

## **Colombia**

### **Evaluación Intermedia**

**Ventana Temática: Igualdad de Género y  
Empoderamiento de la mujer**

**Título del Programa: Estrategia Integral para la Prevención,  
Atención y Erradicación de todas las  
formas de Violencia de Género en  
Colombia**

**Autor:** Angélica Arbulú, consultora del F-ODM

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa "Unidos en la Acción".

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este Informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

Secretariado del F-ODM

**Evaluación de Medio-Termino<sup>1</sup>**  
**Colombia - Ventana de Violencia de Genero**

***“Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia”***

**Informe**  
**preparado por evaluadora**  
**independiente Angélica Arbulú**  
**(arbulua@yahoo.com)**  
**6 de Agosto del 2010**

---

<sup>1</sup> Se agradece la colaboración de las instituciones gubernamentales, representantes y autoridades del gobierno, organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, organizaciones sociales, entidades no gubernamentales que fueron entrevistadas, así como de las comunidades visitadas y los beneficiarios entrevistados

## **Tabla de Contenidos**

### **Informe ejecutivo**

#### **Introducción**

**Antecedentes y Objetivo de la Evaluación**

**Metodología empleada en la evaluación**

**Condicionantes y límites del estudio realizado**

#### **Descripción de las intervenciones realizadas**

**Concepción inicial**

**Descripción detallada de su evolución: descripción del a teoría de cambio del programa**

#### **Niveles de análisis: criterios y preguntas de Evaluación**

1. **Diseño:**
2. **Proceso:**
3. **Resultados:**
4. **Territorios Piloto**
  - 4.1 **Cartagena de Indias**
  - 4.2 **Risaralda- Ablación en comunidades Emberas**
  - 4.3 **Pasto**
  - 4.4 **Buenaventura**
5. **Otras áreas de interés:**
  - 5.1 **Foco poblacional Población Afrocolombiana y desplazada**
  - 5.2 **Trata de mujeres**
  - 5.3 **Violencia vinculada al conflicto; fuerzas armadas y grupos armados al margen de la ley**
  - 5.4 **Elecciones presidenciales y regionales**

#### **Principales Conclusiones y Enseñanzas obtenidas**

#### **Resumen de las principales Recomendaciones**

#### **Anexos**

**Anexo I: Términos de Referencia**

**Anexo 2: Agenda de misión**

**Anexo 3: Guía de preguntas para la visita de Campo**

**Anexo 4: Organigrama del Programa**

**Anexo 5: Desglose presupuesto contrapartes**

**Anexo 6: Miembros del Grupo de Referencia**

## Informe ejecutivo

La Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia (el Programa o la ventana de género), busca erradicar todos los tipos de violencia de género, enfocándose en la violencia hacia la mujer por ser de mayor prevalencia en el contexto de país. La estrategia gira en torno a tres ejes (i) prevención, (ii) atención a víctimas, (iii) el desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas capaces de responder a las necesidades de la sociedad.

La propuesta práctica de cómo afectar estos ejes es por medio del fortalecimiento de instituciones del gobierno y sociedad civil con responsabilidades en este área, mediante la creación de líneas de base y sistemas de información que permitan visibilizar vacíos, debilidades y necesidades existentes, e informar la creación de políticas y respuestas.

### Principales logros del Programa

El programa fue la primera ventana del Fondo en el país, y como tal ha liderado con su ejemplo múltiples iniciativas y soluciones para promover la acción interagencial coordinada, como puede ser el manual de procedimientos. La propuesta de trabajar tanto a nivel nacional como en territorios es considerada una forma innovadora de aterrizar el trabajo del SNU y esta siendo replicada. El programa se ha logrado establecer como ente independiente de las agencias partes, es reconocido y respetado por sus logros. Se reporta una mayor visibilidad de la temática de VBG tanto en los medios como en las campañas políticas. La selección de un equipo con un amplio abanico de experiencias, con conocimientos técnicos y a la vez capaces de promover e impulsar un trabajo coordinado han resultado claves, y han demostrado que “*delivering as one*” es posible. El programa ha promovido el diálogo entre contrapartes inusuales, promoviendo la creación de nuevas alianzas estratégicas y espacios de diálogo como las mesas interagenciales. Estas alianzas han promovido acercamientos entre instituciones del gobierno y la sociedad civil. Si bien el informe no tiene suficiente espacio para describir todos los logros y actividades interesantes que se están desarrollando, como conclusión cabe destacar que el programa, mediante diversas iniciativas, está fortaleciendo las bases de conocimiento de la VBG en Colombia, a la vez que promoviendo herramientas para combatirla.

### Relaciones estratégicas: gobierno y sociedad civil:

El programa ha focalizado la primera mitad del tiempo de ejecución en crear y fortalecer relaciones estratégicas que faciliten y promuevan los objetivos del programa, y garanticen la continuidad de sus iniciativas. El programa ha hecho uso estratégico e inteligente de las relaciones de las agencias parte para crear nuevas alianzas y promover una perspectiva de VBGs a todos los niveles. Se han creado mecanismos y espacios de diálogo, como las mesas de género, que visibilizan la problemática y promueven una respuesta coordinada. Estos espacios permiten un acercamiento entre las instituciones del gobierno y la sociedad civil.

Durante la visita de campo se observó que el programa ha trabajado principalmente con contrapartes gubernamentales, lo cual esta en línea con la prioridad de influenciar las políticas publicas. Si bien el programa trabaja con diversas organizaciones de mujeres y ONGs, a nivel nacional estas relaciones parecían ser mas puntuales, mientras que las relaciones con el gobierno formaban parte de un proceso. Esta percepción parece confirmarse en dado que mientras las contrapartes gubernamentales se sentían socios del programa, muchos pertenecientes a la sociedad civil manifestaron que la metodología utilizada no fortalecía al movimiento de mujeres nacional, aunque sí consideraban positivo el hecho de que el programa había trabajado con ONGs y organizaciones pequeñas, y no se había limitado a trabajar con las mas consagradas, creando oportunidades dentro del movimiento. Al nivel de los territorios se observó una dinámica muy distinta, donde las relaciones eran sólidas tanto con contrapartes del gobierno como con la sociedad civil.

La principal contraparte del programa es la Consejería Presidencial por la Equidad de la Mujer (CPEM), puesto que esta ofical es la principal responsable en el tema de mujer. La integración de la CPEM como socio dentro de la estructura del programa (con su propia especialista) es un

avance importante hacia el empoderamiento del país. Se observó un alto nivel de compromiso con el programa, demostrado por el alto nivel de participación a todos los niveles. El programa ha fortalecido esta institución por medio de un fuerte apoyo técnico y mediante el fortalecimiento de bases de datos, promoviendo una visibilización de la problemática de VBG dentro de una estructura permanente y con gran influencia política del país. Se observó durante la visita de campo que esta oficina no mantiene buenas relaciones con algunas asociaciones importantes del movimiento de mujeres, lo cual ha planteado retos al funcionamiento del programa.

#### Diseño:

La ventana de género fue la primera en desarrollarse dentro del país, y esto ha tenido un impacto tanto en el diseño como en los retrasos durante la etapa de puesta en marcha. Durante la etapa de diseño no estaba claro que sólo tres agencias participarían del proyecto. La selección final de estas tres agencias se llevó a cabo en el último momento sin responder a una visión estratégica. Se considera que esto puede haber impactado el diseño original, y que quizás de saberse que únicamente tres formarían parte del equipo final se habrían restringido y/o priorizado las áreas de acción y cobertura. Tampoco estaba claro que una vez aprobado el programa no sería posible cambiar la estrategia ni las agencias parte.

El equipo no estuvo contratado hasta tres meses después de que iniciará el programa oficialmente, y se necesitaron otros tres meses para lograr una estrategia que coordinara todas las actividades propuestas, y el trabajo de las agencias parte, por lo cual hubo un retraso de seis meses en cuanto a la ejecución. Se destaca como un logro el que los aprendizajes de la ventana de Género han servido como insumo para las demás ventanas del fondo en el país, como el manual de procedimientos, la utilización del SIPRO, e incluso para programas más allá del Fondo, como la inclusión de territorios piloto.

La principal pregunta en cuanto al diseño era si éste tenía una estrategia clara y coherente, y en qué medida las actividades estaban coordinadas alrededor de esta. La revisión de la documentación inicial apuntaba a una falta de priorización que fue confirmada durante la visita de campo. La propuesta estratégica inicial es válida, pero también extensa y vaga, y carece de un eje centralizador. Las mismas especialistas y agencias parte del programa a menudo recalcaron esta debilidad. Si bien todas las actividades que desarrolla el programa contribuyen a uno o más de los ejes del programa, ya sea prevención, detección o al monitoreo de las VBGs contra las mujeres, la dispersión supone una dilución del posible impacto, e incrementa el tiempo utilizado en procesos, lo cual a su vez se traduce en menor nivel de ejecución y tiempo para apoyo técnico.

La propuesta de trabajar fortaleciendo procesos existentes supone un uso inteligente e innovador del programa conjunto, puesto que facilita la entrada del programa, especialmente en áreas más sensibles como el trabajo con Fuerzas Armadas, las Altas Cortes o con población indígena. Si bien muchos de estos procesos se iniciaron antes del programa, el valor añadido se evidencia en una focalización específica sobre VBGs. Sin embargo, y salvo en algunas excepciones, se ha perdido la posibilidad de crear sinergias entre agencias y diversos procesos dentro del programa.

#### Coordinación:

El programa fue la primera ventana en explorar la estructura con especialistas técnicos que son además puntos focales para las agencias parte.

La estructura ha introducido fricciones típicas entre las agencias dentro del programa, incrementando la presión sobre la **coordinadora** del programa, y cierta ineficiencia en la priorización, ya que cada agencia pugna por promover y priorizar “sus” actividades.

Durante la evaluación numerosas contrapartes y el equipo del programa identificaron a la coordinadora y su perfil como clave para el funcionamiento y los logros del programa. Se observaron varios elementos críticos para el buen funcionamiento de esta estructura, el principal garantizar la autonomía e independencia de la coordinadora, que en este caso se hizo

proporcionándole un contrato mas sustancial en la forma de ALD; la coordinadora debe tener control sobre la utilización de los fondos; el respaldo de la agencia líder, del Comité Técnico y del Secretariado. Por último se ha identificado como crítico un perfil que debe ser a la vez administrativo, técnico y capaz de promover y facilitar el acercamiento y diálogo entre las agencias.

La estructura del programa incluye **especialistas** con un triple eje: (i) un foco temático, (ii) geográfico, y (iii) con las agencias parte (la cuarta especialista es el punto focal con la CPEM, principal contraparte gubernamental.) Se observó durante la visita de campo que el vínculo más fuerte es el de las especialistas con su agencia, y que esto debilitaba la autoridad de la coordinadora, de echo la mayoría de las especialistas manifestaron sentirse que tenían dos jefes. El hecho que las especialistas hayan sido seleccionadas por sus agencias y no por la coordinadora del programa, (sumado al hecho que cada especialista tiene un contrato directamente con “su” agencia) ha fortalecido el vinculo entre las especialistas y “su” agencia. Se recomienda que en caso de replicarse este esquema se garantice la participación de la coordinadora en la selección del equipo.

Sin embargo, se observaron buenas relaciones y coordinación dentro del equipo lo cual permitió superar estas fricciones. Las especialistas han funcionado como mediadoras entre las prioridades de las agencias y el programa, coordinado el *expertise* de cada agencia/ especialista en función de las necesidades de las contrapartes o del territorio. Esto indica que es necesario identificar un perfil que va mas allá de los conocimientos técnicos.

La experiencia del equipo incluía tanto agencias del gobierno, como de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil. Esto no sólo fortalece el perfil técnico del programa sino también su credibilidad, especialmente en una situación de tensión entre el gobierno y la sociedad civil como es el caso en Colombia, a la vez facilita la coordinación con las diversas contrapartes y amplían el abanico de herramientas de trabajo disponibles a las contrapartes.

La selección de los **enlaces territoriales**, personas con cualificación técnica a la vez que un conocimiento de los territorios, ha sido un acierto estratégico que proporciona al programa credibilidad, mayor potencial de sostenibilidad y una serie de alianzas estratégicas que no se tuvieron que desarrollar sino que ya las tenían los enlaces.

La evaluadora considera que esta estructura ha proporcionado una plataforma para la coordinación entre las actividades del programa y las estrategias de las agencias partes, asegurando un lineamiento continuo y fluido, permitiendo apalancamiento y sinergias entre los procesos de las agencias y el programa. Si bien han existido múltiples retos, se han producido también múltiples aprendizajes y se considera como avance en el área de coordinación dentro del sistema de Naciones Unidas, y una experiencia positiva hacia *ONE UN o Delivering as One*.

La evaluadora considera que la selección y características propias del equipo del programa han sido críticas para el buen funcionamiento de este, y recomienda que el F-ODM realice un análisis para comprender mejor cuales son las características necesarias –mas allá de las técnicas- para un programa conjunto con éxito.

#### Estrategia central y Capacidad existente:

Una de las principales preguntas en el Informe de Gabinete era si el programa constaba de una estrategia que unificara las múltiples actividades en los distintos niveles, y si existía suficiente capacidad humana para llevar acabo todas las iniciativas propuestas.

