación de cifras oficiales sobre la mujer rural en Colombia y en la construcción de un Diagnóstico Socioeconómico de la Mujer Rural. Estas iniciativas se dieron como insumos para la Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Además, el Programa apoyó a la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que cuente con un documento con Lineamientos para la Política Pública Integral de la Mujer Rural.

Si bien se valora particularmente la experiencia de la ruta territorial del Cauca como un espacio que ha abierto oportunidades de desarrollo para mujeres, las personas entrevistadas manifiestan que este componente es el que ha tenido menos desarrollo en el conjunto del Programa y respecto del cual se observan menos logros⁴⁴. Aunque es relevante que la opción del programa haya sido definir estrategias más institucionales para la disminución de brechas de género en el mercado laboral y no haya propuesto el desarrollo de actividades económicas poco sostenibles o sin enfoque de derechos como ocurre con proyectos de cooperación relacionados con el apoyo a la generación de ingresos para mujeres a nivel local, los resultados alcanzados no aportan a fortalecer el enfoque integrador y de acción en las tres autonomías de las mujeres que se plantea el programa y no ha contado con el desarrollo conceptual y de agenda que sí han tenido los vinculados con el enfrentamiento de la violencia y el empoderamiento político.

Hallazgo 14. El programa ha contribuido a instalar la relevancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y particularmente de mujeres en la gestión pública.

Si hacemos un análisis del 2016 hacia atrás lo que tenemos hoy es mucho más visible. Hoy estamos en la agenda y lo estamos posicionando en el debate de control también, eso es muy importante también con la estrategia que establece ONU Mujeres con el programa superando la violencia contra las mujeres.
Institución integrante ruta de atención Meta

Los diferentes actores consultados, concuerdan que el programa ha desarrollado una línea de trabajo consistente de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para que desempeñe su rol ciudadano protagónico en la instalación de temas de género en la agenda pública, desarrollo de propuestas de políticas y control de la gestión y sus resultados en términos de garantía de ejercicio de los derechos de las mujeres. En términos de cobertura, el Programa superó la meta del indicador, contabilizando 12.018 personas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil que han participado en las actividades del programa, frente a las 5.250 planificadas⁴⁵.

⁴⁴ De hecho, el indicador UNW-07 Número de procesos territoriales de empoderamiento económico promovidos por la articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para fortalecer los derechos y la autonomía de las mujeres cuenta con 3 iniciativas desarrolladas de 8 comprometidas al cierre.

⁴⁵ Indicador UNW-16 Número de personas pertenecientes a instituciones y organizaciones de la sociedad civil que participan en el programa

Gráfico 9. Opinión sobre aporte del Programa a fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil



Fuente: Cuestionario realizado para la evaluación

En particular, destaca el apoyo a la conformación de diferentes espacios locales de veeduría para la aplicación de la ley 1257/2008, así como la formación y apoyo para su participación activa en los procesos de elaboración de los Planes Locales de desarrollo y los procesos de presupuestación asociados. A juicio de las personas entrevistadas en varios de los municipios priorizados, los procesos de transversalización de la perspectiva de género en la gestión local se han realizado gracias al compromiso de sus autoridades y a la participación crítica y activa de la sociedad civil⁴⁶.

Por otra parte, el Programa también ha apoyado -a través de PCA- propuestas innovadoras de organizaciones de mujeres con el objeto de que se masifiquen y formen parte de las acciones públicas en favor de la eliminación de la violencia de género y que significan, al mismo tiempo, fortalecer el posicionamiento de estas organizaciones como actor. Es el caso de la Red Nacional de Mujeres y el apoyo al mejoramiento y expansión de la app Ellas, que entrega información sobre los diferentes tipos de violencias de género y los pasos a seguir para denunciar, incluyendo la disposición de un botón de pánico para situaciones de riesgo y una sección de geolocalización con la que mujeres víctimas de violencia basada en género de 45 municipios en departamentos como Córdoba, Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Putumayo, podrán identificar rutas de atención locales.

También es ilustrativo de esta acción, el desarrollo del Modelo local "Más Justicia, Menos Barreras" para prevenir y atender las violencias contra las mujeres basadas en el género, desarrollado por la Colectiva Justicia Mujer de Medellín a partir de 2018. Dicho Modelo consiste en una herramienta de educación virtual y de consulta para fortalecer competencias de funcionarios públicos y sociedad civil para la atención humanizada, integral y de calidad con enfoque diferencial y de género e incidencia en escenarios de articulación encargados de promover el derecho de las mujeres a vivir libres de violencias⁴⁷. Dicha propuesta ya lleva tres cohortes de formación y ha sido replicado en otros municipios del departamento del Meta.

En este sentido, es valorable la decisión de ONU Mujeres de potenciar iniciativas creativas y autónomas que dan cuenta de la importancia de las organizaciones de mujeres en el impulso a la agenda de igualdad de género en los países, ya sea tanto por su papel de denuncia y visibilización de la discriminación, como en su capacidad de generar alternativas y propuestas para el avance en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

⁴⁶ Ver recopilación de experiencias desarrollada por Lizbeth Márquez Umaña, Producto No. 2 – Entregable Recopilación histórica / documental. Octubre 10 de 2019 – Versión ajustada.

⁴⁷ <https://colectivajusticiamujer.org/educacion/>

Hallazgo 15. La estrategia de fortalecimiento de capacidades de instituciones públicas se ha mostrado particularmente exitosa en los niveles locales

Uno de los logros, es la capacidad que dejan a los equipos, con procesos formativos entorno a feminicidios, por ejemplo, profesionales que hacen atención directa quedan capacitados en torno a instrumentos de feminicidios, y mesa técnica.

Institucionalidad municipal, Cauca.

Un aspecto clave del Programa ha sido su apuesta por el fortalecimiento de la institucionalidad pública de género como motor de las políticas que permitan avanzar en forma eficaz y sostenible en la eliminación de las violencias contra las mujeres.

De este modo, se reconoce como un éxito el aporte en la consolidación del rol de las Secretarías de la Mujer como entidad responsable de impulsar acciones holísticas y articuladas orientadas a generar coherencia e información actualizada sobre casos de VBG y seguimiento de los compromisos definidos en los espacios de coordinación local, en los casos de Antioquia, Cauca y Meta (y las correspondientes capitales departamentales, Medellín, Popayán y Villavicencio).

Junto con la oferta de espacios de formación en género, el Programa ha promovido con un acompañamiento técnico y cercano muy bien valorados por las contrapartes de las secretarías de la mujer departamentales y municipales, la incorporación de herramientas para la transversalización del enfoque de género en la elaboración de los Planes locales de Desarrollo y la incorporación de los presupuestos con enfoque de género. En alianza con el DNP, se logró incorporar el "Trazador presupuestal para la paz y la equidad de la mujer" en el PND 2018-2022, lo que ha fortalecido la inclusión de esta estrategia en instituciones nacionales y municipales. El Trazador de presupuesto de género es una herramienta que "identifica los proyectos que contribuyen al logro de la igualdad de las mujeres y su presupuesto; es decir, qué proyectos, desde la inclusión de la perspectiva de género, tienen como objetivo cerrar las brechas de género y proteger los derechos de las mujeres". La Alcaldía de Villavicencio en el departamento del Meta constituye el caso de éxito más reconocido y ha compartido su experiencia con otros municipios del departamento⁴⁸. Además de este municipio, el programa entregó asistencia técnica en esta materia a Mesetas, Acacias, Granada, Puerto López (Meta); Popayán (Cauca); y Medellín, Itagüí, Ituango y Briceño (Antioquia).

Cuadro 7. Aportes realizados al proceso de planificación y presupuestación con enfoque de género en territorios, 2020

Departamento/Municipios	Actores Involucrados	Resultados alcanzados
Meta: <ul style="list-style-type: none"> Villavicencio Puerto López Granada Mesetas Acacias 	Secretaría de la Mujer Secretarías Municipales de Planificación Consejos territoriales de planificación Consejos Municipales Organizaciones de Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Actores participaron en la redacción del primer documento del Plan de Desarrollo en Villavicencio Demandan inclusión de medidas que aborden el contexto de la COVID 19 desde la perspectiva de la política de cuidados. Revisión de 6 planes de desarrollo para identificar las medidas con perspectiva de género incluidas en los planes Recomendaciones específicas para incorporar trazador presupuestal con perspectiva de género.
Cauca: <ul style="list-style-type: none"> Popayán 	Alcaldía de Popayán Secretaría de la Mujer de Popayán Secretaría de la Mujer de Cauca	<ul style="list-style-type: none"> Los equipos de los planes de desarrollo municipales incorporan indicadores de género para hacer seguimiento del progreso de las agendas de las mujeres.

⁴⁸ De hecho, la Alcaldía de Villavicencio y su Secretaría de la Mujer han sido objeto de reconocimiento por sus políticas locales de igualdad de género; un ejemplo de ello es el primer premio que recibió a la mejor práctica local con enfoque de género en la Categoría "Transversalidad de género en las políticas públicas locales", otorgado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

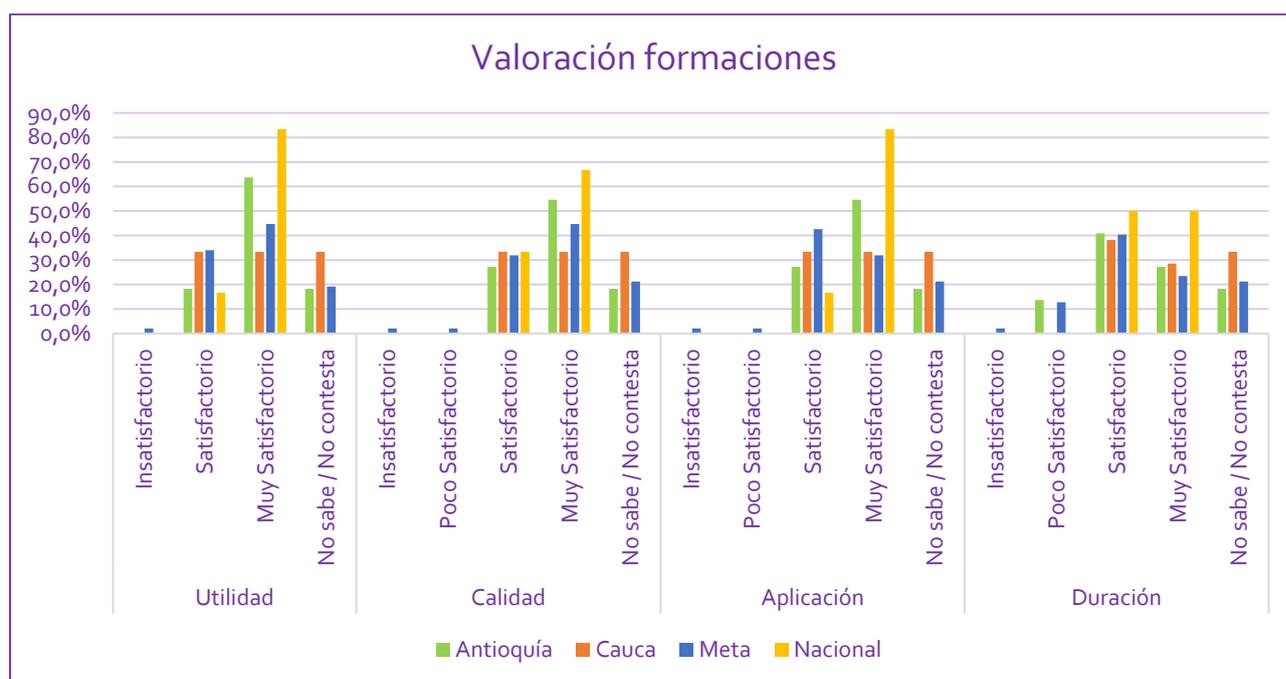
	Secretaría de Planificación La única integrante mujer de la Asamblea Departamental Organizaciones de mujeres	<ul style="list-style-type: none"> •Revisión de 4 planes de desarrollo para identificar las medidas con perspectiva de género incluidas en los planes. •Recomendaciones específicas para incorporar trazador presupuestal con perspectiva de género.
Antioquia: <ul style="list-style-type: none"> • Medellín • Itagüí • Briceño • Ituango 	Secretaría de la Mujer y de planificación de la Gobernación de Antioquia Secretaría de la Mujer y departamento de planificación de Medellín Sub-Secretaría de Género y Equipo de planificación Itagüí Autoridad de Género y equipo de planificación Briceño e Ituango Consejo Municipal de Medellín Consejo Municipal de Briceño e Ituango Organizaciones de Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> •Revisión de 4 planes de desarrollo para identificar las medidas con perspectiva de género incluidas en los planes. •Recomendaciones específicas para incorporar trazador presupuestal con perspectiva de género. •Incorporación del modelo "Más Justicia Menos Barreras" en los planes de desarrollo municipales con objetivos plurianuales para abordar la violencia contra las mujeres.

