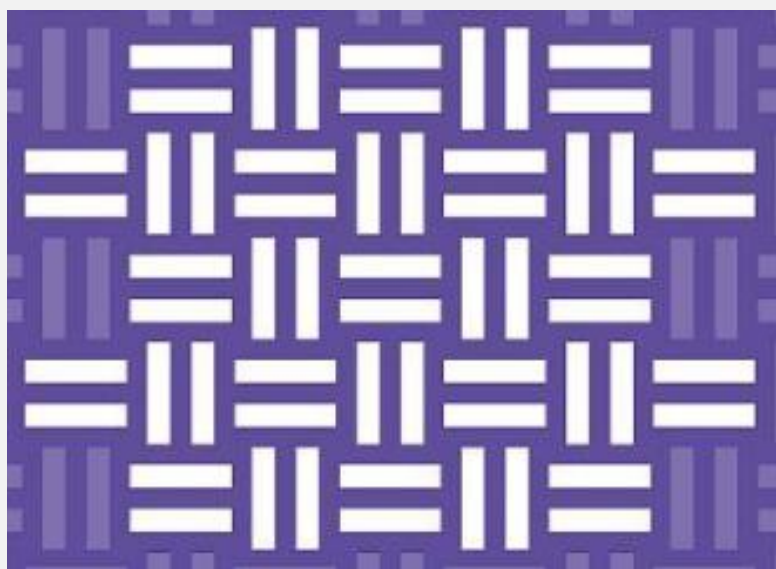


Evaluación Final Externa
*NOTA ESTRATÉGICA- MARCO DE COOPERACIÓN
ONU MUJERES COLOMBIA 2015-2019*



Informe Final

Evaluadora: María Sarabia Barquero
Evaluación comisionada por ONU Mujeres Colombia

“ La paz no es un Estado. En estos dos años ya vamos comprendiendo que la paz debemos construirla todos los días”
Integrante, organización de mujeres en Nariño

“La consolidación de la paz no consiste únicamente en poner fin a la violencia, sino también en prevenirla”
Hajer Sharief

“La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz.
Capítulo 1, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Naciones Unidas, 1995)

[La Asamblea de NN.UU] Exhorta a todas las agencias del Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que sigan promoviendo el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros incorporando en mayor medida la perspectiva de género en la plena ejecución del Plan de Acción para Todo el Sistema sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, elaborado bajo la dirección de ONU-Mujeres, y los indicadores del desempeño de los equipos de las Naciones Unidas en los países en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer (el sistema de puntuación de la igualdad de género), en particular con respecto a la gestión del desempeño con perspectiva de género y la planificación estratégica, la recopilación y utilización de datos desglosados por género, la presentación de informes y el seguimiento de los recursos, y a que aprovechen la experiencia en materia de género disponible en todo el sistema, incluida ONU-Mujeres, para ayudar a integrar la igualdad de género en la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o un marco de planificación equivalente;
RES Asamblea General 71/243.

Agradecimientos

La evaluadora agradece al personal de ONU Mujeres el apoyo mostrado en todo momento a la realización de esta evaluación, proporcionando los insumos que se han precisado y apoyando la realización de lo que fue una ambiciosa misión evaluativa. La evaluadora agradece a las personas entrevistadas del Gobierno, las agencias de NN.UU., los donantes y, especialmente, a las organizaciones de mujeres en Colombia por ponerse a disposición de esta evaluación y compartir abiertamente sus puntos de vista. Se desea expresar un reconocimiento específico a Laura González y, especialmente, a Lucio Severo y Rolando Crespo, por el apoyo constante, su orientación y supervisión técnica brindada a lo largo de todo el proceso evaluativo.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| Acrónimos | v |
| Resumen Ejecutivo | v |
| 1. Presentación | 1 |
| 1.1. Objetivos y alcance | 1 |
| 1.2. Metodología | 2 |
| 1.3. Condicionantes de la evaluación | 3 |
| 2. Descripción del Objeto Evaluativo | 3 |
| 2.1. Contexto y antecedentes | 3 |
| 2.2. Objeto evaluativo: Nota Estratégica/Marco de Cooperación de ONU MUJERES Colombia | 5 |
| 3. Hallazgos | 7 |
| 3.1. Relevancia | 7 |
| 3.1.1. Coherencia Externa | 7 |
| 3.1.2. Coherencia Interna | 10 |
| 3.2. Eficacia | 12 |
| 3.2.1. Valoración en relación al marco de resultados | 12 |
| 3.2.2. Valoración global por Área de Impacto | 13 |
| 3.2.2.1. Impacto 1. Participación política | 13 |
| 3.2.2.2. Impacto 2. Empoderamiento económico | 17 |
| 3.2.2.3. Impacto 3. Erradicación de las Violencias contra las Mujeres | 21 |
| 3.2.2.4. Impacto 4. Mujeres, Paz, Seguridad y Acción Humanitaria | 25 |
| 3.2.2.5. Triple Mandato | 33 |
| 3.2.2.6. Áreas Estratégicas y Apoyos Transversales | 38 |
| 3.3. Eficiencia | 42 |
| 3.4. Sostenibilidad | 47 |
| 4 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones | 50 |
| 4.1. Conclusiones | 50 |
| 4.3. Lecciones Aprendidas | 61 |
| 4.4. Recomendaciones | 63 |
| Anexos Documento Independiente con anexos. | |
| Cuadros, Figuras y Gráficos | |
| <i>Cuadro 1. Impactos y outcomes en la lógica de intervención de la Nota Estratégica 2017-2019</i> | 6 |
| <i>Cuadro 2. Consideraciones atendidas en los proyectos revisados en aplicación del EBDH y EG</i> | 11 |
| <i>Cuadro 3. Aprendizajes y características modelo de intervención en EE</i> | 20 |
| <i>Cuadro 4. Comparación por dimensión resultados del UNCT SWAP Scorecard 2013&2016</i> | 36 |
| <i>Figura 1. Teoría de Cambio Nota Estratégica 2017-2019 e Impactos.</i> | 6 |
| <i>Figura 2. Contribuciones de la NE a las áreas de cambio</i> | 52 |
| <i>Gráfico 1. Implementación disposiciones enfoque de género del AFP</i> | 28 |
| <i>Gráfico 2. Total presupuesto MANUD por componente (2017-2018)</i> | 37 |
| <i>Gráfico 3. Total presupuesto iniciativas interagenciales por componente (2017-2018)</i> | 37 |

Acrónimos

| | |
|-------------|--|
| ACNUR | Agencia de Naciones Unidas para los Refugiado |
| AH | Acción Humanitaria |
| ART | Agencia de Renovación Territorial |
| CEDAW | Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer |
| CERF | Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF, por sus siglas en inglés) |
| CGCI | Área de Comunicación, Gestión del Conocimiento e Innovación |
| CNE | Consejo Nacional Electoral |
| CO | Oficina país de ONU Mujeres en Colombia (CO, por sus siglas en inglés: Country Office) |
| CPEM | Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer |
| CSIVI | Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación |
| CSW | Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer |
| CIV | Componente Internacional de Verificación |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas |
| DNP | Departamento de Planeación Nacional |
| EBDH | Enfoque Basado en Derechos Humanos |
| ELC | Equipos Locales de Coordinación |
| EHP | Equipo Humanitario de País |
| ETCR | Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación |
| EE | Empoderamiento Económico |
| FARC-EP | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo |
| FGN | Fiscalía General de la Nación |
| FMM | Flujos Mixtos de Migración |
| Gbr | Gestión basada en Resultados |
| GIFMM | Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| IGyEM | Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas |
| INMLYCF | Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses |
| JEP | Jurisdicción Especial para la Paz, |
| MANUD | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia |
| MGCI | Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia |
| MI | Ministerio del Interior |
| MPTF | Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF, por sus siglas en inglés) |
| MPS | Agenda Mujeres, Paz y Seguridad |
| NE/MC | Nota Estratégica 2017-2019 de ONU Mujeres en Colombia/Marco de Cooperación con el Estado Colombiano |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| ONU Mujeres | Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres |
| PCA | Acuerdo de Cooperación de Proyectos (PCA, por sus siglas en inglés: Project Cooperation Agreement) |
| PDET | Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial |
| PME | Área de Planeación, Monitoreo, Evaluación y Estadística |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 |
| PNIS | Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito |
| PNUD | Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PIVLV | Plan Integral para Garantizar una Vida Libre Violencias |
| PMI | Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia |
| PPEGM | Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres |
| RNEC | Registraduría Nacional del Estado Civil |
| SIVIGE | Sistema Integrado de Información sobre Violencia de Género |
| SNC | Sistema Nacional de Cuidados |
| SNU | Sistema de Naciones Unidas |
| SVJRGNR | Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición |
| TdC | Teoría del Cambio |
| TdR | Términos de Referencia |
| UNEG | Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas |
| UNCT | Equipo País de Naciones Unidas (UNCT, por sus siglas en inglés: UN Country Team) |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNSDCF | Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF, por sus siglas en inglés: UN Sustainable Development Cooperation Framework) |
| VcM | Violencia contra las Mujeres y las Niñas |
| VBG | Violencias Basadas en Género |
| WEPs | Principios para el Empoderamiento de las Mujeres (WEPs, por sus siglas en inglés) |
| WPHF | Fondo de Mujeres por la Paz y la Acción Humanitaria (WPHF, por sus siglas en inglés) |

Resumen Ejecutivo

Se presenta el Informe de la **Evaluación Final de la Nota Estratégica/Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia 2015-2019** (en adelante, NE/MC) resultado del ejercicio evaluativo realizado entre mayo y octubre de 2019. La NE/MC fue implementada por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en Colombia (ONU Mujeres) y acompañó la hoja de ruta de la Entidad en el país durante y después de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo de Paz) para así dotar de mayor pertinencia a su actuación dentro de las áreas estratégicas previamente definidas en el *Marco de Cooperación 2015-2019* firmado entre el Gobierno Colombiano y ONU Mujeres en diciembre de 2015.

La NE/MC tenía por **objetivo** “contribuir a fortalecer el liderazgo y empoderamiento político y económico de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, tanto en el contexto del conflicto, de superación del mismo, como fuera de este, como bases para una paz estable y sostenible.” Para su consecución, ONU Mujeres puso en valor su triple mandato (normativo, programático y coordinación) en articulación con las cuatro áreas de impacto que estructuran la NE/MC: (i) participación y liderazgo en la toma de decisiones; (ii) empoderamiento económico; (iii) erradicación de violencias contra las mujeres, (iv) mujeres, paz, seguridad y acción humanitaria.

Según se recoge en los TdR, el **propósito general de la evaluación** es “la valoración sistemática de las contribuciones hechas por ONU Mujeres Colombia (CO) a los resultados previstos en la NE/MC con respecto a la igualdad de género a nivel nacional” realizando el análisis del portafolio país articulado con su triple mandato. Así mismo, los objetivos recogidos en los TdR especificaron la necesidad de aplicar una mirada prospectiva a los resultados de la evaluación para identificar aprendizajes estratégicos y generar insumos relevantes y viables que apoyaran la toma de decisiones para la formulación de dos documentos político-estratégicos clave: el *Marco de Cooperación de ONU Mujeres Colombia -Nota Estratégica 2020-2023* y *Marco de Cooperación de la Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia 2020-2023 (UNSDCF)*.

En términos de **alcance**, los TdR establecían como alcance temporal cubrir la ejecución del NE/MC entre enero 2017 y marzo 2019, y geográficamente, atender su implementación a nivel nacional y territorial. El alcance en términos de análisis solicitaba llevar a cabo una revisión del desempeño de la NE/MC bajo cuatro criterios evaluativos (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y un sub-criterio adicional (derechos humanos y la igualdad de género), atendiendo tanto el triple mandato de la Entidad, como las áreas de impacto y las estrategias transversales de la NE/MC que habrían contribuido al desempeño global de la CO durante el periodo evaluado.

Entre las **decisiones metodológicas** tomadas por la evaluadora destaca el haber fundamentado la recogida de datos en una interacción directa con las fuentes primarias a nivel nacional y territorial debido a los condicionantes de la evaluación. Se promovió un proceso evaluativo altamente participativo e inclusivo, recogiendo las voces de un amplio espectro de *stakeholders* involucrados en la implementación de la NE/MC, con consultas a un total de 169 personas representantes de 24 instituciones públicas, 30 organizaciones de la sociedad civil, además de donantes y agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), consultas realizadas en su mayor parte durante la Misión Evaluativa desarrollada entre el 20-31 de mayo de 2019 en las ciudades de Bogotá, Medellín y Pasto. En relación con las técnicas utilizadas, además de un taller interno de trabajo con el personal de ONU Mujeres en Colombia, se llevaron a cabo un total de 20 grupos focales y 16 entrevistas semi-estructuradas, cubriendo el nivel nacional y territorial de la implementación de la NE/MC. En cuanto a las fuentes secundarias, la evaluadora realizó una exhaustiva revisión documental de un volumen considerable de documentación relacionada con el contexto y la ejecución de la NE/MC facilitada por el personal de ONU Mujeres, contrapartes e implementadores, así como de un cuerpo adicional de documentación procedente de fuentes externas relativa a temáticas implicadas en la estrategia de trabajo de ONU Mujeres en el país. Alineado con la matriz evaluativa, se diseñaron protocolos de entrevistas y de volcado documental para acompañar la aplicación de las técnicas y controlar la validez y representatividad de los hallazgos con una propuesta de triangulación de fuentes para la recopilación de datos y su posterior análisis.

Principales conclusiones por criterio evaluativo

La NE/MC presenta una **alta relevancia estratégica y programática** respondiendo a los desafíos y prioridades que presentaba el país para impulsar sin retroceder la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en un contexto nacional definido por la implementación del Acuerdo de Paz. Si bien la

NE/MC sucede principalmente a la firma del Acuerdo de Paz y promueve el cumplimiento de las disposiciones de género, el enfoque integrado de la NE/MC enmarcando su labor en la Resolución 1325 propicia que la CO trascienda el contenido del Acuerdo asumiendo como propósito manifiesto el contribuir junto al Gobierno Colombiano a generar condiciones nacionales que permitan poner los derechos de las mujeres en el centro de las decisiones sobre paz, seguridad, desarrollo y prevención de los conflictos en coherencia con el marco de estándares internacionales de derechos humanos. Contribuye a fortalecer la relevancia de la NE/MC (i) la aplicación de un enfoque holístico preocupado por generar mejores condiciones para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (en adelante, IGYEM) situando su labor más allá de la división funcional entre construcción de paz y desarrollo sostenible, y (ii) la presencia institucional de ONU Mujeres en el territorio dotando de un contenido endógeno tanto al principio de “paz territorial” como a su portafolio programático. Avalan la relevancia de la NE/MC, la confianza mostrada por fondos y donantes bilaterales en el mandato y la labor de la CO y el fortalecimiento de la reputación institucional de la Entidad vinculada a credibilidad, compromiso y legitimidad en materia IGYEM.

En términos de **diseño**, la NE/MC presenta debilidades en su coherencia interna debido a (i) inadecuaciones en la identificación de algunos indicadores de acuerdo con el nivel correcto de la cadena causal, y; (ii) el laxo diálogo existente entre su Teoría de Cambio (TdC) y lógica de intervención que condiciona una Gestión por Resultados (GbR) robusta y coherente con la visión de cambio propuesta por la NE/MC

La valoración de la **eficacia** de la NE/MC se realizó bajo un doble enfoque. En relación a cumplimiento de metas, a diciembre de 2018 ya se habían alcanzado el 67% de las metas y se contaba con margen suficiente para cumplirlas casi al completo al final de la implementación del Marco. No obstante, los resultados y avances logrados en este periodo son los elementos que mejor permiten acreditar donde reside la significativa contribución de la NE/MC en la generación de mejores condiciones para favorecer la IGYEM en el país.

Como nota común a las cuatro áreas de impacto, dos elementos son centrales en la NE/MC tanto como objetivo y principio de trabajo transversal: (i) la promoción y fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión para incidir en la agenda pública posicionando sus intereses y demandas; y (ii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género. En la conceptualización del cambio de la NE/CM, son las mujeres, el Estado y las políticas públicas, los actores y los instrumentos donde reside el mayor potencial y la responsabilidad de los cambios transformadores y sostenibles en materia de IGYEM.

En el **área de participación y liderazgo en la toma de decisiones**, ONU Mujeres ha estado al lado de las instituciones del Estado contribuyendo a instalar dinámicas de cambio hacia una gestión pública más sensible al género a nivel nacional y territorial con el apoyo brindado a la concreción de una planificación y presupuestación pública más sensible al género, el refuerzo de las capacidades estadísticas nacionales, una agenda legislativa más atenta a la igualdad de género y la ampliación de la estructura de género en la administración pública; todo ello constituye un avance estratégico para abordar de manera transversal la reducción de la brecha existente entre la normatividad nacional y su materialización desde la acción pública. Por otro lado, y si bien resta fortalecer la base social de apoyo y la implicación de los partidos políticos, ONU Mujeres ha sido una parte altamente activa en el conjunto de actores que están contribuyendo a (i) posicionar políticamente la demanda de “paridad, alternancia y universalidad” y su vínculo con la construcción de una paz sostenible en el país y (ii) ampliar los espacios de participación de las mujeres y sus organizaciones en la conformación de las agendas públicas, especialmente a nivel territorial.

Los retos para el próximo periodo dentro de esta área de impacto radicarían en el apoyo al país para: (i) ampliar y **fortalecer el liderazgo político y la participación sustantiva de las mujeres en la toma de decisiones** avanzando en la paridad y haciendo frente, entre otros factores, al efecto disuasorio a la participación y al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres que genera la violencia y las amenazas a los liderazgos femeninos; (ii) fortalecer los mecanismos de género en los distintos niveles de la estructura estatal; y (iii) trasladar a los territorios los avances nacionales en instrumentos de la política pública, especialmente en su implementación en el medio rural.

Siendo Colombia un país de renta media-alta, el **empoderamiento económico de las mujeres** (EE) tiene un pilar fundamental en la distribución de los recursos y en cómo las mujeres acceden a los mismos, sobre todo aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, ONU Mujeres ha sumado a los esfuerzos del Estado para contribuir a la autonomía económica de las mujeres desde las políticas públicas contribuyendo a resultados estratégicos por su poder transformador: los presupuestos sensibles al género y la creación del

Sistema Nacional de Cuidados (SNC) son hoy una realidad en Colombia. Por la densidad empresarial del país, una apuesta prometedora a futura es el trabajo con el sector privado en relación a los principios WEPs gracias a la metodología propia y estrategia de apalancamiento de fondos desarrollada por la CO para comprometer a las empresas con la Agenda 2030 y la igualdad de género. Asimismo, para trabajar el EE de las mujeres en contextos de construcción de paz, la CO cuenta actualmente con un *Modelo de Intervención Territorial* concebido para la sostenibilidad de la autonomía desde la integralidad de derechos.

La magnitud y la importancia de la agenda de EE para el país reta a ONU Mujeres a poner en valor el mandato de coordinación en su sentido más estratégico para trabajar junto a otras agencias del SNU - reconociendo cuáles son los respectivos mandatos- en áreas cruciales para el EE de las mujeres desde una agenda de política pública (protección social, empleabilidad, reforma y política rural, etc.) y para destrabar procesos de implementación de medidas establecidas en la Política Nacional para la Igualdad de Género concebidas para impactar en el EE de las mujeres colombianas. En apoyo a este reto, y en base a evidencias y datos oficiales, ONU Mujeres se ha dotado de una línea corporativa de trabajo (*El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos*) que podrá orientar estratégicamente las intervenciones y coordinaciones necesarias para avanzar en el EE de las mujeres desde las políticas públicas.

ONU Mujeres puede acreditar su contribución a procesos de construcción y fortalecimiento de capacidades en instituciones colombianas para que **mujeres y niñas tengan mayores oportunidades de vivir libres de violencias basadas en género (VBG)**. A través de su apoyo a los Observatorios de Género territoriales y el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), ONU Mujeres está contribuyendo junto a las instituciones gubernamentales a que progresivamente se posicione a nivel nacional y territorial el valor de los datos y la información como un componente necesario para mejorar la respuesta estatal ante la VBG. Así mismo, es un referente regional el trabajo realizado con un fuerte componente comunicacional para la transformación cultural que paulatinamente está consiguiendo adhesiones de actores no tradicionales al rechazo de las violencias contra las mujeres y una mejor comprensión del rol que juega la deconstrucción de la masculinidad tradicional en la erradicación de la VBG. En lógica territorial, se identifican mejoras en la atención de las mujeres víctimas de violencia en los departamentos priorizados y, en el contexto urbano, el aún corto recorrido del Programa Ciudad Seguras deja muestras de su capacidad de convocar y comprometer a las instituciones públicas con la prevención de la violencia contra las mujeres en el espacio urbano.

No obstante, a pesar de este escenario de avances, la evaluación identifica retos concretos en el área donde el trabajo desarrollado por la CO puede ser fundamental. Por un lado, el acceso a la justicia sigue siendo el eslabón más débil en las rutas de atención integral de las mujeres víctimas de violencia, especialmente en los territorios, donde continua pendiente desde las instituciones la tarea de trasladar instrumentos y avances en esta área ya instalados a nivel central. Queda pendiente para el próximo periodo contribuir a consolidar los esfuerzos de las entidades públicas en el uso de información estadística sensible al género para mejorar la respuesta institucional ante la VBG, de nuevo, centrando la atención en los territorios y poblaciones más vulneradas; es parte de los retos avanzar hacia una mejor articulación y coordinación con agencias del SNU, entes estatales y privados para ampliar el alcance de una estrategia para el cambio cultural que involucre también al ámbito educativo. Finalmente, un reto adicional se encuentra en la propia conceptualización del trabajo en esta área de impacto y que invita a valorar la pertinencia de desarrollar una narrativa de cambio que incorpore la mirada multidimensional de protección y seguridad ante la violencia presente en el Acuerdo de Paz y el Programa de Ciudades Seguras para materializar el derecho de una vida libre de violencias para las mujeres y las niñas en el ámbito privado y el espacio público desde un enfoque más integrado.

En una estrategia de amplios apoyos, el Área de **Mujeres, Paz, Seguridad y Acción Humanitaria** se ha alineado con las instituciones públicas comprometidas con generar mejores condiciones nacionales para garantizar los derechos de las mujeres en el marco de la implementación del Acuerdo y en el contexto de construcción de paz atendiendo los estándares internacionales que establece la agenda MPS. Esta estrategia se ha desarrollado bajo dos líneas gruesas de trabajo: (i) el acompañamiento en la incorporación del enfoque de género en instituciones con responsabilidades clave en la implementación del Acuerdo, donde destaca el acompañamiento a la instalación e implementación del Sistema de Justicia Transicional en Colombia, todo un hito a nivel mundial; y (ii) el apoyo a la conformación de un marco sólido de seguimiento y rendición de cuentas con un importante tramado institucional para dar seguimiento de la situación de las mujeres y sus derechos en el contexto de ejecución del Acuerdo y sus disposiciones de género. Con diferente grado de intensidad y tipo de asistencia, la CO colaboró con 23 instituciones del Estado para proteger los derechos de las mujeres en escenarios de implementación de la justicia transicional y la construcción de la paz.

Igualmente, ONU Mujeres ha desempeñado un rol relevante acompañando a las entidades del Estado en la construcción del denso entramado institucional que hoy día existe en el país para la prevención, atención y reparación de mujeres víctimas de violencia sexual, ofreciendo mejores garantías de protección y acceso a la justicia a las mujeres y niñas víctimas de esta violencia, así como en el avance hacia la protección integral y garantista de los derechos de las mujeres defensoras de derechos humanos de acuerdo al estándar internacional **vigente en la materia**. Señalar que no sólo la incorporación del enfoque de género en las instituciones coadyuva en favorecer la participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo, sino que el trabajo impulsado a través de **los fondos concursables gestionados por la CO (Noruega/WPHF-MPTF) han priorizado este propósito impulsando y fortaleciendo esta participación**, llegando con su actuación a más de 8.000 personas -88% mujeres- con el apoyo a 40 organizaciones del país. Se reconocen los déficits en la protección y garantías de seguridad en algunos territorios como una herramienta de coacción al ejercicio de liderazgo y participación de las mujeres también en esta área de impacto.

