

Evaluación de Medio Término del Programa  
*Superación de la violencia basada en el género para asegurar  
el pleno disfrute de los derechos de las Mujeres*

## Informe Final

Evaluación comisionada por ONU Mujeres Colombia  
Febrero 2018



**EN POSITIVA. Grupo de Trabajo en Evaluación e Investigación Social**  
Evaluadora: María Sarabia Barquero  
maria.sarabia@enpositiva.org

## TABLA DE CONTENIDO

---

### Tabla de Contenidos Acrónimos

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>10</b>
1.1. Objetivo, alcance y enfoque evaluativo	10
1.2. Metodología	11
1.3. Condicionantes de la evaluación	12
<b>2. Descripción del Programa</b>	<b>13</b>
2.1. Contexto y antecedentes	13
2.2. Programa "Superación de la violencia basada en el género para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres"	14
<b>3. Hallazgos</b>	<b>18</b>
3.1. Pertinencia	18
3.1.1. Coherencia externa	18
3.1.2. Diseño. Coherencia interna	21
3.2. Eficacia.	23
3.2.1. Valoración en relación al marco de resultados planificado	23
3.2.3. Valoración en relación a la Teoría de Cambio	25
3.3. Eficiencia	56
<b>4 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones</b>	<b>65</b>
4.1. Conclusiones	65
4.2. Lecciones Aprendidas	72
4.3. Recomendaciones	73
<b>Anexos</b>	<b>Documento Independiente con anexos.</b>
<b>Cuadros, Figuras, Gráficos y Tablas</b>	
Cuadro 1. Número de objetivos en los planes de desarrollo relacionados con la igualdad de género	26
Cuadro 2. Departamento del Cauca. Líneas de asistencia técnica brindada a las Instituciones en el territorio y principales logros	27
Cuadro 3. Departamento del Cauca. Líneas de asistencia técnica brindada a las Instituciones en el territorio y principales logros	29
Cuadro 4. Campañas de movilización social en Municipios Priorizados	41
Cuadro 5. Fortalecimiento institucional. Empoderamiento Político	45
Cuadro 6. Fortalecimiento Institucional. Empoderamiento Económico	51
Cuadro 7. Opciones temáticas para el intercambio	76
Cuadro 8. Opciones para el seguimiento complementario	81
Figura 1. Teoría de Cambio del Programa	17
Figura 2. Alineación del Programa con Notas Estratégicas de ONU MUJERES	21
Figura 3. Indicadores Programa Fase I. Marco de M&E original	22
Figura 4. Indicadores Programa Fase I. Marco de M&E ampliado	22
Figura 5. Nivel de avance de los indicadores (versión ampliada)	24
Figura 6. Esquematización del sistema de gobernanza del Programa	60
Figura 7. Cambios e instalación de capacidades promovidos por el Programa	66
Gráfico 1. Presupuesto asignado vs. Presupuesto ejecutado por tipo de gasto	57
Gráfico 2. Presupuesto asignado vs. Presupuesto ejecutado por Resultado Sub-Intermedio	57
Gráfico 3. AOD bilateral en Colombia canalizada a través de USAID	75
Tabla 1. Distribución anual del Presupuesto por tipo de gasto (USD)	16
Tabla 2. Distribución anual del Presupuesto Programático por Resultados Sub-Intermedio	16
Tabla 3. Instancias de Reunión. MGCI/Grupos de Trabajo	53

*La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. (...)*

**Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 19**

*“Lograr la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en la vida pública y política es esencial para abordar las causas estructurales y subyacentes de la violencia contra las mujeres y las niñas”*

**CSW en su 57º periodo de sesiones**

*“Visibilizar el liderazgo de las mujeres contribuye a la eliminación de prejuicios discriminatorios pues convierte a las mujeres que son líderes políticas en referentes sociales que son percibidas no como dependientes, vulnerables y víctimas sino como ciudadanas con poder y autoridad. De esta forma se socava los imaginarios que justifican y perpetúan la violencia basada en el género y otras prácticas discriminatorias contra las mujeres”.*

**ONU MUJERES. “Empoderamiento político de las mujeres: Marco para una Acción Estratégica en América Latina y el Caribe (2014-2017)”.**

*Yo no sabía que eso que vivía era violencia (...).  
No sabía que mi vida podía ser de otra manera, que tenía derechos.*

**Mujer Caucana**

*...Y cuando me di cuenta, ya nada pudo ser igual*

**Hombre Metense**

## Acrónimos

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CNE	Consejo Nacional Electoral
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento de Planificación Nacional
DP	Defensoría del Pueblo
EE	Empoderamiento Económico
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENUT	Encuesta Nacional del Uso del Tiempo
EP	Empoderamiento Político
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
GdT	Grupo de Trabajo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
LA	Lecciones Aprendidas
MGCI	Mesa de Género de la Cooperación Internacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Objetivo Específico
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en Colombia
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDL	Planes de Desarrollo Locales
PG	Perspectiva de Género
PGN	Oficina del Juez General de Abogados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PPNEGM	Política Pública para la Equidad de Género para las Mujeres
PRODOC	Documento de Formulación del Programa
RI	Resultado Intermedio
RSI	Resultado Sub-Intermedio
REDEMUC	Red de Mujeres del Cauca
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RNM	Red Nacional de Mujeres
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TdC	Teoría del Cambio
TdR	Términos de Referencia
UNDAF	Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia
VBG	Violencias contra las niñas y las mujeres basada en el género
VCM	Violencia contra las mujeres

Ilustración de la portada: Adaptación propia de una imagen difundida en siguiente página web  
<https://pedsocial.wordpress.com/2014/11/24/dia-internacional-de-la-eliminacion-de-la-violencia-contra-la-mujer-madre>

El siguiente documento presenta el **Informe de la Evaluación de Medio Término del Programa “Superando la violencia basada en género para el goce efectivo de los derechos de las mujeres”** (en adelante, el Programa), realizado por María Sarabia Barquero entre noviembre 2017 y enero 2018. El Programa es ejecutado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en Colombia (ONU Mujeres) con el apoyo financiero de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Acuerdo suscrito entre ambas entidades en diciembre de 2014<sup>1</sup>.

El Programa tiene por objetivo central la reducción de la prevalencia de las violencias contra mujeres y niñas (VCM) en Colombia -con énfasis en los departamentos de Meta y Cauca- contribuyendo a promover la plena ciudadanía de las mujeres. En la Teoría de Cambio que sustenta el desarrollo del Programa se considera que para impactar decididamente en la reducción de las tasas de violencia que sufren las niñas y mujeres colombianas se requieren respuestas integradas, multisectoriales y coordinadas, que tengan en cuenta el contexto del país, la interrelación de los derechos humanos y el abordaje de la problemática desde una perspectiva transformadora como aportes a los cambios estructurales y culturales necesarios para superar la VBG en Colombia.

Los Términos de Referencia (TdR) requerían una evaluación formativa, independiente y externa del Programa que cubriera los siguientes objetivos específicos: (i) valorar su pertinencia, eficiencia y efectividad; (ii) identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas derivadas de su diseño y ejecución, y; (iii) realizar recomendaciones que permitan orientar el desarrollo futuro de las acciones enmarcadas en la Fase II del Programa.

En términos de alcance, los TdR establecían como *alcance temporal* de la evaluación cubrir la ejecución de la Fase I del Programa desarrollada entre enero 2015 y junio 2017. En su *alcance geográfico*, la evaluación atiende la implementación del Programa a nivel nacional y territorial, particularmente de su ejecución en seis municipios priorizados de los departamentos del Cauca (Piendamó, Popayán y Timbío) y Meta (Acacias, Cumaral y Villavicencio). En cuanto al alcance *en el análisis*, los TdR requerían la revisión del diseño, implementación y resultados del Programa, así como una valoración de su desempeño en relación a los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia de la intervención.

Entre las principales **decisiones metodológicas** tomadas por la evaluadora destaca la activa promoción de un proceso evaluativo participativo e inclusivo donde las voces de un total de 81 personas fueron consultadas a lo largo de la evaluación buscando el equilibrio de opiniones y percepciones en relación a los procesos clave impulsados por el Programa. La mayor parte de las consultas se llevaron a cabo durante la Misión Evaluativa desarrollada entre el 1-16 de diciembre de 2017. La evaluadora apoyó el diseño metodológico de la evaluación en el uso de un *método mixto*, utilizando *ad hoc* distintas técnicas cuantitativas y cualitativas para la recogida de información. En relación a las técnicas utilizadas, dentro de la recogida de datos de fuentes primarias, se llevó a cabo un total de 35 *entrevistas semi-estructuradas*, y 7 *grupos focales* y un *cuestionario telemático* dirigido a integrantes de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional. En cuanto a las fuentes secundarias, la evaluadora realizó una exhaustiva *revisión documental* de un volumen considerable de documentación relacionada con la ejecución del Programa.

Se recogen a continuación las **principales conclusiones** de la evaluación organizadas por los criterios evaluativos que guiaron el proceso de indagación.

En términos de **relevancia**, el Programa presenta un alto grado de pertinencia siendo una de las fortalezas que influye positivamente en su eficacia global. Su contenido programático se alinea con los requerimientos realizados al Estado Colombiano por Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos, así como con el marco normativo y los avances en materia de política pública nacional para enfrentar las violencias basadas en género (VBG). En su enfoque, el Programa aborda la VCM como una problemática compleja de numerosas aristas para cuya superación propone una aproximación holística y transformadora que garantice el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres desde la articulación de las tres áreas de autonomía (física, económica y toma de decisiones) con el necesario cambio cultural. Este

---

<sup>1</sup> Grant N° AID-514-IO-15-00001

ángulo de trabajo para reducir la prevalencia de la VBG convierte el diseño del Programa en una palanca de cambio para abordar la brecha en la implementación de Ley 1257/ 2008 y la Política Pública Nacional para la Equidad de Género para las Mujeres (PPNEGM), así como un instrumento con una alta contribución al conjunto de la Nota Estratégica de ONU Mujeres Colombia 2014-2017 y, especialmente, a su Impacto 3.

También referido al criterio de relevancia, la formulación del Programa bajo el enfoque de gestión por resultados presenta dos tipos de brechas en su coherencia interna: (i) En su *lógica causal vertical*, el resultado R.2. (mejora de la coordinación de la MGCI) se situó a nivel de outcome cuando por su naturaleza y aporte al objetivo del Programa le correspondía operar a nivel de output; (ii) En su *lógica causal horizontal* parte de los indicadores seleccionados no reflejarían convenientemente el tipo de cambio al que apuntan los resultados subintermedios al haber sobre-utilizado indicadores a nivel de actividad en detrimento de otros que reflejen los cambios ambicionados por el Programa (outputs).

La valoración de la **eficacia** del Programa se realizó bajo una doble perspectiva, en función de su documento de formulación, así como de los componentes y áreas de trabajo identificadas en la teoría de cambio que sustenta el diseño y la ejecución de la intervención.

En relación al grado de consecución de las metas establecidas en su planificación, se alcanzaron o superaron nueve de las quince metas previstas para la Fase I y en los restantes indicadores a nivel de output se identifica una progresión positiva hacia sus metas. En relación al grado de eficacia atendiendo la teoría de cambio del Programa la valoración es igualmente positiva en cada uno de sus componentes.

El Programa puede acreditar su contribución a procesos de mejora, cambios y generación de capacidades en sus stakeholders mostrando importantes hitos de progreso en su contribución al componente de **prevención y atención de la VBG**, objetivo central de la intervención. El Programa, coherente con su conceptualización, se aleja de un enfoque asistencial y paliativo de atención de la VBG y opta por procesos de mayor alcance que involucra (i) la gestión pública en la responsabilidad social y ética de superar la VBG y (ii) procesos de cambio para la transformación cultural apoyado en una estrategia de comunicación para este fin.

Bajo el componente, y en lógica territorial, entre los logros del Programa destaca su contribución a (i) la conformación de las rutas de atención integral para mujeres víctimas de violencia en los municipios priorizados, mejorando la coordinación entre las instituciones públicas competentes según la Ley 1257/2008, (ii) la incorporación de la VBG en la agenda de gestión pública de los municipios priorizados en Meta y el Cauca con presupuesto público destinado a la atención, y (iii) el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para el desempeño de funciones en supervisión social de la VBG e interlocución propositiva con las instituciones públicas para posicionar las violencia con mayores garantías de éxito en las políticas departamentales y municipales.

A nivel nacional, el Programa se centró en facilitar procesos, desarrollar herramientas e instalar capacidades en las instituciones públicas para así acortar la brecha en la implementación de la Ley 1257/2008 y sus decretos reglamentarios. Los avances en el Sistema Nacional de Información sobre Violencia de Género (SIVIGE), el acompañamiento al Ministerio de Justicia para la revisión de la política criminal o el seguimiento en la aplicación de la Ley de Femicidio o acompañamientos técnicos a instancias del Estado (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Comisión Legal para Asuntos de la Mujer o Ministerio de Salud) son parte de la contribución del Programa a la mejora de la respuesta desde la administración pública a la atención de la VCM.

El componente de **comunicación para la transformación social** propició un mayor acercamiento y afinidad a propuestas de transformación cultural y al rechazo de la VCM tanto de los municipios priorizados como por parte de actores cuyas apuestas misionales no están tradicionalmente asociadas con cuestiones de género (actores no tradicionales). Los acompañamientos específicos, diferenciados y contextualizados que el Programa llevo a cabo en cada localidad y por perfil de actor fue clave para un progresivo acercamiento de nuevos actores a las problemáticas de la desigualdad de género. Como ejemplos representativos de este avance destacan (i) el trabajo realizado con el gremio de publicistas y los premios *"De Igual a Igual"* otorgados en el marco del *Congreso Internacional Cartagena Inspira* y que apuntan a convertirse en una Marca Propia del Programa y ONU Mujeres (ii) los procesos de movilización social multi-actoral en los municipios siguiendo una metodología lúdico-artística que desencadenaron

dinámicas colectivas de reflexión y denuncia de imaginarios sociales que contribuyen a la naturalización VBG en el contexto de cada uno de los municipios donde trabaja el Programa.

Igualmente se observan indicios en el área de nuevas masculinidades donde el Programa registra avances en la instalación de la necesidad de reflexionar sobre modelos nocivos de masculinidad y remodelar la masculinidad hacia formas más corresponsables y no violentas como estrategia clave en el proceso de transformación cultural y erradicación de las violencias. Destaca en esta área la contribución del Programa en la conformación de la *Mesa Nacional de Masculinidades por la Igualdad de Género* por su proyección en los próximos años.

El Programa realizó un significativo aporte a la superación de la VBG generando **información y conocimientos** sin precedentes en el país para conocer mejor el alcance, la profundidad y las manifestaciones de las VBG en Colombia. Se identifica un esfuerzo sostenido del Programa por revalorizar el sentido y el valor político de la evidencia y la información estratégica para la toma de decisiones tanto a nivel programático como en apoyo a la eficacia de las políticas públicas del país. Hoy se conoce mejor el alcance de las violencias contra mujeres y niñas en los municipios priorizados de Meta y Cauca, la prevalencia de esta violencia en nueve zonas indígenas del Cauca, y se comprende mejor los nexos entre participación política y VBG, así como sus vínculos con el empoderamiento económico.

El componente de **empoderamiento político** fue un aliado estratégico en los avances del Programa en torno a la prevención y atención de la VBG. El trabajo realizado en este componente, principalmente a través de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional, logró compromisos con las y los representantes electos en 2015 para actuar a favor de la igualdad de género dando paso posteriormente a la incorporación de medidas específicas en VBG en los Planes de Desarrollo Departamentales y Locales. A nivel nacional, se apoyó al fortalecimiento del Estado Colombiano con el fin de contribuir a la aplicación de la PPNEGM y la normativa nacional para la promoción y protección de los derechos de las mujeres: un total de 50 nuevas medidas fueron adoptadas por distintas instituciones nacionales en algo más de dos años.

Tanto en el ámbito de las organizaciones como de los partidos políticos, se identifican progresos en el fortalecimiento de procesos organizativos y liderazgo de las mujeres para su participación e incidencia en los asuntos públicos relevantes en la agenda pública. El Programa contribuyó a vigorizar el tejido organizativo del movimiento organizado de mujeres y a cualificar su agenda para la interlocución con las administraciones públicas. Se está instaurando un modelo de relación con las instituciones públicas donde las organizaciones no son concebidas simplemente como instancias reactivas de carácter reivindicativo y de protesta, sino con capacidad de propuesta y de incidencia para posicionar prioridades y ser protagonistas de las políticas públicas. Con respecto a las mujeres políticas, es relevante señalar como se están tramando alianzas y estrategias de trabajo conjuntas, superando sus diferencias de partido, para promocionar la participación política de las mujeres tanto en Meta como recientemente en Cauca con la creación de la *Mesa Inter-partidaria de Mujeres del Cauca*.

El componente de **empoderamiento económico** acumuló retrasos en su despegue, sin embargo, está asentando bases firmes para servir como un elemento motriz de cambio en la Fase II del Programa. A nivel nacional trabajo en destrabar cuellos de botella en la aplicación de medidas en política pública que ralentizaban progresos en el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres. Para los departamentos, el Programa se ha dotado de un modelo de intervención territorial que apoyará la definición de políticas públicas departamentales para el empoderamiento económico de las mujeres dentro de la integralidad de derechos y transversalizando el enfoque de construcción de paz. La medida más paradigmática del Programa en este componente es el avance en el proceso de incorporación del enfoque de género en el proceso de planeación y presupuestación en el municipio de Villavicencio. Esta experiencia dejó de ser un piloto municipal para convertirse en un referente nacional y un ejemplo de ampliación del enfoque de trabajo en empoderamiento económico que promueve el Programa.

A la luz de los resultados en el componente de empoderamiento político, fue acertado servirse de la MGCI como plataforma de trabajo utilizando estratégicamente su potencial para posicionamiento político de temas referidos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El valor agregado que supone mover agendas concertadamente desde los actores de la cooperación como un todo fue de gran

importancia tanto en la promoción del liderazgo política de las mujeres en la elecciones municipales de 2015, para el posicionamiento de la justicia de género como prioridad en la agenda de construcción de paz y lo está siendo en el proceso de construcción de una política pública en atención a las mujeres rurales. No obstante, se identifican áreas de mejora en la MGCI asociadas al funcionamiento de sus Grupos de Trabajo y a la subutilización de su potencial para el posicionamiento político de aspectos críticos y estratégicos para la igualdad de género.

Los claros avance en la Fase I suponen un claro reto para la Fase II, el de asegurar que las medidas adoptadas, los procesos abiertos con cada institución y municipio sean capaces y mantengan el compromiso con la implementación de lo acordado. Será crucial el seguimiento del cumplimiento de las medidas para contribuir a acordar la brecha de implementación de medidas y normativas del país y analizar cuales están siendo los efectos en la prevención, protección y atención de todas las formas de violencias que puedan sufrir las mujeres y las niñas en el país.

La ejecución del 82,5% del presupuesto y el 69% del monto asignado al área programática, muestra que el grado de **eficiencia** del Programa es mejorable. El análisis de la distribución interna, tanto por tipo de gasto como por resultado subintermedio, muestra que la sub-ejecución presupuestaria fue generalizada y se han identificado los factores estructurales, coyunturales y programáticos que explican este nivel de ejecución. Asimismo, la eficiencia del Programa también se vio afectada por cómo quedó insertado en la estructura de la Oficina de ONU Mujeres que generó disfuncionalidades en su gobernanza que afectaron a la coordinación del conjunto de áreas y niveles implicados en la ejecución de la intervención. Asimismo el marco de M&E podría haber optimizado (i) el uso de indicadores a nivel de output para acomodar el seguimiento al contenido efectivo de los resultados subintermedio y (ii) la información recabada durante el seguimiento para aplicar mejoras y corregir desviaciones durante la implementación del Programa.

La reestructuración del trabajo de ONU MUJERES para funcionar dentro de una *lógica de agenda institucional* dejando atrás la *lógica de proyectos* propone un escenario propicio para mejorar la eficiencia del Programa si bien se requerirá repensar la gobernanza del Programa y plantear un enfoque planificador más estratégico que permita delimitar claramente las priorizaciones de trabajo y gestión.

El Programa también deja relevantes **lecciones aprendidas** que han sido recogidas a lo largo del proceso evaluativo y que se exponen a continuación:

- Trabajar por la superación de la VBG desde un enfoque holístico no sólo es posible, sino efectivo. Sus resultados son menos inmediatos o efectistas en el corto plazo, pero logran un alcance mayor y anclajes sólidos para su sostenibilidad más allá de un ciclo financiero, programático o político.
- Los acompañamientos específicos, diferenciados y contextualizado en municipios y actores no tradicionales, contribuye a una mejor comprensión de la desigualdad de género y facilitar su adhesión al ambicioso objetivo del cambio cultural para la superación de la VBG.
- El trabajo conjunto y sinérgico de organizaciones de mujeres y hombres con prácticas y posicionamientos públicos conjuntos supone un desafío al cerco determinista del patriarcado.
- Son necesarias las alianzas estratégicas y complementarias para la eficacia en la implementación de la Nota Estratégica. Estas alianzas se sumarían a las alianzas históricas e imprescindibles que ONU Mujeres mantiene con las organizaciones de mujeres y los mecanismos de género.
- La planificación debe atender elementos estructurales de la gestión del Programa como son los tiempos administrativos y burocráticos inherentes a organizaciones que gestiona y funciona con fondos públicos.

Sobre la base de los hallazgos y las conclusiones, se buscó con las **recomendaciones** propuestas que fueran útiles y factibles de ser aplicadas durante la Fase II. Para su mejor comprensión, las recomendaciones están divididas en cuatro secciones:

Se recomiendan los siguientes *énfasis o matices temáticos*

- Posicionar el derecho de acceso a la justicia como una temática prioritaria en la agenda pública y aplicar un enfoque holístico en su tratamiento programático.
- Abordar un proceso de instalación de capacidades e incidencia política de medio plazo en los departamentos y municipios priorizados para la adopción de una planeación y presupuestación sensibles al género.

- Promover sinergias entre el componente de empoderamiento económico y los programas de desarrollo local que desarrolla USAID en los departamentos priorizados.
- Apoyar a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en la difusión más amplia de sus análisis y alertas legislativas.
- Optimizar el potencial de la MGCI para posicionar políticamente retos nacionales en materia de igualdad de género en el contexto nacional, dentro y fuera de agenda de paz.
- Apoyar específicamente una línea de intervención para el fortalecimiento institucional de organizaciones de mujeres que les permita mejorar en términos de autonomía económica y política frente a las financiaciones y agendas de terceros actores.
- Promover al menos un intercambio de experiencias entre los departamentos priorizados en 2018 para fortalecer las estrategias de intervención del Programa a nivel territorial.
- Reforzar el trabajo en el ámbito educativo y explorar nuevas vías para involucrar a jóvenes y adolescentes en la deconstrucción de imaginarios culturales y nuevas masculinidades.

Se recomiendan las siguientes acciones y énfasis en el componente de *comunicación para la transformación cultural*:

- Elaborar una estrategia clara y operativa que permite abordar el componente de comunicación para la transformación cultural de manera integrada contemplando sus diferentes líneas de trabajo y que permita hacerle un seguimiento específico incorporando hitos de progreso.
- Promover activamente la adhesión de nuevos actores a partir de los aprendizajes de la Fase I con metodologías específicas y contextualizadas atendiendo su lenguaje y puntos de interés.
- Favorecer el posicionamiento de la temática de masculinidades no hegemónicas y la visibilización de grupos de hombres y masculinidades del país, mostrando con los discursos y prácticas de los colectivos de hombres que ser hombre, la masculinidad y el patriarcado no son categorías tautológicas.
- Promover una pedagogía para los medios de comunicación con metodologías y vías de llegada innovadoras que conecte con sus intereses.

Se recomienda en el área de *planificación y gestión*:

- Reforzar el proceso de planificación y gestión del Programa con aprendizajes de la fase I, compatibles con el enfoque de agenda institucional implantado en ONUM. Reforzar el proceso de planificación y gestión del Programa con aprendizajes extraídos en la Fase I y con aplicabilidad bajo el enfoque de agenda institucional implantado en ONU MUJERES.
- Repensar las funciones de la Coordinación del Programa en el contexto del nuevo funcionamiento de la Oficina

Se recomienda en el área de *monitoreo y evaluación* se requeriría:

- Ampliar la visión del sistema de M&E para la utilización programática de los datos aportados por la acciones de seguimiento.
- Cualificar los indicadores para que puedan recoger la contribución del Programa a cambios significativos en sus diferente stakeholders.
- Mejorar el sistema de registro de datos de las acciones realizadas para que su gestión y uso resulte útil en su aporte a mejorar la implementación del Programa y el conjunto de la Nota Estratégica.
- Utilizar el modelo de Kirkpatrick para hacer seguimiento y evidenciar los cambios y posibles impactos en las instituciones públicas del conocimiento generado y las formaciones realizadas en el marco del Programa.
- Realizar las mediciones pendientes a nivel de outcome antes del segundo semestre de 2018.

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Se presenta a continuación el **Informe Final Borrador** de la Evaluación de Medio Término del Programa **“Superando la violencia basada en género para el goce efectivo de los derechos de las mujeres”** (en adelante, el Programa), realizado por María Sarabia Barquero entre noviembre 2017 y enero 2018. El Programa es ejecutado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en Colombia (ONU Mujeres) con el apoyo financiero de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Acuerdo firmado entre ambas entidades en diciembre de 2014<sup>2</sup>.

El informe consta de cuatro apartados. El primero de ellos incluye esta introducción y una breve descripción del Programa, antecedentes y el contexto donde se inserta. El segundo apartado expone los principales aspectos metodológicos de la evaluación, así como las limitaciones y condicionantes identificados a lo largo del proceso. El tercer apartado presenta los hallazgos de la evaluación agrupados en torno a los tres criterios evaluativos establecidos en los términos de referencia (TdR) para este ejercicio. Bajo cada criterio se presenta un análisis detallado de los hallazgos que emergen de la triangulación de datos recopilados durante el trabajo de campo. Las conclusiones pertinentes, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas de los hallazgos se presentan en el cuarto apartado. El informe concluye con los "anexos" que se han entendido necesarios para sustentar los hallazgos expuestos en el informe, incluidos aquellos de tipo metodológico.

### 1.1. Objetivo, alcance y enfoque

---

Según se recoge en los TdR, el propósito general de esta Evaluación de Medio Término es (i) valorar la pertinencia, eficiencia y efectividad del Programa; (ii) identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas derivadas de su diseño y ejecución, y; (iii) realizar recomendaciones que permitan orientar el desarrollo futuro de las acciones enmarcadas en la fase II del Programa.

Asimismo, los TdR especifican seis objetivos específicos (OE) de naturaleza diversa a los cuales la evaluación igualmente debe responder. Los OE1, OE2, OE3 y OE6 se asocian directamente a satisfacer necesidades informativas de las Programa, mientras los OE4 y OE5 están vinculados a la socialización de los resultados de la evaluación e incidencia en terceros actores. Los OE son los siguientes:

- OE1. Evaluar el modelo del Programa y la metodología, desde su identificación a su implementación, así como su nivel de eficiencia, identificando factores limitantes y buenas prácticas del modelo.
- OE2. Evaluar la cadena de resultados del Programa, la pertinencia y la eficacia en el logro de los mismos.
- OE3. Evaluar el nivel de transformación de las instituciones meta y en los grupos poblacionales beneficiados.
- OE4. Producir un conjunto de herramientas informativas y comunicacionales que se puedan utilizar para presentar las lecciones aprendidas y logros del programa a la comunidad internacional y a las instituciones/grupos poblacionales que han sido involucrados en el desarrollo del programa.
- OE5. Identificar historias destacadas y paradigmáticas que puedan ser usadas como piezas independientes para presentar a una audiencia amplia los resultados concretos que el Programa ha generado en instituciones meta y en los grupos poblacionales beneficiados
- OE6. Formular un documento de síntesis de *recomendaciones para mejorar* la estrategia e implementación y el mejoramiento de la calidad de las acciones realizadas en el marco del Programa para la segunda fase de implementación.

---

<sup>2</sup> Grant N° AID-514-IO-15-00001

El **alcance temporal** de la evaluación de medio término abarca el periodo comprendido entre enero 2015 y junio 2017. En su **alcance geográfico** la evaluación atiende la implementación del Programa a nivel nacional y territorial, con énfasis en su ejecución en los municipios priorizados de los departamentos del Cauca (Piendamó, Popayán y Timbío) y Meta (Acacias, Cumaral y Villavicencio). En cuanto al **alcance del análisis**, los TdR requieren llevar a cabo una revisión del diseño, proceso (implementación) y resultados de la intervención, así como valorar su desempeño bajo tres de los criterios evaluativos referenciados por la UNEG: pertinencia, eficacia y eficiencia.

Respecto al **tipo de evaluación**, se trata de una *evaluación formativa, independiente y externa* que requiere generar conocimiento e información pertinente para cubrir los objetivos de la evaluación junto al necesario análisis de aquellas potencialidades y obstáculos que conviven con el Programa influyendo en su ejecución y logros. Los TdR también ponen gran énfasis en obtener insumos del proceso de indagación destinados a identificar/documentar aquellas lecciones aprendidas y buenas prácticas derivadas del Programa, principalmente, para fortalecer (i) el diseño e implementación en su segunda fase, (ii) el modelo de intervención territorial y (iii) el trabajo en torno a la superación de la violencia contra las mujeres en el contexto de construcción de paz. El carácter formativo de la evaluación convive, sin embargo, con la demanda de generar insumos de corte sumativo que evalúe el avance hacia los resultados esperados dentro del Programa y registrar un balance de sus logros.

## 1.2. Metodología

---

Este apartado incluye una síntesis de las principales decisiones metodológicas tomadas por la evaluadora teniendo en cuenta: (i) las características del Programa y los objetivos de la evaluación, (ii) sus condiciones de evaluabilidad y (iii) los enfoques y técnicas posibles dados los recursos y los condicionantes evaluativos existentes.

En primer lugar, señalar que la evaluadora diseñó una matriz de evaluación teniendo en cuenta los OE y las preguntas planteadas en los TdR, así como las necesidades informativas manifestadas por informantes clave durante la fase de diseño. En coherencia con los requerimientos de los TdR, la matriz se organizó en base a los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.<sup>3</sup>

Al inicio del proceso la evaluadora desarrolló un *mapeo de stakeholders* con el fin de identificar y clasificar los diferentes grupos de interés del Programa en función de su relación con éste. El mapeo tuvo el doble propósito de (i) proporcionar una instantánea de la gama de *stakeholders* involucrados con el Programa y (ii) facilitar una adecuada identificación y selección de las fuentes primarias para vincularlas con la técnica de recogida de datos más pertinente. La revisión documental y las primeras entrevistas realizadas en la fase de diseño fueron decisivas para identificar informantes clave de la evaluación.

Dentro de las limitaciones y los recursos disponibles para la evaluación, la evaluadora promovió un proceso evaluativo participativo e inclusivo, recogiendo las voces de un amplio espectro de *stakeholders* involucrados en el Programa. Un total de 81 personas<sup>4</sup> fueron consultadas a lo largo de la evaluación buscando el equilibrio de opiniones y percepciones con relación a los procesos clave de trabajo impulsados por el Programa. Entre las personas consultadas se encuentran representantes de instituciones a nivel nacional (2) y departamental (29), integrantes de organizaciones de mujeres a nivel (27), así como el personal vinculado a la implementación directa del Programa. La mayor parte de las consultas se llevaron a cabo durante el trabajo de campo en Colombia, visitando 7 localizaciones<sup>5</sup> del país en la Misión Evaluativa desarrollada entre el 1-16 de diciembre de 2017.

---

<sup>3</sup> Véase Anexo B sobre la matriz evaluativa.

<sup>4</sup> 70 mujeres y 11 hombres. Véase Anexo E sobre el listado de personas consultadas durante la evaluación.

<sup>5</sup> Además de Bogotá, se visitaron los municipios caucanos de Popayán, Piendamó y Timbío, y Acacias, Cumaral y Villavicencio en Meta

La evaluadora hizo uso de un *método mixto* en el diseño metodológico, utilizando *ad hoc* distintas técnicas cuantitativas y cualitativas<sup>6</sup> para la recogida de información. En relación con las técnicas utilizadas, se llevó a cabo un total de 35 *entrevistas semi-estructuradas*, y 7 *grupos focales*. Se diseñó un protocolo de entrevistas para acompañar la aplicación de ambas técnicas.<sup>7</sup> También dentro de la recogida de datos de fuentes primarias, se aplicó uno de los dos *cuestionarios telemáticos*<sup>8</sup> diseñados, el dirigido a integrantes de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI) un destinatario clave de las acciones del Programa.<sup>9</sup> Se obtuvo una tasa de respuesta de 4%, es decir, respondieron 5 de las 48 personas a quienes se les envió el cuestionario por correo electrónico.

En cuanto a las fuentes secundarias, la evaluadora realizó una exhaustiva *revisión documental*<sup>10</sup> de un volumen considerable de documentación relacionada con la ejecución del Programa facilitada por los las oficiales de ONU MUJERES y organizaciones social implementadoras del Programa, así como de un cuerpo adicional de documentación relativo a la temática del Programa procedente de fuentes externas

Junto a este método mixto, se llevó a cabo una adecuada triangulación de los datos en el análisis con el fin de contribuir a verificar, corregir y correlacionar la información obtenida desde las diversas fuentes y obtener una imagen más completa de la contribución e influencia del Programa en los aspectos sujetos a valoración en esta evaluación.

### 1.3. Condicionantes de la evaluación

---

Para concluir este apartado se identifican los principales *condicionantes* de la evaluación, así como el abordaje propuesto por la evaluadora para mitigar sus efectos. El principal condicionante se relaciona con la dificultad de llevar adelante el encadenamiento *cuali-cuanti-cuali* previsto en el diseño como parte del enfoque mixto requerido en las evaluaciones diseñadas y desarrolladas desde una perspectiva de género.<sup>11</sup> El haber carecido de los contactos del conjunto de destinatarias/os del Programa impidió la aplicación de una de las dos encuestas previstas. Por otro lado, si bien pudo realizarse la segunda encuesta a integrantes de la MGCI, la baja tasa de respuesta (4%) no permite tomar sus resultados como una base argumentativa que pueda apoyar la validez de posibles hallazgos ni los resultados pueden ser tratados como hechos relevantes en los procesos de triangulación. Para paliar este condicionante, la evaluadora amplió de manera muy considerable la recogida de datos cualitativos gracias a un extenso trabajo de campo que llevó a entrevistar a 81 personas para sustentar con rigurosidad los hallazgos de la evaluación.

En cuanto a los condicionantes, destaca el hecho coyuntural de haber realizado el trabajo de campo en fechas que afectó especialmente la posibilidad de entrevistar o convocar grupos focales con representantes de instituciones públicas copartes del Programa a nivel nacional. Para mitigar la dificultad en el acceso a fuentes primarias mencionadas, se amplió el número de personas consultadas y se extendió el periodo de recogida de datos aunque no se logró remontar este condicionante. Otro hecho coyuntural que igualmente afectó la evaluación fue el cambio del equipo implementador del Programa, incluida la Coordinadora, privando así a la evaluación de una visión de compartiendo una lógica de vinculaciones no siempre obvias en el proceso de análisis.

---

<sup>6</sup> Véase limitaciones de la evaluación relacionadas con la aplicación de facto del método mixto y los condicionantes aplicados a la triangulación.

<sup>7</sup> Véase Anexo D sobre el protocolo de entrevistas y grupos focales.

<sup>8</sup> Véase sección 1.3. sobre los condicionantes de la evaluación.

<sup>9</sup> Véase Anexo C sobre los cuestionarios aplicados.

<sup>10</sup> Véase Anexo F sobre el listado de fuentes secundarias utilizadas para la evaluación.

<sup>11</sup> "La evaluación con perspectiva de género aplica métodos mixtos (métodos de recolección de datos cuantitativos y cualitativos y enfoques analíticos) para dar cuenta de la complejidad de las relaciones de género y para garantizar procesos participativos e inclusivos que sean culturalmente apropiados" ONU Mujeres (2015) *Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género*. pág. 56 y 137.

Por último, señalar como condicionante la propia información facilitada por el Programa para alimentar el criterio de eficiencia. Debido al periodo en el cual se realizó la evaluación, ONU Mujeres no estaba en disposición de aportar datos oficiales sobre el primer semestre del año 2017, si bien este periodo integra el alcance temporal de la evaluación. Por otro lado, la información facilitada sobre los ejercicios anuales de planificación carecía de cronograma de implementación, un hecho que no permitió la valoración rigurosa de la eficiencia del Programa en relación a su implementación oportuna según lo planificado. Con el fin de paliar en la medida de lo posible este condicionante, se hicieron consultas extensivas al personal de ONU Mujeres para contar con una fotografía lo más completa posible del Programa.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

---

En esta sección se ofrece una visión sintética del Programa abordando sus características más significativas, incluyendo la lógica tras la intervención. Se completa la sección con los antecedentes del Programa e información del contexto durante su formulación.

### 2.1. Contexto y Antecedentes

---

#### Contexto

Las violencias que enfrentan mujeres y niñas en el contexto colombiano constituye una violación de sus derechos humanos, así como un obstáculo estructural para que puedan acceder en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía a los recursos y oportunidades del desarrollo económico, social y democrático del país. Este tipo de violencia se presenta de manera sistemática en el *continuum* de la vida cotidiana de las mujeres, transitando desde el ámbito privado hasta los espacios públicos,<sup>12</sup> en una dinámica que se ve exacerbada por el contexto de conflicto armado en el que Colombia está inmersa desde hace más de 50 años.<sup>13</sup> En este prolongado conflicto, y por razones de género,<sup>14</sup> las mujeres y las niñas están expuestas a riesgos desproporcionados de violencias y amenazas que no afectan por igual a los hombres (Cepeda, 2008).

Esta violación sistemática de los derechos humanos de mujeres y niñas acontece aun cuando Colombia (i) cumple con la ratificación de los tratados internacionales que defienden específicamente los derechos humanos de las mujeres y la relevancia de la igualdad de género para la paz y el desarrollo; (ii) dispone de un sólido marco jurídico para enfrentar la VBG; y; (iii) se ha dotado de una política pública y arquitectura institucional que adopta un enfoque integral para superar la lacra de la VBG. Tal ha sido el volumen de disposiciones adoptadas por el país que Colombia lidera la Región en número de medidas en vigor para abordar todas las formas de violencia contra la mujer.<sup>15</sup> La *Ley 1257 de 2008* y la *Política Pública para la Equidad de Género para las Mujeres*

---

<sup>12</sup> El Informe forense 2009-2014 sobre violencia de género contra mujeres realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ilustra este contexto: (i) 8.020 mujeres fueron asesinadas durante los seis años analizados, es decir, cuatro mujeres asesinadas diariamente; (ii) se registraron 107.698 exámenes forenses de agresión sexual llevados a cabo en mujeres durante ese periodo, de los cuales el 84.5% fueron presuntamente perpetrados contra menores de 18 años.

<sup>13</sup> Entre 1995 y 2011, el conflicto armado generó el desplazamiento interno de más de 2,700,000 mujeres, de las cuales el 15.8% se declararon víctimas de violencia sexual. Entre las víctimas del conflicto, las mujeres indígenas y afrocolombianas se han visto desproporcionadamente afectadas

<sup>14</sup> Desde 2008, la Corte Constitucional de Colombia viene reconociendo que las mujeres en Colombia están expuestas a riesgos desproporcionados dentro del conflicto armado por razones de género. Las mujeres constituyen la mitad de las víctimas del conflicto armado, siendo el 49,6% de las víctimas registradas, 3,890,885 mujeres a partir de julio de 2016 (UARIV, 2016). Sin embargo, el conflicto ha afectado la vida de las mujeres de manera diferencial y desproporcionada en una variedad de áreas. Por ejemplo, las mujeres constituyen el 89,7% de las víctimas de crímenes sexuales cometidos en el conflicto armado

<sup>15</sup> Según la Base de Datos Mundial de NN.UU. sobre la Violencia contra las Mujeres, Colombia lidera el listado con 83 medidas, seguidas por Argentina y República Dominicana, cada una con 81 medidas

(PPNEGM) que incorpora el *Plan Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*<sup>16</sup> son claros exponentes de la solidez y los esfuerzos del Estado por combatir la VBG desde un enfoque holístico.