Desde el diseño inicial se ha incrementado la plantilla del programa de forma significativa por medio de un oficial de E&M, una persona de apoyo en el área administrativa, una persona de apoyo para la especialista de UNIFEM, y se esta seleccionando a un UNV para que apoye a la especialista de UNFPA, demostrando que el diseño inicial era insuficiente. Durante la visita de campo la mayoría del personal era de la opinión que no era posible cumplir con todos los

objetivos en el tiempo del programa. El análisis del nivel de ejecución lleva a concluir que esta apreciación es correcta; el porcentaje medio de ejecución a cierre de Abril del 2010 era del 53% del total de los dos primeros años, pero sólo un 36% del total del programa. Esto supone que el último año el programa debe ejecutar un 67% del presupuesto total (ver tablas 1 y 2). Si bien el programa ha contratado personal adicional, parece poco probable que el programa este en posición de ejecutar dos tercios del programa en el último año, sobretodo teniendo en cuenta la necesidad de adaptación a los cambios que resulten del cambio de gobierno, y especialmente en la CPEM, donde ya se ha confirmado habrá un cambio de gestión, además de preparar una estrategia de salida.

El programa necesita llevar acabo un ejercicio de reflexión, priorización y focalización. El programa debe decidir cuales son las áreas donde puede lograr mayor impacto en el tiempo disponible, y cuales actividades puede empezar a delegar o traspasar, anticipando la salida del programa. La evaluadora recomienda un proceso en dos partes: un taller inicial utilizando los insumos de este informe y los resultados del análisis del oficial de E&M. Tras un proceso de validación de resultados con representantes de la sociedad civil y contrapartes del estado, y un segundo taller que permita rectificar o confirmar en función de las propuestas y cambios del nuevo gobierno.

La evaluadora recomienda una extensión de seis meses del programa: tres de ejecución para paliar los retrasos vinculados a las elecciones, y tres para cierre focalizados en sostenibilidad y un análisis de lecciones aprendidas, particularmente importante en el caso de los territorios piloto.

#### Las Agencias parte: UNFPA/UNIFEM/ OIM:

El programa está compuesto por tres agencias; UNIFEM, UNFPA y OIM, con UNIFEM como agencia líder. Durante la evaluación se expresó que parte del objetivo del programa era conseguir fortalecer la presencia de UNIFEM en Colombia. UNIFEM expresó estar en proceso de abrir una oficina de país, por lo que se considera que el programa ha logrado dar un fuerte impulso al trabajo de UNIFEM en Colombia. El programa también ha promovido la expansión de las agencias hacia áreas geográficas nuevas, por ejemplo, según se comentó durante la visita de campo, OIM y ACNUR no tenían presencia en Buenaventura y Cartagena de Indias antes del programa.

Si bien OIM tiene menos experiencia en el área de género, aporta la experiencia para el trabajo en el área de atención integral y de trata, y el programa es una oportunidad para fortalecer la perspectiva de género y VBG en el trabajo de OIM. Sin embargo, parecería que el impacto de esta agencia se ha visto debilitado por continuos cambios del personal asignado al programa.

Todos estos cambios han tenido un impactado negativo sobre las actividades bajo la responsabilidad de OIM, en especial el área de trata, al igual que sobre su nivel de ejecución. En Abril del 2010 OIM tenía el nivel de ejecución mas bajo de las tres agencias, con un 40% para los primeros dos años, y un 27% sobre el total asignado. También se observó mayor nivel de frustración en las contrapartes vinculadas a este eje que con el resto del programa.

La evaluadora recomienda que OIM mantenga a Carolina López como punto focal para el programa, y así evitar mas rotación de personal.

#### Investigación, monitoreo y evaluación:

Inicialmente se acordó utilizar el SIPRO y que este fuera cumplimentado de forma regular por las mismas especialistas. Esta decisión influyó en la decisión por parte de las demás Ventanas de

país<sup>2</sup> para adoptar el mismo sistema de monitoreo. En la práctica el SIPRO no está siendo utilizado<sup>3</sup>.

El personal del programa lleva a cabo visitas y reuniones de forma regular, los enlaces territoriales realizan informes mensuales. Sin embargo a la fecha de la visita de campo no existía un sistema formal de recolección y análisis de datos. No se había adaptado el SIPRO a las necesidades y objetivos específicos del programa, no se había realizado una puesta al día del marco lógico, ni se habían identificado indicadores de resultados específicos necesarios para valorar el avance e impacto del programa de forma adecuada, por lo que se pierde la posibilidad de extraer lecciones aprendidas, conclusiones y sinergias entre las diversas actividades, lo cual a su vez dificulta la posibilidad de visibilizar debilidades del diseño, pero también de visibilizar los logros y avances del programa.

El programa ya ha tomado medidas para paliar esta falta, y contrató a un oficial de Evaluación y monitoreo (E&M) en Mayo del 2010. La principal lección aprendida es que un oficial de evaluación y monitoreo es un factor crítico y que debe ser parte del diseño inicial del programa. Todas las demás Ventanas de país incluyen un oficial de E&M en su diseño inicial.

La evaluadora se reunió con el oficial de E&M, la cual ya ha iniciado los procesos arriba descritos, incluida la puesta al día y centralización de las estrategias de los diversos ejes, puesta al día del marco lógico y fortalecimiento de los indicadores.

La evaluadora recomienda que se utilice este ejercicio como parte del proceso de reflexión, priorización y focalización (RPF) arriba descrito.

#### Comunicación

El programa ha tenido una doble línea estratégica: Por una parte ha apoyado la creación de una mesa de trabajo interinstitucional bajo el auspicio del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (MINTIC), la cual coordina diversas instituciones del estado. El programa con MINTIC y en coordinación con Acción Social y la CPEM, abrió una convocatoria pública para diseñar y ejecutar la estrategia de comunicación del Estado Colombiano, para la cual se están utilizando insumos previamente desarrollados por la sociedad civil. Esto ha supuesto un fuerte impulso en materia de coordinación institucional, y un ejemplo de buena práctica entre las instituciones del estado y la sociedad civil.

En los territorios las contrapartes tanto de gobierno como de la sociedad civil indicaron que el programa tenía gran visibilidad y era ampliamente reconocido tanto por instituciones del gobierno como de la sociedad civil, y en los casos donde se ha desarrollado una campaña, tipo “Oye *man* no le pegue a la negra” o “ni una mas” también se recalcó su visibilidad entre la sociedad.

La evaluación también trató de confirmar si se han identificado mecanismos para mejorar la divulgación de información del programa. Durante la visita de campo se concluyó que la falta de un oficial de E&M, junto con la selección de un oficial de comunicación cuyo perfil resultó insuficiente dieron lugar a un vacío o debilidad en esta área.

La evaluadora sugiere la posibilidad de crear un ‘boletín’ mensual con los principales avances, logros y aprendizajes, que puede ser difundido con las agencias del SNU. También se sugirió la posibilidad de realizar algunos de los CGN en los territorios para promover un mayor conocimiento y comprensión del trabajo en el terreno.

---

<sup>2</sup> por “Ventanas” la evaluadora se refiere a los demás programas del F-ODM en Colombia; la ventana de paz, la ventana de nutrición y la ventana de cambio climático

<sup>3</sup> La especialista de Políticas Públicas, UNFPA y Risaralda completa regularmente el SIPRO de UNFPA, pero no uno para el programa

### Territorios Piloto:

Los territorios piloto tiene el potencial de servir como herramientas o modelo práctico de cómo llevar a cabo un enfoque integral en cuatro situaciones ambientales distintas. Por esta razón se recomienda una mayor focalización sobre los territorios piloto durante la segunda mitad del programa, con el fin de aterrizar los logros al nivel nacional en el terreno.

Se observó que al nivel de los territorios piloto las relaciones tanto con el gobierno como con la sociedad civil eran más consistentes. Se destaca la promoción de nuevas alianzas, y que el programa ha promovido la presencia de nuevas agencias y actores en éstos territorios. Se observó que los enlaces territoriales, personas de la zona con conocimiento de la problemática y los actores, facilitó la entrada del programa y la creación de alianzas de forma más eficiente y rápida.

Se recomienda documentar y analizar algunas de las experiencias más significativas, como la intervención realizada en el territorio de Risaralda, y su posible replicación con población indígena de otras zonas tanto de Colombia como más allá de las fronteras Colombianas; la vinculación con el sector privado en Buenaventura, y la introducción de hogares de acogida en Pasto y Cartagena.

### Otras áreas de focalización

Se observó que si bien el programa trata con las poblaciones identificadas como más vulnerables (población Afrocolombiana, población desplazada y población indígenas), esto se hacía de forma paralela y en pocas ocasiones se pudo observar sinergias. Muchas de las contrapartes cuyo foco no era una de estas poblaciones de forma específica, carecían de un enfoque diferencial. Esta estaba ausente en varias de las bases de datos apoyadas por el programa, que no incluían detalles de etnia. Es importante que el programa garantice en la medida de lo posible la visibilización de estos grupos en todas las actividades donde participa. Dada la magnitud del problema de población desplazada en el país, es especialmente importante lograr visibilizar este grupo poblacional, sus características específicas y necesidades, a todos los niveles.

A la fecha de la evaluación el Decreto Reglamentario sobre Trata llevaba ocho meses a espera de ser firmado para entrar en efecto. Puesto que gran parte de las actividades programadas dependen de este, se recomienda llevar a cabo un análisis de cómo estrategias alternativas.

El programa necesitará posicionarse frente a las nuevas prioridades y estructura del nuevo gobierno, a la vez que asegura su posicionamiento a nivel regional de cara a las elecciones regionales.

### One UN o Delivering as ONE

El mayor logro en esta área ha sido la operativización de una estructura de trabajo que promueve coordinación interagencial, y las soluciones ideadas para responder a los problemas que surgen de esta.

La propuesta de los territorios pilotos fue recalçada como de especial interés, y ha sido replicada en otros programas conjuntos en el país, aunque no dentro del F-ODM. Se destacó igualmente el hecho de que el programa ha sabido establecer una identidad propia como ente independiente de sus partes, y como tal participa en varias instancias interagenciales, un gran avance en el contexto de la Reforma del SNU.

Si bien no se ha llevado a cabo ningún tipo de divulgación formal dentro del SNU, a nivel nacionales destacó la visibilidad del programa, y el echo de que este ha sido utilizado como referencia por las otras Ventanas en Colombia. Se destacó igualmente el hecho de que el programa ha sabido establecer una identidad propia como ente independiente de sus partes, y como tal participa en varias instancias interagenciales.

En los territorios las contrapartes tanto de gobierno como de la sociedad civil indicaron que el programa tenía gran visibilidad y era ampliamente reconocido

Entre las distintas Ventanas del F-ODM parece existir un diálogo informal, y el hecho de tener un Comité Directivo común garantiza o al menos facilita el uso de las lecciones aprendidas entre ventanas, También quedó claro durante la visita que las demás ventanas se han beneficiado de los procesos de aprendizaje de la Ventana de Género, adoptando algunas soluciones como el manual de procedimientos o el SIPRO. Colombia optó por esparcir el impacto del F-ODM eligiendo distintas áreas geográficas para cada ventana, lo cual limitó significativamente el nivel de interacción en terreno.

Durante la etapa de investigación se confirmó que la mayor dificultad en Colombia está en el área de aplicación de las leyes y a la hora de garantizar los derechos establecidos según la ley. El programa está trabajando en distintos niveles para fortalecer esta debilidad. Los mecanismos de recolección de información previamente mencionados son un insumo que permite medir las necesidades insatisfechas en la población. Los diplomados buscan informar y capacitar a los agentes responsables de aplicar las leyes y atender a las víctimas. La estrategia de comunicación que se desarrollará durante la segunda mitad jugará un papel crítico.

## Introducción

Este informe presenta los resultados de la Evaluación de Medio Término de la *Estrategia Integral para la Prevención, atención y erradicación de todas las formas de Violencias de Género contra las Mujeres* (el Programa). El Programa fue aprobado a Junio del 2007, con un presupuesto de US\$ 7.2 millones, financiado por recursos del Gobierno de España canalizados a través del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM). El objetivo principal del programa es contribuir a la prevención, detección y monitoreo de las Violencias basadas en género (VBG), específicamente contra mujeres, mediante la mejora de calidad de servicios de atención a nivel nacional, y apoyando el desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas acorde con los instrumentos internacionales.

## Antecedentes y Objetivo de la Evaluación

En Diciembre del 2006 el PNUD y el gobierno de España firmaron un acuerdo para apoyar programas innovadores con gran potencial de impacto en 50 países. El Fondo (F-ODM) tiene como objetivo último promover desarrollo, con especial foco en los Objetivos del Milenio. Esta alianza busca promover eficacia y coherencia interagencial dentro del Sistema de Naciones Unidas en línea con ACCRA y los objetivos de la conferencia de París.

Colombia es un país en conflicto armado de más de cuatro décadas de duración, y con el mayor número de población desplazada del mundo según el último informe de ACNUR<sup>4</sup>. A esta crisis humanitaria se suman los problemas derivados de la lucha contra el tráfico ilegal de droga, y uno de los índices de inequidad mayores de la región<sup>5</sup>. *La Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de violencia de género en Colombia* (el programa o ventana de género), es uno de cuatro programas del F-ODM en Colombia, y se focaliza en los tipos de violencia de género con mayor prevalencia en el país; violencia de pareja, violencia sexual, trata de personas, violencia producida por actores armados ilegales y por prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas. El programa reconoce la violencia dirigida contra mujeres como la más prevalente, y reconoce que las mujeres en situación de desplazamiento, al igual que las Afrocolombianas e indígenas se encuentran en posición de mayor vulnerabilidad y por lo tanto requieren de un enfoque específico dentro de la estrategia.