Por último, señalar el notable crecimiento de la Acción Humanitaria no sólo en términos de movilización de recursos sino de ONU Mujeres como actor ejecutor de ayuda humanitaria -incluido fondos CERF- y que supone una ganancia institucional en términos de aprendizajes para la propia CO. ONU Mujeres podría estar encontrando un lugar propio entre los actores humanitarios del país donde se reconoce su valor agregado, especialmente en su respuesta a los flujos migratorios mixtos desde Venezuela.

Los retos del Área de *Mujeres, Paz, Seguridad y Acción Humanitaria* son en realidad desafíos del conjunto de la acción de ONU Mujeres en el país, es decir, cómo desde su rol acompañar al Estado para construir y garantizar la paz contribuyendo a desactivar el potencial violento de conflictos que tendría parte de sus raíces en el déficit de desarrollo y seguridad, en una necesaria respuesta a complejidades socioeconómicas no resueltas en las zonas más afectadas por el conflicto armado. En una constante ruptura de silos, el área de Paz y Seguridad se entrecruza y dialoga con las restantes áreas de impacto, poniendo de relieve la paz sostenible como horizonte de cambio y evidenciando el reto y el requerimiento que impone el contexto colombiano de trabajar el nexo entre la agenda de desarrollo y la construcción de la paz. Este nexo es igualmente definitorio de la propuesta de la CO al pensarse su mandato como actor humanitario implementador cuando busca dar respuestas y gestionar la situación humanitaria como oportunidad para promover el empoderamiento de las mujeres y la reducción de las brechas de género. En el diseño de la NE/MC el trabajo en Paz y Seguridad pareció pensarse en áreas programáticas laborando en silos, pero la propia implementación de la NE/MC aproximó a la CO a un trabajo en lógica de “paz sostenible” donde las divisiones entre las áreas son cada vez más finas, y donde la Resolución 1325 funge como gran marco en clave de nexo y en su vínculo con las políticas públicas.



Esta misma ruptura de silos se observa en cómo unos resultados han retroalimentado a otros mientras dialogaban las cuatro áreas de impacto. La evaluación ofrece una mirada del conjunto de los avances y contribuciones en cuatro áreas de cambio para así poder trazar un mapa más orgánico de los resultados transformadores y de sus anclajes de sostenibilidad para mejorar las condiciones de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas colombianas. La figura muestra las contribuciones de la NE/MC en cuatro (4) áreas de cambio.

Los dos cuadrantes superiores recogen los cambios a nivel individual, tanto en las condiciones individuales perceptibles y autoidentificadas por mujeres y hombres (Área 1), como elementos observables en el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de empoderamiento que les habilitan para promover o participar de dinámicas de cambio que contribuyen a escenarios de mayor igualdad entre mujeres y hombres (Área 2). Los cuadrantes inferiores identifican aspectos sistémicos que apuntan, por un lado, a cambios transformadores en las instituciones, políticas y normatividad (Área 4) y, por otro, cambios en imaginarios sociales y normas culturales (Área 3) que desde estructuras informales coadyuban en el mantenimiento de la desigualdad a través de prácticas institucionales y cotidianas.

La articulación del **triple mandato** es un activo fundamental en el desempeño global de ONU Mujeres que genera valor al país contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre la base de sus prioridades y demandas. En este periodo, el mandato normativo se ha revalorizado en su dimensión transformadora y ha desarrollado sinergias naturales con el programático. El mandato de coordinación, si bien permite optimizar el mandato programático y normativo, no siempre pudo ser aplicado estratégicamente poniendo en valor de las capacidades de ONU Mujeres para el avance de la IGYEM. En la aplicación del mandato de coordinación aplicado en su sentido más estratégico, el Sistema de Naciones Unidas ha resultado un escenario desafiante debido a su mejorable desempeño general en el apoyo a la IGYEM. El marcador de género, el UNCT SWAP Scorecard y los programas conjuntos, entre otros instrumentos, son oportunidades para comprometer a las agencias a trabajar juntas, potenciar la coherencia y colaboración con el propósito de posicionar la igualdad de género y los derechos de las mujeres de manera coordinada en el SNU.

En términos de **eficiencia**, aún en un contexto de rápido crecimiento de la CO en términos de tamaño, movilización de recursos y ejecución de intervenciones, ONU Mujeres presenta un cumplimiento medio del 81% en sus metas de gestión, una tasa media anual de ejecución presupuestaria superior al 90% al tiempo que ha sido capaz de abordar una exitosa estrategia de movilización de recursos con un importante incremento sobre las previsiones financieras recogidas en el Marco de Cooperación en 2015. ONU Mujeres en Colombia se encuentra transitando hacia un modelo de financiación más estratégico en términos de volumen y calidad de recursos apoyado por alianzas estratégicas con donantes bilaterales y fondos globales que, sumados a los fondos propios, le aportan mayor estabilidad para desarrollar su portafolio país y aplicación del triple mandato. Por otro lado, la CO veló con éxito por la eficiencia en la implementación de la NE/MC reflexionando sobre sus prácticas operativas y estructuración como oficina. De este ejercicio de reflexión han surgido dos instrumentos con alta capacidad de réplica en otras oficinas país de ONU Mujeres con desafíos similares: el Centro de Servicios del Área de Operaciones y la Secretaría Técnica del área de PME han logrado eficientizar a nivel operativo y de gestión, constituyendo una buena práctica a consolidarse en el próximo periodo.

Es meritorio el aporte a la eficacia y la eficiencia que están suponiendo las **áreas transversales**, un claro activo de la CO que agregan valor al desempeño de sus mandatos. Asimismo, la eficiencia en la ejecución presupuestal y los resultados alcanzados en el ámbito nacional y territorial muestran la pertinencia de los procesos de mejora e innovación implementados, así como la creciente relevancia de fortalecer su acción en los territorios con Oficinas también robustecidas para este propósito. La eficacia y la eficiencia de la implementación de la NE/MC en los territorios se ve favorecida por aquellas medidas institucionales que dotan a las Oficinas Territoriales de una mayor capacidad de respuesta y acompañamiento a los departamentos, con independencia del modelo de presencia institucional por el que se opte en cada caso porque las contrapartes en el territorio están lejos de concebir a ONU Mujeres únicamente como un ente implementador, sino como un aliado estratégico para poder movilizar agendas más integrales para la IGYEM y construir puentes entre actores y abrir espacios de diálogo que “sin ONU Mujeres en la mesa estarían cerrados.”

Como área transversal, la GbR presenta elementos de mejora para que su aplicación sea más robusta y sistemática. Por un lado, se identifica un reto corporativo que trasciende a la propia CO y que se encuentra localizado en la falta de interoperatividad entre los sistemas de gestión corporativos de ONU Mujeres a nivel global (RMS/Atlas) a través de los cuales se gestiona y monitoriza la implementación programática de la Oficina. Por otro, las debilidades en el diseño de la NE/MC han condicionado el foco de los elementos sujetos a seguimiento debilitando la aplicación del enfoque GbR a lo largo del ciclo de gestión.

ONU Mujeres en Colombia ha sabido construir una sólida estructura de **sostenibilidad** de los avances y logros en IGYEM, apuntalada en diversos factores: (i) la alineación de los avances con compromisos del Estado que tendrán vigencia en los próximos años como son el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la implementación del Acuerdo de Paz y el cumplimiento de la Agenda 2030; (ii) un modelo y una estructura de financiación diversificada que favorece su independencia; (iii) los fuertes anclajes institucionales de los logros en gestión pública y en el nivel de apropiación institucional de herramientas y procesos de transversalidad; (iv) la promoción de procesos colectivos de empoderamiento que posiciona a las mujeres como agentes de cambio en los territorios; (v) el entorno de *Delivering As One* y el compromiso de destinar a la agenda IGYEM el 30% de la financiación del MPTF en su segunda fase, podría augurar igualmente un entorno propicio para programas conjuntos; (vi) la movilización de recursos para la agenda en IGYEM desde los presupuestos públicos gracias a las posibilidades abiertas con el “Trazador presupuestal para la paz y la equidad de la mujer.” En términos de sostenibilidad, no es menor el aporte que supone la reputación de ONU Mujeres,

percibido como un socio de confianza y estratégico en los debates sobre desarrollo, paz y seguridad -y progresivamente también en asuntos humanitarios, o la replicabilidad de modelos de intervención y propuestas operativas susceptibles de ser aplicadas por otras agencias y/o oficinas de ONU Mujeres en contextos y retos análogos a los abordados por el CO en este periodo.

Lecciones aprendidas

Como **lecciones aprendidas**, la evaluación identificó las siguientes: (i) La aplicación del mandato de coordinación se diluye en su carácter estratégico y puede pasar a ser una tarea desgastante en la medida que las agencias del SNU asuman tímidamente su responsabilidad de promover la IGYEM desde sus mandatos; (ii) La integralidad del triple mandato y su refuerzo mutuo en el marco de actuaciones programáticas agrega valor a ONU Mujeres en su contribución tanto al fortalecimiento de las capacidades nacionales como en el avance del país hacia resultados transformadores en IGYEM; (iii) La participación efectiva de las mujeres es el elemento catalítico de transformación que permite pasar de la identificación de las necesidades de la vida cotidiana a identificar factores de subordinación de género sobre los que actuar colectivamente, y; (iv) La incorporación del componente de economía del cuidado en propuestas programáticas muestra la brecha entre los avances en sensibilización y comprensión teórica del enfoque de género y su necesaria aplicación práctica en propuestas programáticas.

Recomendaciones

Sobre la base de los hallazgos y las conclusiones, se identificaron **recomendaciones** que fueran factibles y estuvieran alineadas con los objetivos de la evaluación en la doble mirada propuesta. Para su mejor comprensión, las recomendaciones se organizaron en cinco secciones.

R.1. Como base para la construcción de su próxima Nota Estratégica/Marco de Cooperación, se recomienda **desarrollar una TdC resultado de una reflexión institucional interna sobre dónde ONU Mujeres puede agregar valor en base a sus ventajas comparativas y en aplicación a su triple mandato para contribuir a un mayor poder transformador para la IGYEM** con relación a las prioridades y necesidades del país. Dentro de esta recomendación se propone:

- Valorar la pertinencia de la *paz sostenible* como posible horizonte de cambio a la hora de definir los supuestos generales y las contribuciones al mismo desde las distintas áreas de impacto
- Valorar la pertinencia de incorporar como parte de los supuestos de cambio en las áreas programáticas el contenido de aquellas líneas de avances identificadas durante la evaluación que presentan un relevante poder transformador: (i) Incorporación/consolidación del enfoque de género en las agendas y políticas del Estado; (ii) Diálogo entre la economía feminista y la Agenda 2030; (iii) Construcción de entornos seguros con perspectiva de género desde las políticas públicas basada en la participación sustantiva de las mujeres; (iv) Activación de la dimensión sobre el papel de las mujeres en la prevención y la resolución pacífica de conflictos en el marco de la Resolución 1325; y (v) Consolidación de Área de Acción Humanitaria y la aplicación del triple mandato de ONU Mujeres

R.2. Se recomienda **fortalecer institucionalmente la aplicación sistemática e integrada del enfoque de gestión basada en resultados a lo largo de todo el ciclo de programación, partiendo de una planificación donde la lógica de intervención guarde correspondencia con la TdC identificada**. En atención a esta recomendación se propone desarrollar las siguientes medidas de distinto calado y tipología: (i) Colaborar con ONU Mujeres a nivel corporativo para encontrar vías de compatibilidad entre los sistemas corporativos de gestión, RMS-Atlas; (ii) Desarrollar una lógica de intervención acorde con la Teoría de Cambio de la NE/MC que se refleje en una matriz de resultados con un número acotado de outcomes focalizados en hitos de cambio relevantes; (iii) Desarrollar y socializar una estrategia de monitoreo alineada con la visión y supuestos de cambio de la TdC de la próxima NE/MC acompañada de instrumentos sencillos, operativos y elementos procedimentales que faciliten para el desempeño de un seguimiento contextualizado de la NE/MC en apoyo al diálogo de políticas con actores clave en el país (iv) Desarrollar una Ficha Técnica por indicador con los metadatos correspondientes a cada uno de los indicadores identificados en la matriz de resultados de la próxima NE/MC; (v) Promover foros de encuentro con actores clave para fortalecer la función de M&E a nivel de resultados y, según los perfiles, articulando este propósito con objetivos de rendición de cuentas o fortalecimiento de capacidades (mecanismos de género, organizaciones de mujeres y productores-usuarios de estadísticas).

R.3. Se recomienda **fortalecer el mandato de coordinación de ONU Mujeres en IGYEM sirviéndose del sentido estratégico del propio mandato apoyado en sus funciones de rendición de cuentas y refuerzo de capacidades del SNU**. Con este doble propósito, se propone aprovechar los siguientes instrumentos: (i)

Scorecard UNCT-SWAP; (ii) Plan de Fortalecimiento de Capacidades; (iii) Marcador de Género, y; (iv) Programas Conjuntos.

R.4. Con independencia del modelo de presencia territorial, se recomienda **apoyar el fortalecimiento de capacidades en las Oficinas Territoriales para optimizar su desempeño y favorecer su capacidad de dar respuestas ágiles y contextualizadas** a las prioridades y desafíos de los departamentos donde ONU Mujeres cuenta con presencia institucional.

R.5. Se recomienda **potenciar el apoyo transversal de las Áreas de Servicios al conjunto del trabajo programático de la CO**, incluyendo una orientación estratégica pensada desde las necesidades de los territorios. En esta línea se propone: (i) Consolidar institucionalmente la utilización de las herramientas innovadoras para la eficiencia en la gestión y el seguimiento desarrolladas por las Áreas de Operaciones y PME: Centro de Servicios, Secretaría Técnica y el Índice de Capacidades de las Organizaciones; (ii) Impulsar un componente comunicacional estratégico en aquellas líneas programáticas con un relevante poder transformador en IGYEM; (iii) Estudiar la viabilidad de “territorializar” la Estrategia de Comunicación en base al análisis tanto de las fortalezas y debilidades de naturaleza comunicacional que se encuentran en los territorios de actuación como de las prioridades de la agenda institucional en los Departamentos; (iv) Potenciar la labor del componente de Gestión de Conocimiento en su aporte al fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto desde el monitoreo del uso del conocimiento generado como potenciando la sistematización para la divulgación de experiencias y aprendizajes.

PRESENTACIÓN

Se presenta a continuación el Informe de la Evaluación Final de la **Nota Estratégica / Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia 2015-2019** (en adelante, NE/MC), realizado por María Sarabia-Barquero entre mayo y octubre 2019. La NE/MC fue implementada por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en Colombia (ONU Mujeres) y definió la hoja de ruta de ONU Mujeres en Colombia tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo de Paz) dotando así de mayor pertinencia a su actuación dentro de las áreas estratégicas previamente definidas en el *Marco de Cooperación 2015-2019* firmado con el Gobierno Colombiano en diciembre de 2015.

El informe consta de cuatro apartados. El primero de ellos incluye esta introducción y una caracterización del contenido de la NE/MC, sus antecedentes y el contexto donde se inserta. El segundo apartado expone los principales aspectos metodológicos de la evaluación, así como los condicionantes identificados en el proceso. El tercer apartado presenta los hallazgos de la evaluación agrupados en torno a los cuatro 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. Objetivos y alcance

Según se recoge en los TdR, el propósito general de la evaluación es “la valoración sistemática de las contribuciones hechas por ONU Mujeres Colombia (CO) a los resultados previstos en la NE con respecto a la igualdad de género a nivel nacional”. La valoración se apoya en el análisis del portafolio país (CPE, por sus siglas en inglés), es decir, en el conjunto de intervenciones llevadas a cabo por ONU Mujeres combinando su triple mandato (normativo, programático y de coordinación), para promover garantías en el cumplimiento de los derechos de las mujeres y las niñas en Colombia, utilizando la NE como su hoja de ruta. Específicamente, los TdR recogen los siguientes objetivos específicos (OE) para la evaluación:

- OE1. Determinar la relevancia de la contribución de ONU Mujeres a la intervención a nivel nacional y su alineamiento con acuerdos y convenciones internacionales sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (en adelante, IGYEM).
- OE2. Determinar la eficacia y la eficiencia organizacional en los avances hacia el logro de resultados en materia IGYEM, según se encuentra definido en la NE/MC.
- OE3. Analizar cómo se integran los principios de enfoque de derechos humanos e igualdad de género en el diseño y la implementación de la NE/MC.
- OE4. Identificar y validar las lecciones aprendidas, las buenas prácticas, los ejemplos y los esfuerzos innovadores que respaldan la igualdad de género y los derechos humanos.
- OE5. Proporcionar información sobre el grado en que ONU Mujeres ha realizado sinergias entre sus tres mandatos (normativo, programático y de coordinación).
- OE6. Proporcionar recomendaciones viables con respecto al desarrollo de la próxima NE/MC de ONU Mujeres Colombia y del nuevo UNSDCF.

El **alcance temporal** de la evaluación abarca el periodo comprendido entre 2016 y marzo de 2019, cubriendo las actuaciones emprendidas por ONU Mujeres en el país encuadradas en los procesos y acciones que se venían implementando en el Marco de Cooperación 2015-2019. En su **alcance geográfico**, la evaluación atiende la implementación de la NE/MC a nivel nacional y territorial, con presencia en los departamentos de Nariño y Antioquia. En cuanto al **alcance del análisis**, los TdR requieren llevar a cabo una revisión del desempeño de la NE/MC bajo cuatro criterios evaluativos (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y un sub-criterio adicional (derechos humanos e igualdad de género), atendiendo tanto el triple mandato de la Entidad (normativo, programático y de coordinación), como las áreas de impacto y las estrategias transversales de la NE/MC que han contribuido al desempeño global de la CO durante el periodo evaluado.

Respecto al **tipo de evaluación**, los objetivos recogidos en los TdR demandan una doble mirada que están relacionadas con los usos previstos para esta evaluación. Por un lado, se trata de una *evaluación sumativa*

externa que, desde una mirada retrospectiva, permita una valoración sistemática de las contribuciones realizadas por ONU Mujeres a los avances nacionales y subnacionales con respecto a la igualdad de género, así como de los desafíos y retos abordados en este mismo ámbito. Por otro lado, la evaluación exige una mirada prospectiva y, con ello, situarnos en una *evaluación formativa* que permita identificar aprendizajes estratégicos y generar insumos relevantes y viables que apoyen la toma de decisiones para la formulación de dos documentos político-estratégicos clave: el *Marco de Cooperación de ONU Mujeres Colombia 2020-2023/Nota Estratégica 2020-2023* y el *Marco de Cooperación de la Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia 2020-2023 (UNSDCF)*.

1.2. Metodología

Este apartado incluye una síntesis de las principales decisiones metodológicas tomadas por la evaluadora teniendo en cuenta: (i) los objetivos de la evaluación en relación a las características del objeto evaluativo, (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, eficiencia y sostenibilidad.¹

Con el apoyo del Área de Planeación, Monitoreo y Evaluación (PME), la evaluadora realizó un mapeo de actores para identificar y clasificar los diferentes grupos de interés de la NE/MC con el doble propósito de (i) contar con una instantánea de los actores clave involucrados en su implementación e interesados en los resultados de la evaluación, y (ii) facilitar una adecuada identificación y selección de las fuentes primarias para vincularlas con la técnica de recogida de datos más pertinente.

Dado el amplio espectro de actores clave identificados a nivel nacional y territorial, la diversidad de perfiles y el conocimiento localizado que aportaban acerca de la implementación de la NE, se tomó la decisión metodológica de fundamentar la recogida de datos en una interacción directa con las fuentes primarias. Un total de 169 personas² representantes de 24 instituciones públicas, 30 organizaciones de la sociedad civil, además de donantes y agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), promoviendo con ello un proceso evaluativo altamente participativo e inclusivo, recogiendo las voces de un amplio espectro de *stakeholders* involucrados en la implementación de la NE/MC. La mayor parte de las consultas se llevaron a cabo durante el trabajo de campo en Colombia desarrollado en Bogotá, Medellín y Pasto durante la Misión Evaluativa desarrollada entre el 20 y el 31 de mayo de 2019. En relación con las técnicas utilizadas, se llevaron a cabo un total de 16 entrevistas semi-estructuradas, 20 grupos focales cubriendo el nivel nacional y territorial de la implementación de la NE/MC, y un taller de trabajo con el personal de ONU Mujeres en Colombia. Alineado con la matriz evaluativa, se diseñó un protocolo de entrevistas para acompañar la aplicación de ambas técnicas y controlar la validez y representatividad de los hallazgos con una propuesta de triangulación de fuentes para la recopilación de datos y su posterior análisis.

En cuanto a las fuentes secundarias, la evaluadora realizó una exhaustiva revisión documental³ de un volumen considerable de documentación relacionada con el contexto y la ejecución de la NE/MC facilitada por el personal de ONU Mujeres, contrapartes e implementadores, así como de un cuerpo adicional de documentación procedente de fuentes externas relativa a temáticas implicadas en la estrategia de trabajo de ONU Mujeres en el país. El trabajo de gabinete, sumado a la representatividad y número de actores consultados durante la evaluación, permitió 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 de ONU Mujeres -en el marco de implementación de su NE/MC- a los aspectos sujetos a valoración en esta evaluación. Por último, señalar que la visita de campo a los departamentos de Antioquia y Nariño, junto a la revisión documental de ejercicios evaluativos previos

¹ Véase Anexo A. Matriz evaluativa.

² Entre las personas consultadas se encuentran representantes de instituciones a nivel nacional (28) y departamental (26), integrantes de organizaciones de mujeres (52), donantes (2), personal del Sistema de Naciones Unidas (24), así como el personal de ONU Mujeres vinculado a la implementación de la NE/MC desde sus diferentes roles y funciones (37). Véase Anexo E sobre el listado de las instituciones consultadas durante la evaluación.

³ Véase Anexo F sobre el listado de fuentes secundarias utilizadas para la evaluación.

realizado en departamentos como Cauca y Meta, permitieron analizar el desempeño global de la CO en su componente territorial.

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 aplicación del enfoque mixto durante la evaluación, un paso metodológico deseado en las evaluaciones llevadas a cabo bajo un enfoque sensible al género y los derechos humanos. Debido a la amplitud del portafolio de ONU Mujeres en el país, del conocimiento altamente localizado y acotado que un amplio número de actores tenían de la labor de ONU Mujeres, y la renovación en las instituciones gubernamentales tras las elecciones nacionales de 2018, se consideró de baja pertinencia la aplicación de una encuesta para recabar el tipo de información válida para los objetivos de la evaluación. En su lugar, y para mitigar este condicionante, se realizó una extensa recogida de datos de fuentes primarias a través de entrevistas y grupos focales, así como la utilización de datos cuantitativos de fuentes secundarias ya disponibles cuando éstas fueron pertinentes para triangular el análisis en la confirmación de hallazgos.

