
Norad Collected Reviews **2/2020**

The report is presented in a series, compiled by Norad to disseminate and share analyses of development cooperation. The views and interpretations are those of the authors and do not necessarily represent those of the Norwegian Agency for Development Cooperation.



Evaluación Nota Estratégica 2015-2019

Segmentos vinculados a Cooperación con Embajada de Noruega

Hallazgo 9. Los retos en la promoción del liderazgo político y la participación sustantiva de las mujeres en la toma de decisiones presentan avances; sin embargo, la violencia y las amenazas a los liderazgos femeninos son percibidos como elementos disuasorios a la participación y un reto para garantizar los derechos políticos de las mujeres en los territorios.

Aun cuando los resultados de las elecciones muestran la continuidad de la sub-representación de las mujeres en los cargos de elección popular, ONU Mujeres y sus aliados a nivel nacional y territorial contribuyen a avances en la participación política de las mujeres fortalecimiento sus liderazgos y procesos organizativos para facilitar la participación e incidencia de las mujeres en los asuntos públicos y las agendas políticas que se conforman en sus distintos ámbitos de influencia. Esta línea de trabajo ha dejado logros relevantes en empoderamiento político a nivel territorial como son: (i) los procesos de articulación de mujeres electas en Meta, Cauca y Nariño¹ que están permitiendo fortalecer la visibilidad y liderazgo de las mujeres militantes partidistas y su articulación en la gestión de acciones de política pública respecto a los derechos de las mujeres y la igualdad de género en sus territorios, (ii) el desarrollo y la implementación de planes y estrategias de incidencia desarrollados por mujeres rurales para posicionar² las agendas con los intereses de las mujeres y el reconocimiento de su rol en los procesos de cambio y transformación económica, política y social de los territorios³; (iii) la construcción de espacios de consulta y participación a nivel municipal, en organizaciones mixtas o en los cabildos indígenas⁴ (iv) las propuestas de formación política dirigida a mujeres como parte de estrategias territoriales⁵ (v) el fortalecimiento de organizaciones y de plataformas de organizaciones de mujeres para el ejercicio de veeduría a las autoridades locales sobre la implementación de acciones de prevención, atención y protección de los derechos de las mujeres, especialmente víctimas de VBG⁶, etc.

Aún con los avances, el fortalecimiento del liderazgo y la participación política de las mujeres es el ámbito donde siguen vigentes fuertes retos. Por un lado, las personas consultadas sobre este tema identifican que la **situación de violencia contra las mujeres y la amenaza a las lideresas y defensoras de derechos en los territorios guarda una relación directa con el número y la calidad de la participación de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones del orden local y regional**. Consideran que en un ambiente de polarización y estigmatización de la igualdad y los derechos de las mujeres tildado como “ideología de género” aumentan los riesgos y obstáculos para la participación de las mujeres, mucho más en la contienda electoral, procesos importantes de toma de decisiones en y sobre el territorio (“El clima de miedo, terror y desconfianza hace parte de las condiciones reales

¹ En las experiencias Comisión para la Igualdad de Género en la Asamblea de Nariño, Mesa inter-partidaria del Cauca, Red de Mujeres Electas del Meta, Mesa Inter-partidaria del Cauca se han conformado agenda conjuntas Inter-partidarias entre mujeres políticas y superando sus diferencias de partido, tramando alianzas y estrategias de trabajo conjuntas, afianzando su trabajo en red y llegando a acuerdos sobre planes de trabajo para la incidencia en los partidos políticos y su formación en liderazgo político y la gestión pública.

² Véase Informe Anual WPHF/MPTF 2018 elaborado por ONU Mujeres Colombia.

³ Véase hallazgo 7 sobre planificación con enfoque de género y participación de las organizaciones de mujeres en los planes de desarrollo locales y departamentales, proceso de formulación de los PDET y actualizaciones de la Política Pública Departamentales.

⁴ Véase Informes de avance del Programa “Mujeres Constructoras de Paz” 2017 y 2018 elaborado por ONU Mujeres Colombia.