La evaluación de medio término tiene como principal objetivo “aprender para mejorar” e informar la segunda mitad de la implementación del programa por medio de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, aportando la posibilidad de fortalecer las áreas de mayor impacto y reenfocar, en caso de ser necesario, áreas que por una razón u otra no están logrando los objetivos/impacto esperados.

De forma más específica, la evaluación de medio término busca confirmar la existencia de una coherencia interna y externa, y de una estrategia clara y vinculada a objetivos concretos, y a su vez analizar el nivel de apropiación por parte de las contrapartes nacionales, tanto a nivel gubernamental como dentro de la sociedad civil.

La evaluación analizó los procesos como el estilo de gestión, mecanismos de coordinación y seguimiento enfocándose en eficacia y eficiencia, dentro del marco de la reforma de el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y el modelo de ‘ONE UN.’

La evaluación analizó el vínculo entre la estrategia, los procesos y los objetivos, y cómo esto se traducen en resultados, comparando los avances logrados con los resultados indicados en el

---

<sup>4</sup> Informe mundial sobre desplazamiento presentado por ACNUR el 7 de Junio del 2010, Colombia alcanzó el primer lugar en número de desplazados en el mundo con 3.281.000, seguida por Irak y El Congo.

<sup>5</sup> Segundo después de Brasil según ECLAC 2008, aunque hay indicios que hacen pensar que ha subido y que el índice de inequidad en Colombia haya superado el de Brasil

marco lógico, junto con los mecanismos para asegurar su sostenibilidad una vez finalizada la intervención.

Por último la evaluación trató de identificar el rol que juega, o puede jugar, el programa a nivel de país. Alineación con MANUD y en qué medida está promoviendo la reforma del SNU y una mayor coordinación interagencial.

### Metodología empleada en la evaluación

La recopilación de información se llevó a cabo por medio de tres etapas diferenciadas:

Una etapa inicial de análisis de documentación secundaria con el objetivo de familiarizarse con el programa, sus objetivos, actividades, contexto y limitaciones principales. Esta etapa informó la estructura de la visita de campo y el Informe de Gabinete donde se presentó una hipótesis inicial sobre la teoría de cambio. Durante esta etapa también se desarrollaron las herramientas necesarias para la visita de campo, principalmente una guía de preguntas que se utilizó durante las distintas entrevistas y grupos focales, (ver Anexo III).

La segunda etapa consistió de una visita de Campo de doce días a las ciudades de Bogotá, Pereira, Risaralda y Cartagena de Indias durante la cual se realizaron múltiples entrevistas con personal del programa a nivel central, en los territorios pilotos, con las contrapartes del estado y la sociedad civil, con el fin de realizar una triangulación de la información obtenida que permitiera extrapolar conclusiones y recomendaciones.

La selección de los territorios pilotos para la visita de campo se hizo en función de dos criterios: 1) la posibilidad que tenían estos de informar sobre un mayor número de grupos/áreas de interés (en el caso de Cartagena de Indias, alta representación de población Afrocolombiana, alto índice de recepción de población desplazada y la existencia de una política pública para la mujer); y 2) la posibilidad de informar sobre algunos temas de especial interés y visibilidad, específicamente el tema de trata de personas en Cartagena y el tema de la ablación en Risaralda.

La visita de campo se llevó a cabo entre los días 18 y 29 de Mayo del 2010. Durante este periodo se realizaron reuniones y entrevistas personales semiestructuradas bilaterales con todo el personal del programa, doce entrevistas en total. También se realizaron quince entrevistas con contrapartes del gobierno, incluido el socio principal la CPEM, y dos grupos focales con instancias del estado: la Procuraduría y Acción Social. La evaluadora realizó siete entrevistas bilaterales con representantes de la sociedad civil (incluidos grupos representantes de población indígena y Afrocolombiana,) y grupos focales con catorce ONGs y/o asociaciones de mujeres, (incluidos grupos representantes de mujeres Afrocolombianas e indígenas). La evaluadora también se entrevistó con grupos significativos dentro de la sociedad Embera como parteras, lideresas o *jaibanás*<sup>6</sup>.

Por último, la evaluadora llevó a cabo siete entrevistas semiestructuradas abiertas con socios significativos dentro del SNU; representantes de las agencias parte del Programa, incluidas la representante de país de UNFPA y UNIFEM, con la oficina del coordinador residente, y con un grupo focal dentro de la AECID, principal contraparte dentro de la cooperación internacional. (Ver Anexo II para la lista completa)

Durante una tercera etapa la consultora realizó un análisis más profundo de la información recopilada y en función de los hallazgos preparó este informe preliminar, el cual será presentado al Secretariado del F-ODM (el Secretariado) y al CGN para su validación antes de redactar el informe final.

---

<sup>6</sup> Los Jaibanás son médicos tradicionales dentro de la cultura Indígena Embera

### Condicionantes y límites del estudio realizado

El principal obstáculo que enfrentó la evaluación fue el limitado tiempo disponible para un programa con ejecución en cinco áreas geográficas, y un extenso número de socios, contrapartes y actividades. A esto se sumaron las dificultades de acceso a las comunidades indígenas y que las áreas de ejecución se encuentran dispersas por el país limitando la visita de terreno a dos de los cuatro territorios piloto. El Grupo de Referencia expresó su preocupación que el tiempo disponible para la evaluación era insuficiente para que la evaluadora fuera capaz de profundizar en aspectos esenciales del programa, en especial las relaciones con instituciones del gobierno y el movimiento de mujeres y entre agentes de la cooperación internacional. La evaluadora está de acuerdo que el tiempo disponible es insuficiente para conocer en detalle el programa, y por esto el informe se basa principalmente sobre la triangulación de información proporcionada por el equipo y las contrapartes, que conocen el proyecto en su totalidad. Adicionalmente la evaluadora plantea que una evaluación de medio término de más de tres meses en el contexto de un proyecto de tres años resultaría ineficiente.

Dado el limitado tiempo y el carácter “rápido” de la evaluación, no se pretende presentar e identificar lecciones y resultados para todas las actividades del programa, sino de los temas más centrales o estructurales de éste. La evaluadora ha intentado identificar y resaltar los mayores logros y lecciones aprendidas del programa, pero dado el limitado espacio para el informe final, y que se trata de una evaluación de medio término cuyo objetivo principal es aprender, se ha priorizado el análisis e identificación de retos, en línea con las instrucciones del Secretariado y lo planteado por el Grupo de Referencia (GR<sup>7</sup>) “Consideramos que una evaluación de medio término antes que medir logros o impactos, está orientada a establecer nudos críticos que requieren ser reorientados por el equipo técnico del Programa.”

Adicionalmente, puesto que solo dos de los cuatro territorios pilotos pudieron ser visitados, y si bien la evaluadora se reunió con representantes de todos los territorios, los comentarios en el texto que hacen referencia a los territorios piloto se refieren principalmente a los territorios visitados.

El programa proporcionó un alto número de documentos para la etapa inicial de análisis, pero no dispone de un sistema formal y sistémico de recolección y análisis de datos<sup>8</sup>, por lo que aunque la información proporcionada resultó útil, fue insuficiente para los fines de la evaluación, especialmente en relación a problemas de ejecución e implementación, lecciones aprendidas y la calidad de las acciones realizadas. La evaluadora recibió documentación de cada eje/agencia de forma paralela, a menudo duplicando documentos. Dado el alto volumen de documentación proporcionada, sin coordinación ni priorización, la evaluadora no tuvo la posibilidad de beneficiarse plenamente de la documentación proporcionada, y algunos documentos no serán reflejados<sup>9</sup>.

No fue posible entrevistar a la ONIC<sup>10</sup> por problemas logísticos, ni al coordinador de la ventana de paz pues está basado en la ciudad de Pasto. Sin embargo la evaluadora se reunió con el punto focal para la Ventana de Paz en la AECID, y cubrió el tema con la coordinadora del programa y con la oficina del Coordinador Residente.

Un retraso del viaje debido a la ceniza del volcán en Islandia supuso que no se pudo acordar una reunión con el Coordinador Residente pues ya se encontraba fuera del país, en su lugar la evaluadora se reunió Beatrice Dhayhaut, asesora en Planeación Estratégica de su oficina.

---

<sup>7</sup> Grupo de Referencia (GR) es el grupo compuesto para proporcionar comentarios al informe borrador del presente. El Anexo 6 incluye los miembros del GR, cabe destacar la ausencia de sociedad civil del nivel nacional.

<sup>8</sup> El programa oficialmente utiliza el Sipro, pero a la fecha de la evaluación no estaba en funcionamiento

<sup>9</sup> esta debilidad ya se identificó en el Informe de Gabinete

<sup>10</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia

## Descripción de las intervenciones realizadas

### Concepción inicial

Poco después de su constitución en el primer trimestre de 2007, el Fondo para el Logro de los ODM realizó un llamado para la presentación de propuestas en diferentes ventanas temáticas que competirían para ser financiadas por el Fondo. La mesa de Género de país, con insumos de la sociedad civil y de la AECID redactaron la nota conceptual mediante la cual se buscaba 'contribuir a la erradicación de todas las formas de violencia basada en género, con especial énfasis en aquellas de mayor prevalencia y gravedad en el contexto nacional y regional, centrándose en la VBG dirigida contra las mujeres.

La nota conceptual fue aprobada el 7 de Febrero del 2008, con un financiamiento de US\$ 7.2 millones de dólares. La nota de aprobación ya identificaba algunas de las debilidades que parecen seguir presentes en el programa, principalmente; la falta de claridad sobre las estrategias a seguir para lograr los objetivos propuestos; falta de priorización entre los múltiples objetivos, actividades y socios; falta de números e indicadores concretos para medir el avance o logro de los objetivos; falta de priorización de los grupos de focalización (Población afrocolombiana, indígenas, desplazados...); falta de estrategia clara para el seguimiento, documentación y diseminación de las actividades y hallazgos; estrategias para replicación o ampliación de los proyectos pilotos; identificación de estrategias específicas para los distintos tipos de violencias.

Sobre la base de la nota, se realizó la formulación del Programa.

### Descripción detallada de su evolución

Aunque el programa fue aprobado en Junio del 2008, la ejecución del programa no comenzó hasta Diciembre del 2008, por lo que se aproximaba al año y medio de ejecución, y dos años desde su inicio al momento de realizarse la evaluación.

Durante los primeros tres meses se llevó acabo el proceso de contratación de la Coordinadora y las especialistas, y durante los siguientes tres meses se diseñó una estrategia de trabajo que aterrizará la propuesta aprobada. Puesto que la ventana de Género fue la primera aprobada programa del F-ODM en Colombia, esta se vio obligada a invertir tiempo en el diseño de una estructura de trabajo, y en definir el funcionamiento de una modalidad de programa conjunto nueva, incluido un manual de operaciones que ha sido adoptado por las demás ventanas.

Para la Gestión del programa se formaron las estructuras previstas por el Fondo; un Comité Directivo Nacional (CDN), y un Comité Nacional de Gestión (CNG). El CDN está integrado por el Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas, la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, el representante local de la AECID, y un representante de Ministerio de Relaciones exteriores. El CDN es común para todos los programas del F-ODM en Colombia.

El CNG esta integrado por la CPEM, el Ministerio de Protección Social, y el departamento Nacional de Planeación como representantes del gobierno. Por el Sistema de Naciones Unidas están presentes las agencias parte del programa, (UNIFEM, UNFPA y OIM), la Coordinadora del Programa y dos representantes de la AECID en Colombia. El CGN se reúne el último Jueves de cada mes, y no incluye a ningún representante de la sociedad civil en su estructura permanente.

El programa esta compuesto por la coordinadora y un equipo técnico con cuatro especialistas basados en la oficina central en Bogota. En Mayo del 2009 se reemplazo a la especialista en atención (punto focal para OIM y el territorio de Buenaventura). Durante el 2009 también se contrató a un asistente para el área administrativa y una persona de apoyo para la especialista

de UNIFEM. En Mayo del 2010 se reemplazó el oficial de comunicación, se contrató un estratega para diseñar una estrategia de comunicación, y un oficial de E&M. A la fecha de la evaluación está en proceso de contratación un UNV para apoyar a la especialista de UNFPA.

Adicionalmente el programa consta de cuatro enlaces territoriales, una para cada territorio piloto, los cuales trabajan desde casa o en la medida de lo posible en las oficinas de las contrapartes. (ver Anexo 4).

La CPEM ha sido asignada por el gobierno como la principal contraparte del programa.

De acuerdo con los datos proporcionados a la evaluadora a cierre de Abril del 2010 el programa había ejecutado un 53% del total presupuestado para los dos primeros años (ver tabla 1), y un 36% del presupuesto total del programa (ver tabla 2).