Otro condicionante es la propia información financiera facilitada por ONU Mujeres para el análisis del criterio de eficiencia y que influyó en la evaluación en un doble sentido. Debido al periodo en el cual se realizó la evaluación, ONU Mujeres no pudo aportar datos financieros oficiales con ciertos niveles de desagregación por área de impacto que cubrieran íntegramente el periodo evaluado, incluyendo 2019. Para solventarlo, se tomó la decisión metodológica de valorar el escenario de eficiencia de la NE/MC sobre los datos oficiales producidos y facilitados por ONU Mujeres a diciembre de 2018, mientras los datos financieros no cerrados de 2019 facilitados por la CO a requerimientos de información *ad hoc* eran atendidos para verificar tendencias en el último año de implementación de la NE/MC. Por otro lado, el sistema de información financiera de la CO otorga información por proyecto y no permite extraer datos sobre la ejecución presupuestaria por área de impacto para analizar elementos de eficiencia y de gestión financiera basada en resultados. Esta falta de diálogo entre la planificación y la ejecución por áreas no ha permitido analizar, por ejemplo, la tasa de eficiencia de la CO a nivel global ni por área de impacto.

En términos de eficacia, constatar que 18 de los proyectos que constituyen el corpus del análisis bajo el enfoque de CPE no habían finalizado al momento de realizar la evaluación, de estos 10 iniciaron su ejecución en el segundo semestre de 2018 o 2019. En esos casos, la evaluación no ha podido incorporar sus resultados bajo el criterio de eficacia, si bien han sido considerados bajo los restantes criterios cuando ha sido pertinente.

2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO EVALUATIVO

En esta sección se ofrece una visión sintética del contenido de la NE/MC abordando sus características más significativas. Se incluye información del contexto y antecedentes de la NE/MC, la narrativa de su Teoría de Cambio (TdC) y la descripción de la lógica de intervención que estructura su diseño y orienta su implementación.

2.1. Contexto y Antecedentes

Contexto

Colombia es un Estado que ha ratificado su compromiso frente a los estándares, principios y acuerdos internacionales definidos en los marcos normativos de derechos humanos, como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, entre otros. Colombia es igualmente un país pionero en legislación avanzada que garantiza la igualdad formal de mujeres y hombres reconociendo en su normatividad la necesaria garantía de derechos de las mujeres y las niñas colombianas para avanzar en la construcción nacional de una paz y un desarrollo incluyente y sostenible. No obstante, los datos oficiales muestran que el reconocimiento formal de los derechos y las libertades de las mujeres está aún pendiente de materializarse en una igualdad *de facto*, y que

a pesar del avance en la legislación siguen existiendo recurrentes discriminaciones y brechas de desigualdad que dificultan la plena garantía de derechos y la igualdad sustantiva entre las mujeres y hombres del país.

Así mismo, el contexto nacional viene marcado desde 2016 por la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* entre el Estado colombiano y las FARC-EP⁴, poniendo fin a un conflicto armado que ha afectado negativamente a todo el país por generaciones, y con impactos específicos y desproporcionados en la vida de las mujeres y niñas colombianas en las zonas de conflicto. El AFP y el proceso que lo permitió -considerado un modelo en la aplicación de la RES 1325 y la transversalización del enfoque de género en un proceso y acuerdo de paz⁵- propició un escenario de transformación y adecuaciones institucionales y normativas para trasladar la paz a los territorios y a la vida del conjunto del país. Estas adecuaciones tienen relevantes implicaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, en parte por las 100 provisiones específicas⁶ de género que adopta el AFP y el carácter central que la participación y la igualdad de derechos entre mujeres y hombres representan para el logro de una paz sostenible más allá del cumplimiento del Acuerdo de Paz.

El contexto de implementación de la NE/MC convivió con nuevos retos y desafíos que afloraron en el país, y entre las cuales cabe destacar: (i) un alto nivel de polarización de la sociedad colombiana generada durante el proceso de negociación de la paz, trasladado a la política y a las relaciones de convivencia en el país; (ii) dificultades para garantizar la paz por el repunte de la violencia y otras conflictividades en los territorios que fueron copados por actores armados ilegales en las zonas dejadas por las FARC-EP; (iii) una presencia institucional limitada del Estado para una respuesta efectiva a las necesidades y demandas de servicios y atención de las comunidades en las áreas más afectadas por el conflicto; (iv) un número creciente de amenazas y homicidios contra líderes y lideresas, hombres y mujeres defensoras de derechos humanos; (v) la instrumentalización de la “ideología de género” como argumento esgrimido para favorecer la regresión en materia de los derechos de las mujeres; y (vi) un repunte de situaciones con implicaciones humanitarias como son los flujos mixtos de migración venezolana.

La firma del Acuerdo de Paz también supuso un cambio en la presencia del Sistema de Naciones Unidas en Colombia (SNU) con el establecimiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia⁷. Desde el año 2016, la Misión ha contribuido a verificar el cumplimiento de las medidas relacionadas con la reintegración política, económica y social de las FARC-EP, así como con las garantías de protección y seguridad para las comunidades en las áreas más afectadas del conflicto.

Antecedentes

Desde sus inicios en el país, ONU Mujeres vinculó gran parte de su portafolio programático al apoyo del proceso de paz en Colombia⁸ en relación a distintas dimensiones de la RES 1325⁹ que fueron activándose en función del contexto país y las prioridades nacionales¹⁰. Con la Negociación de La Habana y el Acuerdo de Paz, y gracias a la confluencia de diferentes apoyos para garantizar la participación de las mujeres en el proceso de negociación, ONU Mujeres pudo activar de manera integral el conjunto de las dimensiones de la RES 1325 en un ejemplo de despliegue de su triple mandato que le permitió contribuir de manera decisiva a la incorporación efectiva del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. Su vínculo con el proceso ha continuado como integrante del Componente Internacional de Verificación (CIV) de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) asumiendo un rol de acompañamiento internacional para dar seguimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz en torno a la aplicación del enfoque de género y las

⁴ “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (S/2017/272) entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado en Bogotá (Colombia) el 24 de noviembre de 2016, y su aprobación por el Congreso de la República de Colombia el 30 de noviembre de 2016.

⁵ Radhika Coomaraswamy (2015), “Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, ONU Mujeres, Nueva York.

⁶ ONU Mujeres (2017) *100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera*. Véase <http://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2017/05/100-medidas-genero-acuerdos>

⁷ El establecimiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia se recoge en la adopción de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las NN.UU. S/RES/2261 (2016) y S/RES/2366 (2017).

⁸ El trabajo en Colombia en 2005 se inicia con el Programa “Mujeres, Paz y Seguridad” bajo UNIFEM, una de las cuatro entidades que en el año 2010 se fusionaron para dar lugar a la actual ONU Mujeres. Desde 2013, ONU Mujeres opera en Colombia bajo la estructura de CO País.

⁹ S/RES 1325 (2000). Véase [https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

¹⁰ Véase Anexo I. Línea del tiempo sobre el apoyo de ONU Mujeres al proceso de paz en Colombia.

medidas afirmativas específicas para asegurar el liderazgo y participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo.

La contribución de ONU Mujeres al proceso de paz, a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres a través de su Nota Estratégica como instrumento de planeación en el post-acuerdo, se desarrollaron dentro del Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia para el periodo 2015-2019, un acuerdo político-estratégico firmado con el Gobierno de Colombia, como apuesta compartida y alianza entre ambos para acelerar la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y las niñas colombianas, y responder a las necesidades de contribuir en el escenario de consolidación de la paz y el progreso hacia el cumplimiento de estándares y compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.

Asimismo, la actuación de ONU Mujeres también se articula y alinea con los tiempos de planificación del Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (MANUD) 2015-2019, el marco de resultados estratégicos de medio término que describe la visión y respuesta del SNU a las prioridades de desarrollo nacional y en apoyo al país para la aplicación de la Agenda 2030. Estructurado en “la construcción de la paz y el desarrollo sostenible,” la igualdad de género quedó recogida como un resultado específico del documento (2.2), junto al compromiso de transversalizarlo como enfoque.

2.2. Objeto evaluativo. Nota Estratégica/Marco de Cooperación

Tomando como referencia los marcos mencionados, y alineado con las prioridades nacionales, ONU Mujeres se dotó de su primera Nota Estratégica País para el periodo 2017-2019, un documento programático que contextualiza al plano colombiano su *Plan Estratégico Global* (2014–2017 y 2018–2021), operativiza su triple mandato encuadrado en los compromisos ya establecidos en el Marco de Cooperación firmado con el Gobierno en el año 2015, al tiempo que guía la labor de ONU Mujeres en articulación con los socios del Estado, la sociedad civil, la Cooperación Internacional, el sector privado, y otros actores clave.

En coherencia con el Marco de Cooperación, su objetivo es “contribuir a fortalecer el liderazgo y empoderamiento político y económico de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, tanto en el contexto del conflicto, de superación del mismo, como fuera de este, como bases para una paz estable y sostenible¹¹”. Para ello, ONU Mujeres pone en valor su triple mandato (normativo, programático y coordinación) articulándolo con las cuatro áreas de impacto que estructuran la NE/MC:

- Impacto 1: Las mujeres participan en la toma de decisiones a todo nivel;
- Impacto 2: Las mujeres, particularmente las más pobres y excluidas, son económicamente empoderadas por el desarrollo;
- Impacto 3: Las mujeres y las niñas viven una vida libre de violencia;
- Impacto 4: La paz, la seguridad y la acción humanitaria elaboradas bajo el liderazgo y la participación de las mujeres

ONU Mujeres Colombia tiene su sede en la ciudad de Bogotá, y presencia programática permanente (“oficinas territoriales”) en cinco departamentos (Nariño, Antioquia, Chocó, Cauca y Meta), si bien su alcance geográfico supera los 60 municipios mediante diferentes proyectos y vías de cooperación. En cuanto a los recursos financieros, el ejercicio prospectivo plurianual contenido en el Marco de Cooperación, estimó un presupuesto total de 21.566.699 USD para todo el periodo y una previsión de recursos para el periodo de implementación de la NE/MC que ascendía a 15.603.511 USD.

Teoría de Cambio

Sobre la base de los acuerdos y el contenido del Marco de Cooperación y manteniendo su mismo objetivo, la NE/MC explicitó la Teoría de Cambio (TdC) sobre la que gravitarían las intervenciones de la CO para operativizar sus tres mandatos. La TdC de la Nota Estratégica se describe con la siguiente narrativa de cambio: “es más probable que las sociedades inclusivas sean estables y que los entornos posteriores al conflicto sean oportunidades para abordar las barreras subyacentes de la desigualdad de género y, por lo tanto, contribuir a que las mujeres colombianas disfruten de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos cuando se dan los cuatro supuestos de cambio” diagramados en la Figura 1.

¹¹ Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia para el periodo 2015-2019. (2015). Pág. 7.

Para que opere esta TdC y contribuya a restablecer los derechos de las mujeres y acelerar el empoderamiento de las mismas, deben coexistir tres elementos: (i) el país debería firmar e implementar un acuerdo de paz e ir más allá del conflicto armado para la sostenibilidad de los avances logrados en materia de los derechos de las mujeres; (ii) se debería mantener importantes inversiones para garantizar los derechos de las mujeres víctimas y para garantizar el completo restablecimiento de su dignidad y derechos; y (iii) los procesos de desarrollo inclusivo deberían mejorarse para garantizar que existan oportunidades para las mujeres en todos los niveles.

En la base de la TdC está la consideración de que la construcción de la paz en Colombia incluye, pero va más allá del proceso de paz y la implementación del Acuerdo, entendiendo que la paz y el desarrollo sostenible requieren de un enfoque integral y multidimensional que permita abordar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, a la par que fortalecer los derechos y el empoderamiento de estas últimas, como actoras clave en la paz, la democracia y el desarrollo.

Figura 1. Teoría de Cambio Nota Estratégica 2017-2019 y áreas de impacto.



Fuente: ONU Mujeres (2016) Nota Estratégica 2017-2019 “Hacia una Colombia 50-50: Paz y Desarrollo para Todos y Todas”¹²

Lógica de Intervención

Con el objetivo de implementarse bajo un enfoque de gestión basada en resultados y en coherencia con su TdC, la NE/MC se dotó de una lógica de intervención estructurada en cuatro áreas de impacto que a su vez se apoyaba en ocho (8) resultados (outcomes), tal y como se recoge en el Cuadro 1. En su diseño inicial¹³, la lógica vertical de la NE/MC se apoyó en un primer momento en las 105 actividades previstas inicialmente que se asociaba con los dos niveles superiores de resultados, 21 outputs y 8 outcomes para avanzar hacia los 4 impactos que apoyan el objetivo general de la NE. Articulándose con las áreas de impacto y resultados previstos, la CO previó siete estrategias transversales con vocación de servicio al cumplimiento de su triple mandato: (i) coordinación, (ii) comunicación y promoción, (iii) monitoreo, evaluación y datos; (iv) gestión del conocimiento; (v) innovación; (vi) cooperación sur-sur y procesos intergubernamentales; y (vii) enfoque diferencial de grupos étnicos.

Cuadro 1. Impactos y outcomes en la lógica de intervención de la Nota Estratégica 2017-2019

| |
|---|
| <p>▪ Impacto 1. Las mujeres lideran y participan en la toma de decisiones a todo nivel. Esto apunta a promover la participación y el liderazgo de las mujeres en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional/subnacional en Colombia, así como a la incidencia en la implementación de marcos legales, políticas y mecanismos institucionales para la efectiva participación de las mujeres y su liderazgo en el proceso de toma de decisiones en todo ámbito y nivel.</p> <p>- OC.1.1. Se adoptan y/o reforman para su implementación, instituciones, marcos legales y políticas para</p> |
|---|

¹² Véase Anexo B sobre los supuestos de cambio en cada una de las áreas de impacto.

¹³ Véase hallazgo 4, sobre el ejercicio posterior de simplificación del diseño inicial de la lógica de intervención, así como del ajuste de las estrategias transversales hasta su reducción a cuatro.

- garantizar el derecho de las mujeres a participar en los procesos de toma de decisiones, a nivel local y nacional
- OC.1.2. Los mecanismos institucionales para avanzar hacia la igualdad de género y garantizar los derechos de las mujeres (mecanismos, procesos y servicios) promueven el liderazgo de las mujeres y su participación en política.
 - **Impacto 2. Las mujeres, particularmente las más pobres y excluidas, son económicamente empoderadas por el desarrollo.** Las mujeres son beneficiarias y participan de los procesos de desarrollo por medio de políticas y servicios sensibles al género, y medidas que garanticen su acceso y control sobre los recursos y los medios de producción.
 - OC.2.1. Medios de vida para las mujeres, sostenibles, y mejorados a través de políticas que respondan al género, así como servicios y, acceso y control sobre medios de producción y recursos
 - **Impacto 3. Las mujeres y las niñas viven una vida libre de violencias.** Toda acción pública adoptada e implementada cuenta con la participación sustantiva de las mujeres, se cuenta con servicios multisectoriales disponibles, accesibles y de calidad para la prevención, atención y erradicación de la VBG, mientras se promueven normas, actitudes y comportamientos sociales favorables a nivel comunitario e individual para su prevención.
 - OC.3.1. Las leyes, políticas y estrategias adoptadas e implementadas serán informadas por voces de mujeres sobrevivientes de violencia, en aras de prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y niñas
 - OC.3.2. Las mujeres y las niñas hacen uso de los servicios multisectoriales para prevención, atención y, en última instancia erradicación de la Violencia Contra las Mujeres
 - **Impacto 4. Paz, seguridad y acciones humanitarias bajo el liderazgo de las mujeres.** Las mujeres participan en la toma de decisiones e implementación de compromisos del AFP relativos a la igualdad de género -conversaciones de paz, resolución de conflictos y justicia transicional-; y en la implementación nacional de la Agenda Internacional de Mujeres, Paz y Seguridad.
 - OC.4.1. Implementación de la Agenda Internacional de Mujer, Paz y Seguridad en los marcos de trabajo adoptados durante situaciones de conflicto y postconflicto.
 - OC.4.2. Los procesos que abordan las conversaciones de paz, construcción, la resolución de conflictos, la construcción de la justicia transicional, incluyen disposiciones relacionadas con los derechos de las mujeres, así como su participación y protección.
 - OC.4.3. Compromisos relativos a la igualdad de género y su adopción e implementación en acciones humanitarias que incluyan la reducción del riesgo de desastres, una rápida atención y una temprana recuperación.

Fuente. Elaboración propia en base al Marco de Resultados de Desarrollo de la NE/MC

3. HALLAZGOS

Esta sección recoge los hallazgos identificados tras la triangulación de datos en el análisis. Para su mejor comprensión, se presentan por criterio evaluativo (relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad). Adicionalmente, en el caso del criterio de eficacia, los hallazgos se han organizado internamente por áreas de impacto y registran los resultados asociados a las sinergias entre mandatos y derivados de las estrategias transversales.

3.1. Relevancia

3.1.1. Coherencia Externa

Hallazgo 1. La actuación de ONU Mujeres Colombia mantiene un alto grado de relevancia en relación a (i) el marco internacional de derechos humanos y agenda de desarrollo, (ii) las prioridades nacionales expresadas en sus marcos políticos y normativos; (iii) las demandas e intereses de las instituciones socias; (iv) los cuellos de botella identificados por sociedad civil para garantizar la ciudadanía plena de las mujeres y niñas colombianas en cualesquiera sea el contexto del país.

La NE/MC tiene una relevancia estratégica por su grado de alineación con el marco de referencia normativo y de política nacional, apoyando el cumplimiento de los compromisos que el Estado asumió con la firma de instrumentos internacionales de derechos como la CEDAW.¹⁴ La labor de ONU Mujeres es igualmente

¹⁴ Observaciones finales realizadas a Colombia por el Comité de la CEDAW a los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia (CEDAW/C/COL/7-8) en sus sesiones 1161ª y 1162ª, celebradas el 2 de octubre de 2013 (véase CEDAW/C/SR.1161 y 1162).

coherente con el marco de referencia internacional para impulsar la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres que han establecido la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción de El Cairo, y se concibe en apoyo al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible/Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). Son claros referentes del tono programático de la NE/MC las recomendaciones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), los acuerdos frente a la situación de las mujeres en la Cumbre Humanitaria Mundial en Estambul (2016), así como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016), el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) y la Nueva Agenda Urbana (2016). En el contexto del país, el grado de relevancia de la NE/MC se fortalece aún más por su grado de alineación con la Resolución 1325 (2000), pilar de la agenda mujeres, paz y seguridad (agenda MPS)¹⁵ con un claro compromiso por garantizar la participación de las mujeres y su liderazgo en el establecimiento y consolidación de la paz.

A nivel nacional, la NE/MC se alinea con el *Plan de Desarrollo Nacional “Todos por un Nuevo País”* (2014 – 2018), la *Hoja de Ruta de APC-Colombia 2015-2018* –especialmente en el área de construcción de paz-, el *CONPES 161* (2013) a través del cual se definen los lineamientos de la *Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (PPEGM)* y se precisa el *Plan Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias (PIVLV)*. Así mismo, la NE/MC es coherente con el contenido de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011), el *CONPES 3784* sobre la protección y garantías de los derechos de las mujeres en el conflicto armado y las previsiones para la igualdad de género contenidas en el Acuerdo de Paz (2016).

Entre las instituciones consultadas con trayectoria de trabajo con ONU Mujeres se confirma la pertinencia del portafolio programático del CO en el contenido y tipo de acompañamiento brindado para fortalecer las capacidades nacionales acompañando procesos y/o demandas de las propias instituciones en refuerzo a sus mandatos o responsabilidades en la aplicación de la normatividad en IGYEM. Por último, la revisión documental y consultas a organizaciones de mujeres permiten validar la relevancia de las actuaciones de ONU Mujeres al atender (i) nudos críticos que debilitan la aplicación de la legislación garantista colombiana y deriva en la ocurrencia de violaciones a derechos humanos de las mujeres;¹⁶ (ii) el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en su rol de incidencia y veeduría frente a las instituciones del Estado para promover y consolidar los avances en IGYEM en un contexto que observan la necesidad de contener simultáneamente dinámicas regresivas para los derechos de las mujeres y las niñas en el país.

Hallazgo 2. El enfoque integrado y la territorialización de la NE/MC, sumado a la puesta en marcha de instrumentos específicos para el fortalecimiento de la participación de las mujeres en el desarrollo y construcción de paz, son componentes de valor que potencian la relevancia de la actuación de ONU Mujeres en el país.

ONU Mujeres adopta un enfoque holístico de trabajo que le permite integrar en sus intervenciones el liderazgo y empoderamiento político y económico de las mujeres con la erradicación de la violencia de género y la construcción de paz, operando dentro de la legitimidad que le aporta actuar en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos que, igualmente, están contemplados en los avances de la normatividad nacional. La asunción de este enfoque le permite trabajar coherentemente en dos grandes líneas con evidente diálogo entre ambas y de clara relevancia para el contexto del país: (i) contribuir al recorte de brechas entre la normatividad y las políticas públicas apoyando el fortalecimiento de capacidades institucionales en el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de la CEDAW al país;¹⁷ (ii) acompañar la adopción y cumplimiento de los estándares internacionales que conforman la Agenda MPS como marco de referencia desde el cual contribuir a garantizar los derechos de las mujeres y niñas en la implementación del Acuerdo de Paz.

¹⁵ Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1325 (2000), 1820 (2009), 1888 (2009), 1889 (2010), 1960 (2011), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015)

¹⁶ Véase concordancia entre las líneas de trabajo de la NE/MC y las recomendaciones al Comité de la CEDAW realizado por el Grupo de Monitoreo para la Implementación de la CEDAW en Colombia, integrado por 22 organizaciones.)

¹⁷ En el trabajo programático desde las áreas de impacto de la NE/MC se abordan recomendaciones realizadas el Estado Colombiano por el Comité de Seguimiento de la CEDAW. Por ejemplo, (i) participación política de las mujeres en el legislativo y demás ámbitos de decisión, incluidos aquellos definidos para la implementación de la paz; (ii) relevancia del empoderamiento económico, atención a la desigualdad laboral y el desempleo femenino; (iii) las discriminaciones múltiples que sufren mujeres rurales, indígenas y afrocolombianas, especialmente en el contexto del conflicto armado; (iv) la prevalencia de la violencia contra la mujer y la aplicación efectiva de la Ley, que incluye la prevención, servicios de atención y acceso a la justicia; (v) la falta de datos estadísticos oficiales suficientemente desglosados para su evaluar los progresos hacia la igualdad de facto; o (vi) la persistencia de las actitudes patriarcales y la necesidad de implementar una estrategia amplia para superarlas en el conjunto de los actores sociales

La pertinencia de la NE/MC se robustece con la presencia de ONU Mujeres en el territorio, un imperativo para contribuir a la denominada "paz territorial" en Colombia, permitiendo aplicar un enfoque diferencial en el acompañamiento a los entes locales y sociedad civil de acuerdo a la heterogeneidad de los territorios, sus demandas, prioridades y potencialidades identificadas desde un conocimiento contextualizado. La presencia y el enfoque territorial fortalecen la pertinencia del portafolio de ONU Mujeres y supone un apoyo más eficiente y eficaz a las instituciones y organizaciones locales, incrementando las posibilidades de articular agendas y actores en el territorio en torno a la IGYEM.

Por último, cabe señalar como factor de relevancia la puesta en marcha de los fondos concursables¹⁸ en su contribución a la paz territorial, como un instrumento financiero y programático concebido para apoyar los esfuerzos particulares de la sociedad civil - especialmente de las mujeres y sus organizaciones- buscando fortalecer el vínculo entre la democracia, el desarrollo incluyente y la construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Hallazgo 3. Existe consenso sobre dónde se encuentran las principales ventajas comparativas de ONU Mujeres Colombia en su contribución a garantizar los derechos de las mujeres en el marco de la agenda de paz y desarrollo del país: capacidad técnica, la relevancia de su rol articulador y presencia en el territorio.