Sin embargo, la discrepancia entre los esfuerzos del Estado -normativos e institucionales- y la alta prevalencia de la violencia -física, psicológica, económica y política- que experimentan las niñas y mujeres colombianas evidencian la existencia de una brecha persistente entre, por un lado, la formalidad de las leyes y las políticas de atención, prevención y sanción de la VBG y, por otro, su efectiva implementación a nivel nacional y territorial. Como fenómeno complejo y multicausal son diversos los factores que obstaculizan cerrar esta brecha entre la normatividad y su implementación *de facto*. El arraigo de imaginarios y patrones culturales que toleran o justifican la violencia contra las mujeres y las niñas (VCM) en la sociedad y en las instituciones<sup>17</sup>, la desigualdad estructural entre hombres y mujeres que debilita el nivel de autonomía de estas últimas y aumenta su situación de vulnerabilidad frente a la VBG<sup>18</sup> o incluso el propio desconocimiento del marco jurídico y político del país para combatir esta violencia<sup>19</sup>, complejizan actualmente el acceso a la justicia y la reparación de derechos de mujeres, así como los esfuerzos del país por actuar con la debida diligencia en la prevención, atención y sanción de la VBG.

### **Antecedentes**

En respuesta a este contexto, USAID y ONU MUJERES en Colombia articularon esfuerzos en 2014 para diseñar y llevar a cabo el Programa "Superación de la violencia basada en género para garantizar el pleno disfrute de la actividad de derechos de las mujeres" con el propósito de erradicar la VBG desde un enfoque de ciudadanía. Ambas instituciones habían estrechado relaciones de colaboración en temáticas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el marco del trabajo desarrollado por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia (MGCI), un espacio presidido por USAID en el periodo 2013-2015 y donde ONU MUJERES ejerce las funciones de Secretaria Técnica. Antes del Programa, USAID había realizado discretos aportes económicos a ONU MUJERES bajo la modalidad bilateral.

Ambas instituciones conceptualizan la VBG como una violación sistemática de los derechos humanos de las mujeres, como una problemática con numerosas aristas donde el abordaje para su superación transitaba por garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres y por implementar estrategias integrales que permitan revertir las causas estructurales de la desigualdad alineadas con las políticas nacionales. Asimismo, ambas instancias eran coincidentes en la necesidad de involucrar

---

<sup>16</sup> En 2012, el Gobierno emitió los Lineamientos para Políticas Públicas para la Equidad de Género de las Mujeres acompañados de un documento que asignó recursos específicos para su implementación: CONPES 161. Parte de la política es el Plan Nacional Integrativo para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia. La implementación de esta política está coordinada por el Consejero Presidencial para la Igualdad de Género.

<sup>17</sup> Un estudio previo a la formulación del Programa sobre la tolerancia social e institucional de la VCM en Colombia, realizado por la Oficina del Asesor Presidencial para la Igualdad de Género con el apoyo de ONU MUJERES, revela altos niveles de tolerancia de la violencia contra las mujeres entre los servidores públicos y resalta la necesidad de intervenciones que desafíen los conceptos socialmente sostenidos que legitiman las relaciones desiguales de género y la VCM (CPEM, 2015).

<sup>18</sup> Según la Unión Interparlamentaria, en el momento de formularse el Programa, Colombia ocupa el lugar 91 entre 185 países en términos de igualdad de género en cargos electos, el tercer puesto más bajo en América Latina a pesar de estar en vigor la Ley de Cuotas para la participación política. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en Colombia los salarios de las mujeres son 20.2 puntos porcentuales menos que los ingresos de los hombres y la participación femenina en el mercado laboral es 20,4 puntos porcentuales menor que la masculina. Asimismo, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo indica que el tiempo promedio que las mujeres dedican al trabajo doméstico es aproximadamente tres veces mayor que el de los hombres, con una muy baja implicación de los varones en el trabajo de cuidado, reforzándose los estereotipos y los roles tradicionales de género en el hogar.

<sup>19</sup> Un claro ejemplo de los altos niveles de impunidad y tolerancia institucional hacia la violencia se da en el poder judicial. La organización SISMA Mujer informó que entre 89% y 91.1% de los informes de violencia de género hechos a la policía no fueron sentenciados por el sistema de justicia (SISMA Mujer, 2015).

en la búsqueda de soluciones a la sociedad en su conjunto, especialmente a los hombres, en procesos de cambio cultural y transformación de imaginarios para considerar intolerable todo tipo de VCM.

## 2.2. Programa “Superando la violencia basada en género para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres”

---

En el marco de la *Nota Estratégica ONU MUJERES Colombia 2014-2017* se estableció como uno de sus cuatro impactos prioritarios que las mujeres y las niñas vivieran una vida libre de violencia (Impacto 3). Contribuyendo a esta prioridad, y en el marco del Acuerdo suscrito por ONU MUJERES y USAID en diciembre de 2014<sup>20</sup>, se crea el Programa denominado **“Superando la violencia basada en género para el goce efectivo de los derechos de las mujeres”**, para ejecutarse entre enero 2015-diciembre 2016 bajo la coordinación de ONU MUJERES. Su objetivo central es la reducción de la prevalencia de la violencia contra mujeres y niñas a nivel nacional con un particular énfasis en Meta y Cauca, contribuyendo a promover la plena ciudadanía de las mujeres y las necesarias transformaciones estructurales y culturales que permitan finalmente superar la VBG<sup>21</sup>.

Específicamente, y según su documento de formulación (prodoc), el Programa tiene previsto el logro de los siguientes resultados intermedios (outcomes):

- RI.1.- Prevención y atención de la VBG a través de la transformación cultural, el fortalecimiento de los servicios multisectoriales y la promoción del acceso a la justicia.<sup>22</sup>
- RI.2.- Promover la acción coordinada con socios internacionales de desarrollo de la Mesa de Género de Cooperación Internacional (MGCI) para promover la igualdad de género en Colombia.<sup>23</sup>

El avance hacia los resultados mencionados está sujeto a la consecución de siete resultados sub-intermedios (outputs):

- RSI.1.1. Obstáculos identificados y mecanismos establecidos para la activación de provisión de servicios multisectoriales para la atención de mujeres víctimas y sobrevivientes de violencias en los territorios seleccionados.
- RSI.1.2. Diseño e implementación de una estrategia de cambio cultural que transforme la cultura de normalización de violencias contra las mujeres, como elemento central para la construcción de paz y reconciliación. Incluyendo un componente dirigido a hombres y hombres para la formación de masculinidades no violentas.
- RSI.1.3. Promover la generación y difusión de información sobre la participación de las mujeres en la vida pública.
- RSI.1.4. Promover la participación de las mujeres en los procesos electorales, tanto en calidad de candidatas como de votantes.
- RSI.1.5. Generación de conocimiento e información estratégica para la implementación efectiva de medidas que promuevan el empoderamiento económico de las mujeres en Colombia.

---

<sup>20</sup> Grant N° AID-514-IO-15-00001

<sup>21</sup> No se cuenta con una formulación específica del objetivo general. Esta versión es una reconstrucción propia a partir de la teoría de cambio expuesta en la pág. 9 del Acuerdo ONU MUJERES-USAID (16 de diciembre de 2014) y del PRODOC de ONU MUJERES facilitado como base del Programa. Para todo el informe, se toma como referencia este último documento por ser la referencia en las programaciones anuales. Se identifican variaciones entre PRODOC del Acuerdo ONU MUJERES-USAID (16 de diciembre de 2014) y del PRODOC de ONU MUJERES facilitado como base del Programa

<sup>22</sup> En el Acuerdo ONU MUJERES-USAID el Objetivo Intermedio 1: “Incrementar el acceso a servicios para supervivientes de violencia y reducir la tolerancia social a la VBG”

<sup>23</sup> En el Acuerdo ONU MUJERES-USAID el Objetivo Intermedio 2: “Incrementar la coordinación entre socios internacionales de desarrollo de la Mesa de Género de Cooperación Internacional (MGCI) para promover la igualdad de género en Colombia” Promover acciones coordinadas con socios internacionales de desarrollo de la Mesa de Género de Cooperación Internacional (MGCI) para promover la igualdad de las mujeres en Colombia”

- R1.6. Pilotaje de iniciativas de desarrollo local para el empoderamiento económico y social de las mujeres, con énfasis en mujeres rurales, afrocolombianas e indígenas, y en procesos de desarrollo rural para fomentar la recuperación temprana y la reparación transformativa.
- RSI.2.1. Acción coordinada con agencias internacionales para el desarrollo integrantes de la MGCI para promover la equidad de género en Colombia.

El Programa tiene un alcance nacional, con énfasis territoriales en los departamentos del Meta y Cauca, concretamente en 10 de sus municipios<sup>24</sup> (Patía, Piendamó, Popayán y Timbío en Cauca y Acacias, Cumaral, Granada, Puerto López, Restrepo y Villavicencio en Meta). En el Departamento del Chocó únicamente se ejecutaron acciones del componente de empoderamiento económico del Programa.

En términos poblacionales, el Programa destina sus acciones a aquellas mujeres en mayor riesgo de exclusión de las oportunidades del desarrollo y con insuficiente representación en el ámbito público, como es el caso de mujeres víctimas del conflicto armado, campesinas, indígenas y afrocolombianas. Igualmente, relevante es la atención prestada por el Programa a hombres y otros actores no tradicionales en agenda de la igualdad de género para involucrarlos como agentes de transformación social y cultural para eliminar las discriminaciones, imaginarios y prácticas culturales que limitan el derecho de niñas y mujeres a una vida libre de violencia.

En cuando al *Presupuesto del Programa*, éste contó una financiación global US\$ 4.918.871<sup>25</sup> de la cual el 79,5% (US\$ 3.914.554 USD) fue aportado por USAID y 20,5% (US\$ 1.004.317) por ONU MUJERES. Esta financiación fue otorgada en el marco del Acuerdo<sup>26</sup> antes referido. La distribución del presupuesto por tipo de gasto y resultados del Programa en su primera fase de ejecución se recoge en las Tablas 1 y 2.

**Tabla 1. Distribución anual del Presupuesto por tipo de gasto (USD)**

Tipo de gasto	2015	2016	Subtotal
<b>Personal</b>	192.580	640.274	<b>839.175</b>
<b>Beneficios adicionales</b>	18.367	26.962	<b>90.383</b>
<b>Viajes y transportes</b>	64.754	87.152	<b>324.000</b>
<b>Otros costos directos</b>	93.030	314.177	<b>581.779</b>
<b>Costos indirectos/Overhead</b>	38.828	187.939	<b>289.967</b>
<b>Subvenciones (agentes socios)</b>	282.995	1.114.296	<b>1.789.250</b>
<b>Subtotal USAID</b>	690.554	2.370.800	<b>3.914.554</b>
<b>Subtotal ONU MUJERES Costos compartidos.</b>	490.038	514.279	<b>1.004.317</b>
<b>TOTAL</b>	1.180.592	2.885.079	<b>4.918.871</b>

Fuente: Información facilitada por la Unidad de Finanzas y Administración del Programa

**Tabla 2. Distribución anual del Presupuesto Programático por Resultados Sub-Intermedio (USD)**

Resultados	2015	2016	Subtotal (*)
<b>RSI.1.1. Activación servicios multisectoriales de atención</b>	220.000	508.316,43	728.316,43
<b>RSI.1.2. Estrategia de Cambio Cultural</b>	280.000	930.776,36	1.210.776,36
<b>RSI.1.3. Generación y difusión información participación de mujeres en el ámbito público</b>	100.000	121.998	221.998
<b>RSI.1.4. Promoción participación política de mujeres en proceso electorales</b>	285.000	353.570,63	638.570,63

<sup>24</sup> Estas localizaciones fueron priorizadas por ONU MUJERES, USAID y el gobierno colombiano debido a una combinación de factores tales como la convivencia de un buen desarrollo y la persistencia de amplias brechas de género, la prevalencia de la VBG, el impacto del conflicto armado, la diversidad étnica entre su población, sumado a la relevancia de estos territorios para la implementación de un acuerdo de paz.

<sup>25</sup> Según Acuerdo Marco (Grant N° AID-514-1º-15-0001) el presupuesto total asciende a US\$4.9958.870, de la cual USAID aporta 3.914.553 USD y ONU MUJERES 1.044.316 USD (costes compartidos) aportados por ONU MUJERES. Sin embargo, se toma como presupuesto de referencia el facilitado por la Unidad de Finanzas y Administración (4.918.871 USD) para posteriormente mantener la coherencia en el análisis de la ejecución presupuestaria. Los datos de ejecución tienen como referencia del presupuesto total del Programa el monto de 4.918.871 USD. Según las fuentes consultadas, la desviación se debe a las fluctuaciones del peso colombiano en los años de ejecución del Programa

<sup>26</sup> Grant N° AID-514-IO-15-00001

<b>RSI.1.5. Generación conocimiento e información estratégica EE mujeres</b>	105.000	214.832	319.832
<b>RSI.1.6. Pilotaje iniciativas de desarrollo local (EE)</b>	25.000	50.000	75.000
<b>RSI.2.1. Coordinación MGCI</b>	90.000	89.332,45	179.332,45
<b>TOTAL PROGRAMÁTICO</b>	<b>1.105.000</b>	<b>2.268.826</b>	<b>3.373.826</b>

Fuente: Datos no oficiales. Elaboración propia en base documentación facilitada por la Unidad de Finanzas y Administración del Programa (PIP 2015 y 2016).

## Teoría de Cambio del Programa

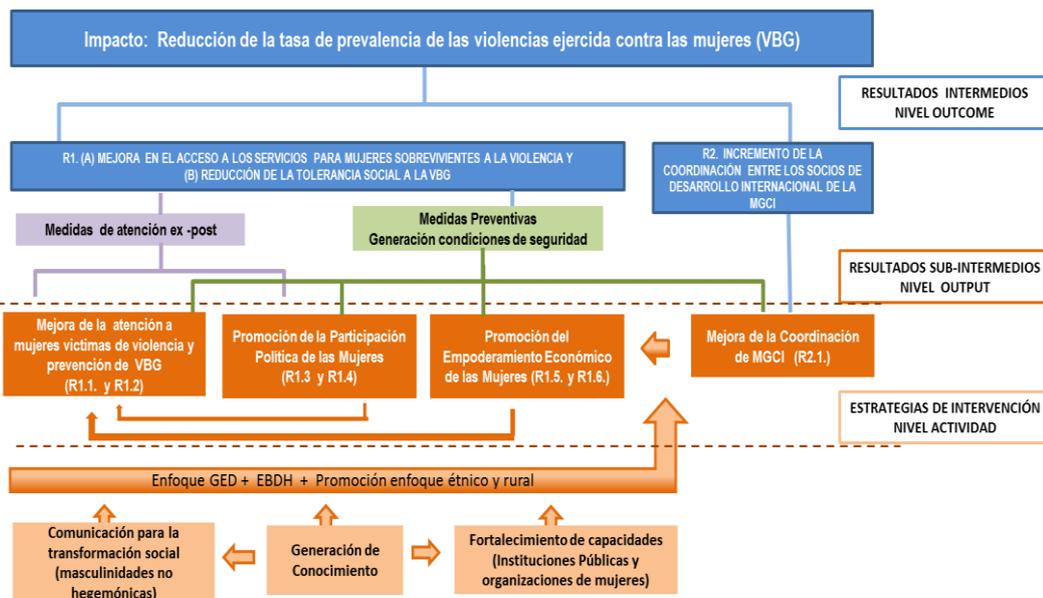
La Teoría de Cambio (TdC) que sustenta el desarrollo del Programa considera que para impactar decididamente en la reducción de las tasas de violencia que sufren las niñas y mujeres colombianas se requieren respuestas integradas, multisectoriales y coordinadas, que tengan en cuenta el contexto del país, la interrelación de los derechos humanos y el abordaje de la problemática desde una perspectiva transformadora como aportes a los cambios estructurales y culturales necesarios para superar la VBG en Colombia.

La figura 1 grafica la TdC del Programa orientada a impactar en la reducción de la prevalencia de la VBG en Colombia. Como puede apreciarse, el Programa se plantea contribuir desde un enfoque holístico y transformador al desmantelamiento de las causas estructurales de la violencia -tanto la violencia cotidiana en el ámbito privado y público, como la asociada al conflicto armado- y el logro de verdaderos niveles de ciudadanía para las mujeres. Dado el sólido marco normativo para la atención, prevención y sanción de la VBG, el énfasis del Programa se encuentra en **asegurar la implementación de la normatividad vigentes** apoyando los esfuerzos institucionales para la implementación de la PPNEG y la Ley 1257/2008 sobre VCM, y abordando procesos de empoderamiento político y económico que, desde la ciudadanía plena de las mujeres, consigan fracturar las causas de la violencia y generan **condiciones de seguridad** para prevenir esta violencia desde el ejercicio por parte de las mujeres de una ciudadanía plena. El Programa se plantea en concreto:

- Incrementar *el acceso y la calidad de los servicios de atención ex post*<sup>27</sup> provistos por las instituciones públicas para las mujeres que sufren VBG (R1a) contribuyendo a la estructuración de una cultura en la cual la igualdad de género guíe la acción de la administración pública (R1b). Para ello orienta su acción a (i) la provisión de asistencia técnica a nivel territorial para establecer rutas de atención que articule servicios intersectoriales de atención a mujeres víctimas de violencia (R1.1); (ii) la transformación de la cultura que normaliza la VBG en la sociedad (R1.2) e incidir en la priorización de la prevención y atención de la VBG en las agendas políticas y los presupuestos públicos (R1.4.)
- Mejorar las condiciones de seguridad para niñas y mujeres promoviendo *medidas preventivas* que articulen la transformación cultural en el conjunto de la sociedad -especialmente involucrando a hombres y niños como co-responsables de avances en la superación de la VBG (R1b)- y apoyando la implementación de medidas estructurales que apoyen el empoderamiento político (R1.3 y R1.4) y la autonomía económica de las mujeres (R1.5 y R1.6) para así generar condiciones de protección ante la VBG.
- Por último, se plantea fortalecer la *coordinación entre los integrantes de la MGCI* (R2) como instrumento funcional y estratégico en el avance del R.1. para lograr una respuesta conjunta y coherente de los integrantes de la Mesa para posicionar políticamente y apoyar la implementación de la PPNEG con el fin de avanzar progresivamente hacia mayores cuotas de igualdad entre mujeres y hombres.

Figura 1. Teoría de Cambio del Programa

<sup>27</sup> La atención ex post de atención a las mujeres víctimas de VBG se suele centrar principalmente en la intervención del sector salud (para atender las lesiones físicas o psicológicas de la víctimas) y del sector justicia (para perseguir las denuncias y dar castigo a los agresores) procuración de justicia y reparación de daños a las mujeres que han sufrido violencia



Fuente: Elaboración propia en base al PRODOC del Programa

En cuanto a las actividades identificadas por el Programa, sus distintos contenidos y finalidades permiten agruparlas en tres estrategias de implementación: gestión del conocimiento, fortalecimiento de capacidades (instituciones públicas y organizaciones de mujeres) y comunicación para la transformación cultural.

- **Gestión del conocimiento.** Bajo esta estrategia se plantea contribuir sustancialmente a la generación y divulgación de conocimiento e información estratégica con evidencias y análisis robustos sobre la implementación efectiva de la Ley 1257/2008 y los lineamientos de la PPNEGM, incluidos los vínculos entre la VBG y el EE y EP de las mujeres. Los insumos generados son utilizados para nutrir las restantes estrategias de intervención y como línea de base para el seguimiento del Programa.
- **Fortalecimiento de capacidades.** En base a los hallazgos generados en la estrategia anterior, el Programa aborda la reducción de la VCM mediante el fortaleciendo de las capacidades de instituciones públicas (nacionales/subnacionales) y de las organizaciones de mujeres para que, cada uno en su diferente rol, permita garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres, incluido el de vivir una vida libre de violencias.
- **Innovación y comunicación para la transformación social.** Esta estrategia apoya acciones de comunicación que (i) sitúen la agenda de los derechos de las mujeres en los debates nacionales y subnacionales, buscando movilizar voluntades políticas y sociales para la transformación cultural y (ii) contribuyan a involucrar a actores no tradicionales en la superación de la VBG.

La promoción del enfoque étnico y rural se concibe como transversales al diseño y la implementación del Programa. Se reconoce la necesidad de aplicar un enfoque diferencial, reconocimiento que las mujeres no son un grupo homogéneo y entre ellas hay quienes sufren distintas formas de exclusiones y/o acumulativas que conlleva menores garantías para ejercer sus derechos.

### 3. HALLAZGOS

Esta sección recoge los hallazgos identificados tras la triangulación de datos en el análisis. Para su mejor comprensión, los hallazgos se presentan por criterio evaluativo: relevancia, eficacia y eficiencia. Adicionalmente, en el caso del criterio de eficacia, los hallazgos se han organizado internamente por componentes buscando una presentación que permita visualizar la integridad de la estrategia de

intervención del Programa en su objetivo de reducir la prevalencia de la VBG. Se incorporan las buenas prácticas identificadas bajo cada criterio evaluativo.

### 3.1. Relevancia

---

#### 3.1.1. Coherencia Externa

**Hallazgo 1. La relevancia del Programa es alta tanto en relación a su alineación con el marco normativo y los avances en materia de política pública nacional para enfrentar la VBG como por su apoyo al Estado Colombiano en el cumplimiento de los requerimientos realizados por los Mecanismos de Seguimiento de la CEDAW y la Convención de Belem do Pará.**

La pertinencia estratégica del Programa queda evidenciada desde su diseño al ser concebido como un instrumento de apoyo al país para (i) el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité de la CEDAW<sup>28</sup> y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI),<sup>29</sup> y (ii) las medidas vigentes del marco político y normativo nacional para la igualdad de género. La alineación del Programa con los referentes mencionados asegura su pertinencia tanto de su contenido como del enfoque holístico que adopta.

- En línea con las *recomendaciones de los mecanismos*,<sup>30</sup> el Programa se implicó en acciones destinadas a (i) mejorar la coordinación interinstitucional para incrementar la eficacia y calidad en su implementación a nivel nacional y local; (ii) incidir en el establecimiento de centros de acogida para las mujeres y niñas víctimas de la violencia; (iii) promover la participación cualificada de las organizaciones de defensa de los derechos de la mujeres en el monitoreo de la aplicación efectiva de la Ley; (iv) incidir en la adopción de medidas que aseguren el acceso a la justicia de la mujeres víctimas de VBG, combatir la impunidad y revisar la política criminal; y (v) apoyar los esfuerzos institucionales por establecer un sistema unificado de información sobre VCM.
- Se alinea con el *marco normativo nacional* al contribuir a la aplicación adecuada y efectiva de (i) la Ley 1257 (2008) y sus decretos reglamentarios -referente directo en el diseño y puesta en marcha de las acciones del Programa- y la restante normativa para reducir la prevalencia de VBG<sup>31</sup> (ii) la Ley 1475 (2011) para incidir en la corrección de las ineficiencias en su aplicación, principalmente, por parte de los partidos políticos.
- Atiende el *marco de política pública* para la igualdad de género destinada a corregir la discriminación y la desigualdad histórica de las relaciones de poder entre el hombre y la mujer en

---

<sup>28</sup> Informes periódicos 7º y 8º combinados de Colombia, sesiones 1161ª y 1162ª del Comité de la CEDAW, 2 de octubre de 2013. Véase CEDAW/C/COL/7-8.

<sup>29</sup> Informes Nacionales sobre la Implementación de la Convención de Belem do Pará. 1º, 2ª y 3ª Ronda de Evaluación Multilateral. Informes de Colombia (Oficial y Sombra) y Recomendaciones del Comité de Expertas. Véase OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI-IV/doc.75/12. de 26 de marzo de 2012. <http://www.oas.org/es/mesecvi/informesnacionales.asp> Acceso 28/12/2017

<sup>30</sup> La Constitución de Colombia reconoce los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos en su orden interno. La firma de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer* (CEDAW) y *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belem do Para) compromete al Estado Colombiano atender las recomendaciones emitidas por sus Mecanismos de Seguimiento

<sup>31</sup> El marco legal colombiano da derecho a las mujeres víctimas de la violencia a una variedad de asistencia de instituciones nacionales y locales. Junto a la principal Ley en esta materia (Ley 1257), el marco normativo colombiano en materia de VBG se completa con (i) la Ley 1448 (2011) Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que medidas de atención y reparación diferenciales a favor de las mujeres víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario y graves violaciones a los derechos humanos, especialmente para quienes han sido víctimas de violencia sexual y abandono o despojo forzado de tierras; (ii) Ley 1719 (2014) sobre la violencia sexual y de género relacionada con el conflicto armado; (iii) la Ley 1761 (2015) con la que el país tipificó el feminicidio como delito en el Código Penal; y (iv) la Ley 1773 (2016) que sentencia a los perpetradores de ataques con ácido. También CONPES 3726 (2012) y 3784 (2013) sobre la prevención de riesgos y garantías de los derechos de las mujeres en el contexto del conflicto armado y en la aplicación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas

el ámbito público y privado. Su alineamiento con la PPNEGM,<sup>32</sup> y los ejes priorizados por CONPES 161 (2013),<sup>33</sup> principalmente el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias, ofrece al Programa un marco de acción pública que permite abordar la superación de la VCM desde la integralidad de las tres áreas de autonomías (física, toma de decisiones y económica) buscando construir relaciones equitativas entre mujeres y hombres.

**Hallazgo 2. El peso de las evidencias sobre la prevalencia de la VBG en el país, su carácter prioritario para las organizaciones de mujeres y el enfoque participativo de su planificación apoyan la convergencia de la propuesta del Programa con los intereses estratégicos de las mujeres y las necesidades específicas de las instituciones públicas destinatarias de las intervenciones.**

Los datos nacionales disponibles, aún sin existir cifras oficiales unificadas, revelan el alcance, las tipologías y la incidencia de las VBG en Colombia mostrando así la alta pertinencia estratégica del Programa para contribuir a su superación.<sup>34</sup> Sus iniciativas y su enfoque convergen con las prioridades y demandas de los movimientos y organizaciones de mujeres del país que abogan por mejorar los servicios de atención a mujeres víctimas de VBG implementando los marcos legales vigentes e impulsando procesos de transformación cultural que cuestione los estereotipos de género e imaginarios que contribuyen o justifican la violencia contra las mujeres y las niñas. Esta priorización fue confirmada por la totalidad de las organizaciones consultadas para la evaluación.<sup>35</sup>

Otro aspecto fundamental que incide positivamente en la pertinencia del contenido del Programa es el enfoque participativo aplicado en la definición concreta de sus acciones. Los planes de trabajo anuales se han establecido previa consulta y acuerdos con las instituciones públicas nacionales y tras mapear los procesos institucionales abiertos en cada una de ellas donde convergían con el objetivo y los resultados del Programa. A nivel territorial, la pertinencia de las intervenciones se incrementó sustantivamente con la utilización programática de los diagnósticos<sup>36</sup> y productos de conocimiento generados en el marco del Programa. Ambas medidas incrementaron el grado de relevancia de su propuesta en relación a las prioridades de las instituciones.

**Hallazgo 3. La pertinencia del Programa se fortaleció por su flexibilidad y capacidad de adaptación a ventanas de oportunidad que la coyuntura política del país presentaba para impulsar los derechos de las mujeres.**

El diseño y la ejecución del Programa aumenta su relevancia por la capacidad de aprovechar las oportunidades que suponen hitos importantes en el contexto del país y claves para amplificar los impactos de la intervención en la agenda de derechos de las mujeres a nivel nacional y departamental: el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, las elecciones locales en octubre de 2015,

---

<sup>32</sup> Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2012) Lineamiento Política Pública Nacional de Equidad de Género de las Mujeres. <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

<sup>33</sup> CONPES Social 161 define 6 ejes interconectados que reflejan las principales áreas en que las mujeres se ven afectadas por diversas formas de discriminación y que requieren una intervención sostenida del Estado para superarla: (i) Construcción de la paz y la transformación cultural (ii) Garantizar la autonomía económica de las mujeres y potenciar la conciliación de la vida laboral y doméstica. (iii) Fomento a la participación de las mujeres en instancias de poder y toma de decisiones; (iv) Aplicación del enfoque diferencial de derechos en el sistema de salud y educación respectivamente (v) Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

<sup>34</sup> Véase apartado 2.1. "Contexto"

<sup>35</sup> Múltiples estudios a nivel global han evidenciado el carácter estratégico de la superación de la VBG como interés estratégico para alcanzar la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas, enfatizando su carácter de violación del derecho humano a vivir sin violencia. Por su relevancia a nivel global y su naturaleza comprensiva de la problemática destacar el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas del año 2006, Poner fin a la violencia contra las mujeres. De las palabras a los hechos.

<sup>36</sup> En los departamentos de Cauca y Meta, el proceso de consulta a las instituciones se articula con diagnóstico ad hoc para determinar las necesidades de fortalecimiento de las instituciones públicas que hacen parte de la ruta de atención y prevención de las violencias de género y los principales obstáculos en la prestación de servicios de calidad a las sobrevivientes de esta forma de violencia en los municipios priorizados (del departamento del Meta son Villavicencio, Puerto López, Granada, Cumaral y Restrepo; y en el departamento del Cauca son: Popayán, Timbío, Piendamó y Patía). Véase hallazgo 13

los planes de desarrollo local 2016-2019, los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, y escenarios intergubernamentales que se abrieron en el año 2015 como Agenda Internacional de Desarrollo marcada por los ODS o la conmemoración de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la incorporación de las mujeres a los procesos de paz, seguridad y reconstrucción postconflicto.

Esta capacidad de adaptación del Programa se refleja en cómo estos hitos del contexto histórico y político del país se ven recogidos en el diseño de la Fase II manteniendo su coherencia con la TdC y los marcos de referencia nacional alineados con los estándares de derechos humanos. El Programa abordará con mayor vigor procesos abiertos que proporcionan nuevas ventanas de oportunidad para optimizar sus recursos a favor del objetivo que persigue: (i) en esta etapa de post-conflicto, apoyará la capacidad nacional para implementar una política pública de reintegración que tenga en cuenta las cuestiones de género, muy especialmente sus vínculos con la VBG (ii) ante las elecciones de 2018, incidirá en la aplicación efectiva de la Ley 1475 por parte de los partidos políticos y potenciará los liderazgos políticos y sociales de las mujeres; (iii) ante la situación en Antioquía, amplía su alcance territorial para llegar al segundo departamento con un mayor número absoluto de casos de violencia sexual contra mujeres y violencia de pareja en el país (INML, 2015), afectado por la presencia de actores armados y con un fuerte movimiento organizado de mujeres.

**Hallazgo 4. El diseño del Programa es pertinente y contribuye directamente al Impacto 3 de la Nota Estratégica 2014-2017 de ONU MUJERES desde un enfoque holístico que le permite influenciar y verse influenciado por los otros impactos explicitados en la hoja de ruta de la agencia.**

En su Fase I, el Programa se alinea con la Nota Estratégica de ONU MUJERES (2014-2017) y su teoría del cambio, hoja de ruta para el trabajo del organismo en el país, sin brechas con el mandato o con la estrategia país de ONU MUJERES en Colombia. En su Fase II, el alineamiento se da con la Nota Estratégica de ONU MUJERES (2017-2019). En ambos casos, su teoría de cambio se estructura en torno a cuatro precondiciones o impactos mutuamente influyentes que, de cumplirse, se espera que las mujeres colombianas gocen de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos (véase figura 2).

**Figura 2. Alineación del Programa con Notas Estratégicas de ONU MUJERES**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de materiales aportados por ONU MUJERES Colombia

El Programa apoya directamente el Impacto 3 "Mujeres y niñas viven una vida libre de violencia" contribuyendo a la mejora de la implementación del *Plan para Garantizar una Vida Libre de Violencias* y la Ley 1257 de 2008 en el marco de la PPNEGM. El enfoque holístico adoptado tanto por la Nota como por el Programa en la superación de la VBG visualiza las interrelaciones entre ésta, el empoderamiento político (Impacto 1) y económico (Impacto 2). Si bien no tiene un resultado específico en su diseño original, el Programa en la Fase I aborda el impacto 4 de manera transversal

–pasando a ser un resultado concreto en la Fase II- y aumentando así el nivel de pertinencia del Programa con las prioridades que marca el actual contexto colombiano.

Por último, no es menor la relevancia el Programa en apoyo a los objetivos previstos en el marco de asistencia de Naciones Unidas en el país (UNDAF 2015-2019) y su fuerte concentración en construcción de paz y el desarrollo sostenible transversalizando en su contenido el enfoque diferencial. Esta pertinencia asegura la coherencia de ambas fases del Programa con los acuerdos de trabajo conjunto entre el gobierno de Colombia y el Sistema de Naciones Unidas.

### 3.1.2. Diseño. Coherencia Interna.

**Hallazgo 5. El Programa presenta debilidades en la coherencia interna de su diseño por inadecuaciones en su cadena de resultados a nivel de outcome y la utilización de algunos indicadores a nivel de actividad que no permite reflejar cómo el Programa apunta al objetivo y resultados intermedios planificados.**

El Programa se formuló bajo el enfoque de gestión por resultados. En su diseño global se identifica una lógica causal jerárquica que lleva a la consecución del objetivo y sus dos resultados intermedios a partir de la concreción de siete resultados sub-intermedios conseguidos tras la realización de las 21 actividades planificadas. En su lógica horizontal, el diseño presenta dos versiones de indicadores: (i) en su versión inicial, nueve indicadores de logro a nivel de outcome y outputs (figura 3) y; ii) y desde finales 2016, un versión ampliada de 15 indicadores donde siete de ellos se establecen a nivel de outcome y output y los restantes a nivel de actividad (figura 4).

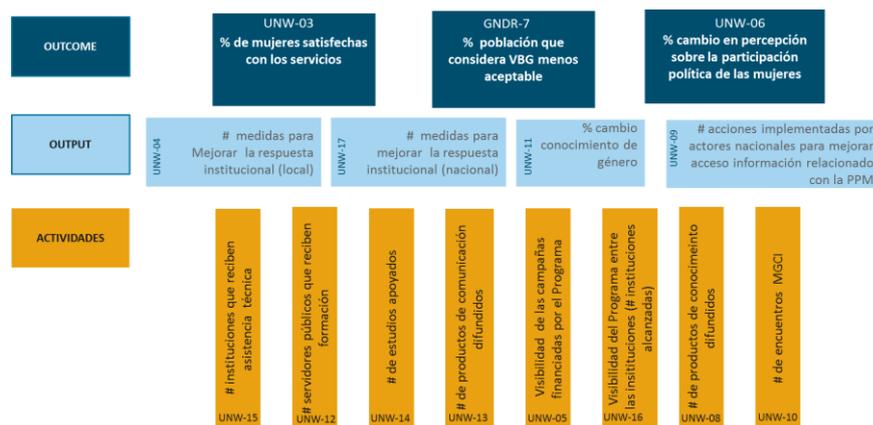
Dentro de esta caracterización general, se identifican inadecuaciones en la **lógica causal a nivel vertical y horizontal** que debilitan el diseño del Programa para informar sobre resultados durante su implementación. En ambas versiones, y dentro de la jerarquía en la cadena de resultados, se sitúa a nivel de *outcome* dos resultados de diferente alcance y naturaleza en su aporte al objetivo del Programa. No resulta apropiado el nivel identificado para el R.2. (mejora de la coordinación de la MGCI) cuando su comportamiento es concebido como funcional y subsidiario al logro del R.1. según el enfoque holístico del Programa. Por lo tanto, se valora más adecuado el emplazamiento del R.2. a nivel de output porque el objetivo al que apunta y el tipo de actividades que soportan su consecución difícilmente *a priori* pueden hacer una contribución directa a la reducción de la prevalencia de la VGB en el país.

Figura 3. Indicadores Programa Fase I. Marco de M&E original



Fuente: Elaboración propia

Figura 4. Indicadores Programa Fase I. Marco de M&E ampliado



Fuente: Elaboración propia



Asimismo, en las modificaciones introducidas en la revisión del marco de M&E del Programa se identifican adicionalmente inadecuaciones en su **lógica horizontal**:<sup>37</sup> los indicadores seleccionados en la versión ampliada no reflejarían convenientemente el tipo de cambio al que apuntan los resultados sub-intermedios. Para una mejor comprensión de las inadecuaciones en la lógica horizontal se distingue entre el diseño original (figura 3) y el marco de M&E ampliado que surge tras su revisión en 2016 (figura 4).

- *Planificación original.* La naturaleza del cambio al que apunta el indicador UNW-06 (Figura 3) así como el proceso involucrado en su consecución, ubicaría más adecuadamente este resultado al nivel de un *outcome* (originariamente ubicado a nivel de *output*). Como los restantes indicadores a nivel de *outcome*, implica un cambio de actitud que, si bien puede ser influenciado por el Programa, trasciende su margen de acción e implica esfuerzos sostenidos y colectivos de diferentes actores, parte de los cuales no están involucrados en la acción directa del Programa. Asimismo, a la luz de sus fuentes de verificación, los indicadores UNW-5 y UNW-8 corresponden a indicadores de actividad que, sin embargo, se situaron a nivel de *output* del Programa. Los indicadores mencionados reflejan directamente el alcance de acciones llevadas a cabo por el Programa y que transforma insumos en productos (estudios, número de personas expuestas a un mensaje, etc.).
- *Planificación revisada.* En 2016 se produce una modificación y ampliación del marco de M&E del Programa donde (i) se incrementa de 9 a 16 el número de indicadores; (ii) se reordenan indicadores originales situándolos en el nivel adecuado de la cadena causal (UNW-6, UNW-5 y UNW-8), y (iii) descartando otros aun cuando no se produjeron modificaciones a nivel de actividades asociadas al mismo (UNW-01, UNW-07) e (iv) incorporando al ejercicio de monitoreo y rendición de cuentas indicadores adicionales a nivel de actividades (UNW 10, UNW-12, UNW-13, UNW-14, UNW-15 y UNW-16). En esta reconfiguración, el R.2. carece de indicador relevante a nivel de *outcome* al quedar desestimado el UNW-1 y, en cambio, se incorpora un indicador a nivel de actividad que hace referencia más al interés de los integrantes de la MGCI en la misión o seguimiento de su trabajo que a la mejora de la coordinación entre sus miembros.

Esta inadecuación, que podría parecer un aspecto menor, tendría influencia en una valoración general inadecuada sobre el grado de eficacia y el desempeño global del Programa: para recabar información adecuada sobre el avance de una intervención cuyos resultados sub-intermedios apunta a cambios actitudinales, culturales e institucionales, no es aconsejable una sobreutilización de indicadores a nivel de actividad en detrimento de indicadores a nivel de *output*. De lo contrario se correría el riesgo

<sup>37</sup> El conjunto objetivo/resultado-indicador-medio de verificación se conoce como lógica horizontal en la metodología de marco lógico.

de valor la eficacia del Programa -orientado a cambios a nivel individual, comunitario e institucional- por haber alcanzado o no metas de indicadores establecidas a nivel de actividad (UNW 10, UNW-12, UNW-13, UNW-14, UNW-15 y UNW-16) sin recoger como los productos generados a este nivel están siendo útiles, empleados e influenciando a los actores/instituciones en los cuales una intervención se propone incidir para promover diferentes tipologías de cambios (nivel output y outcome).

### **Buena Práctica. Levantamiento de Líneas de Base**

Como parte de la estrategia de gestión de conocimiento y en apoyo al marco de M&E del Programa, se levantaron sólidas líneas de base para valorar el desempeño del Programa a nivel de *outcome* en los territorios: (I) Evaluación institucional de la prestación de asistencia a mujeres víctimas de violencia de género (cuarto trimestre de 2015) y (II) Encuesta de tolerancia social de violencia de género dirigida a mujeres (primer trimestre 2016); iii) Percepción de la participación política de las mujeres (tercer trimestre 2016). Se está realizando una medición intermedia y se realizará una final para levantar evidencias a nivel de *outcome* que permitirán valorar el impacto del Programa en relación a los valores iniciales de la línea base.

## **3.2. Eficacia**

Este apartado comprende dos secciones. La primera analiza el grado de consecución de los resultados del Programa en relación a las metas establecidas en su prodoc. En la segunda sección se recogen los hallazgos relevantes por cada uno de los componentes del Programa los cuales integran los RSI del siguiente modo: prevención y atención VBG (RSI.1.1), comunicación para la transformación social, (RSI.1.2.), empoderamiento político (RSI.1.3 y RSI.1.4.), empoderamiento económico (RSI.1.5 y RSI.1.6), además de la coordinación de la MGCI (RSI.2.1.).