Fuente: Reportes mensuales del Programa

En relación con espacios de formación en enfoque de género para su incorporación en la gestión pública, el programa ha apoyado la ejecución del diplomado en "Violencia de género y feminicidio contra la mujer" para la formación permanente de fiscales y policías judiciales a cargo de la Alta Dirección de Estudios, en varias versiones. Esta acción permite un proceso de capacitación completo y continuo de los servidores públicos para brindar mejores servicios de enjuiciamiento relacionados con los casos de VCM, que ha sido bien evaluado por sus participantes.

En términos generales, se recoge una valoración positiva de los espacios formativos por parte de las personas pertenecientes a los diferentes sectores y territorios que respondieron la encuesta:

Gráfico 10. Valoración de las formaciones recibidas en el Programa según territorios



Fuente: Cuestionario realizados para la evaluación

Los actores reconocen especialmente la utilidad y la calidad de las experiencias formativas y en segundo lugar la posibilidad de aplicar los contenidos y su duración. En este sentido, en las entrevistas señalan, que tanto las asistencias técnicas como las capacitaciones recibidas son de corta duración y en muchos casos con contenidos técnicos de difícil entendimiento que limitan la capacidad de apropiación de los contenidos.

Un aspecto relevante para considerar es que se observa una importante inversión en esfuerzos de gestión, recursos financieros y técnicos en mejorar las capacidades de los servidores públicos que no rinden totalmente los frutos esperados respecto del fortalecimiento institucional debido a la alta rotación de funcionarios. De esta forma, para que la formación conduzca a resultados de transformación de políticas y programas se requiere un diseño que apunte a fortalecer competencias individuales junto a procesos de transformación institucionales, con alto compromiso de sus autoridades y con involucramiento de cambios esperados como parte del proceso formativo. Ello requiere revisar el número de personas por institución que participan de modo de contar con una masa crítica que pueda aplicar en los distintos aspectos del quehacer institucional los nuevos contenidos y que el proceso formativo sea concebido como parte de la planificación estratégica de la entidad en función de sus objetivos programáticos.

Hallazgo 16. El Programa desplegó una gran cantidad de iniciativas de comunicación para la transformación social, logrando incorporar una diversidad de emisores de mensajes en acciones innovadoras para cambiar los estereotipos de género. Intuitivamente, se reconoce un efecto positivo en los cambios de imaginarios que, de haber contado con una estrategia comunicacional construida explícitamente con líneas de acción y mecanismos de evaluación, podría facilitar su continuidad y réplica.

El Programa llevó a cabo durante la mayor parte de su implementación importantes acciones en el ámbito de las comunicaciones con el propósito de contribuir a la prevención de la VBG y a la igualdad entre hombres y mujeres, que llevaron a superar la meta prevista en torno al número de personas a las que se esperaba llegar de 51.500 personas a 57.732 al finalizar el programa⁴⁹ de en varios niveles:

- a. Actividades de comunicación masiva que se enfocaron en el posicionamiento la problemática de la VBG en Colombia en la agenda pública, implementadas a nivel nacional y en los territorios priorizados. Es el caso, por ejemplo, de la exposición itinerante sobre femicidios que se instaló en Bogotá y también se realizó en las capitales de los departamentos priorizados. Junto con ello, ONU Mujeres ha organizado múltiples actividades en conjunto con diversos actores con ocasión de la conmemoración del 25 de noviembre y el desarrollo de la Campaña Únete de aquí al 2030 para poner fin a la violencia contra las mujeres del Secretario General las Naciones Unidas que convoca todos los años con un llamado para emprender medidas mundiales que generen conciencia, impulsen esfuerzos de promoción y compartan conocimientos e innovaciones⁵⁰.
- b. Desarrollo de software que promueva una comprensión equitativa de los roles de género en la vida pública y privada para estudiantes de secundaria y primaria. Destaca aquí el videojuego "Tsiunas" desarrollado por la Universidad del Cauca y que permite trabajar desde temprana edad los procesos de reflexión y resignificación de roles de género que normalizan la Violencia contra la Mujer en el departamento del Cauca. Esta iniciativa ha logrado alianzas estratégicas con el sector educativo, lo que ha permitido avanzar en cobertura.
- c. Cooperación con socios y sectores no tradicionales para promover mensajes clave orientados a la igualdad de género en Colombia. Se destaca, en este sentido, la alianza con la Cumbre de Publicidad "+ Cartagena", en la cual se establecieron los premios "De igual a igual" para aquellas piezas publicitarias no sexistas que promovieran la transformación de los roles tradicionales de género y el

⁴⁹ Indicador UNW-05 Número de personas alcanzadas por las campañas de sensibilización financiadas o apoyadas por el programa, Informe de cumplimiento de indicadores SVCM, área de planificación y monitoreo ONU Mujeres, 2021.

⁵⁰ Para más detalle de esta Campaña en Colombia, ver: <https://colombia.unwomen.org/es/iniciativas/unete>

respeto a los derechos de las mujeres, que fueron convocando cada vez más agencias a presentarse⁵¹. Esta experiencia se fue expandiendo también hacia los anunciantes, de manera de cubrir todo el sector, para lo cual ONU Mujeres apoyó técnicamente la construcción de los contenidos y compromisos plasmados en la Guía para la adecuada representación de género en la comunicación comercial, una herramienta pedagógica y compromisoria que desde el 4 de febrero de 2020 pasó a ser utilizada por los 40 anunciantes afiliados a la Asociación Nacional de Anunciantes de Colombia (ANDA).

- d. En esta dirección, también destaca el asocio con aquellas organizaciones de hombres que promueven una masculinidad no hegemónica, no violenta y corresponsable. Durante el período, el Programa apoyó la constitución de la Mesa Nacional de Masculinidades por la Igualdad de Género, como la Mesa de Masculinidades que reúne a las universidades del Meta. Del mismo modo, favoreció el desarrollo de publicaciones, seminarios y encuentros sobre esta temática en los departamentos del Meta y Antioquia
- e. Trabajo directo con los medios para que incorporaran las problemáticas de la igualdad de género como parte de sus mensajes y temas de comunicación. Se convocó a editores de medios de comunicación a conformar consejos de redacción y a una mesa editorial para que cubrieran historias. En esa medida, ONU Mujeres vinculó a medios de comunicación con organizaciones de mujeres para que tuvieran fuentes para cubrir los problemas de la desigualdad de género y crearan sus espacios de comunicación al respecto.

El Programa no contó desde sus inicios con una estrategia comunicacional que estableciera una narrativa común, objetivos y formas de evaluación de sus efectos en la población, lo que no resta importancia a las numerosas actividades desarrolladas. En este sentido, dado el largo período de ejecución del programa, esta estrategia de intervención tan relevante para lograr transformaciones culturales hubiera ganado más en efectividad si hubiera contado desde el comienzo con un diseño estratégico que permitiera contribuir a instalar el enfoque integrador del programa, con criterios comunes y explícitos para la selección de iniciativas prioritarias a desarrollar y con herramientas y prácticas para evaluar los efectos transformadores de las acciones y campañas.

Hallazgo 17. Los actores vinculados a la ejecución del programa reconocen el aporte del Programa en la generación de evidencia e información sobre las brechas de género en el país y en los territorios priorizados, apoyando la consolidación de instancias de desarrollo y visibilización de estadísticas y el desarrollo de productos de conocimiento de calidad y oportunos para la toma de decisiones.

En el primer momento lo de la encuesta de violencia, para nosotras fue muy importante, poder contar cifras y que fue muy importante para proyectar y ver por dónde queremos trabajar. Eso nos vio porque quisimos trabajar ese modelo.

Institución ruta de atención, Cauca

El programa ha impulsado en forma persistente el desarrollo de conocimiento e información en el país en el entendido que ello sin duda aporta a la toma de decisiones en materia de avances hacia la igualdad de género: lo que no se contabiliza no se nombra, y sobre aquello que no se nombra, no se actúa⁵². La información permite guiar reformas legislativas y de política pública, asegurar la provisión adecuada de los servicios necesarios para responder a la demanda, monitorear las tendencias y progresos logrados en materia de violencia contra las mujeres y evaluar el impacto de las medidas que se adopten.

Esta estrategia de apoyo a la consolidación de las estadísticas de género en el país se ha traducido en la colaboración con el DANE a nivel nacional fortaleciendo el Sistema Integrado de Información sobre Violencia de Género (SIVIGE) a través de la definición de indicadores relacionados con las estadísticas de género y VBG en el país. Por otra parte, a nivel territorial se ha promovido la creación de los observatorios de asuntos de

⁵¹ De hecho, el 2016, primer año de implementación del premio, convocó a 6 campañas publicitarias, el 2017 a 35, el 2018 a 78 y el 2019, último año de realización, a 135.

⁵² Almeras, D., Calderón, C. (2012), Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres, Cuadernos de la Cepal 99, Santiago de Chile,

género en Cauca, Meta y Antioquia, los que reúnen y difunden información local sobre diversos indicadores, entre ellos de violencia de género, de los cuales están activos el de Cauca y Antioquia.

Por otra parte, el Programa también ha levantado información agregada sobre las brechas de género en el país que han constituido un aporte para el conjunto de la sociedad. Es el caso de los documentos “Brechas de género y desigualdad: de los objetivos de desarrollo del milenio a los objetivos de desarrollo sostenible”, elaborado con UNFPA y que destaca las brechas de género en el proceso de logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, enfocándose en la generación de conocimiento y recomendaciones de políticas para que las instituciones gubernamentales diseñen e implementen acciones concretas para superar la VBG como un mecanismo duradero para impulsar el desarrollo social del país.

El estudio sobre Tolerancia Social hacia la violencia contra la mujer que, si bien había realizado su primera versión antes del inicio del programa en 2010, en el curso del proyecto realizó tres mediciones (2014, que sirvió como línea de base, en 2017 y en 2021) y ha constituido un estudio poco común en la región para medir cambios en los imaginarios culturales sobre las relaciones de género. Esos estudios se han complementado con el de Percepción de la Calidad del Servicio a las Mujeres Víctimas de Violencia, los que en conjunto contribuyen además del seguimiento programático de los indicadores de resultados, como insumo para el diseño de planes de trabajo a nivel territorial, así como una herramienta para que los tomadores de decisiones de las entidades públicas avancen en la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia. violencia y el diseño de estrategias para la prevención de la VCM.

Hallazgo 18. La articulación y coordinación entre actores (intersectorial, entre instituciones públicas y sociedad civil, entre organizaciones de la sociedad civil, entre proyectos institucionales) sigue siendo un reto a pesar del reconocimiento de su importancia para responder a problemáticas multidimensionales y complejas como la violencia de género.

En general, la implementación de la agenda por la igualdad de género en los países -tributaria del Plan de Acción de Beijing- implica el compromiso colectivo de los diversos actores del desarrollo (el sector gubernamental, no gubernamental, la cooperación internacional y el Sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, la academia y el sector privado) por la transformación y la necesaria acción coordinada para avanzar en la garantía de los derechos humanos de la población. Esta visión es clave para llevar a cabo el abordaje incluyente que plantea el diseño del programa, así como las políticas públicas orientadas a la eliminación de la violencia contra las mujeres en tanto permite enfrentar las desigualdades de género multicausales y multidimensionales de manera integral.

De hecho, el Informe CEDAW de 2019 recomienda al Estado Parte que “refuerce el papel de coordinación de la implementación de la política pública de equidad de género que desempeña la Comisión Intersectorial, tanto a nivel regional como local”⁵³;

En este contexto, el Programa ha buscado apoyar la promoción y fortalecimiento de espacios de coordinación diversos a los cuales les ha faltado contar con una metodología específica de fortalecimiento de la articulación. De hecho, el propio concepto de “Ruta” que se incorpora en diferentes líneas de acción del programa y lleva consigo el trabajo articulado entre actores es polisémico y contiene diversos significados según quien lo aplique, lo que dificulta generar metas y estándares para que dicha articulación se traduzca en un mejoramiento de la atención. En una sistematización de las experiencias apoyadas por ONU Mujeres en el período 2016-2019 para fortalecer rutas de atención a mujeres víctimas de violencia en los territorios (departamentales y municipales) priorizados por la oficina en el marco de sus programas, se da cuenta de la diversidad de iniciativas que caben en este concepto⁵⁴.