[Sobre ONU Mujeres] "Puede enlazar mundos, construir puentes entre actores (...) Es difícil mantenerse imparcial en estos momentos" - *Integrante de organización de mujeres en Antioquia*

Creo que todavía no se ha dado cuenta de su potencial y de todo lo que aún podría hacer (...) En estos temas [igualdad de género] si quieres que te escuchen, lo tiene que decir ONU Mujeres. - *Staff, CO del Sistema Naciones Unidas*

"En un contexto nacional de alta complejidad, de polarización (...) la posibilidad de convocar a actores estatales y de la sociedad civil adquiere un valor particular inapreciable" - *Representante, Institución Gubernamental*

Instituciones públicas, organizaciones de mujeres y los distintos cooperantes consultados -incluidas las agencias del SNU- reconocen en ONU Mujeres un socio estratégico de creciente importancia en el contexto del país. ONU Mujeres ha conseguido construir una "marca" institucional reconocible vinculada a su experticia técnica y legitimidad política como actor de referencia y convocatoria en materia IGYEM. Esta marca se ha desarrollado alrededor de ventajas comparativas sobre las que se identifica un claro consenso:

- El conjunto de actores reconoce la **capacidad técnica y experticia en género** de ONU Mujeres, tanto sectorial como para incorporar la mirada transversal del enfoque de género en el ámbito del desarrollo, acción humanitaria y construcción de paz. Desde esta capacidad, el CO puede asesorar y acompañar procesos de fortalecimiento de capacidades en distintas áreas e incidir en el cierre de brechas entre la normatividad vigentes para garantizar la igualdad de género y su aplicación de *facto*. Los actores consultados reconocen factores que robustecen esta ventaja comparativa, como son (i) la solidez técnica y el compromiso político de su personal, (ii) el firme cuerpo de conocimientos generado por la CO y contextualizado a la realidad del país, y (iii) la capacidad de articular procesos de fortalecimiento nacional con el acceso -desde diversos formatos- a un conocimiento regional y global en los ámbitos de interés para Colombia.
- El rol convocante y articulador de ONU Mujeres es altamente valorado. Las personas entrevistadas destacan entre sus principales ventajas comparativas la capacidad de **crear puentes y diálogos entre distintos actores y sectores en torno a la defensa de los derechos de las mujeres**. En un contexto de alta complejidad, fragmentación y polarización política y social, la posibilidad de convocar a actores estatales y de la sociedad civil en sus distintas expresiones, adquiere un apreciado valor estratégico. Se enfatizó el valor para (i) abrir espacios sustantivos de participación a las organizaciones de mujeres en procesos de política pública; (ii) mejorar la capacidad de diálogo de las propias instancias gubernamentales con las organizaciones de mujeres en temáticas donde este diálogo no está siempre asegurado.

A nivel territorial, se señaló que el fuerte posicionamiento de ONU Mujeres como referente en temas de género y su credibilidad conlleva externalidades positivas para las organizaciones e instituciones: el ser aliadas o copartes estratégicas en procesos o proyectos que ONU Mujeres viene acompañado por un mejor posicionamiento de las instituciones/organizaciones para movilizar agendas en materia IGYEM en sus contextos de influencia ("parece que vivimos un incremento espontáneo de capacidades sólo por asociarnos con ONU Mujeres").

¹⁸ Fondos concursables: Programa Mujeres constructora de Paz" con la Embajada Noruega y Fondo de Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria (WPHF/MPTF). Véase hallazgo 17 sobre fondos concursables y Anexo D con resultados destacables de proyectos financiados con ellos.

- La **territorialización de la intervención de ONU Mujeres** con presencia institucional física y estable en cinco departamentos como otra singularidad y ventaja comparativa del CO en el país. Esta presencia incrementa la pertinencia del acompañamiento a los territorios y articula el trabajo a nivel nacional con la realidad y ejecución territorial, y viceversa. Sin ser una ventaja comparativa aún optimizada el tamaño de su presencia, si se considera de manera general que de no estar ONU Mujeres en los territorios su relevancia como actor de desarrollo en el país y el alcance de su portafolio sería considerablemente menor. En los departamentos visitados, los actores consultados afirman que la presencia de ONU Mujeres genera valor a todos los niveles de la acción pública, ampliando los escenarios de influencia conectándoles con actores y dinámicas de cambios departamentales y nacionales que amplían la perspectiva de trabajo. Desde las organizaciones de mujeres, el CO proporciona mayor visibilidad y resonancia al trabajo en las áreas de preocupación/interés de los movimientos.
- Principalmente desde el SNU, se reconoce como ventaja comparativa la **articulación de su triple mandato cuando se implementa con vocación transformadora**¹⁹. Permanece en la memoria institucional del SNU y es recurrente en las conversaciones, el rol de la CO durante la negociación de la paz y la relevancia que adquirió su labor precisamente articulando los tres mandatos de ONU Mujeres. Posiblemente por ello, se considera que la posibilidad de desarrollar sinergias entre sus mandatos agrega solidez a ONU Mujeres para abordar temáticas en las que subyacen elementos estructurales de la desigualdad desde lo programático -como la participación política paritaria y el sistema nacional de cuidados- con la coordinación de actores desde la legitimidad que aporta trabajar alineados con estándares internacionales de derechos humanos y la relación de confianza y trabajo con las organizaciones de mujeres.

3.1.2. Coherencia Interna

Hallazgo 4. El diseño de la NE/MC presenta debilidades en su coherencia interna debido a (i) inadecuaciones en la identificación de indicadores de acuerdo con el nivel correcto de la cadena causal, y; (ii) el laxo diálogo existente entre la TdC y su lógica de intervención que influye en una gestión por resultado coherente con la visión de cambio de la NE/MC.

Para su implementación acorde al enfoque de gestión por resultados, la NE/MC se dotó originariamente de una matriz de resultados que fue simplificando progresivamente reduciendo los outputs de 22 a 15 en el transcurso de dos años²⁰ mientras mantenía constantes las áreas de impacto y los outcomes temáticos acordados en el Marco de Cooperación. Asimismo, se ajustó el número de estrategias transversales de 8 a 4, un número más manejable que permitía su mejor operativización²¹ (“La NE/MC era demasiado compleja, amplia, dispersa para ser considerada un marco estratégico”)²² Si bien estos ajustes sobre el diseño inicial de la NE/MC permitieron una mayor agilidad y focalización en la función de seguimiento, se identifican debilidades en la coherencia interna del diseño que condicionan el poder llevar a cabo una gestión por resultados más robusta de la NE/MC:

- a. La lógica horizontal presenta inadecuaciones en la identificación de 10 de los 37 indicadores de acuerdo a su nivel correspondiente en la cadena causal: i) a nivel de outcome, 4 de 9 indicadores no recogen adecuadamente la naturaleza del cambio esperado al nivel de la cadena causal al que hacen referencia (1.2, 2.1.A, 3.2. & 4.1.) focalizando la atención en acciones directas de la CO en lugar de cambios a los que habrían contribuido para el fortalecimiento de capacidades nacionales (instituciones, políticas, organizaciones, etc.); (ii) en 6 de los 28 indicadores a nivel de output registran cambios que podrían corresponder con el nivel de outcome (1.1.b, 1.1.3., 1.1.4, 3.1.1., 4.3.2. & 4.2.3) al atender cambios que trascienden la intervención directa y el ámbito de control de ONU Mujeres.
- b. Ambigüedad sobre el objeto de medición en la formulación del indicador ocasionando, por ejemplo, que: (i) se otorgue idéntico valor a una acción “apoyada” por ONU Mujeres que a otra “implementada” por una institución apoyada por la CO; (ii) igual registro sin diferenciación de aquello que constituye una “medida”, “iniciativa”, “acción”, “proceso” o “estrategia”; y (iii) igual validez de las distintas

¹⁹ Véase hallazgos 20 y 21 sobre Triple Mandato.

²⁰ La revisión de Planes Anuales de Trabajo recoge la siguiente reducción en el número de outputs: 22 (2017), 19 (2018) y 15 (2019)

²¹ El número final de estrategias transversales se redujo a cuatro: i) Gestión basada en resultados, ii) Monitoreo, evaluación y estadísticas, iii) Gestión del conocimiento, comunicación e innovación, y iv) Efectividad organizacional.

²² Entrevista Staff de ONU Mujeres Colombia.

interpretaciones individuales de lo que puede suponer, por ejemplo, contribuir el “fortalecimiento” de un actor o capacidad nacional.

- c. Laxa correspondencia entre la lógica de intervención de la NE/MC y su TdC. Mientras la primera está en concordancia con el contenido del Marco de Cooperación, la TdC desarrolla supuestos de cambio generalistas aunque sólidamente asentados en las denominadas *áreas de autonomía para el empoderamiento de las mujeres*, sumando el escenario colombiano de construcción de paz.²³ La distancia entre la TdC y la lógica de intervención se aprecia igualmente en los supuestos de las áreas de impacto de la TdC donde elementos clave que han formado parte del seguimiento de la NE/MC no son reflejado en la TdC y, viceversa, supuestos recogidos en esta última han contado con una menor atención durante el seguimiento por no haber sido áreas con protagonismo durante la implementación²⁴.

En la práctica, la lógica de intervención fue la propuesta que articuló la gestión basada en resultados de la NE/MC. Sin embargo, el seguimiento a estos resultados se vio debilitado por elementos de inadecuaciones internas en su lógica horizontal (a y b), siendo la TdC una narrativa que contó con un monitoreo real en la medida que sus supuestos de cambio eran coincidentes con los outcomes y outputs de la lógica de intervención.

Hallazgo 5. El análisis de género y el enfoque de derechos humanos fueron aplicados de manera consistente tanto en el diseño de la NE/MC como en los proyectos financiados y/o implementados por ONU Mujeres en Colombia durante el periodo evaluado.

La revisión de la selección de proyectos muestra que, independientemente de la fuente de financiación o temática de intervención, ONU Mujeres realizó un esfuerzo sostenido por aplicar el análisis de género (EG) y del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en las intervenciones ejecutadas en el marco de la NE/MC, tanto en proyectos donde actuó como implementador, administrador o tenía un rol menos protagónico dentro de actuaciones conjuntas. El Cuadro 2 registra elementos identificados en la conceptualización de las intervenciones y en las personas destinatarias de las mismas que ejemplifican el compromiso de la CO en la aplicación de ambos enfoques:

Cuadro 2. Consideraciones atendidas en los proyectos revisados en aplicación del EBDH y EG

| Conceptualización de la intervención | Consideración de las personas destinatarias |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ En el análisis de situación, se incorpora un análisis de género -con variaciones en la profundidad del mismo- que identifica las causas inmediatas y/o subyacentes de la desigualdad de género y/o en su relación con debilidades del desarrollo/paz sostenible. ▪ Se conceptualizan las intervenciones con el horizonte de cambio de contribuir al ejercicio de los derechos humanos y/o corregir situaciones de desigualdad identificada entre mujeres y hombre. Esto es así también intervenciones de acción humanitaria ▪ En algunos casos se expresa la alineación y consideración expresa a los marcos internacionales y/o nacionales de derechos humanos en los que se sustenta la intervención. ▪ Se apoya procesos de implementados de titularidad local. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las mujeres y hombres son considerados sujetos de derechos, agentes de la paz y/o de desarrollo, no receptores pasivos de servicios o productos ▪ Los proyectos se centran en las mujeres y niñas en situación de vulnerabilidad con el objetivo explícito de reducir condiciones de desigualdades y empoderar a grupos que se están quedado atrás en el ejercicio de derechos. ▪ Se contribuye al fortalecimiento de capacidades del Estado como principal garante de derechos ▪ Se promueve la participación como medio de actuación y, en un número relevante de casos, como un objetivo en sí mismo. ▪ Las estrategias de actuación muestran una intención de mejorar vías para el empoderamiento y la agencialidad, principalmente de las mujeres. ▪ Se promueve el desarrollo y el mantenimiento de alianzas estratégicas entre actores |

²³ Esta teoría de cambio generalista sería prácticamente válida para todo contexto, es decir, contribuir al empoderamiento de las mujeres y a su ciudadanía plena pasaría por los avances que se logren en tres pilares o áreas de autonomía recogidas en la TdC (física, económica, participación y toma de decisiones), Véase CEPAL (2010) ¿Qué Estado para qué igualdad?: XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Brasilia, 13 al 16 de julio de 2010.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/1/S1000327_es.pdf (7/07/2019)

²⁴ A este respecto señalar que en la TdC de la NE/MC (i) entre los supuestos de cambio del impacto 1 no queda recogida la relevancia que ha tenido el trabajo y los aportes a una gestión pública más sensible al género, además de su aporte transversal al conjunto de las áreas de impacto; (ii) en el impacto 2, el supuesto de cambio vinculado al mercado laboral tuvo un desarrollo menor y quedo sin reflejo el papel de los procesos de empoderamiento económicos en contextos de construcción de paz; (iii) en el impacto 4, el componente de acción humanitaria no se recoge como supuesto y el horizonte de cambio registrado por el área queda difuminado, es explicativo y con falta de concreción estable

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de una muestra de siete proyectos²⁵.

Si bien el grado de profundidad en la aplicación del EBDH y el EG difiere entre los proyectos revisados y los propios formatos de formulación de las distintas fuentes de financiación condiciona cómo se abordan y se reflejan en el diseño, dada la diversa naturaleza de los proyectos revisado si ha sido posible identificar coherencia y consistencia en las consideraciones de aplicación de ambos enfoques en el conjunto de la acción programática de la CO, en la incidencia para su aplicación vía proyectos conjuntos y como parte de los requisitos exigidos para apoyar financieramente iniciativas propias de la sociedad civil (fondos concursables)

3.2. Eficacia

Este apartado comprende dos secciones. La primera analiza el grado de consecución de los resultados previstos por la NE/MC con relación a las metas establecidas en sus marcos de resultados. En la segunda sección se recogen los hallazgos relevantes por cada una de las áreas de impacto de la NE y sus áreas transversales.

3.2.1. Valoración global en relación al Marco de Resultados

Hallazgo 6. A un año de finalizar la implementación de la NE/MC se ha alcanzado el 67% de las metas acordadas y se está en disposición de superar el 90% al finalizar 2019.

Considerando que varios indicadores de la NE/MC mostraban un cumplimiento avanzado, a inicios de 2018 se realizó un ajuste de metas con valores más ambiciosos a los iniciales para monitorear el progreso de la NE/MC hasta su finalización.²⁶ Sobre las metas revisadas, el porcentaje de cumplimiento alcanza el 67% a nivel global. A un año de finalizar y por área de impacto:²⁷

- El Impacto 1 alcanza el 88% de las metas finales previstas a nivel de outcome sobre el número de medidas llevadas a cabo para promover una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones. A nivel de producto, los niveles más bajos de cumplimiento se sitúan en el número de medidas coordinadas con SNU para impactar en la representación política de las mujeres (50%).
- El Impacto 2 tiene aún pendiente alcanzar la meta relacionada con las medidas a implementar desde las políticas públicas en materia de empoderamiento económico (EE) de las mujeres (90%), si bien ya superó las previsiones sobre el número de procesos en EE que han sido promovido con apoyo ONU Mujeres. A nivel de output, se han superado las previsiones en todas las metas.
- Relacionado con la superación de la violencia contra las mujeres y las niñas, el Impacto 3 ha logrado cumplir con el 100% de las metas a nivel de outcome y output relacionadas con la mejora en la producción de datos y el registro de información sobre violencias contra las mujeres (VcM) y el fortalecimiento institucional y social para la prevención y la atención de este tipo de violencias.
- El Impacto 4 cumple las metas en el área de construcción de paz, y en un 77% de cumplimiento en el indicador relacionado con el SNU y la implementación de compromisos humanitarios desde la perspectiva de género. A nivel de output, con la actuación en acción humanitaria se está pendiente de avanzar aún con la incorporación de la mirada de género en instancias de gobierno y los ELC.

²⁵ Proyectos revisados: (i) Construyendo paz territorial desde la actoría política de las mujeres; (ii) Territorio Pazífico, hombres y mujeres para la paz; (iii) Territorios productivos y con seguridad alimentaria para una población resiliente y en paz en ecosistemas estratégicos en el Cauca (iv) Access to protection and life saving mechanisms against GBV, trafficking in persons and sexual exploitation; (v) Prevención, protección y atención de mujeres y niñas víctimas de violencia en espacios públicos y privados en los municipios de los Departamentos de Nariño, Putumayo, Chocó y Norte de Santander, donde se ubican los 5 Espacios Territoriales de Capacitación y Reconciliación -ETCR- (vi) Programa de construcción de confianza y paz territorial en clave PDET para Chocó, Meta y Guaviaré; (vii) Estrategia de reincorporación socioeconómica de excombatientes de las FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional.

²⁶ El proceso de revisión de metas se realizó en febrero de 2018 con la participación de la Agencia Presidencial de Cooperación y la Cancillería. El proceso respondió a una recomendación surgida durante la revisión de medio término de la NE/MC realizada en noviembre de 2017.

²⁷ Véase Anexo C con semaforización del desempeño de la NE en relación con sus metas.

3.2.2. Valoración global por área de impacto

3.2.2.1. Impacto 1: Participación política

Este país no tiene un problema de normas, las tenemos todas (...). Pienso que ponerlo en papel es la parte más fácil. Pero ¿y el presupuesto? ¿y la voluntad para aplicarlas? (...) y ni sabemos muy bien cómo (...)

Funcionara pública. Gobierno Territorial

“En lógica de poder, la paridad significa que hay que repartir el poder. Aquí nadie lo va a ceder voluntariamente”

- Staff, ONU Mujeres

“Hemos aprendido que los procesos son acumulativos. Insistiendo e insistiendo logras la masa crítica que se necesita para los cambios. Pero se debe seguir insistiendo porque si desfallecemos, ese camino que ya hemos recorrido y que tanto esfuerzo y tiempo nos costó, se puede perder a unas velocidades que ni somos capaces de prever.”

Integrante formación partidista

Hallazgo 7. Se instalaron dinámicas de cambio hacia una gestión pública más sensible al género a nivel nacional y territorial. La planificación y el presupuesto público sensible al género, el refuerzo de las capacidades estadísticas nacionales, una agenda legislativa más atenta a la igualdad de género y una estructura de género más amplia, suponen -individualmente y en conjunto- un avance estratégico para abordar de manera transversal la reducción de la brecha existente entre la normatividad nacional y su materialización desde la acción pública.

Con procesos de apoyo institucional e incidencia iniciados con anterioridad a la NE/MC, ONU Mujeres ha contribuido al desarrollo de capacidades y al nivel de apropiación actual de la necesaria atención que la Administración Pública debe prestar a las diferentes necesidades e intereses de mujeres y hombres. Actualmente en los ámbitos de planificación, presupuesto público y sistema estadístico nacional se cuenta con una mejor comprensión del rol que juega de la igualdad de género en una gobernanza más eficaz para el país.

- **Planificación sensible al género.** ONU Mujeres acompañó a instituciones públicas en el traslado de la normatividad a compromisos de política y a organizaciones de mujeres en la facilitación de espacios de participación en proceso de planificación de la acción pública. Junto al trabajo conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), ejemplos relevantes en este sentido articulándose también con otras áreas de impacto son (i) la actualización de las políticas públicas departamentales de género en Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño, de sus cabeceras (Popayán, Medellín y Pasto) y de la política pública de las mujeres de Bogotá; (ii) el posicionamiento de prioridades y demandas de las organizaciones de mujeres en planes de desarrollo local de departamentos priorizados (Antioquia, Nariño, Cauca y Meta)²⁸ y que fueron insumos para la definición del marco de políticas territoriales en el período 2015-2019; (iii) el posicionamiento de demandas de mujeres rurales y víctimas del conflicto en la planificación territorial integrada en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs) de los departamentos de Nariño, Tolima, Cauca, Meta y Antioquia, en Pactos Municipales para la Transformación (p.ej. Cauca, Tolima, Nariño) y en Planes Acción para la Transformación Regional (Ej. Cauca y Tolima)²⁹ (iii) la construcción de aportes específicos para el proceso de formulación del *Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (PND)*.³⁰ Así mismo, desde los ejes 3 y 4 se apoyó a distintas instituciones del Estado en la generación de capacidades y instrumentos para la incorporación de la igualdad de género como principio de su acción pública (Fiscalía General de la Nación (FGN), Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRGNR) , Agencia de Renovación del Territorio (ART), etc.³¹
- **Presupuestos sensibles al género.** Uno de los mayores retos de las políticas y los ejercicios de planificación es su implementación con la dotación de recursos necesarios para hacerlo con la intencionalidad requerida. Con el DNP como socio destacado a nivel nacional y apoyado en el territorio por el piloto exitoso de la Alcaldía de Villavicencio, en Colombia se ha dado un paso sin precedentes para contar con presupuestos sensibles al género gracias a la incorporación del “Trazador presupuestal para la paz y la equidad de la mujer” en el PND 2018-2022. Este trazador supone un avance fundamental hacia el financiamiento público transparente y adecuado para cumplir con los compromisos estatales en materia

²⁸ Véase hallazgos sobre el empoderamiento político en la 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”. Programa USAID/ONU Mujeres Colombia. 2018.

²⁹ Véase resultados de informes anuales de los fondos concursables WPHF/MPTF y “Mujeres Constructora de Paz”

³⁰ Actualmente el ODS 5 se encuentra presente explícitamente en 5 de las 21 líneas de actuación del conjunto de los 3 pilares. Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* en <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

³¹ Véase hallazgos 13 y 16 sobre fortalecimiento de capacidades para la transversalidad de género en las áreas de impacto 3 y 4.

IGyEM y monitorear la inversión pública de los compromisos explicitados en las políticas públicas. Entidades nacionales de orden nacional (3) y departamental (9)³² fortalecieron capacidades para la implementación de presupuestos sensibles al género y cuentan con una ruta de trabajo en la materia. A nivel territorial el proceso está activado y los mecanismos de género en el territorio -claramente en Antioquia y Nariño³³- son conscientes del potencial de impacto en sus políticas públicas si la experiencia de Villavicencio es replicada en sus departamentos: cuatro gobernaciones y cuatro alcaldías se han comprometido a contar con un anexo presupuestario con enfoque de género en 2020 que permita la desagregación de la inversión pública.

- **Estadísticas de género y generación de evidencias.** La relevancia que adquieren los datos y las evidencias en una gestión pública moderna basada en resultados está abriendo la puerta a la incorporación del enfoque de género en los sistemas nacionales de estadística y evaluación. El trabajo realizado en estos años³⁴ se fortalecerá en los próximos años y con ello la capacidad del Estado para hacer seguimiento al progreso y estancamientos en el cierre de brechas de género con el fin de orientar la nueva formulación o revisiones de política/programas públicas sobre la base de evidencias y escrutando datos llegar a las mujeres y niñas que se encuentran entre las poblaciones más vulnerables (mujeres rurales, víctimas del conflicto, indígenas y afro). A nivel nacional, los socios clave son el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y el DNP con colaboraciones que ya han dado sus primeros frutos con huella política³⁵ y la Comisión de Seguimiento de los ODS para el monitoreo y reporte sobre ODS 5, alineándose con la estrategia de implementación de los ODS definida por el CONPES 3918. A nivel territorial señalar dos áreas, (i) la red de Observatorio de Género en 5 territorios³⁶ en apoyo al seguimiento de las políticas públicas- especialmente en temas relacionados con la VBG- y (ii) el apoyo a la construcción de marcos de monitoreo al trabajo y planes de acción de mecanismos de género territoriales.³⁷
- **Agenda legislativa** En alianza con la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer y la Bancada de Mujeres del Congreso se ha desarrollado un proceso de apoyo altamente valorado por las mujeres congresistas, para realizar seguimiento legislativo con enfoque de género e identificar los elementos de avances y alertas de la agenda legislativa con relación a los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Este apoyo fue crítico durante el proceso *fast track* de reglamentación de la aplicación del Acuerdo, donde organizaciones de la sociedad civil lograron señalar alertas e incidir en el proceso con el fin de incluir medidas concretas con enfoque de género en alianza con congresistas aliadas/os y la Bancada de Mujeres del Congreso³⁸. Un producto representativo de este trabajo es el Portal para el Seguimiento Legislativo con enfoque de género³⁹, que además del seguimiento es un relevante espacio de visibilización de la labor

³² Instituciones estatales del orden nacional: DNP, Congreso, Cancillería. Instituciones de orden territorial: Secretarías de la Mujer de Villavicencio, Meta, Pasto, Nariño, Medellín, Antioquia, Cauca, Popayán y Quibdó

³³En Nariño y Antioquia, tanto a nivel de la Gobernación como en las Alcaldías de Pasto y Medellín los equipos municipales están recibiendo asistencia técnica sobre el uso del clasificador de género del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Nacional (SUF) y han iniciado a plantear una ruta para incorporar el enfoque de género en sus procesos de planeación y presupuestación

³⁴ ONU Mujeres brindó asistencia técnica para fortalecer la capacidad estadística nacional más sensible al género a través de diferentes formatos, desde el desarrollo de herramientas para el uso de estadísticas en la página web del DANE, así como mediante un mapeo y análisis del uso, la efectividad y los resultados de las herramientas existentes en el DNP para monitorear presupuestos con enfoque de género, y políticas sectoriales y transversales dirigidas a la implementación de los ODS, en especial frente al indicador 5.c.1. Sumado a lo anterior, para compartir las mejores prácticas sobre estadísticas de género y promover la cooperación sur-sur en la materia, ONU Mujeres organizó una reunión binacional entre México y Colombia, en la que participaron representantes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, y el Centro de Excelencia en Estadísticas de Género. Gracias al intercambio, se establecieron áreas comunes de trabajo y de cooperación, incluido el desarrollo de un atlas de género en Colombia basado en la experiencia de México.