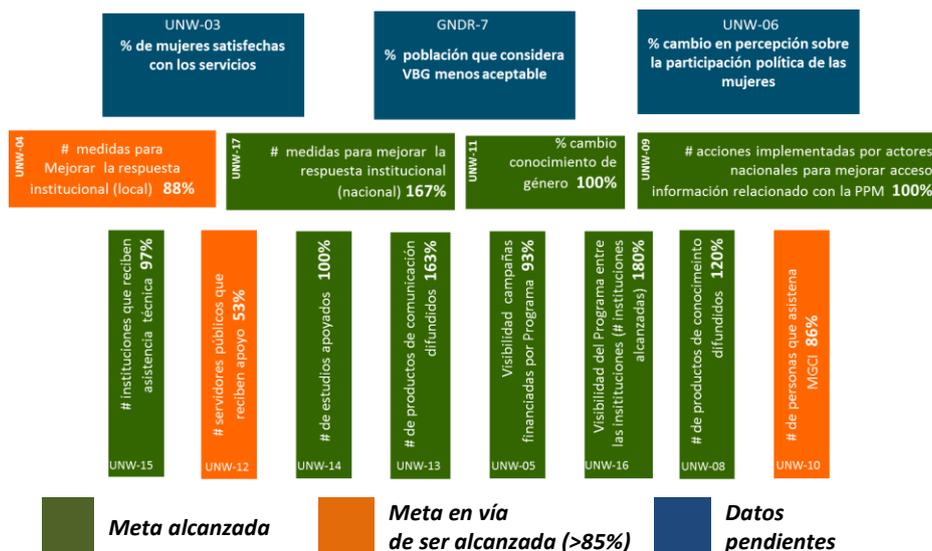
### **3.2.1. Valoración global en el cumplimiento de las metas establecidas en la planificación del Programa**

**Hallazgo 6. Nueve de las quince metas previstas para la Fase I se han alcanzado o superado. Sin embargo, al tratarse de una evaluación de medio término, solo puede realizarse una valoración parcial del grado de avance del Programa en relación a estas metas.**

Es reseñable el nivel de avance hacia las metas establecidas<sup>38</sup> de los indicadores fijados en la versión ampliada del marco de M&E del Programa. La figura 5 muestra de forma gráfica el nivel de logro del Programa, **alcanzando nueve de las quince metas establecidas**. De éstas, siete excedieron su propósito y dos, aún sin llegar a su total cumplimiento, registran valores superiores al 90%. Aún con las metas a nivel de *outcome* pendientes de medición, es relevante señalar que el Programa alcanzó (UNW-11 y UNW-09) o superó (UNW-17) **tres de las cuatro metas establecidas a nivel de outputs**, con una progresión muy positiva en el restante indicador (UNW-4) donde el nivel de avance supera el 88%.

**Figura 5. Nivel de avance de los indicadores del Programa en relación al cumplimiento de metas (versión ampliada).**

<sup>38</sup> El anexo I recoge en detalle el nivel de avance hacia las metas establecidas en el prodoc del Programa, tanto en el original como sobre su revisión



Fuente: Elaboración propia en base a la información facilitada por Unidad M&E del Programa

Si bien a nivel de actividad las metas alcanzadas son menos significativas para la valoración de la eficacia del Programa en relación a su objetivo, se encuentra que los resultados obtenidos a nivel de output reflejarían la relevancia y utilidad de las acciones transversales del Programa (nivel de actividad) para crear esa necesaria conciencia sobre la VBG que genere actuaciones y respuestas en las instituciones. El nivel de logro de las metas establecidas a nivel de actividad es altamente significativo para este propósito: cuatro de los ocho indicadores han alcanzado (UNW-14) o superado las metas establecidas (UNW-8, UNW-13 y UNW-16), dos indicadores superan el 90% de su cumplimiento (UNW-5 y UNW-15). Solo tres indicadores cayeron por debajo de un nivel de logro del 90% (UNW-04, UNW-10 y UNW-12). De ellos, dos están relacionados con la asistencia técnica para la implementación local de la vía de derivación (UNW-04, que mide la aplicación de medidas para mejorar las derivaciones, y UNW-12, que mide la asistencia a las capacitaciones organizadas por el Programa) y el otro relacionado con la asistencia a la MGCI (UNW-10).

Durante la ejecución de la I Fase, 34 instituciones recibieron asistencia técnica (UNW-15), se apoyaron 16 estudios de investigación (UNW-14), 6 productos de conocimiento (UNW-08) y 49 productos de comunicación (UNW-13). En su conjunto, el Programa llegó a 2.340 mujeres y hombres de organizaciones de la sociedad civil e instituciones (UNW-16) y 25.139 personas es el alcance estimado de sus campañas (UNW-05). Todos esos indicadores alcanzaron su meta en 2016 excepto la UNW-05, un indicador que mide la exposición directa a los mensajes de comunicación difundidos por el Programa y quedó a siete puntos porcentuales de cumplir su meta. La explicación de este desempeño algo menor se explica por el tipo de eventos desarrollado en 2016, menos eventos masivos comparado con 2015 y más acciones cualitativas de menos alcance numérico (masculinidades no hegemónicas, involucración de actores no tradicionales).<sup>39</sup> La relevancia de este tipo de acciones más cualitativas para la superación de la VBG no se recoge convenientemente bajo el indicador UNW-05.

La suma de la información aportada por los indicadores y el alcance de metas indicaría un avance positivo del Programa hacia el logro del RI.<sup>40</sup> en dos de sus componentes, activación de servicios de atención y prevención VBG y EP. Sin embargo, debido a las inadecuaciones a nivel de diseño, no es viable valorar el nivel de logro en el componente de EE (RSI.1.5 y RSI.1.6) ya que se desestimó el indicador específico establecido en la versión original de M&E y su seguimiento se vinculó con el avance hacia las metas de los indicadores UNW-8 y UNW-14, ambas plenamente alcanzadas. En cuando el nivel de logro en el RI.2, valorado por un indicador a nivel de actividad (UNW-10) el avance

<sup>39</sup> Por ejemplo, según datos consultados, en promedio, las personas que participaron en el *Heroes Fest* permanecieron en el stand de la Actividad durante 20 minutos, mirando la documentación y discutiendo VRG con el personal de la Actividad.

<sup>40</sup> En el anexo I se presenta el detalle del logro de las metas fijadas por el Proyecto acompañado de un breve valoración del grado de cumplimiento de cada uno de los indicadores que figuran en el MDD.

sería satisfactorio pero la brecha existente entre el propósito del RI y la pertinencia del indicador plantea claras reservas a la hora de realizar una adecuada valoración.

A nivel de *outcome* todavía no es posible determinar el nivel de avance del Programa dado que las encuestas con la segunda medición destinadas a registrar los cambios de actitudes no se llevaron a cabo en el marco temporal de la Fase I.

### 3.2.2. Valoración global de la eficacia en relación a la Teoría de Cambio

#### A. Atención de las Violencias basadas en Género

**Hallazgo 7. Se han conformado las rutas de atención integral en los municipios priorizados y fijado la prevención y/o atención de la VCM en la agenda de gestión pública de todos ellos. Lo oportuno y acertado de la articulación del componente de violencias con el de empoderamiento político a nivel territorial permitió avanzar sólidamente hacia la reactivación de los servicios de atención.**

*Lo que se diseña en papel en Bogotá y con todos los medio, no ocurre en la vida real. El reto de la implementación está en el territorio donde tienes municipios de categoría 4, 5 y 6 y ni todas las instituciones están presentes ni tienes como acompañar a esa mujer que finalmente, tras años de agresiones, se decide un día a denunciar*

- Staff ONU MUJERES

*Ahora nos conocemos. Esto no solo es un avance, hace una gran diferencia en la vida de las mujeres que son golpeadas y en la de sus hijos.*

- Institución integrante Ruta de Atención, Cauca

En lógica territorial uno de los grandes logros es **haber puesto en marcha las rutas de atención en los municipios priorizados** tal y como se preveía en RSI.1.1. Por su incipiente entrada en funcionamiento será en la Fase II cuando deba valorarse su desempeño, pero en esta fase del Programa el hecho de su conformación es un logro en sí que debe destacarse en primer término. Las rutas quedaron convenidas en 2017 tras un proceso previo de trabajo y capacitación en las instituciones públicas competentes según la Ley 1257/2008. Las Rutas están actualmente siendo divulgadas y el seguimiento cercano a su funcionamiento será una tarea especialmente relevante en la Fase II del Programa.

Al mismo tiempo, el logro de su conformación es reforzado por los anclajes institucionales desarrollados para garantizar su sostenibilidad y carácter transformador. La reactivación de los servicios multisectoriales en los municipios priorizados tal y como se preveía en RSI.1.1. es producto de la articulación de acciones entre el componente de EP y VBG. La trazabilidad de las acciones desde el contexto de las elecciones locales de 2015 hasta la fotografía que muestra el cuadro 1, representa una estrategia de trabajo bien tramada y con resultados evidentes: (i) en Cauca y Meta, las gobernaciones de ambos departamentos y todos los municipios priorizados incluyeron metas específicas relacionadas con la erradicación de VBG en sus Planes de Desarrollo Local (PDL); (ii) además de los gobiernos departamentales, 8/10 municipios priorizados incluyeron metas relacionadas con la prevención y 7/10 con mejoras en los servicios para mujeres víctimas de VBG. Las medidas establecidas en los PDL han marcado posteriormente los énfasis de trabajo y apoyo del Programa en los municipios.

Posteriormente, el Programa pudo apoyar a los municipios en el cumplimiento de las medidas establecidas en sus PDL y en la brecha de implementación de la Ley 1257/2008, sobre todo en lo relacionado a la mejora de la oferta de servicios para mujeres víctimas de violencia y de los problemas de coordinación entre las instituciones competentes con presencia en los municipios (construcción de las Rutas de Atención)

**Cuadro 1. Número de objetivos en los planes de desarrollo relacionados con la igualdad de género. Departamentos de Cauca y Meta**

	Prevención VCM	Provisión de servicios de atención VCM	Generación de información sobre VBG	Transversalización del PG	Participación de mujeres Construcción de la paz	Seguridad para mujeres en espacios públicos
<b>CAUCA</b>						
Departamento del Cauca	4	2	0	4	0	0
Popayán	4	3	0	1	1	0
Patía	0	0	0	1	0	0
Piendamó	2	1	0	0	0	0
Timbío	1	1	0	1	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>META</b>						
Departamento de Meta	4	4	0	1	1	1
Villavicencio	1	2	0	1	0	1
Acacias	2	1	0	0	1	0
Cumaral	1	1	0	0	0	0
Granada	4	1	1	0	0	0
Puerto López	0	0	0	1	0	1
Restrepo	1	0	0	1	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Fuente: II Informe trimestral, 2016

Por su relevancia para mostrar la articulación de componentes desde el enfoque holístico y transformador vinculando la superación de la VBG a la gestión pública, se entiende conveniente recoger mínimamente el encadenamiento de planos que permitió llegar a la cartografía de medidas reflejadas en el cuadro anterior.

El Programa comenzó el grueso de su actuación en el marco de las elecciones de 2015 para incidir en el incremento del número de mujeres electas y en la atención de los derechos de las mujeres en las agendas partidistas. El levantamiento de evidencias a nivel territorial, el fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las organizaciones de mujeres y una campaña nacional con despliegue en los territorios (“Más Mujeres, Más Democracia”) generaron insumos y el clima propicio para, cuanto menos, visibilizar la problemática social y el alcance de la VBG, así como atisbar la necesidad de abordar las violencias dentro de las políticas municipales. Tras las elecciones, y en el marco de la MGCI, el Programa apoyó reuniones a nivel nacional y departamental de mujeres y hombre electos para fijar compromisos firmes en relación a la VBG. Un claro ejemplo de articulación entre el nivel nacional y territorial fue la *Cumbre Nacional de Mujeres Electas*.<sup>41</sup>

En 2016 las nuevas administraciones de los gobiernos subnacionales se concentraron en formular sus *Planes de Desarrollo Departamental y Locales (PDL)*, los documentos que especifican las políticas y acciones que se llevan a cabo en cada nuevo mandato. Dado que los planes establecen la asignación de la mayoría de los fondos disponibles durante su período en el cargo, el Programa realizó un buen lobby político junto a la incidencia de las organizaciones de mujeres y acompañó técnicamente a los gobiernos departamentales y municipales para garantizar la inclusión en los PDL

<sup>41</sup> A la Cumbre Nacional de Mujeres Electas (Bogotá, 23 y 24 de noviembre de 2015) Asistieron 127 mujeres electas donde tuvieron la oportunidad de conocer el balance de las elecciones, capacitarse sobre la PNEG y sus acciones priorizadas para eliminar la VBG y conocer herramientas precisas para la inclusión de acciones sobre la prevención de la VBG en los PDL. Al final de la cumbre, las asistentes firmaron dos pactos en los que se comprometieron a implementar el marco normativo para el avance de los derechos de las mujeres y trabajar para terminar con la violencia contra las mujeres

de medidas específicas diseñadas para promover la igualdad de género y la superación de la VBG. Para ello, y con anterioridad a que pudiera lograrse, en el marco del Programa se trabajó en (i) fortalecer o generar mecanismos de género allí donde no existían y/o (ii) robustecer las capacidades de las organizaciones de mujeres para la incidencia, la articulación y la cualificación de sus agenda en preparación al diálogo con la Administración, siendo una de sus prioridades la VBG.

**Hallazgo 8. El fortalecimiento de los servicios multisectoriales está comprendido en un enfoque de trabajo integral que trasciende la lógica de “atender la agresión” y se sitúa en la generación de condiciones de seguridad para prevenir el suceso violento y garantizar la ciudadanía plena de las mujeres y niñas.**

Este país no tiene un problema de normas, el problema es ponerlas en marcha y llevarla a los territorios.  
- Servidor público, Cauca

Es más fácil dar entregar cosas, que las instituciones se puedan hacerse la foto y ya (un albergue, 200 pollos entregados a mujeres, etc) ...pero poner en blanco y negro los temas de gestión pública, la apuesta del Programa por promover cambios estructurales por ser realmente transformativos, sí toman tiempo, sí los resultados son ahora menos tangibles, menos efectista si lo prefieres (...) pero no hay otra manera de reducir la VCM porque solo proporcionando atención directa, lo siento, pero no se va conseguir  
- Staff ONU MUJERES

Entre los objetivos fundamentales del Programa está el mejoramiento de la calidad y oferta de servicios multisectoriales de atención a mujeres víctimas de VBG (RSI.1.1.) desde un enfoque holístico y de transformación. Por ello, al abordar la mejora en la atención el Programa interrelaciona este objetivo tanto con los necesarios avances en las áreas de empoderamiento político y económico, como con progresos dentro de la gestión pública municipal para avanzar en la implementación de la PPNEG y la Ley 1257/2008. Estas vinculaciones explican el amplio despliegue de apoyo a las instituciones por parte del Programa y los procesos integrales de acompañamiento realizado a los municipios priorizados en los que trabajó.

Dentro de su enfoque transformador y propuesta estructural para la superación de la VBG, el Programa dirigió su acción en la Fase I a generar condiciones institucionales en los municipios para abordar la seguridad de las mujeres y las niñas de una manera integral. Con un acompañamiento específico y contextualizado en cada caso, mejorando la comprensión y capacidades de las instituciones, las contribuciones del Programa en esta esfera son notorias en todos los municipios. Los cuadros 2 y 3 recogen las líneas gruesas del acompañamiento técnico brindado en los departamentos de Cauca y Meta (gobernación y municipios), así como los progresos/logros realizados por las instituciones municipales en los que el Programa estuvo y/o está involucrado.

**Cuadro 2: Departamento del Cauca. Líneas de asistencia técnica brindada a las Instituciones en el territorio y principales logros.**

Institución	Línea de Apoyo	Principales logros a los cuales contribuyó el Programa
<b>Gobernación del Cauca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revisión Política Pública Departamental para la Igualdad de Género alineada con PPNEG y avances normativos.</li> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación departamental.</li> <li>▪ Fortalecimiento de los procedimientos institucionales para incluir la PG.</li> <li>▪ Empoderamiento político: <i>Escuela Itinerante</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actualización de la Política Pública Departamental para la Igualdad de Género alineada con PPNEG y avances normativos.</li> <li>▪ Creación de la Secretaria de la Mujer Departamental.<sup>42</sup></li> <li>▪ Territorialización de la Política Pública.</li> <li>▪ Medidas específicas en la PDD para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Programa Departamental en VBG.</li> </ul>

<sup>42</sup> El Concejo Municipal de Popayán anunció la creación de un Secretario de Asuntos de la Mujer que estará operativo durante la actual administración

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integración de los derechos de las mujeres en la construcción de la paz.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas</li> <li>▪ Fortalecimiento Red de Enlaces de Género Municipales.</li> <li>▪ Formulación proyectos para el Sistema General de Regalías.</li> <li>▪ Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación comité de coordinación interinstitucional para la atención VBG.<sup>43</sup></li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Acceso a financiación específica a través de las regalías (incluye VBG).</li> <li>▪ Planes territoriales construcción de paz.</li> <li>▪ CRIC. Creación vía de derivación específica para mujeres indígenas sobrevivientes VBG.<sup>44</sup></li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Popayán</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ El enfoque de igualdad de género como estrategia transversal en todas las acciones.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Empoderamiento económico: asistencia a iniciativas productivas dirigidas por mujeres.</li> <li>▪ Contextualización local de vías de derivación con base en los compromisos del PDL.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Identificación modelo de refugio.<sup>45</sup></li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Territorialización de la Resolución 1325.</li> <li>▪ Seguridad pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinadora Programa Equidad de Género (pronto, Oficina de la Mujer).</li> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Comité municipal de coordinación interinstitucional para VBG.</li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.</li> <li>▪ Parte del Programa Global Ciudades Segura.</li> <li>▪ Plan de implementación para la Resolución 1325.</li> <li>▪ Patrulla de Género .</li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Patía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enlace Municipal de Género.<sup>46</sup></li> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Comité municipal de coordinación interinstitucional.</li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.</li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Creación de un programa dedicado a las mujeres.</li> </ul>

<sup>43</sup> El comité departamental se creó inicialmente para coordinar la vía del sector de la salud. Reunió a los proveedores de servicios (hospitales) con la secretaría departamental de salud y las entidades promotoras de la salud. La actividad abogó por la inclusión de otros sectores relevantes. Este año, el comité departamental acordó centrarse en vías integrales e incluir instituciones que no forman parte del sistema de salud

<sup>44</sup> CRIC no es una institución pública enmarcada en la Gobernación, pero por su alcance departamental se incluye en este nivel.

<sup>45</sup> En Cauca hay algunos refugios que reciben mujeres pero ninguno brinda asistencia especializada a víctimas de violencia sexual y no brindan los servicios requeridos por la Ley 1257/2008.

<sup>46</sup> En El Patía, la Alcaldía se había mostrado reacio a incluir la erradicación de la VBG como una prioridad para la administración municipal. Esto llevó a la actividad a participar en actividades de promoción política de alto nivel para garantizar que la administración municipal tenga en cuenta los derechos de la mujer. Como resultado de los esfuerzos de promoción de la actividad, el municipio acordó asignar un miembro del personal exclusivamente a asuntos de género.

<b>Alcaldía Municipal de Piendamó</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG.</li> <li>▪ Consolidación de la Oficina para Mujeres.</li> <li>▪ Empoderamiento económico: iniciativas productivas con liderazgo femenino.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enlace Municipal de Género.</li> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Fortalecimiento del Consejo Municipal de Mujeres.</li> <li>▪ Centro de Mujeres para la atención VBG.<sup>47</sup></li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.</li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Comité municipal de coordinación interinstitucional.</li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Timbío</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG .</li> <li>▪ Servicios integrados de salud para las mujeres, con especial énfasis en la salud sexual y reproductiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enlace Municipal de Género.</li> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.</li> <li>▪ Comité municipal de coordinación interinstitucional<sup>48</sup></li> <li>▪ Decreto Pedagógico contra el Acoso Callejero.</li> <li>▪ Fomento del diálogo entre las organizaciones de mujeres y la institucionalidad.</li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Fuerte posicionamiento y visibilidad social de la VBG. Visibilidad departamental, nacional e internacional.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes consultadas (informes de seguimiento y entrevistas)

**Cuadro 3: Departamento del Meta. Líneas de asistencia técnica brindada a las Instituciones en el territorio y principales logros.**

<b>Institución y herramienta</b>	<b>Asistencia Técnica/Abogacía Política que influyen en el fortalecimiento capacidades para la prevención y atención de VBG dirigidas a mujeres</b>	<b>Principales Resultados</b>
<b>Gobernación del Meta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación departamental.</li> <li>▪ Fortalecimiento de los procedimientos institucionales para incluir la PG.</li> <li>▪ Integrando los derechos de las mujeres en la construcción de la paz.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Promoción de la participación política de las mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas específicas en la PDD para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Reactivación de comités de coordinación interinstitucional.<sup>49</sup></li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Llegada de la atención a mujeres en áreas rurales alejadas servicios VBG.</li> </ul>

<sup>47</sup> El municipio de Piendamó comenzó la construcción de un Centro para Mujeres, dedicado a prevenir y abordar la violencia de género contra mujeres, que se incluyó en el PDL

<sup>48</sup> Se está ajustando actualmente el decreto por el cual se creó el Comité Consultivo Interinstitucional de Salud Sexual y Reproductiva y de Abordaje Integral de las Violencias Sexuales y de Género

<sup>49</sup> Secretaría de Mujeres en el departamento de Meta en tres espacios interinstitucionales enfocados en la prevención de la violencia contra las mujeres: 1) Grupo de trabajo técnico para prevención de VBG, 2) Comité para víctimas de violencia sexual dentro del conflicto armado y 3) Consejo de Seguridad sobre el feminicidio y otras formas de VCM

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empoderamiento Económico.</li> <li>▪ Mujeres Rurales: Viajeros por la Igualdad.</li> </ul>	
<b>Alcaldía Municipal de Villavicencio</b> <sup>50</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Transversalización de la PG en procesos de planeación y presupuestación.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Integración de los derechos de las mujeres en la construcción de la paz.</li> <li>▪ Empoderamiento económico</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas</li> <li>▪ Identificación modelo de refugio.<sup>51</sup></li> <li>▪ Seguridad Pública.</li> <li>▪ Plan de Ordenamiento Territorial (POT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de la Secretaría de la Mujer.</li> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Política presupuestaria sensible a género (con presupuestos específicos para la superación VBG).</li> <li>▪ Plan de Ordenamiento Territorial con PG (en construcción).</li> <li>▪ Reformas y reactivación del Comité para la Igualdad de Género, el Comité para la Prevención de VBG y la Mesa Redonda Consultiva para Mujeres.</li> <li>▪ Plan de Respuesta Rápida a la VBG.<sup>52</sup></li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.</li> <li>▪ Albergue para mujeres víctimas VBG.</li> <li>▪ Planes de mejora para el fortalecimiento capacidades de las instituciones que conforman la Ruta de Atención.</li> <li>▪ Parte del Programa Global Ciudades Segura.</li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Parte del Programa Global Ciudades Segura.</li> <li>▪ Declarado el día 25 de cada mes estará dedicado a la prevención de la violencia de género contra las mujeres.</li> <li>▪ Fuerte posicionamiento político de la Secretaría de la Mujer. Visibilidad nacional e internacional.</li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Acacías</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG.</li> <li>▪ Apoyo al empoderamiento económico de las mujeres.</li> <li>▪ Apoyo a las mujeres como promotoras de la paz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se espera que la creación de una Oficina de la Mujer.<sup>53</sup></li> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.<sup>54</sup></li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Planes de mejora para el fortalecimiento capacidades de las instituciones que conforman la Ruta de Atención.</li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Cumaral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> </ul>

<sup>50</sup> Véase Historia de Vida “Villavicencio. La mirada de género en la gestión pública municipal y su impacto en la prevalencia de la VBG” .

<sup>51</sup> En Meta no existía un refugio provisional que proporcionara alojamiento de emergencia a las mujeres víctimas

<sup>52</sup> El Plan de Respuesta Rápida y la Política de Presupuestos Sensibles al Género han sido reconocidos a nivel nacional e internacional. El Alcalde de Villavicencio presentó las acciones de su municipio al Congreso Internacional celebrado en Santo Domingo, República Dominicana sobre su inclusión exitosa de un enfoque de género en la administración pública.

<sup>53</sup> El Municipio anunció la creación de un secretariado dedicado a los “asuntos de la mujer”. No existe actualmente,

<sup>54</sup> Pendiente de creación de un Comité interinstitucional para la atención VBG

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comité municipal de coordinación interinstitucional.<sup>55</sup></li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.</li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Planes de mejora para el fortalecimiento capacidades de las instituciones que conforman la Ruta de Atención.</li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Granada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Se espera que la creación de una Oficina de la Mujer.<sup>56</sup></li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.<sup>57</sup></li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Planes de mejora para el fortalecimiento capacidades de las instituciones que conforman la Ruta de Atención.</li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Puerto López</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.<sup>58</sup></li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Planes de mejora para el fortalecimiento capacidades de las instituciones que conforman la Ruta de Atención.</li> </ul>
<b>Alcaldía Municipal de Restrepo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transversalización de la PG en la planeación local.</li> <li>▪ Generación de conocimiento: diagnóstico capacidades institucionales, satisfacción servicios y tolerancia social VBG.</li> <li>▪ Capacidades institucionales para prevención y atención VBG.</li> <li>▪ Masculinidades corresponsables y no violentas.</li> <li>▪ Movilización social VBG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas específicas en la PDL para avanzar en los derechos de las mujeres/VBG.</li> <li>▪ Ruta de atención contextualizada para el municipio.<sup>59</sup></li> <li>▪ Difusión ciudadana de la oferta de servicios institucionales para la atención casos VCM.</li> <li>▪ Planes de mejora para el fortalecimiento capacidades de las instituciones que conforman la Ruta de Atención.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia en base a fuentes consultadas (informes de seguimiento y entrevistas)*

**Hallazgo 9. Las capacidades que buscan generarse en las instituciones nacionales están en diferente nivel de avance en función de la complejidad que conlleva. El SIVIGE está aún en desarrollo pero asentando las bases para su futuro funcionamiento.**

Como veremos también en los restantes componente, el bordaje del Programa a nivel nacional se ha centrado en facilitar procesos, medidas y herramientas que aborden la brecha en la implementación del marco normativo y de política pública asociada a la prevención y atención VBG. En concreto, las acciones han buscado mejorar las políticas públicas proporcionando herramientas a las instituciones

<sup>55</sup> Está aún sin reglamentar el Comité Municipal de Equidad de Género. En la práctica es el Comité de Vigilancia Epidemiológica (COVE) el que lidera la articulación entre instituciones

<sup>56</sup> El Municipio anunció la creación de un secretariado dedicado a los “asuntos de la mujer”. No existe actualmente,

<sup>57</sup> El Comité Local de Género aún no está en funcionamiento operativo para actuar como coordinador interinstitucional en los casos VBG

<sup>58</sup> Se requiere actualizar el Comité de Género y Familia para ejercer acciones de coordinación interinstitucional en la atención VBG

<sup>59</sup> No cuenta con comité interinstitucional de coordinación.

–o avanzando hacia su construcción- para enfocar sus acciones e identificar los problemas que deben ser priorizados dentro del su ámbito de competencias de cada una de ellas.

- Con el *Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)* se está trabajando en el sistema nacional de información sobre violencia de género (SIVIGE), un instrumento básico para informar a todas las políticas y, en específico, para la aplicación y seguimiento de la Leyes 1257 y 1719. La publicación *Marco Normativo Conceptual y Operativo del SIVIGE* es el avance concreto de un proceso complejo de coordinación interinstitucional para crear el sistema y que ha comenzado con pasos claves como (i) valorar la calidad estadística de las bases de datos priorizadas para ingresar en el SIVIGE; y (ii) acordar definiciones comunes para proceder, en primer término, a la captura y registro de los datos administrativos que ofrezca información útil para guiar la respuesta de las instituciones en la atención y prevención de la VBG. Estos avances constituyen un punto de partida para coordinar las entidades que participan en el Sistema Nacional de Estadísticas e informar al DANE para consolidar los datos relacionados con la VBG.
- Se acompañó al *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)* en su labor por fortalecer la asistencia brindada a niñas, niños y mujeres adolescentes víctimas de violencia sexual. Con el apoyo del Programa se desarrollaron pautas y hoja de ruta<sup>60</sup> para la provisión de asistencia alineada con leyes existentes,<sup>61</sup> y estándares internacionales. El ICBF anunció su intención de crear una resolución formal, que establecerá obligaciones legales para que las oficinas regionales sigan las pautas desarrolladas conjuntamente con ONU MUJERES en el marco del Programa.
- En el *Ministerio de Justicia*<sup>62</sup> se apoya la inclusión de un enfoque de género en la justicia penal para garantizar el enjuiciamiento de los delitos de violencia de género cometidos contra las mujeres con dos componentes específicos (investigación y capacitación) para mejorar las capacidades nacionales para el enjuiciamiento exitoso de delitos de VBG, con énfasis en el Femicidio (Ley 1719). Dada la gran debilidad del sistema de justicia en garantizar el acceso a mujeres víctimas de VBG trabajar este reto con el Ministerio es estratégico para la superación de la VCM.
- Con la *Comisión Legal para Asuntos de la Mujer*<sup>63</sup> el apoyo se focalizó en capacitar a esta instancia para el manejo autónomo del Sistema de Alertas Legislativas, una herramienta que permite monitorear el progreso en los avances y retrocesos legislativos relacionados con el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Por último, dos apuntes más, el trabajo realizado con el *Ministerio de Salud* en apoyo a la regulación de la provisión de servicios de albergues para mujeres víctimas y en riesgo de violencia <sup>64</sup> y en la realización de capacitaciones a los coordinadores del Programa "Casas Lúdicas"<sup>65</sup> del *Ministerio de Relaciones Exteriores* para promover la conciencia sobre la VCM y promover las masculinidades no violentas.

**Hallazgo 10. Las organizaciones de mujeres se han fortalecido para el desempeño de funciones en supervisión social de la VBG e interlocución propositiva con las instituciones públicas para posicionar las violencias con mayores garantías de éxito en las políticas departamentales y municipales.**

---

<sup>60</sup> Esta hoja de ruta se socializó con las oficinas del ICBF en Cauca y Meta

<sup>61</sup> Además de las marco normativos relativo a la VBG del país, se toman en cuenta los criterios de asistencia establecidos en la Resolución 1520 de 2016

<sup>62</sup> Más información sobre este aspecto en el hallazgo 12.

<sup>63</sup> Más información sobre este aspecto en el hallazgo 17.

<sup>64</sup> A lo largo de la evaluación no se recabó información sobre el estado de esta resolución.

<sup>65</sup> Programa del Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo objetivo es ofrecer un espacio protegido y oportunidades para evitar la inscripción de niños que viven en territorios con alta incidencia del conflicto armado. Esta es una estrategia nacional importante para proteger a los niños del reclutamiento forzado y una oportunidad para trabajar en masculinidades no violentas a una edad clave para el desarrollo de los niños

*Podemos ser muchas y multiplicar por "0" sino acordamos esa agenda con las dos o tres prioridades que nos convoque a todas (...) no se puede ir a la municipalidad solo a quejarse, así no vamos a conseguirlo [el propósito en relación VBG]*

- Integrante organización de mujeres, Meta

Una sociedad civil organizada y debidamente capacitada es esencial para llevar a cabo una supervisión comunitaria articulada de la detección y prevención de la VBG. El Programa, de manera coordinada con plataformas nacionales, acompañó a las organizaciones locales en procesos de capacitación que las habilitaría para la identificación de brechas en la provisión de servicios, denunciar la VCM dentro de sus comunidades y desarrollar estrategias de prevención. Logros en esta línea de trabajo son (i) las *estrategias departamentales para la supervisión comunitaria de la VBG con los actores políticos*, y que proporcionen referencias a las instituciones cuando se denuncia un caso de VCM; (ii) la participación en espacios interinstitucionales para el diálogo y el control político, y; (iii) la inclusión de mujeres lideresas en las capacitaciones y en la construcción de las rutas municipales de atención. En estos avances, las personas entrevistadas reconocen el rol de ONU MUJERES en abrir canales de diálogo entre las organizaciones y las instituciones departamentales/municipales, en promover oportunidades para mejorar la comunicación y generar mayores certidumbres entre estos actores.

Previo al escenario anterior, el Programa realizó un trabajo más invisible relacionado con vigorizar el tejido organizativo en los departamentos y municipios, así como de contribución a la cualificación de las agendas programáticas y políticas del movimiento organizado de mujeres para el diálogo y la incidencia en las políticas municipales.

Sobre el primer aspecto, es representativa la labor llevada a cabo en Meta donde el movimiento de mujeres estaba más debilitado que en el Cauca. El impulso del Programa a la Plataforma EICOS ejemplifica los esfuerzos realizados por fortalecer plataformas y promover nuevas agrupaciones (Organización de Mujeres Jóvenes "Yo Puedo"). Entre los ejemplos representativos de la cualificación de las agendas destaca el trabajo desarrollado con las organizaciones para incluir medidas sobre atención /prevención de la VBG

- Tejido organizativo**
- Identificadas 85 organizaciones y redes de mujeres
  - 30 mujeres en procesos de formación y fortalecimiento
  - REDEMUC/Ruta Pacifica
- Cualificación de agendas**
- Estrategia seguimiento VBG
  - Planes de Desarrollo Local
  - Planes Territoriales de Construcción de Paz.



- Tejido organizativo**
- Identificadas 14 organizaciones y redes de mujeres
  - 30 mujeres en procesos de formación y fortalecimiento
  - EICOS
- Cualificación de agendas**
- Estrategia seguimiento VBG
  - Planes de Desarrollo Local
  - Planes Territoriales de Construcción de Paz.
  - Agendas de Paz

en los planes de desarrollo departamentales y municipales, y asegurar que estas mismas temáticas se encuentren en las discusiones y espacios alrededor de los procesos de paz -Agendas de Paz en Meta y Planes Territoriales de Construcción de Paz en los municipios priorizados- sin que existan regresiones en relación a la normativa nacional vigente.

**Hallazgo 11. El derecho de acceso a la justicia es una asignatura pendiente del país y para el Programa. La complejidad de trabajar en este ámbito hace que pequeños avances resulten más significativos. El CRIC y la incorporación de la justicia de género en los acuerdos de paz son los ejemplos más acabados del aporte del Programa para hacer efectivo este derecho.**

*Yo no sabía que eso que vivía era violencia (...).  
No sabía que mi vida podía ser de otra manera, que tenía derechos  
- Mujer caucana*

Efectivizar el derecho a la justicia en casos de VBG es un propósito complejo por las múltiples variables que entran en juego. Cumplir con este derecho requiere la satisfacción de un considerable número de presupuestos, independientes pero relacionados entre sí, que dificultan el acceso a la justicia: desde el propio reconocimiento del derecho a vivir una vida libre de violencia por mujeres

agredidas y por las instituciones que las atienden, pasando por la percepción que tengan las mujeres de que pueden y deben exigir una respuesta jurídica para superar situaciones de violencia, hasta llegar a un sistema de justicia en condiciones para hacer efectivo ese derecho.

Desde esta visión compleja, el Programa trabajó tanto con las organizaciones de mujeres como con las instituciones públicas para efectivizar este derecho. Con ambos actores se identifican avances que deben valorarse especialmente porque, aunque aún modestos, se dan en un ámbito que fue calificado por una de las entrevistadas como “un sistema en *fallo sintético* para garantizar los derechos de las mujeres” y donde en todos los foros de entrevistas se reconoció el sistema de justicia como una de las mayores debilidades en las rutas de atención conformadas en los municipios.<sup>66</sup>

- *Organizaciones de Mujeres.* Los procesos de trabajo entablados para promover el conocimiento del marco jurídico promotor de los derechos de las mujeres en el país, principalmente de la Ley 1257/08 de su derecho a una vida libre de violencia, está revirtiendo en una mejora en la propia concientización de las mujeres como sujetas de derechos.<sup>67</sup> A nivel colectivo y en los territorios, destaca la conformación (o reactivación) de espacios establea de trabajo conjunto con la institucionalidad<sup>68</sup> para el acompañamiento de la aplicación de la Ley 1257/08. Estos espacios fungen también como instancias de seguimiento y control social de las actuaciones del Estado en el ámbito departamental/municipal ante hechos de VBG teniendo como referente a la legislación y política pública.

A nivel nacional, junto al *III Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008*,<sup>69</sup> destaca ampliamente el **debate de control político sobre la Ley 1257 en el Congreso** no por los resultados en sí, sino por haber logrado una comparecencia de los diferentes ministerios responsables de la implementación de la Ley (Ministerios de Educación, Justicia, Comunicación, Trabajo y Salud) para informar a la ciudadanía sobre qué está haciendo el Estado para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Las mujeres consultadas sobre este proceso esperaban que el debate pudiera conducir a progreso legislativo que garantizará el correcto funcionamiento de la hoja de ruta de asistencia detallada en la Ley 1257. Este objetivo queda pendiente para la Fase II.

- Con *instituciones públicas*, el Programa tuvo como coparte al Ministerio de Justicia (MJ).<sup>70</sup> En este Ministerio se ha desarrollado un trabajo en varios frentes: i) feminicidio, con apoyo al sistema de justicia en la mejora de la aplicación Ley 1761/2015, incluyendo un diplomado virtual a servidoras y servidores públicos donde se incluyó funcionarios/as de los municipios priorizados; ii) política criminal, orientando metodológicamente al MJ para incorporar la perspectiva de género en su contenido y práctica judicial; iii) Comisarías de Familia, desarrollando un sistema nacional de información para el registro y seguimiento de casos. Los resultado han sido desiguales: mientras resistencias institucionales dificultaron la inclusión un enfoque de género en la política criminal, el diagnóstico sobre la aplicación de la Ley de Feminicidio y el componente de capacitación

---

<sup>66</sup> Factores que identifican las entrevistadas como debilidades en el acceso a la justicia fueron la (i) la percepción de la VBG como un delito mejor (ii) las debilidades de las Comisarías de la Mujer; (iii) la influencia de estereotipos y prejuicios socioculturales en el personal del sistema de judicial (iv) exigir a las mujeres que demuestre el daño físico y el desconocimiento de la violencia psicológica o patrimonial, (v) la utilización del mecanismo de la mediación “por el bien de la familia” (vi) falta de acompañamiento durante el proceso de denuncia y posterior, (vii) continua la revictimización de las mujeres a lo largo de todo el proceso judicial, etc.

<sup>67</sup> Véase historia de vida “Mi nombre es Nelly, tengo derechos y no me pueden pegar más”

<sup>68</sup> Véase Cuadros 2 y 3.

<sup>69</sup> Por la Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias Colectivo de mujeres independientes y organizaciones sociales de mujeres que tiene como principal objetivo promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Ejercen acciones de exigibilidad política y seguimiento a las actuaciones gubernamentales, judiciales, legislativas, y de control, relacionadas con la aplicación de la Ley 1257 de no violencia contra las mujeres. Documento accesible en [http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/final\\_Vivencias.pdf](http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/final_Vivencias.pdf)

<sup>70</sup> En el curso de la evaluación no pude entrevistarse a representantes del Ministerio de Justicia ni a la coparte que apoyo este proceso con el apoyo del Programa.

ofertado a servidores/as públicos del Ministerio fueron altamente valorado en el cumplimiento de sus objetivos.<sup>71</sup>

Asimismo, en el marco de trabajo con la MGCI, y en contexto de implementar medidas que respalde la construcción de una paz estable y sostenible en el país y en cumplimiento de las RCSNU 1325, 1880 y 1888, se impulsa con fuerza el posicionamiento en agenda de la necesidad de tomar medidas que aseguren justicia y reparaciones para las mujeres afectadas por la violencia durante el conflicto armado y colocar el derecho de acceso a la justicia en primera línea en las negociaciones del proceso de paz, y en las políticas y estrategias posteriores al conflicto.

Sin embargo, el proyecto de trabajo más novedoso del Programa en esta línea y que presenta avances es el realizado en alianza con el *Consejo Indígena Regional de Cauca (CRIC)*<sup>72</sup>. En este proyecto se fortaleció a las autoridades tradicionales indígenas en su función de prevenir la violencia contra las mujeres y de impartir justicia tradicional. La contundencia de los datos del diagnóstico sobre la prevalencia de la violencia en las nueve zonas indígenas del Cauca -casi la mitad de los casos citados en el diagnóstico no se denunciaron a las autoridades- propició una línea de trabajo de acceso a la justicia que continúa en la Fase II.