Analíticamente, es posible diferenciar las siguientes instancias de coordinación de actores que han sido apoyadas por el Programa, algunas más institucionalizadas que otras que apuntan a dinamizar y efectivizar las

⁵³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2019), Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, Nueva York.

⁵⁴ Márquez Umaña, L. (2019). Producto No. 3 – Entregable 3.1 Perfil descriptivo Rutas de atención. Consultoría para sistematizar y analizar la acción de ONU Mujeres en la elaboración, ajuste y seguimiento de rutas de atención a mujeres víctimas de violencia en los territorios (departamentales y municipales) priorizados por la oficina en el marco de sus programas.

acciones en favor de la no violencia contra las mujeres, y observar los resultados que han obtenido en el marco del programa:

Tabla 7. Valoración de instancias de articulación y coordinación entre actores promovidas o apoyadas por el Programa

Instancia de coordinación	Descripción	Valoración del apoyo del programa
Institucionales	La mayoría respaldadas por la normativa vigente, se trata de Mesas Nacionales, Departamentales o Municipales de Erradicación de la violencia contra las mujeres. donde se coordinan las entidades públicas involucradas en políticas y programas para la enfrentar la VCM y que generalmente cuentan como secretaría técnica a los Mecanismos de Adelanto de la Mujer de los diferentes niveles territoriales	Se valora el apoyo del programa en términos del aporte a la convocatoria de estas instancias, al desarrollo de actividades conjuntas (formación y asistencia técnica, difusión de experiencias, entre otras) y a avanzar en una mayor efectividad de su gestión. No obstante, la dinamización de su quehacer está muy asociada a la presencia del programa y prevalecen resistencias y obstáculos al trabajo intersectorial.
Espacios de veeduría de organizaciones de la sociedad civil	Una veeduría ciudadana (Ley 850 del 2003), es un mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones comunitarias, que permite vigilar la gestión pública de autoridades y entidades estatales o privadas, o de organizaciones no gubernamentales, en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que total o parcialmente se empleen los recursos públicos	Los comités de veeduría son instancias relevantes de control social y de exigencia de rendición de cuentas que las participantes valoran especialmente por su capacidad de realizar control social de la implementación de leyes. Se reconoce el aporte del programa que ha desarrollado importantes acciones de formación y fortalecimiento de capacidades de las mujeres participantes en estas instancias y sus organizaciones, tanto respecto de la Ley 1257/2008, como respecto de la planificación con enfoque de género y presupuestos participativos. Ello ha favorecido la articulación entre ellas y su consideración por entidades públicas, especialmente las secretarías de la mujer, departamentales y municipales. Con apoyo del Programa, se formó en 2020 la primera Red Departamental de Veedurías Ciudadanas de mujeres por el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres del departamento del Meta que publican un primer reporte de implementación de la ley en el territorio; constituye una expresión de la capacidad de articulación de instancias locales.
Articulación de organizaciones de mujeres	Plataformas y espacios de intercambio, formación y construcción de agendas entre organizaciones de mujeres	A nivel territorial, las participantes reconocen como un hito la construcción de estos espacios (como la plataforma EICOS en el Meta, o las mesas interpartidarias) que han permanecido en el tiempo y que fortalecen su presencia y capacidad de incidencia en las políticas y agenda pública.
Mesa de género de la cooperación internacional	Promueve la coordinación entre agencias de cooperación en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, y que, tal como se señala en la Nota estratégica constituye un espacio donde ONU Mujeres ejerce su mandato de coordinación, en tanto secretaría ejecutiva de la instancia	Se valora especialmente las acciones desarrolladas en forma articulada para apoyar la participación política de las mujeres que permitieron visibilizar la discriminación de las mujeres en la política y el desarrollo de campañas masivas de empoderamiento de candidatas y de mujeres electas. Se valora particularmente la incidencia de este espacio en el programa cuando USAID tenía la presidencia

Entre participantes del programa	El programa se ejecuta a través de la participación de varios socios implementadores que desarrollan iniciativas innovadoras por varios períodos y en los mismos territorios, que, sin ser mandatorio, podrían coordinarse para hacer sinergias y enriquecer sus aportes.	Se recogieron pocos espacios de intercambio entre socios implementadores ofrecidos por el programa. Se observa una pérdida de oportunidad al respecto, al desaprovechar las posibilidades de integrar capacidades y propuestas que potenciarían la puesta en práctica de la integralidad del enfoque.
Entre participantes de diversos programas del ONU Mujeres	ONU Mujeres lleva a cabo diversos proyectos, de distinta magnitud y financiados por diversos donantes. No obstante, todos ellos son parte de la implementación de su Nota Estratégica y comparten su enfoque, en algunos casos equipos y contrapartes.	Una experiencia virtuosa en la vinculación de la ejecución de proyectos corporativos ha sido la articulación en los territorios del programa con el proyecto bandera "Ciudades Seguras". Ello ha permitido amplificar los resultados comprometidos en ambas iniciativas y facilitar la gestión de las coordinadoras territoriales, toda vez que se ha logrado identificar los procedimientos administrativos que den transparencia a esta coordinación para efectos de la rendición de cuentas a los diferentes donantes.
Entre participantes de proyectos de cooperación de USAID	USAID promueve como parte de su estrategia de cooperación, comunidades de aprendizaje entre los ejecutores de sus proyectos.	El programa ha participado de estas comunidades de aprendizaje y ha aportado a transversalizar el enfoque de género en otros proyectos, así como ha identificado sinergias con iniciativas en los territorios que favorezcan las autonomías de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia

Hallazgo 19. El programa ha visibilizado las características propias con que las mujeres indígenas viven la violencia de género, a través del trabajo de diagnóstico y propuesta realizado por sus propias organizaciones.

Nosotras desde el 2016, desde el programa un poco después que ONU es oficina en Popayán, iniciamos proceso de encuesta de violencia contra las mujeres indígenas. Esto fue 2016-2017 y sacamos ese informe donde se da cuenta de realidad y violencia ligado con la discriminación del Cauca que vive, pese a que es un departamento bien diverso, pueblos indígenas, afro y campesino pero la realidad es bastante negativa. Eso dio pie de crear ruta propia de acompañamiento de mujeres víctimas, porque es verdad hay muchas rutas e instituciones pero ninguna reconoce mujeres indígenas. Creamos modelo de atención y esto igual de cara a nivel interno.
Institución ruta de atención, Cauca.

El proyecto apoyó al Programa Mujer y Familia del Consejo Regional Indígena del Cauca para que desarrollara su propia propuesta de Ruta Diferencial de prevención y atención de la violencia contra las mujeres indígenas del Cauca, partiendo por un diagnóstico participativo que permitiera desnaturalizar la violencia al tiempo que caracterizar las particularidades que esta vulneración de los derechos humanos tiene entre las mujeres indígenas. Identificaron causas estructurales de la violencia a la vez que su prevalencia en las nueve zonas indígenas del Cauca a través de una encuesta diseñada y aplicada por la organización, a la vez que desarrollaron una cartilla que constituye una herramienta de prevención y atención de los diferentes tipos de violencia hacia la mujer indígena del Cauca.

Junto con ese primer paso diagnóstico y su transformación en una cartilla, las mujeres del CRIC llevaron a cabo talleres de formulación de planes de acción que desemboquen en la elaboración de una ruta de atención a mujeres víctimas de violencia con enfoque diferencial. En dicha ruta se identifican el papel de diferentes actores y autoridades indígenas para prevenir las violencias contra las mujeres y brindar justicia tradicional frente a hechos de este tipo, como son: Asambleas comunitarias (comuneros y comuneras), congresos y juntas directas (autoridades indígenas del CRIC, asociaciones de cabildos y comunidades), comisión política (autoridades

indígenas y asociaciones zonales), mingas de resistencia social y comunitaria (toda la comunidad), mingas de pensamiento, talleres y encuentros (indígenas de los territorios).

Esta iniciativa ha sido ampliamente reconocida pues permite aplicar un enfoque interseccional desde el protagonismo de las propias mujeres indígenas. El hecho mismo de llevar a cabo esta experiencia ha significado visibilizar esta temática en las comunidades y particularmente entre las mujeres indígenas y ha fortalecido también su protagonismo al interior del CRIC. No obstante, se presentan una serie de retos respecto de cómo armonizar la aplicación de la justicia propia con la justicia ordinaria en la perspectiva de resguardar los derechos de las mujeres y garantizar la atención y reparación de las víctimas.

Hallazgo 20. El importante posicionamiento y legitimidad de ONU Mujeres ha constituido un factor de éxito para el logro de los resultados esperados.

Ha sido muy importante el lugar que tiene un organismo internacional que es ONU Mujeres, en la oportunidad de abrir puertas con la institucionalidad. Entonces la oportunidad de abrir esas puertas con secretarías que posibiliten la apertura en el tema de desnaturalización de la VBG permite avanzar desde un reconocimiento que existe y tiene efectos. Entonces creo que ha sido un aporte para fortalecer el diálogo de la institucionalidad y sociedad civil.

Organización de mujeres, Antioquía.

Todos los actores consultados coinciden en reconocer a ONU Mujeres como una organización robusta que cuenta con ventajas comparativas para contribuir al avance de la igualdad de género en el país, lo que le confiere un alto grado de posicionamiento entre sus interlocutores. En particular, valoran la capacidad para convocar a actores diversos que, sin la presencia de ONU Mujeres, no se reunirían. Su capital social como Naciones Unidas y como entidad experta en asuntos de género le permite abrir puertas para el desarrollo de iniciativas, así como se le atribuye constancia y coherencia en el ejercicio de su mandato. Las personas entrevistadas provenientes de diversos sectores, indicaron que el apoyo de ONU Mujeres a sus iniciativas redundaba en la permanencia de instancias colectivas y fortalecía la posibilidad de poner en la agenda pública problemas que afectan a las mujeres y que tradicionalmente han sido normalizados.

Por otra parte, destacan la producción de conocimiento de calidad, la disposición de experiencias, expertos y expertas de calidad de nivel regional y global que permite conocer buenas prácticas de otros países e incorporar sus aprendizajes. También confiere legitimidad a las organizaciones de la sociedad civil como actoras protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad.

Además de la legitimidad para las acciones, y el reconocimiento de la calidad técnica, varios actores institucionales valoran el aporte financiero en tanto hay actividades para las cuales no tienen recursos aun cuando se trate de organismos nacionales, tales como publicación de estudios, difusión de resultados o formación en enfoque de igualdad de género. En este sentido, esta alta valoración tiene la contracara de la dependencia, en tanto varias de las instituciones consultadas señalaron que no se han abierto asignaciones institucionales para este tipo de actividades y, por tanto, no podrían realizarlas con sus propios medios.

Es interesante que el alto posicionamiento es de carácter institucional y se valida a nivel nacional y también en cada uno de los territorios, a través de la presencia de los diferentes equipos.

Hallazgo 21. La alta rotación de funcionarias y funcionarios públicos, así como los cambios de autoridades debidos a las elecciones se constituyen en obstáculos para la apropiación de las propuestas transformadoras y el cambio efectivo de prácticas.

Funcionarios son parte pequeña de la administración municipal paradójicamente. Ahora se está haciendo cambio, funcionarios son 20% y el resto son contratista. Eso implica que los están rotando muy frecuentemente y más cuando hay cambio de una administración a otra, cuando hay cambio de alcalde obviamente trae todo su equipo y solo queda ese 20% y no es personal calificado, no son medios, son personas asistenciales, secretarías.. entonces son de bajo impacto en la planeación.
Institución municipal, Cauca

Todo lo que es de formación, tenemos muchos profesionales volátiles.. cuando se capacitan tenemos otros nuevos, que se perdió. Otro que habría que mirar, es que cuando hay otra identidad más importante ya sea subsecretaria, las cosas son más permanente, tiene un impacto que profundiza más en toda una cultura organizacional. Si no quedan como gotitas que caen y se evaporan.
Institución nacional, Bogotá.