**Tabla 1: Año 1 & 2**

AGENCIA	MONTO PRESUPUESTO AÑO 1 Y AÑO 2	% total	Monto Total Comprometido	Monto Total Desembolsado	TOTAL EJECUTADO	% ejec. del monto total
UNIFEM	\$2,492,608	69%	\$185,578	\$1,180,994	\$1,366,572	55%
OIM	\$1,151,848	66%	\$81,505	\$381,272	\$462,777	40%
UNFPA	\$1,255,912	69%	\$196,321	\$565,717	\$762,039	61%
<b>TOTAL</b>	<b>\$4,900,368</b>	<b>68%</b>	<b>\$463,404</b>	<b>\$2,127,984</b>	<b>\$2,591,388</b>	<b>53%</b>

**Tabla 2: presupuesto total**

AGENCIA	TOTAL presupuesto	% ejec. del total	POR EJECUTAR	% del total por ejecutar
UNIFEM	\$3,626,209	38%	\$2,259,637	62%
OIM	\$1,740,962	27%	\$1,278,185	73%
UNFPA	\$1,832,829	42%	\$1,070,790	58%
<b>TOTAL</b>	<b>\$7,200,000</b>	<b>36%</b>	<b>\$4,608,612</b>	<b>64%</b>

Esto significa que el programa tendrá que ejecutar un 64% de los fondos asignados en los últimos 12 meses, a la vez que organiza la estrategia de salida.

#### **Niveles de análisis: criterios y preguntas de Evaluación**

Esta sección trata sobre la evaluación del Programa en seis niveles: diseño, procesos, resultados país, territorios piloto y otras áreas de interés. Para cada uno de ellos se responden

preguntas definidas en el Informe de Gabinete en el marco de los términos de referencia de esta evaluación.

### 1. Diseño:

La ventana de género fue la primera en desarrollarse dentro del país, por lo que durante la etapa de desarrollo de la propuesta aún no estaba claro como funcionaría el Fondo.

La propuesta inicial se llevó a cabo en el contexto de la Mesa de Género, con la participación de más de diez agencias del SNU y mediante consultas con representantes de la sociedad civil.

Durante esta etapa no estaba claro que sólo tres agencias participarían del proyecto. La selección final de estas tres agencias se llevó a cabo en el último momento sin responder a una visión estratégica. Se considera que esto puede haber impactado el diseño original, y que quizás de saberse que únicamente tres formarían parte del equipo final se habrían restringido y/o priorizado las áreas de acción y cobertura.

Se destaca como un logro que los procesos de la ventana de Género ha servido como insumo para las demás Ventanas del fondo, proporcionando referencias en cuanto a su funcionamiento como el manual de procedimientos, la utilización del SIPRO y otras lecciones aprendidas, aunque estos aprendizajes retrasaron su inicio operativo. Adicionalmente se necesitaron tres meses para finalizar el proceso de contratación del personal, y tres más para lograr un planteamiento que coordinara todas las actividades propuestas. Queda como lección aprendida que el diseño del programa debe considerar un tiempo para la contratación y el desarrollo de la estrategia. Se observa que el diseño inicial tampoco incluía una estrategia de salida.

La principal pregunta en cuanto al diseño era si éste tenía una estrategia clara y coherente que respondiera a la problemática y necesidades identificadas, y en qué medida las actividades estaban coordinadas alrededor de esta.

La revisión de documentación inicial apuntaba a una falta de priorización en el diseño que fue confirmada durante la visita de campo. Si bien la propuesta estratégica inicial (foco sobre prevención, atención y políticas públicas) es válida, también es cierto que es extensa, vaga, e incluye potencialmente todas las áreas de acción relacionadas con la violencia de género. El objetivo del programa, *erradicar todos los tipos de violencia de género*, es sumamente ambicioso para un programa de tres meses de duración.

La propuesta de trabajar fortaleciendo y utilizando procesos y relaciones previas al programa supone un uso inteligente e innovador del programa conjunto, puesto que facilita la entrada del programa, especialmente importante en áreas de trabajo sensibles como con la Fuerzas Armadas o poblaciones Indígenas, incrementando la eficacia, potencial de impacto y de sostenibilidad. Sin embargo cabe preguntarse si éstas contrapartes han sido seleccionadas como parte de una estrategia de priorización con objetivos claros, o si se ha continuado con el trabajo ya existente. La amplitud de áreas cubiertas por el programa diluye su eficiencia, potencial de impacto y dificulta la visibilización de sus logros.

Aunque la mayoría de estos procesos preexistentes trataban el tema de género de una forma u otra, la entrada del programa supone una visibilización y focalización sobre la temática de VBG. Sin embargo, y salvo en algunas excepciones, se ha perdido la posibilidad de crear sinergias significativas entre procesos existentes en las distintas agencias, ya que por lo general continúan trabajando de forma paralela. Es necesario empezar a fomentar las sinergias para lograr un uso eficiente y más sostenible de los recursos del programa. Es especialmente importante aterrizar o vincular los logros al nivel nacional con los territorios piloto.

Esto lleva a la segunda interrogante presentada en el informe de Gabinete: si el programa tiene suficiente capacidad<sup>11</sup> y recursos humanos para lograr los objetivos establecidos. Durante la visita de campo la mayor parte del personal confesó sentirse desbordado. El programa ya ha tomado varias acciones para paliar esta debilidad, y se ha incrementado la plantilla del programa de forma significativa por medio de la contratación de un oficial de E&M, una persona de apoyo en el área administrativa, una persona de apoyo para la especialista de UNIFEM, y a la fecha de la visita de campo se estaba seleccionando un UNV que apoyaría a la especialista de UNFPA. En este sentido queda claro que el diseño inicial era insuficiente para las actividades propuestas. Aún así, por lo general el personal del programa reconoció que con los recursos actuales no será posible cumplir con los objetivos del programa. Sin embargo no eran capaces de descartar ninguna de las actividades.

Esto refleja a la vez un alto nivel de compromiso con el programa, y un foco en actividades y procesos en lugar de foco sobre resultados e impacto. El potencial de impacto del programa se esta viendo diluido en múltiples pequeñas (aunque válidas) iniciativas. En muchos casos (y en especial en el caso del trabajo con las organizaciones de sociedad civil) siendo poco mas que una transferencia de fondos para promover un proceso, perdiéndose un potencial de impacto mayor por medio del apoyo técnico, posibles sinergias entre las agencias, innovación mediante el uso de las distintas metodologías de estas, o la promoción de nuevas alianzas entre las distintas contrapartes (del programa o de las agencias parte), por poner algunos ejemplos.

Algunas contrapartes expresaron su preocupación por la sobrecarga del personal, indicando que gran parte de su tiempo se utiliza para procesos como selección de curriculums, o procesamiento de pagos, en detrimento de apoyo técnico, el cual podría tener un impacto mas duradero y permanente en las contrapartes. Esta pérdida se siente como una “triple pérdida” puesto que el programa les daba acceso a tres agencias, cada una con un área de especialidad y una metodología de trabajo distinta. Una priorización de las contrapartes, tanto del estado como de la sociedad civil, supondría no sólo mas fondos disponibles, sino mas tiempo de apoyo técnico y menos tiempo en procesos.

#### Las Agencias parte del programa: UNFPA/UNIFEM/ OIM:

El programa esta compuesto por tres agencias; UNIFEM, UNFPA y OIM, con UNIFEM como agencia líder. Durante la evaluación se expresó que parte del objetivo del programa era conseguir fortalecer la presencia de UNIFEM en Colombia. UNIFEM expresó estar en proceso de abrir una oficina de país, por lo que se considera que el programa ha logrado dar un fuerte impulso al trabajo de UNIFEM en Colombia. El programa también ha promovido la expansión de las agencias hacia áreas geográficas nuevas, por ejemplo, según se comentó durante la visita de campo, OIM y ACNUR no tenían presencia en Buenaventura y Cartagena de Indias antes del programa.

Si bien OIM tiene menos experiencia en el área de género, aporta la experiencia para el trabajo en el área de atención integral y de trata, y se considera una oportunidad para fortalecer la perspectiva de género en el trabajo de OIM. Sin embargo, parecería que el impacto de esta agencia se ha visto debilitado por continuos cambios del personal asignado al programa.

La primera especialista de OIM (atención/ OIM/ Buenaventura) tuvo que ser reemplazada pues cumplía un doble rol como especialista y punto focal. La segunda especialista en atención/ OIM/ Buenaventura tuvo que ser reemplazada recientemente pues se consideró que la calidad de su trabajo no estaba a la altura del programa, la nueva (y tercera) especialista empezó a trabajar para el programa hace aproximadamente un año. Adicionalmente, el punto focal en OIM para el programa ha cambiado ya dos veces. Durante la visita de campo se encontraba como punto focal temporal Carolina López, a espera de que se elija una persona definitiva. Carolina López

---

<sup>11</sup> Por ‘capacidad’ la evaluadora no cuestiona las habilidades y conocimientos técnicos del personal del programa, sino la posibilidad –en cuanto a tiempo y recursos- para cubrir todas las actividades en las cinco áreas geográficas de forma sustancial

ha estado vinculada al programa desde sus etapas iniciales sirviendo de punto focal cuando se creaba un vacío entre especialistas.

Todos estos cambios parecen haber tenido un impacto negativo sobre las actividades bajo la responsabilidad de OIM, al igual que sobre su nivel de ejecución. A Abril del 2010 OIM tenía el nivel de ejecución mas bajo de las tres agencias, con un 40% para los primeros dos años, y un 27% sobre el total asignado. También se observó mayor nivel de descontento o frustración en las contrapartes de la sociedad civil vinculadas a este eje que con el resto del programa.

La evaluadora recomienda que OIM mantenga a Carolina López como punto focal para el programa.

En cuanto al monitoreo y evaluación del programa Inicialmente se acordó utilizar el SIPRO y que este fuera cumplimentado de forma regular por las mismas especialistas. Esta decisión influyó en la decisión por parte de las demás Ventanas de país<sup>12</sup> para adoptar el mismo sistema de monitoreo. En la práctica el SIPRO no esta siendo utilizado,<sup>13</sup> las especialistas citaron falta del tiempo como la principal razón.

El personal del programa lleva acabo visitas y reuniones de forma regular, los enlaces territoriales realizan informes mensuales, todas las contrataciones requieren de un informe final, y se han realizado todos los informes requeridos por el F-ODM. Sin embargo a la fecha de la visita de campo no existía un sistema formal de recolección y análisis de datos. No se había adaptado el SIPRO a las necesidades y objetivos específicos del programa, no se había realizado una puesta al día del marco lógico, ni se habían identificado indicadores de resultados específicos necesarios para valorar el avance e impacto del programa de forma adecuada, por lo que se pierde la posibilidad de extraer lecciones aprendidas, conclusiones y sinergias entre las diversas actividades, lo cual a su vez a dificulta la posibilidad de visibilizar debilidades del diseño, pero también de visibilizar los logros y avances del programa.

El marco lógico en si es amplio y con objetivos poco específicos, estructurados alrededor de actividades y no de objetivos o resultados. Los indicadores a su vez son poco robustos y carecen de la suficiente solidez. Si bien estas características son comunes en el diseño inicial de un programa, es importante que ahora se revise garantizando un enfoque de resultados, con indicadores capaces de capturar logros, avances y limitaciones. Se deben desarrollar herramientas de monitoreo que permitan unificar y medir el aporte de cada actividad hacia un objetivos y unos resultados concretos comunes, y sobretodo es importante poder visibilizar logros y sinergias entre las distintas actividades.

El programa ya ha tomado medidas para paliar esta falta, y contrató a un oficial de Evaluación y monitoreo en Mayo del 2010. La principal lección aprendida es que un oficial de evaluación y monitoreo (E&M) es un elemento crítico que debe ser parte del diseño inicial. Cabe destacar que todas las demás Ventanas de país cuentan ya con un oficial de E&M,<sup>14</sup> incluso hay una propuesta innovadora Inter-ventana de compartir un oficial de E&M con el fin de potenciar sinergias entre ambas. El programa podría considerar esta posibilidad como parte de la estrategia de salida, buscando sinergias con otras ventanas.

El oficial seleccionado por el programa tiene experiencia con agencias del SNU y con el SIPRO, lo cual facilitará su entrada. La evaluadora se reunió con el nuevo oficial de E&M, y esta ya ha adaptado el SIPRO a los objetivos específicos del programa. Sería importante confirmar que las demás ventanas de país han llevado acabo este ejercicio, y en caso de no ser así, que lo hagan en la mayor brevedad posible. La oficial esta llevando acabo un análisis de la situación actual, y

---

<sup>12</sup> por "Ventanas" la evaluadora se refiere a los demás programas del F-ODM en Colombia; la ventana de paz, la ventana de nutrición y la ventana de cambio climático

<sup>13</sup> La especialista de Políticas Públicas, UNFPA y Risaralda completa regularmente el SIPRO de UNFPA, pero no uno para el programa

<sup>14</sup> En el caso de la ventana de Nutrición esta pendiente de contratación, pero si es está previsto en el diseño

una puesta al día del marco lógico fortaleciendo sus indicadores y coordinando las estrategias bajo las distintas agencias para crear una visión clara de y unificada del programa. Este proceso será un punto de partida fundamental para el proceso de reevaluación, priorización y focalización de medio término.