³⁵ ONU Mujeres y el DANE elaboraron el documento técnico - político "El Progreso de las Mujeres en Colombia 2018. Transformar la economía para realizar los derechos" con datos oficiales desagregados por sexo para indicadores socioeconómicos, Véase Buena Práctica #1. Asimismo, actualmente el DANE cuenta con datos desagregados por sexo disponibles en su web (véase <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/estadisticas-de-genero>). Con el DNP se llevó a cabo la evaluación de la Política Pública dentro de un proceso de fortalecimiento de la capacidad del sistema de monitoreo y evaluación del DNP/SINERGIA para integrar la igualdad de género en su sistema nacional de evaluación. Asimismo, se apoyó al DNP en la publicación de cifras oficiales sobre las mujeres rurales en Colombia y en la construcción de un Diagnóstico socioeconómico de Mujeres Rurales, como insumo para las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

³⁶ Véase hallazgo 12 sobre los Observatorios de Género

³⁷ Se identifica el apoyo a la construcción de marcos de monitoreo al trabajo y planes de acción en las municipalidades de Itagüí y Quibdó, y el departamento del Chocó

³⁸ Un ejemplo representativo en este sentido fue el desarrollo de la Ley 1909/2018 (Estatuto de Oposición) considerado un importante desarrollo normativo en apoyo a la participación política de las mujeres.

³⁹ Seguimiento Legislativos Portal "Mujeres y Derechos" <http://www.senado.gov.co/mujeresyderechos>.

de la Bancada de Mujeres en el Congreso de la República.

- Dando solidez a esta arquitectura para instalar una gestión pública sensible al género, se ha tenido presente el rol que deben jugar los mecanismos de género para impulsar y dar seguimiento a los compromisos de cada institución en el cumplimiento de la PPNEGM. Por ello, en una labor articulada con la CPEM para la **ampliación de la estructura estatal de mecanismos/unidades de género**, se ha contribuido a la creación y establecimiento de rutas de acción para la consolidación de 13 unidades de género, así como a la creación y consolidación de las Secretarías de la Mujer en la Alcaldía de Popayán (Cauca) y Villavicencio (Meta).

Llegados estos avances, las personas consultadas identifican como **principal desafío la implementación de cada uno de estos componentes por sí solos y en articulación porque es el escenario donde más obstáculos afloran y se identifican las resistencias** concretas al cambio en las instituciones, su personal y en tomadores de decisiones. Por otro lado, la correcta articulación entre estos componentes supone un reto si se quiere favorecer la retroalimentación y el fortalecimiento mutuo entre estas dinámicas de cambio para que en su conjunto se avance hacia una gestión pública más eficaz y una gobernanza más sensible al género. En esta articulación, se identifica como **una de sus principales debilidades la situación de los mecanismos/unidades de género del Estado** -comenzando por su cabecera la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)- con funciones y capacidades limitadas para influir en la transversalización del enfoque de género en el conjunto de las políticas públicas, y ejercer una función de coordinación en todos los niveles del Gobierno para promover la IGyEM. El Comité de la CEDAW ha realizado reiteradas recomendaciones para subsanar la debilidad de los mecanismos de género entre ellas, elevar la CPEM a rango ministerial y fortalecer la función de coordinación de la Comisión Intersectorial, tanto a nivel regional como local.⁴⁰

Hallazgo 8. ONU Mujeres ha contribuido a posicionar políticamente la demanda de “paridad, alternancia y universalidad” y en su vínculo con la construcción de una paz sostenible en el país. Resta fortalecer la base social a favor de la paridad y el coste político para los partidos políticos en su obstaculización al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres colombianas.

El posicionamiento político de la demanda de “paridad, alternancia y universalidad” es una reivindicación construida en el país sobre el avance de hitos normativos⁴¹ donde, en articulación con socios estratégicos, ONU Mujeres ha estado altamente involucrada. Sin embargo, el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y la vigencia de la Ley de Cuotas, no ha permitido hasta el momento ni cerrar la brecha de género en cargos electos ni alcanzar el mínimo del 30% de representación femenina en cargos electos.⁴² El incumplimiento de la normatividad vigente y la incorporación en el Acuerdo de la importancia de la participación política de las mujeres para la revitalización de la democracia, contribuyó a que durante la implementación de la NE/MC se reforzara el propósito de una necesaria reforma normativa electoral donde el principio de paridad quedaba igualmente vinculado a las condiciones de sostenibilidad de la paz. La impronta que ONU Mujeres está dejando en el proceso de posicionamiento política de la paridad queda visible en el grado de concordancia entre el capítulo de género y recomendaciones que se recogen en el Informe de Misión Electoral Especial (2017)⁴³ con el análisis y las propuestas que previamente sostenía la CO y donde queda en un lugar destacado la relevancia de la paridad para la revitalización, ampliación y profundización de la democracia y la sostenibilidad de la paz en Colombia.

⁴⁰ Véase recomendaciones del Comité de la CEDAW al Estado colombiano CEDAW/C/COL/CO/9, párr. 20 CEDAW/C/COL/CO/7-8, párr. 12

⁴¹ La obligación del Estado de asegurar una adecuada participación pública de las mujeres en la gestión fue reconocida en el artículo 40 de la Constitución de 1991. La Ley 581/2000 denominada "Ley de Cuotas" establece que las mujeres deben ocupar por lo menos el 30% de los cargos decisorios de las entidades públicas a nivel nacional, regional y local. En 2009 se logró incorporar la equidad como principio y en la Ley 1475/2011 sobre funcionamiento de los partidos políticos, la disposición de cuota reducida que no aplica para todo el país, (19 de las circunscripciones del país no aplican la ley). En la Reforma Constitucional (Ley Legislativa 2/2015) se incluyeron los principios de paridad, alternancia y universalidad en el artículo 262 de la Constitución colombiana, y llama a los partidos y movimientos políticos a incluir estos principios en sus operaciones

⁴² En 2018, las mujeres representaban el 19,7% de los 55 congresistas en el Congreso colombiano (23 en el Senado y 32 en la Cámara de Representantes). Con estos resultados, Colombia se distancia del principio constitucional de la paridad y del promedio de mujeres parlamentarias en la región de las Américas, que es del 30 % y del promedio mundial que corresponde al 24 %, según datos oficiales de la Unión Interparlamentaria.

⁴³ Sustentado en la inclusión del punto de participación política en el Acuerdo de Paz se pudo promoverse una Misión Electoral Especial (2017) sobre cómo ampliar el sistema democrático en Colombia. La Misión tenía entre sus funciones “incluir a las mujeres como sujetos políticos activos” por tanto, el informe consideró las dificultades y barreras que presentan las mujeres para el ejercicio de participación en la toma de decisiones y en tal medida, elaboró propuestas específicas para promover una mayor inclusión de las mujeres en el proceso político-electoral.

Las personas consultadas vinculadas al impacto 1 reconocen la centralidad de los aportes técnicos⁴⁴ y normativos de ONU Mujeres para las discusiones y el debate político que se está desarrollando entorno a la reforma electoral y el posicionamiento político de la demanda de paridad, involucrando a actores reputados en el debate⁴⁵ y movilizando la reivindicación desde la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI) para fortalecer el posicionamiento político conjunto de los actores de la cooperación.

Sin embargo, el posicionamiento político no dialoga aún con una masa crítica y una base social significativa en apoyo a la demanda de paridad. En la práctica esta brecha entre logros se traduce en una falta de “costes políticos” para los partidos políticos y su penalización en el voto ciudadano. Aunque se identifican avances con los partidos políticos a nivel territorial durante la NE/MC, las personas consultadas reconocen la complejidad de desactivar las fuertes resistencias de estas estructuras ante cualquier cambio en el *status quo* que pueda significar alteraciones de género en el ejercicio actual del poder político. Sobre todo en el territorio, donde la temática de la paridad está aún menos posicionada política y socialmente sin alianzas clave con los medios de comunicación que apoyen en su posicionamiento, los costos políticos de los partidos por el incumplimiento de la actual Ley de Cuotas en mínimo.

A nivel nacional la línea de trabajo potenciada con los partidos políticos ha sido poner el foco en el grado de cumplimiento de la normatividad vigente. Unido a la herramienta para la incidencia que supone *El Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y movimientos Políticos*,⁴⁶ y articulando esfuerzos con socios estatales y de la cooperación, se han dejado instaladas herramientas de fuerte valor estratégico destacando (i) con el Consejo Nacional Electoral (CNE), y en alianza con Transparencia Colombia el aplicativo “Cuentas Claras”⁴⁷ y su uso obligatorio para el reporte financiero de los partidos, y; (ii) con la *Registraduría Nacional del Estado Civil* (RNEC) la posibilidad de hacer seguimiento en tiempo real y difundir los datos electorales desagregados por sexo sobre participación política de las mujeres en calidad de votantes, candidatas y electas.

La demanda de la “paridad, alternancia y universalidad” es un proceso abierto que actualmente está organizándose para conseguir una mayor base de apoyo y articulación de esfuerzos: en coordinación con el Ministerio del Interior, la CPEM y la Registraduría, además de insumos de partidos políticos y sociedad civil, se ha diseñado una “Ruta del Sistema Político Electoral para lograr la igualdad política de las mujeres en Colombia” que plantea acciones coordinadas para cada organización o agente que participa, decide o influencia decisiones para el avance de los derechos políticos de las mujeres, con miras a lograr la igualdad sustantiva en la esfera política para el 2030, meta propuesta para el cumplimiento de los ODS.

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

⁴⁴ Durante el 2018, el gobierno nacional presentó un proyecto de reforma política que incluyó la aplicación inmediata de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en las listas de candidaturas. ONU Mujeres proporcionó apoyo técnico para la discusión de este proyecto en el Congreso, contribuyó con la generación de conocimientos a través de asesoramiento, publicaciones e intercambios regionales. véase las publicaciones destacadas en <https://colombia.unwomen.org/es> (28/06/2019)

⁴⁵ Un actor clave en este debate es el Grupo Interés en la Reforma Política (GIREPO), reputado grupo de expertos/as políticos/as quienes actualmente defienden la paridad como un asunto clave de la reforma política para responder a las falencias de la democracia colombiana

⁴⁶ El Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y movimientos Políticos es un instrumento con el que se busca evaluar a las colectividades políticas en su capacidad para garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en su interior. La dimensión electoral analiza el grado de inclusión de las mujeres en las listas a cargos de elección popular y el número de mujeres electas a cargos cada ciclo electoral. El Ranking de igualdad a nivel nacional se ha medido en tres oportunidades (2008, 2013 y 2016)

⁴⁷ “Cuentas Claras” es una herramienta web diseñada para hacer 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 1475/2011. En base a las posibilidades que brinda esta herramienta, el CNE expidió circular dirigida a los partidos y movimientos políticos, haciendo obligatorio el uso del aplicativo cuentas claras de funcionamiento donado por ONU Mujeres, para el reporte financiero de la vigencia 2017, en el que por mandato legal deben desagregar gastos de recursos públicos destinados a la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político. Herramienta accesible en <http://www.cnecuentasclaras.com>

empoderamiento político a nivel territorial como son: (i) los procesos de articulación de mujeres electas en Meta, Cauca y Nariño⁴⁸ 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 posicionar⁴⁹ 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 territorios⁵⁰; (iii) la construcción de espacios de consulta y participación a nivel municipal, en organizaciones mixtas o en los cabildos indígenas⁵¹ (iv) las propuestas de formación política dirigida a mujeres como parte de estrategias territoriales⁵² (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 VBG⁵³, 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 para la implementación del Acuerdo pero también de la propia participación de las mujeres y el ejercicio de roles de liderazgo”)⁵⁴.

3.2.2.2. Impacto 2: Empoderamiento económico

El área económica es lo que más piden las mujeres y es donde más desacierto hay (...) los proyectitos productivos no transforman la vida [a las mujeres] ni les permite entrar en las dinámicas económicas más gruesa ni a replantearse el sistema económico. Esos proyectitos no llevan a la autonomía económica”-*Staff, ONU Mujeres*

“Viene y hace una y otra vez la misma fórmula de proyectos (...) ¿no ven que no está funcionando?, ¿de verdad creen que son las mujeres el problema cuando no acuden a la cooperativa? Si no ven que algo falla en esto, no vamos a cambiar en nada que las mujeres mejoren (...) El Estado lo ha estado haciendo, la cooperación lo ha estado haciendo también por mucho años, sin pensar en las cargas adicionales de cuidado, en la violencia con la que conviven, en su aislamiento [de las mujeres]” - *Integrante, Organización de Mujeres*

Hallazgo 10. Aun cuando las capacidades nacionales se han fortalecido para favorecer el empoderamiento económico de las mujeres con criterio de sostenibilidad, no en todos los casos los procesos han fructificado al ritmo anticipado. Los presupuestos sensibles al género, el Sistema Nacional de Cuidado y los avances con el sector privado para su involucramiento con la igualdad de género son logros destacados y promisorios a favor de la autonomía económica de las mujeres en los próximos años.

La implementación del Impacto 2 se desarrolló dentro de la línea corporativa para el empoderamiento económico de las mujeres (EE) que estableció el documento *El Progreso de las mujeres en el mundo 2015–2016: Transformar las economías para realizar los derechos* y cuyos lineamientos contribuyeron a conectar el ONU Mujeres en Colombia con una red global de conocimiento y buenas prácticas en este ámbito de empoderamiento. Consecuencia de ello, el portafolio programático de ONU Mujeres se amplió y complejizó buscando garantías institucionales que permitieran a las mujeres no sólo acceder a los recursos económicos,

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Véase Informe Anual WPHF/MPTF 2018 elaborado por ONU Mujeres Colombia.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Véase Informes de avance del Programa “Mujeres Constructoras de Paz” 2017 y 2018 elaborado por ONU Mujeres Colombia.

⁵² 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.

⁵³ Véase Evaluación Intermedia ONU Mujeres /USAID e Informes de avance del Programa “Mujeres Constructoras de Paz”.

⁵⁴ Entrevista a integrante de organización de mujeres

sino a las decisiones económicas y políticas que determinan sus condiciones materiales para influir en la sostenibilidad en el empoderamiento. Programáticamente, esta visión de cambio se concretó en tres áreas de trabajo: políticas públicas, el sector privado y, experiencias demostrativas como base a modelos de intervención territorial.

En el ámbito de política pública, durante este periodo ONU Mujeres acompañó a la CPEM para destrabar procesos de implementación de medidas establecidas en Política Nacional para la Igualdad de Género y que fueron concebidas para impactar en el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres. Esta línea de apoyo no ha fructificado en los tiempos anticipados y siguen abiertos procesos clave para las mujeres del país como la construcción de la Política Pública Integral para Mujeres Rurales para así mejorar de las condiciones de las mujeres rurales, o el pausado avance en el país de la aplicación del Convenio 189 de la OIT en materia de derechos de las trabajadoras domésticas y el incentivo tributario a empresas que contraten a mujeres víctimas de violencia. Si tomamos como referencia la TdC, el área de oportunidades laborales -mejorar el acceso al mercado laboral y la calidad en el empleo- también ha contado con un menor desarrollo como supuesto de cambio para el EE, si bien se está progresando en la promoción de alianzas publica-privadas que permitan generar las condiciones y las garantías para mejorar el acceso al mercado laboral y la calidad en el empleo. Aun con ello, la contribución de ONU Mujeres a la autonomía económica de las mujeres desde las políticas públicas ha resultado altamente estratégica y decisiva durante el periodo evaluado, logrando avances de un gran poder transformador para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres gracias a la articulación de las áreas de impacto 1 y 2: los presupuestos sensibles al género y la creación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC) son dos importantes hitos logrados en este periodo con el apoyo de ONU Mujeres.

Ya se ha comentado la importancia de la contribución de ONU Mujeres a la instalación en Colombia de ese relevante instrumento de política económica y social que suponen los presupuestos sensibles al género y el rol que podrá jugar en crear condiciones favorables para mitigar/eliminar desigualdad de género en el trabajo no remunerado y el remunerado, en acceso a la propiedad de recursos materiales. De similar poder transformador son En el ámbito de política pública destaca la contribución de ONU Mujeres para el establecimiento del Sistema Nacional de Cuidados (SNC) y la decisión de formular una Política Pública sobre Cuidado expresamente comprometida en el Plan Nacional de Desarrollo. Se materializa así toda una línea de trabajo coordinado con el DNP iniciado con anterioridad a la NE/MC y que ha incluido asistencias técnicas especializadas y la generación de espacios de interlocución con actores claves para la formulación de lineamiento de la política de cuidados en Colombia, la propia creación del Sistema y la definición de la Agenda de Economía del Cuidado del país. En las consultas, se registró un claro reconocimiento al acompañamiento brindado por ONU Mujeres en este proceso, aportando no sólo insumos técnicos, sino facilitando el proceso que ha llevado a generar una relevante masa crítica en torno al reconocimiento de la economía del cuidado como un tema de Estado y en relación con el conjunto de la economía tradicional. Dado el peso desproporcionado del trabajo de cuidado y trabajo doméstico sobre las mujeres, incrementado en las mujeres del ámbito rural, este logro es de naturaleza estructural en su impacto sobre el EE de las mujeres. Asimismo, la implementación del SNC tal y como se prevé supondrá impactos a múltiples niveles entre ellos la calidad de vida de las personas – incluidas quienes cuidan- y elementos de transformación cultural por su relación con la tradicional división sexual del trabajo.

Por último, y por su relevancia futura, señalar que durante este periodo ONU Mujeres se dotó de una línea de trabajo corporativa en EE basada en evidencias contrastables gracias a la elaboración del documento técnico - político "*El Progreso de las Mujeres en Colombia 2018. Transformar la economía para realizar los derechos*" en alianza con el DANE, en el cual se presentan los avances, limitaciones y oportunidades para el empoderamiento económico de las mujeres, su incorporación a los mercados y su participación en el desarrollo económico.

Buena Práctica #1. Los datos oficiales como motor del diálogo político y elemento mitigador el factor subjetivo en las decisiones políticas y presupuestarias.

En relación a las políticas públicas, resaltar la publicación del informe insignia de la Oficina denominado "El Progreso de las Mujeres en Colombia 2018, Transformar la Economía para realizar los Derechos"⁵⁵ en alianza con el DANE y siguiendo el modelo del informe global y del documento regional "El progreso de las mujeres en América Latina y el

⁵⁵ Acceso disponible en: <http://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2018/10/progreso-de-las-mujeres-2018>

Caribe,” El Progreso de Colombia presenta por primera vez datos oficiales sobre indicadores socioeconómicos fundamentales para visibilizar, analizar y actuar sobre los obstáculos y las brechas que enfrentan las mujeres colombianas en su camino hacia el cumplimiento de sus derechos y la igualdad de género. El desarrollo del Informe fortaleció las capacidades del DANE en su trabajo estadístico con enfoque de género al tener que extraer datos oficiales en la misma lógica que el informe regional y alineado con los estándares internacionales. Los datos oficiales están logrando desmontar el “elemento subjetivo de la desigualdad” ofreciendo claras evidencias sobre las brechas y desigualdades de género y logrando establecer un diálogo político a otro nivel basado en la constatación objetiva del análisis de datos oficiales desagregados por sexo que son públicos y que están siendo ampliamente difundidos por ONU Mujeres. El informe recoge recomendaciones de 6 estrategias y políticas públicas para el empoderamiento económico y social de las mujeres y sitúa a los distintos actores en cual puede ser su rol más estratégico en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS. La publicación ermitió hitos políticos claves tales como: el posicionamiento en el diálogo político y la agenda pública de desarrollo, el fortalecimiento en la alianza con el DANE para la producción y análisis de estadísticas de género, e incidencia en el PND (2018-2022).

Por otro lado, atendiendo los lineamientos corporativos globales para el trabajo con sector privado, ONU Mujeres Colombia ha identificado la **estrategia de valor compartido** como una vía de acercamiento e involucración de las empresas con la igualdad de género y derechos de las mujeres al tiempo que éstas pueden mejorar su productividad: la propuesta se basa en la adhesión y/o incorporación de los principios WEPs⁵⁶ en las entidades privadas al tiempo que favorecen el EE de las mujeres llevando a escala sus iniciativas productivas territoriales o asumiendo un papel relevante liderando procesos de empleabilidad de mujeres apoyado en la responsabilidad social de la empresas. A nivel país, 18 organizaciones del sector privado se han adherido a estos principios y hay apertura de otras a sumarse al modelo de valor compartido. En Nariño se está trabajando exitosamente en el fortalecimiento de FENALCO –principal comité gremial responsable de toma de decisiones productivas en el territorio- con capacidad de generar “efecto contagio” en las seccionales de la gremial en otros departamentos que ya han mostrado su interés. También recoger el impulso de las llamadas soluciones sistémicas territoriales con 6 organizaciones empresariales de ámbito nacional (Fundación Siemens, Fundación El Nogal, Fundación ENEL, Colnodo, Univ. EAN y Bancamía).