⁵ Apoyo a estrategias territoriales de formación política dirigidas a mujeres y lideradas por las Secretarías de la Mujer de Cauca y Meta. Se incluyen los diplomados sobre “Liderazgo y formación política con enfoque de género” y “Mujeres, gobernanza ambiental y construcción de paz”, las formaciones Mesa inter-partidaria del Cauca, etc.

⁶ Véase Evaluación Intermedia ONU Mujeres /USAID e Informes de avance del Programa “Mujeres Constructoras de Paz”.

para la implementación del Acuerdo pero también de la propia participación de las mujeres y el ejercicio de roles de liderazgo”)⁷.

Hallazgo 17. Desde instrumentos de política pública y con el apoyo directo a las organizaciones de mujeres en el territorio, ONU Mujeres está contribuyendo a la mejora en las condiciones de participación de las mujeres en los procesos y espacios de decisiones vinculados a la implementación del Acuerdo. Mientras la incorporación del enfoque de género en las instituciones funge como un aliado en la participación, el déficit en la protección y garantías de seguridad se reconoce como una herramienta de coacción al ejercicio de liderazgo y participación de las mujeres.

Como **constructoras de paz**, ONU Mujeres ha focalizado buena parte de sus esfuerzos en facilitar la participación de las mujeres en procesos estratégicos de toma de decisiones en política pública y seguimiento al cumplimiento del Acuerdo. En esta línea indicar su contribución a tres avances relevantes:⁸ (i) en alianza con las organizaciones de mujeres y aliadas en el Congreso para asegurar la inclusión de la perspectiva de género en los desarrollos normativos del Acuerdo y la activación del sistema de alertas legislativas durante este proceso⁹; aun con los buenos resultados alcanzados en esta línea, quedó como un pendiente la aprobación de la Reforma Política y Electoral el compromiso normativo, el instrumento con el mayor potencial para fortalecer la participación y el liderazgo de las mujeres en el país. (ii) el apoyo al proceso de conformación y el ejercicio del mandato de la *Instancia Especial de Género*, un instrumento novedoso de participación de las mujeres de la sociedad civil en el seguimiento del Acuerdo y que ha producido documentos en los que brinda insumos, sugiere lineamientos y hace recomendaciones para contribuir a garantizar la incorporación de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo. Un ejemplo de lo anterior es el documento de comentarios al capítulo de género del PMI -incluidos los indicadores de género para su seguimiento- o el informe las garantías para la participación de las mujeres en los PDET; (iii) la facilitación de la participación de las mujeres en la formulación de los PDET, la apuesta más ambiciosa del Acuerdo en términos de planeación territorial para articular la oferta pública de servicios en los territorios más afectados por el conflicto armado; su apoyo a los esfuerzos de la ART por transversalizar el enfoque de género en la metodología y el proceso¹⁰ tuvo un papel en que fueran mujeres el 38% de quienes participaron en las preasambleas.¹¹

En este ámbito, las fuentes consultadas señalaron elementos obstaculizadores a la participación de las mujeres como constructoras de paz. Por un lado, la participación de las mujeres en el proceso de los PDET no habría quedado reflejada con la incorporación efectiva de la perspectiva de género, las necesidades y las prioridades de las mujeres en sus contenidos finales, siendo una valoración bastante generalizada entre las personas consultada que dicha participación no ha tenido incidencia debido a barreras de género que obstaculizaron el proceso¹², la

⁷ Entrevista a integrante de organización de mujeres

⁸ Otras iniciativas que se han desarrollado para impulsar la participación de las mujeres como constructoras de paz y del tejido social son (i) iniciativas de incidencia colectiva de las mujeres a nivel nacional para la interlocución con el Congreso y Gobierno en el marco de la implementación temprana de acuerdos de paz; (ii) apoyo al diálogo entre plataformas/alianzas de mujeres con la Misión Política de la ONU y el MM&V; (iii) apoyo a espacios colectivos para construcción de agendas locales de juventud, género y paz en Cauca y Nariño; (iv) acompañamiento técnico y metodológico al diálogo sociedad civil y FFMM en el marco de la Mesa de Género y Seguridad. Acompañamiento a la Mesa de Diálogo del Ministerio del Interior con entidades con competencia y organizaciones de mujeres en torno al proceso de garantías,

⁹ Véase hallazgo 8 sobre la transversalización del enfoque de género en la agenda legislativa.