La evaluadora recomienda que se utilice este ejercicio como parte de un proceso coordinado por la oficial de E&M para identificar cuáles serán las prioridades del programa de medio término en adelante. Se recomienda el uso de un consultor independiente y neutral apoyado por el oficial de E&M. Este ejercicio debe analizar cuál sería el uso más eficiente de los recursos (económicos y técnicos), y en la medida de lo posible, tratar de vincular actividades del programa con socios nuevos o actividades de las agencias para promover su sostenibilidad como parte de la estrategia de salida, coordinando a la vez una estrategia de trabajo con objetivos a cumplir y las actividades necesarias para cumplirlos; una estrategia de salida para las actividades que se van a descontinuar; una estrategia de salida para el programa.

La evaluadora recomienda un proceso en dos partes: un taller inicial de uno o dos días utilizando los insumos de este informe y los resultados del análisis del oficial de E&M, y un segundo taller para alinear los resultados del primer taller con las prioridades y estrategias del nuevo gobierno, y la nueva Concejala para la CPEM. Igualmente se recomienda que tanto el CGN como contrapartes de organizaciones de la sociedad civil y del movimiento de mujeres tengan la posibilidad de participar del proceso.

## 2. Proceso:

Este apartado trata de analizar el modelo de gestión, estructura y coordinación, incluyendo procedimientos y estrategias entre agencias y con las contrapartes; La posibilidad de crear mecanismos para tener un único sistema de rendición de cuentas para todas las agencias involucradas en el programa en el contexto de ONE UN, la reforma del SNU y la Declaración de París (Aid Effectiveness).

### Modelo de Gestión y Coordinación

El programa pilotó la estructura de alineamiento entre especialistas, área técnica y agencia. A la fecha todas las ventanas de F-ODM en Colombia funcionan así, con la agencia líder responsable de las áreas comunes como administración y monitoreo. Si bien esta estructura ha supuesto retos introduciendo fricciones típicas de las agencias, creando presión sobre la **coordinadora**, *questionando* su autoridad, y en algunos casos creando ineficiencias. Se observó que ha facilitado el alineamiento y coordinación entre el programa y las estrategias (nacionales y globales) de las agencias, permitiendo apalancamiento y sinergias entre ambos, y se valora como una experiencia positiva y exitosa en el área de coordinación dentro del sistema de Naciones Unidas, y hacia *ONE UN* o *Delivering as One*.

El mayor riesgo de esta estructura sería la pérdida de una coordinación central, y la utilización de los fondos de forma paralela, perdiéndose las sinergias y aprendizajes propios de un proceso de integración. Se considera que la autonomía de la coordinadora es clave para garantizar el funcionamiento de esta estructura. En este caso se proporcionó un contrato más sustancial, en la forma de un contrato ALD, y se acordó que su firma sería requisito necesario para la utilización de fondos, aunque legalmente sólo se necesita la firma de la agencia responsable. Por último, se considera que el apoyo de la agencia líder, el CGN y el Secretariado fueron críticos para garantizar la independencia de esta figura.

Durante la visita de campo se identificaron algunas características para el perfil del coordinador que se consideran esenciales para el buen funcionamiento de la estructura. El coordinador debe tener a la vez un perfil administrativo que le permita coordinar el programa y su gestión, y tener el suficiente conocimiento técnico para poder valorar las opciones y tomar decisiones de forma independiente. Es necesario un carácter diplomático y conciliador capaz de promover acercamiento y diálogo entre las agencias para encontrar acuerdos. Durante la evaluación

numerosas contrapartes y el equipo del programa identificaron a la coordinadora del programa y su perfil como clave en el desarrollo y logros obtenidos a la fecha.

La estructura del programa incluye a cuatro **especialistas** cada una con tres ejes: un foco temático (prevención, atención, políticas públicas y relaciones interagenciales); un foco geográfico (los cuatro territorios piloto); y una de las agencias partes (incluida como tal la CPEM, principal contraparte gubernamental). Se observó durante el proceso de evaluación que de estos tres el vínculo mas fuerte es el de las especialistas con su agencia. El hecho que las especialistas hayan sido seleccionadas por sus agencias y no por el programa, (sumado al hecho que cada especialista tiene un contrato con “su” agencia) ha fortalecido el vinculo entre estas con “sus” agencias. Las especialistas expresaron que en la práctica el esquema es claro y promueve intercambios, también expresaron que de hecho siente que deben responder antes dos jefes. De alguna forma las especialistas cumplen una función mediadora e integradora entre las agencias y el programa.

Una buena relación dentro del equipo técnico ha permitido coordinación interna haciendo uso del *expertise* de cada especialista/agencia en función de las necesidades de las contrapartes o del territorio, evitando que las tensiones entre agencias permeasen en el nivel técnico. Otra lección aprendida es que el perfil de las especialistas, mas allá del carácter técnico, debe incluir la habilidad de mediar y negociar para el buen funcionamiento de una estructura compleja como esta.

Normalmente, el coordinador de un programa decide el perfil del personal que necesita en base a las necesidades del programa, recluta, y tiene la decisión final. En este caso la coordinadora no participó en el proceso de selección de su equipo. Si bien la participación de las agencias y la CPEM durante el proceso de reclutamiento es fundamental, la decisión final debe recaer sobre el coordinador. Se recomienda que en caso de replicarse un esquema similar se garantizara la participación de la coordinadora en el proceso de selección de su equipo.

La experiencia previa del equipo técnico cubría un amplio abanico que incluían tanto instituciones del gobierno como agencias de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil. Esto ha resultado positivo y enriquecedor para el programa, y un elemento facilitador y aporta credibilidad en vista de las tensiones entre estos grupos en el país. Algunas de las especialistas habían trabajado juntas previamente, o con algunas de las contrapartes, lo cual también ha facilitado la coordinación y el diálogo.

La selección de los **enlaces territoriales**, personas con cualificación técnica a la vez que un conocimiento de los territorios, de la problemática y de las contrapartes, es para la evaluadora un gran acierto estratégico que proporciona al programa credibilidad y a la vez facilita la entrada del programa en los territorios piloto, especialmente relevante puesto que los pilotos no comenzaron hasta el segundo año, y por lo tanto tendrán un tiempo de ejecución menor.

La evaluadora considera que la selección y características propias del equipo del programa han sido críticas para el buen funcionamiento de este, y recomienda que el F-ODM realice un análisis, ya sea dentro de Colombia o en relación con otros países, para comprender mejor cuales son las características que han facilitado el buen funcionamiento de este equipo.

#### Relaciones entre el programa, gobierno y sociedad civil

El Informe de Gabinete cuestionaba el impacto que la fuerte alineación entre el programa y las instituciones del gobierno tenía o podría tener especialmente cara a las organizaciones sociales.

El programa conjunto establece como prioridad el fortalecimiento de instituciones del estado y de la sociedad civil. Un 18% del presupuesto fue asignado a trabajar con contrapartes del estado, en comparación con un 9% asignado al trabajo con organizaciones de la sociedad civil, (ver Anexo 5 para mayor detalle) denotando una priorización de hecho que no esta identificada en el documento estratégico.

Una priorización del trabajo con contrapartes del gobierno corresponde con objetivo de influenciar las políticas públicas, pero no ha sido identificada como parte estrategia del programa, y debe ser estructurada con unos objetivos y resultados concretos y medibles. El programa también tendrá que decidir como parte del proceso de reflexión si continuar con la estrategia actual, o fortalecer su trabajo con organizaciones de la sociedad civil, cuáles y cómo. Dado que el programa se encuentra en su último año, la evaluadora recomienda estudiar la posibilidad de vincular en la medida de lo posible iniciativas de las organizaciones civiles con las iniciativas de instituciones del estado, fortaleciendo los logros y relaciones existentes, a la vez que su sostenibilidad del programa.

A nivel nacional se observó que las relaciones con el gobierno formaban parte de un proceso extenso de diálogo y crecimiento, y que se conformaban a las prioridades y necesidades de ambas partes, mientras que las relaciones con la sociedad civil eran más bien puntuales, por medio de consultorías y concursos, donde las organizaciones formaban parte si se ajustaban a los criterios preestablecidos sin posibilidad de participar o influenciar estos criterios.

Esto se vio reflejado en la percepción que tenían las contrapartes del programa: Si bien las contrapartes gubernamentales se mostraron muy positivas en cuanto al impacto y apoyo del programa recalcando que se habían sentido tratados como iguales, las contrapartes de la sociedad civil a nivel nacional expresaron preocupación o frustración en cuanto al limitado nivel de interacción, diálogo y apoyo por parte del programa, y recalcaron que la metodología utilizada invisibilizada en lugar de fortalecer al movimiento nacional de mujeres, aunque consideraban positivo que las convocatorias hubieran estado abiertas a *todas* las organizaciones que cumplieran con los requisitos técnicos, no limitándose a las más consagradas, promoviendo oportunidades dentro del movimiento. Igualmente valoraron como positivo el que las convocatorias promovían procesos y no acciones puntuales.

Es importante destacar que se observó una dinámica muy distinta en los territorios, donde las relaciones con la sociedad civil parecían mucho más consistentes.

Durante la visita de campo miembros de la sociedad civil propusieron la utilización de la información recolectada durante los concursos para mapear y vincular iniciativas en el área de VBG. Se considera que éste proceso de retroalimentación permitiría fortalecer la relación entre la sociedad civil y el programa, a la vez que fortalecer el movimiento civil, y posibilitar la creación de nuevas alianzas.

También se observó que la sociedad civil no forma parte del Comité de Gestión del Programa (CGP) de forma permanente, y que de hecho sólo se les ha invitado a participar para la elaboración de los términos de referencia y del análisis del informe preliminar de la evaluación de medio término.

Durante la visita de campo se presentaron diversos argumentos de porqué la sociedad civil no forma y/o no debería formar parte del CGN, los principales se resumen en tres:

1. División interna dentro del movimiento de mujeres dificulta su representación
2. División entre las principales representantes del movimiento de mujeres y la CPEM dificultaría el funcionamiento del CGN
3. Añadir un actor más al CGN, donde ya existen fuertes divisiones, dificultaría el funcionamiento y efectividad de éste

Si bien estos son argumentos válidos, la evaluadora considera que sería importante, tanto desde el punto de vista de sostenibilidad como el de credibilidad del programa, que se garantice la participación de la sociedad civil de una forma más sustantiva, aunque no necesariamente por medio de la participación formal del CGN, y se recomienda hacerlos partícipes del proceso de reevaluación, priorización y focalización de medio término. Esta participación idealmente incluiría

representantes de organizaciones a nivel nacional, y grupos de población identificada como prioritaria, (indígenas, afrocolombianas y desplazados). También sería importante llevar a cabo un proceso de validación de resultados a nivel de los territorios piloto.

#### Relaciones con la CPEM

Durante la visita de campo se confirmó que existe una sólida relación de trabajo entre el programa y la CPEM, el socio asignado al programa por parte del gobierno, y ente responsable de temas de mujer y género bajo el actual gobierno. Fuerte alineación con el gobierno y sus prioridades supone a su vez alineamiento con las prioridades y estrategias nacionales, en línea con la Declaración de París, fortaleciendo el sentido de pertenencia y la probabilidad de sostenibilidad de las iniciativas.

Durante la evaluación personal del programa, de las agencias, contrapartes y sociedad civil resaltaron que existe fricción entre la CPEM y algunas de las organizaciones importantes dentro del movimiento de mujeres del país. La CPEM expresó su desacuerdo con esta apreciación, y resaltó su trabajo con muchas organizaciones del país. Esto supuso un reto para el programa a la hora de poder asegurar que la participación de la sociedad civil correspondiera a criterios técnicos y no planteamientos de carácter político. Si bien el programa no puede funcionar al margen de las complejidades propias de la realidad del país, es importante mantener la integridad técnica y neutralidad propias del SNU.

Por otra parte, es importante destacar que el programa ha logrado cierto acercamiento entre instituciones del gobierno y la sociedad civil. Se recomienda el uso de la posición neutral del sistema para promover mayor diálogo y acercamiento entre las instituciones del gobierno y la sociedad civil en el tema de VBG.

La decisión de incluir a la CPEM como una agencia más del programa, al nivel de UNIFEM, OIM y UNFPA, esta en línea con los objetivos del Fondo de empoderar a la contraparte nacional, Sin embargo, la ausencia de representantes de la sociedad civil, del poder legislativo o judicial en el CGN ha suscitado reservas y preocupación de que esto se traduzca en una priorización de la CPEM misma. El presupuesto inicial asignaba un 13% de los recursos de los dos primeros años a la CPEM, al cierre de Abril 2010 el programa le había asignado un 18% del total ejecutado. La siguiente institución en recibir un monto similar es Acción Social con un 9%, la mitad (ver anexo 5). Ninguna otra organización ha recibido más de un 5%. Esta priorización de la CPEM debe verse soportada por una estrategia clara con resultados específicos.

En este sentido es importante destacar que se ha confirmado el cambio de la Concejala de la CPEM, por lo que es primordial garantizar continuidad y sostenibilidad de los logros obtenidos durante la transición.

Al **nivel de los territorios piloto** visitados se observó que las relaciones con la sociedad civil son más sólidas e interactivas. Se observó también que el hecho de que los enlaces territoriales fueran personas de la zona que conocían el panorama local y a menudo a las contrapartes ha facilitado la entrada del programa y la creación de alianzas.

#### Coordinación sistemas Administrativos y de seguimiento

El Informe de Gabinete hacía referencia al informe de seguimiento semestral (Junio-Diciembre 2009) donde se indicaba que no se habían podido coordinar los sistemas administrativos, de seguimiento y de rendición de cuentas por parte de las distintas agencias, lo cual se traducía en una carga para el personal del programa. Por lo general este sigue siendo el caso.