Como limitaciones del contexto, las personas entrevistadas destacaron una situación de alto movimiento entre las personas que se involucran en el desarrollo de iniciativas para la eliminación de la violencia de género que se traduce en un constante “volver a empezar” en las acciones de sensibilización, formación y puesta en práctica de acciones transformadoras. Particularmente, ello se produciría en el sector público, lo que da cuenta de la debilidad de la institucionalización de la transversalización de género en las diferentes dependencias. En este sentido, un factor a considerar para el logro de resultados es el compromiso y voluntad política de las autoridades para la adopción de medidas en esta materia, así como la importancia de reforzar la interlocución con la sociedad civil.

Hallazgo 22. El programa se ha llevado a cabo con una gran flexibilidad programática lo que ha permitido aprovechar oportunidades y apoyar actividades no planificadas inicialmente, que se han transformado en resultados no esperados.

El programa ha realizado en el curso de su implementación una gran cantidad de actividades en los territorios y a nivel nacional. Esta flexibilidad en la implementación, unida a la experticia institucional las estrategias transversales y el adecuado posicionamiento institucional, ha permitido que algunas inversiones iniciales se transformen en iniciativas dinámicas que han alcanzado su propio desarrollo.

Ello puede observarse particularmente en lo que refiere a la comunicación para la transformación social. Es el caso de los premios “De igual a igual” desarrollados junto al sector de la publicidad que ha ido involucrando en forma creciente no sólo a las agencias, sino también a las marcas y anunciantes. De este modo, esta acción que buscaba atraer al sector como emisor de mensajes para que aportara al cambio de estereotipos ha logrado avanzar más allá para generar un debate interno sobre la importancia de comprometerse con la igualdad de género y, como muestra de ello, institucionalizar y ampliar este tipo de reconocimiento, acompañándolo con una reflexión en la materia, como fue el debate que acompañó la entrega virtual de los premios en 2020.

En un sentido similar, la formación de editores y periodistas en enfoque de género significó no sólo la entrega de conocimientos y la adopción de esta perspectiva en su quehacer, sino que establecieron vínculos directos con las organizaciones y movimiento de mujeres como fuentes de información, lo que ha permitido que los medios de comunicación amplíen los mensajes y las miradas ciudadanas y feministas en sus informaciones.

3.3. Eficiencia

Hallazgo 30. El programa ha representado un porcentaje relevante de los recursos non-core que dispone la oficina de ONU Mujeres en Colombia. El presupuesto más relevante del programa es de la fase II, con los montos principales destinados a iniciativas externas y en todas las etapas se observa un adecuado nivel de ejecución.

El programa tuvo una ejecución relevante en el tiempo (6 años), que se fue prorrogando a través de enmiendas, lo que da cuenta de la satisfacción del donante con la ejecución que se iba realizando. Este programa ha representado un importante volumen de recursos para el desarrollo de iniciativas en el país por parte de la Oficina:

Cuadro 8. Porcentaje del programa SVCM respecto del total de fondos non-core por año, 2016-2020

Año	Porcentaje
2016	49%
2017	35%
2018	29%
2019	19%
2020	18%

Fuente: Unidad de Finanzas y Administración del Programa y datos ATLAS incluidos en los informes anuales del Marco de Cooperación de ONU Mujeres con el Gobierno de Colombia.

El mayor peso del programa se produce en el período de implementación de la fase II, correspondiente al presupuesto más alto de todo del período de ejecución. La reducción de los últimos años deriva, por un lado, del menor monto recibido por parte del donante en las últimas enmiendas y por el otro del aumento general de ejecución de fondos por parte de la agencia.

Por otra parte, es importante resaltar que, junto con la importancia del programa en el conjunto del presupuesto de la oficina, es también muy relevante respecto de los fondos disponibles para iniciativas en el ámbito de la eliminación de la violencia de género, una de las líneas estratégicas del quehacer de ONU Mujeres, siendo el único específico para esta área y correspondieron entre un 70% y 80% de sus fondos.

Desde el punto de vista de la estructura presupuestaria, es valorable que casi el 60% del presupuesto ejecutado esté destinado a financiar subvenciones o pago de actividades e iniciativas de terceros, por sobre incluso de lo presupuestado en los convenios (54%). Puede haber influido en ello el ahorro en gastos de viajes y traslados debido a las restricciones impuestas por las medidas para controlar la pandemia de COVID-19. En todo caso, es una muestra relevante de la capacidad de invertir en iniciativas sociales y no redestinar los recursos a gastos institucionales.

Cuadro 9 Presupuesto aprobado y ejecutado en las distintas fases del Programa

Presupuesto/Ítem	Personal	Beneficios	Viajes y transportes	Otros costos directos	Costos indirectos	Subvenciones	TOTAL
PRESUPUESTO APROBADO							
Presupuesto Inicial	\$839.175	\$90.383	\$324.000	\$581.779	\$289.967	\$1.789.250	\$3.914.554
Presupuesto Enmienda I	\$1.608.356	\$234.384	\$467.228	\$785.055	\$586.323	\$4.234.013	\$7.915.359
Presupuesto Enmienda II	\$255.234	\$66.837	\$49.238	\$132.060	\$100.000	\$746.631	\$1.350.000
Presupuesto Enmienda III	\$160.828	\$41.603	\$40.619	\$129.184	\$72.725	\$536.834	\$981.793
TOTAL	\$2.024.418	\$342.824	\$557.085	\$1.046.297	\$759.048	\$5.517.478	\$10.247.150
EJECUTADO							

2015	\$99.000					\$541.475	\$640.475
2016	\$506.262	\$21.800	\$95.879	\$492.314	\$150.726	\$967.371	\$2.234.353
FASE INICIAL							\$2.874.828
2017	\$268.110	\$41.843	\$97.267	\$111.972	\$102.298	\$759.532	\$1.381.022
2018	\$278.609	\$38.298	\$54.349	\$243.798	\$145.292	\$1.201.096	\$1.961.441
2019	\$274.923	\$55.586	\$23.178	\$102.701	\$115.962	\$993.133	\$1.565.484
ENMIENDA I							\$4.907.946
2020	\$279.986	\$58.231	\$6.711	\$	\$89.074	\$768.501	\$1.202.503
ENMIENDA II							\$1.202.503
2021 (*)	\$185.644	\$28.393	\$6.994	\$58.691	\$93.472	\$888.679	\$1.261.873
ENMIENDA III							\$1.261.873
TOTAL	\$1.892.533	\$244.152	\$284.377	\$1.009.476	\$696.824	\$6.119.788	\$10.247.150

Fuente: Unidad de Finanzas y Administración del Programa, ONU Mujeres

Las cifras muestran que el presupuesto ejecutado a 2020 correspondía al 90% de lo presupuestado, lo que hace suponer que la institución no tendrá problemas de ejecución hasta el fin del período⁵⁵.

Hallazgo 31. ONU Mujeres debió adaptarse a un exigente sistema de seguimiento y monitoreo, propio del sistema de gestión de USAID y diferente a los sistemas corporativos.

El Programa ha contado con un detallado sistema de monitoreo y evaluación que forma parte de los documentos del acuerdo y que considera reportes mensuales y anuales de seguimiento tanto programático como financiero. Dicho sistema incluye el seguimiento de un conjunto de indicadores para los outcomes y outputs que debían ser informados año a año, así como algunos asociados al objetivo estratégico y que forman parte de los reportes periódicos. Este sistema de indicadores, propio del programa requirió un esfuerzo para que entregaran información relevante para dar cuenta de los avances de la Nota Estratégica de ONU Mujeres en Colombia.

El equipo de programa logró trabajar complementariamente con la participación de todos sus integrantes (incluyendo a las coordinadoras territoriales) en la segunda fase estableciendo un sistema de recogida y procesamiento de la información para reportar a USAID con la rigurosidad que el donante exigía, aunque la contraparte mantuvo siempre una relación cercana y abierta a esperar la mejora en la respuesta de ONU Mujeres.

De esta forma, el programa cuenta con importante información sobre las actividades realizadas y su vinculación con las programadas, toda vez que se elaboraron reportes mensuales y anuales y planes de trabajo anuales. Ello constituye un importante capital a la hora de realizar una memoria del programa y sistematizar algunas experiencias.

No obstante, no se encontró evidencias del uso programático de la información recabada en los informes en términos de análisis de logros y dificultades, extrayendo aprendizajes para la mejor gestión del programa. En efecto, si bien el equipo se reunía periódicamente para dar cuenta de las actividades realizadas, no se incorporaba en esos encuentros una reflexión evaluativa en una perspectiva de mejora continua. Además de lo recogido en las entrevistas, un ejemplo de ello es que, la sección de lecciones aprendidas de los informes anuales refiere a gestión de riesgos y no se recogen aprendizajes y eventuales ajustes programáticas o de procesos.

También parece un déficit en la gestión no haber incorporado a los socios implementadores y a algunas de las contrapartes claves en las instancias de monitoreo, evaluación y planificación anual, generando un diseño participativo de la gestión del programa. La rendición de cuentas del programa se dirigió especialmente al donante y no tanto a las copartes, práctica que podría incorporarse en la gestión institucional de los proyectos

⁵⁵ Las cifras de ejecución de 2021 son proyecciones pues aún no se ha concluido el ejercicio de cierre del programa.

como un ejercicio de participación que se propone para los programas públicos y también como una manera de incorporar la mejora continua en la implementación.

Hallazgo 32. El sistema de gestión del programa, en particular la definición de la inserción institucional del equipo coordinador, varió durante el período, estableciéndose diferentes fórmulas que no lograron resolver con fluidez la necesaria coordinación interna que debía existir, dado el enfoque integral con que se diseñó el programa.

El diseño integrado y holístico del programa supuso que el equipo que tenía como función su coordinación debía articularse con las áreas programáticas en que en ese entonces estaba organizada la oficina. El programa quedó radicado en el área de violencia, donde estaba su principal apuesta programática, pero debía vincularse con el área de empoderamiento económico y político, que tenían sus propias agendas. Esta articulación no ha sido fluida y ha significado un desgaste interno reconocido. Aunque no se tiene evidencia de que esté relacionado con este aspecto organizacional, el programa ha tenido 6 coordinadoras en los 6 años de implementación, con la pérdida de aprendizajes y continuidad que implica cada cambio.

Se reconoce que la participación de un integrante del área de planificación, monitoreo y evaluación de la oficina como parte integrante del equipo del programa junto a la coordinadora fue una buena opción para enfrentar el exigente sistema de seguimiento y monitoreo de USAID a la vez que significó un aporte en aspectos programáticos dado su activo involucramiento. La participación de las coordinadoras territoriales también es considerada en forma positiva toda vez que el enfoque integrado de las iniciativas es parte de su función.

La Oficina ha ensayado diversos modelos de gestión, en algunos períodos privilegiando la organización por proyectos, en otros por áreas y ahora se propone una nueva distribución de funciones más acorde al nuevo marco de cooperación. De esta manera, constituye un desafío pendiente lograr armonizar la gestión por proyectos para cada uno de los cuales se debe responder a un donante con una perspectiva estratégica vinculada al logro de resultados.

Hallazgo 33. Los procedimientos administrativos corporativos de ONU Mujeres para la gestión de iniciativas con sociedad civil apoyadas por el Programa son percibidos como engorrosos y afectan los resultados

Son programas, muy rígidos, con normas muy rígidas, pensando que se pueden cumplir en Bogotá, pero quieren que se implementen en territorio, pero son muy difíciles [...] hay cantidades de cosas bobas, pero afectan. Hay que mandar carta explicando que no son buena escritoras, y las ponen en una cantidad de tramites con cierta rigidez, que incomoda en el proceso.
Institución socia implementadora

Las organizaciones que reciben financiamiento por parte del Programa señalan que los requerimientos y procedimientos administrativos son engorrosos y complejos, lo que redundo en que el tiempo de ejecución se reduce de forma importante debido por ejemplo a la demora en la tramitación de los convenios o en la aceptación de las rendiciones de gastos. De esta forma, iniciativas que estaban pensadas para desarrollarse durante todo un año, en la práctica deben ejecutarse en seis meses, perdiendo calidad en lo que se realiza. Al mismo tiempo, las organizaciones señalan que los requerimientos para la rendición de gastos establecidos por ONU Mujeres limitan el trabajo con ciertas poblaciones que viven en condiciones de mayor informalidad, pero que son justamente quienes más necesitan de esas actividades. Se refieren principalmente a gastos operativos (alimentación, traslados, materiales, entre otros) en actividades con comunidades más aisladas donde esta logística se realiza muchas veces de manera informalidad y por tanto no existe documentación que responda exactamente a las normas establecidas.