¹⁰ ART/ONU MUJERES/RIMISP (2017) Enfoque de género para la planeación territorial. Accesible en <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/04/pdet%201%20cartillafuncionarios.pdf?la=es&vs=1914>

¹¹ El porcentaje se extrae sobre el total de 38.865 personas que asistieron a las 404 pre-asambleas realizadas con anterioridad a enero de 2018. Dato a fecha de enero del año 2018 extraído de la Agencia de Renovación del Territorio, “Ficha de Seguimiento Nacional” de ART y citado en II Informe de Seguimiento Acuerdo de Paz. No se cuenta con datos más actualizados

¹² A este respecto véase: https://issuu.com/asominga/docs/seguimiento_y_sistematizacio_n_imp y <http://cumbrenacionaldemujeresypaz.com/wp-content/uploads/2018/12/BALANCE-final-11Dic.pdf>.

falta de garantías a la participación, de provisiones para el cuidado y de una metodología que no fue adaptada al contexto de implementación. Por otro, una preocupación relevante en materia de participación es la seguridad de las comunidades y de las mujeres que participan en los procesos de defensa del territorio, sustitución de cultivos, etc. y el debilitamiento de las instituciones locales en su capacidad de garantizar protección ante los riesgos derivados del liderazgo social y político de las mujeres.

(...) ONU Mujeres se ha involucrado igualmente en generar condiciones de participación y garantizar los derechos de las **mujeres excombatientes en el proceso de reincorporación**, un proceso que se reconoce está siendo lento en general y que convive con un déficit en las propias condiciones de vida en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Desde la institucionalidad nacional, se está acompañando la Agencia Nacional de Reincorporación y a la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación. Fruto de este trabajo es la metodología diseñada para la incorporación de la perspectiva de género y acciones afirmativas que impulsa la participación de las mujeres en el desarrollo de proyectos productivos individuales y colectivos. Es un avance que actualmente X de los X proyectos productivos aprobados incorporen el enfoque de género¹³, pero desde la Mesa advierten que “el reto está en la implementación de los proyectos productivos aprobados en las condiciones tan difíciles en las que están los ETCR.¹⁴” Tanto en la implementación de medidas de reparación como en los procesos de reintegración que involucran el componente de empoderamiento económico, ONU Mujeres está impulsando y acompañando medidas que fomentan los roles de liderazgo de las mujeres y su participación sustantiva en los espacios de toma de decisiones, así como la incorporación del componente de cuidado como factor clave para dinamizar la posibilidad de la participación de las mujeres en el ámbito productivo y en el ejercicio de liderazgos.¹⁵

(...) De la mano de los fondos concursables gestionados por la CO (Noruega/WPHF-MPTF)¹⁶ se ha priorizado el fortalecimiento e impulso de la participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo en su vínculo con la democracia y el desarrollo. Se ha entendido que la participación de las mujeres como factores nodales para la apropiación de la “paz territorial” y el trabajo se ha priorizado mayormente en los territorios más afectados por el conflicto armado. Aun cuando las cuantías no superan los 100.000 USD de media y su periodo de implementación no pueden superar el año de implementación, gracias al acumulado de trabajo y las relaciones de confianza de las organizaciones de mujeres financiadas con los actores del territorio han dejado resultados concretos de los recursos catalíticos aportados por los fondos concursables en el impulso de la participación sustantiva de las mujeres en las cuatro áreas de impacto.¹⁷ Un total de 40 organizaciones¹⁸ fueron apoyadas durante la NE/MC para lograr la participación efectiva de las mujeres en procesos de paz y actividades de consolidación de la paz, llegando con sus actuaciones a un total de 8.168 personas, el 88% (6.564) mujeres, fortaleciendo las capacidades de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, atendiendo específicamente la vivencia de las mujeres indígenas y afrocolombiana. Pero más allá de los datos de cobertura, los resultados muestran **la pertinencia y eficacia de apoyar los esfuerzos de las organizaciones de mujeres para afianzar el vínculo entre protección de los derechos humanos de las mujeres, la construcción de paz y el desarrollo inclusivo**