La estructura del Fondo indica que “cada agencia participante asume completa responsabilidad programática y financiera de los fondos recibido del Agente Administrativo”. Esto supone que el programa se ve obligado a cumplir con sus requisitos internos de cada agencia, además de los requisitos del F-ODM hacia el Agente Administrativo. El hecho de que OIM no es una agencia perteneciente al SNU dificulta aun más la posibilidad coordinar un sistema único.

El programa consideró que no era eficiente crear un sistema único de procedimientos para un proyecto de tres años de duración, y en su lugar redesarrolló un manual de procedimientos, que está siendo utilizado por las demás ventanas.

Dada la estructura y duración del F-ODM, el programa tiene poco margen para promover un sistema único administrativo y para rendición de cuentas. La multiplicidad de sistemas de administración, seguimiento y rendición de cuentas continua siendo paralela e ineficiente, y tomando excesivo tiempo del personal. Cómo lograr una mayor coordinación entre las agencias continúa siendo un reto.

#### Comunicación

El programa ha tenido una doble línea estratégica: Por una parte ha apoyado la creación de una mesa de trabajo interinstitucional bajo el auspicio del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (MINTIC), la cual coordina diversas instituciones del estado. El programa con MINTIC y en coordinación con Acción Social y la CPEM, abrió una convocatoria pública para diseñar y ejecutar la estrategia de comunicación del Estado Colombiano, para la cual se están utilizando insumos previamente desarrollados por la sociedad civil. Esto ha supuesto un fuerte impulso en materia de coordinación institucional, y un ejemplo de buena práctica entre las instituciones del estado y la sociedad civil.

En los territorios las contrapartes tanto de gobierno como de la sociedad civil indicaron que el programa tenía gran visibilidad y era ampliamente reconocido tanto por instituciones del gobierno como de la sociedad civil, y en los casos donde se ha desarrollado una campaña, tipo “Oye *man* no le pegue a la negra” o “ni una mas” también se recalcó su visibilidad entre la sociedad.

La evaluación también trató de confirmar si se han identificado mecanismos para mejorar la divulgación de información del programa, y si estos incluyen trabajo con los otros programas conjuntos en el contexto del F-ODM. Durante la visita de campo se concluyó que la falta de un oficial de E&M, junto con la selección de un oficial de comunicación cuyo perfil resultó insuficiente dieron lugar a un vacío o debilidad.

Si bien no se ha llevado a cabo ningún tipo de divulgación formal dentro del SNU, el programa participa de múltiples mesas de trabajo donde se visibiliza su trabajo. La evaluadora sugiere la posibilidad de crear un ‘boletín’ mensual, breve con los principales avances, logros y aprendizajes, que puede ser difundido con las agencias del SNU. También se sugirió la posibilidad de realizar los CGN en los territorios para permitir un mayor conocimiento y comprensión del trabajo que se realiza a ese nivel.

#### One UN o Delivering as ONE

La Oficina del Coordinador Residente destacó los logros y la visibilidad del programa, y el echo de que este ha sido utilizado como referencia por las otras Ventanas en Colombia. La propuesta de los proyectos pilotos fue recalcada como de especial interés, y ha sido replicada en otros programas conjuntos en el país, aunque no dentro del F-ODM. Se destacó igualmente el hecho de que el programa ha sabido establecer una identidad propia como ente independiente de sus partes, y como tal participa en varias instancias interagenciales, un gran avance en el contexto de la Reforma del SNU.

Entre las distintas Ventanas del F-ODM parece existir un diálogo informal, y el hecho de tener un Comité Directivo común garantiza o al menos facilita el uso de las lecciones aprendidas entre ventanas. También quedó claro durante la visita que las demás ventanas se han beneficiado de los procesos de aprendizaje de la Ventana de Género, adoptando algunas soluciones como el manual de procedimientos o el SIPRO. Sin embargo, sería interesante analizar cuantas personas

están presentes en mas de un comité ejecutivo, ya que esto facilitaría el intercambio de lecciones aprendidas a un nivel más técnico.

A nivel de ejecución, Colombia optó por esparcir el impacto del F-ODM y evitar recargar una zona con demasiada presencia institucional, por lo que las ventanas se desarrollan en distintas áreas geográficas, y esto limita la posibilidad de interacción en terreno. Si bien tanto la Ventana de Paz como la de Género trabajan en el Departamento de Nariño, no lo hacen en la misma ciudad.

Se está desarrollando un proyecto piloto interventana para incrementar las sinergias por medio de un oficial de E&M compartido. El programa podría estudiar la posibilidad de sumarse a esta iniciativa, o de pilotar algo similar con la Ventana de Paz como parte de la estrategia de salida.

#### **4. Resultados:**

*Este apartado trata resultados y logros del programa, el nivel de ejecución, y las expectativas de alcanzar los objetivos del programa.*

El programa identificó como principales barreras la falta de líneas de base sólidas que informaran las políticas públicas y las tomas de decisiones de estas instituciones; la existencia de múltiples sistemas de seguimiento con indicadores y procesos de medición distintos que a menudo no incluían una perspectiva de género o de VBG; desconocimiento de la problemática y de las leyes por parte de los funcionarios encargados de apoyar y atender a las víctimas; tolerancia social y naturalización de las VBG, especialmente entre ciertos grupos sociales.

Durante los primeros dos años el programa ha focalizado sus esfuerzos en impulsar procesos ya existentes, y fortalecer las instituciones responsables de prevención o de atención en VBG en las áreas identificadas. De especial importancia es el fortalecimiento de sistemas de recolección de datos y de medición sensibles a la problemática real, y la creación de líneas de base robustas capaces de informar la creación de políticas públicas. Igualmente se debe recalcar como un logro la creación de mesas interagenciales, y una mayor visibilidad de los VBGs tanto en los medios como en las campañas políticas.

A nivel de coordinación el programa ha lograda un gran avance en cuanto a coordinación interagencial.

El documento del programa recalca que si bien Colombia consta de un marco jurídico fuerte y progresivo en el área de VBG; de instituciones democráticas sólidas y un alto nivel educativo, la mayor debilidad se encuentra en el área de aplicación de la ley. Durante la visita se recalcó la independencia del poder legislativo demostrada a través de iniciativas como el Auto 092 o la Ley 1257. En el documento del programa también se identificó como uno de los principales retos la dificultad en el área de aplicación de las leyes y a la hora de garantizar los derechos establecidos según la ley.

El programa esta trabajando en distintos niveles para fortalecer esta debilidad. Los mecanismos de recolección de información previamente mencionados son un insumo que permite medir las necesidades insatisfechas en la población. Los diplomados buscan informar y capacitar a los agentes responsables de aplicar las leyes y atender a las víctimas. La estrategia de comunicación que se desarrollará durante el la segunda mitad jugará un papel crítico. Otras propuestas, como los hogares para mujeres victimas de violencia intrafamiliar, o el apoyo prestado para la operativización del auto 092 (que trata sobre las vulnerabilidades específicas de mujeres desplazadas) son también ejemplos de mecanismos que el programa esta promoviendo para garantizar que los derechos de las mujeres sean restaurados.

La evaluadora considera que los proyectos pilotos tienen el potencial de servir como herramienta o modelo de cómo llevar a cabo un enfoque integral a nivel práctico en cuatro ámbitos distintos, y por esta razón recomienda que sean el foco central de la segunda mitad del programa.

Otros logros y resultados del programa han sido identificados a lo largo del informe.

El posicionamiento del programa una vez que se posicione el nuevo gobierno y cara a las elecciones regionales de Junio del 2011 será crítico para garantizar la sostenibilidad de los logros. Teniendo en cuenta que habrán elecciones regionales en Julio del 2011, es importante que durante el último año de ejecución el programa sepa posicionarse primero dentro de las campañas de los candidatos, y en la medida de lo posible formalizando acuerdos que garanticen cierta continuidad tras los cambios.

En cuanto a la ejecución, el porcentaje medio de cumplimiento a Diciembre del 2009 era del 29%, y en Abril del 2010 del 53% del presupuesto para los dos primeros años (ver tabla 1). El programa se inició con un retraso de unos seis meses. Si bien esto explica en parte un bajo nivel de ejecución a la fecha, sobre todo teniendo en cuenta que normalmente durante los inicios de la vida de programa la ejecución es más lenta, a la fecha de la evaluación el programa había ejecutado aproximadamente la mitad del presupuesto de los primeros dos años, y un 36% del presupuesto total. Esto supone que durante el último año de implementación el programa tendrán que ejecutar un 67% del total presupuestado, (ver tabla 2).

Si bien el programa ha contratado personal adicional, y se esperaría que la velocidad de ejecución se acelere, (esta aceleración en cierta medida ya se ha podido observar entre Diciembre del 2009 y Abril del 2010), es difícil asumir que es posible ejecutar en 12 meses casi el doble de lo que se ha ejecutado hasta la fecha, sobre todo teniendo en cuenta que el proceso de medio término (RPF) y la adaptación necesaria a los cambios resultantes del cambio de gobierno y de la concejala de la CPEM requerirán tiempo. Esta percepción concuerda con la del personal del programa, lo cual convierte el ejercicio de focalización y priorización en una prioridad crítica donde se deben tomar decisiones estratégicas, priorizar objetivos, e identificar contrapartes y actividades que puedan garantizar la obtención de estos objetivos, dentro del tiempo y los recursos disponibles. Igualmente se deben identificar estrategias de salida y seleccionar actividades o compromisos que no se podrán llevar a cabo.

En este sentido se recomienda identificar objetivos concretos, y que se tenga en consideración los siguientes puntos durante el proceso de RPF:

- Disminuir el número de contrapartes, y garantizar que las relaciones que permanezcan sean sustanciales
- Identificar cuáles son las fortalezas del programa y el potencial de impacto en las áreas más débiles o conflictivas. Por ejemplo, ¿puede el programa jugar un rol en acercar a las instituciones del estado con la sociedad civil? ¿Puede el programa mediante los territorios pilotos aterrizar el marco legislativo ya existente?
- Permitir que la sociedad civil retroalimente en el proceso de focalización y clarificar cuál será su rol durante la segunda mitad del programa
- Identificar las áreas de mayor impacto (esto puede incluir áreas con poca representación de la coordinación internacional, o áreas donde está idóneamente posicionado, como por ejemplo el trabajo con la población indígena, cuyos resultados pueden beneficiar el trabajo en otras áreas, y que requiere de un largo proceso para establecer la confianza)
- La posibilidad de utilizar el último año del programa principalmente para aterrizar los logros obtenidos en los territorios piloto.

Dadas las circunstancias actuales, y habiéndolo conversado con la coordinadora de programa, la evaluadora recomienda una extensión de seis meses del programa: tres de ejecución para paliar los retrasos debidos a las elecciones y las dificultades en el inicio del programa, y tres para el cierre, durante los cuales se detendría la ejecución, y se focalizaría sobre la estrategia de salida

y un análisis profundo de lecciones aprendidas, particularmente importante en el caso de los territorios piloto.

#### **4. Territorios Piloto**

Dado que en 2011 finalizará el PC y los actuales gobiernos territoriales, se considera crítico lograr que los planes de desarrollo 2011-2015 incluyan las VBGs como una prioridad.

##### **4.1 Cartagena de Indias**

Cartagena fue seleccionada por ser una de las regiones del país con mayor concentración de población afrocolombiana, una de las principales receptoras de población desplazada, y a la vez uno de los principales focos de emisión de mujeres víctimas de trata. A su vez las autoridades habían manifestado su compromiso con la promoción de equidad de género, aunque se han destinado pocos recursos, por lo que se consideraba que se podrían lograr avances significativos que sirvieran de referente.

El programa ha logrado colocar el tema de VBG en la agencia pública, (la VBG ha sido incluido en el Plan de Desarrollo que antes no cubría el tema de violencia), y fortalecer el movimiento de mujeres de la zona, por medio de los concursos inclusivos que no priorizaron a las organizaciones ya consagradas, promoviendo alianzas estratégicas, y aportando fondos que impulsan procesos ya existentes. En Julio del 2010 comenzará la Secretaría de la mujer, proceso apoyado por el programa, y la sociedad civil podrá comenzar a cumplir con su rol de veeduría.

Se observó durante la visita que existe un movimiento de mujeres fuerte y con un nivel de compromiso muy alto. Igualmente se observó que el programa mantiene muy buenas relaciones con la sociedad civil y que se están apoyando propuestas innovadoras, como la Introducción de hogares de acogida basados en la experiencia de Medellín, y el diplomado vinculado con la Universidad Pública. El programa esta impulsando procesos construidos sobre años de dedicación e investigación, como puede ser el caso del uso de objetos cotidianos para la reflexión de la violencia dentro de la población afrocolombianas por la asociación Graciela Cha Inés, lo cual refuerza su credibilidad, su potencial de impacto y de sostenibilidad.

Según la valoración de los entrevistados, el tema de trata esta poco avanzado. Se ha estado trabajando para crear voluntad política a la espera de que se firmará el decreto, y se ha comenzado trabajo con la Fundación Esperanza, la cual a la fecha de la evaluación estaba en proceso de instalarse en Cartagena. El tema del desplazamiento no se ha trabajado de forma diferencial sino como parte de un acercamiento a las comunidades en la zona de trabajo priorizada, y se reconoce la necesidad de crear alianzas para trabajar este área.