Debido a la densa estructura empresarial de Colombia es significativa la propuesta de trabajo de la CO con el sector privado en el marco de la adhesión a los WEPs, ONU Mujeres en Colombia ha diseñado una metodología propia para estandarizar su trabajo con las empresas una vez adheridas que acompaña con una estrategia de apalancamiento de fondos para establecer “alianzas transformadoras por la igualdad.” Esta línea de trabajo que busca comprometer a las empresas con la Agenda 2030 y la igualdad de género puede adquirir un impacto relevante en términos de cobertura y transformación⁵⁷ en cualquiera de las tres opciones que ofrece la metodología para vincularse con la agenda de igualdad: programático, transformación interna y comunicación⁵⁸

Hallazgo 11. Apoyado en los aprendizajes de los emprendimientos productivos apoyados, actualmente se cuenta con un Modelo de Intervención Territorial en contextos de construcción de paz para el

⁵⁶ Los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres (WEPs, por sus siglas en inglés “women empowerment principles”) ofrecen una guía sobre cómo empoderar a la mujer en el trabajo, el mercado y la comunidad. Estos son una adaptación de los Principios Calvert para las Mujeres y son el resultado de la colaboración entre ONU Mujeres y el Pacto Global Actualmente, 2032 compañías de todo el mundo se han adherido a los principios WEPs. Véase <https://www.pactoglobal-colombia.org/empoderamiento-mujer/principios-para-el-empoderamiento-de-la-mujer.html>

⁵⁷ Para dimensionar la relevancia de esta metodología conviene cuantificar su potencial de cambio. En Colombia, 18 organizaciones de diferentes sectores se han adherido a los principios WEPs. Solo con este número de empresas en posible alcanzar e influir directamente la vida de sus 112,106 empleadas/os (mujeres 54.510, hombre 57.596) además del posible impacto indirecto a través de sus proveedores, en los consumidores o usuarios de las empresas si se conecta con procesos transformacionales internos y la responsabilidad social corporativa. Actualmente existen 7 Organizaciones interesadas en adhesión a los Principios WEPs y otras 39 organizaciones nacionales están involucradas con otras estrategias con finalidad similar⁵⁷ e, incluso, empresas de los países de cooperantes con presencia en Colombia. El potencial de cambio y el alcance que puede tener esta línea de trabajo y a posibilidad de poner en valor el triple mandato de la CO, parece lo suficientemente importante y las posibilidades factibles de poner el triple en mandato en valor.

⁵⁸ El contenido de sus componentes es el siguiente: (i) Programático: vinculado con el impacto exterior de las empresas al exterior tanto en la vida de las mujeres – participación política y liderazgo, eliminación de la VBG, paz y acceso a la justicia, igualdad de condiciones y oportunidades laborales y la formación etc.- Este componente busca el impacto hacia la comunidad y la contribución a las políticas públicas.(ii) Transformación interna: a través de un ejercicio interno de aplicación de los principios WEPs; (iii) Comunicaciones: promueve el liderazgo de la organización en labores de concientización sobre la igualdad de género a través de una estrategia de comunicación que posiciones en ejercicio el enfoque de género como un factor clave de desarrollo y su articulación con el avance en la Agenda de Desarrollo Sostenible

empoderamiento económico de las mujeres dentro de la integralidad de derechos que puede ser llevado a replicado por otros actores y/o llevado a escala en el contexto del país.

Frente a proyectos tradicionales, asistencialistas y de corto alcance para el empoderamiento económico de las mujeres, ONU Mujeres se ha comprometido con procesos ambiciosos de mayor alcance que ha conllevado construir canales de diálogo con actores clave y ámbitos de acción estratégicos a la hora de coadyubar en la superación de obstáculos que entorpecen el EE de las mujeres con criterio de sostenibilidad: con el Estado para el amparo legal y la provisión de la necesaria oferta institucional desde las políticas públicas, y con el sector privado promoviendo su rol en la mejora de las condiciones económicas de las mujeres

El apoyo a proyectos productivos que emprenden las mujeres es un componente estratégico en el Impacto 2 tanto por su papel para mejorar los medios y la calidad de vida de las mujeres, en su mayoría rurales y víctimas del conflicto armado, como por su cometido como experiencias demostrativas que trae a la escena de la acción pública y de la cooperación, modelos integrales para abordar el EE de las mujeres conectándolo con la agenda de desarrollo local, las posibilidades económicas del territorio y con el reconocimiento de las condiciones de desigualdad que afectan su EE y la sostenibilidad del mismo.

Partiendo de diagnóstico territoriales y rutas de trabajo territorial (Cauca, Meta y Nariño) se han implementado proyectos piloto⁵⁹ donde unos de sus objetivos centrales fue entender en la práctica los condicionantes para el EE de las mujeres dentro de un determinado ecosistema económico y de desarrollo, así como analizar las escalabilidad de las iniciativas productivas y el impulso de procesos de empleabilidad de las mujeres según las oportunidades del contexto desde un enfoque de género y de derechos. Dos de los proyectos finalizaron su primera fase con resultados relevantes tanto para la autonomía económica de las mujeres⁶⁰ como con aprendizajes que han permitido conceptualizar y diseñar un **Modelo de Intervención Territorial en contextos de construcción de paz para el empoderamiento económico de las mujeres dentro de la integralidad de derechos**⁶¹. El cuadro 3 identifica parte de los aprendizajes compartidos por las personas consultadas durante la evaluación y que, en gran parte supone un alejamiento de prácticas tradicionales en el abordaje de proyectos productivos destinados a mujeres.

Cuadro 3. Aprendizajes y características modelo de intervención en EE

| Aprendizajes sobre aquello que NO apoya en el EE de las mujeres | Características del Modelo de Intervención |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ No a iniciativas “formula” que no atienden el impacto del conflicto en las mujeres y en el territorio ▪ No proyectos desconectados de dinámicas económicas de cada territorio ▪ No apoyo aislados de esfuerzos para la supervivencia, pero si conectados a enfoques más integrados de empoderamiento ▪ No a iniciativas que refuercen roles tradicionales y que no enfrenten las violencias preexistentes y las que genera la propia autonomía económica de las mujeres ▪ No a iniciativas que recarguen a las mujeres con más responsabilidades sin redistribuirla al interior del hogar y sin corresponsabilidad de otros actores sociales. ▪ No a iniciativas que tienen un enfoque solo de recuperación temprana sin abordar la sostenibilidad y el desarrollo real ... sin conectarlo con agendas más amplias | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consideración las desigualdades de género, el impacto del conflicto armado en la salud física y mental de las mujeres y su heterogeneidad ▪ Proyectos productivos conectados con las políticas públicas y el sector de toma de decisiones productivas en el territorio ▪ Identificación producto líder que apoyo el fortalecimiento organización, capacidades y resiliencia individual y colectiva ▪ Incorporación del componente de economía de cuidado y abordaje de la redistribución de roles en el cuidado ▪ Incluir componentes de medio de vida con flujo de caja básicos ▪ Acceso a los activos productivos y toma de decisiones sobre los mismos ▪ Incorporar el ámbito de la política pública en el territorio de tal manera que sus aprendizajes y sus demandas sean procesadas e incorporada como parte de la oferta institucional |

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas

⁵⁹ Los proyectos piloto son Mujeres restituidas postfallo (Tablón de Gómez, Nariño), Mujeres rurales (Sur del Cauca), en fase de inicio Mujeres reincorporadas (Dabeiba, Antioquia) y Mujeres Indígenas en extrema Pobreza (Guajira)

⁶⁰ En el caso del proyecto de empoderamiento económico con mujeres víctimas en Nariño (Tablón de Gómez), se logró incrementar las capacidades socio empresariales de las mujeres, además de contribuir a la generación de cambios positivos el entorno familiar y comunitario, estableciéndose relaciones más equitativas que apoyan su empoderamiento. Por su parte, en el proyecto del Cauca, se logró fortalecer el liderazgo de las mujeres, así como sus capacidades de advocacy y de conocimientos mercados, lo que les ha permitido aumentar la confianza que el territorio posee en sus gestiones productivas.

⁶¹ En las disposiciones de género incorporadas en el Acuerdo Final se aborda la situación de las mujeres rurales y se proponen medidas para mejorar sus oportunidades y condiciones de igualdad en el acceso y formalización de la tierra, estímulos productivos para su autonomía económica, su participación en la toma de decisiones, así como su reconocimiento y promoción como actores clave para la transformación estructural del campo y el acceso a la formación en disciplinas no tradicionales

Este modelo está actualmente siendo implementado como propuesta de actuación para la reincorporación y el empoderamiento económico de mujeres excombatientes del FARC en Dabeiba (Antioquía) trabajando simultáneamente componentes de economía del cuidado, participación, acceso a recursos, medios de vida sostenible resiliencia, masculinidades, etc. así como la articulación de la iniciativa productos con la oferta institucional y los actores del sector privado en Antioquia. Junto al Modelo citado, otros resultados con utilidades prometedoras derivados de las experiencias demostrativas son, por ejemplo: (i) la Plataforma “ConexionESPaz⁶²” una plataforma diagnóstica de gran valor para toma de decisiones de las organizaciones productivas respecto a su articulación y conectividad con áreas urbanas, otras áreas rurales y actores estratégicos locales y regionales, con miras a su desarrollo organizacional y productivo; (ii) una ruta de acción territorial para impulsar procesos de empleabilidad en los departamentos de Cauca, Meta y Nariño, con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz⁶³ (FIP).

Buena práctica #2: Tablón de Gómez

El municipio de Tablón de Gómez en Nariño es una de las localizaciones donde se llevó a cabo una experiencia demostrativa haciendo un acompañamiento a mujeres en proceso post-fallo de restitución de tierras con una visión integral de derechos que vinculaba actuaciones desde las cuatro áreas de impacto de la NE. En un proceso que se inicia con la conformación de núcleos de exigibilidad de derechos, y un reconocimiento previo de la condición de víctima del conflicto armado y déficit en la garantía ofrecidas para el ejercicio de sus derechos, se llegó a acordar un proyecto productivo para la mejora de los medios de vida de las mujeres (café como producto líder). Con el emprendimiento como eje, se articularon diversas estrategias para una reparación transformadora de la comunidad donde se abordaron asuntos relacionados con economía del cuidado, medios de vida sostenible, violencia contra las mujeres, resiliencia, nuevas masculinidades, generación de procesos organizativos y canalización de demandas a la institucional. Pensando en su sostenibilidad, la iniciativa productiva se articuló con la oferta institucional, la agenda de desarrollo y las cadenas de valor locales. Los aprendizajes de la experiencia han permitido: (i) alimentar propuestas de políticas públicas para que el modelo de intervención pueda ser llevado a escala (Línea de acompañamiento a mujeres al proceso de restitución de tierras con la Unidad de Restitución de Tierras (URT), Modelo de Intervención Territorial en contextos de construcción de paz con validez para proyectos de reincorporación con ART, (ii) contribuir a la formulación de una Política de Género en el municipio; (iii) contribuir a la conformación de la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado de Nariño.⁶⁴ La experiencia de Tablón de Gómez está siendo actualmente sistematizada.⁶⁵

3.2.2.3. Impacto 3: Erradicación de las Violencias contra las Mujeres

Hallazgo 12. ONU Mujeres ha contribuido a posicionar en las instituciones a nivel nacional y territorial el valor de los datos y la información como un componente fundamental para mejorar la respuesta estatal ante la VBG. La instalación de los Observatorios de Género en los territorios y el SIVIGE a nivel nacional son avances decisivos en el combate a la violencia si se logra vincular la producción de datos con la difusión y el uso de estos.

A nivel nacional, ONU Mujeres ha centrado sus esfuerzos en estrechar la brecha existente entre la implementación del marco normativo y la política pública asociada a la prevención, atención y sanción de la violencia basada en género (VBG). En el monitoreo de esta brecha la disponibilidad de datos se ha posicionado como una herramienta clave pendiente aún de ser utilizada en toda su capacidad. Dentro de esta línea de avances, a nivel nacional la principal contribución de la CO se encuentra en su apoyo continuado a la conformación del **Sistema Nacional de Información sobre Violencia de Género (SIVIGE)**, una apuesta estratégica en apoyo al conjunto de la política pública para mejorar la respuesta estatal ante el flagelo de la

⁶² Como aprendizaje de los proyectos piloto desarrollados dentro de la estrategia de “rutas territoriales” e identificando que debilidades internas de las organizaciones estaban dificultando que sus iniciativas productivas escalaran a mayor ritmo, surge la Plataforma “ConexionESPaz”. Esta plataforma de próximo lanzamiento será cedida al Estado para su uso gratuito y confidencial de organizaciones/entidades productivas para identificar y solventar barreras internas (contables, administrativo, toma de decisiones...) que dificultan llevar sus iniciativas a escala y vincularse electivamente a la oferta institucional como al sector privado para la comercialización y otros fines.

⁶³ Este producto consiste en el diseño de una ruta paso a paso para promover el empoderamiento económico de mujeres en contextos de paz ofreciendo recomendaciones a actores públicos, privados y sociales que quieran apoyar iniciativas de empoderamiento económico de mujeres, mediante la generación de empleo y el desarrollo de emprendimientos productivos.

⁶⁴ Espacio creado en articulación a la Política Pública departamental de Equidad de Género de Nariño, su conforma para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres, así como a la institucionalidad en la revisión de los planes y programas para la formación y generación de autonomía económica de las mujeres de la región.

⁶⁵ Véase evaluación del Programa ONU Mujeres/Embajada de Suecia “Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo” (2018)

VBG. Si bien aún no está en funcionamiento y tienen pendiente mostrar todo su potencial, la construcción del SIVIGE ya está contribuyendo a mejorar la coordinación interinstitucional entre las instituciones implicadas para hacer posible la interoperabilidad de un sistema único de información.⁶⁶

Del mismo modo, es altamente destacable el impulso dado por ONU Mujeres a la conformación de **Observatorios de Género en el territorio**⁶⁷ comprendiendo la relevancia de la producción de datos y el registro de información para orientar estratégicamente y monitorear el desarrollo de las políticas locales en ésta y otras áreas de interés para la igualdad de género. Con el apoyo de ONU Mujeres actualmente están funcionando los Observatorios de Género en Meta, Cauca, Nariño, Antioquia, e Itagüí, si bien son los tres últimos los que están consolidados y con una línea de difusión y gestión de conocimiento adscrita a su propio funcionamiento. En las consultas realizadas en Nariño y Antioquia, se reconocía el valor de los Observatorio, el aumento de las demandas de consultas y cómo progresivamente se estaba implantando el uso de sus datos para el desarrollo de análisis, planes de incidencia y ejercicios de planificación por parte de los mecanismos de género, las organizaciones sociales y académicas. No se mencionaron casos de uso por otras instituciones públicas sectoriales.

Hallazgo 13. En lógica territorial, el enfoque holístico adoptado por ONU Mujeres en el abordaje de la VBG está contribuyendo a mejorar la atención de las mujeres víctimas de violencia en los departamentos priorizados, donde el acceso a la justicia es el eslabón más débil en la ruta de atención y poco permeable a los avances institucionales a nivel nacional

En lógica territorial,⁶⁸ la actuación de ONU Mujeres adopta un enfoque holístico en el abordaje de la VBG alejándole de intervenciones asistenciales para articularse más estrechamente con la incidencia en las agendas de política pública local para fortalecer el alcance y sostenibilidad de las intervenciones apoyadas por el Impacto 3 en diálogo con el Impacto 1. Esta estrategia de trabajo está aportando a la mejora de la atención en los territorios con contribuciones relevantes como (i) la conformación de las rutas o modelos locales para la atención integral de mujeres víctimas de violencia en los departamentos y municipios priorizados por ONU Mujeres, 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 involucrando a las instituciones en la responsabilidad social y ética de superar la VBG;⁶⁹ (iii) el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para el desempeño de funciones en supervisión social de la VBG, especialmente en Meta y Cauca con una línea de trabajo específica en esta área; (iv) la mejora de la interlocución propositiva de las organizaciones de mujeres con las instituciones públicas para posicionar la prevención y atención de la violencia con mayores garantías de éxito en las políticas departamentales y municipales;⁷⁰ La mejora de la coordinación interinstitucional, un mayor conocimiento de las rutas de atención y de cómo acceder a ellas supuso una mejora en la atención⁷¹ de al menos un 3% según la percepción de las mujeres atendidas⁷².

⁶⁶ Los avances en el SIVIGE incluyen la conceptualización estadística sobre violencias contra las mujeres para la interoperabilidad del sistema único de información en violencias basadas en género, y el fortalecimiento del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) con indicadores de impacto de la violencia en el ámbito personal y social, especificando variables y fuentes de información para la construcción de los indicadores propuestos también se recoge en la Incorporar el enfoque diferencial por etnia en todas las políticas tendientes a atender las violencias contra las mujeres. En esta misma línea y a nivel nacional, también se ha proporcionado apoyo al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses tanto para el estudio analítico situación de riesgo feminicida de las mujeres y el desarrollo de estadísticas sobre violencias de género.

⁶⁷ Observatorio de Género y derechos humanos de la Secretaría de las Mujeres del Cauca, Observatorio de Género de Nariño, Observatorio de Género de Antioquia, Observatorio de Género de Itagüí, Observatorio de Género y derechos humanos de la Secretaría de las Mujeres del Meta, Observatorio de Violencia contra Mujeres Indígenas del Cauca.

⁶⁸ Asistencia técnica brindada a los mecanismos de género de cinco (5) ciudades (Villavicencio, Cali, Medellín, Bogotá y Popayán) para la implementación del programa Ciudades Seguras.

⁶⁹ Véase Evaluación ONU Mujeres/USAID "Superación de la violencia basada en el género para asegurar el pleno disfrute de los derechos de las Mujeres"

⁷⁰ Ídem

⁷¹ ONU Mujeres proporciona asistencia técnica a siete (7) municipalidades en los departamentos de Meta y Cauca donde se ha contribuido a desarrollar un modelo de atención a mujeres víctimas de violencia. También se apoyo a Antioquia, Briceño e Ituango, Medellín, Modelo local de atención. Modelo interinstitucional de atención y protección integral a mujeres víctimas de violencias basadas en género para el departamento del Cauca. Destaca el apoyo continuo brindado a las Secretarías de la Mujer en Antioquia, Meta y Cauca para mejorar la coordinación entre instituciones públicas, el apoyo a municipios de Popayán, Caldono, Timbío y Patía en el Departamento del Cauca, así como la actualización de la política pública para las mujeres, la formulación de un plan departamental para mujeres rurales en Antioquia

⁷² La encuesta sobre las percepciones de calidad frente a los servicios institucionales que reciben las mujeres víctimas de violencia muestra una mejora del 3% en su percepción frente a la calidad de los servicios institucionales recibidos en Meta y Cauca, en un periodo comprendido entre enero de 2017 y marzo de 2018.

Las personas consultadas y la revisión documental realizada reiteran que una de las mayores debilidades de la ruta de atención a nivel territorial se encuentra en **el acceso a la justicia**, un aspecto también reconocido por el Comité de la CEDAW. A nivel nacional, el combate al feminicidio, la impunidad y el acceso a la justicia son componentes con entidad propia en el fortalecimiento institucional dentro del Impacto 3. En colaboración con las instituciones, se han desarrollado instrumentos técnicos focalizados en áreas de mejora específicas en las instituciones: (i) la evaluación y revisión del del Protocolo de Riesgo Femicida con Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLYCF); (ii) la mejora en el proceso investigativo de feminicidio y violencia sexual con la FGN;⁷³ (iii) el desarrollo de las pautas y rutas para la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual con el Instituto Colombiano de Bienestar Social (ICBF); (iv) la inclusión del enfoque de género en la justicia penal para el enjuiciamiento de delitos de violencia con el Ministerio de Justicia; (v) El apoyo a la Procuraduría General de la Nación en la incorporación del enfoque de género en sus funciones y para el seguimiento al cumplimiento de la Ley 1761 /2015. Los datos de FGN muestran que, en términos generales, estos esfuerzos junto a otros paulatinamente muestran línea de avance: entre 2016 y 2018 hubo un aumento de 3,5 puntos en las tasas por imputación de delitos sexuales y de 4 puntos en el caso de la violencia intrafamiliar⁷⁴; los datos del primer trimestre de 2019, la FGN comunicaba que en el 85,4% de los casos de feminicidio (48) se había capturado y presentado ante el juez al presunto feminicida.⁷⁵

Sin embargo, los avances a nivel nacional para materializar el derecho a la justicia, no logran trasladarse en el mismo grado y en corto plazo al territorio, cuyas instituciones argumentan ser depositarios de competencias sin recursos adicionales para su cumplimiento. Las “duplas de género” de la Defensoría del Pueblo - ideadas para el acompañamiento socio-jurídico a mujeres y a organizaciones de mujeres para promover el acceso a la justicia de las mujeres víctimas, especialmente, de violencia sexual- aún con el amplio reconocimiento de su labor, se sienten como “un parche” ante el alcance de la demanda en los territorios. Los mecanismos de género consultados albergan fuertes convicciones sobre el potencial de disponer datos desagregados por sexo y tener la posibilidad de hacer seguimiento a los presupuestos para fortalecer áreas de trabajo iniciadas y cubrir otras pendientes, incluidas posibilitar avances en los aspectos de la ruta que encuentran más debilitados y que, en ocasiones pasan por inversión en infraestructura (acondicionamiento de instalaciones de atención, albergues, etc.)

Hallazgo 14. Se ha logrado acercar la igualdad de género y la superación de la VBG a actores no tradicionales y promovido exitosamente una mayor comprensión del rol que juega la deconstrucción de la masculinidad tradicional en la VBG.

Dentro del abordaje de la VBG, ONU Mujeres ha impulsado un fuerte componente de comunicación para la transformación social con diversas líneas de acción que en conjunto están **promoviendo un acercamiento y afinidad a propuestas de transformación cultural y de rechazo a la violencia contra las mujeres** en actores cuyas apuestas misionales no están tradicionalmente asociadas con cuestiones de género (actores no tradicionales). A lo largo de la NE/MC se ha trabajado con propuestas comunicacionales para la transformación social con jóvenes, políticos, universidades, medios de comunicación, empresas y publicistas. Los acompañamientos específicos, contextualizados con mensajes diferenciados por perfil de actor están

⁷³ONU Mujeres ha trabajado con la Fiscalía General de la Nación en el desarrollo de herramientas que son reconocidas por la institución como estratégicas y relevantes por las instituciones para la (i) investigación de delitos de violencia sexual; (ii) la incorporación del enfoque de género en las sentencias judiciales; (iii) el acceso a la justicia para las mujeres indígenas; y (iv) el acceso a la justicia y a la reparación en territorios; (v) la identificación de problemáticas en la judicialización del feminicidio o en la identificación de necesidades de acompañamiento psico-jurídico a mujeres víctimas de feminicidio; (iv) Diplomado Violencia contra las Mujeres y Feminicidio y apoyo al desarrollo de la ley 1719 y política criminal; (v) Protocolo de acompañamiento y seguimiento a casos identificados con riesgo extremo de feminicidio; (vi) protocolo violencia intrafamiliar

⁷⁴ Según datos del INMLYCF, de los 26.059 exámenes médicos legales por presunto delito de abusos sexuales realizados en 2018, el 87,4% eran menores de 18 años, siendo el grupo etario más afectado niñas de 5 a 14 años. El apoyo al ICBF contribuyó al diseño de pautas para el cuidado de niños y adolescentes víctimas de violencia sexual. A través de las directrices desarrolladas, el ICBF establece los principios, rutas, procedimientos y acciones desde el enfoque de los derechos humanos de las mujeres y de género y que todas las instituciones del país bajo su competencia deben operar

⁷⁵Según la FGN, otros datos relevantes que muestran una evolución de tasas de imputación y condenas de violencia sexual de la FGN, la tasa de imputación para delitos sexuales en 2018 fue de 23,2% mientras en 2016 fue de 19,4%, Sin embargo, la tasa de condenas sobre imputaciones el crecimiento ha sido menor, mientras en 2018 fue de 44,0%, en 2016 fue de 43,5%. Por otro lado, la tasa de imputación para violencia intrafamiliar en 2018 fue de 19%, frente al 14% en 2016. La tasa de imputación por violencia intrafamiliar también aumento de 24% en 2016 a un 27,9% en 2018. Según datos de la FGN, de 48 feminicidios conocidos en el primer trimestre de 2019, sobre 41 hay claridad y certeza de sus causas y responsables, quienes han sido capturados y presentados ante los jueces de control de garantías. Los datos desde organizaciones sociales, si bien muestran avances son de menor alcance en la mejora: para ese mismo periodo la Fundación Feminismos en Colombia en su primer informe trimestral de 2019 registro 71 casos.

siendo clave para un progresivo acercamiento de estos actores a las problemáticas de la desigualdad de género. Como ejemplo representativo de como la innovación se está aplicando en esta estrategia, destacar el trabajo realizado con el gremio de publicistas y los premios “De Igual a Igual” otorgados en el marco del Congreso Internacional Cartagena +,⁷⁶ convertido en una Marca de ONU Mujeres Colombia por promover desde la publicidad nuevas narrativas para desnaturalizar patrones que perpetúan VBG y la desigualdad de género.