**Hallazgo 12. El Programa generó información y conocimientos nuevos y sin precedentes sobre la violencia de género en los municipios priorizados, utilizando los datos recabados como base para el diseño del modelo de intervención en el territorio.**

El Programa fundamentó sus acciones en evidencias y datos recabados previos a comenzar el grueso de su implementación en los territorios. Se levantó información nunca antes recaba en los municipios para construir una sólida línea de base informada por tres estudios<sup>73</sup> que constituyeran el referente para la medición de los avances del Programa a nivel de impacto sobre la mejora de los servicios municipales para la atención integral de mujeres supervivientes de VBG y la reducción de la tolerancia social a la VCM.

Las evidencias levantadas fueron ampliamente utilizadas para orientar la estrategia de fortalecimiento de la respuesta institucional en la atención y prevención de la VBG en cada uno de los municipios de acuerdo a la Ley 1254. Para este propósito se sumaron los hallazgos y conclusiones del *Diagnóstico institucional de la prestación de asistencia a las mujeres víctimas de violencia de género*, identificando brechas clave en la provisión de servicios. También en el contexto particular de cada municipio, las líneas de trabajo en las campañas y procesos de movilización social para disminuir el nivel de tolerancia social hacia la VCM<sup>74</sup> estuvieron apoyadas por la información recabada para la comprensión de las variables que influyen en la normalización de la VCM en cada uno de los territorios seleccionados.

Adicionalmente, la estrategia de gestión de conocimiento en el componente de violencias produjo otros diagnósticos de relevancia a nivel nacional por haber generado insumos novedosos y de valor con utilidad para hacer más efectiva la política pública en la erradicación de la VBG, y por ser claves en el posterior desarrollo del Programa.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Un total 58 servidoras y servidores públicos de los 91 inscritos inicialmente recibieron la certificación del Diplomado virtual.

<sup>72</sup> Véase Historia de Vida Institucional sobre el diagnóstico "Cuando los datos lo cambian todo"

<sup>73</sup> Estos estudios son: para el RSI.1.1. del componente de fortalecimiento institucional: (i) Encuesta de satisfacción para usuarias de los servicios de atención integral de VBG; para RSI1.2. Encuesta sobre la tolerancia social de la violencia contra las mujeres, y Estudio de referencia sobre la percepción de la participación política de las mujeres (válido también para el RSI1.3.)

<sup>74</sup> Para el RSI.1.1. del componente de fortalecimiento institucional: (i) diagnóstico de las capacidades institucionales para prevención y atención VBG; y (ii) encuesta satisfacción usuarias de servicios ofertados. Para el para RSI1.2. encuesta de tolerancia social hacia la VCM en los municipios focalizados del Programa para mejor comprensión de las variables que influyen en la normalización de la VCM en los territorios seleccionados.

<sup>75</sup> Sumado a las investigaciones que se mencionan en este hallazgo, el Programa también apoyo a la Comisión Presidencial para la Igualdad de Género y el Ministerio del Medio Ambiente para definir áreas de acción en respuesta a la Resolución del Tribunal Constitucional No. 099, que obliga al gobierno colombiano a realizar un diagnóstico sobre las formas de

- Realizada en alianza con el *Consejo Indígena Regional del Cauca (CRIC)*, el Programa apoyó la realización de un Diagnóstico<sup>76</sup> sobre la prevalencia de la violencia contra la mujer en las nueve zonas indígenas del Cauca. Esta información sin precedente reveló la alta prevalencia de VBG en las comunidades y funge como línea de base sobre la prevalencia de la VBG en las comunidades indígenas, un insumo fundamental para abordar esta problemática en el Cauca. Sus resultados fortalecieron el compromiso de las autoridades tradicionales indígenas en su función de prevenir la violencia contra las mujeres y de impartir justicia tradicional<sup>77</sup>.
- Desde la experiencia de quienes aplican la Ley 1761/2015 que creó el tipo penal de feminicidio, con la Escuela Estudios de Género<sup>78</sup> se investigó aquellos obstáculos y potencialidades en la administración de justicia en Colombia y cuanto acontece con los delitos de violencia contra las mujeres, en particular el feminicidio.
- Con SISMA Mujeres, y aportando al diagnóstico de la violencia política contra las mujeres en Colombia, se avanzó en la comprensión de los nexos entre participación política y violencia contra las mujeres buscando generar insumos para la reflexión y abordaje de estas problemática.<sup>79</sup>
- Con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Universidad de Emory<sup>80</sup> como socios, está en realización una evaluación de impacto para levantar evidencias sobre los vínculos entre el empoderamiento económico con la violencia de género. Sus datos, aún no socializados ni difundidos, proporcionarán evidencias que serán utilizadas por las instituciones gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y otros actores en el diseño de intervenciones y políticas informadas

Por último, es necesario destacar que la estrategia de gestión del conocimiento y comunicación han tenido un fuerte *componente divulgativo* desarrollando numerosos productos comunicacionales que han ido acompañando la propia lógica del Programa en su propósito de ir cerrando la brecha de implementación en la normativa: i) la socialización del conocimiento generado en el marco de sus actuaciones e investigaciones; ii) materiales divulgativos sobre el marco promotor de los derechos de las mujeres en la legislación nacional o en la política pública a nivel departamental/municipal; iii) herramientas para el fortalecimiento de capacidades en instituciones públicas y capacidad incidencias para las organizaciones.

Entre todos los productos destacan el llamado *Violentómetro*, las *Rutas de Atención Integral a las Sobrevivientes de Violencias* contextualizadas a cada uno de los municipios priorizados<sup>81</sup> y las infografías divulgando los compromisos adquiridos con las mujeres en los PDL, la primera vez que este tipo de información se divulgaba en una publicación didáctica. Si bien la consulta no es estadísticamente representativa, todas las personas consultadas sobre los materiales divulgados en el marco del Programa (7) valoran altamente la pertinencia, calidad y utilidad de los materiales difundidos para la socialización de contenidos referidos a la prevención y atención de VBG.<sup>82</sup>

### **Buena Práctica. Violentómetro**

---

violencia cometida contra las mujeres que trabajan en la industria minera y para implementar una estrategia de respuesta a este problema

<sup>76</sup> ONU MUJERES/CRIC (2016) Acción comunitaria para superar las violencias contra las mujeres indígenas del Cauca. Situación actual de las violencias contra la mujer y la familia en el Cauca.

<sup>77</sup> Véase Historia de Vida Institucional sobre el diagnóstico "Cuando los datos lo cambian todo"

<sup>78</sup> Escuela Estudios de Género –Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia

<sup>79</sup> ONU MUJERES/SISMA Mujer (2016) "Caracterización de la participación de las mujeres en elecciones territoriales de 2011 y 2015 y su relación con la Violencia Basada en Género – VBG" accesible en [http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/02/proceso-de-caracterizacio%C3%ACn\\_final\\_15-de-dic.pdf](http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/02/proceso-de-caracterizacio%C3%ACn_final_15-de-dic.pdf)

<sup>80</sup> Véase hallazgo 20

<sup>81</sup> El documento (también llamado, las cartillas) fueron producto del proceso de trabajo enmarcado en el acuerdo de cooperación PCA con la Fundación Alianza por la Solidaridad. La cartilla contiene el flujograma de la ruta por departamentos, definiciones básicas de violencias, derechos de las sobrevivientes de violencias, hoja de ruta para la atención y recomendaciones generales y específicas para cada municipio.

<sup>82</sup> Véase limitaciones de la evaluación en referencia a la imposibilidad de lanzamiento del cuestionario dirigido a las personas beneficiarias del Programa

Una de las herramientas clave del Programa orientada a la prevención y detección del nivel o las escalas de violencia es el Violentómetro, un material gráfico y didáctico en forma de regla, que permite visualizar las diferentes manifestaciones de violencia contra las mujeres se encuentran muchas veces oculta, se confunde o desconoce en la vida cotidiana de mujeres y hombres. Se trata de una herramienta de sensibilización muy utilizada y valorada que permite estar alerta para detectar este tipo de prácticas que ocurren en las relaciones interpersonales, especialmente en las relaciones de pareja o expareja. El Violentómetro se ha identificado como una herramienta muy útil para su utilización en el ámbito escolar, familiar y laboral, capaz de dar a conocer la violencia desde sus primeras apariciones para impedir la escalada de violencia. El "Violentómetro" fue adoptado para crear conciencia sobre la violencia contra las mujeres y prevenir el feminicidio. La recepción de esta herramienta ha sido muy positiva y el Asesor Presidencial para la Equidad de la Mujer promovió ampliamente su uso.

## B. Comunicación para la Transformación Social

**Hallazgo 13. El Programa está logrando progresivamente un notorio avance en el acercamiento a actores no tradicionales y en su involucración en la agenda de la igualdad de género y la superación de la VBG.**

*Teníamos una consigna, hablar de género sin hablar él (...) son muchos los circuitos conservadores y los espacios donde está impregnando la "ideología de género" (...) Nos obliga a ser creativos para seguir trabajando por la igualdad de género*  
- Staff ONU MUJERES

*Indudablemente ayudó el entender cuáles eran sus intereses para adaptar nuestro trabajo y hacerles también entender su cuota de responsabilidad en esto de la igualdad. Comunicarse y hacerse entender es de doble vía*  
- Integrante organización aliada del Programa

Atendiendo a los datos recabados, se identifican claros aportes del Programa en la promoción de un mayor acercamiento y afinidad a propuestas de transformación cultural y al rechazo de la VCM en actores cuyas apuestas misionales no están tradicionalmente asociadas con cuestiones de género (actores no tradicionales).

- **Jóvenes.** Funcionaron los procesos de sensibilización y capacitación con grupos de jóvenes en Meca y Cauca para crear conciencia de género trabajando en torno a relaciones de causalidad entre el modelo de masculinidad hegemónica en sus comunidades y el desafío que supone para la superación de la VCM y avanzar hacia la igualdad de género.<sup>83</sup> Tras estos procesos, organizaciones de jóvenes en los territorios (Piendamó, Tunia, Timbío, Santa Helena, Popayán, Villavicencio y Acacias) se vincularon a acciones de movilización social en sus municipios promovidos en el marco del Programa y están actualmente emprendiendo acciones propias para promover y posicionar el tema de masculinidades corresponsables no violentas en los territorios. Destaca el proceso llevado a cabo en Timbío y el decreto pedagógico contra el acoso callejero.

La llegada a los jóvenes también se evidenció bajo un formato distinto -la plataforma el *Festival Héroes FEST*<sup>84</sup>- y el lenguaje de la innovación y el emprendimiento. Con alta participación de varones, se recabaron un total de 500 ideas innovadoras<sup>85</sup> y realistas para poner fin a la VCM y hacer de Colombia un país más seguro para las mujeres.

<sup>83</sup> El trabajo de fortalecimiento de organizaciones fue desarrollado principalmente por la coparte MercyCorps en el marco de la estrategia de trabajo denominada #Amimecorresonde. En Meta se trabajó con organizaciones: Verso Vivo, ACEMED, Eco de Voces, Mesa de Jóvenes y organización #YoPuedo. En Cauca, las organizaciones: Mujeres TIC, Fundación Biovita, Fundación Yuluka, Asociación AMEC, Red Renacer. Con la producción de material el alcance se amplía a otros escenarios para su socialización con otras instituciones, Villavicencio-Meta- con el Equipo ETRI y en Piendamó, Tunia y Santa Helena – Cauca- con Inst. Educativas

<sup>84</sup> "Héroes FEST" es el mayor festival de promoción de la innovación de América Latina que reúne a más de 6.000 personas interesadas en la innovación y el emprendimiento.

<sup>85</sup> Se seleccionaron tres iniciativas para ser divulgadas entre el sector privado y la sociedad civil en 2017 para que ayuden a las mujeres a superar la violencia de género. Las iniciativas ganadoras fueron una experiencia de movilización social en

## Involucramiento de varones



CRIC



Heroes Fest



Timbío

- *Indígenas.* También entre jóvenes indígenas, la articulación entre tres socios estratégicos del Programa (CRIC, Mercy Corps y MAVI) logró un acercamiento de las comunidades indígenas al abordaje de las masculinidades. Se planteó el reto metodológico de adoptar el contenido a la cosmovisión indígena tanto en el lenguaje como en el tratamiento de la temática. Si bien el trabajo realizado es incipiente, se consiguió que por primera vez se hablara de masculinidades a la interna del CRIC, permitió identificar aspectos poblacionales y socioculturales a tener en cuenta en el desarrollo de las herramientas de fortalecimiento del CRIC en este terreno y se demandó la continuidad de este proceso en la Fase II del Programa.<sup>86</sup>
- *Publicistas.* “La igualdad de género es un buen negocio” y “la responsabilidad de la publicidad ante la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad” son parte del mensaje inoculado en los espacios de trabajo con el sector publicitario.<sup>87</sup> En el marco del Programa se está produciendo un progresivo acercamiento a semilleros, publicistas y comunicadores(as) en formación para posicionar la responsabilidad social del gremio<sup>88</sup> en el fomento de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado y en nuevas narrativas para desnaturalizar patrones que perpetúan VBG y la desigualdad de género. El éxito de esta línea de trabajo queda constatado con el posicionamiento regional, en apenas dos años, del *Ranking Anual de Publicidad y los premios de “De Igual a Igual”*<sup>89</sup> otorgados en el marco del *Congreso Internacional Cartagena Inspira* (incrementos de las postulaciones de 20 a 120 en solo un año) y que apunta seriamente hacia su constitución como **una Marca del Programa y ONU MUJERES.**
- *Políticos.* Recordando las responsabilidades de los partidos en la promoción de la participación política de las mujeres y destacando el rol positivo que pueden jugar en este propósito, el acercamiento a la estructura política (partidos políticos y administraciones) se está dando progresivamente. Los productos de conocimiento generados por el Programa -Índice de Igualdad de Género en los Partidos Políticos a nivel nacional y en los departamentos de Meta y Cauca, realizado por primera vez en el contexto de los partidos políticos locales- y el proceso de trabajo con los partidos en torno a “Cuentas Claras” están permitiendo, según fuentes consultadas, una reflexión “sin precedentes” para crear conciencia sobre el rol y la responsabilidad de los partidos políticos en la promoción del perfil político de las mujeres y de su candidatura a cargos electos.
- *Universidades.* El vínculo del Programa con las instituciones universitarias como un actor estratégico para la generación y difusión de conocimiento es constante, sin embargo, está aún localizado su acercamiento como un escenario institucional donde acontece VCM. El acompañamiento del Programa a la *Mesa del Decano Departamental* (MERUM) conformada por

bicicleta para mujeres, un videojuego sobre redes familiares y una plataforma para brindar apoyo y enlaces a mujeres víctimas de violencia

<sup>86</sup> Junto al Programa de la Mujer del CRIC se llevaron a cabo las Jornadas “Relaciones Armónicas entre Hombres y Mujeres”. El Programa de Jóvenes del CRIC manifestó su interés de llevar la propuesta de re-evolución global relaciones sin violencia a ser impartido en las 10 zonas indígenas del CRIC en el Cauca

<sup>87</sup> El Programa desarrolló una herramienta para analizar el contenido de la publicidad e identificar qué publicidades contribuyen a la promoción de la corresponsabilidad en el trabajo doméstico

<sup>88</sup> *Comisión Nacional de Autorregulación Publicitaria- CONARP*

<sup>89</sup> Véase anexo J con información sobre la campaña..

nuevas universidades de Villavicencio o el trabajo en el marco de *Cátedra de la UNESCO en Mujeres, Paz y Post-Conflicto* con otras cinco universidades, son espacios bajo observación para la transformación cultural y superar la VBG.

#### **Buena Práctica. Premio “De Igual a Igual” camino de convertirse en una marca del Programa**

Aplicando una herramienta de análisis de contenido a las pautas publicitarias que mejoró en este segundo año, se desarrolló en 2016 el *Ranking de Publicidad no Sexista* que sirve de base a los Premios “De Igual a Igual” que premian trabajos de agencias de publicidad que promueven transformación de estereotipos de género. El Premio se otorga cada año en el marco del *Congreso Latinoamericano Cartagena Inspira*. Este acercamiento novedoso a los medios de comunicación especializados en el gremio de la publicidad está consiguiendo su paulatina adhesión y reconocimiento de su responsabilidad ante la transformación cultural a través de una visibilidad positiva de las agencias de publicidad y de su identificación como actores claves del cambio cultural. Bajo esta iniciativa se premia las campañas que impulsan narrativas publicitarias y de mercado que promueve nuevos modelos de masculinidad más corresponsable y roles no tradicionales desempañados por mujeres y hombres en la sociedad. Esta iniciativa acoge las campañas publicitarias de toda América Latina que quieran sumarse a este cambio: en solo un año el número de aumentó de 20 a 120 campañas publicitarias auto-postuladas para el Premio<sup>90</sup>. La relevancia de esta iniciativa ha captado la atención revista especializada<sup>91</sup>. y en 2017 destacadas personalidades del sector de la publicidad y el marketing se sumaron a la promoción de la igualdad de género a través de la Campaña #HeforShe<sup>92</sup>.

**Hallazgo 14. El área de movilización social en los municipios tuvo un buen desempeño gracias a los acompañamientos específicos, diferenciados y contextualizados que el Programa llevó a cabo en el territorio. Las organizaciones destinatarias de estas acciones sienten valiosos los procesos de movilización y solicitan procesos de acompañamientos largos y continuos para aprovechar en mayor medida las herramientas y conocimientos transferidos.**

*Tuvimos que “traducir” el término de nuevas masculinidades porque se identificaba con la homosexualidad (...) Masculinidades no hegemónicas y corresponsable funcionó mucho mejor.*

- Integrante organización aliada del Programa

*Si no tenemos en cuenta a los hombres, a los niños. Si no educamos a nuestros maridos e hijos para que no nos violenten a las mujeres ¿de qué sirve que yo sepa cuáles son mis derechos?*

- Integrante organización de mujeres en Cauca

Las alianzas estratégicas entre organizaciones sociales con experticias específicas que lograron articularse<sup>93</sup> han sido de gran valor para la movilización social en los territorios con el fin de (i) impactar en los imaginarios que naturalizan o justifican la VBG y (ii) promover masculinidades no hegemónicas como estrategia clave en el proceso de transformación cultural. Ambas aproximaciones dejan avances significativos dentro de la estrategia de movilización social en los territorios.

#### *Masculinidades.*

En Colombia, persiste el modelo de masculinidades que promueve el dominio sobre las mujeres y los datos de la *Encuesta sobre Tolerancia Social a la VBG* mostró como este modelo genera VCM.<sup>94</sup> El Programa desarrolló una línea de trabajo para contribuir a remodelar la masculinidad hacia formas

<sup>90</sup> Se entregarán 3 Premios “De Igual a Igual” del Jurado y un premio del votado por el público. La selección se realiza en base a la Originalidad (ideas creativas que muestran de forma novedosa roles de mujeres y hombres más allá de los estereotipos tradicionales) Estrategia (que el spot o campaña haya sido concebido para generar discusión o viralidad en las redes u otros canales transmitiendo mensajes de igualdad de género, multiplicando así sus impactos) y Empatía (Intención del spot o campaña de generar cercanía con el espectador/a presentando nuevos modelos del ser hombre o mujer libres de estereotipos y que promuevan la igualdad de género)

<sup>91</sup> Véase <http://www.revistapym.com.co/la-igualdad-en-la-publicidad-si-es-un-buen-negocio>

<sup>92</sup> Véase <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/09/ceos-heforshe-cartagena-inspira>

<sup>93</sup> Es el caso de la organización Mercy Corps, en masculinidades no hegemónicas, y MAVI, organización especialista en metodologías lúdico-artísticas con enfoque IEC)

<sup>94</sup> La Encuesta mostraba como, por ejemplo, el 28.8% de los encuestados estuvo de acuerdo con la afirmación de que una mujer “debe obedecer a su cónyuge, aunque no esté de acuerdo con él” y el 18.7% en que “los hombres verdaderos son capaces de controlar a sus mujeres”.

más corresponsables y no violentas. En las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, se observan indicios prometedores sobre los que apoyarse en la Fase II.

A nivel discursivo, las mujeres consultadas -independientemente del municipio y perfil- identifican la necesidad de trabajar con los hombres y en la **construcción de masculinidades corresponsables y no violentas como uno de los elementos fundamentales para la prevención y la superación de la VBG en los próximos años**. En el caso de los hombres, la adopción del término “masculinidades corresponsables y no violentas” en lugar de “nuevas masculinidades” y su traducción práctica para los destinatarios (ser un “hombres de verdad” es respetar a las mujeres como iguales) contribuyó a una mayor apertura a la temática e involucración a trabajar masculinidades desde esta perspectiva.

En coherencia con el discurso, se identifican acciones concretas puestas en marcha por los destinatarios del Programa, donde se incluye (i) el trabajo activo en movilización social en grupos de jóvenes<sup>95</sup> y (ii) la generación de espacios de articulación entre organizaciones sociales e instancias públicas.<sup>96</sup> Destaca en este componente la contribución del Programa a la **Mesa Nacional de Masculinidades por la Igualdad de Género** por su futura proyección y su capacidad de articular el ámbito territorial y nacional, un espacio donde se han involucrado a dos organizaciones de cada uno de los departamentos.<sup>97</sup>

Esta vinculación entre la apropiación del discurso y la practica podría estar relacionada con el reconocimiento de las personas entrevistadas de la labor del Programa en aportarles elementos conceptuales básicos y elementos metodológicos (instalación de capacidades) para reflexionar y trabajar en torno a los modelos nocivos de masculinidad que asigna el patriarcado a los hombres y que identifican como una de las principales causas de la perpetuación y omnipresencia de las violencias, también hacia las mujeres.

#### **Buena Práctica. Mesa Nacional de Masculinidades en Colombia**

En el marco del Encuentro Nacional de Masculinidades (2016) apoyado por el Programa se conformó la Mesa Nacional de Masculinidades<sup>98</sup> (MNM) conformada por diferentes colectivos de hombres en el país<sup>99</sup> La MNM es un mecanismo para posicionar el tema de las masculinidades y de problematizar el patriarcado, la eliminación de la violencia contra las mujeres; el cuestionamiento del proceso de ser y hacerse hombre, y la deconstrucción del modelo hegemónico de masculinidad en cada varón. Su trabajo se organiza a través de tres comités de funcionamiento (académico, comunicaciones y pedagógico) y su primera agenda de trabajo colectivo. En el marco del Programa se logró vincular a organizaciones territoriales con quienes se venía trabajando en Cauca y Meta con el impulso y el trabajo en los espacios nacionales que impulsa el movimiento de masculinidades del país, garantizando la construcción de agendas de trabajo conjuntas que pueden favorecer la sostenibilidad del proceso iniciado en ambos departamentos.

<sup>95</sup> En esta línea es innovador la acción que realizan los/as “jóvenes alfabetizadores/as” a través del servicio social obligatorio orientado a la alfabetización en Género y prevención de las violencias de género.

<sup>96</sup> En Meta, se dio articulación de dos organizaciones del proceso (ECO DE VOCE y ACEMED) con instituciones de gobierno (Secretaría de Salud de Villavicencio y el Equipo Técnico Regional Interinstitucional). En Cauca, dos organizaciones, YULUKA y AMEC; se articularon en el municipio de Corinto con la Alcaldía. Igualmente, la Fundación Biovita se articuló con Instituciones educativas en el municipio de Piendamó y los corregimientos de Tunia y Santa Helena. En este espacio se llegaron a acuerdos para desarrollar jornadas de sensibilización mediante talleres a los estudiantes de grado 10° y 11°, y equipos estudiantiles responsables de emisoras escolares

<sup>97</sup> Meta: Eco de Voces y Asociación Científica de Estudiantes de Medicina de la Universidad Cooperativa de Colombia sede Villavicencio (AMEC). Cauca: YULUKA, y Biovita

<sup>98</sup> Véase <http://mesamasculinidadescol.blogspot.com.es/2017/01/nace-mesa-nacional-de-masculinidades.html>

<sup>99</sup> grupos de hombres y masculinidades del país, Hombres en Marcha - Pasto, Corporación Combos -Medellín, Casitas Bíblicas -Bogotá, Corporación Ágora -Bogotá, Apoyar -Arauca, Corporación Antígona -Medellín, Eco De Voces -Villavicencio Meta, Mesa de Jóvenes -Meta, Fundación Yuluka -Cauca, Asociación AMEC -Cauca, Fundación Biovita Piendamó -Cauca, Colectivo Amañadero de Manes – Medellín y la Facultad de ciencias jurídicas y familia Universidad de Caldas;

## Cambio de Imaginarios

El cambio de imaginarios para la prevención de la violencia fue abordado –de manera sistemática, principalmente por MAVI- sirviéndose de la *Estrategia de Informar, Educar, Comunicar* (IEC)<sup>100</sup> y utilizando una metodología lúdico-artística que, adecuadamente combinada, ha demostrado su capacidad para desencadenar procesos de análisis y reflexión sobre los imaginarios sociales que contribuyen a la VBG contextualizados a la realidad de cada uno de los municipio. De una manera específica y localizada, la metodología propuesta y desarrollada en los 10 municipios priorizados del Programa, permitió (i) identificar, reflexionar y deconstruir colectivamente imaginarios culturales presentes en cada municipios que perpetúan la VCM; (ii) abordar y proponer estrategias para transformar creencias e imaginarios que justifican las violencias contra las mujeres y las niñas, contribuyendo en escala comunitaria a la prevención de la VBG; y (iii) la creación de capacidades en organizaciones sociales y educativas para promover estrategias novedosas dentro del enfoque IEC.

Como ejemplo, el Cuadro 4 muestra algunos de los imaginarios seleccionados en los municipios para vehicular las campañas de movilización social arropadas con un amplio repertorio de piezas comunicativas y acciones de movilización. Cabe destacar la relación entre los imaginarios trabajados en cada municipio y los resultados obtenidos durante el levantamiento de la línea de base sobre tolerancia social a la VBG en cada uno de ellos: en la identificación de imaginarios se partía de los discursos recogidos que perpetúan la VCM en estas localidades.

**Cuadro 4. Campañas de movilización social en Municipios Priorizados**

Municipio	Imaginario/Situación trabajada	Campaña de movilización
<b>Granada</b>	Imaginario “ <b>Tenía que ser mujer</b> ” para denotar que las mujeres hacen las cosas mal. Se trabajó en torno a los estereotipos y los roles tradicionalmente asignado a las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campaña “<b>En Granada Meta, hombres y mujeres compartiendo en igualdad en la casa, en la calle, en el colegio</b>”, Se movilizó la población en torno a mensajes que argumentaban que hombres y mujeres cuentan las capacidades necesarias para asumir los mismos roles y tareas con independencia de su sexo.</li> </ul>
<b>Villavicencio</b>	Situación “ <b>Las niñas inician su vida sexual a edad muy temprana</b> ” trasladando el imaginario en torno al inicio temprano de las relaciones sexuales de las niñas como decisión propia Se trabajó que la iniciación de una sexualidad temprana en muchos casos está precedida de presiones, faltas de modelos alternativos de proyecto de vida, formas de control y abuso hacia ellas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campaña “<b>Si controla tu cuerpo, tus amistades y pisotea tu dignidad, en una relación tóxica estás</b>” Se movilizaron los grupos para visibilizar que existen diferentes signos o las formas de violencias contra las niñas y las jóvenes que pueden presentarse en las diferentes formas de relación, y que, entre otras consecuencias, puede forzar las relaciones sexuales tempranas.</li> </ul>
<b>Acacias</b>	Imaginarios “ <b>Que hacía a esa hora en la calle</b> ”, “ <b>Eso le pasa por mostrona</b> ”, “ <b>sino quieres que te violen vístete bien</b> ” como elementos que justifican el acoso, abuso y la violencia sexual contra las niñas, jóvenes y mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campaña “<b>Mi forma de vestir no te da derecho a irrespetarme ni a abusar de mi</b>” Movilización amplia y diversa de actores locales para expresar con firmeza que nada justifica las violencias contra las mujeres, las jóvenes y las niñas.</li> </ul>

<sup>100</sup> La estrategia IEC parte de identificar los problemas individuales y colectivos con la comunidad, propiciar elementos para el análisis de la situación y apoyar la búsqueda de posibles alternativas de solución en los municipios propiciando generar lazos de cooperación horizontal y un intercambio de experiencias entre los participantes y las organizaciones (INFORMAR) Posteriormente se aborda un proceso estructurante de cambios y reflexiones nuevas a partir de capacitaciones dinámicas que permite transformar viejas formas de ver, ser, reaccionar y comportarse frente a la VBG y habilidades para intervenirlos y modificar las condiciones desfavorables frente a la situación (EDUCAR) Po último, a través de una COMUNICACIÓN dialógica con énfasis en los procesos se comparte la información preocupada por desencadenar procesos de análisis y reflexión, motivar la participación y el desarrollo de una conciencia crítica, pensando en el mensaje para buscar que los individuos se transformen a si mismos y la realidad donde actúan.

<p><b>Timbío</b></p>	<p>Situaciones que impiden la vida libre de violencias de las mujeres en el municipio: (i) <b>Noviazgos tóxicos</b>, tormentosos, controladores e intensos entre adolescentes. (ii) La <b>inocuidad de la práctica del “piropo” hacia las mujeres</b> (silbidos, piropos, palabras soeces, tocamientos)</p> <p>Detrás de estas prácticas se identifican tres tipos de imaginarios: (i) a las mujeres les gusta que se las piropée. (ii) se trata de una charla inofensiva entre hombres, y; (iii) es una práctica normal y universal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campaña <b>El noviazgo es una escuela para la vida, Tómate tu tiempo,</b> retomó el acontecimiento pedagógico diseñado por el grupo de Villavicencio, realizando talleres de sensibilización y creación de mensajes alusivos a otros tipos de noviazgo posibles.</li> <li>▪ Campaña <b>“Decreto Pedagógico contra el Acoso Callejero”</b> que posicionó el tema ante la Alcaldía para prohibir el acoso en las calles y lugares públicos y semipúblicos de Timbío (tiendas, instituciones, empresas de transporte, mercados) de Timbío.</li> </ul>
<p><b>Piendamó</b></p>	<p>Imaginario <b>“La crianza es responsabilidad de las mujeres”</b>. De allí se desprenden dos situaciones de violencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La <b>paternidad irresponsable de jóvenes</b>, y hombres en general, que embarazan y no asumen responsabilidad alguna ante la complicidad de la sociedad que culpa a las mujeres ante un embarazo</li> <li>▪ La <b>paternidad de control</b>: Padres que culpan a las mujeres de todo lo que falla en la crianza de los hijos e hijas y castigan física, psicológica y económicamente a sus parejas y exparejas, escuchados en esos argumentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campaña <b>Hombres distintos, criando en equipo</b>. Se trabajó la paternidad responsable y la crianza compartida entre madres y padres. Se realizó la “Marcha de la Sombrillas” y una coreografía en la que se pasa bebés para ser cargados por hombres durante el baile.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes consultadas

El alcance de las colaboraciones y asociaciones fue diverso, pero se lograron jornadas de movilización social directa en los 10 municipios priorizados con buen nivel de participación numérico<sup>101</sup> y cualitativo<sup>102</sup> con debates, mensajes y piezas comunicativas<sup>103</sup> que lograron movilizaciones en cada contexto y buen posicionamiento del tema de VBG en cada municipio. Es relevante señalar el valor de la incidencia en las instituciones educativas para la comprensión y réplica de la metodología con el fin de contra argumentar imaginarios que justifican las VCM en el contexto de su comunidad educativa, un *colectivo cautivo* con un potencial de alcance superior a las 300 personas.

Como área de mejora se ha identificado un cierto sentimiento de “orfandad” que deja la experiencia de la movilización social en algunos actores –principalmente en la comunidad educativa– que no contaban con experiencia de trabajo ni formación previa en temáticas de género o aplicación de la PG. Éstas manifiestan su motivación para seguir trabajando en movilización y deconstrucción de imaginarios, pero también la complejidad que les supone hacerlo en solitario y solicitan acompañamientos más largos y continuados para no dejar procesos inconclusos que están demostrando tener un considerable alcance. De hecho, se identifica discontinuidad de acciones en organizaciones sin capacidad previa instalada (p. ej. centros educativos) donde los materiales o no se utilizan o son adaptados a propósitos dispares sin aparente relación con el objetivo para el cual fueron formulados.

<sup>101</sup> Se estima que 1,446 personas participaron directamente en las cinco movilizaciones: Villavicencio (7 de octubre), Cumaral (8 de octubre), Timbío (10 de noviembre), Piendamó y Patía (25 de noviembre).

<sup>102</sup> Se involucró en el proyecto a diversos actores y alineando su trabajo para la no dispersión: (i) Comunidad Educativa (Directivos, docentes, padres, madres de estudiantes de las Instituciones Educativas de los municipios priorizados) para llegar a niñas, niños y adolescentes. (ii) Organizaciones sociales, organizaciones de jóvenes que participaron en la implementación del proyecto. (iii) utilizado Periodistas y medios de comunicación masivos y alternativos y generadores/as de opinión pública, y (iv) Hombres y mujeres jóvenes interesados en conformar grupos sensibilizados y ser voceros en torno a la VCM

<sup>103</sup> Se difundieron los videos y canciones compuestos en las movilizaciones y se siguen publicando en la página Facebook Re-evolución Global: relaciones sin Violencia los videos resúmenes de movilizaciones con un número interesante de reproducciones El video de los youtubers de Popayán tiene el récord de 22.600 reproducciones. Algunos videos de movilizaciones tienen alcance de hasta 9.000 personas. Esta actividad contribuye al logro de difusión de los productos comunicativos para la prevención de la VCM y la movilización social. Ver: <https://www.facebook.com/ReevolucionGlobal/>

### **Buena Práctica. Decreto Pedagógico en Timbío “Contra el Acoso Callejero”**

En Timbío tuvo lugar un impacto no previsto por el Programa, la promulgación del decreto 120 “Contra el Acoso callejero” el 25 de noviembre del 2016. Con este decreto pedagógico el Alcalde Municipal del municipio se comprometió a hacer de Timbío el primer Municipio libre de acoso callejero del país, realizando pedagogía con la instalación señales en el municipio considerados por las mujeres los más críticos ante el acoso y realizando diversas acciones comunicativas para este fin. Más allá de la amplia repercusión mediática a nivel nacional e internacional que tuvo el decreto, es relevante su proceso de construcción. En el marco del proceso de movilización impulsado en los municipios dentro del enfoque IEC entorno a los imaginarios que naturalizan la VBG, las jóvenes mujeres y hombres de la Plataforma juvenil y otras organizaciones de mujeres identificaron el acoso callejero como una de las principales situaciones que impiden la vida libre de violencias de las mujeres en el municipio. Detrás de acoso permanente en lugares públicos y semipúblicos (silbidos, piropos, palabras soeces, tocamientos, etc.) las mujeres identificaron tres imaginarios que buscaron deconstruir: i) A las mujeres les gusta. (ii) Es una charla entre hombres y es inofensiva. (iii) Es normal y universal. Para contraargumentar la normalización del acoso callejero se realizó una encuesta a 291 mujeres preguntándoles si habían sido víctimas de acoso y si este hecho las molestaba, ofendía o intimidaba. Ante la respuesta –el 75% habían experimentado acoso callejero y el 85% de ellas se sentían molestas – partió la iniciativa desde las propias mujeres de plantear un decreto pedagógico municipal El decreto es una medida interesante dirigida a intervenir en dinámicas que, por lo rutinarias, se invisibilizan, pero que en efecto constituyen actos de intimidación hacia las mujeres y constituyen obstáculos para mejorar la convivencia ciudadana

### **Buena Práctica. Metodología entre Pares para trabajar con actores no tradicionales**

Articuladas con otras metodologías y en diferentes ámbitos de trabajo, la metodología de pares ha sido ampliamente utilizada en el marco del Programa como parte de su estrategia para el cambio transformador en temáticas de masculinidad corresponsable no violenta y el cuestionamiento de imaginarios que naturalizan la violencia ejercida hacia las mujeres. Se definen los pares como personas iguales en uno o varios aspectos (edad, sexo, intereses, uso del tiempo, aspiraciones, etc.) con los que se procura construir un proceso de sensibilización/concientización desde la identificación entre sí y con base en el intercambio de información y experiencia afines sobre temáticas sensibles (masculinidad y/o VBG) imaginarios culturales) Esta metodología demuestra su valor para ser utilizada con jóvenes o hombres a quienes se considera difícil de llegar a través de métodos convencionales para tratar temas apartados de sus intereses. Asimismo, permite alcanzar la población infantil, adolescente y joven en espacios educativos, sociales, deportivos y comunitarios, y hablar un lenguaje que les sea propio para facilitar la llevada de los mensajes clave para la transformación cultural. Resulta igualmente válido como herramienta pedagógica que puede ser tenida en cuenta para trabajar con otros potenciales agentes de cambio no tradicionales

#### **Hallazgo 15. Las movilizaciones sociales de las organizaciones de mujeres en los espacios públicos suponen elementos de visibilidad que podrían incidir en una mejor autopercepción de las organizaciones y de las propias mujeres como de agentes de cambio social.**

*Los vecinos nos veía a todas juntas en la calle, hablábamos de la violencia a nuestras compañeras, nos querían entrevistar (...) hace pensar lo que se logra cuando si nos unimos, no? (...) yo ahora soy de la escuela [itinerante] y sigo aprendiendo para ayudar a otras mujeres*  
- Representante de Organización de Mujeres, Cauca

*Fue inspirador unírnos y vernos todas juntas en la calle (...) saber que tenemos aliados que podemos trabajar bajo una misma agenda seamos jóvenes, profesores de escuela, vivas en una vereda o trabajos en la municipalidad.*  
Hay mucho que nos une  
- Representante de Organización de Mujeres, Meta

Trabajar en el fortalecimiento del liderazgo de organizaciones de mujeres en los municipios priorizados desde la construcción de un proceso de movilización social desde el enfoque IEC, indica que puede tener un impacto positivo en la **la autopercepción de las organizaciones de mujeres y sus integrantes como agentes de cambio**. Representantes de organizaciones de mujeres en Meta y Cauca resaltaron como las movilizaciones en el espacio público y la cobertura de los medios locales permitió la visibilización de grupos base en los municipios y una mejor conciencia sobre su capacidad

para liderar acciones con convocatoria pública y avances en el posicionamiento de sus demandas.<sup>104</sup> Si bien estas mismas movilizaciones consiguieron también un mejor posicionamiento de las entidades públicas vinculadas al Programa,<sup>105</sup> la mejora en la autopercepción como agentes de cambio se identifica solo en las organizaciones de mujeres consultadas.

En contextos culturales con un fuerte arraigo del machismo, este tipo de movilizaciones parecen actuar como “ejercicios” de recuperación de la palabra y los espacios públicos que suponen ejes de ruptura con la violencia simbólica que ejerce el sistema patriarcal al presuponer el confinamiento de las mujeres en lo doméstico y en el cuidado. Si se confirma en sucesivos eventos, esta línea de trabajo podría ser replicable para trabajar el liderazgo social de las organizaciones en torno al posicionamiento de mensajes o demandas específicas en la agenda social y política en los territorios.

Asimismo, la construcción de este tipo de procesos de movilización social presenta el valor agregado de permitir un mejor conocimiento mutuo de la diversidad de organizaciones de base presentes en cada municipio que pueden ser afines a determinadas demandas que no convoquen únicamente a las mujeres. Este tipo de procesos crea un diálogo más cercano con otros actores sociales, permite optimizar esfuerzos y tiene el potencial de generar alianzas estratégicas entre organizaciones –como en el caso de grupos que trabajan nuevas masculinidades- de gran valor para trabajar conjuntamente temáticas como la prevención de la VBG.

**Hallazgo 16. Las campañas nacionales de sensibilización a la opinión pública requieren de la construcción de alianzas con otros actores para potenciar su alcance. El Programa ha sido estratégico en este sentido optimizando el valor agregado que aportaban estos actores para llegar a una población no vinculada a la VBG.**

En su objetivo de sensibilización de la opinión pública sobre la VBG, el Programa se alió con otras propuestas y campañas de organizaciones de mujeres. La principal alianza dentro de la comunidad artística fue con la Compañía de Teatro Casa E, en el marco del festival “Ni con el pétalo de una rosa” pero existieron otras alianzas importantes como la mantenida con el Fondo Lunaria coordinadora de la campaña “Déjame en paz” o con la Red Nacional de Mujeres de Colombia<sup>106</sup> responsable de la campaña “Sin mi puño y con mi letra”. Desarrollada sobre todo en fechas emblemáticas, estas alianzas permitían la presencia de la temática en una agenda diversificando con llegada a distintos tipos de actores y ámbitos sociales.