El vínculo entre organizaciones de la sociedad civil y ONU Mujeres se da en un contexto en que los recursos de apoyo a este sector son escasos. En este sentido, si bien se valora la importancia que la narrativa institucional da a las organizaciones de mujeres y a la alianza histórica en las luchas por la igualdad de género, se plantearon limitaciones para que las propuestas de las organizaciones se puedan llevar adelante con la cooperación de ONU Mujeres, en forma directa o con información o mediación hacia otras fuentes de financiamiento. De esta forma, se produce una tensión entre el apoyo directo a iniciativas de algunas organizaciones debido a su calidad o

innovación que armoniza con la implementación del programa y la equidad que debe mantener la institución en su enfoque de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y feministas y que pueda traducirse en formas más abiertas de financiamiento como fondos concursables.

Hallazgo 34. La emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 y los efectos de las medidas que el gobierno tuvo que tomar para controlar su expansión, tuvieron importantes consecuencias para la última etapa del programa y obligó al desarrollo de estrategias alternativas y a aplicar flexibilidad en los procedimientos y la planificación.

La crisis sanitaria y socioeconómica creada por el COVID-19 en todo el planeta ha tenido efectos devastadores en la vida y salud de las personas particularmente entre las mujeres de la región. La Cepal ha estimado un retroceso de más de diez años en los avances conquistados con relación al cierre de brechas de género, debido a que las diversas medidas que los gobiernos han debido tomar para contener la pandemia han profundizado las desigualdades de género ya que han impactado de manera diferente a hombres y mujeres. Es así como la carga en el trabajo de cuidados que tradicionalmente recae en las mujeres por la división sexual del trabajo se ha redoblado, se han perdido empleos en los sectores donde mayormente participan las mujeres y se estableció una alerta global por una eventual alza en la violencia de género, particularmente aquella que se produce en la pareja, debido al confinamiento, como se constató en situaciones de emergencia anteriores.

Si bien aún no se cuenta con información actualizada que dé cuenta de si efectivamente se reportaron más casos de violencia contra las mujeres, más allá del aumento de las llamadas telefónicas, las cifras dadas a conocer por la gobernación del Meta son preocupantes:

Figura 3. Casos de violencia contra las mujeres en Meta



Fuente: Secretaría de la Mujer, familia y equidad de género (2020).

Frente a esta situación, ONU Mujeres asumió un papel proactivo a través del mecanismo articulador que se formó para actuar frente a las situaciones de violencia de las mujeres y que no quedarán desprotegidas debido a la cancelación de algunos servicios presenciales.

Además, con el propósito de hacer frente a las dificultades económicas generadas por la crisis, el Programa se asoció con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM-, y con las administraciones locales de Medellín (Antioquia) y Villavicencio (Meta) y el departamento del Cauca para diseñar e instalar rutas institucionales que impulsen la inclusión laboral con perspectiva de género y desarrollen alianzas público-privadas para potenciar las iniciativas productivas lideradas por mujeres.

Las medidas de confinamiento y de control de la epidemia significaron cambiar la modalidad de trabajo, suspendiéndose las actividades presenciales y masivas, lo que tuvo efectos para el programa y el desarrollo de su planificación.

No obstante, en algunos casos esta crisis sanitaria y sus medidas no significó un retroceso en las actividades programadas e incluso, en el caso de las entidades públicas, varias de las personas entrevistadas que allí laboran

señalan que pudieron fortalecer coordinaciones con otros actores de manera más fluida al poder encontrarse por medios remotos, particularmente entre las instituciones nacionales.

En el caso de las organizaciones de mujeres, el efecto de la pandemia sobre las actividades comprometidas fue mayor en tanto varias de ellas incluían encuentros y actividades masivas y porque en el país existe una brecha digital importante que deja sin acceso a estas nuevas formas de comunicación a una porción importante de la población, particularmente de lugares rurales y lejanos a las capitales departamentales. De esta forma, el acompañamiento a algunos municipios de estas características tuvo que suspenderse.

La organización demoró en poder adecuar y flexibilizar sus procedimientos a esta nueva realidad, lo que significó una demora en el traspaso de recursos a organizaciones que tenían convenios vigentes y que tenían dificultades para llevar a cabo las actividades como habían sido programadas.

De todas formas, se reconoce que la situación institucional vivida a propósito de la pandemia y sus efectos ha significado un aprendizaje institucional importante en términos de flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevos contextos que es relevante para futuros escenarios de emergencias.

3.4. Sostenibilidad

Hallazgo 35. El Programa ha aportado al fortalecimiento institucional de varias dependencias públicas y de la sociedad civil como actoras de la transversalización del enfoque de género. No obstante, la debilidad de la institucionalidad de género en el país constituye un reto importante para que estos procesos continúen en forma autónoma al apoyo de ONU Mujeres.

Como se describió en hallazgos anteriores, el programa ha realizado exitosos procesos de fortalecimiento institucional. No obstante, en tanto procesos no han cristalizado aún en una institucionalización robusta. Las secretarías de la mujer municipales o departamentales en algunos casos constituyen ejemplos exitosos de instalación y de capacidad de incidencia en el desarrollo de políticas públicas de género a través de los procesos de planeación de los Planes de Desarrollo y la incorporación del trazador presupuestal. No obstante, en palabras de sus protagonistas esta instalación depende todavía de la voluntad política de la autoridad y su compromiso con la causa de la igualdad. No existe evidencia, por ejemplo, que se haya aumentado el presupuesto público para enfrentar con mejores herramientas los servicios de prevención y atención en violencia contra las mujeres. Incluso ciertos nuevos espacios institucionales como los observatorios departamentales podrían dejar de funcionar si no formaran parte de los intereses de una nueva autoridad electa. En general, se escucha a varias de las instituciones señalar que los procesos aún no están maduros para seguir sin apoyo.

Las organizaciones de mujeres a nivel local, por su parte, han encontrado un importante espacio en las veedurías ciudadanas en torno a la implementación de la ley 1257 que confluye con una movilización activa contra la violencia contra las mujeres. Existe, en ese sentido, un contexto favorable como lo muestra la menor tolerancia social a violencia de género que potencia la acción fiscalizadora de las organizaciones.

De esta forma, si bien se advierte una movilización social que ha visibilizado la violencia de género como una prioridad para la agenda pública -lo que se reforzó durante la pandemia por COVID-19- y presiona por mejores políticas públicas, no se observa una respuesta estatal a la altura de esa presión, con mayor presupuesto o con una agenda renovada en compromisos y medidas innovadoras. Una señal en este sentido son los resultados comprometidos tanto en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible en Colombia, 2020 – 2023 (UNSDCF, por sus siglas en inglés) como en el Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia suscrito con el gobierno en 2021, en los cuales la acción contra la violencia contra las mujeres no aparece en forma clara y explícita.

Hallazgo 36. El programa surgió de un adecuado entendimiento entre ONU Mujeres y USAID en el marco de la MGCI y logró desarrollar una productiva alianza en los años que duró la implementación del programa. No obstante, la naturaleza institucional de ONU Mujeres entraña una tensión con la calidad habitual de ejecutor de proyectos financiados por USAID.

El programa se originó en el marco del trabajo conjunto que llevaban a cabo USAID y ONU Mujeres en la Mesa de Género de la cooperación internacional, donde la primera ostentaba la presidencia y la segunda cumplía su mandato de ser la secretaria ejecutiva. A partir del lineamiento dado a USAID por el gobierno estadounidense de ese momento (2013) de contribuir a la igualdad de género a través de la cooperación prestada a los países y el interés de ONU Mujeres de desarrollar un programa que tuviera un enfoque holístico para el cual era difícil conseguir donantes tradicionalmente focalizados en determinadas áreas temáticas y en el caso de Colombia en Paz y Seguridad, ambas instituciones confluyeron en un proceso de diseño conjunto del programa SVCM. Dicho programa sería aprobado después de un tiempo de negociaciones sobre los objetivos, enfoque y resultados esperados que cada institución priorizaba. En este contexto, ONU Mujeres, como donataria del programa, debió aprender los criterios, modalidades de cooperación y procedimientos utilizados por USAID, que diferían de sus propios sistemas de gestión, de por sí complejos dada su naturaleza de organismo global. El programa se tramitó como un convenio directo entre ambas instituciones.

Durante la larga ejecución del Programa, se produjeron cambios de administración en Estados Unidos y con ello variaciones en las prioridades para la cooperación de USAID, lo que de alguna manera también afectó las proyecciones del programa. Del mismo modo, la incorporación de un enfoque de igualdad de género en el quehacer de USAID también se fue consolidando por lo que la institución se planteó la posibilidad de generar un salto tanto en volumen de recursos como en cobertura y amplitud de actividades contempladas en materia de apoyo al cierre de brechas de género en Colombia, lo que coincide actualmente con las políticas más abiertas a la promoción de la igualdad de género del nuevo gobierno estadounidense.

Si bien a lo largo de la implementación del programa siempre existió una relación de cercanía entre las organizaciones y de involucramiento activo de USAID en las iniciativas del programa a través de su encargada, y ONU Mujeres tuvo un importante aprendizaje que le llevó a mejorar las prácticas procedimentales de acuerdo con los criterios de USAID, permaneció una tensión de base relativa a las expectativas de cada cual respecto del alcance del programa. En efecto, para USAID ONU Mujeres es una institución que no necesariamente genera resultados concretos y medibles y ONU Mujeres, por su parte, como entidad de Naciones Unidas, busca llevar a cabo su triple mandato que la enfoca en el fortalecimiento de capacidades nacionales más que en la implementación directa.

En la etapa final del programa, USAID decidió licitar la ejecución de un proyecto de cooperación en materia de igualdad de género en el país. No obstante, ONU Mujeres no pudo participar de dicha convocatoria por incompatibilidad de sus normativas institucionales. El cierre del programa SSVCM y el término del vínculo con USAID como donante significa una pérdida relevante de fondos para financiar iniciativas para las cuales existen pocos donantes (como prevención y erradicación de GBV, participación política o fortalecimiento de la transversalización de género en la gestión pública), más aún en la perspectiva de mantener un enfoque integral que incluya también en la acción en favor de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Sin duda, la organización buscará la forma de continuar con su mandato de promover la eliminación de la violencia de género contra las mujeres, pero el escenario financiero presenta importantes retos.

4. Conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones

A modo de cierre, a continuación, el último capítulo del informe evaluativo, que consta de 3 secciones. En el primero de ellos, se presentan las conclusiones más relevantes desde dos enfoques, sumativo y de derechos humanos e igualdad de género. En segundo lugar, desde una perspectiva formativa se presentan las lecciones aprendidas y buenas prácticas que han sido identificadas en el proceso evaluativo. Finalmente se presentan las recomendaciones derivadas de los hallazgos, conclusiones y lecciones aprendidas.

4.1. Conclusiones

4.1.1. Desde un enfoque sumativo

Se presentan los juicios evaluativos a los que ha arribado la evaluación para cada uno de los criterios seleccionados, respondiendo la pregunta central que los orienta:

Pertinencia

¿Hasta qué punto el Programa resulta relevante para las necesidades de las mujeres y el contexto país?

Conclusión 1 (Hallazgos 1,2 y 3). El programa SVCM responde a un problema relevante y persistente en el tiempo que vulnera los derechos humanos de las mujeres y que ha sido abordado por los Planes de Desarrollo vigentes y por los instrumentos de planificación de ONU Mujeres en el período de implementación

El programa se sustenta en un conocimiento y diagnóstico acabado de la situación para el cual no sólo consideró estadísticas y fuentes de información disponible, sino levantó información específica, proceso que en sí mismo constituye un aporte a identificar con mayor precisión las desigualdades de género, las limitaciones de la política pública y su incidencia en la violencia contra las mujeres.

La violencia contra las mujeres constituye un problema persistente e importante en el país por lo que las propuestas para enfrentarlo han formado parte de los dos Planes de Desarrollo vigentes en el período y el diseño del programa se encuentra alineado con dichas propuestas y la legislación nacional al respecto.

El diseño del proyecto sintoniza adecuadamente con las Notas Estratégicas de ONU Mujeres, las que se hacen cargo de las recomendaciones de la CEDAW al país y se enfocan en el logro de los ODS.

Además del alineamiento del diseño, el programa muestra flexibilidad para adecuarse y dar respuesta a problemáticas emergentes en el contexto y a la diversidad de realidades de los territorios donde se ejecuta. Se valora la estrategia de implementación que distingue un nivel de incidencia en instituciones nacionales y otro a nivel territorial, en 3 departamentos y 13 municipios priorizados.