En esta misma línea, la CO está fortaleciendo su trabajo en nuevas masculinidades y convirtiéndose al tiempo en un referente en esta materia para ONU Mujeres a nivel regional. El calado que esta línea de trabajo está teniendo en el país se constata en (i) la Mesa Nacional de Masculinas Corresponsables y No-Violentas conformada en el marco de los apoyos de ONU Mujeres a la estrategia de intervención para la prevención de la VBG, y (ii) en la propia sistematización de las experiencias colombianas en la deconstrucción de patrones de masculinidad negativa y promoviendo la búsqueda de nuevos paradigmas para los hombres, en clave de construcción de relaciones positivas, cuidadores, responsables y no violentas.⁷⁷ Las campañas nacionales de la CO en el país (*HeforShe*, *ÚNETE* y *De igual a Igual* o la exposición itinerante sobre el feminicidio) tienen igualmente un fuerte componente de llamada a masculinidades renovadas que se comprometan con la IGYEM, si bien llevan también aparejado el generar espacios para la reflexión y el reconocimiento de elementos sociales, económicos y culturales que contribuyen a la VcM.

Hallazgo 15. Aun en su corto recorrido, la propuesta del Programa Ciudades Seguras presenta elementos promisorios para abordar la VBG desde una propuesta holística que parece convocar y comprometer a las instituciones públicas con la prevención de la violencia contra las mujeres en el espacio urbano.

Al igual que ocurría en la lógica territorial para impulsar la atención integral de mujeres víctimas de VBG, el fuerte diálogo entre los impactos 1 y 3 está igualmente presente en cómo se está desarrollando el Programa Insignia “Ciudades Seguras.” Con la implementación de este Programa en cinco ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Popayán y Villavicencio), ONU Mujeres no sólo tiene como alcance potencial a buena parte de la población urbana del país, sino que en poco tiempo y con una inversión local modesta en algunos casos⁷⁸, el foco en la prevención de la violencia en los espacios públicos parece estar convocando a las instituciones públicas en generar mejoras sensibles en las condiciones de seguridad para que mujeres y las niñas puedan ejercer sus derechos ciudadanos en el espacio urbano. Si bien los resultados pueden ser incipientes, las consultas realizadas y la revisión documental muestra a 2019 elementos aspectos prometedores en términos de involucración de las instancias públicas y los actores sociales en la prevención de la violencia VBG en un sentido integral:

- Instituciones y agentes sociales/comunitarios se han comprometido a trabajar de manera colaborativa en acciones que involucra a las políticas y programas públicos para la prevención de la VcM, gracias a las relaciones de confianza entre actores que se han promovido en el marco del Programa.
- Los gobiernos municipales, como garante de los derechos, se comprometen a mejorar aspectos normativos y/o de políticas para poner fin a la violencia sexual y, con ello, también garantizar mejores condiciones de seguridad para que el conjunto de mujeres y niñas puedan ejercer su derecho a la ciudad
- Actores locales (p.ej. policía) muestran compromiso corporativo con poner fin a la violencia sexual contra las mujeres, y buscan activamente concienciar y capacitar a otros actores sobre esta problemática.
- Se identifican compromisos de inversiones públicas para mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y las niñas en el espacio público y urbano (transporte público, etc.) para disminuir los factores ambientales y físicos que generan riesgo y temor a las mujeres y niñas.
- El enfoque integral/multisectorial para la prevención de la violencia incluye el componente de cambio cultural con énfasis de trabajo en los hombres y niños.

⁷⁶ En el marco de Cumbre Latinoamericana "+ Cartagena," campañas y anuncios publicitarios no sexistas de región compiten por los premios “De igual a Igual” un galardón que va por su tercera edición. El aumento anual de empresas adscritas al premio es del X%, mostrando la pertinencia de esta forma innovadora de abordar a un sector crítico en la deconstrucción de estereotipos de género como es el sector de la publicidad. Véase <https://www.premiosdeigualaaigual.com/premios.php> (18/08/2019)

⁷⁷ Véase la publicación *Experiencias promisorias de masculinidades no violentas y corresponsables en el ámbito de los cuidados en Colombia y otros países de América Latina y el Caribe* <http://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2018/10/isbn-masculinidades> (14/07/2019)

⁷⁸ Los presupuestos destinados a la implementación del programa por las ciudades parte son: Villavicencio, 2018 – 2019 (US\$ 9.288.511); Popayán (US\$2.066.000); Medellín, 2016 – 2019 (US\$ 536.143); Bogotá D.C. (US\$88.200), y; Cali, 2018 – 2019 (US\$48.384).

- Se fortalece la capacidad de participación de las mujeres en la incidencia en políticas públicas para garantizar sus derechos, y a una vida libre de violencia en el espacio público y privado

La propuesta de este Programa pone de manifiesto la importancia que reviste complementar la atención y protección individual de la VcM con generar condiciones de seguridad y protección colectiva para las mujeres y niñas en el espacio que habitan promoviendo la reflexión y articulación entre las instituciones públicas sobre el rol que deben ejercer en la prevención de la violencia.

Buena práctica #3: La coordinación interinstitucional y la alianza con la comunidad para gestionar un espacio público libre de violencias contra las mujeres.

Medellín es la ciudad número 22 en el mundo y primera en Colombia incluida en el Programa Insignia de ONU Mujeres “Ciudades y Espacios Públicos Seguros para las Mujeres y las Niñas”. Desde su ingreso, ha venido desarrollando el Programa en el marco de un Proyecto denominado “Territorios Seguros para las mujeres y las niñas” implementado en la Comuna 3 (Manrique) de la ciudad y que le permitido aplicar una estrategia compuesta por cuatro momentos sucesivos (Ver, Comprender, Transformar y Gestionar) para lograr un espacio de mayor seguridad para las mujeres y las niñas de Manrique. En el momento “gestionar”, se conformaron en dos espacios de articulación institucional y sociedad civil, con el propósito de acompañar y realizar veeduría frente a las acciones para la erradicación de las violencias contra mujeres y niñas en el espacio público: (i) el Comité Técnico Asesor, la primera instancia de articulación interinstitucional de Medellín, para facilitar la planificación, toma decisiones de acciones y ejecución presupuestaria. (ii) a la destinación de recursos y el desarrollo de intervenciones según sea necesario; (ii) la segunda instancia es a nivel comunitario y convoca a las organizaciones e instituciones gubernamentales de Manrique para la planificación, articulación y ejecución de intervenciones, buscando general corresponsabilidad en la implementación del Proyecto y una base fuerte para su sostenibilidad. A este nivel, se han involucrado 25 instancias, 8 de ellas instituciones públicas⁷⁹.

3.2.2.4. Impacto 4: Mujeres, Paz, Seguridad y Acción Humanitaria

Hallazgo 16. Una estrategia de amplios apoyos está contribuyendo a generar mejores condiciones para garantizar los derechos de las mujeres en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. El acompañamiento en la incorporación del enfoque de género en instituciones con responsabilidades clave en su implementación y el apoyo a la conformación de un sólido marco de seguimiento a su cumplimiento, están contribuyendo a los avances paulatinos en el cumplimiento de las disposiciones de género del Acuerdo.

Lo que se ganó en el acuerdo de paz no se puede perder ahora durante la implementación - Staff, ONU Mujeres

El Acuerdo de Paz es un punto partida, pero no de llegada (...) Tenemos que ver qué se necesita, qué camino hay que recorrer para que lo alcanzado sea sostenible, cómo se consolida lo que tanto está costando conseguir
– Funcionaria, Institución pública nacional

El periodo evaluativo de la NE/MC es el tiempo de la implementación del Acuerdo de Paz y cuando ONU Mujeres, como integrante del Componente Internacional de Verificación según el acuerdo de paz asumió el compromiso de promover que el enfoque de género y los derechos de las mujeres estén en el centro de su implementación.⁸⁰ En un contexto donde las fuentes consultadas identifican una importante polarización en torno al Acuerdo y crecientes conflictividades en los territorios, el cumplimiento de este compromiso se torna tan vital como complejo. En este contexto y durante la implementación de la NE/MC, el Impacto 4 ha operado con una estrategia de amplios apoyos para contribuir a **generar mejores condiciones institucionales facilitadoras para la implementación de las disposiciones de género del Acuerdo de Paz en el marco que establece la agenda MPS.**⁸¹

⁷⁹ Sistematización de la experiencia accesible en https://www.medellin.gov.co/sicgem_files/adff8f26-2f7e-4308-af10-4b9351f35e6c.pdf

⁸⁰ El enfoque de género en el proceso de implementación del Acuerdo Final busca el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres identificando medidas afirmativas para promover esa igualdad, garantizando la participación activa de las mujeres y la población LGTBI y la representación equitativa de hombres y mujeres en los espacios de participación, junto al reconocimiento de la victimización de la mujer y la población LGTBI por causa del conflicto.

⁸¹ Son varias las organizaciones comprometidas con el seguimiento al enfoque de género del Acuerdo y no deja inadvertido los distintos cómputos de disposiciones de género en el Acuerdo: el I. Kroc identificó 130 disposiciones, Género en la Paz (Gpaz) identifica 122 disposiciones, ONU Mujeres 125 disposiciones (inicialmente 100), y CSIVI-FARC 146 disposiciones. Estas diferencias se explican principalmente por el criterio utilizado para seleccionar las disposiciones objeto de seguimiento que, en algunos casos, solo hacen seguimiento solo a aquellas que se pueden materializar y cuantificar.

Con diferente grado de intensidad y tipo de asistencia (apoyo financiero, técnico, desarrollo de herramientas, adecuaciones institucionales, etc.), ONU Mujeres colaboró con 23 instituciones del Estado en mejorar su disposición para cumplir con sus funciones en la implementación del Acuerdo de Paz y proteger los derechos de las mujeres en escenarios de implementación de la justicia transicional y construcción de paz apoyado en estándares internacionales sobre mujeres, paz y seguridad. Junto a su contribución al proceso de reglamentación de la aplicación del Acuerdo ya mencionado⁸² y el fortalecimiento de capacidades a nivel normativo para la implementación de los compromisos de la agenda MPS, destaca en esta área el acompañamiento sostenido en la incorporación del enfoque de género en justicia transicional en los tres componentes que integran el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*⁸³ (SIVJNR) acomodándose a los ritmos de cada uno y promoviendo una articulación más estrecha entre ellos: (i) en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), junto a diversos apoyos, es reconocida la cooperación de la CO en el proceso de en la conformación de la Comisión de Género⁸⁴ cuyo trabajo ha sido clave en el avance de la transversalización del enfoque de género en la instancia y en el fortalecimiento de capacidades para la inclusión de este enfoque en la investigación, atribución de responsabilidades y juzgamiento de los casos de violencia sexual; (ii) se ha establecido una alianza con la Comisión de la Verdad⁸⁵ con varios propósitos, siendo uno de ellos integrar los relatos y experiencias de las mujeres en el proceso de construcción de la verdad desarrollando una metodología propia para la sistematización, análisis de casos y producción de informes referidos al delito de violencia sexual; (iii) con la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas -inició su labor en 2018- los apoyos están siendo más focalizados a través de asistencia técnicas concretas para aplicar la mirada de género a la sensibilidad de la función que desarrolla la Unidad. El conjunto de las instituciones del SIVJNR reconocen el papel de ONU Mujeres en su fortalecimiento interno para “construir conceptualmente su trabajo desde una mirada de género”,⁸⁶ conectarles con la experiencia y los aprendizajes internacionales en sus áreas de competencia, así como en facilitar el diálogo y la articulación con los territorios si bien este proceso aún requiere ser fortalecido.

Otra línea de apoyo institucional sostenido gira en torno a garantizar los derechos de las mujeres, su participación y su protección en el marco del proceso de construcción de paz en alineación con las resoluciones RES 1820/2008 y A/RES/68/181.⁸⁷ La violencia sexual ejercida contra las mujeres durante el conflicto armado es un componente estratégico de la CO para promover el acceso a la justicia y lucha contra la impunidad tanto con la justicia ordinaria como transicional.⁸⁸ ONU Mujeres apoyó a 10 instituciones

⁸² Véase hallazgo 8 sobre la contribución de ONU MUJERES en la incorporación del enfoque de género en la agenda legislativo.

⁸³ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas y la Jurisdicción Especial para la Paz

⁸⁴ La Comisión ha realizado sustantivo esfuerzos por promover la cooperación con instituciones en torno a los derechos humanos de las mujeres, niñas y comunidad LGTBI y ha llevado a cabo una profusa labor en el desarrollo de documentos de análisis, investigación, de recomendación etc., para la inclusión del enfoque de género en la JEP. Véase <https://www.jep.gov.co/Documents/Transparencia/9.pdf> y video <https://www.youtube.com/watch?v=e8trwfXq2ww>

⁸⁵ La Comisión de la Verdad tiene un mandato contundente para la igualdad de género y una composición cercana a la paridad. Además, entre las y los Comisionados se incluyen personas líderes destacadas por su trayectoria en la construcción de la paz en el país, considerando a las organizaciones de mujeres y feministas. Entre las acciones prevista dentro de la alianza se encuentra la consolidación de equipos de género en las oficinas regionales de la Comisión y la mesa técnica de trabajo con las plataformas de mujeres. <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/enfoques/de-genero>

⁸⁶ Entrevista, integrante de SIVJNR

⁸⁷ S/RES/1820 (2008) sobre la violencia sexual ejercida contra civiles en el contexto armado y A/RES/68/181 sobre la protección de defensoras de derechos humanos

⁸⁸ En el acompañamiento y asistencia técnica en apoyo a la aplicación de la RES 1820/2008, se involucraron apoyos de diferente orden: (i) con la FGN, el desarrollo del protocolo para la investigación de la violencia sexual; (ii) con la Defensoría del Pueblo, fortalecimiento de la atención a mujeres víctimas de violencia en el territorio con al acompañamiento psico-jurídico a través de las Duplas de Género; (iii) con la Unidad de Víctimas, elaboración de la estrategia de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual; (iii) con el Ministerio de Justicia, el desarrollo de lineamientos para el acceso a la justicia de mujeres indígenas víctimas de violencia sexual; (iv) con la Comisión Nacional de Coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena -COCOIN- apoyo con la inclusión del tema de violencia sexual contra mujeres indígenas en su Plan de Acción 2018; (v) con el Ministerio de Justicia con la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, pautas para la inclusión del enfoque étnico en la estrategia de acceso a la justicia para mujeres indígenas y afrodescendientes víctimas de violencia sexual dentro del conflicto armado; (vi) con la Comisión de Género del Poder Judicial, apoyo en la elaboración de pautas para investigar casos de violencia sexual dentro del conflicto armado, proporcionar asistencia a las víctimas mientras se encuentra en un fallo judicial, y difusión de pautas para la incorporación del enfoque de género en las decisiones judiciales y la capacitación de funcionarios públicos del poder judicial en esta materia; (vii) con el Ministerio de Justicia, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República y la Defensoría del Pueblo el desarrollo de estrategias para combatir la impunidad, especialmente la violencia sexual, en el contexto del conflicto armado en ocho regiones—Chocó, Valle del Cauca, Arauca, Norte de Santander, Bolívar, Santander, Putumayo y Tumaco ; (viii) con Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), apoyo a los esfuerzos de reestructuración institucional interna para promover una mejor transversalización del enfoque de géneros. Como parte de la estrategias y proyectos dirigidos para la prevención, atención y reparación de mujeres víctimas de violencia

públicas⁸⁹ con funciones relevantes en la prevención, atención y reparación de mujeres víctimas de violencia sexual contribuyendo a que, actualmente, el país cuente con **un entramado institucional más denso para enjuiciar a las personas responsables de este delito, ofrecer mejores garantías de protección y acceso a la justicia a las mujeres y niñas víctimas de esta violencia, al tiempo que se contribuye con ello al avance hacia la verdad, la justicia y la reconciliación nacional tras el conflicto armado**. Más de 15.000 mujeres⁹⁰ fueron víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado, un delito que en sí mismo testimonia las condiciones de vulnerabilidad que afrontan las mujeres en marcos de conflictividad y posconflicto.

La otra línea con identidad propia se sitúa en la implicación de la CO en generar condiciones desde instrumentos de política pública para garantizar la seguridad de lideresas y defensoras de derechos, así como para el ejercicio de los derechos políticos y de participación de las mujeres en los procesos de construcción de paz. Con un acumulado de trabajo en esta área concertado con las organizaciones de mujeres, ONU Mujeres ha estado involucrada en la creación de la **Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de los DD.HH.** y en la reciente aprobación del **Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos** junto con su Plan de Acción⁹¹. Ambos instrumentos son acciones innovadoras a nivel mundial en el avance hacia la protección integral y garantista de los derechos de las mujeres defensoras de derechos humanos de acuerdo al estándar internacional vigente en la materia. Complementariamente, señalar dos desarrollos cuya huella debería dejarse sentir próximamente: el mecanismo de protección individual con la Comisión Intersectorial y la ruta de protección colectiva con el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.⁹² En consulta sobre esta temática, se reconocía la necesidad de acelerar la implementación del Programa, dotarle de presupuesto y la urgencia de implementar los acuerdos y herramientas desarrolladas a nivel nacional para la efectiva protección de las defensoras en los territorios.

La última línea de trabajo para contribuir a generar mejoras institucionales se desarrolló en torno a **la conformación de un marco sólido de rendición de cuentas sobre la implementación de los compromisos del AFP y el seguimiento de la situación de las mujeres y sus derechos en este contexto de su ejecución**. En diálogo con los Observatorios de Género, ONU Mujeres acompaña el trabajo de 5 instancias⁹³ que han fortalecido sus capacidades en el sentido indicado, dos de ellos articulando el nivel nacional con los territorios: (i) Sistemas de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo⁹⁴ con la inclusión del enfoque de género de los sistemas de monitoreo estratégico en escenarios de construcción de paz y donde, entre otras alertas, reporta sobre violencia sexual y amenazas a defensores/as de derechos humanos; (ii) Observatorio de DDHH⁹⁵ del Sistema Nacional de DD.HH. con indicadores de género en tres ámbitos de derechos (DESC, civiles y políticos, justicia y medio ambiente).

sexual como estrategia de lucha contra la impunidad, se apoyó al Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad de Restitución de Tierras, UARIV, la Comisión de la Verdad y el JEP. Actualmente se encuentra en implementación un proyecto para desarrollar un Modelo territorial de garantías de no repetición y de empoderamiento de mujeres y jóvenes víctimas de violencia sexual y desaparición forzada para su acceso efectivo al SIVJNR

⁸⁹ Consejería Presidencial de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Interior (Proceso de garantías y CERREM de Mujeres), Consejo Superior de la Judicatura, Secretaría Ejecutiva de la JEP, Comisión de la Verdad, Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas

⁹⁰ Según el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH, con corte al 20 de septiembre de 2017, se contabilizó 15.076 personas víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado, donde el 91% fueron mujeres y niñas y en el 53% de los casos la violencia sexual se ejerció siendo las víctimas menores de edad.

⁹¹ Para la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de los DD.HH. (Decreto 1314/2016) y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (Resolución 845 del 14/06/2018), véase https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/decreto_comision_intersectorial_programa_de_garantias_para_mujeres_pdf_1.pdf y <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf>

Así mismo con la FGN se está contribuyendo en la Inclusión del enfoque de género en la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que atentan contra defensores/as de derechos humanos (punto 3.4.4) – Decreto 898 de 2017; y con la Vicefiscal y la Unidad de Seguridad Ciudadana a cargo de la investigación de amenazas contra defensoras de DDHH

⁹² La incorporación del enfoque de género en la ruta de protección colectiva se ha realizado a través de herramientas que involucran cuatro aspectos centrales: 1) Documentación e informes de riesgos, 2) Recomendaciones de medidas de protección con perspectivas de género, 3) Guía metodológica para talleres psicosociales como preparación al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), y 4) Protocolo de entrevista en profundidad dirigida a las mujeres lideresas y/o defensoras en el marco de la ruta de protección colectiva

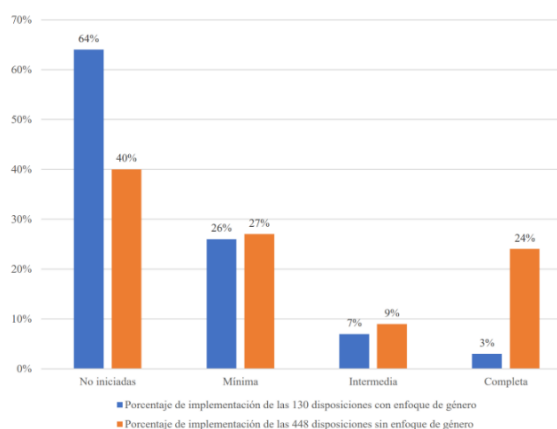
⁹³ Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo, el Observatorio de Derechos Humanos del Sistema Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Género de las Altas Cortes, la Mesa Técnica de Seguridad del Ministerio de Defensa y el CSIVI.

⁹⁴ Véase <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm> (30/07/2019)

⁹⁵ Véase <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx> (30/07/2019)

Dentro de este marco de rendición de cuentas, cabe añadir el apoyo de ONU Mujeres a dos procesos específicos de seguimiento al AFP: (i) desde el CVI y con su Mesa Técnica, el seguimiento de la aplicación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo y apoyando la labor del Instituto Kroc en este sentido⁹⁶; (ii) el apoyo sostenido al funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres⁹⁷ que ha tenido una contribución decisiva liderando el proceso de incidencia colectiva que llevó a la inclusión de 51 indicadores con enfoque de género en el seguimiento Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI).

Gráfico 1. Comparación porcentajes de implementación disposiciones con enfoque explícito de género vs. sin enfoque de género



Fuente: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018)

sin un enfoque explícito de género, existe una brecha de 24 puntos porcentuales entre disposiciones iniciadas y 21 puntos entre las completadas, en los dos casos desfavorable para aquellos que explicitan género. Si bien el 53% de las disposiciones con enfoque de género requerirán de una implementación a largo plazo, el informe indica que aun cuando el enfoque es explícito y el compromiso es de corto o mediano plazo, su implementación no se ha priorizado. El gráfico 1 muestra que el cuello de botella se presenta a la hora de iniciar o completar la implementación, un aspecto que ha sido interpretado como una posible falta de voluntad política acompañada por la insuficiente asignación presupuestaria destinada a la implementación de Acuerdo

Al tiempo que se reconocen los avances, las personas consultadas también identifican desafíos institucionales y de contexto que ralentizan los progresos en unos casos y amenazan lo logrado en otros. Los retos comunes identificados en las consultas son: (i) el desafío que supone trabajar en un contexto que siento adversos y que ejemplifican en el recorte y/o inseguridad presupuestal que siente las instituciones para la implementación del Acuerdo y, en concreto, las disposiciones de género, (ii) el fortalecimiento entre el nivel nacional y local para fortalecer el traslado a los territorios de los avances y compromisos que se acuerdan y desarrollan a nivel nacional; (iii) la brecha de capacidades internas de las instituciones, especialmente a nivel territorial, que debe corregirse para llevar los lineamientos institucionales hasta la vida de la población, (iv) la necesidad de proseguir con el trabajo interno en las instituciones para incorporar el enfoque de género en sus prácticas, y; (v) aproximar las instituciones a la población para acortar una brecha de desconfianza que dificulta generar sinergias en el territorio.