Asimismo, los datos revisados sobre el alcance y la tipología de actores e instituciones involucradas, dan cuenta del potencial de llegada de campañas como *UNITE*, *HeForShe* y el impulso de la acción simbólica *#Orangetheworld* desarrolladas todas ellas en la órbita del Sistema de las Naciones Unidas. Con ellas se está impeliendo la involucración de los hombres en la superación de la VBG y que está mostrado –al menos en fechas emblemáticas- interés en seguir disseminando los mensajes de poner fin a la tolerancia social a la VBG.

Por el valor añadido que presenta el posicionamiento conjunto de los cooperantes en temáticas de derechos para las mujeres, ha sido un acierto trabajar este enfoque de sensibilización en el marco de la MGCI. En este sentido, es igualmente sagaz la articulación de trabajo del Programa con este mecanismo de cooperación para vincular la eliminación de las violencias dirigida a las mujeres como un paso necesario para lograr una paz sostenible en el país. Desde la MGCI se han lanzado procesos de pedagogía para la paz con énfasis en el rol de las mujeres en la construcción de paz (por ejemplo,

---

<sup>104</sup> Véase hallazgos 18 y 19.

<sup>105</sup> Los mecanismos de género en Popayán, Meta y Villavicencio. En Acacias, la Oficina de la Gestora Social de la Alcaldía Municipal.

<sup>106</sup> Véase Anexo J con el contenido de las campañas

“Mujeres Construyendo Paz”).<sup>107</sup> Esta línea se entrelaza con la acción en el territorio<sup>108</sup> donde el conflicto ha dejado una fuerte huella y donde todavía representa un reto vincular la superación de la VBG con la construcción de paz. En la Fase II será crucial el posicionamiento conjunto de los integrantes de la MGCI para posicionar el continuo de la VBG y su superación como un elemento central en la construcción de la paz y la reconciliación en el país.

### C. Empoderamiento Político<sup>109</sup>

**Hallazgo 17. Las capacidades instaladas en instituciones clave para el empoderamiento político de las mujeres fortalecen la aplicación de la normativa vigente para favorecer el empoderamiento político de las mujeres y, potencialmente, también la implementación de medidas que permitan avanzar hacia la superación de la VBG.**

En fuerte vinculación con la generación y difusión de información sobre la participación de las mujeres en la vida pública (RSI.1.3.) y articulando esfuerzos en el marco de la MGCI (RSI.2.1.), el Programa impulsó procesos que dejó **capacidad instalada en el Estado Colombiano para establecer un sistema sólido de seguimiento** vinculado al cumplimiento de la normativa vigente en materia de derechos humanos, especialmente en torno al empoderamiento político de las mujeres.

La contribución del Programa se concretó por dos vías. La primera y más tangible, desarrollada con socios estratégicos del Programa, fue el diseño y puesta en marcha de herramientas informáticas para el fortalecimiento democrático, fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, con múltiples usos potenciales para una amplia gama de actores (ver cuadro 5). El segundo apoyo se realizó a través de acompañamientos técnicos cercanos para dejar instaladas las capacidades que permitieran a las instituciones operar las herramientas informáticas para responder a objetivos transformativos para la igualdad de género.

- La *Comisión Legal para la Equidad de la Mujer* del Congreso de la República lidera y realiza de manera autónoma el seguimiento y el análisis sustantivo de los impactos de los proyectos de ley propuestos, debates de control político, promoción o amenazas a la implementación de leyes, posturas de los diferentes congresistas, etc. generando las alertas legislativas en el marco del Seguimiento Legislativo con Enfoque de Género. Esta labor permite monitorear el progreso realizado en la consolidación de la normatividad y su implementación, incluida las respuestas desde las instituciones públicas para la protección y provisión de asistencia a mujeres víctimas de violencia.
- El *Consejo Nacional Electoral* (CNE) puede realizar de manera ágil el seguimiento al cumplimiento de la implementación del subsidio que reciben los partidos políticos para el empoderamiento político de las mujeres, en el marco de la Ley 1475 de 2011. Se fortalece así las capacidades del CNE en el desarrollo de su función de seguimiento, vigilancia y control de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos para su utilización según la normativa vigente.
- La *Registraduría Nacional del Estado Civil* (RNEC) está en disposición de hacer seguimiento en tiempo real y difundir los datos electorales desagregados por sexo tras la adaptación de sus procedimientos para informar según ello. Si bien este propósito no se logró en las elecciones

<sup>107</sup> Se han realizado diferentes iniciativas para la socialización de las Resoluciones 1325, 1820 y 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También se incluye en esta línea el apoyo a iniciativas de movilización social en torno a la violencia en el conflicto armado como la campaña al respecto de la violencia sexual, “No es Hora de Callar”.

<sup>108</sup> En Villavicencio se celebraron dos foros académicos sobre VBG dirigidos a las mujeres y la construcción de la paz (asistieron 84 mujeres y nueve hombres) y Popayán (asistieron 131 mujeres y 18 hombres), con la participación de la conocida feminista Florence Thomas. Los participantes del foro (mujeres de organizaciones de la sociedad civil y que ocupan cargos públicos) también escucharon una descripción general de la VBG en la región y discutieron cómo la VBG dirigida a las mujeres es la peor forma de discriminación contra las mujeres.

<sup>109</sup> En relación con el este componente, véase hallazgos 7, 10, 23, 24 y 25

locales de 2015<sup>110</sup> puede ser posible en las elecciones nacionales de 2018 dado que las adaptaciones ya existen y se amplió el acuerdo del Programa con la RNEC para el actual año electoral.

**Cuadro 5. Fortalecimiento institucional. Empoderamiento Político**

Institución y herramienta	Herramienta Proceso	Objetivo	Potenciales utilidades
Congreso de la República  <b>Comisión Legal para la Equidad de la Mujer</b>	Portal web "Mujeres y Derecho" con link desde el Senado <sup>111</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revisión y seguimiento constante de la actividad legislativa -proyectos de ley y debates de control político<sup>112</sup> que se citan en el Congreso de la República y respuestas dadas por funcionarios sobre su gestión.</li> <li>▪ Generación de alertas en aquellos puntos en los que puede avizorarse un retroceso en cuanto a lo conquistado por los derechos de las mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Generación de alertas.</li> <li>▪ Seguimiento a los compromisos adquiridos y legislación en torno a la garantía de los derechos humanos de las mujeres.</li> <li>▪ Socialización de la producción legislativa, fácil acceso desde el nivel local para replicar o incorporar normativa o compromisos.</li> <li>▪ Facilitación de la investigación y generación de nuevos conocimientos.</li> <li>▪ Exigibilidad de rendición de cuentas.</li> <li>▪ Insumos para la incidencia.</li> <li>▪ Etc.</li> </ul>
<b>Censo Nacional Electoral</b>	Portal web "Cuentas Claras, <sup>113</sup> " una herramienta con link desde la CNE <sup>114</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejora del registro de gastos de los propios partidos políticos sobre el destinado de fondos a actividades que según la ley deben desarrollar para la inclusión efectiva de las mujeres, jóvenes y minorías étnicas, en el proceso político.</li> <li>▪ Seguimiento contable para desagregar que financiación estatal destinan los partidos y movimientos políticos a promover la capacitación política y electoral y toma de medidas para la inclusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitorear la inversión de los partidos en la participación política de las mujeres y en qué áreas realiza la inversión.<sup>115</sup></li> <li>▪ Promover la generación y difusión de información sobre la participación de las mujeres en la vida pública.</li> <li>▪ Rastrear la asignación de recursos específicos para mejorar la participación de las mujeres en los procesos políticos.</li> <li>▪ Permite la comparabilidad entre partidos y series históricas.</li> <li>▪ Exigibilidad de rendición de cuentas a partidos políticos/CNE del grado de cumplimiento art.18 Ley 1471/2011.</li> <li>▪ Transparencia.</li> <li>▪ Facilitación de la investigación y generación de nuevos conocimientos.</li> </ul>

<sup>110</sup> De haberse conseguido el propósito, hubiera sido la primera vez en Colombia que los datos de participación política en unas elecciones hubieran estado disponibles en tiempo real desagregadas por sexo. Con el RNEC, siguiendo la solicitud formal enviada por el Programa para una pronta publicación de información desglosada por género, las instituciones han adaptado sus procedimientos y ahora pueden informar sobre la inscripción de candidatos por sexo una semana después del final del período de inscripción. Antes de esta intervención, la disponibilidad de esta información desglosada por sexo podría demorar hasta ocho meses.

<sup>111</sup> Véase <http://www.senado.gov.co/mujeresyderechos>

<sup>112</sup> La producción normativa en Colombia es alta dadas las características del Sistema Político en Colombia en las que para la presentación de un proyecto de ley o acto legislativo no se requiere ningún trámite o requisito específico al interior del Congreso para que sea considerado dentro de la legislatura. Este supone que la presentación de los proyectos de ley no tengan ningún control técnico ni de pertinencia previo a su presentación, con la consecuente amenaza de retroceder en derechos.

<sup>113</sup> Con base en el mandato del artículo 18 de la Ley 1475/2011, la herramienta "Cuentas Claras" monitorea los ingresos y gastos generales registrados por los partidos políticos. Tras la presentación de la herramienta "Cuentas claras", los gobiernos de Paraguay y Uruguay solicitaron información sobre el desarrollo de la aplicación para evaluar la incorporación de sus principios y funcionamiento en sus sistemas nacionales de estadísticas y procedimientos electorales.

<sup>114</sup> Véase <http://www.cnecuentasclaras.com>

<sup>115</sup> La información relacionada para la inclusión efectiva de las mujeres se encuentra desagregada y reportada detalladamente en cinco (5) categorías: Formación política, Formación electoral, Publicaciones, Estrategias de Comunicación y Otros Gastos

		efectiva de las mujeres en el proceso electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Insumos para la incidencia.</li> <li>▪ Etc.</li> </ul>
<b>Registraduría Nacional del Estado Civil</b>	Portal web para informar sobre la participación política de las mujeres durante las elecciones <sup>116</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disponibilidad y difusión de datos desagregados por sexo para conocer cómo se desempeñan las mujeres en el ámbito de la política en durante las elecciones.<sup>117</sup></li> <li>▪ Visibilizar la participación política de las mujeres en calidad de candidatas y de electas.</li> <li>▪ Promover una visión de las mujeres como líderes y protagonistas visibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguimiento cumplimiento de cuota mínima de género del 30%.</li> <li>▪ Permite la comparabilidad entre municipios, departamentos y series históricas.</li> <li>▪ Exigibilidad de rendición de cuentas a sobre cumplimiento (Ley 1471/2011).</li> <li>▪ Facilitación de la investigación y generación de nuevos conocimientos.</li> <li>▪ Insumos para la incidencia.</li> <li>▪ Etc.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes consultadas

Por un lado, al seguimiento de la implementación de la normativa a favor de los derechos de las mujeres aporta datos rigurosos sobre avances y retrocesos que sirven de insumo político e informativo a una amplia gama de actores y propósitos, especialmente, aquellos relacionados con la mejora de la implementación de la Ley 1257/2008. Asimismo, y aunque las mujeres representan más de la mitad de votantes registrados en Colombia, pocas son elegidas o nombradas para llevar a cabo funciones políticas. La sub-representación mujeres desempeñando estas funciones hace más probable que los temas de igualdad queden relegados a un nivel más bajo de prioridad en la administración pública y en su presupuesto, un factor obstaculizador en la promoción de leyes y políticas efectivas para erradicar la VBG.

**Hallazgo 18. La representación política de las mujeres en cargos electos sigue siendo un tema pendiente en los departamentos priorizados. Sin embargo, en el marco del Programa se identifican propuestas exitosas para la promoción del liderazgo y la participación política de las mujeres en los territorios.**

*Es indispensable tomar medidas (...) las mujeres son un talento y un capital desaprovechado en la sociedad, y sin duda harían grandes aportes a la dirección del país para enfrentar exitosamente los retos de la paz y el desarrollo de este país.*

- Coparte del Programa en Meta

En 2015 en el marco de la Campaña “Más Mujeres Más Democracia” con la MGCI, el Programa estuvo abocado a la formación y visibilidad de candidatas, a posicionar la agenda de derechos de las mujeres en las campañas electorales. Si bien los resultados de las elecciones muestran la continuidad de la sub-representación de las mujeres en los cargos de elección popular en Colombia -extensible a Cauca y Meta pero con diferencias entre ambos<sup>118</sup>- ya hemos visto que si cumplió su propósito de utilizar la coyuntura electoral y postelectoral para posicionar la VBG en las agendas de política pública de los dos departamentos.

Pero los resultados de las elecciones locales también plantearon nuevos desafíos respecto a los mecanismos necesarios para aumentar y cualificar la participación política de las mujeres. Uno de ellos, y del cual se hizo eco el Programa, está referido a las medidas que necesariamente deben

<sup>116</sup> Véase [http://www3.registraduria.gov.co/ONU Mujeres](http://www3.registraduria.gov.co/ONU_Mujeres) (enlace no funcional)

<sup>117</sup> Diseño del formulario E11 con casilla sexo, desarrollo tecnológico que permita escanear e identificar los votantes como hombre o mujer y arrojar la Información desagregada por sexo al momento e inscripción de candidatas, preconteo y escrutinio

<sup>118</sup> En Cauca, los resultados de las elecciones demostraron una disminución en la representación política de las mujeres en el departamento. Sin embargo, una señal positiva es que el Gobernador del Cauca se rodeó de un equipo ejecutivo compuesto por un 70% de mujeres. En Meta, el gobierno departamental (encabezado por primera vez por una mujer) y las mujeres representan el 30% de su equipo ejecutivo. Aunque la administración incluye más hombres que mujeres, el aumento de la participación política de las mujeres, siendo más de la mitad de los miembros de la asamblea local

acompañar la aplicación de la Cuota de Género<sup>119</sup> para que esta medida de acción positiva cumpla con su propósito en las próximas elecciones locales. Con este propósito se realizó una fuerte producción de materiales dirigidos a conocer la vivencia política de las mujeres,<sup>120</sup> a sensibilizar a la opinión pública y trabajar con los partidos políticos sobre su responsabilidad legal en la promoción de la participación política de las mujeres. Resultados claros de este línea de trabajo son la herramienta “Cuentas Claras” para el seguimiento del subsidio recogido en la Ley 1475/2011 y, a nivel territorial, los compromisos asumidos por siete partidos políticos –con acciones y metas- para mejorar la inclusión y la participación de las mujeres en sus colectividades e incluyendo medidas relacionadas con la formación, cualificación, militancia y financiamiento que también están recogidas en la mencionada Ley.

Asimismo, las mujeres políticas están tramando alianzas y estrategias de trabajo conjuntas, superando sus diferencias de partido, para promocionar la participación política de las mujeres tanto en Meta como recientemente en Cauca. El Programa apoyo el fortalecimiento de la *Red de Mujeres Electas del Meta* y la creación de la *Mesa Inter-partidaria de Mujeres del Cauca* para afianzar el trabajo en red de las mujeres políticas, el desarrollo de acuerdos y de planes de trabajo conjunto, junto a su formación en liderazgo político y gestión pública.

Igualmente relevante para el liderazgo es el progreso en el fortalecimiento de los procesos organizativos y liderazgo de las mujeres para su participación e incidencia en los asuntos públicos relevantes en la agenda pública. El trabajo realizado con las redes y organizaciones de mujeres habilitó las condiciones para su participación sustantiva y recoger sus contribuciones en los lineamientos de las agendas políticas de los departamentos, junto a los ya mencionados Planes de Desarrollo Departamentales y Locales, está la actualización de la Política Pública Departamental “Por la dignidad de las Mujeres en el Cauca” y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en ambos Departamentos. **Se identifica un nuevo clima de relaciones con el Estado**, con puentes que incluyen incluso redes de trabajo y de apoyo entre el cuerpo de servidores públicos en los municipios y las plataformas de mujeres, empieza a desterrarse en las organizaciones de mujeres el sentimiento de exclusión de los asuntos públicos.

#### **Buena Práctica. Mesa Inter-Partidaria de Mujeres del Cauca**

Un hecho sin precedentes en el Cauca promovido por el Programa fue la conformación de la Mesa Inter-Partidaria de Mujeres del Cauca en 2017. Sesenta mujeres líderes, representantes de once partidos y movimientos políticos con presencia en el Cauca, acordaron conformar un espacio estable de diálogo con el objetivo de fortalecer la representación, liderazgo y visibilización del papel que desempeñan las mujeres en la vida política y democrática en el departamento. En la visión de la Mesa, para el 2030 este espacio estaría posicionado como un espacio de articulación y construcción de pensamiento político desde las voces de las mujeres para permitir “ejercer los derechos políticos de las mujeres y el reconocimiento de su contribución a la construcción de un modelo democrático fundamentado en la paridad y en la equidad de género” Para impulsar con fuerza la propuesta, la Mesa se ha dotado de un Comité Técnico y de primer plan de acción y compromisos a desarrollar con la coordinación de las integrantes de este Comité. Los dos compromisos con los que inicia este camino son (i) Fortalecer el empoderamiento político de las mujeres en el cauca (ii) Crear escuela de liderazgo y formación política, para empoderarse con conocimiento de lo que se enfrenta al ocupar un cargo político. Sobre este último ya se han realizado formaciones sobre la Estructura del Estado, el Sistema Político Electoral, el Control político y ciudadano a la gestión pública y Marketing político. De legitimarse en estos años como espacio de participación colectiva de

<sup>119</sup> La cuota de género en las listas de candidatos a las elecciones de asambleas, concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL) se establece en la Ley 1475/2011. La norma establece que las listas electorales presentadas por los partidos políticos a las elecciones locales en donde se disputen cinco o más curules (Senado, asambleas, concejos y JAL), deben estar compuestas por un mínimo del 30% de uno de los géneros. Este mandato no aplica a los cargos uninominales, es decir, aquellos en los que se elige sólo una persona como es el caso de las alcaldías, gobernaciones y la Presidencia

<sup>120</sup> Se realizaron dos estudios de investigación con el objetivo de proporcionar una mejor comprensión del vínculo entre la VBG y la participación política de las mujeres. El primero fue un estudio de referencia sobre las percepciones de la participación política de las mujeres y, el segundo, un estudio explicativo sobre la relación entre la VBG dirigida a mujeres y la participación política de mujeres en elecciones territoriales en 2015.

mujeres políticas y lideresas de movimientos, la Mesa Inter-Partidaria de Mujeres del Cauca proporcionará lineamientos de participación política al interior de los partidos y movimientos con el propósito de aumentar el porcentaje de mujeres en los cargos de toma de decisión y en los diferentes espacios de representación política. Entre los objetivos de la Mesa se encuentra hacer control a los partidos políticos para la inclusión de las mujeres en los espacios de decisión y representación en las estructuras partidarias.

**Hallazgo 19. Se reconoce el valor del conocimiento generado sobre empoderamiento político y el papel que han jugado las campañas de visibilidad de las mujeres políticas para contribuir a la deconstrucción de imaginarios culturales que inhiben avances hacia la superación de la VBG.**

El conjunto de producción de conocimiento generado bajo este componente ha contribuido a crear conciencia entre los partidos políticos y gobiernos nacionales y locales sobre el papel que juegan y las responsabilidades que deben asumir ante el desequilibrio entre hombres y mujeres en espacios de poder y toma de decisiones.<sup>121</sup> El proporcionar una mayor visibilidad y comprensión sobre el distinto contenido y vivencia de las mujeres en la esfera política también ha generado insumos novedosos y valiosos para ir abriendo caminos más sólidos a una mayor y mejor participación de mujeres en la contienda electoral y ejercicio de funciones públicas. Claros ejemplos reconocidos por las personas entrevistadas fueron los productos de conocimiento desarrollado para (i) rastrear los recursos específicos que reciben los partidos para mejorar la participación de las mujeres en los procesos políticos<sup>122</sup>, (ii) dar seguimiento a la participación política de las mujeres clasificando el compromiso de los partidos políticos con la igualdad entre hombres y mujeres<sup>123</sup> o (iii) la vinculación entre participación política y VBG. Todo ellos son productos y aproximaciones creativas para visibilizar y aplicar la normativa vigente en materia de empoderamiento político.

Sin embargo, lo más revelador fue el reconocimiento, por parte de un número significativo de mujeres entrevistadas en Cauca y Meta del aliado que supone para el cambio cultural la visibilización de las mujeres como líderes y protagonistas políticas en departamentos con contextos culturales y políticos altamente machistas. La difusión en los departamentos del conocimiento generado, el alcance de la Campaña "Más Mujeres Más Democracia"<sup>124</sup> y la labor de incidencia de las organizaciones de mujeres ante instancias públicas para hacer avanzar las agendas de derechos son líneas de trabajo alineadas con el objetivo del Programa que pudieran estar contribuyendo a: (i) por un lado, debilitar prejuicios y estereotipos sobre la pretendida dimensión pública masculina y privada femenina, y; (ii) por otro, reforzar el concepto de mujer ciudadana, frente a la imagen de mujer víctima, vulnerable y dependiente. Según las mismas fuentes, ambas contribuciones juegan un rol relevante en ir cambiando esos estereotipos de género asociados a la debilidad y desprotección de las mujeres que favorecen la discriminación y la violencia en su contra.

#### D. Empoderamiento Económico

<sup>121</sup> Véase hallazgo 14 sobre los partidos políticos como actores no tradicionales

<sup>122</sup> Véase nota pie de página 112 sobre la herramienta "Cuentas Claras"

<sup>123</sup> Índice de Igualdad de Género en los Partidos Políticos en los departamentos seleccionados; esta fue la primera vez que se utilizó el índice en el contexto de los partidos políticos locales. El índice analiza la participación de hombres y mujeres en los partidos políticos y proporciona una visión general de la participación de las mujeres en cargos ejecutivos. En comparación con los resultados nacionales, el resultado departamental reveló que los partidos políticos no han logrado incluir a las mujeres en la política local. El índice varía de 1 a 100, donde 100 es el valor del índice si todas las variables que incluye están en el nivel ideal. Tiene un promedio de 41.2 a nivel nacional, mientras que los promedios para Cauca y Meta <sup>123</sup> son 23.6 y 33.5, respectivamente. El puntaje más alto de Meta se explica por el hecho de que se eligieron más mujeres en el departamento, lo que resulta en un puntaje más alto para los partidos políticos en los valores de "mujeres elegidas"

<sup>124</sup> Campaña diseñada para promover la participación política de las mujeres liderado por el Ministerio del Interior en coordinar la implementación de la estrategia de la Oficina del Asesor Presidencial para la Igualdad de Género (CPEM) y apoyada por la MGCI. La formación y promoción de capacidades de liderazgo en mujeres de movimientos sociales apunta igualmente en esta misma línea. Las actividades dentro de la campaña "Más mujeres, más democracia" se llevarán a cabo en los territorios para promover la participación política de las mujeres, especialmente con respecto a las elecciones locales que se celebrarán en octubre de 2015.

**Hallazgo 20. Se está en proceso de asentar las bases para abordar modelos de intervención territorial y definir políticas públicas departamentales para el empoderamiento económico de las mujeres dentro de la integralidad de derechos.**

*Vamos, somos un país de renta media...el problema no está en los recursos, sino en qué lo enfocas. (...) la lógica de asignación y el destino de los fondos lo determina quien toma las decisiones.*

- Coparte del Programa en Meta.

Siguiendo el *modus operandi* del Programa, antes de desplegar acciones en los departamentos priorizados, el componente de EE levantó evidencias, mapeados de los territorios y generó información estratégica para definir previamente modelos de intervención territorial desde el enfoque de género. El trabajo en este componente acumuló cierto retraso y los insumos aún no fueron socializados con instancias del territorio. Sin embargo, su contenido es prometedor para la definición de políticas pública departamental sobre el empoderamiento económico de las mujeres vinculado al contexto de cada departamento. Adicionalmente, y dado el actual contexto del país, el modelo de intervención incorpora un enfoque específico para la construcción de paz incrementando su pertinencia práctica y política. La propuesta de intervención queda definida en los siguientes productos:

- Las llamadas "*rutas territoriales*"<sup>125</sup> plantean propuestas de trabajo articulado en el territorio entre gobiernos, empresas y sociedad civil con el fin de construir entornos adecuados que permitan el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres en cinco ejes de trabajo: a) incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral; b) promover garantías a las mujeres que participan en éste; c) fomentar el acceso de las mujeres a activos productivos y financieros; d) economía del cuidado, y; e) liderazgo de las mujeres en decisiones económicas.
- La "*Estrategia de empoderamiento económico de mujeres rurales en contexto de construcción de paz*" plantea un conjunto de acciones que permite construir entornos favorables, pacíficos y libres de discriminación para el empoderamiento económico de las mujeres, tanto al interior de los hogares como en las comunidades y organizaciones productivas. En este caso la propuesta se articulan en seis componentes: a) desarrollo de capacidades; b) fortalecimiento de medios de vida y seguridad alimentaria y nutricional; c) acceso y control a la tierra y a los activos productivos; d) generación de ingresos y acceso a mercado en cadenas cortas; e) reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado; y f) participación en la agenda de desarrollo local.

En la definición de políticas públicas tendrá un valor fundamental la *evaluación de impacto* que junto a PMA se está desarrollando actualmente para levantar evidencias sobre el impacto de las medidas de empoderamiento económico sobre la violencia contra las mujeres en Cauca y Meta.<sup>126</sup> La evaluación evalúa cómo un aumento en las oportunidades de mercado puede influir en los ingresos de las mujeres, cambiar las relaciones económicas en sus hogares y reducir la violencia de género contra las mujeres. Al concluirse, será la **primera experiencia en obtener evidencia empírica sobre la relación entre el empoderamiento de las mujeres y la violencia de género contra las mujeres** en América Latina y el Caribe.

---

<sup>125</sup> "Mujeres, Economía y Paz. Retos desde el Nivel Territorial" (En proceso de impresión), y "Por una Colombia 50/50 en 2030: Estrategia de empoderamiento económico de mujeres rurales en contexto de construcción de paz". (en proceso de diagramación). Estas rutas se basan en los resultados de los estudios realizado por CEDAVIDA, un aliado estratégico del Programa que, a través de un PCA, identificó en Cauca y Meta oportunidades para la inclusión de las mujeres en los procesos de desarrollo económico local y como su integración contribuye a la construcción de la paz

<sup>126</sup> Esta evaluación de impacto es una réplica de una investigación previamente realizada en Sudáfrica. En Colombia la están llevando a cabo este proceso colaborativamente ONU MUJERES y el PMA en Meta, Cauca y Caquetá, este último grupo de control. La intervención está diseñada para aumentar las oportunidades económicas para las mujeres facilitando su acceso al mercado abriendo los procesos de adquisición del PMA para la compra de alimentos a las asociaciones rurales de mujeres. La intervención se combina con materiales de aprendizaje y capacitación a los miembros masculinos y femeninos de las Asociaciones Agrícolas en Cauca y Caquetá.

Con otro alcance y propósito, también se desarrolló una sistematización<sup>127</sup> con enfoque de género de proyectos que se han desarrollado en el marco de la cooperación de USAID en Chocó, analizando los avances, retos y oportunidades en la aplicación de este enfoque y cómo sus conclusiones podía fortalecer el trabajo de USAID. En el curso de la evaluación no se dispuso información sobre el grado de apropiación y aplicación de las recomendaciones y aprendizajes derivados del proceso.

**Hallazgo 21. El pilotaje de iniciativas tal y como fueron convenidos en el prodoc tuvo una evolución más ambiciosa a la inicialmente prevista para atender iniciativas que abordaran elementos estructurales que permitieran cerrar brechas de género en vinculación con medidas de las políticas públicas.**

La medida más paradigmática del Programa en esta área es el avance en el **proceso de incorporación del enfoque de género en el proceso de planeación y presupuestación en el municipio de Villavicencio**. Esta experiencia dejó de ser un piloto municipal para convertirse en un referente nacional y un ejemplo de ampliación del enfoque de trabajo en EE. La inclusión de nuevas categorías de gasto de inversión en el *Formato Único Territorial (FUT)* permite registrar y hacer seguimiento a los recursos de inversión que se destinan a garantizar el goce de los derechos de las mujeres en la capital departamental de Meta. Como parte de este proceso, la política presupuestaria sensible al género incluirá un presupuesto específico para la superación de la VCM.

Producto de una alianza estratégica con la *Fundación Ideas para la Paz (FIP)* tramada en la Fase I, recientemente ha comenzado el proyecto "*Empoderamiento económico e inclusión laboral de mujeres para la construcción de paz territorial en Cauca, Meta y Nariño*"<sup>128</sup> donde se acompañan técnicamente acciones 'piloto' a nivel territorial para **materializar y visibilizarla la apuesta de inclusión laboral y de empoderamiento económico de las mujeres con enfoque territorial**. Bajo esta iniciativa se impulsa la participación activa de las mujeres en los mercados, promoviendo su inclusión laboral y la escalabilidad de las iniciativas productivas lideradas por las mujeres en los territorios.

Por último, y aunque no se realizan en los departamentos priorizados, señalar el apoyo del Programa al proceso de aplicación de la deducción fiscal para los empleadores que contraten mujeres sobrevivientes de violencia (Ley 1257/2008, Art. 23) y el piloto inicial para esta exención de impuestos que se lleva a cabo en Antioquia y Valle del Cauca previo a la implementación de esta medida a nivel nacional.

**Hallazgo 22. A nivel nacional el Programa contribuyó a destrabar procesos para la implementación de medidas establecidas en las políticas públicas concebidas para impactar en el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres.**

ONU MUJERES define el empoderamiento económico de las mujeres como gozar de garantías que van más allá de la capacidad para acceder a los recursos económicos para entrar también en el área de toma de decisiones económicas y políticas que determinan las condiciones materiales en que viven. El Programa trabaja el EE desde esta visión amplia, cuya implicación a nivel nacional se ha concretado en acciones para destrabar cuellos de botella que ralentizan medidas en vigor destinadas al empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres. El cuadro 6 sintetiza este trabajo mostrando la medida destrabada y el avance en cada caso. En todos ellos, el Programa acompañó el mandato de la CPEM de impulsar el cumplimiento de la política pública y la legislación vigente.

---

<sup>127</sup> CEDAVIDA (2016). "Sistematización de proyectos/iniciativas de empoderamiento económico que se están desarrollando en Chocó en el marco de la cooperación de USAID.

<sup>128</sup> ONU MUJERES en articulación con la Fundación Ideas para la Paz - FIP pusieron en marcha esta iniciativa comenzó en septiembre 2017 y está siendo financiada con fondos USAID (75%) y Suecia (25%).

**Cuadro 6. Fortalecimiento Institucional. Empoderamiento Económico**

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes consultadas

Institución y herramienta	Elemento normativo destrabado	Medida tomada	Resultados
Departamento de Planificación Nacional (DNP)	<p><b>Artículo 129 Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo país”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Presupuestación y planeación con enfoque de Género. Diseño de un mecanismo que permita a las entidades del Gobierno Nacional incluir el enfoque diferencial de género en sus procesos de planeación y presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia Técnica para el diseño de un mecanismo que permita a las entidades del Gobierno Nacional incluir el enfoque diferencial de género en sus procesos de planeación y presupuesto.</li> <li>Generación de conocimiento y divulgación del mismo.</li> </ul> <p><b>Este trabajo tiene continuidad desde el área de política pública</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluyeron un clasificador de género en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP.)</li> <li>Actualización del Formato Territorial Único (FUT) para la incorporación de una perspectiva de género en el proceso de presupuestación territorial.</li> </ul>
Ministerio de Trabajo	<p><b>Artículo 23, Ley 1257/2008,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación de incentivo tributario para empleadores que contraten mujeres sobrevivientes de violencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación sobre la aplicación del Artículo 23, Ley 1257.</li> <li>Acompañamiento técnico para viabilizar su aplicación.</li> <li>Participación en proceso de incidencia.</li> </ul> <p><b>Este trabajo tiene continuidad desde el área de política pública</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de ruta técnica para su aplicación.</li> <li>Constitución de la Mesa Nacional para el Incentivo Tributario.</li> <li>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) identifica su responsabilidad en la aplicación del impuesto - no estaba en la política organizacional- y toma decisiones concretas como crear el formulario para su aplicación.</li> <li>Aprobación de un piloto inicial para su aplicación en Antioquia y Valle del Cauca para su posterior implementación a nivel nacional.</li> </ul>
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<p><b>Artículo 107 Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo país” Ley 731/2002 “Mujeres Rurales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de la Política Pública Integral de Mujer Rural. Artículo 232.</li> <li>Creación de la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyó la definición de alianzas estratégicas con socios clave para la incidencia.</li> <li>Aportes técnicos sobre la base de experiencias regionales para la construcción de la ruta de construcción de la Política.</li> <li>Incidencia para fortalecer el mando de la Dirección y promover opinión pública favorable a su posición y mandato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura que se encargará de desarrollar la Política Pública Integral de Mujer Rural.</li> </ul>
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	<p><b>Objetivo 3. Apartado H Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo país” Ley 1413/2010 Decreto 2490 de 2013</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de las bases para desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificar, evaluar todo el proceso estadístico de ENUT.</li> <li>Acompañamiento a la CPEM para cualificar los procesos de discusión técnica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribución a reactivar el proceso de creación de las bases institucionales, técnicas y económicas, para desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados y la definición de la definirá una Agenda Nacional sobre Economía del Cuidado</li> <li>Posicionamiento de la economía del cuidado como clave en la debate del modelo de bienestar del país.</li> </ul>

- La medida del *incentivo tributario* se ubican en el ámbito de la generación de oportunidades para la estabilización socioeconómica de las mujeres víctimas de violencia y busca que los empleadores

- sector privado - generen oportunidades de trabajo y obtengan a cambio beneficios tributarios. Esta medida actúa como medida que promueve la integración de las sobrevivientes al mercado laboral.

- El *clasificador de género* en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP)<sup>129</sup> permitirá el monitoreo del gasto del gobierno en cinco áreas clave para el avance de los derechos de las mujeres: i) oportunidades de las mujeres, ii) corresponsabilidad social en el trabajo doméstico, iii) transformación cultural para la igualdad de género iv) redistribución indirecta para igualdad social v) construcción de la paz. Este clasificador unido a la actualización del *FUT* para la incorporación de una perspectiva de género en el proceso de presupuestación territorial permitirá monitorear los flujos de recursos monetarios a nivel municipal y departamental destinado a promover mayor igualdad entre mujeres y hombres e incidir políticamente en los criterios de asignación de los recursos.
- Si bien el diseño y desarrollo del Sistema Nacional de Cuidados y la definición de la Agenda Nacional sobre Economía del Cuidado no son una realidad hoy día en el país, la reflexión política posterior a la socialización de los resultados de la *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT)* y la certificación del proceso estadístico<sup>130</sup> mejoró la comprensión del rol que juega la economía del cuidado y el desafío que supone el EE de las mujeres para el modelo de bienestar del país.
- Con la creación de la *Dirección de la Mujer Rural* será posible coordinar la formulación participativa de la Política integral de las Mujeres Rurales con el fin de avanzar en la protección y garantía de los derechos de las mujeres rurales, y la superación de las brechas urbano-rurales.

## E. Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia

**Hallazgo 23.** *El apoyo a la Secretaría Técnica contribuyó al fortalecimiento de la acción coordinada la MGCI. En VBG, las actuaciones concertadas de sus integrantes se vincularon al proceso de construcción de paz.*

La Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI) es un espacio híbrido, amplio y diverso conformado actualmente por 49 representantes de 37 instituciones<sup>131</sup> que se coordinan voluntariamente para optimizar esfuerzos y recursos a favor del avance de la igualdad de género en el país. El Programa aborda su apoyo a la MGCI desde una premisa: promover la mejora de la coordinación entre los integrantes de la MGCI es estratégico al logro del objetivo de la intervención por la propia naturaleza de la Mesa. Por ello, el RI.2 se mimetiza con la propia finalidad de la MGCI y, prácticamente, cubrió presupuestalmente el funcionamiento de este mecanismo de coordinación.

En la medida que el Programa contribuyó a la función de coordinación de la MGCI encomendada a la Secretaría Técnica Permanente<sup>132</sup> e invirtió en fortalecer la infraestructura de la Mesa para el

<sup>129</sup> Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) integra los procesos asociados con el gasto público, desde su concepción hasta la entrega de productos a todas las agencias gubernamentales

<sup>130</sup> La evaluación de la ENUT realizada por un panel de expertos que ha dado una puntuación de 88.17 (en una escala de 100) a la encuesta que indica que es adecuada pero que algunos aspectos requieren mejorar

<sup>131</sup> Creada en el 2008, la MGCI es uno de estos espacio de carácter híbrido que funge como plataforma de intercambio de información, coordinación e incidencia para apoyar el avance de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en Colombia en alineación a la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres<sup>131</sup> y en apoyo a su implementación junto a los COMPES 161 y COMPES 3784. Con espacio híbrido se hace referencia a su carácter multiactoral, un mecanismos de coordinación integrado por agencias del SNU, cooperaciones bilaterales y organizaciones no gubernamentales de carácter global o regional. Véase anexo X con esquema con los espacios de coordinación dentro y fuera del Sistema de Naciones Unidas, incluidos los espacios híbridos como la Mesa de Género de la Cooperación Internacional y el Subgrupo de VBG

<sup>132</sup> ONU MUJERES ha ejercido el rol permanente de Secretaría Técnica gestionando las acciones cotidianas de este espacio de coordinación, brindando apoyo técnico, así como el seguimiento y la implementación de los planes anuales de los Grupos de Trabajo que hacen parte de la MGCI y de esta manera también el manejo de los recursos que se otorgan desde la Presidencia de la Mesa

intercambio de información y el trabajo conjunto (Estrategia de Comunicación/Gestión del Conocimiento), puede concluirse que el Programa contribuyó a su vez a la fotografía de coordinaciones que refleja la Tabla 3.

Tabla 3. Instancias de Reunión (MGCI/Grupos de Trabajo). Periodo Enero 2015-Junio 2017

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN	# de reuniones			# medio de instituciones participantes			# de acciones conjuntas <sup>133</sup>		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
GdT Liderazgo, Inclusión y Representación Política de las Mujeres	7	8	2	5	8	6	6	4	2
GdT Género, Justicia y Paz	5	4	3	13	14	8	4 <sup>134</sup>	2	1 <sup>135</sup>
Mesa de Género de la Cooperación Internacional (VBG)	5	4							

Fuente: Secretaría Técnica MGCI

No se dispone de datos con anterioridad a 2015 como referencia para comparar la información de la tabla anterior y así poder identificar mejoras. No obstante, las personas consultadas valoran positivamente los aportes a la coordinación introducidos en los últimos años para facilitar la fluidez del intercambio y acceso a la información, aspectos claves en la mejora de la coordinación.

En cuanto a impulsar la coordinación de acciones en VBG, según datos proporcionado por la Secretaría Técnica, en el periodo de evaluación se han realizado un total de 19 acciones a través de sus dos Grupos de Trabajo (GdT) de las cuales solo dos han cursado esta temática y se desarrollaron en el marco del trabajo llevado a cabo por el *GdT Género, Justicia y Paz*. **Se identifica la generación de sinergias entre sus integrantes,<sup>136</sup> pero no específicamente en VBG.** Los factores explicativos identificados sobre esta aparente delegación de la temática son: (i) los énfasis temáticos de la MGCI están marcados por los planes de trabajo de sus GdT<sup>137</sup> y actualmente no existe uno específico que aborde la VBG para no incurrir en una duplicación de espacios de coordinación ya existentes,<sup>138</sup> y; (ii) la apuesta de trabajo en VBG con la MGCI estuvo en posicionar en la agenda pública y mejorar la comprensión de los vínculos existentes entre la superación de la VBG y el logro de una paz sostenible en el país.

<sup>133</sup> Véase Anexo L con acciones implementadas por la MGCI en el periodo enero 2015-junio 2017.