No se observaron sinergias entre las distintas áreas de focalización (p.e. Fundación esperanza no trabaja IDP ni Afro aunque si con las fuerzas armadas. Graciela Cha Inés no trabaja población desplazada ni Trata). Y se identificaron dificultades de coordinación entre el nivel nacional del programa y OIM.

##### **4.2 Risaralda- Ablación en comunidades Emberas**

El programa focalizó sus esfuerzos en el territorio piloto de Risaralda con comunidades Emberas. Tras la muerte de una niña de la comunidad en el 2007 se conoció por primera vez que la práctica de la ablación se realizaba en el territorio Colombiano. La ablaciones o “curaciones”<sup>15</sup> son ejecutadas por las parteras y según relata la comunidad, los hombres y por lo general las mismas mujeres y madres de las niñas desconocían que se llevaba acabo.

El programa hizo uso estratégico de las relaciones desarrolladas entre las comunidades y UNFPA, lo cual le permitió acceso rápido a la población de difícil acceso, especialmente

---

<sup>15</sup> “Curación” es como la misma comunidad se refiere a la ablación

importante para abordar un tema tan delicado. En Colombia existe actualmente un debate sobre cuál es la mejor manera de combatir la ablación; por un lado existe una demanda legal en contra de la población Embera, y la propuestas de penalizar la ablación con cárcel. La propuesta del programa ha sido la de trabajar con la comunidad para lograr la erradicación de esta práctica mediante un proceso pedagógico de autorreflexión sobre las tradiciones y su impacto sobre la sociedad y la salud de las mujeres. Este proceso ha sido liderado por las mismas mujeres de la comunidad, a la vez empoderando y dando voz a la mujer indígena, promoviendo el conocimiento de sus derechos, dentro y fuera de la sociedad.<sup>16</sup>

El programa ha logrado avances significativos en cuanto a una visibilización del problema y difusión de los riesgos. Se ha logrado iniciar un proceso de autorreflexión que va mas allá de la ablación y promueve un análisis del trato de la mujer dentro de la sociedad indígena.

Durante la visita de campo la evaluadora tuvo la oportunidad de visitar una de las poblaciones beneficiarias mientras discutían en asamblea los resultados del proceso de identificación de tradiciones, proceso altamente valorado por la comunidad.

El programa fue instrumental en la creación del Auto 001 dictado por las autoridades indígenas que prohíbe la ablación durante dos años (tiempo que coincide con la vida del programa). Se observó que se ha logrado visibilizar diversas problemáticas generadas por prácticas tradicionales que ponen a la mujer en una posición de vulnerabilidad. En cuanto a la ablación, se observó poca coherencia en cuanto a la posición real de las comunidades; si bien las autoridades indígenas por lo general aseguraron que ya no se estaba dando, las mujeres en su mayoría confirmaban que se seguía practicando.

El cambio de una práctica de esta índole requiere un proceso prolongado que va mas allá de la duración del programa y sería poco realista esperar un resultado mas concreto. Dado que una imposición desde el exterior parece en la práctica difícil o imposible de implementar, mas aún, supone el riesgo de incrementar el secretismo de la práctica, y que la población evite recurrir a los hospitales en caso de complicaciones, (es posible que esto ya esté ocurriendo como expresó una de las mujeres entrevistadas "ya no llevan las niñas al hospital"), incrementando la vulnerabilidad de las niñas, se valora que el programa ha identificado una estrategia realista que puede lograr un cambio real y sostenible en la practica de la ablación, y a la vez promover otros cambios beneficiosos para la mujer dentro de la sociedad indígena, pero es fundamental garantizar continuidad una vez terminado el programa.

Se recomienda llevar acabo una documentación de la intervención para analizar logros, limitaciones, y su posible replicación, tanto de Colombia como en otros países (puesto que existen Emberas en otros países de America Latina, es posible que esta practica también exista en otros países dónde aún no ha sido visibilizada).

### 4.3 Pasto

El departamento de Nariño y en especial la ciudad de Pasto, han registrado el mayor numero de población desplazada del país, y altos índices de violencia, dado que en el confluyen todos los actores armados (un 65-70% del departamento es considerado zona roja<sup>17</sup>). Adicionalmente un 7.8% de la población es de origen indígena. La administración ha demostrado un claro compromiso con el tema de género y derechos humanos, evidenciado en la creación de una Oficina de Género y Derechos humanos. Sin embargo no existe un comité de trata.

Durante el primer año el programa trabajó conjuntamente con la red de apoyo al buen trato para introducir la perspectiva de VBG, y se logró la creación de un protocolo de atención que por

---

<sup>16</sup> Durante la visita de campo se mencionó que los hombres indígenas ahora eran conscientes que las mujeres podían acusarlos ante las autoridades (no indígenas) por abuso y/o violencia, y que esto tenía un impacto sobre su conducta.

<sup>17</sup> Fuente: Fundeas S.C.

primera vez visibiliza esta problemática. Al igual que en Cartagena se están introduciendo los hogares de acogida emulando el modelo de Medellín, y sería importante que el programa documente estas dos iniciativas y las lecciones aprendidas como referencia para posibles futuras replications.

El programa creó la mesa de género, y ha sido instrumental en la promoción y creación de alianzas estratégicas entre sociedad civil y el gobierno, promoviendo un acercamiento entre los distintos partidos políticos en el trabajo de VBG. Otras alianzas estratégicas incluyen a la Pastoral Social, asociación de gran tamaño y credibilidad a nivel nacional, periodistas y la policía nacional.

En cuanto a creación de capacidades, el programa esta desarrollando -de forma conjunta de acuerdo con las necesidades del territorio- el primer diplomado en atención integral, que incluye perspectiva de VBG y los derechos de la mujer, programado para iniciarse en Junio del 2010 con la Universidad de Nariño, y con vistas a que permanezca como una especialización, con el objetivo de sensibilizar al funcionariado y periodista. Igualmente se está desarrollando una escuela de veeduría de violencia de género, mediante la cual se está capacitando de forma gratuita a mujeres que en muchos casos no tenían estudios previos. De esta forma el programa esta aterrizando la teoría, trabajando y empoderando a las mismas víctimas de VBG.

En Pasto parece ser el único territorio donde se esta trabajando con cierta perspectiva diferencial, donde una misma contraparte trabaja con población desplazada, indígenas, y afrodescendientes. Sería importante documentar el proceso y ver en que medida puede servir de apoyo para que los demás territorios –en la medida que sea posible y relevante- puedan hacer uso de sus lecciones aprendidas.

#### 4.4 Buenaventura

La ciudad de Buenaventura aloja el principal puerto del país y tienen gran representación de población afrocolombiana, una rica sociedad civil y cierta debilidad institucional. Buenaventura presenta los índices mas bajos en materia de necesidades básicas insatisfechas.

El principal foco del programa es la creación de capacidad institucional en las áreas de prevención y atención de VBG, promoviendo mayor coherencia y coordinación entre las instituciones del gobierno y la sociedad civil. El proyecto es valorado positivamente por las autoridades, que consideran que el proceso les está fortalecido, aunque consideran que todavía no hay suficiente capacidad instalada para garantizar la sostenibilidad de los logros.

Dentro de la estructura de la Mesa de género, se está intentando acercar al estado, la sociedad civil y la empresa privada bajo el concepto de ética corporativa. Se trata de una iniciativa innovadora cuyos resultados deben ser documentados y que podría ser replicada los demás territorios.

Se ha llevado a cabo un intento de sensibilización masiva por medio de concursos que incluyen a la sociedad civil y del uso de radio. La campaña “ni una mas”, que surge tras una serie de asesinatos y fue desarrollada conjuntamente, es vista como “determinante y coyuntural” en el proceso de concienciación y visibilización de una problemática que hasta entonces estaba invisibilizada y considerada tabú.

El programa en Pasto esta trabajando el tema de derechos para mujeres víctimas del conflicto armado. Sería interesante estudiar la posibilidad de replicar esta iniciativa en otros territorios. También se destaca su trabajo en el área de capacitación de agresores realizado con la casa de justicia.

En el área de trata el foco es sobre la capacitando a los funcionarios para que sean capaces de reconocer los casos. Pero se considera que –a diferencia de las otras áreas- se trabaja con cierta exclusividad y se ha logrado poca visibilización.

## **5. Otras áreas de interés:**

Este apartado analiza algunas áreas del programa que han levantado especial interés durante la etapa de investigación, o durante la visita del Secretariado, y que no han sido cubiertas en los anteriores apartados. Estas áreas son: Trabajo con población Afrocolombiana y desplazada; Relevancia e impacto en el área de ablación; Trata y explotación sexual; Trabajo con fuerzas armadas y organizaciones armadas ilegales. Por último se añadió un apartado que examina posibles riesgos e impacto de las elecciones presidenciales y regionales.

### **1.1 Foco poblacional Población afrocolombiana, indígenas y población desplazada**

El programa identificó estos grupos como especialmente vulnerables ante distintos tipos de VBG en el país.

Según el informe mundial sobre desplazamiento presentado por ACNUR el 7 de Junio del 2010, Colombia es el país del mundo con mayor número de población desplazada (3.281.000), seguida por Irak y El Congo, lo cual convierte el desplazamiento en la mayor crisis humanitaria del país.

En promedio un 80% de la población desplazada son mujeres y niños. La situación de desplazamiento incrementa la vulnerabilidad ante diferentes tipos de VBGs, y dificulta el acceso a atención y reparación de sus derechos. Un alto porcentaje de la población desplazada es de descendencia afrocolombiana o indígena.

El Auto 092 del 2008 que trata sobre “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado” que indica los derechos de la población desplazada y las responsabilidades del Estado frente a esta, ha supuesto una gran oportunidad para trabajar esta área, y si bien no estaba en la planificación inicial (puesto que el Auto no existía), el programa supo adaptarse para aprovecharla. Uno de los mayores logros del programa ha sido el apoyo prestado a las instituciones relevantes para hacer operativos los 13 programas que dictó la Corte en el Auto. Sin embargo, contrapartes nacionales expresaron sentir que el programa aún no tenía suficiente foco sobre el tema de mujer desplazada, y que era importante garantizar un enfoque diferencial en todas las áreas de trabajo, (p.e. se comentó que no hay enfoque diferencial en la Estrategia de Comunicación).

Por otro lado el trato diferencial hacia la población desplazada no parece haber permeado el trabajo en otras áreas, lo mismo ocurre en el caso de Población afrocolombiana e indígenas. Muchas de las contrapartes expresaron que esta debilidad se debía a una falta de capacidad.

Durante la visita de campo la evaluadora tuvo la oportunidad de reunirse con diversas organizaciones de Población afrocolombiana, algunas de las cuales impresionaron por el nivel de seriedad y compromiso. Sin embargo, no se observó una estrategia con objetivos, sino mas bien una serie de iniciativas puntuales de apoyo a organizaciones que ya están trabajando este tema. La evaluadora recomienda que el programa utilice la segunda mitad del programa para divulgar los hallazgos obtenidos en los territorios pilotos, y promover la inclusión de un tratamiento diferenciado en las distintas iniciativas a nivel nacional, lo cual puede suponer mayor sostenibilidad e impacto que continuar con apoyo a las distintas organizaciones. En la medida de lo posible también sería conveniente intentar vincular a estas organizaciones con posible socios o contrapartes.

Si bien el programa trabaja promoviendo muchas iniciativas y organizaciones de afrocolombianas, indígenas o promoviendo los derechos de población desplazada, se observó poca integración entre estas áreas, y que por lo general las contrapartes se focalizaban sobre

uno y otro de estos grupos poblacionales. Adicionalmente, muchos de los sistemas de información que el programa está fortaleciendo no incluyen un desglose y el detalle específico y diferencial. La evaluadora recomienda fortalecer estas áreas de trabajo asegurando que la información y hallazgos en cada una de ellas pernee y sea incorporada a todos los niveles y con todas las contrapartes.

## 1.2 Trata de mujeres

Antes de la evaluación el Secretariado, la OIM y el Informe de Gabinete habían señalado su preocupación por la baja visibilidad del tema de trata en el desarrollo del programa.

Durante la visita de campo se constató que había cumplido con las actividades planeadas para el primer año, principalmente la asistencia técnica al Comité Interinstitucional para la formulación del Decreto Reglamentario del componente de atención de la Ley 985 de 2005 sobre Trata de Personas, y la realización de dos encuentros binacionales de los cuales han resultado compromisos entre los países para enfrentar la Trata de Personas y atender a las víctimas. Sin embargo, el Decreto Reglamentario permanecía sin firmar 8 meses desde su entrega al gobierno, lo cual ha tenido un serio impacto sobre las actividades programadas para el Segundo año.

Pendiente de firma del Decreto, el programa identificó alternativas de trabajo como la realización de una investigación nacional sobre Trata de Personas<sup>18</sup>, así como apoyo a la creación y puesta en marcha de los Comité Distritales contra la Trata de Personas en los territorios.

El comportamiento del gobierno es interpretado por el personal como una falta de compromiso político con el tema de trata. La evaluadora recomienda que el equipo considere una nueva estrategia de trabajo para el área de trata.