¹³ ONU Mujeres en coordinación con la Segunda Misión de Naciones Unidas, ha liderado la mesa técnica de embajadas y cooperantes para lograr la incorporación efectiva de la perspectiva de género en los proyectos productivos que se desarrollan en los ETCR, así como el apoyo al diseño de indicadores de género para la reincorporación

¹⁴ Entrevista, funcionaria institución pública

¹⁵ Véase hallazgo 11 sobre Modelo de Intervención Territorial en contextos de construcción de paz

¹⁶ Construcción de paz para el cumplimiento de los derechos de las mujeres y jóvenes en la subregión del Pacífico colombiano “Mujeres Constructoras de Paz (Embajada de Noruega) y Fondo de Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria (WPHF-MPTF) con sus dos líneas (i) mujeres protagonistas de la convivencia, reconciliación y la seguridad; (ii) mujeres protagonistas de la democracia y el desarrollo.

¹⁷ Véase Anexo D con resultados destacables de los proyectos apoyados con fondos concursables.

¹⁸ En total, los fondos concursables han apoyado 24 proyectos con el fondo de la Embajada de Noruega y 16 proyectos con WPHF-MPTF

En las consultas realizadas sobre la participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo, los principales retos señalados ahondan en elementos estructurales tales como (i) la reforma político-electoral¹⁹ que permita la representación y la participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones, (ii) las dificultades que afronta la política pública para la reparación integral y reintegración de excombatientes por la insuficiencia de recursos para atender a las mujeres afectadas por estas situaciones y de cubrir esta atención desde un enfoque transformador; (iii) la falta de recursos específicos que apoye la participación continuada y sustantiva de las mujeres en los territorios -en su mayor parte sin ingresos fijos y con responsabilidades de cuidado-, y (iv) el déficit de seguridad y garantías de protección para la participación con el efecto disuasor que supone la amenaza a quienes son aliados en el territorio para avanzar en los derechos de las mujeres y la construcción de la paz.

Hallazgo 22. Ante el crecimiento de la CO, el Área de PME aborda un portafolio complejo para dotar de coherencia programática al conjunto de las intervenciones e instrumentos financiadas por ONU Mujeres, contribuir a monitorear el desempeño del SNU en IGyEM desde su mandato de coordinación e impulsar una cultura de toma de decisiones basada en la evidencia. La Secretaría Técnica aporta respuestas sólidas a parte de los desafíos que se han generado en este periodo.

El Área de Planificación, Monitoreo, Evaluación y Estadísticas (PME) lleva a cabo un conjunto de competencias que le han posicionado como un área central y cohesionadora de la propuesta programática de la NE/MC. PME lidera las acciones de apoyo a la CO en planificación, M&E, reporting a donantes, rendición de cuentas institucional, estadísticas de género y aprendizaje organizacional asociado al ciclo de mejora continua en la programación. Asimismo, actúan como Secretaría Técnica de los fondos competitivos del WPHF/MPTF y Mujeres Constructoras de Paz/la Embajada Noruega, además de brindar apoyo para el desarrollo de capacidades a las organizaciones de la sociedad civil con las que ONU Mujeres ha firmado Acuerdo de Cooperación de Proyectos (PCA, por sus siglas en inglés).