Conclusión 2 (Hallazgos 4, 5 y 17). El diseño del Programa busca incorporar un enfoque integrado que da cuenta de la vinculación entre el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en las áreas económica, política y la eliminación de la violencia contra las mujeres. No obstante, ese enfoque no se traduce en una matriz de resultados integrada que oriente a una implementación que trascienda la tradicional ejecución de acciones por áreas programáticas.

La matriz de resultados presenta algunas inconsistencias en su lógica vertical, que se suplen con una clara identificación de las estrategias de intervención que recogen la experticia y mandatos de ONU Mujeres, lo que se ha traducido en una gran productividad y flexibilidad en sus actividades. A nivel de la lógica horizontal, se reconoce una acertada identificación de indicadores para dar cuenta de transformaciones relevantes a nivel de outcomes y objetivo estratégico, que se acompañó de levantamientos de línea de base y seguimiento a través de estudios periódicos y de calidad que en sí mismos constituyen un aporte a la generación de conocimiento en la materia. Los indicadores de productos, por su parte, corresponden más a la medición de cumplimiento de las actividades propias del programa que a los aportes que ha realizado el programa en sus territorios de ejecución.

Las estrategias de intervención están claramente definidas y se vinculan armoniosamente con el mandato de ONU Mujeres y su experticia, lo que favorece el desarrollo de múltiples acciones en los diferentes componentes. La aplicación de un enfoque de interseccionalidad se realiza a través del desarrollo de actividades específicas para grupos con mayor vulneración de sus derechos, más que en su transversalización en el diseño del programa.

Eficacia

¿Hasta qué punto se han alcanzado los resultados esperados?

Conclusión 3 (Hallazgos 8, 9, 10, 11). El Programa ha tenido una implementación dinámica y ha desarrollado una gran cantidad de experiencias exitosas y buenas prácticas que han logrado que el país hoy disponga de mejores herramientas para la prevención y atención de víctimas de violencia, particularmente en lo que refiere al femicidio, así como para favorecer la disminución de las barreras para la participación política de las mujeres y para generar condiciones de mejor empleabilidad y trabajo decente para las mujeres en los territorios. En este sentido, en cada uno de sus componentes programáticos, la iniciativa ha contribuido a mejorar las condiciones de contexto que limitan el empoderamiento de las mujeres, aunque aún ello no se traduzca en la mejora efectiva de la situación de las mujeres.

Conclusión 4 (12, 13, 14, 15). Las estrategias de intervención a través de las cuales se implementa el programa se nutren de la experticia de ONU Mujeres y han gatillado una gran productividad. Es así como existen ejemplos relevantes de fortalecimiento de capacidades de instituciones públicas nacionales, departamentales o locales, en particular en lo que se refiere a la institucionalidad de género y de participación de la sociedad civil como contraparte crítica y a la vez propositiva de las políticas públicas.

También se destaca el desarrollo de iniciativas de comunicación para la transformación de estereotipos de género, con acercamiento e involucramiento de actores no tradicionalmente vinculados a las iniciativas de ONU Mujeres como son la industria publicitaria o las organizaciones que promueven masculinidades no violentas y corresponsables. Si bien el programa no contó con una estrategia comunicacional que organizara los diferentes productos en una narrativa transformadora común, sus acciones comunicacionales tienen un alto grado de recordación entre las y los involucrados.

Sobresale una estrategia de gestión del conocimiento que está bien dirigida hacia el mejoramiento de políticas públicas, tanto por el fortalecimiento de la producción y visibilización de estadísticas para la toma de decisiones a través de observatorios (a nivel nacional como territorial) y el mejoramiento de los registros de casos de violencia, como por el desarrollo de estudios que permiten ajustar el diseño de políticas públicas eficaces.

Conclusión 5 (Hallazgos 7, 16, 18 y 19). El Programa identifica adecuadamente a los actores involucrados tanto a nivel nacional como en los territorios y ONU Mujeres, dado su importante posicionamiento y legitimidad, constituye un factor convocante para constituir y dinamizar espacios de coordinación intersectorial.

No obstante, no se observa un enfoque innovador desde el Programa que aporte a superar los tradicionales obstáculos a la gestión interinstitucional, tan resistida por el sistema sectorializado y segmentado con que se organiza la gestión pública, y al mismo tiempo imprescindible para responder a un problema multicausal y multidimensional como la violencia contra las mujeres. Así como se ha hecho un esfuerzo importante para innovar en la comunicación para la transformación social, se podría esperar un esfuerzo similar para aportar a “salir de la caja” en lo que refiere a los mecanismos de articulación y aportar estrategias que potencien los tres elementos centrales de la coordinación: el proyecto común, el soporte organizativo adecuado y respaldado y el instrumental necesario para desarrollar los compromisos conjuntos.

El Programa ha favorecido la articulación entre organizaciones de mujeres y su presencia en instancias intersectoriales, así como su capacidad de propuesta apoyando iniciativas con importantes resultados. Sin embargo, el programa resiente las limitaciones en los apoyos disponibles para organizaciones de la sociedad civil que tienen dificultades para sostener y dar continuidad a sus iniciativas.

Eficiencia

¿En qué medida los procedimientos implementados permitieron alcanzar los resultados establecidos?

Conclusión 6 (Hallazgos 20, 21, 22, 23). El programa tiene un peso relevante en el presupuesto non-core de la oficina país. En este aspecto, se ha aprovechado en forma dinámica y productiva para llevar a cabo una gran cantidad de actividades a nivel de los territorios y también a nivel nacional. Le ha permitido a la Oficina consolidar su presencia a nivel local y fortalecer su cooperación con iniciativas plurianuales que han podido madurar y mostrar frutos más allá de lo planificado inicialmente. En general, la planificación se fue cumpliendo según lo comprometido.

Algunas limitaciones en la eficiencia del programa se refieren a los arreglos organizativos internos y de gobernanza que fueron variando a lo largo de la ejecución pero que no lograron resolver la superposición del programa con las áreas programáticas de la oficina y un adecuado flujo de coordinación entre el equipo a cargo del programa y el personal que debía vincularse por razones temáticas. Por otra parte, el programa alcanzó un alto nivel de registro y reporte de actividades que fortaleció las capacidades de seguimiento y monitoreo del conjunto de la institución, pero que sin embargo, no se aprovechó en la perspectiva de una gestión de aprendizaje y mejora continua. En ese mismo sentido, se observa una pérdida de oportunidad para realizar sinergias entre la gran cantidad de iniciativas y haber fomentado con mayor intensidad el intercambio de buenas prácticas y la replicabilidad de las transformaciones.

Conclusión 7 (Hallazgo 24). La irrupción de la pandemia de COVID-19 y de los efectos de las medidas tomadas para controlar su expansión tuvo un fuerte impacto en la programación e implementación de lo que se esperaba fuera la fase final del programa, como ocurrió en general en todas las instituciones. Con unas limitaciones iniciales de adaptabilidad, el Programa finalmente fue capaz de flexibilizar la programación y los procedimientos y mostrar una actitud resiliente que constituye un aprendizaje para futuras emergencias.

Sostenibilidad

¿Hasta qué punto podrán mantenerse los cambios que se han generado?

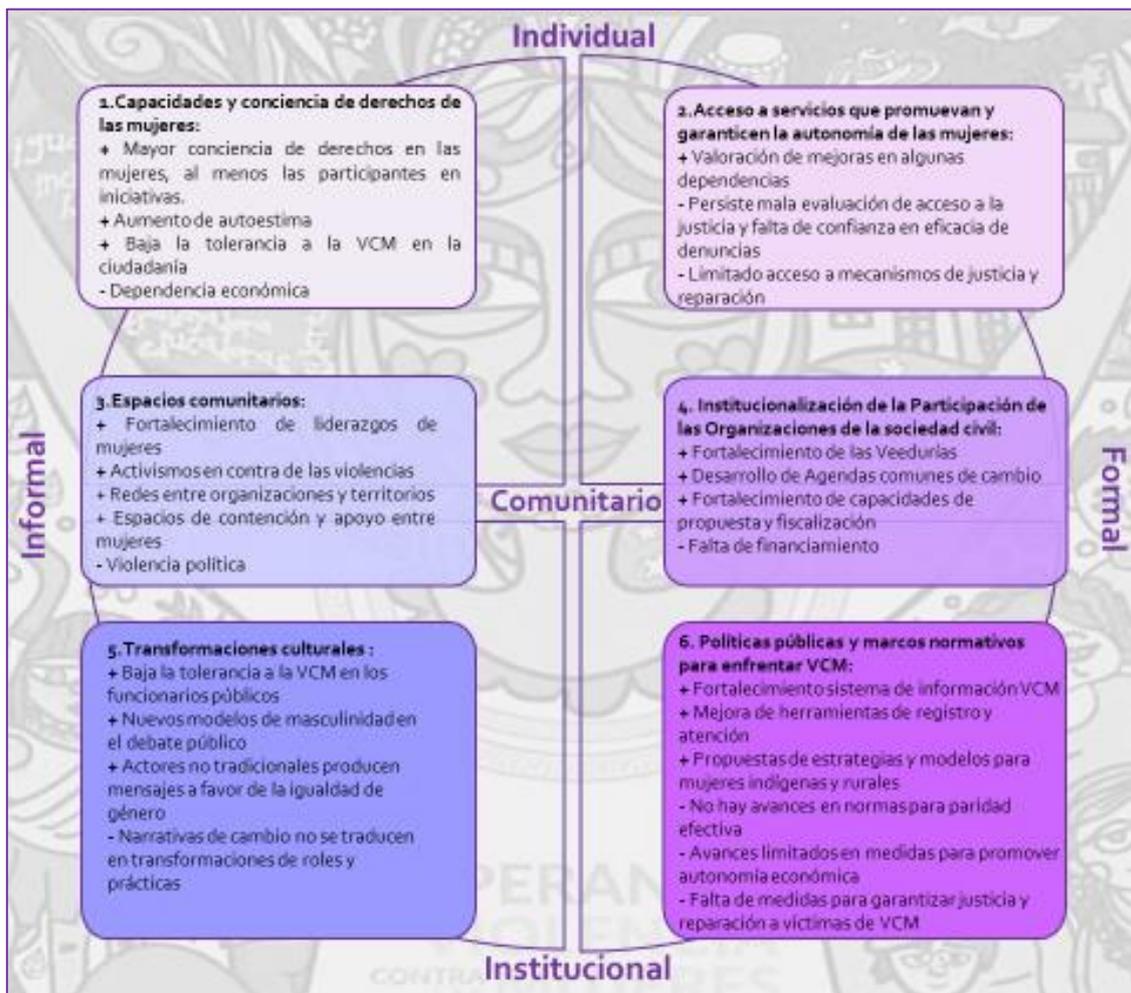
Conclusión 8 (Hallazgos 35 y 36). El programa cierra su ejecución habiendo logrado el fortalecimiento de capacidades de varias instituciones públicas, donde se destaca especialmente la institucionalidad de género a nivel local que creció en forma muy relevante en presencia, transversalización de la igualdad de género en la gestión departamental y municipal y en el mejoramiento de sus prácticas. Ello se acompañó también de un fortalecimiento muy importante de la capacidad de incidencia de organizaciones de la sociedad civil y especialmente de mujeres, que a través de su rol de veeduría de las políticas públicas pueden presionar por el avance de los compromisos en materia de eliminación de la violencia de género más allá de la existencia del Programa. No obstante estos avances importantes, la continuidad de estas acciones depende aún bastante de la voluntad política de las autoridades y su compromiso con la causa de los derechos humanos de las mujeres.

En ese contexto, preocupa que el cierre del programa que tuvo un rol relevante en los procesos de fortalecimiento de capacidades a nivel local y también a nivel nacional, se encuentre en un escenario de limitaciones para obtener recursos de la misma envergadura y con un esquema de financiamiento que permita una perspectiva más integral. ONU Mujeres es considerada como una entidad que logra empujar la agenda hacia transformaciones relevantes para el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en el país y, para mantener ese liderazgo, sin duda se requiere contar con un presupuesto que permita seguir ampliando el abanico de actividades.

4.1.2. Desde un enfoque de derechos humanos e igualdad de género

Interesa relevar los cambios que el programa ha impulsado y logrado con relación al avance en la eliminación de las violencias contra las mujeres y que se vinculan a su teoría de cambio. Para ello, se propone un esquema que incluye los ámbitos propios del enfoque ecológico (individual, comunitario e institucional) junto con las dimensiones formal e informal que dan cuenta del grado de institucionalización que estos cambios han adquirido.