<sup>134</sup> Conversatorio sobre Balance y Retos del Congreso de la República, Conversatorio "Violencia sexual en escenarios de Diálogo y Transición hacia la paz"

<sup>135</sup> Apoyo a las acciones de conmemoración del 25 de mayo Día Nacional por la Dignidad de las Víctimas de Violencia sexual - en el marco de la campaña "No es Hora de Callar"

<sup>136</sup> Ejemplos en la mejora de la coordinación identificados por las personas consultadas: Durante el 2015-2016 la coordinación entre los miembros de la Mesa para apoyar la agenda de las mujeres y su participación en las negociaciones de paz en La Habana fue clave, particularmente para respaldar la organización de la II Cumbre 2. El intercambio de información entre los miembros de la Mesa es muy útil, así como la información producida desde la Secretaría Técnica hacia los miembros (eg: seguimiento legislativo) 3. La coordinación alrededor de la agenda de Mujer Rural y la comunicación centralizada con la Directora de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, para evitar duplicación de trabajo y potencial inversión no adecuada de recursos por algunos miembros de la Mesa

<sup>137</sup> Con la presidencia de USAID se actualizaron los términos de referencia de la MGCI para trabajar en cuatro líneas (i) Gestión del conocimiento y comunicación fortaleciendo los espacios de reflexión y visibilidad de la mesa La visibilidad a contribuido a a la gestión del conocimiento con la revisión de la web. Los boletines. (ii) inclusión, liderazgo y participación política (iii) Construcción de paz (iv) seguimiento agenda intergubernamental (Resolución 1325)

<sup>138</sup> Los énfasis temáticos de la MGCI están marcados por los planes de trabajo de sus GdT y actualmente no existe uno específico que aborde la VBG. Si existe el *Subgrupo de VBG*, un espacio híbrido de carácter técnico similar a los GdT pero ubicado fuera del MGCI. La conformación de un GdT en esta temática supondría una duplicación de espacios si se hubiera creado,

Paralelamente a los esfuerzos de coordinación que revelan los datos cuantitativos y cómo se abordó la problemática de VBG en el periodo evaluado, el apoyo del Programa a la MGCI redundó en productos relevantes que muestran el valor agregado de la MGCI para el intercambio de información y el posicionamiento político de temáticas clave para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la coyuntura política del país:

- Se impulsó la coordinación de acciones en torno a la agenda de liderazgo, inclusión y representación política de las mujeres siendo el marco de trabajo para (i) el fortalecimiento de capacidades en el Congreso (Comisión Legal para la Equidad de Género), la CNE y Registraduría en torno a las Elecciones 2015, (ii) el trabajo con los partidos políticos reactivando la visibilidad de las mujeres y la representación política en estas estructuras.
- Se avanzó en el posicionamiento del proceso de construcción de la paz desde la perspectiva de género en observancia de las *Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad* de las *Naciones Unidas*. Desde la MGCI se impulsaron acciones conjuntas de pedagogía para la paz con énfasis en el rol de las mujeres en su construcción y la reflexión sobre la justicia de género en escenarios de post-conflicto.
- Se contribuyó a la reflexión, actualización y socialización de la información sobre las acciones y la inversión de la Cooperación Internacional por los derechos de las mujeres y las niñas en Colombia<sup>139</sup> en el contexto de la entrada en vigor de los *Fondos de Paz* a partir de los cuales el gobierno colombiano quiere canalizar y empaquetar los fondos provenientes de la cooperación cuando es cada vez más estrecha la financiación específica para la agenda de empoderamiento e igualdad de género.

En estos productos y avances, jugaron un papel fundamental los Grupos de Trabajo de la MGCI - GdT Liderazgo, Inclusión y Representación Política de las Mujeres (LIRPM) y GdT Género, Justicia y Paz- como brazo programático de la MGCI para la acción conjunta. En el periodo evaluado, los grupos contribuyeron a garantizar la armonización y coordinación de las actividades de la cooperación en los temas que convocan a cada GdT, haciendo costo-eficientes las iniciativas en estos ámbitos de trabajo.

#### **Buena Práctica. Grupos de Trabajo de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia**

Los Grupos de Trabajo de la MGCI - GdT Liderazgo, Inclusión y Representación Política de las Mujeres y GdT Género, Justicia y Paz- han mejorado la coordinación de actores de la cooperación internacional en Colombia en torno a temas de interés común de los integrantes de la Mesa del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Como el brazo implementador de la MGCI se han dotado de planes de trabajo ad hoc que, tras la aprobación de la Mesa, permiten impulsar, liderar y desarrollar distintas iniciativas programáticas (formaciones, campañas, acciones de advocacy, etc.). Los planes de trabajo se han destacado por ser capacidades de articular y coordinar a los miembros de cada GdT y la MGCI en torno al contenido propuesto. El Programa ha sabido optimizar el potenciar de estos GdT para dotar de mayor capital político a sus acciones en relación al avance de los resultados RSI 1.3 y RSI 1.4.

**Hallazgo 24. Los avances logrados por el Programa utilizando como plataforma de trabajo la MGCI confirman lo acertado de utilizar estratégicamente su potencial para posicionamiento político de temas referidos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.**

*El modo como operamos, por ejemplo con el Congreso o actores de estas características, no es ONU MUJERES y porque le toca trabajar en eso de las mujeres, Somos todos los cooperantes apostando por una agenda y posicionando políticamente ante actores nacionales la prioridad de atender la agenda derecho de las mujeres. Este es su valor agregado. Cuanto más seamos, cuanto mejor nos coordinemos, mayor será el impacto de la Mesa*

*- Integrante de la MGCI*

<sup>139</sup> En el transcurso de la evaluación, no se tuvo acceso a esta publicación.

El Programa, en el marco del apoyo a la MGCI ha desarrollado una estrategia de amplio alcance que trascendió el RI.2. para servir de plataforma, aunque con diferente intensidad de procesos y acciones en las áreas de empoderamiento político, violencia contra las mujeres y empoderamiento económico.

Tal y como fue planificado desde el PRODOC,<sup>140</sup> cuatro de las seis actividades previstas en el componente de EP se realizaron a través de la MGCI y su GdT-LIRPM, llevando a cabo acciones coordinadas con integrantes de la Mesa vinculadas a las tres estrategias de intervención previstas en el Programa: i) gestión del conocimiento, generando productos de conocimiento y herramientas socializados y divulgados desde este mecanismo (*Ranking de igualdad entre mujeres y hombres en los partidos Políticos*); ii) iniciativas de fortalecimiento institucional (Congreso, CNE y RNC), (iii) fortalecimiento de capacidades con formación política (mujeres líderes y políticas, periodistas) y promoción de la articulación (alcaldesas mujeres electas); (iv) campaña de comunicación de alta relevancia para el impulso del liderazgo y la participación política de las mujeres (*Estrategia Más Mujeres, Más Democracia*).<sup>141</sup>

Adaptándose a la coyuntura del país y sirviéndose de los GdT existentes, el Programa aborda la VBG en el marco de las *Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, en el interés de la MGCI por posicionar el proceso de construcción de la paz desde la perspectiva de género y la reflexión sobre aspectos clave de la justicia de género en los escenarios del post-conflicto. En este marco se abordan aspectos relacionados con el objetivo del Programa como son las garantías de acceso a la justicia de mujeres y niñas, la seguridad y protección de mujeres, reparación y protección de derechos, nuevas reformas legislativas y reglamentaciones estratégica deberán ser implementadas, y fortalecer a funcionarios y funcionarias para apoyar el proceso de construcción de la paz desde la perspectiva de género.<sup>142</sup>

Asimismo, se identifican sinergias entre sus integrantes alineado con propósitos del Programa. En EE se identifica la coordinación alrededor de la *Agenda de Mujer Rural* y la comunicación centralizada con la Directora de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, para evitar duplicación de trabajo y potencial inversión no adecuada de recursos por algunos miembros de la Mesa. Esta temática retomará su relevancia en la MGCI bajo la actual presidencia de Canadá.

Otro aspecto novedoso que igualmente puede generar sinergias en los territorios son las llamadas *Mesas Territoriales de la MGCI*<sup>143</sup> al llevar a cabo reuniones plenarios de la Mesa en algún enclave específico del país como acto de apoyo y de acompañamiento en los territorios. Esta nueva dinámica permitirá (i) conocer información clave de la situación de mujeres y niñas, donde la VBG es una prioridad indudable (ii) debatir y reflexionar en el contexto del territorio, sobre el papel de la cooperación internacional en su conjunto en la promoción de los derechos y el empoderamiento de las mujeres, e (iii) identificar las oportunidades y desafíos desde la cooperación para apoyar la agenda de derechos de las mujeres y la igualdad de género en contacto con las demandas y prioridades desde los territorios.

---

<sup>140</sup> Según el PRODOC las acciones RSI.1.3.2; RSI.1.4.1.; RSI.1.4.2 y RSI.1.4.3 se desarrollan en el marco del plan de acción de la MGCI.

<sup>141</sup> Campaña en alianza entre el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior, CPEM) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional con el objetivo de “promover el liderazgo, inclusión y representación política de las mujeres” en el marco de las elecciones regionales del 2015. Véase Anexo J con información sobre las campañas.

<sup>142</sup> Desde la MGCI se ha dado respaldo a procesos de pedagogía de paz en énfasis en el rol de las mujeres en la construcción de paz, como fue el concurso “Mujeres Construyendo Paz” en el marco de la Resolución 1325; Apoyo a iniciativas de discusión y movilización social en torno a Violencia Sexual al respecto (No es Hora de Callar) y socialización del Socialización del informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las Resoluciones 1820 y 1612. En el marco del GdT Género, Justicia y Paz, desde la MGCI se está contribuyendo a posicionar la eliminación de la VBG y la igualdad de género como un elemento central en la construcción de la paz y la reconciliación en el país

<sup>143</sup> La primera Mesa Territorial de la MGCI se realizó en mayor 2017 en Tumaco donde participaron alrededor de cincuenta organizaciones del nivel internacional, nacional y local. Accesible en <http://www.mesadegenerocolombia.org/noticias-eventos/noticia-de-la-mesa-de-genero/primera-reunion-plenaria-territorial-de-la-mesa-de>

**Hallazgo 25. Se identifican áreas de mejora en la coordinación de la MGCI asociadas al funcionamiento de los GdT y a la subutilización del potencial de la Mesa en el posicionamiento político y público de aspectos críticos y estratégicos para la igualdad de género.**

*Todavía no nos hemos aproximado realmente al potencial político de la Mesa y es una responsabilidad de todos sus miembros el deber de hacerlo*

*- Integrante de la MGCI*

Entre las personas consultadas<sup>144</sup> existe un importante nivel de satisfacción con el rol que juega la MGCI como espacio de coordinación de sus integrantes. No obstante, estas mismas fuentes identifican retos relacionados con lo estratégico y operativo en la acción coordinada. Por un lado, se identifica cierto cuestionamiento a cómo se conforma la agenda de la MGCI y la estrechez del margen disponible para incorporar temáticas o matices que puedan convocar a un número importante de sus integrantes, independientemente de que forme parte de las prioridades asentadas por la Secretaría Técnica o su Presidencia. En este sentido se aboga por una construcción colectiva de los planes de trabajo, con un sentido de la participación que no quede limitado al acto de validación de un plan previamente elaborado desde su Secretaría. Como se conforma la agenda podría estar en el origen de otra dificultad identificada por las fuentes y relacionada con el desarrollo de algunas acciones de la Mesa, "dirigidas principalmente por la Secretaría Técnica y la Presidencia, en las que no existe un real involucramiento de los integrantes (...) el desafío es poder definir acciones que sean estratégicas para la Mesa en su conjunto. Actualmente se está trabajando en mecanismos para hacer más participativo el proceso de elaboración de los planes anuales de la MGCI<sup>145</sup>.

A nivel operativo, se identifica como un reto la mejora del elemento ejecutivo de los GdT por el volumen de tiempo que consumen estos espacios de coordinación multi-actorales y abogando por reestructurarlos creando en su lugar –o como parte de ellos–, por ejemplo, *Task Force* para impulsar temas concreto cuando es del interés de varios integrantes y "no seguir programándose reuniones de GdTs sin liderazgo" Los GdT responden en buena medida a elementos coyunturales que propician una acción estratégica colectiva, cuando no coincide un acontecimiento de grandes dimensiones en un año (como las elecciones en 2015 o la II Cumbre de Mujeres y Paz en 2016) el trabajo tiende a estar más disperso. Igualmente se reconoce su valor para el intercambio de información y estar actualizado sobre temáticas y acciones de las que no siempre todas las organizaciones tienen información en otros espacios.

Los avances hacia el RSI.1.3 y RSI.1.4 en el marco de la MGCI confirman lo acertado de trabajar el componente de EP desde este mecanismo y desvela claramente el potencial de la Mesa como plataforma de trabajo y posicionamiento político de temas referidos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Para temáticas similares, otras integrantes de la Mesa perciben claramente este potencial y señalan como una pérdida la subutilización del potencial de la mesa para posicionar políticamente aspectos críticos para la igualdad de género y donde se ha manifestado tímidamente para garantizar su neutralidad o por falta de acuerdo entre sus integrantes. Sin embargo, una de las entrevistadas contra argumentaba que "la MGCI es imparcial, pero no es neutral, no es un ente vacío (...), nos coordinamos porque se cree y se defiende la agenda de derecho de las mujeres y la contribución de la igualdad de género a la democracia y la paz de este país (...) no es entendible el silencio de la Mesa en algunos contextos. Por ejemplo, se mencionó la llamada Ideología de Género como un bloqueador para la igualdad de género que se asienta con fuerza en el país y la amenaza que puede suponer para la agenda de derechos de las mujeres el contexto de las próximas elecciones presidenciales.

---

<sup>144</sup> Fuentes consultadas: entrevistas semiestructuras y respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario a integrantes MGCI (4 respuestas). Insumos procedente de un total de 8 personas

<sup>145</sup> Para el Plan de Trabajo de 2018 se realizó una consulta a las instituciones integrantes de la MGCI antes de establecer las prioridades de trabajo.

### 3.3. Eficiencia

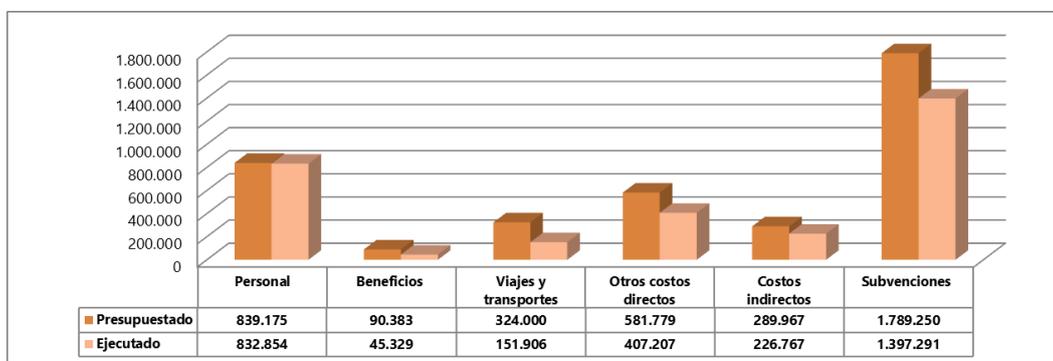
**Hallazgo 26.** En su primera fase, el Programa ha ejecutado el 82,5% del presupuesto y el 69% del monto asignado al área programática. Su distribución interna, tanto por tipo de gasto como por RSI muestra que la sub-ejecución presupuestaria fue generalizada.

El análisis de los informes financieros muestra una ejecución global del 82,5% (4.065.671 USD)<sup>146</sup> a diciembre 2016.<sup>147</sup> La distribución del presupuesto planificado por tipo de gasto y resultado sub-intermedio muestra que la sub-ejecución fue generalizada con las brechas diferenciales que aparecen en los gráficos 1 y 2<sup>148</sup>

La distribución interna del presupuesto planificado y su contraste con el ejecutado por tipo de gasto y RSI. muestran los rubros y áreas programáticas con una responsabilidad mayor en la sub-ejecución presupuestal:

- El 69% (3.373.826 USD) del presupuesto se destinó a fines programáticos, es decir, a llevar a cabo acciones para la consecución de los RI previsto por el Programa. Dentro de este porcentaje la ejecución alcanzó igualmente el 69% (2.337.157 USD), siendo los RSI.1.1. y RSI.1.2. los que presentan un mayor nivel de sub-ejecución presupuestal con un 46% y 36% respectivamente<sup>149</sup>. Los RSI con menor peso en el presupuesto (RSI.1.1.3, RSI.1.1.5, RSI.1.1.6, y RSI.1.2.1.) presentan una ejecución superior al 80%, a excepción del RSI 1.6. que ejecutó la totalidad del monto asignado. Los factores explicativos se presentan más adelante,
- Por tipo de gasto, a excepción de los gastos fijos derivados de las contrataciones del personal del Programa, las restantes líneas de gasto presentan una sub-ejecución que varía dentro del amplio rango del 22% al 50%. Los rubros más afectados fueron los denominados *fringe beneficts* (50%) y viajes/transportes (47%) donde la sobreestimación del gasto se presenta como la explicación más plausible

**Gráfico 1. Comparación entre el presupuesto asignado y ejecutado por tipo de gasto (USD)**



Fuente: Información facilitada por la Unidad de Finanzas y Administración del Programa

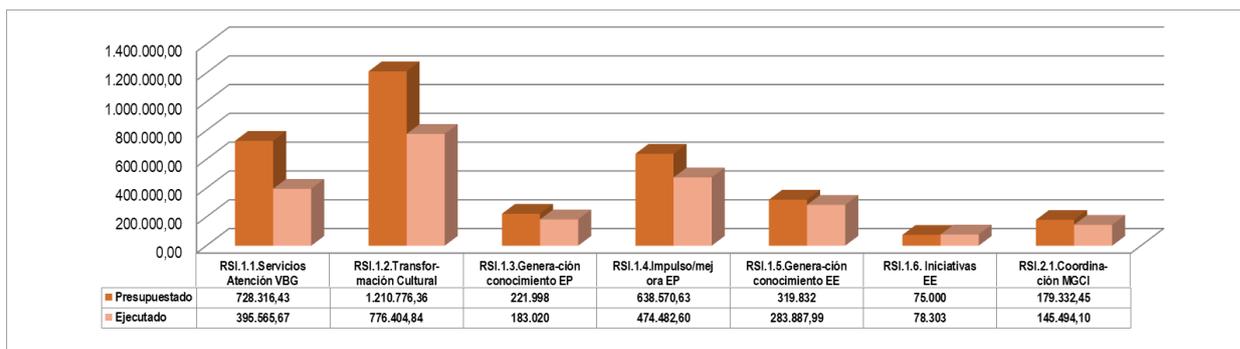
**Gráfico 2. Comparación entre el presupuesto asignado y ejecutado por Resultado Sub-Intermedio (USD)**

<sup>146</sup> Según Acuerdo Marco el presupuesto total asciende a US\$4.9958.870, de la cual USAID aporta 3.914.553 USD y ONU MUJERES 1.044.316 USD (costes compartidos) aportados por ONU MUJERES. Para el análisis de los datos financieros se toma como referencia el presupuesto total del Programa recogido en los documentos contables, 4.918.871. La desviación se debe a las fluctuaciones de la moneda local.

<sup>147</sup> El análisis abarca la ejecución financiera de 1 de enero 2015 a 31 diciembre 2016. En el momento de realizarse esta evaluación, ONU Mujeres no podía aportar datos oficiales sobre 2017 al no haberse concluido el año presupuestal. Por este motivo el análisis presupuestario no aporta datos del primer semestre de 2017 aunque dicho periodo forme parte del alcance temporal de la evaluación. Véase apartado 1.3. sobre los condicionantes de la evaluación.

<sup>148</sup> Véase Anexo K con las tablas sobre presupuesto planificado y ejecutado en el periodo de análisis.

<sup>149</sup> La activación de los servicios multisectoriales de atención de VCM (RSI.1.1.) y la estrategia de cambio cultural (RSI.1.1.2), cuentan con una ejecución del 54% (395.565 USD) y el 64% (776.404 USD) respectivamente. El peso específico de ambos RSI en el presupuesto es del 58%



Fuente: Datos no oficiales. Elaboración propia a partir de informes financieros sobre saldo a diciembre 2016. Información facilitada por la Unidad de Finanzas y Administración del Programa

A la luz de esta tendencia se tomaron dos medidas correctivas (i) solicitud y aprobación de una extensión sin costos de la ejecución de la Fase I del Programa hasta junio de 2017; (ii) reasignar el remanente presupuestario del Programa (853.200 USD) a su Fase II<sup>150</sup> para reforzar la línea de gasto de subvenciones (*grant*)<sup>151</sup> y que presentó una ejecución del 78% sobre la financiación asignada.

### **Hallazgo 27. Se identifican desafíos en la gestión administrativa y condicionantes programáticos como factores explicativos de la sub-ejecución presupuestal**

*Desde que empezamos las conversaciones con ONU MUJERES hasta que finalmente comenzamos a trabajar pudo pasar fácilmente más de ocho meses - Organización destinataria de PCA En tiempo que se dedica a la gestión es desproporcional - Staff ONU MUJERES*

La importancia del valor informativo de la sub-ejecución presupuestaria es la posibilidad que ofrecen los datos para indagar sobre posibles causas que expliquen el gasto menor al planificado, un elemento que ayuda a visibilizar retos en la gestión que pudieran ser corregidos a futuro. La información aportada por las personas entrevistadas y la revisión documental identifican factores estructurales, coyunturales y programáticos como causas explicativas y plausibles que han condicionado la gestión e implementación del Programa según lo planificado.

En primer lugar, se identifican condicionantes estructurales propios de la naturaleza de aquellas instituciones que gestionan fondos públicos y que suele conllevar demoras por los necesarios mecanismos de control, transparencia y revisión de gastos aparejados a toda propuesta de contratación y pago. Si bien la dilación en los procesos puede ser significativa y afectar el ritmo de ejecución presupuestaria, no es esperable la remoción de los condicionantes estructurales en el tiempo de ejecución del Programa.

De otra naturaleza son los condicionantes propios del contexto y el funcionamiento del Programa durante su implementación, los cuales se han agrupado en *desafíos de gestión y condicionantes programáticos*. En el primer grupo, los aspectos reiterados son los siguientes:

- *Dificultades iniciales de instalación del Programa.* El primer semestre de 2015 se destinó a la alineación de los procedimientos administrativos y financieros entre USAID y ONU MUJERES, dos

<sup>150</sup> El análisis presupuestal se basa en los datos suministrados por la Unidad de Finanzas y Administración del Programa. Debido al reemplazo de prácticamente la totalidad del equipo del Programa, incluida el área de finanzas, los actuales integrantes del Programa no han podido aportar información consolidada sobre la ejecución presupuestaria por resultados subintermedios. Por este motivo, la evaluadora ha realizado el análisis presupuestal sobre datos no oficiales que han sido identificado en diferentes documentos financieros referidos a la ejecución del Programa hasta diciembre 2016. La información no recoge datos de ejecución de enero a junio 2017, aun cuando este periodo forma parte del alcance temporal de la evaluación.

<sup>151</sup> Este tipo de gastos contempla Acuerdos de Cooperación para Proyecto (PCA), Servicios Contractuales - Empresas, Servicios de Capacitación, Talleres y Conferencias y Contratos individuales de asistencia técnica

instituciones con rigurosos sistemas administrativos y burocráticos; asimismo, hasta marzo 2016 no estuvo completo el equipo técnico del Programa<sup>152</sup>.

- *Utilización de micro-transacciones más allá de lo recomendable.* Según datos facilitados por el Programa, en 2016 el 91% del total de las transacciones realizadas correspondieron a micro transacciones<sup>153</sup> menores o iguales a 5.000 USD.<sup>154</sup> El volumen de estas pequeñas operaciones aumenta la carga de trabajo del equipo de operaciones tanto en Bogotá como en terreno y ha tenido una influencia en la duración promedio de los procesos financieros y en el *delivery* del Programa.<sup>155</sup>
- *Utilización preferencial de los PCA en el último trimestre de 2016.* No se cuestiona el indudable valor de los PCA como herramienta de financiación con un notable valor añadido en términos de eficacia, sin embargo, con la concentración en el último trimestre de 2016 de 10 de los 15 PCA aprobados por el Programa durante la Fase I, se explica porque pudo verse afectada la ejecución presupuestaria prevista.<sup>156</sup>
- *Dificultades en la transición de los equipos del Programa.* La ejecución presupuestaria se vio afectada por la rotación del equipo técnico con funciones de seguimiento al programa entre finales de 2016 y 2017<sup>157</sup> con una transición que pudo ser más ordenada y sistemática en el traspaso del portafolio de trabajo y del histórico de los procesos desarrollados desde 2015, así como las transferencias de lecciones aprendidas asociado a la gestión.
- *Reto en la identificación de socios implementadores.*<sup>158</sup> No son tan numerosas las organizaciones con la capacidad de responder a los requisitos de procedimiento financieros y de monitoreo del SNU, mientras cuentan con la experiencia temática y territorial para ser aliados y socios implementadores que ejecutan intervenciones en el marco del Programa. Si además existe el propósito de diversificar y no concentrar en las mismas organizaciones el rol de socio implementador, la identificación es un reto dentro del calendario de implementación.<sup>159</sup>
- *Sobreestimación presupuestaria en RSI. 1.1. y RSI. 1.2.* Aunque sin confirmar, se valora plausible una estimación presupuestaria por encima de la posibilidad real de ejecución: el componente de violencias absorbe el 57,5% del global del presupuesto programático del Programa, sin embargo, conociéndose que el grueso de su implementación debía realizarse tras la instalación de los gobiernos municipales en 2016, era plausible suponer que existía una alta probabilidad de no ejecutar el presupuesto asignado para diciembre 2016, momento en el cual finalizaba oficialmente la Fase I del Programa.

---

<sup>152</sup> El equipo del Programa se completó en marzo 2016 quedando conformado por 10 personas además del apoyo transversal de la oficina de ONU MUJERES en el área de operaciones, comunicaciones, EEM, EPM y MGCI y, en terreno, el trabajo articulado con los/as Oficiales territoriales. Actualmente no hay como tal un equipo técnico en su sentido "tradicional", sino funcionarios que tienen asignadas funciones relacionadas con la implementación, gestión, seguimiento y evaluación del Programa

<sup>153</sup> Procedimiento administrativo competitivo donde se requiere únicamente tres ofertas previo a la selección del proveedor final y no exige tiempo mínimo de publicación en la web y difusión.

<sup>154</sup> En el año 2016 se realizaron 430 transacciones de las cuales 392 fueron operaciones por importes iguales o inferiores a 5.000 USD (fuente: ATLAS-IPASAS).

<sup>155</sup> El peso específico de las microtransacciones sobre el gasto total de los Programas ya fue identificado recientemente en el Estudio de Caso que acompaña la evaluación corporativa regional, donde las micro transacciones representaban el 38% del total del presupuesto. <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/1/corporate-evaluation-of-the-regional-architecture-of-un-women>

<sup>156</sup> Aunque sin confirmar, se valora que la concentración de PCA en este periodo se pudo deber a una estrategia para acelerar el ritmo de ejecución presupuestaria comprometiendo y acciones pertinentes antes de la finalización de la Fase I

<sup>157</sup> Los cambios en el equipo de trabajo se dieron a todos los niveles coordinadora, profesionales en VBG, profesional M&E, los profesionales de equipo en terreno y administración

<sup>158</sup> Para este programa, el socio implementador se seleccionará según las reglas y procedimientos de UN - UNW. De conformidad con el manual de programas y operaciones de ONU MUJERES, existen cuatro categorías de asociados en la ejecución: (1) entidades gubernamentales, (2) organizaciones intergubernamentales no pertenecientes a las Naciones Unidas, (3) organizaciones no gubernamentales, (4) agencias de las Naciones Unidas. Para este Programa, los Socios Implementadores serán seleccionados de acuerdo con su experiencia regional, su experiencia técnica en temas temáticos incluidos en el Programa, su capacidad de implementación y promoción, y su potencial para generar capacidad instalada

<sup>159</sup> Se identifican procesos de selección tuvieron que abrirse al menos dos veces para encontrar los candidatos adecuados. II Informe Trimestral 2015

A nivel programático, se identifican condicionantes que atiende el porqué de la sub-ejecución presupuestaria y que responden a la propia lógica de intervención del Programa:

- *Coyuntura nacional.* El contexto de oportunidad que suponían las elecciones locales de 2015 sumado a las campañas asociadas al 25 de noviembre y los 16 días de activismo, supuso una concentración de acciones y aceleró la implementación de algunos resultados (RSI 1.1.3. y RSI 1.1.4.) en el último trimestre de 2015 y, en contrapartida, otros procesos fueron pospuestos hasta 2016. Paralelamente, optimizar recursos y las acciones en los RSI 1.1.1 y RSI 1.1.2. requería la coordinación de acciones con las administraciones resultantes de esas elecciones y que asumieron el cargo en el primer trimestre de 2016.<sup>160</sup>
- *Adecuación al ritmo de las instituciones para avanzar en el RSI.1.1.* El ritmo y el alcance de la ejecución de la estrategia nacional y territorial del RSI 1.1. tiene, como es lógico, una alta dependencia de los tiempos propios de cada una de las instituciones, de sus procesos internos de toma de decisiones y grado de concientización sobre su responsabilidad en torno a la prevención y atención de VBG. El 50% de ejecución en este RSI revela un inicio de implementación postergado y la atención a los tiempos propios de las instituciones para adherirse a la propuesta que comparte el Programa. En estos procesos se realiza un acompañamiento muy cercano que requiere de una alta inversión de tiempo por parte del personal de ONU MUJERES que no siempre se refleja en el gasto presupuestal aunque si se traduce en resultados.<sup>161</sup>
- *Aplazamientos en la gestión de actividades.* Quedaron aplazadas para su ejecución en 2017 – y por lo tanto también los desembolsos- un total de 6 PCA firmados en 2016, además de las mediciones intermedias sobre cambio de actitudes (RSI 1.2.1.) y satisfacción de servicios en los territorios (RSI 1.1.1.) que se realizarán en 2018 y que no consumieron presupuesto durante el periodo evaluado.<sup>162</sup>

**Hallazgo 28. La inserción del Programa en la estructura de la Oficina de ONU Mujeres generó disfuncionalidades en su gobernanza que afectaron a la coordinación entre el entramado de áreas y niveles implicados en la ejecución de la intervención.**

Con personal y un sistema de M&E propio del Programa insertado dentro de la Oficina de ONU MUJERES y requiriendo apoyos transversales de sus Áreas Programáticas,<sup>163</sup> las consideraciones sobre la estructura de gobernanza adquieren un valor a consignar. Las personas consultadas identifican que el tipo de inserción del Programa en el organigrama de trabajo de ONU MUJERES generó un “efecto isla” en el propio equipo que resultaba en ocasiones disfuncional para una coordinación integrada entre todas las áreas programáticas de la Oficina (VBG, EE y EP) tal y como se proponía con el enfoque holístico del Programa. Este efecto (figura 6) -también propio de otros programas bilaterales- interfirió en la manejabilidad fluida de procesos de trabajo conjunto como son la toma de decisiones, la coordinación y el seguimiento de las intervenciones en el conjunto de las áreas programáticas.

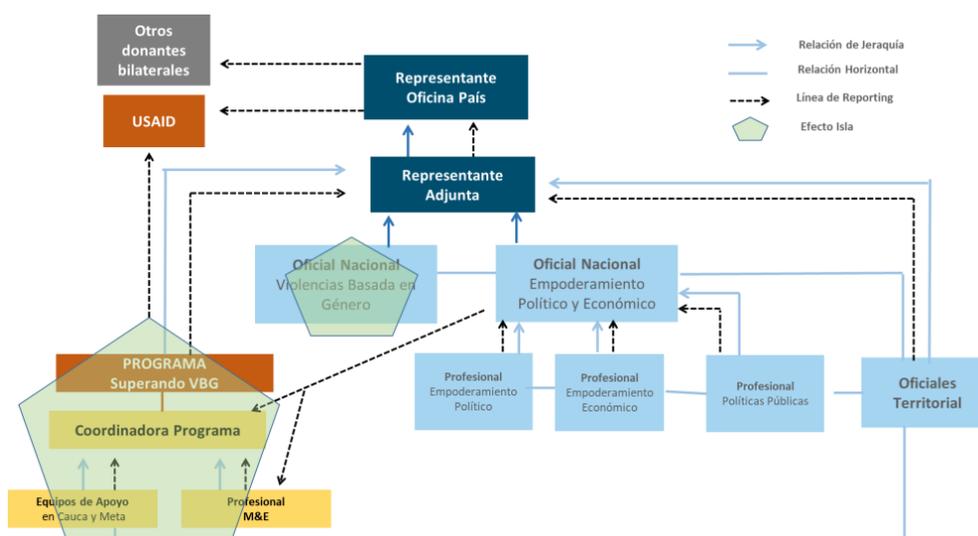
**Figura 6. Esquematización del sistema de gobernanza del Programa en el marco de la Oficina País.**

<sup>160</sup> II Informe Trimestral 2015

<sup>161</sup> Aunque sin confirmar, se plantea la hipótesis de vincular el excesivo número de micro-transacciones y la labor de acompañamiento técnico e incidencia que realiza ONU MUJERES donde a pesar de su alto impacto y resultados tangibles en términos presupuestarios a veces se refleja como preferentemente como aportes para la logística. Esto podría explicar el alto número de micro transacciones.

<sup>162</sup> Dado que los cambios de actitudes requieren un tiempo prudencial y las Rutas de Atención recién se configuraron en 2017, las encuestas de líneas de base son de un año anterior (2016) y con doce meses de ejecución de actividades las nuevas mediciones podrían no sólo no indicar cambios sino cierto sesgo –en el caso de satisfacción de servicios- por expectativas creadas y no cumplidas en este punto del proceso de implementación.

<sup>163</sup> Por Áreas Programáticas se entiende el contenido de los impactos 1, 2, 3 y 4 que están bajo la responsabilidad de las dos Oficinas Nacionales: Área de Violencias de Género y Área de Empoderamiento Político y Económico.



Fuente: Elaboración propia

Las dificultades en la coordinación venían ocasionadas, principalmente, por los efectos de la diagramación referida en la anterior figura:

- El Área de VBG, unidad natural de coordinación por el objetivo del Programa, quedó sin un cometido específico durante su ejecución. El equipo profesional del Programa que atendía la implementación y asesoramiento a nivel nacional suponía en la práctica una cierta duplicación del Área. Adicionalmente, la figura de la Coordinación del Programa, que ostentaba una jerarquía no equiparable a la Oficial Nacional en VBG, gestionaba el grueso de la financiación destinado al Impacto 3 de la nota estratégica sin aparentes relaciones de coordinación con el Área de VBG de la Oficina.
- El Área de Empoderamiento Político y Económico trabajaron acertadamente en estos componentes dentro del Programa aunque con autonomía de la Coordinación y sin identificarse espacios formales para ese fin. La inserción en el organigrama de la Oficina dificultaba la coordinación desde el Programa de unas Áreas Programáticas con mayor instalación y jerarquía institucional, responsables de los impactos 1 y 2 de la Nota Estratégica. La Coordinación no siempre era copartícipe de la deliberación en estas Áreas aun cuando sus acciones fueran troncales para la implementación del Programa.

La figura de la Representante Adjunta destrabó procesos para la ejecución presupuestaria (delegación de aprobación del gasto de la representante) y también para la coordinación estratégica. Sin embargo, en la práctica cotidiana, las fuentes consultadas reconocen tensiones y cortocircuitos en las tareas de coordinación, seguimiento y toma de decisiones por la existencia de paralelismos en la implementación de sus diferentes componentes (VBG, EE y EP) y por el desequilibrio entre la jerarquía de la Coordinación de un Programa y las Oficiales Nacionales responsables de la implementación de los impactos de la Nota Estratégica.

No ocurría así entre los integrantes del equipo del Programa (profesionales nacionales y apoyo en terreno) donde se estableció periodicidad en la reuniones, existía fluidez en las relaciones de trabajo nacional-territorial y claridad en las responsabilidades de cada miembro a la interna del equipo. Si bien se tramaron relaciones de colaboración y complementariedades entre el personal contratado por el Programa para VBG y las Áreas Programáticas de la Oficina, sobre todo a nivel del territorio, estas se debieron más a un compromiso de las partes con el alcance de los resultados propuestos que a un sistema de gobernanza que estableciera y habilitara espacios de coordinación conjunta o procedimentará las responsabilidades y tareas de unas áreas con respecto a las otras. Por sus falencias, **la coordinación es considerada un área de mejora** por las personas entrevistadas.

En cuanto a la coordinación interinstitucionales en el marco del Programa, no se ha identificado efectos derivados del sistema de gobernanza. En opinión de las personas consultadas:

- *Con USAID.* A este nivel ambas instituciones valoran la coordinación positivamente, sobre todo con la incorporación de la Representante Adjunta. Se señalan los esfuerzos a nivel operativo -la armonización del conjunto de procedimientos administrativos para la ejecución de actividades-programática -alineación con la agenda corporativa de ONU MUJERES- y también política con una alta sintonía entre USAID y la Secretaría Técnica en el marco de la MGCI. A nivel territorial, informan que **el Programa no se coordinó visiblemente con los programas locales de USAID en Meta y Cauca.**<sup>164</sup>
- *Con copartes.* Si bien no se dispone de suficiente información a este respecto a nivel nacional,<sup>165</sup> la revisión documental adelanta elementos que debieron influir positivamente en la coordinación con las copartes nacionales: por un lado, toda la estrategia para el fortalecimiento de capacidades de instituciones e incidencia a nivel nacional se realizó acompañando técnicamente el mandato de la CPEM para impulsar medidas de la política pública que estaban bajo la responsabilidad directa de las instituciones con quienes se trabajó; por otro, las propuestas de trabajo del Programa se concertaban con las entidades previo mapeo de los procesos abiertos en cada institución y alineados con la PPNEMG y los objetivos del Programa. A nivel territorial, las copartes en las municipales elogian la coordinación y la calidad del acompañamiento realizado por el personal de ONU MUJERES en los departamentos, resaltando su capacidad para generar a su vez puentes de colaboración y alianzas con otras instancias locales previamente ausentes de la discusión sobre VBG.
- *Con socios implementadores.* Desarrollado en el marco de los PCA, se valora positivamente el nivel y la calidad de la coordinación con ONU MUJERES y la facilitación para generar sinergias y articulaciones entre socios implementadoras que de otro modo no hubieran existido o hubieran resultado más costosas en tiempo y presupuesto.<sup>166</sup> Sin embargo, dos organizaciones señalan la necesidad de establecer más claramente los mecanismos de articulación y coordinación porque su indefinición genera dificultades en la interlocución y los acuerdos con terceros actores.

**Hallazgo 29. La reestructuración de ONU MUJERES para funcionar dentro de una lógica de agenda institucional conlleva adaptaciones en la Oficina de Bogotá y en los territorios para la implementación del Programa que requerirán mayores esfuerzos en la priorización y la planificación estratégica.**

*En terreno estamos en una perspectiva minimalista, -hasta el momento no hay más- con la perspectiva de ir ampliando y reforzando los equipos con contrataciones de apoyo ad hoc según las coyunturas, el contexto político y oportunidades sinérgicas que se presenten*  
- Staff ONU MUJERES

*El Programa es solo una de nuestras responsabilidades, pero además está toda la Nota Estratégica*  
- Staff ONU MUJERES

ONU MUJERES, consciente de las condicionantes que presenta la *lógica de proyectos* para el funcionamiento de la Oficina y el cumplimiento eficaz con su Nota Estratégica, comenzó en 2017 una transición en su modo de trabajo hacia una *lógica de agenda institucional*. En esta lógica se trabaja dentro del marco de la TdC que rige su actuación y que ofrece directrices concretas a nivel de *outcome* y *output* para transversalizar las intervenciones de los Programas -de USAID y de otras cooperaciones bilaterales- en el marco de la Nota Estratégica 2017-2019 y con el apoyo del conjunto

<sup>164</sup> Solo se ha identificado que el Programa participó en las reuniones regionales de USAID celebradas en Popayán el 4 de febrero donde se reunieron todos los socios implementación económica de las mujeres.

<sup>165</sup> No se dispone de información sobre la calidad de la coordinación con las copartes del programa a nivel nacional debido a las limitaciones ya recogidas en el apartado metodológico del informe.

<sup>166</sup> Por ejemplo, las sinergias entre MAVI y Mercy Corps, y de estas con el CRIC.

de alianzas con las que cuenta ONU MUJERES. A diferencia de la lógica anterior, desaparecen los equipos de trabajo *ad hoc* adjuntos en exclusividad a programas bilaterales y, bajo esta nueva lógica, el personal financiado por los programas pasa a integrarse en el área programática de mayor afinidad temática con el objetivo de las intervenciones. En el caso del Programa, el “efecto isla” daría paso a un funcionamiento donde el personal sufragado con el presupuesto del Programa se integraría en las áreas de trabajo del conjunto de ONU MUJERES en Colombia asumiendo funciones específicas referidas a la implementación y seguimiento del Programa junto a otras responsabilidades asociadas a la implementación de agenda institucional. Esta estrategia tiene el potencial de romper “efecto isla” fruto de la *lógica de proyectos* con la que operó ONU MUJERES en Colombia hasta 2017 y que, según palabras de su staff, generaba una dinámica perniciosa donde las personas se sienten “parte de un proyecto, se identifican con la lógica del financiador y no tanto protagonistas de llevar a cabo la misión que convoca a ONU MUJERES en el país”.