El equipo brinda apoyo a los proyectos, al ciclo de planificación estratégica de la CO y apoya a la oficina regional en funciones de evaluación (incluyendo la participación y fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de evaluaciones de políticas públicas con enfoque de género en espacios y conferencias regionales y globales). Estas funciones las desarrolla en estrecha colaboración con otros equipos en el CO que reconocen, sobre todo en el territorio, el talante pedagógico del PME.

Una cartera de esta complejidad deriva del propio desafío que conlleva la estructura de financiación del CO y del interés de ONU Mujeres de acompañar los esfuerzos de Colombia por fortalecer una gestión pública orientada a resultado y en apoyo al cumplimiento de la Agenda 2030, donde la desagregación de datos y el análisis de género son consustanciales al propósito común de los países por “no dejar a nadie atrás”.

La situación de ventaja que supone para ONU Mujeres su estructura de financiación²⁰ conlleva, por otro lado, la complejidad de (i) mantener la coherencia programática ante fondos en su mayoría marcados temáticamente – a excepción de la AOD de Suecia-, (ii) dotarse un sistema de seguimiento ágil y eficaz que permita la agregación y la valoración del desempeño del conjunto de las actuaciones -independientemente del fuente de financiación- minimizando los puntos de fuga de información; y (iii) responder en tiempo y forma a los requisitos, criterios y

¹⁹ Como ejemplo el potencial impacto de esta medida está la incorporación del enfoque de género en el Acto Legislativo 01 de 2017 con el compromiso a la participación paritaria en todos los componentes del SIVJNR y que ha repercutido en la composición prácticamente paritaria del sistema.

²⁰ Véase hallazgo 25 sobre la estructura de financiación de la CO

formatos de rendición de cuentas particulares que requieren cada una de las fuentes de financiación descollando el reto en términos de eficiencia y coordinación interáreas.

En términos de eficiencia, resaltar por último el apoyo brindado por la Secretaría Técnica al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones implementadoras de PCA para mejorar sus condiciones de implementar proyectos dentro de los estándares de gestión y ejecución que exige ONU Mujeres. En consulta con las organizaciones que implementan proyectos en los territorios, éstas reconocían que las formaciones, el propio proceso de gestión de los PCAs y el acompañamiento pedagógico y cercano desde las Oficinas Territoriales, fueron elementos que contribuyeron al fortalecimiento administrativo, de gestión y seguimiento de sus organizaciones. Esta percepción se objetiviza a través de los resultados que ofrece el *Índice de Capacidad Organizacional (ICO)*, una herramienta desarrollada por el Área de PME. La aplicación del ICO²¹ a las organizaciones que gestionan e implementa proyectos financiados bajo el Programa “Mujeres constructoras de paz” (Embajada de Noruega) muestra que este tipo de acompañamiento específico ofrece resultados: de acuerdo a la escala establecida por el ICO, las organizaciones pasaron de una puntuación media de (3,1) “razonable”, a una puntuación de (4,1) “bien”, una variación importante teniendo en cuenta el corto periodo de implementación de los proyectos (9 meses) y la diversidad de las organizaciones apoyadas²².

Hallazgo 26. La eficiencia en la ejecución presupuestal de la NE/MC muestra la pertinencia de los procesos de mejora e innovación implementados por la CO para dar respuesta a los desafíos de gestión en una oficina en crecimiento. El Centro de Servicios, la Secretaría Técnica y el apoyo a las organizaciones para el fortalecimiento de capacidades para la gestión son buenas prácticas que contribuyen a la eficiencia global de ONU Mujeres en el país.

En términos de eficiencia, resaltar por último el apoyo brindado por la Secretaría Técnica al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones implementadoras de PCA para mejorar sus condiciones de implementar proyectos dentro de los estándares de gestión y ejecución que exige ONU Mujeres. En consulta con las organizaciones que implementan proyectos en los territorios, éstas reconocían que las formaciones, el propio proceso de gestión de los PCAs y el acompañamiento pedagógico y cercano desde las Oficinas Territoriales, fueron elementos que contribuyeron al fortalecimiento administrativo, de gestión y seguimiento de sus organizaciones. Esta percepción se objetiviza a través de los resultados que ofrece el *Índice de Capacidad Organizacional (ICO)*, una herramienta desarrollada por el Área de PME. La aplicación del ICO²³ a las organizaciones que gestionan e implementa proyectos financiados bajo el Programa “Mujeres constructoras de paz” (Embajada de Noruega) muestra que este tipo de acompañamiento específico ofrece resultados: de acuerdo a la escala establecida por el ICO, las organizaciones pasaron de una puntuación media de (3,1) “razonable”, a