Figura 4. Cambios en las relaciones de igualdad de género alcanzados por el programa



Fuente: Elaboración propia

A nivel individual, el programa ha logrado promover particularmente entre las mujeres que han participado más permanentemente en sus actividades una mayor conciencia de derechos y un aumento de su valoración personal que han redundado en su vinculación con instancias colectivas que afirman una perspectiva de esperanza en mejorar su situación y las de sus cercanas. Interesante en este sentido es que el programa también ha apoyado la transformación de grupos de hombres que desean vivir una masculinidad no violenta ni apegada a los patrones hegemónicos. Estos cambios culturales se reflejan también en la disminución de la tolerancia social a la violencia de género, como lo muestran los estudios. Sin embargo, ha sido menos exitoso en que esa mayor conciencia de derechos esté acompañada de un acceso a servicios que los garanticen. A nivel local específicamente no se recoge un cambio significativo en las prácticas de la atención a víctimas de violencia de género, tanto para generar las confianzas que signifiquen aumentar las denuncias y de esa forma activar el sistema de acceso a la justicia. Aunque se observa un leve mejoramiento de la percepción de la atención de determinadas instituciones, la ruta como tal no es visualizada como un mecanismo que garantiza derechos.

A nivel comunitario, se recogen importantes logros que dan cuenta de una apuesta que le otorga una gran significación a esta dimensión como motor de transformación. Se recoge, tanto a nivel informal como institucionalizado, una fuerte presencia de liderazgos transformadores de mujeres y de colectivos que se articulan para proponer y para demandar el cumplimiento de compromisos asumidos por la institucionalidad pública. Es interesante que esta mirada no es sólo valorada por las organizaciones de la sociedad civil, sino también por los mecanismos de género, particularmente de nivel local que ven en las organizaciones de mujeres un aliado para avanzar en los cambios institucionales que se requieren.

A nivel institucional, se da cuenta de un importante avance en el cuestionamiento a los estereotipos tradicionales y machistas, en hombres y especialmente en mujeres. Ello no es atribuible solamente al programa pues constituye un proceso que se ha acelerado en el último tiempo a nivel mundial, pero sin duda el programa sintoniza y pone contenidos a estas transformaciones. Especialmente relevante es la baja de la tolerancia de las y los servidores públicos vinculados a la atención de víctimas frente a la violencia contra las mujeres. No obstante, se reconoce también que el cambio en esta narrativa convive con prácticas discriminatorias que no se han transformado. En términos de políticas públicas y normativas, el programa ha contribuido en la generación de condiciones para avanzar en mejorar la eficacia de las políticas y en complejizar las medidas. Sin embargo, aún se encuentran importantes retos para fortalecer las capacidades de coordinación de los mecanismos de género en los diferentes niveles y de promoción de la transversalización de género para asegurar una acción pública más decidida para acortar las brechas de género. Así mismo, quedan desafíos pendientes para contar con instituciones y políticas públicas que aseguren no sólo la atención de las víctimas de violencia cuando están viviendo esa situación sino su pleno acceso a la justicia y la reparación.

4.2. Lecciones aprendidas

- ***Las iniciativas que tienden a ser más efectivas y sostenibles en el tiempo son aquellas que han recibido un acompañamiento de mediano plazo.*** Varias de las buenas prácticas y casos de éxito del programa como la transversalización de género en el municipio de Villavicencio, el Modelo local de justicia de Antioquia o el modelo de ruta diferenciada para mujeres indígenas del CRIC, fueron acompañadas por el programa desde un proceso de diagnóstico, diseño e implementación, durante al menos 3 años. Las transformaciones que apuntan a cambios en las instituciones y las políticas públicas son procesos de largo aliento en los cuales es difícil lidiar con la inercia y por tanto se requiere de perseverancia. En este sentido, además de los recursos financieros necesarios, la presencia y el apoyo de los equipos de programa en sus actividades y planificación son un aporte central para la instalación de los procesos.
- ***Los cambios de gobierno y una alta rotación entre las y los funcionarios públicos pueden afectar la apropiación de las transformaciones impulsadas para el fortalecimiento institucional en materia de transversalización del enfoque de género.*** Las experiencias exitosas de fortalecimiento de capacidades de entidades públicas llevadas a cabo por el programa dan cuenta que los procesos formativos deben diseñarse en la perspectiva del involucramiento de la organización a la que pertenecen las y los participantes, demostrado tanto en los criterios de selección del personal que asistirá como en la consideración explícita de la forma en que los contenidos se aplicarán en los procedimientos institucionales. Al mismo tiempo, se requiere acompañar los procesos de formación con la adopción de una normativa que acompañe la entrega de contenidos con la instalación de las medidas, como protocolos, directivas o lineamientos debidamente respaldados por la autoridad de manera de que se vayan institucionalizando a pesar de los cambios de autoridades.
- ***El programa ha mostrado que es posible desarrollar espacios de incidencia y participación de organizaciones y redes de mujeres en la gestión pública a nivel local, que redundan en mejores resultados de política pública.*** Las experiencias de los comités de veeduría de la ley 1257 en distintos municipios donde las organizaciones de mujeres han ejercido su derecho a que los organismos públicos

rindan cuenta de la implementación de sus obligaciones, han mostrado efectos virtuosos tanto en el empoderamiento de las mujeres como en la incorporación del enfoque de género en las políticas locales. De este modo, se cuenta con un acervo de casos que fundamenta la estrategia de apoyo a la incidencia de la sociedad civil.

- ***El trabajo territorial descentralizado puede ser un terreno fértil para la innovación y avances en la igualdad de género.*** Las múltiples experiencias y buenas prácticas que se han desarrollado con apoyo del programa en los territorios muestran que un buen mapeo de actores, un acompañamiento cercano y presente a los actores clave y flexibilidad para el apoyo a iniciativas pueden dar importantes frutos sin tener que contar con un volumen excesivo de recursos.
- ***La visibilización de imaginarios y estereotipos sexistas y la medición de su prevalencia en la población gatilla procesos de discusión social y de cambio cultural.*** Es habitual que la acción pública considere la dimensión cultural de la desigualdad como propia del mundo privado o exclusiva del campo de la educación y por tanto no se diseñen acciones para transformar los prejuicios. Y como “lo que no se mide, no existe” para las políticas públicas, desarrollar estudios como los de tolerancia social e institucional de las violencias aportan la instalación de esta dimensión en la agenda pública y la necesidad de “hacer algo al respecto”, como campañas comunicacionales o talleres de formación.
- ***El establecimiento de alianzas con diversos sectores para enfrentar un problema complejo y multidimensional como la violencia de género requiere llevar a cabo una “gestión de las confianzas”.*** El desprestigio de la política tradicional, la violencia política que persiste en el país, la crisis de representatividad de los partidos políticos y los déficits democráticos generan un clima de recelo frente a la acción colectiva y los espacios institucionales. En este sentido, disponer de mecanismos que hagan transparentes los vínculos establecidos, las motivaciones de las acciones y los resultados que se alcanzan en la acción común constituye una buena manera de ir generando lazos que permitan comprometerse en agendas que vayan más allá de actividades específicas.

4.3. Buenas prácticas

a. Comunicación para la transformación social

- Exposición Femicidios ¡Ni una Menos!

Exposición concebida por primera vez en Colombia en el año 2017 en el marco de la conmemoración del 25 de noviembre, Día Internacional de Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Pretendía sensibilizar a la comunidad y a las autoridades en general sobre el feminicidio y la violencia feminicida, afianzar herramientas de detección y prevención, difundir rutas de atención para las mujeres violentadas, y brindar herramientas de comprensión de las violencias contra las mujeres y el feminicidio como manifestaciones de discriminación que deben ser eliminadas.

- Videojuego Tsiunas

Videojuego diseñado y desarrollado por la Universidad del Cauca en el marco del programa. Nace con el objetivo de sensibilizar y concientizar a la población joven, con enfoque centrado en la prevención de violencias hacia las mujeres y transformación de imaginarios. Ha sido promovido en aulas escolares, con el objetivo de trabajar desde edades tempranas procesos de reflexión y resignificación de los roles de género que normalizan la Violencia contra la Mujer en el departamento del Cauca, logrando alianzas estratégicas con el sector educativo.

- Encuesta de tolerancia social e institucional a la violencia contra las mujeres:

Como parte de la estrategia de gestión de Medellín, Itagüí, Ituango y Briceño con cerca de 500 tomadoras-es de decisión públicos y privados conocimiento de ONU Mujeres y como parte del marco de monitoreo y evaluación del programa, se realizaron dos mediciones del estudio sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contras las mujeres (2015 y 2021). Estos estudios presentan un panorama de la tolerancia a la violencia contra la mujer en los ámbitos institucional y social en Colombia, sirviendo de línea de base y evidencia de outcomes que han permitido valorar el impacto del Programa. La realización de estos estudios ha sido percibida positivamente por la diversidad de actores del programa, destacando su realización para generar programas basados en evidencias, y su contribución a mostrar la situación de violencia contra las mujeres a nivel nacional y por territorios.

- Premios de Igual a Igual:

Premios de publicidad que promueven y destacan narrativas publicitarias y de mercadeo sobre los roles que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad. El galardón, surgió como parte del programa en el 2016, y ha recibido más de 100 campañas de toda América Latina, premiando iniciativas publicitarias no sexistas innovadoras relacionadas con los cambios en la representación de roles de hombres y mujeres como un compromiso con la Igualdad de Género y la eliminación de estereotipos.

- Intervenciones urbanas fundación MAVI:

El programa apoyó la iniciativa de la fundación Mavi que consiste en intervenciones de estatuas humanas que actuaron en escenarios públicos de Popayán, Villavicencio y Medellín para socializar nuevas ideas y mensajes clave en torno a la relación entre hombres y mujeres.

b. Instrumentos para mejorar la información y atención de las víctimas de violencia contra las mujeres

- Aplicación ELLAS libres de violencia

En el marco del programa, ONU Mujeres apoyó a la Red Nacional de Mujeres para la realización de la Aplicación ELLAS. Esta plataforma digital ha facilitado el acceso a mujeres en Colombia a conocer en qué casos o situaciones específicas están siendo víctimas de violencia física, psicológica, sexual, económica o política, a dónde deben acudir para solicitar atención, prevención y protección e iniciar un proceso de denuncia penal, y cuáles son las obligaciones específicas que cada entidad tiene con las mujeres víctimas de violencias.

- Instrumento de seguimiento a mujeres con riesgo de feminicidio

Debido al contexto de pandemia ONU Mujeres desarrolla un instrumento de seguimiento a mujeres con riesgo de feminicidio, que surge de la colaboración con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) a partir de su Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de la pareja o expareja, y de la información que suministra la Fiscalía General de la Nación (FGN) desde el Protocolo para la identificación y activación de la ruta de riesgo, y el diligenciamiento del Formato de identificación del riesgo en los casos de violencia intrafamiliar, sexual y de género en la mujer (FIR). Este instrumento ha tenido el propósito de constituir una herramienta práctica de consulta en aquellos casos que han sido calificados con algún riesgo de feminicidio, y que han sido conocidos por una autoridad o entidad en la ruta de atención para orientar la gestión de los mecanismos de género. A través de esta herramienta se facilita a profesionales de seguimiento, directrices en cada una de las dimensiones de atención, en procura de mitigar el riesgo de feminicidio, de contribuir a evitar su consumación y de garantizar los derechos de la víctima.

c. Fortalecimiento de capacidades de actores públicos y de la sociedad civil para una mejor respuesta a la violencia contra las mujeres

- Presupuestos con enfoque de género:

En el marco del programa, ONU Mujeres ha acompañado el diseño y la socialización del Trazador presupuestario de Género para proyectos nacionales de inversión y de funcionamiento, lo que ha abarcado el entrenamiento presencial y virtual para incorporar el enfoque de género en procesos de planeación y presupuestación, el diseño de un Curso Moderado en Línea sobre Presupuestos con Enfoque de Género ajustado al contexto colombiano para funcionarios nacionales y locales, incluyendo la publicación de Guías dirigidas a públicos específicos: Sociedad civil, Corporaciones públicas, entidades territoriales sobre Presupuestos con Enfoque de Género.