Esta nueva lógica conlleva el rearme de la estructura del personal y su coordinación para la implementación del Programa en el marco de la gobernanza global de ONU MUJERES en el país. Mientras antes de julio de 2017 en la Oficina en Bogotá las opciones de funcionamiento estaban aún abiertas, en el territorio los cambios comenzaron a operar desde el primer trimestre de ese año. El contexto del país exige a ONU MUJERES un nivel de presencia, de capilaridad de su acción en el territorio, que ha sido posible gracias al apoyo de USAID desde la *lógica de proyecto*.<sup>167</sup> Desde 2017 los Profesionales de Apoyo del Programa (3) en los departamentos desaparecen<sup>168</sup> y son las Oficiales Territoriales junto a un apoyo administrativo el personal disponible en cada departamento priorizado las encargadas de territorializar el conjunto de la *Nota Estratégica 2017-2019*, la agenda institucional donde quedan integradas las acciones/procesos específicos englobados en la planificación del Programa para ese territorio.

Esta apuesta por la calidad realizada por ONU MUJERES funcionando con una lógica de agenda institucional se realiza con una reordenación de la presencia de profesionales técnicos en Meta y Cauca<sup>169</sup>, departamentos donde existe una amplitud notable de procesos abiertos.<sup>170</sup> Este aspecto, sumado a la pendiente resolución de los condicionantes en la ejecución expuestos anteriormente, muestran un escenario con potenciales desafíos para la óptima gestión e implementación del Programa la fase II: equipos territoriales reducidos con respecto al funcionamiento del Programa con *lógica de proyectos (2015 y 2016)*, con más competencias para así territorializar el conjunto de la Nota Estratégica y con un mayor número de responsabilidades en relación a las exigencias de la gestión por resultados del amplio mandato de ONU MUJERES reflejado en esta Nota. Sin un **enfoque revisado de los mecanismos de gobernanza entre las áreas temáticas y la apuesta territorial, sin mejoras en la coordinación y gestión administrativa de procesos así como de lineamientos estratégicos en apoyo a la priorización en los departamentos**, la actual situación no está exenta de sobrecargar al personal en el territorio con temas de gestión y del riesgo de no optimizar el actual capital político y técnico que ONU MUJERES cuenta con sus Oficiales Territoriales en apoyo a procesos de trabajo con las copartes subnacionales.

Sin haber sido constatado en todos los escenarios ni la copartes identifiquen las causas exactas, por su relevancia merece la pena reseñar la percepción de algunas copartes de un menor dinamismo de ONU MUJERES en el territorio durante 2017. Se percibe una ralentización de procesos iniciados en

---

<sup>167</sup> Formulación de propuesta con intervenciones a nivel territorial que involucraba la contratación de personal *ad hoc* en los departamentos para su implementación.

<sup>168</sup> Según el organigrama facilitado por ONU Mujeres, en 2016 el equipo específico del Programa estaba conformado por doce (12) personas entre la coordinación, coordinación, especialistas nacionales, oficiales de apoyo territorial y asistentes administrativos.

<sup>169</sup> En el año 2016, los equipos de ONU Mujeres en los departamentos de Meta y Cauca estaban conformados por dos técnicas (Oficial Territorial, Profesional de Apoyo al Programa y un apoyo administrativo). En 2017, los profesionales de Apoyo del Programa se extinguen y el Programa financia los Oficiales Territoriales que pasan a asumir la implementación del Programa junto a la Nota Estratégica 2017-2019.

<sup>170</sup> Véase Cuadros 2 y 3 ejemplificando el volumen de procesos iniciados únicamente en el marco del Programa

años anteriores que, en algunos casos, está suponiendo pérdidas de oportunidades políticas o desaceleraciones en los ritmos de trabajo sin que identifiquen exactamente la causa de este cambio de dinámica. Bien sea por la sobrecarga, por retrasos en toma de decisiones en la Oficina en Bogotá, dificultades en la gestión para ejecutar presupuestos, por la reducción del personal, etc. esta percepción, de hacerse extensiva, podría afectar la credibilidad de ONU MUJERES para una acción programática e interlocución política predecible que no responde a la existencia o no del respaldo de un donante. Esta percepción se identifica en un momento donde la apuesta institucional es precisamente esa, fortalecer la presencia de ONU MUJERES en el territorio como un aliado estratégico permanente para el diálogo político en apoyo a la agenda de derechos de las mujeres más allá de planificaciones de acciones/procesos sujetos a ciclos que comienzan y acaban en función del interés y el aporte financiero de los donantes.

**Hallazgo 30. Una planificación anual con dificultades para su trazabilidad y una periodicidad de reporte vinculada más a la rendición de cuentas que a la mejora continua de la implementación del Programa son áreas de necesarias revisión en su Fase II de implementación.**

*El sistema de M&E fue positivo (7/10) porque nos obliga a estar muy pendiente de cada proceso que lanzábamos, a no perder el foco (...) sobre todo en una organización como ONU MUJERES con un mandato tan amplio y transversal que tiende a lanzar procesos en muchos ámbitos y a veces cuesta entender cuál es la meta final de cada uno.*

- Staff ONU MUJERES

*No vivíamos para reportar, la carga del reporte era excesiva (...) y era paradójico, cuanto más trabajabas, más tenías que reportar (...) pero también había que reportar cuando no teníamos movimientos relevantes que comunicar.*

- Staff ONU MUJERES

Un marco de monitoreo y evaluación bien diseñado y adecuadamente implementado constituye una "hoja de ruta" en apoyo a las estrategias programáticas y actividades que se plantean para cumplir con los objetivos previstos en una planificación. ONU MUJERES y USAID convinieron en la necesidad de diseñar e implementar un marco de M&E que contribuyera al avance hacia los resultados previstos con una entrega de informes (*reporting*) que pudiera informar periódicamente sobre esos avances dentro de una lógica de gestión por resultados. Este lógico planteamiento resultó en la práctica en las siguientes derivaciones:

- La marcada periodicidad de *reporting* (semanal, mensual, trimestral y anual) supuso una sobrecarga de trabajo para los equipos ejecutores (VBG, EE y EP) y el Área de M&E no justificada desde el punto de vista programático, pero sí en una lógica rígida de rendición de cuentas. Asimismo, la apremiante tarea del *reporting* conllevó tensiones adicionales. La primera, vinculada a una presión por reportar de manera mandatoria aun sin cambios reseñables en la ejecución, convirtiendo el seguimiento en una tarea administrativa desposeída de su sentido real. Por otro lado, la rigidez de la periodicidad se identificaba como una acción más vinculada a la fiscalización "de un operador de fondos" que a la relación de confianza que debe existir entre socios pares que establecen una alianza estratégica de colaboración a medio plazo.
- Quizás por la demanda de tiempo dedicada al *reporting*, no se identifican evidencias del uso programático de la información recabada en los informes. Es decir, el seguimiento no tendría su reflejo en la mejora de la implementación del Programa y en el cumplimiento de sus propósitos. Un ejemplo claro es desconocer en qué medida se está llegando a las poblaciones vulnerables tal y como se requería en el Acuerdo<sup>171</sup> o no contar con la posibilidad de establecer correlaciones

---

<sup>171</sup> Fuente: Grant N° AID-514-1°-15-0001/pág 8. En el curso de la evaluación, la evaluadora no ha tenido acceso a los datos registrados dentro de la plataforma Monitor. Pudiera ser que en este sistema se contemplaran las variables recogidas en el acuerdo, sin embargo, en la documentación revisada no se han identificado referencias que mencionen este tipo de análisis volcados a la planificación o en la aplicación de medidas correctivas para subsanar debilidades en la cobertura del Programa a poblaciones vulnerables pre-identificadas en el prodoc (mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes, etc.)

lineales o multivariantes entre la información que aportan los indicadores y cruces relevantes para los resultados del Programa,<sup>172</sup> etc. para interponer medidas correctivas o reactivadoras en la implementación. Relacionado con el punto anterior, y como ya identificó en las condicionantes de la evaluación, la falta de sistematización de la participación en eventos y espacios formativos también influye en la pérdida de una importante fuente de información para su posterior tratamiento estadístico por parte del área de M&E.

- La ampliación del número de indicadores de los 9 iniciales a 15<sup>173</sup> permitió complementar indicadores existentes<sup>174</sup>, incluir nuevas mediciones<sup>175</sup> o aportar matices entendidos necesarios.<sup>176</sup> Tras su revisión, se concluye que solo los indicadores que informan sobre los cambios hacia los que apunta el Programa suponen una mejora en la robustez del sistema de M&E para orientar su implementación, mientras los indicadores transversales<sup>177</sup> cumplen más con el propósito de capturar a nivel de actividad la evolución mensual y trimestral del Programa. Sin embargo, se entiende la necesidad de su inclusión si estos indicadores alimentan indicadores corporativos de ONU MUJERES y/o USAID.

Por último, señalar la dificultad adicional para el monitoreo del Programa que supone la debilidad identificada en su planificación estratégica asociada a la aplicación del enfoque de gestión basado en resultados. En la documentación revisada de los ejercicios anuales de planificación<sup>178</sup> se dificulta las filiaciones y nexos lógicos fuertes entre, por un lado, el gran número de actividades, reuniones y productos desarrollados e identificados en los informes de seguimiento y, por otro, el contenido del documento de planificación y los resultados a los que apunta la intervención. Los buenos resultados del Programa evidencian que los nexos existen, que fueron sólidos y permitieron avances, pero en la planificación su trazabilidad se torna confusa. La planificación por componentes aparece formulada en paralelo, con una identificación de actividades generales y un monto anual global, pero sin una "hoja de ruta operativa" con un calendario de ejecución programático, presupuestario y sin la identificación de hitos de logro. Si bien se trata de un Programa dinámico implementado a diferentes niveles y con distintas estrategias de intervención, si era esperable un mayor grado de trazabilidad y sincronización del que se encontró durante la revisión documental.

#### 4. CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

---

<sup>172</sup> Por ejemplo, para el fortalecimiento de capacidades, la relación entre el UNW-11 (Cambios en el conocimiento de la igualdad de género) vincularlo a UNW-12 (Número de empleados públicos que reciben apoyo). Adicionalmente se pueden buscar relaciones de dependencia con otras variables para así buscar patrones que apoyen/mejoren la implementación. buscar relaciones por sexo, institución, procedencia, etc.

<sup>173</sup> En el segundo trimestre de 2016, el Programa presentó una nueva versión de sus Indicadores de Desempeño, con un total de 16 indicadores para medir el progreso realizado en la contribución de la erradicación de la VBG en Colombia. La estructura de los indicadores propuestos le permitirá a la USAID tener una idea más clara del progreso realizado a nivel de actividad junto a los indicadores de output/outcome ya recogidos en el primer marco.

<sup>174</sup> Complementar UNW-04 (Índice de medidas adoptadas por las *autoridades locales* para mejorar la respuesta institucional (0-100) con UNW-17 Índice de medidas adoptadas por las *instituciones nacionales* para mejorar la respuesta institucional (0-100). Así como el UNW-05 (Visibilidad de campañas financiadas por el programa) a UNW-13 Número de productos de comunicación diseminados

<sup>175</sup> UNW-11 (Cambios en el conocimiento de la igualdad de género) vincularlo a UNW-12 (Número de empleados públicos que reciben apoyo)

<sup>176</sup> Junto a UNW-08 (Número de productos de conocimiento compartidos) se incorpora UNW-14 (Número de estudios apoyados)

<sup>177</sup> Véase Anexo I.

<sup>178</sup> Este hallazgo se basa en la documentación facilitada por el Programa y la Unidad de Finanzas y Administración. Dada la rotatividad del personal estas unidades no perciben que tenga toda la información desarrollada por el Programa en el área de planificación, finanzas, M&E. Pudiera ser el caso que existiera documentación adicional sobre los aspectos analizados, pero no consta que esté disponible en las unidades antes mencionadas.

Con esta última sección se cierra el informe evaluativo. A continuación se recogen las conclusiones más relevantes donde convergen distintos hallazgos expuestos en los apartados anteriores, así como las lecciones aprendidas identificadas en el proceso evaluativo.

Asimismo, en el último apartado se presentan las recomendaciones derivadas de los hallazgos, las conclusiones y lecciones aprendidas del Programa. Dada la naturaleza formativa de la evaluación se ha tenido en cuenta recoger recomendaciones de utilidad y que sean factibles de ser aplicadas durante la Fase II dentro de un contenido programático que ya ha sido aprobado y un histórico de trabajo con municipios y actores que debe ser potenciado y/o consolidado. Para su mejor comprensión, las recomendaciones están divididas en cuatro secciones: énfasis programáticos, comunicación para la transformación social, monitoreo y evaluación y gestión.

## 4.1. Conclusiones

---

### Pertinencia

**Conclusión 1. El Programa presenta un alto grado de pertinencia siendo una de las fortalezas que influye positivamente en su eficacia global. (Hallazgos 1, 2, 3 y 4)**

El contenido programático del Programa está alineado con los requerimientos realizados al Estado Colombiano por Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos, y apoya la implementación del marco normativo y la política pública en materia de igualdad. Siendo la violencia un continuum entre el ámbito público-privado, la pertinencia estratégica del Programa se ve potenciada al ir transversalizando, progresivamente y de manera coherente, el enfoque de construcción de paz en sus intervenciones atendiendo el actual contexto político del país. Asimismo, el abordaje de la superación de la VBG desde un enfoque de ciudadanía plena, supone aproximación holística a las violencias articulando las tres áreas de autonomía con el necesario cambio cultural. Este ángulo de trabajo para reducir la prevalencia de la VBG convierte el diseño del Programa en una palanca de cambio con una alta contribución al conjunto de la Nota Estratégica de ONU Mujeres Colombia 2014-2017 y, especialmente, a su Impacto 3.

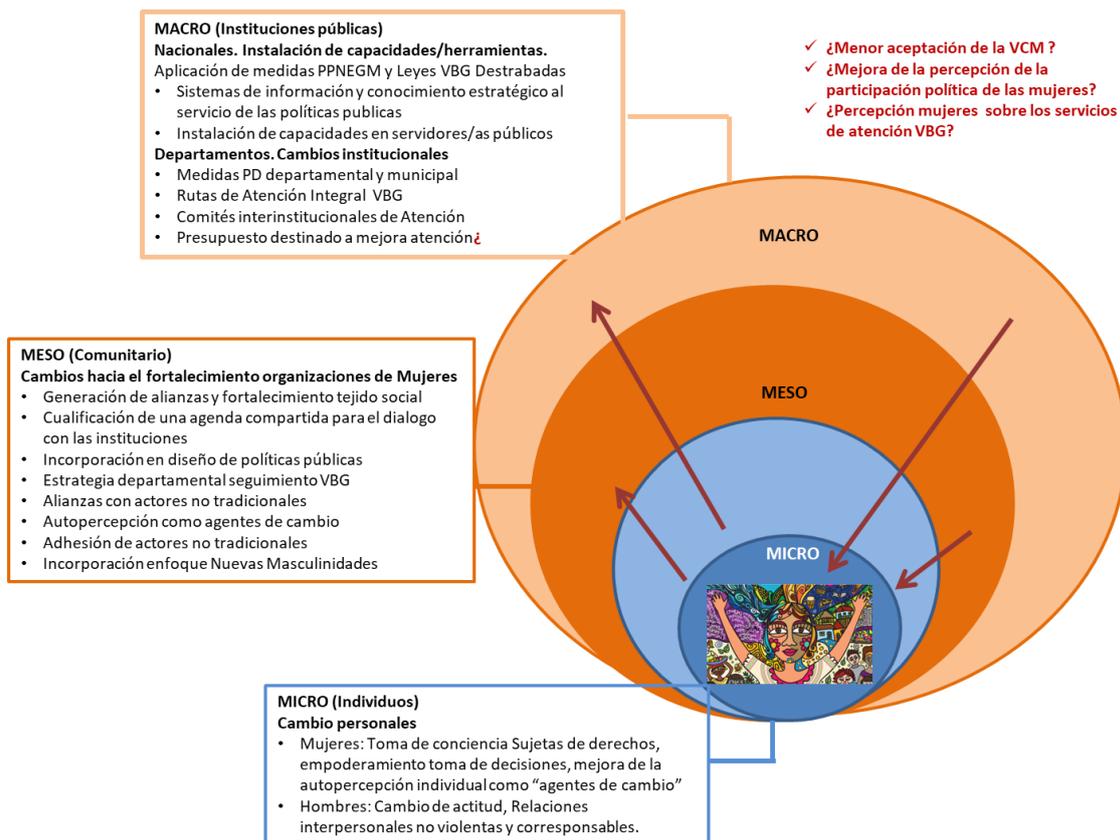
Su alta pertinencia no es nominal y, por ello, en sus elecciones programáticas busca desenqustrar condicionantes que generan brechas entre la igualdad formal y la sustantiva, optando por priorizar intervenciones que permitan, a nivel nacional, dejar instaladas capacidades y herramientas que resultan estructurales para la aplicación de medidas de la PPNEMG y el marco normativo nacional, especialmente el reglamentado para las VBG. A nivel territorial, se aleja de un enfoque asistencial y paliativo de atención de VBG y opta por procesos de mayor alcance que involucran la transformación cultural y a la gestión pública en la responsabilidad social y ética de superar la VBG.

### Eficacia

**Conclusión 2. El Programa puede acreditar su contribución a procesos de mejora, cambios y generación de capacidades en sus stakeholders mostrando importantes hitos de progreso hacia el fortalecimiento de servicios multisectoriales de atención VBG. El acceso a la justicia tiene a la fecha un menor alcance en sus avances. (Hallazgos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 19)**

En la Fase I, el Programa contribuyó a cambios alineados con su objetivo en los distintos stakeholders involucrados con la intervención. Estos cambios en las capacidades, competencias y percepciones, que suponen mejoras desde el enfoque transformador que aplica el Programa, son hitos de progreso que indican el buen camino de sus diferentes componentes para incidir en una reducción de la prevalencia de la VBG. La figura 7 muestra aquellos hitos de progreso que se identifican a nivel macro (política pública), meso (comunitario) y micro (individual).

Figura 7. Cambios e instalación de capacidades promovidos por el Programa



Fuente: Elaboración propia

A nivel macro, la limitación de la evaluación mencionada en la metodología acerca del acceso a las instituciones nacionales, no permite identificar aspectos de cambio a este nivel, más si registrar herramientas y capacidades instaladas en entidades públicas nacionales que contribuirían –con un adecuado funcionamiento y uso- a reducir la prevalencia de la VBG en el país. Los resultados pueden parecer ahora poco tangibles, pero pueden ser transformadores en su alcance y palancas para generar cambios significativos en las políticas públicas. Los hallazgos muestran un Programa que en su conjunto – incluidos los componentes de EE y EP- crea actualmente condiciones de posibilidad relevantes y una fase sólida sobre la cual el Programa puede desplegarse en la Fase II. Los avances en el SIVIGÉ, la revisión de la política criminal, la aplicación de la Ley de Femicidio aportan mecanismos y conocimiento estratégico para comprender en mayor profundidad las violencias, sus mutaciones y respuestas desde la administración pública.

A nivel territorial se identifican cambios notables y procesos en marcha de transformaciones que estarían por venir. La incorporación de medidas específicas para la atención y prevención de la VBG en las agendas de las políticas públicas municipales y su dotación presupuestal –por mínimo que fuere- es un cambio sustantivo para la implementación de la PPNEGM y Ley 1254/2008 a nivel territorial. No son menores los cambios identificados en (i) la voluntad y los esfuerzos por coordinarse más y mejor entre las instancias con competencias en la atención de VCM, y (ii) en la mayor apertura de las instituciones municipales al diálogo político y programático con las redes y organizaciones de mujeres. Todos ellos son cambios constatados que afectan la mejora en la atención de las mujeres violentadas. Al estar pendientes las mediciones sobre la mejora en los servicios de atención no se pueden avanzar valoraciones sobre este aspecto.

Donde menos signos de cambios se han identificado –a excepción de los avances en el CRIC- es en el derecho de acceso a la justicia. A medida que se avanza en la protección normativa contra la VBG se hace necesario prestar atención a las formas en que esta promesa se atiende desde los tribunales de justicia, quienes tienen la responsabilidad indelegable de aplicar las normas vigentes, guiando la adecuada interpretación y el alcance de sus postulados. No hay derechos sin mecanismos de

Protección. Aun cuando el Programa desarrolló una relevante producción de nuevo conocimiento en esta área, aún no son visibles en término de cambio o hitos de progreso. Los obstáculos en el derecho de acceso a la justicia contribuyen a legitimar el incumplimiento del Estado de actuar con la debida diligencia para erradicar la VCM y genera una impunidad ante el delito que igualmente contribuye a naturalizar la violencia. Los cuellos de botella en el cumplimiento de este derecho suponen en la práctica una pérdida de credibilidad de las instituciones en su conjunto: en la medida que las mujeres avanzan en el reconocimiento de sus derechos, en ponerle nombre a su padecimiento, pero no se logra progresar en la demanda de resolución las mujeres por las dificultades de acceso a la justicia, la "ruta de atención" se debilita.

A *nivel meso*, el Programa contribuye a cambio relevantes en los contextos comunitarios, el ámbito de las relaciones sociales donde se naturalizan las violencias al estar asentadas en imaginarios y valores que la dotan de justificación y aceptación. Los cambios se identifican en la agencialidad de las organizaciones y redes de mujeres, así como en la reconstrucción de la solidaridad entre actores que propicia el fortalecimiento de derechos y ciudadanía en los municipios. A partir de objetivos e intereses compartidos se ha favorecido una cohesión mayor entre las organizaciones para construir agendas de trabajo conjuntas que les ha permitido mejorar su autopercepción como agentes de cambio, acompañar procesos de formulación de política pública municipal y las rutas de atención generar alianzas con otros actores comunitarios para fortalecer la acción alrededor de la prevención de la VGB y establecer estrategias departamentales para su seguimiento. Asimismo, se incorporan progresivamente nuevos actores a la agenda de igualdad reflexionando o impelidos por la propia acción conjunta de las mujeres –por ejemplo, mujeres políticas- a que se comprometan y asuman su responsabilidad en promocionar la igualdad de género.

A este nivel es igualmente significativo señalar como los ejercicios de movilización y visibilidad pública están apoyando la propia percepción de las mujeres y las organizaciones de mujeres como agentes de cambio social, una imagen que reta en si los imaginarios y estereotipos de mujer débil, pasiva y vulnerable que favorece la ocurrencia de las violencias contra las mujeres.

Se dan pasos para que nuevos actores se estén adhiriendo a la causa de manera progresiva aunque, como es lógico, a ritmos diferentes y discontinuos. Es relevante el apoyo brindado por el Programa al movimiento de masculinidades de Colombia para que pueda generar conciencia sobre la necesaria remodelación de masculinidades y promover la corresponsabilidad en instalar una cultura de no violencia contra las mujeres ni en las relaciones sociales. Se instala igualmente en el discurso de las organizaciones e instituciones la necesidad de trabajar con varones y en masculinidades no violentas para desterrar la violencia de los municipios

A *nivel individual*, el Programa ha contribuido a que algunas mujeres y hombre cambien su percepción sobre la VBG y actúen de acuerdo a ese cambio. El mayor conocimiento de las mujeres sobre la legalidad y sus derechos, así como experiencias de movilización y del ejercicio de su ciudadanía en los territorios, ha supuesto la identificación de poderosos ejemplos de mujeres que toman una mayor autoconciencia sobre su condición de sujetas de derechos. Esta toma de conciencia conlleva la decisión de situarse fuera de las situaciones de riesgo y exigir respuestas desde las instituciones públicas para poder lograrlo. En el caso de los hombres, se identifican colectivos desarrollando capacidades individuales para establecer relaciones interpersonales no violentas, respetuosas de los derechos humanos y en ruptura con patrones de socialización sexistas, machistas y violentos.

La VCM es una brutal manifestación del desequilibrio de poder existente entre mujeres y hombres. Estas desiguales relaciones de poder están profundamente arraigadas en nuestras sociedades y tiende a estar estrechamente vinculados a la dependencia económica, la inseguridad financiera y las diferentes expectativas que las sociedades tienen acerca de las mujeres y los hombres, incluido su papel en la política y los procesos de toma de decisiones. Si bien la figura 7 no incorpora los hitos de progreso del Programa en EE y EP, los hallazgos evaluativos y el enfoque holístico de la intervención expresan que los procesos de cambio identificados en el componente de VBG fue altamente dependiente del buen resultado del componente de EP y la transversal de comunicación

para la transformación cultural. Los alcances del Programa podrán ser aún más significativos cuando en la Fase II el EE se articule más intensamente en la práctica con los componentes anteriores.

**Conclusión 3. Desde el enfoque integral y transformador que aplica el Programa, el componente de empoderamiento político fue un aliado programático clave con aportes sustantivos a los hitos de progreso en la mejora de la atención y prevención de la VBG en los municipios priorizados. (Hallazgos 7, 11, 17, 18 y 19)**

El componente de empoderamiento político canaliza el 25.5% del presupuesto global del Programa en un abordaje con múltiples áreas de intervención. En su línea de política pública, ha logrado anclar en las instituciones compromisos y fondos para la mejora de la calidad y la oferta de servicios de atención integral multisectorial como parte de la gestión pública municipal. El trabajo con las instituciones, las capacitaciones y sensibilización a los servidores y servidoras públicas y la regeneración de redes de entre las instituciones y las organizaciones de mujeres, han dado un sentido material al primero de los logros del Programa en esta área: incorporar medidas específicas en los PDL para la superación de la VCM en todos los municipios priorizados.

Asociado al anterior, otro de los avances consignados en este componente son las señales de progreso en el fortalecimiento de los procesos organizativos y de liderazgo de las mujeres para su participación e incidencia en asuntos públicos relevantes en la agenda pública. Son ejemplos la participación y aporte de las organizaciones en la actualización de la *Política Pública Departamental "Por la dignidad de las Mujeres en el Cauca,"* las *Agendas de Paz* de los municipios del Meta y en los ya mencionados *Planes de Desarrollo*. En todos estos casos, y dentro de un concepto de modelo democrático abierto, desde el Programa se pudo generar un puente determinante para crear un nuevo clima de relaciones entre agentes del Estado y las organizaciones/redes de mujeres. En este modelo de relación, las organizaciones no son concebidas simplemente como instancias reactivas de carácter reivindicativo y de protesta, sino que alrededor de un objetivo común como son los derechos de las mujeres pueden incidir para posicionar prioridades y ser protagonistas de las políticas públicas.

A nivel nacional la línea en política pública se complementa con el apoyo a la instalación de capacidades en el Estado Colombiano con el propósito de contribuir a la aplicación de la PPNEGM y la normativa nacional para la promoción y protección de los derechos de las mujeres. Con este propósito, un total de 50 medidas fueron adoptadas por instituciones nacionales en algo más de dos años. Dadas las brechas de implementación en el país, sin duda el desafío en la Fase II será asegurar que las medidas adoptadas sean llevadas a cabo y hacer seguimiento de sus efectos.

En la línea de participación política, el incremento de mujeres en cargos electos no fue el anticipado con la aplicación de la Ley de Cuotas, aprobada un mes antes de su entrada en vigor. Sin embargo, los resultados globales fueron positivos: (i) se lograron compromisos con las y los representantes electos para actuar a favor de la igualdad de género -y específicamente en VBG- dando paso posteriormente a medidas específicas en los PDL; (ii) se generaron plataformas inter-partidarias para la promoción y el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, comprometiendo en este objetivo a los partidos políticos. Las elecciones de 2018, pero sobre las locales de 2019, serán la prueba de fuego para evidenciar cuál será el alcance de estos procesos iniciados en la Fase I.

**Conclusión 4. El componente de empoderamiento económico acumuló retrasos en su despegue, pero ha sido efectivo en su trabajo a nivel nacional y sus resultados podrían estar actuando como un elemento motriz de cambio que lleva a ampliar la mirada sobre EE en las instituciones locales. (Hallazgos 20, 21 y 22)**

Con una financiación modesta, apenas el 12% del presupuesto, y aun acumulando retrasos en su inicio de actividad e implementación, este componente ha dado pasos acertados para la consecución de los RSI.1.5. y RSI.1.6. A nivel nacional, en procesos de fortalecimiento institucional, está contribuyendo a destrabar cuellos de botella en la aplicación de medidas en política pública que ralentizaban progresos en el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres. En este ámbito, no es menor la relevancia que puede tener para el diseño e implementación de acciones

públicas el identificar con evidencias empírica los vínculos entre el EE y la generación de posibilidades para salir/prevenir situaciones de VBG.

Para los territorios, levantando evidencias y generando información estratégica, se dispone de un modelo de intervención territorial para el EE de las mujeres que trasciende con mucho el enfoque tradicional de las políticas municipales y su miopía cuando visibilizan a las mujeres como agentes económicos. Con una mirada amplia del EE, y las certezas que aporta los progresos en el caso de Villavicencio y la experiencia pionera de la presupuestación sensible al género, aborda el EE también desde la gestión pública municipal, pensando en la redistribución de la riqueza, incidir en los presupuestos y en generar condiciones macro para la participación de las mujeres en los mercados. El Programa está planteando un salto cualitativo en la conceptualización del EE desde el ámbito público municipal que ayuda a desalentar inversiones en medidas micro y temporales para concentrarse en líneas más gruesas de cambio. Esta propuesta, sumado al trabajo previo del Programa en los municipios y los vínculos de confianza con las instituciones ya tramados en la Fase I, tiene un suelo fértil para ver los frutos en la Fase II y que la "excepción" que supone Villavicencio pase a convertirse en un fenómeno en expansión.

**Conclusión 5. Optar por la MGCI como plataforma de trabajo para la acción coordinada fue un acierto que permitió avances en el componente de EP, el posicionamiento de la justicia de género como prioridad en la agenda de construcción de paz y evidenciar su capital político para la promoción de la igualdad de género. (Hallazgos 7, 9, 23, 24 y 25)**

El trabajo realizado por el Programa en el marco de la MGCI le ha permitido articular con éxito sus tres estrategias de intervención (generación conocimiento innovador, campañas y fortalecimiento institucional) para avanzar hacia el RSI.1.3 y RSI.1.4 (EP) y la instalación de una mirada comprehensiva del proceso de construcción de paz desde la perspectiva de género. Con un presupuesto poco acorde con su condición de *outcome* del Programa (5.3%), se revela como una plataforma de trabajo que optimiza esfuerzos y recursos gracias al valor agregado que supone mover agendas concertadamente desde los actores de la cooperación como un todo. Justo por los éxitos cosechados con la MGC se confirma lo acertado de la decisión estratégica de trabajar el componente de EP desde este mecanismo de coordinación con el arropo político del conjunto de los cooperantes

Las acciones coordinadas y posturas concertadas entre los integrantes de la MGCI en relación específica a la VBG, se ha llevado a cabo a través de adhesiones de cooperantes a eventos simbólicos vinculados a campañas en fechas conmemorativas. La existencia en paralelo del Subgrupo de VBG y la necesidad de no duplicar espacios ni agendas, ha restado fuerza al MGCI como espacio de coordinación de acciones específicas fuera del postconflicto - por ello el cambio de indicador UNW-01 en el sistema de M&E-.

El aporte más significativo en el Área e VBG en el trabajo realizado con la MGCI es el posicionamiento de la justicia de género entre las prioridades del proceso de construcción de paz. Este logro es un ejemplo que evidencia el potencial de la Mesa en sí como plataforma de trabajo y posicionamiento político en torno a temas/aspectos críticos para la igualdad de género y que requieren una postura sin brechas para consolidar o situar su importancia en la agenda política y social del país.

Este potencial en el posicionamiento político aún está por madurar para extraerle toda su riqueza ante coyunturas del país que, permeadas por la denominada *ideología de género*, puedan amenazar con retrocesos o suponer apalancamientos en el avance de los derechos de mujeres y niñas en el país.

Este potencial no está exento de retos estratégicos y operativos que inciden en el número de coordinaciones y la calidad de las mismas. Los procedimientos internos para identificar prioridades y conformar la agenda de trabajo de la MGCI contempla una discreta participación de sus integrantes. Asimismo, se identifica como un reto la tendencia de los GdT a ser espacios de coordinación sin liderazgo y poco ejecutivos –pero aun así demandantes de tiempo- cuando no se identifica un elemento coyuntural en la agenda político o social que promueva la acción conjunta. Ambos aspectos

son áreas de mejora para la mejora de la coordinación de la MGCI que ocasiona una subutilización del potencial de la Mesa en el posicionamiento político y público de aspectos críticos y estratégicos para la igualdad de género.

**Conclusión 6. Se identifica un esfuerzo sostenido por revalorizar el sentido y el valor político de la evidencia y la información estratégica para la toma de decisiones tanto a nivel programático como en apoyo a la eficacia de las políticas públicas del país, para ir más allá de la intuición cuando se trabaja por la superación de la VBG y la igualdad entre mujeres y hombres. (Hallazgos 9, 13, 15, 17, 19, 20 y 21)**

Para abordar las brechas de implementación de las políticas y la normativa se requiere información sobre ellas y su evolución. El Programa llevó a cabo una intensa actividad investigadora y diagnóstica para generar datos relevantes, útiles y estratégicos para caracterizar tanto las violencias de género como las condiciones para el empoderamiento político y económico en el contexto colombiano. Este acervo de información está el servicio de las instituciones públicas, para informar, hacer seguimiento y mejorar sus actuaciones alineadas con estándares de derechos humanos y el marco normativo nacional para la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

A nivel nacional están igualmente presentes los esfuerzos por revalorizar el sentido político de los datos y sus usos en procesos de toma de decisiones en la intención del Programa por contribuir a generar una infraestructura institucional de producción de datos e información útil y de calidad en apoyo al diseño e implementación de políticas públicas más efectivas. El *SIVIGE*, *ENUT*, *Cuentas Claras*, el *Sistema de Alertas Legislativas*, la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (clasificador de género en el SUIFP y la actualización del FUT), etc. fortalecen los sistemas de información del país para que, desde un enfoque de ciudadanía plena, sumen en su contribución a la superación de la VBG en Colombia. Será en la Fase II donde deberá valorarse el funcionamiento de estos sistemas y el uso de los datos producidos para orientar decisiones, priorizaciones y mejoras en la gestión pública.

A nivel territorial, la base de la estrategia de intervención se basa en un conocimiento riguroso de los contextos en cada municipio desarrollado a partir de diagnósticos sobre la situación de VBG, la oferta institucional para abordarla con garantías y los factores culturales sobre los que se asienta su justificación y naturalización. La información recabada permitió levantar una sólida línea de base en cada municipio y dotar de contenido contextualizado a las estrategias de fortalecimiento de capacidades y transformación cultural en su implementación departamental. Por representar claramente la relevancia del uso estratégico de los datos generados en el marco del Programa, destaca la encuesta sobre VBG realizada con el CRIC y la influencia de sus resultados para iniciar acciones comunitarias para atender las situaciones de violencias de las mujeres indígenas del Cauca.

## **Eficiencia**

**Conclusión 7.<sup>179</sup> El marco de M&E podría haber optimizado el uso de indicadores a nivel de output para acomodar el seguimiento al contenido efectivo de los resultados sub-intermedio: el nivel de alcance de las metas a nivel de actividad no refleja cabalmente los significativos logros del Programa. (Hallazgos 5, 6 y 30)**

Aquello que plantea una cualidad fundamental para valorar positivamente la pertinencia estratégica del Programa -enfoque holístico y transformador- se convierte en un hándicap cuando se pretende volcar la riqueza de su enfoque en el corsé -necesario, pero estrecho- que supone una planificación formulada bajo un marco lógico para su gestión por resultado. El Programa adolece de discontinuidades en su coherencia interna afectada básicamente por dos inadecuaciones del diseño: (i) el tratamiento a nivel de *outcome* del RI.2 cuando está concebido como una "plataforma de trabajo" para progresar hacia el RI.1; (ii) los indicadores identificados a nivel de actividad, si bien

---

<sup>179</sup> Conclusión que articula hallazgos del criterio de pertinencia, eficacia y eficiencia.

permiten una visión agregada de las contribuciones del Programa, esas contribuciones (cobertura) no atienden los aspectos relevantes y contribuciones que resultan más útiles para contar con una comprensión más precisa y completa del desempeño del Programa. Siendo numerosos y significativos los logros del Programa en su Fase I, la fotografía que deja el nivel de cumplimiento de sus metas resulta exigua tanto para valorar la eficacia global de la intervención como para realizar un seguimiento que apoye mejoras en su implementación. El cumplimiento de metas a nivel de actividad no aporta información sobre las contribuciones del Programa sobre mejoras, cambios o creación de capacidades o competencias en los grupos destinatarios cuando sin duda han existido. Un caso emblemático es el componente de comunicación para la transformación donde sus contribuciones y potencial para generar aprendizajes que mejoren la eficacia de este componente y su réplica para otros contextos y actores no quedan registradas y, por lo tanto, tampoco utilizadas para este fin.

A nivel de *outcome* y *outputs* los indicadores son adecuados para el RSI.1 y aportan datos sustantivos sobre el avance y la naturaleza de los cambios a los que pudiera estar contribuyendo el Programa. Sin embargo, al estar pendiente las segundas mediciones a nivel de *outcome* y desconocerse la información desagregada cualitativa de los indicadores a nivel de *outputs*, tampoco puede registrarse cabalmente cual es el sentido del buen avance que muestran sus metas.

**Conclusión 8. Si bien el grado de ejecución presupuestaria es menor de lo esperable, el Programa avanzó significativamente hacia los resultados propuestos superando el retraso inicial y diversos condicionantes de gestión. La eficiencia del Programa podría incrementarse introduciendo mejoras en la planificación estratégica asociadas a la gestión presupuestal. (Hallazgos 26, 27, 28 y 29)**

Los hitos de progreso del Programa son claros y numerosos. Sin embargo, al poner en relación los *resultados vs. recursos* (eficiencia), se identifica una falta de adecuación entre el presupuesto previsto y el desembolsado para progresar hacia los logros obtenidos. La sub-ejecución presupuestaria generalizada en todos sus componentes del Programa, indicaría un área de mejora a nivel de planificación y/o gestión. Cuando se identifica un claro progreso y tendencias de avance positivas, una sub-ejecución puede significar una pérdida de oportunidad para contar con un mayor alcance y penetración en las actuaciones del Programa. Esta pérdida de oportunidad –aunque sin identificar claramente las causas- fue percibida por algunas copartes e identificada como un “menor dinamismo” de ONU MUJERES en el territorio.

Si bien no se trata de acelerar la ejecución del presupuesto con desembolsos en proceso por madurar, si parece necesario reflexionar sobre el papel que debe jugar la planificación del contenido programático y si éste debe estar necesariamente vinculado a una previsión realista de desembolsos que contemplen elementos de gestión y administración en un marco temporal que no debería ser inferior a un año para aportar previsibilidad a la ejecución.

Por último, no deja de ser llamativo que el Programa progrese con consistencia hacia los resultados que se planteó aun identificándose condicionantes estructurales y coyunturales de bastante peso durante la implementación afectaron el nivel de ejecución de fondos. Si bien una posible causa, no lo suficientemente contrastada, pudiera ser la sobreestimación presupuestal, otro dato sí contrastado que ofrece una de las posibles causas es el relevante y sustantivo acompañamiento técnico a los procesos puestos en marcha por el Programa y que realizan regularmente las Oficiales de ONU MUJERES –nacional y territorial- sin que esta labor quede reflejada apropiadamente en los montos del presupuesto ejecutado. Si bien esta labor se invisibiliza en términos de gastos o desembolsos, resulta muy visible para las copartes quienes valoran muy positivamente a las Oficiales por sus capacidades técnicas, visión política y el acompañamiento cercano y respetuoso con los procesos de cada institución.