## 1.3 Violencia vinculada al conflicto; fuerzas armadas y grupos armados al margen de la ley

Dada la situación humanitaria derivada del conflicto armado, especialmente el alto nivel de desplazamiento interno, y las violaciones de derechos perpetradas en este contexto, se considera que el trabajo con las fuerzas armadas tanto del Estado como las ilegales son parte fundamental en la lucha contra la VBG en el contexto de país.

En el área de trabajo con violencia producida por los actores armados ilegales, identificada por el programa como una de las áreas de mayor magnitud y gravedad en el país, el programa trabaja principalmente con población desplazada, apoyando la operativización del Auto 092/08 dictado por la Corte Constitucional, mediante la elaboración de 12 manuales operativos. También ha apoyado el comité Interinstitucional de Comunicación, promoviendo reflexión y focalización sobre el tema de mujer desplazada.

Durante la visita de campo la evaluadora se reunió con las personas encargadas de implementar el módulo educativo sobre VBG en el curriculum regular de las fuerzas armadas. Dado el gran número de soldados, y que estos están presentes en todo el territorio de Colombia, la inclusión de este grupo es clave. Este es un ejemplo de buena práctica, haciendo uso estratégico de las relaciones desarrolladas por las agencias y de su *expertise* para promover una iniciativa innovadora, cuya sostenibilidad está garantizada, puesto que se está desarrollando en el contexto de capacitación regular. A su vez, los módulos creados para las fuerzas armadas podrían ser utilizados en capacitaciones con población vulnerables de reclutamiento, y con población desmovilizada.

---

<sup>18</sup> Decisión que surge como resultado del vacío de información en esta forma de VBG detectada por el estudio de avances en el conocimiento sobre VBG en el país, realizado durante el primer año del Programa.

Se considera que existen otras posibles avenidas para trabajar la violencia producida por los actores armados ilegales, como por ejemplo por medio de la Cruz Roja, (que imparte capacitaciones en DIH a grupos paramilitares donde se podrían incluir los módulos desarrollados para las fuerzas armadas); los procesos de desmovilización (con el gobierno, o UNICEF), con la OIM o USAID (mediante el Programa de apoyo al proceso de reincorporación y el programa de atención a niñas/os desvinculados que incluye niños/as bajo riesgo de reclutamiento)”

El programa deberá definir durante el proceso de focalización si este es un área en la que puede obtener resultados, si se debe priorizar, o si se debe excluir de los objetivos y continuar trabajando únicamente con población desplazada. Dada la magnitud del problema, la evaluadora recomienda que se analicen otras posibles áreas de trabajo, pero sobre todo que garantice una mayor inclusión de la perspectiva de género en el trabajo con población desplazada, y la inclusión de la especificidad del desplazamiento en todas las áreas de trabajo del programa.

#### 1.4 Elecciones presidenciales y regionales

Este apartado se incluyó durante la visita de Campo. Hasta Diciembre del 2009 se asumía que el Presidente Uribe sería reelegido. A fecha de este informe los candidatos Santos y Mockus habían sido votados para pasar a segunda vuelta. La evaluadora trató durante la visita de campo de averiguar si el equipo y contrapartes percibían riesgos significativos para el programa, más allá de los que se pueden esperar en una situación como esta.

Por lo general el personal y las contrapartes consideran que este cambio supondrá oportunidades para el programa indistintamente del candidato que gane. El principal impacto será la demora en implementación de algunas partes del programa, (por ley algunas actividades están detenidas hasta que se defina el nuevo presidente) y la necesidad de adaptarse a las prioridades y método de trabajo del nuevo gobierno. De especial relevancia son los posibles cambios que puedan afectar a la CPEM como principal contraparte del programa. Ya se ha confirmado que la Consejera Presidencial finalizará su mandato con el presente gobierno, pero además es posible que el nuevo gobierno cambie de estrategia en cuanto al tema de género, por ejemplo, el candidato Mockus habla de crear un Ministerio de la Mujer.

Puesto que es imposible predecir cuáles serán los cambios, la evaluadora recomienda que se inicie el proceso de focalización cuanto antes, y una vez que quede clara la estrategia del nuevo gobierno se revise y adapte la estrategia. El hecho que no habrán elecciones regionales hasta Junio del 2011 refuerza la propuesta de focalizar el programa en los proyectos piloto, intentando incorporar el tema de VBG en las agendas de los candidatos, y de incorporar los logros del programa lo más posible antes de la terminación del programa.

## Principales Conclusiones y enseñanzas obtenidas

### 3. Diseño:

- Inicialmente se esperaba que todas las agencias que participaban en el diseño del programa, e incluso las contrapartes de la sociedad civil, formarían parte del programa. La selección de las tres agencias que finalmente formarían parte del programa se llevó a cabo de forma casi aleatoria y en el último momento. Claridad sobre esto desde el principio habría permitido priorizar de acuerdo con el *expertise* específico del equipo final, y posiblemente habría llevado a una restricción de las áreas de trabajo.
- La propuesta de trabajar fortaleciendo y utilizando procesos y relaciones ya existentes dentro de las agencias partes del programa supone un uso inteligente e innovador del programa conjunto, puesto que facilita la entrada del programa, especialmente importante en áreas de trabajo sensibles como con la Fuerzas Armadas o los Indígenas, incrementando a su vez el potencial de impacto y sostenibilidad de la intervención. El valor

añadido se evidencia en que aunque la mayoría de estos procesos preexistentes trataban el tema de género de una forma u otra, la entrada del programa supone una visibilización y focalización sobre la temática de VBG de forma específica.

- Un oficial de evaluación y monitoreo es un elemento crítico dentro de un programa y debe ser parte del diseño inicial. Sin una sistematización de recogida y análisis de la información se pierde la posibilidad de extraer lecciones aprendidas y sinergias, lo cual a su vez a dificulta la visibilización de logros y deficiencias del diseño.
- El programa consideró que no era eficiente crear un sistema único de procedimientos para un proyecto de tres años de duración, y en su lugar redesarrolló un manual de procedimientos, que está siendo utilizado por las demás ventanas.

#### 4. Proceso:

- El programa pilotó la estructura de alineamiento entre especialistas, área técnica y agencia. A la fecha todas las ventanas de F-ODM en Colombia funcionan así, con la agencia líder responsable de las áreas comunes como administración. Tras la visita de campo la evaluadora considera que esta estructura ha facilitado el alineamiento entre las actividades del programa y las estrategias (nacionales y globales) de las agencias partes, permitiendo apalancamiento y sinergias entre ambos. Esto se ha visto como un gran avance en el área de coordinación dentro del sistema de Naciones Unidas, y una experiencia positiva y exitosa hacia *ONE UN* o *Delivering as One*.
- Se considera que varios elementos son fundamentales para garantizar que esta estructura pueda funcionar, siendo el principal garantizar funcionamiento autónomo de la coordinadora, junto con un perfil a la vez administrativo, técnico, y capaz de promover acercamiento y facilitar el diálogo entre las agencias.
- Igualmente el perfil de las especialistas requiere características que van mas allá del carácter técnico, y debe incluir la habilidad de mediar entre el programa y las agencias.
- La selección de los enlaces territoriales, personas con cualificación técnica a la vez que un conocimiento profundo de los territorios y de las contrapartes sobre el terreno, proporciona al programa credibilidad y facilita comenzar a trabajar de forma rápida con una serie de alianzas estratégicas.

#### 5. Resultados:

- Es necesario empezar a fomentar las sinergias para lograr un uso eficiente y mas sostenible de los recursos del programa. Es especialmente importante aterrizar o vincular los logros al nivel nacional con los territorios piloto.
- Una priorización de las contrapartes, tanto del estado como de la sociedad civil, supondría no sólo mas fondos disponibles, sino mas tiempo de apoyo técnico y menos tiempo en procesos, por lo tanto un uso más eficiente del personal técnico del programa

## Resumen de las Principales Recomendaciones

### Diseño:

7. Se recomienda que en caso de replicarse este esquema similar se garantice la participación de la coordinadora en los procesos de contratación del equipo. La coordinadora debería tener la última palabra y estar en posición de elegir su equipo en base a un proceso de selección conjunta, pero independiente de las agencias y el gobierno y demás agencias, basado en los requisitos del programa.

### Proceso:

- 2 Se recomienda el uso de la posición neutral del sistema para promover mayor diálogo y acercamiento entre las instituciones del gobierno y la sociedad civil en el tema de VBG.
- 3 Asignar a Carolina López como punto focal permanente de OIM para evitar mas rotación de personal
- 4 Uso de la información recolectada durante los concursos a modo de mapeo de iniciativas y proporcionar retroalimentación a las organizaciones de las sociedad civil.
- 5 Extensión de seis meses del programa: tres para paliar los retrasos que supondrán las elecciones y los cambios derivados, tres para cierre y garantizar un análisis de lecciones aprendidas, especialmente importante en el caso de los territorios piloto.
- 6 Posicionamiento del programa en las agendas de los candidatos a elecciones regionales, y afianzar en la medida de lo posible los acuerdos y logros.

### Estrategia:

- 7 Se recomienda realizar un proceso de reflexión, priorización y focalización (RPF) para definir objetivos mas concretos, reducir el número de contrapartes y de actividades y priorizar las áreas de trabajo durante la segunda mitad del programa. Se recomienda un proceso en dos partes con un taller de 1-2 días con el apoyo de un consultor externo y utilizando este informe y el análisis realizado por el oficial de E&M. Tras una validación por contrapartes, tanto del gobierno como de la sociedad civil y los territorios, un segundo taller que incorpore los cambios derivados del cambio de gobierno.

Mas detalle sobre este proceso se encuentra descrito en el cuerpo del documento.

8. Necesidad de definir y diseñar una estrategia de salida
9. Relocalización y toma de decisión de objetivos a cumplir en el tema de trata
10. La priorización de la CPEM en la utilización de fondos debe verse soportada por una estrategia clara con resultados específicos.

### Evaluación y Monitoreo:

11. Necesidad de poner al día el marco lógico, con indicadores SMART<sup>19</sup> y de resultados. Es importante poder visibilizar logros y sinergias entre las distintas actividades, y visibilizar una estrategia de salida.
12. Existe una propuesta innovadora interventana de compartir un oficial de E&M con el fin de potenciar sinergias entre ambas. El programa podría considerar esta posibilidad para identificar sinergias con otras ventanas como parte de la estrategia de salida, buscando.

### Comunicación

13. Asegurar que la estrategia de comunicación desarrollada a nivel nacional incorpore y tome en consideración los avances y logros a nivel local, y en la medida de lo posible utilizando insumos ya desarrolladas por la sociedad civil, (cómo esta haciendo el MINTIC con apoyo de MAVI)
14. La evaluadora sugiere la posibilidad de crear un 'boletín' mensual, breve con los principales avances, logros y aprendizajes, que puede ser difundido con las agencias del SNU.

---

<sup>19</sup> SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound)

También se sugirió la posibilidad de realizar los CGN en los territorios para permitir un mayor conocimiento y comprensión del trabajo que se realiza a ese nivel.

15. La evaluadora sugiere la posibilidad de celebrar una o dos veces la reunión mensual del CGN en los territorios piloto para permitirles conocer de primera mano el trabajo y conocer mas a fondo sus avances y estrategia
16. La evaluadora recomienda que el programa utilice la segunda mitad del programa para divulgar los hallazgos obtenidos en los territorios pilotos, y promover la inclusión de un tratamiento diferenciado en las distintas iniciativas a nivel nacional.

#### **Territorios Piloto:**

17. Dado que el final del programa coincidirá con las elecciones territoriales del 2011, se considera crítico lograr que los planes de desarrollo 2011-2015 incluyan la perspectiva de VBGs
18. La evaluadora considera que los proyectos pilotos tienen el potencial de servir como herramienta o modelo de cómo llevar a cabo un enfoque integral a nivel practico en cuatro ámbitos distintos, y por esta razón recomienda que sean el foco central de la segunda mitad del programa, y así operativizar los logros a nivel nacional
19. Garantizar la extensión del Auto 001 y la prohibición indefinida de la ablación
20. Buscar garantizar la continuidad del trabajo con las comunidades Emberas mas allá del programa
21. Documentar y analizar el impacto de la intervención realizada en el territorio de Risaralda, y su posible replicación con indígenas de otras zonas tanto de Colombia como mas allá de las fronteras Colombianas.
22. Documentación de las experiencias innovadoras en los territorios, como la vinculación con el sector privado en Buenaventura, y la introducción de hogares de acogida en Pasto y Cartagena

#### **Otras áreas de interés**

23. Se recomienda fortalecer el foco sobre población desplazada, y la expansión transversal del trato y enfoque diferencial en todas las áreas de trabajo. La evaluadora recomienda fortalecer estas áreas de trabajo asegurando que la información y hallazgos en cada una de ellas pernee y sea incorporada a todos los niveles y con todas las contrapartes.
24. Se recomienda que el equipo considere una nueva estrategia de trabajo para el área de trata, y como indica el GR “que se desarrollen las acciones necesarias para garantizar mayor oportunidad e integralidad en el abordaje de la problemática de Trata”, a lo que la evaluadora añadiría la temática de población desplazada y problemática específica de las comunidades afrocolombianas.
25. Mayor focalización en el área de desplazamiento como una de las mayores crisis humanitarias del país.

#### **Recomendaciones para el Fondo**

26. Se recomienda que el F-ODM realice un análisis, ya sea en Colombia o incluyendo mas países, para comprender mejor las características claves para el buen funcionamiento de un programa conjunto