En particular se ha brindado asistencia a los procesos pilotos a nivel territorial para lograr ejercicios de planeación y presupuesto con enfoque de género, de los cuales cabe resaltar la experiencia exitosa con la Alcaldía de Villavicencio (Meta), entidad que construyó desde el año 2017 un anexo presupuestario de género, con 217 proyectos/líneas de inversión etiquetadas a nivel municipal y promovió el uso voluntario del Trazador Presupuestario de Género. Dicha asistencia técnica ha estado dirigida a visibilizar los recursos invertidos para la igualdad entre hombres y Mujeres como aporte al cumplimiento del Indicador ODS 5.c.1, además de fortalecer el Mecanismo de la Mujer en el territorio y su interlocución interinstitucional y establecer estrategias para destinar recursos específicos por parte de las entidades territoriales como una herramienta clave para el cierre de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

- Modelo Local Más Justicia Menos Barreras

En el año 2018 ONU Mujeres apoyó en el marco del programa a la Colectiva Justicia Mujer a adelantar una investigación participativa en Medellín, Itagüí, Ituango y Briceño con cerca de 500 tomadoras-es de decisión públicos y privados. Se culminó con un documento técnico que fundamentó el lanzamiento de una plataforma de información, educación y comunicación, con la que se busca incentivar al sector público y al privado a tomar acción por la vida y la integridad de las mujeres.

- Diplomado “Violencias contra las mujeres basadas en género y feminicidio”

Diplomado destinado a fiscales, investigadores judiciales y profesionales de la rama judicial desarrollado con el propósito de aumentar sus capacidades de respuesta -con enfoque de género- en los casos de violencia contra las mujeres. Los contenidos, desarrollados por la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, brindan herramientas teóricas, legales y jurisprudenciales que contribuyen a la comprensión de los fenómenos y conceptos de la discriminación y la violencia contra las mujeres por razones de género, como una violación a los derechos humanos producto de las relaciones históricamente desiguales entre hombres y mujeres, y del feminicidio como la máxima expresión de la violencia y la discriminación por ser mujer.

- Cuentas claras

Elaborada por Transparencia por Colombia gracias al apoyo del programa, esta herramienta web fomenta la transparencia en la financiación electoral facilitando el reporte de candidatos y partidos políticos de sus movimientos contables en las campañas electorales. Con esta herramienta, entregada al Consejo Nacional Electoral, se favorece la transparencia y rendición de cuenta en los ingresos y gastos del funcionamiento de las organizaciones políticas, y se visibiliza la destinación de recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política.

- Ruta diferencial CRIC

El programa se asoció en 2016 con el CRIC para emprender conjuntamente un proceso de investigación para explorar los estereotipos y las referencias culturales que promueven intrínsecamente la violencia contra las mujeres indígenas. Este estudio aportó datos importantes, a partir de los cuales se inició un proceso de construcción de una ruta de referencia consensuada para las mujeres indígenas víctimas de violencia en el Cauca, junto con las autoridades autónomas y las entidades institucionales, que derivó en el modelo de atención local para mujeres indígenas en el Cauca. En él se establece un sistema para homogeneizar los protocolos de actuación de los servidores públicos para garantizar los derechos de las mujeres indígenas víctimas de violencia

(legales, fiscales, de salud, sociales y educativos), alineados con los estándares nacionales e internacionales. Este modelo desencadena la respuesta institucional en el Cauca para brindar servicios robustos de protección y asistencia a las mujeres indígenas para evitar futuras victimizaciones. Este modelo fortalece la acción institucional y la coordinación entre los esquemas de justicia ordinaria e indígena para atender la violencia contra las mujeres.

- Mesa Género, Cultura y Sociedad

ONU Mujeres, a través del programa, apoyó a la Mesa de Decanos Departamentales (MERUM) del Meta a preparar una estrategia de prevención de la violencia de género a través de la transformación sociocultural. De este modo se seleccionaron representantes en las universidades para hacer un seguimiento del tema y facilitar espacios abiertos para formar y crear capacidades de respuesta de género para profesores y estudiantes. Como parte de este compromiso, representantes de nueve universidades firmaron un acuerdo para erradicar la violencia de género mediante 1) la creación de un espacio de diálogo y trabajo denominado mesa de "Género, Cultura y Sociedad"; 2) la promoción de actividades específicas para fomentar la investigación académica sobre género y violencia contra las mujeres; 3) la conmemoración de fechas emblemáticas como espacios de reflexión sobre las transformaciones socioculturales; y 4) la articulación con diferentes entidades para la realización de estudiantes con prácticas asociadas a la prevención de la violencia contra las mujeres.

4.4. Recomendaciones

Dado que el Programa SVCM que ha sido objeto de la evaluación concluyó sus actividades, que no habrá renovación del mismo con USAID y no se tiene considerado otro donante, las recomendaciones están referidas a ONU Mujeres en relación a fortalecer su acción para cooperar con la eliminación de la violencia contra las mujeres en el país, lineamiento que forma parte de su mandato estratégico. En este sentido, las recomendaciones se organizan en torno a **contenidos programáticos**, respecto de temáticas que parece relevante incorporar o priorizar y a aspectos **de gestión de proyectos** en el entendido que, a pesar de que no exista una continuidad inmediata de una iniciativa similar al programa evaluado, es probable que la Oficina continúe desarrollando acciones en esa modalidad. Se sustentan en los hallazgos de la evaluación y se proyectan más allá de ellos en el entendido que deberían ser útiles en una situación muy diferente a la que dio origen al programa.

Las recomendaciones incorporan los aportes de los diferentes actores participantes del proceso evaluativo, a quienes se les consultó explícitamente por recomendaciones de acuerdo con su experiencia en el programa y su opinión sobre los desafíos existentes en el país para superar la violencia contra las mujeres. Esta información fue triangulada y sistematizada en torno a las categorías en que se organizan las recomendaciones

4.4.1. Contenidos programáticos

1.1. Transversalización de la perspectiva de género en la planificación y presupuestación del sector público como condición para el desarrollo de políticas públicas destinadas a la eliminación de la violencia contra las mujeres:

a. Dada la importancia de la planificación y la presupuestación con enfoque de género en el sector público como condición para el avance en el respeto a los derechos humanos de las mujeres, se **sugiere acompañar las experiencias de apoyo que realiza ONU Mujeres a entidades públicas nacionales, departamentales y municipales en este campo con una estrategia comunicacional que visibilice los efectos que esta acción tiene en la vida de las mujeres y en particular para la erradicación de la violencia de género**. Se propone que ONU Mujeres apoye que la transversalización del enfoque de género no tenga un carácter exclusivamente "técnico" sino que esté claramente vinculado a resultados de transformación. Ello se puede traducir en la elaboración de varios productos comunicacionales asociados a audiencias amplias que den cuenta de historias

en que la incorporación del enfoque de género en una política que no lo tenía se tradujo en resultados concretos que ampliaron las oportunidades para las mujeres; o, en sentido contrario, visibilizar oportunidades de desarrollo que se pierden sin esta planificación con perspectiva de género.

b. Promover que el **Observatorio Colombiano de las Mujeres -y sus expresiones territoriales-** incorpore un **indicador que dé cuenta del número de instituciones que aplican el trazador presupuestal y otro relativo al presupuesto asignado a la igualdad de género sobre el total de los presupuestos institucionales** para ir visibilizando avances en las instituciones y apoyando los procesos de rendición de cuentas respecto de los procedimientos de planificación con enfoque de género que ya han sido adoptados en la gestión pública.

1.2. Comunicación para la transformación cultural

a. **Incorporar desde el diseño de los proyectos una estrategia comunicacional** planificada en la perspectiva de la gestión basada en resultados que acompañe la implementación de los compromisos asumidos haciéndose cargo de promover los cambios culturales que se identifican como obstáculos para cerrar las brechas de género en que se esté trabajando.

b. **Continuar con el trabajo dirigido a referentes en la reproducción de estereotipos de género e imaginarios sexistas** (medios de comunicación, influencers, líderes de opinión) para que se conviertan en líderes de una cultura igualitaria y no violenta. En este campo, favorecer la visibilización de los mensajes que abogan por una masculina no hegemónica, no violenta y corresponsable.

1.3. Coordinación intersectorial para la gestión pública de políticas de alta complejidad como una dimensión clave para lograr avances en garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

a. **Desarrollar propuestas metodológicas desde una perspectiva de innovación social y gerencial que faciliten y fortalezcan la coordinación interinstitucional e intersectorial** para dar una mejor respuesta a las demandas de las mujeres, en particular en lo referido a las rutas de atención. A partir de los aprendizajes obtenidos en el desarrollo de iniciativas del programa SVCM como los premios “de igual a igual”, convocar a actores del campo de la innovación para que apoyen el diseño y adopción de mecanismos que faciliten la coordinación de acciones entre instituciones diversas de una manera expedita y transparente.

b. **Favorecer la cooperación horizontal entre experiencias de distintos países latinoamericanos** que han sido exitosas en el desempeño de la coordinación intersectorial para que compartan sus buenas prácticas y motiven la dinamización de las existentes en el país contribuyendo a una mayor efectividad en las rutas de atención en casos de violencia contra las mujeres.

1.4. Actualización de la agenda pública sobre eliminación de la violencia contra las mujeres

a. **Considerando el próximo escenario electoral y la necesidad de proponer una “recuperación transformadora con equidad” a propósito de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19**, promover un diálogo amplio sobre la agenda actualizada para enfrentar las violencias contra las mujeres y la debida diligencia del estado tomando en cuenta la persistencia de la prevalencia y la falta de políticas públicas sistemáticas de prevención.

b. **Promover el desarrollo de espacios de acompañamiento para las mujeres electas** dirigidos a fortalecer su incidencia en la implementación de una agenda por la igualdad de género.

4.4.2. Gestión de proyectos

2.1 **Definir un modelo de participación de los actores involucrados en los proyectos en la gestión de los mismos**, favoreciendo el acceso a la información sobre el diseño de estos y el involucramiento activo en las fases de implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. De esta forma, ONU Mujeres va estableciendo un estándar común para las diferentes iniciativas que implementa, que es transparente para los actores involucrados y favorece el aprendizaje y la mejora continua. La posibilidad que los actores involucrados participen de alguna manera que sea viable y productiva en el seguimiento de los proyectos favorece obtener mejores resultados y fomenta también que se desarrollen sinergias entre actividades. En este sentido, se pueden establecer mecanismos de gobernanza, así como una cierta periodicidad para el análisis de resultados durante el período de implementación que faciliten este involucramiento.

2.2. **Revisar los procedimientos administrativos para proponer su simplificación** de manera de facilitar la gestión de los proyectos por parte de los socios implementadores y disminuir los tiempos de tramitación para aprovecharlos en la implementación.

2.3. **Considerar las asistencias técnicas y procesos de formación con que se espera aportar al fortalecimiento de capacidades institucionales como estrategias de cambio**, estableciendo tiempos de acompañamiento e instalación adecuados a la apropiación por parte de las instituciones que permitan su real apropiación.

2.4 **Revisar la coherencia del diseño de los proyectos en una lógica de gestión por resultados** de manera que junto con favorecer procesos se comprometan también con el logro de cambios específicos en las desigualdades de género. En este sentido, cuidar que los indicadores construidos permitan dar cuenta de esos cambios esperados también a nivel de productos.

2.5. **Incorporar en el seguimiento y monitoreo de los proyectos espacios colectivos periódicos (anuales) entre los equipos programáticos y de gestión de ONU Mujeres para la reflexión** sobre los logros y las dificultades, la identificación de aprendizajes y la adecuación de la planificación para enriquecer los resultados que se esperan obtener.

2.6. **Velar porque los procedimientos para el traspaso de información y funciones en el caso de que se produzcan cambios en los equipos** que gestionan los proyectos, facilitando transiciones ordenadas y cuidadas para todos los actores intervinientes y minimizando los costos de pérdidas de aprendizajes.

2.7. **Ampliar la concursabilidad en las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil** que ONU Mujeres apoya, limitando aquellas de asignación directa para dar oportunidades a organizaciones nuevas o fuera del circuito habitual de la institución. Dependiendo de la naturaleza de los proyectos, puede traducirse en una difusión amplia de las convocatorias que tienen objetivos claros de implementación o establecer fondos concursables si existe un espacio más amplio para acoger propuestas diseñadas por las propias organizaciones.



INFORME FINAL

EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA

Superando la violencia contra las mujeres
para el goce efectivo de sus derechos
2015-2021

ONU Mujeres Colombia

Evaluadora: Marisa Weinstein

Octubre 2021



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