²¹ Como herramienta, el ICO es igualmente un instrumento para mejora de la eficiencia y la eficacia de la CO al permitir (i) identificar las necesidades e intereses de fortalecimiento de las organizaciones que implementan los proyectos en 6 tipologías de capacidades y convertir la información que arrojan en un insumo para la elaboración de planes de trabajo dirigidos a un fortalecimiento institucional ajustado a las condiciones de cada organización; (ii) monitorear el cambio en las capacidades de las organizaciones implementadoras de PCAs, específicamente de aquellas que le habilitan para gestionar adecuadamente otras para el avance de la IGyEM en sus contextos o áreas de influencia.

²² Véase Informe Programa “Mujeres constructoras de Paz” (2018). Las capacidades analizadas y sobre las que se aplican planes de mejora en el marco de aplicación del ICO son: capacidad técnica y programática, capacidad en M&E, capacidad administrativa, capacidad financiera, capacidad en incidencia e interlocución y capacidad gobernanza y estructura organizativa.

²³ Como herramienta, el ICO es igualmente un instrumento para mejora de la eficiencia y la eficacia de la CO al permitir (i) identificar las necesidades e intereses de fortalecimiento de las organizaciones que implementan los proyectos en 6 tipologías de capacidades y convertir la información que arrojan en un insumo para la elaboración de planes de trabajo dirigidos a un fortalecimiento institucional ajustado a las condiciones de cada organización; (ii) monitorear el cambio en las capacidades de las organizaciones implementadoras de PCAs, específicamente de aquellas que le habilitan para gestionar adecuadamente otras para el avance de la IGyEM en sus contextos o áreas de influencia.

una puntuación de (4,1) “bien”, una variación importante teniendo en cuenta el corto periodo de implementación de los proyectos (9 meses) y la diversidad de las organizaciones apoyadas²⁴.

Buena práctica #6. Innovación aplicada a la gestión de fondos concursables vía PCA

La Secretaría Técnica es una estructura de gestión liderada por PME, conformada por integrantes de esta área y Operaciones, donde inicialmente se consolidaban procesos administrativos y financieros en apoyo a la convocatoria de fondos concursables del WPHF-MPTF y actualmente también la gestión de la segunda convocatoria de Programa “Mujeres Constructoras de Paz”. Esta estructura se ideó para aliviar al Área de Programas de la carga del seguimiento del ciclo de proyecto de los PCA y desarrollar un seguimiento constante (oversight) sobre el estado de avance de los proyectos sin perder la coherencia programática. La Secretaría garantiza estandarización de procedimientos y articulación de los lineamientos corporativos y de los requisitos de la convocatoria, una clara línea de accountability bajo un Project Manager con un referente financiero claro en el Área de Operaciones, así como apoyo constante a los territorios. Este mecanismo supone una innovación aplicada a la gestión de los PCA, que ha logrado, en términos de eficiencia, reducir en un 50% el tiempo requerido anteriormente para completar el proceso de formalización y puesta en marcha de los PCA, acortar significativamente los tiempos de desembolso, el número de enmiendas, así como los tiempos previstos para las legalizaciones y cierre de proyectos.

²⁴ Véase Informe Programa “Mujeres constructoras de Paz” (2018). Las capacidades analizadas y sobre las que se aplican planes de mejora en el marco de aplicación del ICO son: capacidad técnica y programática, capacidad en M&E, capacidad administrativa, capacidad financiera, capacidad en incidencia e interlocución y capacidad gobernanza y estructura organizativa.