**Conclusión 9. El funcionamiento de ONU MUJERES bajo una *lógica de agenda institucional* propone una situación potencial de “ganamos todos” pero que requerirá repensar la gobernanza**

**del Programa y, sobre todo a nivel territorial, un enfoque planificador más estratégico con claras priorizaciones de trabajo. (Hallazgos 28, 29 y 30)**

El funcionamiento de ONU MUJERES en *lógica de agenda institucional* desde el año 2017 es, en principio, una situación potencial de “ganamos todos.” A ONU MUJERES le permite optimizar sus recursos para operar de modo más estratégico, eficaz y sinérgico con una mirada amplia e integradora a la hora de implementar su Nota Estratégica. A USAID y los restantes donantes les permite optimizar sus recursos y maximizar su visibilidad asociada a resultados sustantivos gracias al conjunto de alianzas de ONU MUJERES y a las nuevas oportunidades de conexión entre agendas que podrán identificarse gracias a esta lógica de trabajo más integradora. Volver a la Nota Estratégica y los programas insignia, al tiempo que se cuenta con el conjunto del personal adscrito a su implementación –aunque desempeñen también responsabilidades en programas bilaterales– permitirá romper con los efectos perniciosos de la *lógica de proyecto*.

Sin embargo, la aplicación de esta lógica no está exenta de desafíos para que beneficie igualmente la ejecución del Programa en su Fase II si continuaran las interferencias que se generaron en la Fase I por cómo quedó insertado en el organigrama de ONU MUJERES. Las interferencias se localizaron en (i) la coordinación entre el equipo y las Áreas Programática, en el desarrollo de mayores sinergias, debido al modo matricial de implementar el Programa; (ii) la fluidez de la comunicación y el seguimiento de las acciones obviando el sistema de jerarquías que operaba en la institución, incluida una cierta duplicación de funciones entre el cometido del Programa y el Área de VBG de la Oficina, y (iii) la planificación estratégica anual del Programa donde quedaban desenfocados algunos de los requerimientos en la aplicación del enfoque de gestión por resultados.

En el periodo bajo evaluación se estaba definiendo y estaba en construcción la nueva estructura de gobernanza para el conjunto de ONU MUJERES en Bogotá con una adecuación de los recursos humanos y perfiles profesionales en relación a esta estructura. Sin que ese proceso hubiera finalizado en la Oficina en Bogotá, ya sí operaban cambios en el territorio, foco prioritario del Programa. Con una técnica menos en los departamentos con respecto a 2015 y 2016, y con una amplia y ambiciosa Nota Estratégica que implementar en el territorio, las Oficiales Territoriales pueden ver sobrecargada su agenda de trabajo si ONU MUJERES demora en (i) el diseño de un sistema de gobernanza ágil y racional que contemple la coordinación intra-institucional tanto entre las Áreas Programáticas como entre Bogotá-territorio para conjuntamente reforzar, asesorar y acompañar constructivamente la implementación de la Nota Estratégica a nivel nacional y en los departamentos; (ii) una clarificación de las responsabilidades y tareas precisas que cada miembro del personal tiene con respecto a la implementación de la Nota Estratégica y con al propio Programa; (iii) claros lineamientos estratégicos que aporten criterios institucionales a las Oficiales Territoriales para la priorización de procesos y sobre cómo operar en esta nueva lógica en el contexto de cada departamento; (iv) implemente prácticas de planificación que permita la previsibilidad en la gestión y administración de las herramientas financieras, un área de mejora identificada durante la Fase I.

## 4.2. Lecciones Aprendidas

---

**1. El enfoque holístico es posible y es efectivo.** En una mirada rápida al Programa podría no estar tan clara la relación entre el trabajo de sensibilización con partidos políticos o sobre el clasificador de género en los presupuestos públicos del Estado, con la mejora de los servicios de atención que se ocupan de una mujer golpeada por su pareja que llega a un centro de salud en alguno de los municipios priorizados. Sin embargo, el Programa permite que todas las piezas encuentren su lugar aplicando un enfoque holístico que requiere tramar con tiempo y maestría la articulación de las áreas de autonomía con las estrategias de intervención. Ha sido necesario generar pacientemente cierta infraestructura previa para ver los resultados, los cuales son menos inmediatos o efectistas pero logran un alcance mayor y anclajes sólidos para su sostenibilidad más allá de un ciclo financiero, programático o político.

**2. Acompañamientos específicos y diferenciados por actor y contexto.** La superación de la VBG requiere de una transformación cultural que involucre a todos los sectores de la sociedad en esfuerzos colectivos de medio y largo plazo. El Programa fue hábil en atender la heterogeneidad de los actores y contexto sociales y aplicar una serie de *ingredientes* para facilitar la comprensión de la desigualdad de género y la adhesión de municipios y actores no tradicionales al ambicioso objetivo de cambiar los imaginarios propios y culturales que perpetúan la desigualdad y la VBG. Los elementos que facilitaron este trabajo fueron: (i) un acompañamiento específico y diferenciado para cada actor; (ii) indicaciones adaptadas a cada perfil de actor para realizar lecturas sobre imaginarios culturales y desigualdades de género presente en sus ámbitos de actuación; (iii) metodologías comprensibles para cada actor que atendiera sus intereses y utilizara su lenguaje, (iv) un mensaje que revalorizara su posible contribución a una necesaria transformación cultural que beneficia a la sociedad en su conjunto.. Todos ellos han sido elementos

**3. La unión hace la fuerza para cambiar los códigos del patriarcado.** Para desterrar las violencias, junto con los cambios y avances protagonizados por las mujeres, es necesaria la participación e implicación de los hombres en esta misma causa. En las organizaciones de mujeres es cada vez más clara la necesidad de involucrar a los hombres en esta problemática y otras temáticas favorables a la igualdad de género. También se identifican colectivos de hombres que expresan (a nivel personal, al interior del grupo y en escenarios públicos) su rechazo a la VBG y reivindican otras formas más corresponsables y no violentas de masculinidad. El Programa ha mostrado el positivo impacto de las iniciativas cuando ambos trabajan juntos y consiguen articulaciones sinérgicas como las ocurridas con las movilizaciones sociales o el trabajo con el CRIC. Su trabajo conjunto es altamente significativo porque en este tipo de prácticas y posicionamientos públicos conjuntos ambos se desmarcan públicamente del patriarcado y desafía ese cerco determinista que estableció que mujeres y hombres no pueden trabajar junto en *temas de mujeres*. Se conforma una especie de resistencia antipatriarcal que impacta fuertemente en lo social.

**4. Alianzas estratégicas y complementarias, una garantía para la eficacia en la implementación.** Un acierto del Programa es buscar y establecer alianzas estratégicas de trabajo horizontal con actores sociales, instituciones y, recientemente, con el sector privado, que han ampliado el alcance, la perspectiva y posibilidades de actuación del Programa. Las alianzas tradicionales e históricas –con las organizaciones de mujeres y los mecanismos de género- son indudablemente necesarias, pero ante la desigualdad estructura que sufren las mujeres, estas alianzas deben ampliarse dentro y fuera del Estado y complementarse con otras establecidas con actores tradicionalmente no ocupados en promocionar los derechos de las mujeres. Transparencia Internacional, CRIC, Mercy Corps y, recientemente, Fundación Ideas para la Paz son algunas de estas alianzas cuentan con capacidades y ofrecen oportunidades a las que ni el Programa u ONU MUJERES podrían llegar por sí mismo. La implementación de la Nota Estratégica requerirá buscar activamente estas alianzas, pensar en “los otros” desde una visión de complementariedad estratégica puede ser vital en el empoderamiento económico de las mujeres, acelerar progresos hacia la igualdad de género y beneficiar a muchas mujeres y niñas para salir de las violencias.

**5. Lo estructural en la planificación se puede prever y, por lo tanto, ser atendido desde la planificación.** Las causas estructurales que conviven con la gestión de un Programa son difíciles de remover en el tiempo de vida de una intervención. Este es el caso de las densas burocracias de organismos que gestionan fondos públicos como puede ser el Sistema de Naciones Unidas donde la dilación en los procesos puede afectar el ritmo de ejecución presupuestaria y programática. Sin embargo, no es menos cierto que al tratarse de factores estructurales y no coyunturales son condicionantes previsible y que suelen mitigarse con un adecuado ejercicio de planificación que incluya junto a las acciones programadas, los tiempos administrativos estimados en cada procedimiento. Este elemento que puede parecer obvio es, sin embargo, de crucial importancia para respetar el tempo de la implementación de un Programa contribuyendo a mantener las dinámicas

de los procesos que se inician con las copartes y para mantener un perfil de credibilidad y previsibilidad ante los aliados con quienes se tejen compromisos políticos con lazos de confianza.

### 4.3. Recomendaciones

---

#### 1. ENFASIS PROGRAMÁTICOS.

Bajo este epígrafe se recomiendan algunos énfasis o matices temáticos derivados de la evaluación para su posible consideración en el área programática a lo largo de la implementación de la Fase II.

**Recomendación 1.1. Posicionar el derecho de acceso a la justicia como una temática prioritaria en la agenda pública y aplicar un enfoque holístico en su tratamiento programático.** Ante la innegable evidencia de las continuas violaciones de los derechos de las mujeres por las falencias del sistema de justicia a la hora de protegerlos, sumado al propio descrédito que supone para el Estado el incumplir con la protección normativa contra la VBG, se recomienda reforzar el énfasis programático en el derecho de acceso a la justicia para que ocupe un lugar central de las agendas públicas como problema de derechos humanos y como obstáculo para la paz y el desarrollo de país. El derecho a la justicia es una temática que conecta perfectamente con el enfoque holístico del Programa tanto por ocuparse del fortalecimiento de capacidades en titulares y garantes de derechos, por estar presente en los acuerdos de paz y porque para garantizar el acceso a la justicia no solo se requiere de la provisión de patrocinio jurídico gratuito, sino también políticas sociales activas que generen condiciones materiales para que las mujeres violentadas puedan mantenerse durante el proceso judicial y para la reparación de sus derechos.

**Recomendación 1.2. Abordar un proceso de instalación de capacidades e incidencia política de medio plazo en los departamentos y municipios priorizados para la adopción de una planeación y presupuestación sensibles al género.** Las experiencias llevadas a cabo en el marco de Programa para la incorporación de la PG en el presupuesto público han permitido movimientos relevantes en unidades presupuestales del gobierno nacional que se suma a la experiencia exitosa de Villavicencio. Por su alcance estratégico y la optimización de materiales y experiencia acumulada en la Fase I, convendría ir ampliando la instalación de capacidades los gobiernos departamentales y municipales (priorizando los de mayor población) en la medida que haya señales de una mínima apertura hacia temáticas de género. Los acompañamientos contextualizados y específicos desarrollados en la fase anterior y con una visión de proceso (huyendo de formaciones aisladas) serían parte de la estrategia. Asimismo, sería pertinente continuar con un abordaje sistemático de capacitación, diversificado en su formato para (i) instituciones públicas para incorporar la PG en planificación y presupuestos públicos, vinculándolo también al mandato democrático de la rendición de cuentas en relación a la agenda de género nacional y sub-nacional, y (ii) agentes sociales para facilitar monitorear el cumplimiento de los artículos presupuestales relativos a la igualdad de género y la rendición de cuentas

**Recomendación 1.3. Promover sinergias entre el componente de empoderamiento económico y los programas de desarrollo local que desarrolla USAID en los departamentos priorizados.** Uno de los aspectos con menor desarrollo en la Fase I fue la coordinación entre ONU MUJERES y USAID en el territorio aun cuando es notable el volumen de fondos y la acción bilateral que esta última desarrolla en los departamentos priorizados por el Programa. La Fase II constituye una

oportunidad que debería ser aprovechada para articular el Programa con otras intervenciones financiadas por USAID –o copartes y socios de esta agencia a nivel nacional y departamental- ya fuera posicionando actuaciones y/o agendas derivadas del Programa de modo que se ampliara el alcance de las intervenciones y se desarrollaran poderosas sinergias.

A la luz de las actividades y sectores en Colombia que mayor volumen de ayuda de USAID canalizan (véase Gráfico 3) la alineación programática es clara con todos los componentes del Programa. Sin embargo, dada la relevancia de las acciones destinadas al desarrollo local en el ámbito rural y su énfasis en construcción de paz, existirían articulaciones casi naturales con las propuestas de trabajo del componente de empoderamiento económico de las mujeres con enfoque territorial desarrolladas en el marco del Programa. Una acción concreta podría ser el dar a conocer y promover elementos de apropiación de “Estrategia de empoderamiento económico de mujeres rurales en contexto de construcción de paz” tanto por parte de USAID como de sus socios en los departamentos priorizados. Acciones concretas de este tipo podrían ayudar a destrabar posibles resistencias a trabajar articuladamente y/o a desarrollar sinergias prometedoras que permitan una mayor penetración del componente de empoderamiento económico en Antioquia, Cauca, Choco y Meta.

Gráfico 3. AOD bilateral en Colombia canalizada a través de USAID<sup>180</sup>



Fuente: USAID 2017

**Recomendación 1.4. Apoyar a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en la difusión más amplia de sus análisis y alertas legislativas.** En el escenario del post-conflicto, nuevas propuestas legislativas, medidas de política y tendencias discursivas van a aparecer en la escena pública teniendo como telón de fondo los acuerdos de paz. Algunas de estas medidas promoverán la igualdad de género y el avance hacia una ciudadanía plena de las mujeres. Otras, sin embargo, podrían suponer una amenaza o un retroceso sobre lo avanzado en estos años en la protección de derechos. Para cualquier sea el escenario, la herramienta para el Seguimiento Legislativo con Enfoque de Género y sus alertas son un insumo de gran valor para su utilización –activa o reactivamente- que requiere primero ser conocido. Un apoyo a la Comisión para buscar vías de ampliación de la difusión de sus análisis y Alertas, para llegar a actores no familiarizados con el tipo de labor que realizan, así como orientaciones claras y simples sobre cómo pueden ser utilizada la información facilitada o qué puede suponer para la agenda de derechos de las mujeres, puede resultar estratégico para promover o cuestionar públicamente dinámicas normativas y de política.

**Recomendación 1.5. Optimizar el potencial de la MGCI para posicionar políticamente retos nacionales en materia de igualdad de género en el contexto nacional, dentro y fuera de agenda**

<sup>180</sup> Accesible en

[https://explorer.usaid.gov/cd/COL?measure=Obligations&fiscal\\_year=2016&implementing\\_agency\\_id=1](https://explorer.usaid.gov/cd/COL?measure=Obligations&fiscal_year=2016&implementing_agency_id=1)

**de paz.** Claros y oportunos posicionamientos políticos y públicos ante eventos de repercusiones para la garantía y protección de derechos de mujeres y niñas acorde con los principios que defiende la MGCI, suponen acciones de coordinación de alto impacto que no altera los planes de trabajo que se hayan acordado, ni solapa ni duplica funciones con otros espacios de coordinación. La utilización estratégica –no puntual– del capital político de la MGCI teniendo en el horizonte qué objetivo concreto se persigue y qué seguirá después del posicionamiento político, puede marcar una diferencia sustancial en el desarrollo político y social de una temática de valor fundamental para la igualdad de género. En los años que restan en la implementación del Programa van suceder acontecimientos críticos en Colombia algunos ya calendarizados –elecciones nacionales y sub-nacionales–, en el continuo de un proceso –construcción de paz– u otros coyunturales, donde pueden existir amenazas o elementos de oportunidad para el avance de los derechos de las mujeres, a los cuales la Secretaría Técnica y sus integrantes deben estar atentos para desmontar o potenciar. Las alertas legislativas pueden ser una buena herramienta en este sentido. Por otro lado, con la territorialización de algunas de las reuniones asamblearias de la MGCI, su potencial política adquiere también valor en el contexto de los departamentos y en su facultad para atraer la atención e incidir políticamente sobre retos cruciales para la igualdad de género en ese determinado territorio.

**Recomendación 1.6. Apoyar específicamente una línea de intervención para el fortalecimiento institucional de organizaciones de mujeres que les permita mejorar en términos de autonomía económica y política frente a las financiaciones y agendas de terceros actores.** El fortalecimiento del tejido organizacional del movimiento de mujeres del país es esencial. Parte de ese fortalecimiento pasa por instalar capacidades de gestión que les permita el acceso a recursos financieros autónomos y de calidad para llevar adelante sus propias agendas emancipadoras, las líneas de trabajo que las organizaciones de mujeres decidan abordar. Como actoras políticas de la democracia, la paz y el desarrollo, su fortaleza y condición como interlocutor político y social ante instituciones públicas y otros actores sociales incide ineludiblemente en el propio avance y sostenibilidad de la agenda de género más transformativa y de la cultura de derechos. Por ello, un apoyo específico orientado a fortalecer su acceso a recursos y financiación de actores del desarrollo que incluyera aspectos de gestión administrativa y contable, planificación, formulación proyectos en formatos diversos según fuentes de financiación, capacidades para el seguimiento y la evaluación, insumos para la generación de alianzas estratégicas, etc. permitiría mitigar los efectos de un contexto que tenderá debilitar aún más a las organizaciones porque la financiación específica decrece en alas de una transversalidad no siempre bien aplicada y condiciona a las organizaciones cada vez a seguir las agendas de los financiadores o sufragar con recursos propios de sus integrantes aspectos básicos para funcionar como organización.

**Recomendación 1.7. Promover al menos un intercambio de experiencias entre los departamentos priorizados en 2018 para fortalecer las estrategias de intervención del Programa a nivel territorial.** La mejora de la coordinación y generación de sinergias provienen en buena parte del conocimiento de los actores y del reconocimiento del trabajo que están realizando para poder así reflexionar colectivamente sobre áreas de mejora, aprendizajes y elementos de replicabilidad. Al inicio de la Fase II convendría propiciar un ejercicio de intercambio entre los departamentos con una metodología participativa y pedagógica (no meramente expositiva) que permita compartir y aprender sobre aspectos que, dirigiéndose hacia el mismo fin, han generado procesos distintos abordando retos similares. Se recoge en el Cuadro 7 posible áreas de intercambio sobre desafíos comunes donde han existido propuestas y evoluciones diferentes (o comunes con particularidades) en los departamentos.

**Cuadro 7. Algunas opciones temáticas para el intercambio**

Áreas	CAUCA	META
Empoderamiento Político	Mesa Interpartidaria de Mujeres en Cauca	Mesa de Mujeres Electas de Meta
	Escuela Itinerante	

<b>Institucionalidad de Género</b>	Red de 7Enlaces de Género	
<b>Empoderamiento Económico</b>	Proyectos Sistema de Regalías Acceso a Recursos para agenda de derechos	Planeación y presupuestación sensible al genero
<b>Atención VBG</b>	Modelos de rutas de atención, mecanismos de coordinación y retos.	
<b>Planificación</b>	Planificación estratégica con enfoque de género y construcción de paz	
<b>Ruralidad</b>		Viajeros por la Equidad
<b>Organizaciones Mujeres</b>	Estrategias de éxito y aprendizajes en el Fortalecimiento de organizaciones de mujeres para la incidencia y veeduría social	
<b>Alianzas estratégicas con actores no tradicionales</b>	Trabajo con Universidades para fortalecimiento de capacidades en instituciones públicas.	Universidades. MENRUM
<b>Seguridad Publica</b>	Ciudades Segura	
<b>Mobilización social</b>	Decreto pedagógico	Experiencia con los centros educativos
	Trabajo en torno masculinidades corresponsables y no violentas	

*Fuente: Elaboración propia*

**Recomendación 1.8. Reforzar el trabajo en el ámbito educativo y explorar nuevas vías para involucrar a jóvenes y adolescentes en la deconstrucción de imaginarios culturales y nuevas masculinidades.** El ámbito educativo es esencial para la prevención de la VBG y existe un alto potencial de trabajo en él (i) por ser un espacio clave para el cuestionamiento de imaginarios desde edades tempranas y (ii) para generar procesos de reflexión que impactan en el conjunto de un entorno educativo donde cuentas con un público cautivo y capacidad de alcance de un mínimo 300 personas por colegio. Se trabajaría por una mayor sostenibilidad si se aborda a través de las Secretarías de Educación tanto desde formación docente como vía curricular y, si no fuera posible, promoviendo iniciativas similares a las movilizaciones con MAVI pero con el aval institucional y dentro de la carga horaria de las/los docentes para incidir en su relevancia para la comunidad educativa en su conjunto. En cualquiera de los casos debería estar incluido un trabajo una deconstrucción de las masculinidades en el ámbito docente. Por otro lado, las experiencias realizadas en la fase I con centros educativos y colectivos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes han mostrado el gran interés existente en participar y seguir trabajando en la deconstrucción de imaginarios que naturalizan la violencia. La experiencia con MAVI, Mercy Corps o la campaña "Mujeres construyendo paz" ilustran el potencial de involucrar a estos colectivos en campañas transformadoras que convendría seguir potenciando con el diseño de metodologías pedagógicas novedosos y sirviéndose de la metodología de pares que parece funcionar muy bien con estas edades.

## **2. COMUNICACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN CULTURAL.**

Bajo este epígrafe se recomiendan acciones y énfasis destinados a fortalecer los componentes de comunicación para la transformación cultural.

**Recomendación 2.1. Elaborar una estrategia clara y operativa que permita abordar el componente de comunicación para la transformación cultural de manera integrada contemplando sus diferentes líneas de trabajo y que permita hacerle un seguimiento específico incorporando hitos de progreso.** Las líneas de trabajo desarrolladas para la transformación cultural están dando pruebas de su validez y sus aciertos. Por su tendencia positiva y la relevancia del cambio cultural para la superación de la VBG se echa en falta una estrategia propia para (i) dotarse de una "hoja de ruta" que permita al Programa navegar en un entorno desafiante como es la transformación de un cultura patriarcal, y (ii) permitir su seguimiento para trascender las valoraciones sobre su alcance por la agregación de participantes o sus avances de manera intuitiva. La relevancia de este componente debe estar abierta a su planificación, seguimiento y el análisis del rendimiento a las actividades para el uso de la información generada por la oficina desde una perspectiva táctica y

operacional donde puedan registrarse sus aprendizajes, revertirlos en una mejora de sus actuaciones y, si fuera el caso, permitir su replicabilidad en otros contextos.

**Recomendación 2.2. Promover activamente la adhesión de nuevos actores a partir de los aprendizajes de la Fase I con metodologías específicas y contextualizadas atendiendo su lenguaje y puntos de interés.** La tendencia positiva con este perfil de actores y disponer de pautas de aproximación exitosas hacen oportuno fortalecer el trabajo con actores no tradicionales apoyando en cada caso la comprensión de cuál puede ser su rol en la asignatura pendiente que tiene la sociedad con la igualdad de género para evitar cierta evasión y, en ocasiones el rechazo, de las cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres y las niñas. Sin la implicación de actores claves (sector privado, sindicatos, etc.) habrá una limitación difícilmente salvable para las políticas públicas de igualdad aunque los derechos estén recogidos en la legislación y el Programa consiga avanzar en el destrabe de la aplicación de medidas normativas.

**Recomendación 2.3. Favorecer el posicionamiento de la temática de masculinidades no hegemónicas y la visibilización de grupos de hombres y masculinidades del país, mostrando con los discursos y prácticas de los colectivos de hombres que ser hombre, la masculinidad y el patriarcado no son categorías tautológicas.** Este tipo de apoyos se enfocaría a tratar de consolidar, por ejemplo, el incipiente trabajo de la Mesa Nacional de Masculinidades para ampliar las reflexiones sobre el ejercicio crítico del poder, el ser hombre y la masculinidad, unas reflexiones que podrían socializarse con los departamentos en eventos de amplia difusión y con materiales divulgativos.

**Recomendación 2.4. Promover una pedagogía para los medios de comunicación con metodologías y vías de llegada innovadoras que conecte con sus intereses.** La labor que el Programa lleva a cabo con el gremio publicitario podría articularse con un trabajo ampliado con los medios de comunicación. La agenda de derechos de las mujeres no ocupa un lugar preponderante en la agenda de los medios masivos y sólo se manifiesta cuando ocurren hechos coyunturales (fechas emblemáticas o hechos repudiables contra las mujeres y niñas) y los procesos de formación emprendidos con un carácter clásico no parecen tener los resultados esperados. Con metodologías y lugares creativos, similar al Premio *De Iguale a Igual*, se trataría de promover una pedagogía en los medios que promoviera (i) la generación de nuevas narrativas y enfoques en el tratamiento de los temas de igualdad; (ii) instalación de una mayor masa crítica en el gremio de la comunicación para, en un plazo razonable, pueda apoyar la sanción de un decreto reglamentario del artículo 10<sup>181</sup> de la Ley 1257/2008 "Comunicación."

### 3. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

A continuación recomendaciones destinada a la mejora de la eficiencia y eficacia del Programa en el ámbito de la planificación y su gestión.

**Recomendación 3.1. Reforzar el proceso de planificación y gestión del Programa con aprendizajes extraídos en la Fase I y con aplicabilidad bajo el enfoque de agenda institucional implantado en ONU MUJERES.** Han existido diversas circunstancias y factores que explican la subejecución presupuestaria de la Fase I y han mostrado aprendizajes, así como áreas de mejora cuya consideración se recomienda durante la implementación de la Fase II del Programa:

- **A. Abordar la subejecución presupuestaria desde la previsión, la planificación estratégica y el trabajo más cercano con el área de administración.** Si bien en cualquier planificación debe existir un margen razonable de flexibilidad y capacidad para responder a temas emergentes, el grueso de la implementación debe ser planificado en toda su extensión, incluyendo sus

---

<sup>181</sup> Artículo 10º. Comunicaciones. El Ministerio de Comunicaciones elaborará programas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas, a garantizar el respeto a la dignidad de la mujer y a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, evitando toda discriminación contra ellas

componentes programáticos y presupuestarios (esto es, montos y herramientas de financiación), contando con una calendarización que incorpore los tiempos estimados en el desarrollo de las actividades –incluida la identificación de los socios para la implementación y el establecimiento de acuerdos– junto con a los tiempos previstos para los procedimientos de gestión según sea la herramientas de financiación (contratos, PCAs, asistencias técnicas internacionales, etc.).

Concertar reuniones periódicas con el área de administración (p.ej. bimensuales) para la información y planificación de los procedimientos y elementos de gestión puede ayudar sustancialmente en la mejora de elementos de eficiencia y eficacia del Programa. Si fuera el caso que consistentemente existe una menor ejecución presupuestaria a la inicialmente prevista en la planificación se requerirá valorar los supuestos sobre los que se fundamenta la planificación anual, identificar los cuellos de botella –programáticos y de gestión– y plantear alternativas para que nos vean afectadas oportunidades políticas o coyunturas que hayan sido preidentificadas o promovidas convenientemente por el Programa en el marco de los procesos que viene desarrollando.

- **B. Priorizar procesos bajo criterios estratégicos y con mayor poder transformador.** Si bien es imperativo responder con los compromisos de trabajo establecidos en el acuerdo entre ONU MUJERES y USAID, bajo criterios de eficiencia y eficacia se impone la necesidad de priorizar actuaciones y/o procesos con criterios estratégicos, claros y conocidos por el personal con funciones relacionadas con la implementación del Programa. Reflexionar sobre el valor de lo “estratégico” se vuelve crítico para ser más selectivos y establecer las priorizaciones que requiere un contexto, sobre todo en los departamentos, donde los componentes del Programa en la Fase II quedan aún más mimetizados con la totalidad de los impactos de la Nota Estratégica y, en el territorio, la responsabilidad de ejecución de ambos se fusionan en una única persona (Oficial territorial). No es conveniente el desgaste del personal técnico acompañando y gestionando relaciones en numerosos procesos abiertos como parte de la implementación del conjunto de la Nota Estratégica, sino contar con los criterios técnicos adecuados y los acompañamientos precisos para priorizar un número limitado de procesos que cuenten con una coyuntura política-social favorable, así como un mayor potencial de transformación, alcance y capacidad de arrastre a su vez de otros procesos transformadores estratégicos.
- **C. Promover activamente espacios de coordinación intra-institucional con el fin de impulsar mayores sinergias y optimizar recursos técnicos y financieros disponibles.** En la Fase II, la nueva estructuración de ONU MUJERES debería limar los desafíos que presentó el ámbito de la coordinación del Programa durante la Fase I. Aun siendo este el caso, los beneficios que conlleva la coordinación debería ser promovidos activamente en el marco de implementación del Programa tanto en la Oficina en Bogotá entre el personal con responsabilidades programáticas en el Programa, como entre este personal y las Oficiales territoriales. Establecer espacios estables y periódicos de coordinación entre el personal técnico en la Oficina de Bogotá (programático/M&E) donde abordar elementos de eficiencia, eficacia y sostenibilidad del Programa permitiría (i) promover sinergias entre los distintos componentes del Programa (ii) alimentar el seguimiento cualitativo del Programa y recibir feedback desde el Área de M&E sobre avances y déficits al respecto de lo planificados (iii) identificar y reflexionar sobre áreas de mejora o aprendizajes aplicables a la ejecución del Programa y/o a la implementación del conjunto de la Nota Estratégica, etc.

En la coordinación Bogotá-departamentos, el modelo de coordinación en Fase I entre la figura de la Coordinación y las Oficiales de Apoyo funcionó adecuadamente para el Programa. En la Fase II, se recomienda adoptar un modelo de coordinación similar donde quede centralizado el rol de coordinación con las Oficiales Territoriales. Igualmente, como en el caso de la Oficina, se recomienda establecer espacios y momentos de coordinación periódicos y orientados a la consecución de los resultados subintermedios, no a la narración sobre cumplimiento de actividades. Los espacios de coordinación no son escenarios de rendición de cuentas sobre

actividades realizadas, esta función se debe cumplir en el marco del M&E y utilizando los instrumentos de *reporting* habilitados para ello.

**D. Delimitar las responsabilidades de gestión de las Oficiales Territoriales aquellas directamente relacionadas con la gestión por resultados.** Si bien la priorización de acciones ayudará a ser estratégicos y selectivos en las acciones que se ejecuten en los territorios, para optimizar al máximo las capacidades técnica y de incidencia política del personal de ONU Mujeres en los departamentos, se recomienda limitar el trabajo de gestión de las Oficiales Territoriales a las tareas que conlleva gestionar una planificación por resultados, formando y delegando en el personal administrativo que le acompaña en el territorio y en Bogotá todos los restantes elementos procedimentales y de gestión. De este modo, puede interponerse una medida que atenúe una posible sobrecarga laboral en las profesionales del territorio y poder liberar un tiempo necesario que permita optimizar el verdadero valor agregado de la presencia de ONU Mujeres en los territorios: su capacidad para acompañamientos técnicos, la incidencia política y generación de vinculación de agendas y procesos estratégicos entre distintos actores.

**Recomendación 3.2. Repensar las funciones de la Coordinación del Programa en el contexto del nuevo funcionamiento de la Oficina.** La necesidad o no de una nueva coordinación para el Programa depende de una clarificación mayor del rol que puede jugar esta figura en el nuevo modelo de organización de la Oficina y si ésta se encuentra en capacidad de cumplir con los requisitos del Acuerdo ONU Mujeres-USAID y las tareas de coordinación prescindiendo de esta figura. La inserción del Programa en la Oficina produjo un efecto "isla" en su accionar práctico que estaría pendiente de resolverse en la Fase II si no hubiera sido abordado de manera global con la reestructuración del modelo de gestión de la Oficina. Si continuara la figura de la coordinación sería necesario pensar cabalmente en su ubicación y que relación de jerarquía se establecerían con respecto a las Áreas Programáticas para (i) resolver las disonancias en la coordinación con éstas últimas; (ii) sus funciones de enlace entre los territorios y el nivel nacional, y, (iii) generar sinergias útiles para el conjunto de la Nota Estratégica. Al repensar sus funciones y la ubicación en el organigrama dentro de la lógica de agenda actual se debería tener presente no repetir errores identificados en la gobernanza del Programa en la Fase I y evitar el efecto imitación de otros donantes bilaterales que vuelvan a requerir su propio personal para un control de las acciones que financian. Si la figura de la coordinación se desestimara, la reflexión debería dirigirse a quienes, cuándo y cómo se realizan las funciones asociadas a la coordinación en la Fase I (toma de decisiones, coordinación con territorio y copartes, así como la alimentación sustantiva al proceso de seguimiento/reporting).

#### **4. MONITOREO Y EVALUACIÓN**

Se recomienda en este apartado acciones prácticas relacionadas con el fortalecimiento de la acción de seguimiento del Programa y con la mejora de la evaluabilidad de cara a la realización de la evaluación final. Las recomendaciones 3.1.A-C son complementarias a las recomendaciones realizadas bajo este apartado.

**Recomendación 4.1. Ampliar la visión del sistema de M&E para la utilización programática de los datos aportados por las acciones de seguimiento.** Si bien la rendición de cuentas es una de las funciones fundamentales de un sistema de M&E, en un Programa concebido para promover procesos de cambio, fortalecimiento de capacidades y una transformación cultural, la visión y la utilización del marco de M&E requeriría ser ampliada. El sentido del monitoreo, y así lo entienden también ONU Mujeres<sup>182</sup> es hacer seguimiento al progreso de un programa en pos de la consecución de sus objetivos, recolectando, analizando y utilizando la información recabada para también guiar las decisiones programáticas y de gestión. No se cuestiona y son imprescindibles -en los actuales

---

<sup>182</sup> <http://www.endvawnow.org/es/articles/330-cual-es-el-monitoreo-y-la-evaluacion.html>

marcos de M&E corporativos – reportar de manera agregada sobre los indicadores corporativos preestablecidos de cada una de las organizaciones –USAID y ONU MUJERES- para sus ejercicios periódicos de rendición de cuentas. No obstante, este sistema debería ser compatible con un enfoque que cualifique a la interna cada uno de los indicadores utilizados para su seguimiento programático.

**Recomendación 4.2. Cualificar los indicadores para que puedan recoger la contribución del Programa a cambios significativos en sus diferente stakeholders.** Si el Programa asume el enfoque de transformación, la atención de los indicadores debería estar allí donde son significativos los cambios para el objetivo del Programa y no solo atender los productos directos de la intervención. Al ser la VBG una problemática compleja que requiere de iniciativas complementarias y multisectoriales para su resolución, debería prestarse atención a los cambios significativos que en la articulación de diversas dinámicas permiten verificar la TdC y cualificar el contenido de los indicadores. A modo de ejemplo, el cuadro 8 muestra la naturaleza de los cambios que estarían en la base de la cualificación de indicadores en el área de VBG:

**Cuadro 8. Opciones para el seguimiento complementario**

<p><b>Empoderamiento individual</b></p> <p>Mujeres y niñas aprenden a poner fin a la violencia en sus vidas y a reclamar sus derechos</p>	<p><b>Implementación normativa y de política pública</b></p> <p>Adecuada implementación de medidas promovidas por el Programa que previene, atiende y sanciona la VCM y garantizan el apoyo necesario a las sobrevivientes.</p>
<p><b>Empoderamiento colectivo</b></p> <p>Movimientos y organizaciones sociales (de mujeres y otras ) cuentan con las capacidades para defender los derechos de las mujeres y las niñas a vivir en condiciones de seguridad</p>	<p><b>Cambios en las normas sociales</b></p> <p>Las sociedades repudian la VBG mostrando tolerancia cero a cualquiera de sus manifestaciones</p>

**Recomendación 4.3. Mejorar el sistema de registro de datos de las acciones realizadas para que su gestión y uso resulte útil en su aporte a mejorar la implementación del Programa y el conjunto de la Nota Estratégica.** Uno de los requisitos fundamentales para tener un sólido sistema de M&E es contar con bases de datos que permitan su registro ágil y fácil gestión. Solo sobre esta base se puede contar con los datos requeridos para (i) realizar competentemente la labor de monitoreo, (ii) posteriormente llevar a cabo análisis con riqueza, no-lineales, útiles para mejorar la ejecución, y (iii) preparar la evaluabilidad del Programa en su fase final. Se recogen aquí una serie de medidas operativas que podrían facilitar la función básica pero esencial del registro:

- **A. Sistematizar los registros de participación.** Una vez definidos y categorizados tanto los actores como las tipologías de participaciones relevantes y significativas para el Programa, se requiere registrar y sistematizar los datos de participación. A partir de un formato estandarizado socializado en la Oficina, generar una base de datos con los datos de participación consignando junto al nombre y forma de contacto (correo electrónico) las variables que aparecen actualmente en el formato del cuestionario de valoración de eventos (sexo, procedencia étnica, rural/urbano/veredal, edad). De este modo, todos los datos de eventos podrán agregarse fácilmente para su posterior tratamiento estadístico en busca de patrones, correlaciones, etc. Para aliviar la carga de trabajo de la Oficina, la digitalización de estos datos puede incluirse como requisito en los contratos/PCA que realicen eventos de formación/reunión o pactarse previamente con los socios implementadores o personas contratadas la forma de entrega de este tipo de información.

- **B. Generar base de datos con la consolidación de los resultados de los cuestionarios pre-post de los eventos de formación** para la agregación de resultados, codificación de las preguntas cualitativas y su tratamiento estadístico global. La codificación debería ser coherente con la cualificación de los indicadores realizada (recomendación 4.2.).
- **C. Generar formatos diferenciales para los tres tipos de reporte que se exigen en la Fase II para minimizar el tiempo requerido en ser completado por parte de las Oficiales en terreno y Bogotá.** Para ello debe establecerse con claridad qué tipo de información es esperable obtener según el reporte (mensual, trimestral y anual) Mientras mensualmente puede no requerirse un informe narrado, pero si la identificación del qué, cuándo y con quién de manera sintética, los informes trimestrales requieren una visión más reflexiva que, igualmente, debe ser guiada para que la actividad de reporte se oriente igualmente a la mejora de la intervención y a registrar, principalmente pero no exclusivamente, los cambios hacia los que apunta el Programa.
- **D. Consolidar anualmente el aporte del Programa a acortar las brechas de implementación entre la normativa y medidas de política pública vigentes para el avance de la igualdad de género.** Dada una de las premisas de trabajo del Programa, en el trabajo con las instituciones públicas –nacional y departamental- podría utilizarse una versión propia del Cuadro 6 para recoger anualmente el aporte y/o contribución al cumplimiento de medidas en el PPNEG o artículo dentro de la Legislación vigente (1-2 prioritaria y un máximo de 3 influenciadas), los avances si los hubiera y tipo de acompañamiento brindado. De esta manera no sólo podrá contarse con un mapa de contribuciones desde los diferentes áreas de autonomía (herramienta para la concreción del enfoque holístico) sino también visibilizar más nítidamente las conexiones del trabajo que realizan las Oficiales –nacional y territoriales- para avanzar hacia los RSI del Programa, un trabajo que no siempre tiene su reflejo en el gasto presupuestario.

**Recomendación 4.4. Utilizar el modelo de Kirkpatrick para hacer seguimiento y evidenciar los cambios y posibles impactos en las instituciones públicas del conocimiento generado y las formaciones realizadas en el marco del Programa.** El reto de la Fase II se encuentra en el uso y utilidad de toda la infraestructura generada durante la Fase I. Para capturar datos a este respecto se propone la utilización del modelo de Kirkpatrick<sup>183</sup> como orientador para valorar procesos de instalación de capacidades en las copartes del Programa, especialmente, pautando la aplicación de mediciones online a lo largo de los años que restan para la finalización del Programa. Este modelo permite la valoración de la contribución del Programa al fortalecimiento de capacidades sirviéndose de los siguientes niveles: i) Reacción: el grado en que las actividades (formación o herramientas instaladas) del Programa fueron relevantes para las personas destinatarias ii) Aprendizaje: en qué medida éstas adquirieron conocimientos y habilidades; iii) Desempeño: en qué medida las habilidades o conocimientos adquiridos han sido transferidos a sus propios ámbitos de actuación en las instituciones y, si fuera el caso, fuera de ellas; v) Resultados: resultados tangibles identificados en las instituciones vinculados a las líneas de fortalecimiento promovidas por el Programa.

**Recomendación 4.5. Realizar las mediciones pendientes a nivel de outcome no antes del segundo semestre de 2018.** Las Rutas de Atención Integral han sido recientemente conformadas y requieren un recorrido antes de una medición significativa sobre su funcionamiento y poder recoger la percepción de cambios en sus usuarias. Asimismo, recién se inicia el proceso de socialización y de la Ruta a través de las “cartilla” divulgativas, las cuales incluyen información derechos e instituciones donde recurrir en caso de ser víctima de violencia. Por ello, se recomienda dar un mayor recorrido

---

<sup>183</sup> Kirkpatrick, D.L., & Kirkpatrick, J.D. Transferring Learning to Behavior, Berrett-Koehler Publishers, (2005); Implementing the Four Levels, Berrett-Koehler Publishers (2007).

a estos procesos antes de su medición para que refleje más cabalmente el resultado de su primer periodo de implantación. Se recomienda hacer las mediciones sobre satisfacción con los servicios en el segundo semestre de 2018 y la medición final a finales de 2020. Por razones análogas, al no existir un recorrido prudencial desde la encuesta de 2016- se recomienda posponer la medición sobre percepción sobre las mujeres en la política en las mismas fechas y con vistas a las elecciones departamentales de 2019.