⁹⁶ El Instituto Kroc es el encargado de realizar los informes de seguimiento sobre la implementación del AFP. Estos informes incorporan el grado de avance en la implementación de las disposiciones de género y, paralelamente, se desarrolla un informe específico de género con una mirada de conjunto del acuerdo desde el enfoque de género

https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf

⁹⁷ La Instancia Especial de Género se creó a través del decreto 1995/2016 y está conformada por 8 representantes de organizaciones sociales, incluyendo la representación a mujeres rurales, de pueblos indígenas, comunidades negras y afrodescendientes y de la comunidad LGBTI. La Instancia tiene interlocución permanente con la CSIVI y la institucionalidad encargada de la implementación del Acuerdo con el fin de incidir efectivamente en la inclusión de este enfoque en la toma de decisiones respecto al Acuerdo de Paz. La Instancia no cuenta con presupuesto y se ha estado apoyando su funcionamiento a través de proyecto del MPTF.

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.

[sobre la participación] Nunca fue fácil, pues ahora tampoco (...) claro que te amenazan y temes por la familia, sabemos están matando a otras mujeres (...) a veces tienes miedo y te cuesta tu dinero viajar para hablar en las reuniones (...) pero si no vamos y no participamos igual, ¿quién va a saber qué nos pasa? ¿A quién le importará si estamos calladas?
- *Integrante, organización de mujeres*

En estos primeros años ya hemos comprendido que la paz no es un Estado, sino que debemos construirla todos los días - *Integrante, organización de mujeres*

Gracias al importante rol que jugaron las mujeres durante la negociación de la paz se consiguió la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo, medidas afirmativas para promover la igualdad de género, posicionar la participación efectiva de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de las mujeres por causa del conflicto armado. En el post-acuerdo y durante la implementación del NE/MC, ONU Mujeres ha continuado con su apoyo al fortalecimiento y la facilitación de la participación de las mujeres tanto desde instrumentos de política pública como son el apoyo directo a las propuestas de trabajo de las organizaciones con base en el territorio, principalmente a través de los fondos concursables. Con fines aclarativos, resulta de utilidad retomar los tres roles genéricos desempeñados por las mujeres en el marco de un conflicto armado (constructora de paz, víctima y agente del conflicto) para ordenar las contribuciones de ONU Mujeres a este respecto.

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:⁹⁸ (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 proceso⁹⁹; 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 proceso¹⁰⁰ tuvo un papel en que fueran mujeres el 38% de quienes participaron en las preasambleas.¹⁰¹

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

⁹⁸ 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,

⁹⁹ Véase hallazgo 8 sobre la transversalización del enfoque de género en la agenda legislativa.

¹⁰⁰ 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>

¹⁰¹ 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

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 proceso¹⁰², la 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.

Dentro del **reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto armado**, destacar los procesos de transversalización apoyados por ONU Mujeres en instituciones con competencias en la lucha contra la impunidad, la implementación de medidas de reparación transformadora y en la recuperación de la memoria histórica. Estos procesos han promovido y facilitado la participación y el liderazgo de las mujeres en procesos de justicia transicional (SIVJNRN)¹⁰³, participación sustantiva en la implementación de medidas de reparación transformadora¹⁰⁴ (UARIV o ART), y en la recuperación de la memoria histórica desde las voces de las mujeres, promoviendo la escucha de su en su vivencia del conflicto especialmente, en torno al reconocimiento de la violencia sexual que han vivido las mujeres y las niñas en distintos escenarios del conflicto armado (CNMH)¹⁰⁵.

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 un número de proyectos productivos aprobados incorporen el enfoque de género¹⁰⁶, 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 las ETCR.¹⁰⁷” 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.¹⁰⁸

De la mano de los fondos concursables gestionados por la CO (Noruega/WPHF-MPTF)¹⁰⁹ 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

¹⁰² 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>.

¹⁰³ Véase hallazgo 16 sobre transversalización en instituciones con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz.

¹⁰⁴ Véase hallazgo 11 sobre Modelo de Intervención Territorial en contextos de construcción de paz para el empoderamiento económico de las mujeres y “buena práctica #3” sobre Tablón de Gómez.

¹⁰⁵ Este línea queda fortalecida con el trabajo de apoyo a la Unidad de Restitución de Tierras y su Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes; el trabajo con la Unidad Nacional de Víctimas en Estrategia de reparación a mujeres víctimas de violencia sexual y el apoyo al trabajo del Centro de Memoria histórica apoyando el proceso de transversalización del enfoque de género, el apoyo en herramientas pedagógicas para la prevención de las VRG en el marco del conflicto armado y la investigaciones en casos de VRG en el marco del conflicto armado

¹⁰⁶ 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

¹⁰⁷ Entrevista, funcionaria institución pública

¹⁰⁸ Véase hallazgo 11 sobre Modelo de Intervención Territorial en contextos de construcción de paz

¹⁰⁹ 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.

de la participación sustantiva de las mujeres en las cuatro áreas de impacto.¹¹⁰ Un total de 40 organizaciones¹¹¹ fueron apoyados 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**

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-electoral¹¹² 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 18. Su respuesta a los flujos migratorios mixtos y el desempeño de un rol ejecutor de ayuda humanitaria está permitiendo a la CO encontrar progresivamente un lugar propio entre los actores humanitarios del país, al tiempo que aprehende su lenguaje desde el mandato de ONU Mujeres. Por su parte, al incorporar una mirada de género a la Acción humanitaria, la CO aporta al conjunto de los actores experiencias demostrativas para una respuesta humanitaria más efectiva y transformadora.

“ONU Mujeres ha posicionado temas y miradas que hace unos años no estaban en el diálogo humanitario en Colombia
- Staff, SNU

“Como nos ven en el territorio, a nivel nacional tenemos más capacidad de propuesta, de que nos escuchen”
- Staff, ONU Mujeres.

Si bien no se concibió como un supuesto específico en la TdC del Impacto 4, el crecimiento del componente de Acción Humanitaria (AH) ha sido notable en el periodo de ejecución de la NE/MC. El apoyo de USAID - principal donantes bilaterales de ONU Mujeres en Colombia-, la implementación de un segundo CERF o los 4 PCA que se ejecutarán dentro de este componente, evidencian su potencial para movilizar recursos y suponen un respaldo a la confianza que genera entre los agentes financiadores la aproximación de la CO al trabajo humanitario. Asimismo, este respaldo como agente ejecutor de AH reconoce el valor agregado de ONU Mujeres para la respuesta humanitaria y conlleva una ganancia institucional en términos de aprendizajes para la propia CO.

Aun cuando la CO se participa activamente del Equipo Humanitario País (EHP) desde antes de la NE/MC y en los Equipos Locales de Coordinación (ELC) desde 2016, fue su implicación desde el inicio en la respuesta humanitaria de los flujos mixtos de migración venezolana (FMM) lo que supuso una ventana de oportunidad para (i) conformar desde su inicio los Grupos Interagenciales de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) a nivel nacional y en Nariño, (ii) levantar información y evidencias de valor humanitario sobre las necesidades y especificidades de género en el proceso migratorio de las mujeres venezolanas sirviéndose de las capacidades conceptuales y técnicas que caracterizan su mandato y prácticas desde el área del desarrollo sostenible¹¹³; (iii) ser agente implementador del primero de los proyectos CERF de los que ha sido adjudicataria la CO¹¹⁴. La suma de estos elementos está permitiendo a ONU Mujeres encontrar progresivamente un lugar propio en la estructura humanitaria del país y reconocida por las personas entrevistadas.

¹¹⁰ Véase Anexo D con resultados destacables de los proyectos apoyados con fondos concursables.

¹¹¹ En total, los fondos concursables han apoyado 24 proyectos con el fondo de la Embajada de Noruega y 16 proyectos con WPHF-MPTF

¹¹² 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 SIVJRRN y que ha repercutido en la composición prácticamente paritaria del sistema.

¹¹³ En el marco del Subgrupo de Violencia que coordina ONU Mujeres junto a UNFPA se documentó la situación de las mujeres migrantes venezolanas visibilizando riesgos y especificidades de género en el proceso migratorio. Véase documento Informe elaborado en el marco del Subgrupo de Violencias de género del Clúster de protección, presentado al gobierno nacional en abril de 2018.

¹¹⁴ Proyecto CERF “Acceso a mecanismos de protección y salvamento contra la violencia de género, la trata de personas y la explotación sexual”

Por otro lado, asumir un rol ejecutor de AH trajo consigo una entrada más certera en los espacios de coordinación. Con la implementación del primero de los proyectos CERF la CO logró una mayor legitimidad como actor humanitario (“es parte de la cultura humanitaria ser implementador, estar en los territorios, si te ven solo en las reuniones de Bogotá no es lo mismo”) que le permitió fortalecer su capacidad de posicionar lecturas diferenciadas de los riesgos y especificidades de género en contextos humanitarios para así incidir en el diseño de las respuestas de otros actores. Adicionalmente, si bien la desagregación de datos por sexo es imprescindible en la lógica humanitaria, desde su mandato y labor en el ámbito del desarrollo, a una práctica de conteo de las personas beneficiarias ONU Mujeres sumó preguntas cualitativas sobre la experiencia de las mujeres al contexto de la respuesta humanitaria. En la lógica cortoplacista y de inmediatez de la AH, ONU Mujeres trae al debate que en la vida de las mujeres hay un antes y un después del evento humanitario (“La violencia sexual hacia las mujeres no es una realidad nueva para las mujeres en el marco de la crisis”) que las desigualdades de género existen antes de la crisis y que la crisis misma afecta de manera diferente a hombres y mujeres.

El CO contribuye a incorporar una mirada de género a la AH para apoyar a una respuesta humanitaria más inclusivas, efectivas y transformadoras del conjunto de los actores del EHP y GIFMM. El uso de fondos humanitarios de manera transformativa está inmerso en generar modelos de actuación (experiencias demostrativas) que sean de valor para otras agencias con mandato humanitario y de mayores recursos para que amplíen la mirada sobre lo que constituye una respuesta adecuada a las especificidades de las mujeres en una crisis y utilizando ese evento humanitario como oportunidad para empoderar a las mujeres y las niñas, afectar roles y reducir las brechas de género.¹¹⁵

Para ONU Mujeres, este componente supone igualmente un ámbito de aprendizaje institucional que aporta también valor a toda la región. La gestión de fondos humanitarios (CERF) ha situado a la CO en un espacio de aprendizajes de índole programático y operativo que está pendiente de ser sistematizado para estandarizar procesos sobre cómo ONU Mujeres LAC puede conversar con donantes en los tiempos y el lenguaje humanitario (formulación de proyectos, elaboración de presupuestos, respuesta a llamados, gestión de fondos o, M&E). Desde Operaciones se han generado propuestas aptas apoyadas en instrumentos corporativos para eficientizar los procesos para responder a la lógica humanitaria desde una estructura y tiempos operativos concebidos para intervenciones en el ámbito del desarrollo. Los aprendizajes del proceso y la estandarización de procedimientos para la respuesta ágil a fondos humanitarios posiblemente sean de valor no solo para la CO, sino para el conjunto de ONU Mujeres en la región.

Hallazgo 19. La apropiación del enfoque de género desde la estructura humanitaria está por fortalecerse, aun cuando aumenta la demanda de la asistencia de ONU Mujeres en esta área. La participación en los ELC está contribuyendo a mejorar la mirada de género en la respuesta humanitaria y a un mejor posicionamiento de ONU Mujeres en los mecanismos de EHP.

ONU Mujeres marca la diferencia, no hay duda (...) nos recuerdan constantemente si género está, cómo debería estar, qué esta quedado fuera. Ya claro que pensamos en ello - *Staff, Agencia del SNU (ELC)*
“Se ha pasado del qué hacen aquí a por qué no está aquí ONU Mujeres”); - *Staff, ONU Mujeres*

Hasta que ONU Mujeres comenzó la ejecución directa de proyectos humanitarios, el principal cometido del área se centró en su rol de facilitador de la coordinación y el fortalecimiento de capacidades para la incorporación del enfoque de género del EHP. Hubo avances significativos bajo su liderazgo como el impulso de una *Estrategia de Género de los Espacios Locales de Coordinación* validada por el EHP en 2017 para abordar la brecha de género en estos espacios y la *Estrategia de Género en Acción Humanitaria 2017-2018*. No obstante, la reciente evaluación de esta última estrategia deja constancia del proceso en el que está inmerso EHP y el reto de la coordinación de actores humanitarios para que implementen sus actuaciones incorporando el enfoque de género. En un ejercicio de participación desigual,¹¹⁶ donde se pedía una autoevaluación de las agencias sobre la percepción de su propio cumplimiento de la Estrategia, destacar el contraste entre las siguientes respuestas:

¹¹⁵ Junto a los proyectos CERF, las experiencias demostrativas están transcurriendo por la actuación de ONU Mujeres durante el derrumbe de Mocoa, la alianza establecida con Cruz Roja Nacional para integrar la perspectiva de género en su despliegue operativo, en el desarrollo de análisis de género sobre situaciones humanitarias o identificación de riesgos de GVB en los albergues establecidos con fines humanitarios

¹¹⁶ Según se informó, algunos de los indicadores en la valoración se cumplimentaron en base a un cuestionario auto evaluativo enviado a los miembros del EHP y donde respondieron 7 de 22 integrantes

- El 85% de los miembros del EHP que contestaron consideraron que integraban el enfoque de género en el 100% de sus productos de información. Sin embargo, este porcentaje no se traslada al número de productos de comunicación que integran la perspectiva de género: ONU Mujeres supone el 98% del total de los productos de comunicación reportados que integran este enfoque.
- Se reporta que 100% de los documentos estratégicos interagenciales integran acciones para la prevención y cierre de brechas de protección en la respuesta humanitaria (incluido VBG), sin embargo, solo el 42% de los proyectos reportados integran el enfoque de género. Esto sucede aun cuando el 100% de los miembros del EHP contestaron haber facilitado capacitaciones en temas de género
- El 100% de los documentos estratégicos interagenciales incorporan el enfoque de género de manera consistente, pero este compromiso todavía no se ha materializado en proyectos interagenciales que promueva de manera específica y conjunta la igualdad de género: de los siete proyectos humanitarios interagenciales solo uno clasifica con código 2b en el marcador de género IASC¹¹⁷ (ONU Mujeres- GYPI-PBF)¹¹⁸

En territorio, durante la implementación de la NE/MC, 10 de los 12 ELC recibieron apoyos parciales no sistemáticos (taller, acompañamiento MIRA, etc.) para fortalecer sus capacidades en género. En 2019 desde el Subgrupo VBG se reactiva la estrategia de fortalecimiento donde además se incorpora un sistema de “madrinazgo” como mecanismo de apoyo a los ELC. Si bien se confirmó el valor de las capacitaciones realizadas, las consultas en los ELC durante la evaluación fueron unánimes al situar, no en las capacitaciones, sino en la participación de ONU Mujeres en los ELC como el elemento de cambio en la mejora de la incorporación del enfoque de género en las acciones de integrantes de este espacio. Este reconocimiento no es menor en el marco de la lógica humanitaria, donde la planificación se construye desde el diagnóstico de evaluación de necesidades humanitarias y planificación parte del territorio y de la información que desde los ELC se proporcionan. La presencia territorial de ONU Mujeres y la participación en los ELC ha traído ventajas en dos sentidos

- A nivel territorial: (i) reconocimiento de los actores de un incremento en el nivel de apropiación de la IGYEM entre los actores del ELC; (ii) mejora en el posicionamiento de temáticas y miradas en el uso de herramientas diagnóstica y en los ejercicios de planificación con enfoque de género (iii) progreso en cómo incorporar la perspectiva de género en el trabajo con otras agencias del sistema.
- A nivel nacional: (i) desde la experiencia concreta en el territorio, el dato y los ejemplos en lo local, mejora de la capacidad de análisis de la respuesta humanitaria en su capacidad de atender las necesidades e intereses específicos de género; (ii) aumento de la capacidad de incidencia de la CO en los espacios de coordinación para incorporar el enfoque de género en la AH sobre la base al análisis y experiencias que trae desde el territorio. Con la experiencia que parte de lo territorial, ONU Mujeres gana en oportunidad de leer cuestiones que no necesariamente reconocen las otras agencias, (Ej. consultorios legales o unidades móviles de atención) y funge de insumo contrastado para ponerlo en los diálogos que se mantienen en lo nacional a distintos niveles.

Donde el grado de posicionamiento de ONU Mujeres para integrar un enfoque de protección y género está siendo más lento es con la institucionalidad nacional -Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)- quedando pendiente para el próximo periodo identificar las oportunidades para el fortalecimiento de las capacidades nacionales y territoriales para una respuesta humanitaria más sensible al género tanto en estrategias de estabilización y a las dinámicas migratorias de Venezuela a Colombia.

3.2.2.5. Triple Mandato

Hallazgo 20. ONU Mujeres está afinando su comprensión sobre cómo trabajar desde la integralidad de su triple mandato para agregar valor al fortalecimiento de capacidades nacionales. El mandato normativo se revaloriza como dimensión transformadora para la IGYEM que permite enmarcar actuaciones sinérgicas entre mandatos.

¹¹⁷ El Marcador de Género del IASC es una herramienta que de acuerdo a una escala de 2 a 0 permite evaluar si un proyecto humanitario está diseñado para asegurar que mujeres/niñas y hombres/niños se beneficien por igual, y para contribuir a la igualdad de género. El Código 2B- acción positiva: El objetivo principal del proyecto es avanzar la igualdad de género. El Código 2A- Transversalización de género Potencial para contribuir de manera significativa a la igualdad de género

¹¹⁸ Un total de 7 proyectos interagenciales son identificados con el código 2b en el marcador de género IASC

“¿Qué podemos hacer como ONU Mujeres y con las agencias de NN.UU. cuando trabajamos con los estándares? (...) No se trata de cómo brillar, de cómo traemos el mandato normativo o trabajamos en lo programático, el chiste está en integrarlo” *Staff, ONU Mujeres*

En este periodo, el CO ha identificado procesos estratégicos donde poner en valor su triple mandato de manera integrada. Por su envergadura en la coordinación de actores y la tipología de acompañamientos programáticos involucrados¹¹⁹, destaca el fortalecimiento de capacidades nacionales promovido con motivo de la presentación del *IX Informe de Colombia al Comité de la CEDAW* y el proceso de instalación política de la demanda de la paridad. La realización del Informe fue visionada como oportunidad para afianzar capacidades en el Estado para la IGYEM. En un proceso de casi un año liderado por Cancillería con el acompañamiento de la CPEM y la participación de la institucionalidad nacional con responsabilidades en los contenidos de la Convención, según las fuentes consultadas, se logró una mayor apropiación nacional del contenido de la CEDAW y de la importancia de su seguimiento, así como un mejor posicionamiento de los mecanismos de género en sus instituciones para la implementación de la Convención a nivel nacional y territorial.

La demanda de la paridad, alternancia y alteridad es un proceso aún abierto que está siendo construida también desde la integralidad del triple mandato y apoyándose en la plataforma de la comunidad de donantes convocadas alrededor de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI). Los derechos políticos de las mujeres, la RES 1325, la promoción de la paridad como principio democrático es la sombrilla normativa donde se ancla una agenda de trabajo coordinada para el posicionamiento político de la Ley de Paridad. La Misión Electoral vinculada a la implementación del Acuerdo, los esfuerzos colectivos para situar la demanda de la paridad en el máximo nivel de agenda, la instalación de herramientas que perduran y de utilidad en el Congreso son los últimos movimientos de un recorrido que ha ido dejando hitos sólidos en el proceso, alianzas con socios estratégicos en el avance de esta demanda para garantizar los derechos políticos de las mujeres.¹²⁰

Las experiencias anteriores vienen precedidas por el aprendizaje que supuso para la CO el acompañamiento técnico y político a los diálogos y el proceso de negociación de paz de La Habana alineándose con las disposiciones de la RES 1325, y donde las sinergias de su triple mandato coadyubo en un acuerdo de paz modelo por cómo fue gestionada la participación sustantiva de las mujeres en el proceso y por lograr incorporar el enfoque de género en su contenido de manera transversal.¹²¹

El conjunto de las experiencias¹²² está permitiendo a ONU Mujeres una mejor comprensión sobre cómo trabajar desde la potencialidad que ofrece el triple mandato, donde lo normativo¹²³ se revela como driver de transformación en la medida que ONU Mujeres es capaz de articular sus capacidades y ventajas comparativas en apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales para que éste alcance estándares internacionales con el trabajo articulado del SNU y la comunidad de donantes

¹¹⁹ Entre los apoyos programáticos brindados se encuentra: (i) la visita de la experta de la CEDAW para orientar metodológicamente el proceso de presentación del Informe tanto con las instituciones del Estado como con las organizaciones de la sociedad civil sobre la elaboración de los Informes Sombra; (ii) Intercambio de buenas prácticas con México y Paraguay (iii) 29 reuniones técnicas donde participaron cerca de 140 funcionarias/os; (iv) intercambio de información con los territorios sobre el contenido de la CEDAW, etc.

¹²⁰ Véase hallazgo 9 sobre posicionamiento político demanda de la paridad

¹²¹ Véase línea de tiempo en <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/05/women-build-peace-in-colombia>

¹²² Se identifican otros procesos con una aplicación sinérgica del triple mandato en el eje estratégico 4 vinculado a la lucha contra la impunidad ante la violencia sexual ejercida durante el conflicto armado, la protección de lideresas y defensoras de derechos humanos. En el componente humanitario se están realizando una revisión normativa extensa sobre las disposiciones de género en la acción humanitaria para igualmente aplicar/revisar la aplicación triple mandato. En la revalorización del mandato normativo, señalar el apoyo a la Cancillería en la participación en espacios intergubernamentales con relevancia para el avance en IGYEM como es el caso de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres donde se han trabajado en los últimos tres años temáticas que forman parte de la NE/MC: CSW61 (2017): El empoderamiento económico de las mujeres en el cambiante mundo del trabajo, CSW62 (2018): Mujeres y niñas rurales protagonistas de la paz y el desarrollo sostenible y CSW63 (2019): Sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Accesible en <https://www.unwomen.org/es/csw>.

¹²³ El mandato normativo se guía por las normas y estándares intergubernamentales principales, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus revisiones; el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo; las resoluciones pertinentes sobre la mujer, la paz y la seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas - resoluciones 1325 (2000), 1820 (2009), 1888 (2009), 1889 (2010), 1960 (2011), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015)- junto a otros instrumentos y resoluciones aplicables de las Naciones Unidas en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Hallazgo 21. La aplicación del mandato de coordinación en su sentido más estratégico tiene en el Sistema de Naciones Unidas un escenario desafiante debido a su desempeño general en el apoyo a la IGYEM. Las herramientas de rendición de cuentas y los programas conjuntos son oportunidades para comprometer a las agencias a trabajar juntas, potenciar la coherencia y colaboración mutua con el propósito de posicionar la igualdad de género y los derechos de las mujeres de manera sistémica en el SNU.

“Existe la constante tentación de convertir a ONU Mujeres en un centro de capacitación de las agencias en el país (...) tenemos que situar y ayudar a entender en qué consiste el mandato de coordinación de ONU Mujeres en el país (...) y que no puede consistir en hacer y entregar las minutas del MGCI” - *Staff, Agencia del SNU*

“Cada Programa Conjunto ha sido una nueva oportunidad de testarnos. En ellos se refleja nuestra progresión en la coordinación (...) nuestra capacidad para para que cada agencia haga lo que tiene que hacer para promover los derechos de las mujeres y las niñas de este país” - *Staff, ONU Mujeres*

ONU Mujeres aplica el mandato de coordinación con el propósito estratégico de posicionar y fortalecer los compromisos adquiridos con las mujeres y la igualdad de género coordinando esfuerzos colectivos para acelerar el progreso hacia la IGYEM. Con este sentido estratégico el mandato de coordinación¹²⁴ se aplica principalmente en dos esferas: dentro del SNU, incluyendo la arquitectura humanitaria, y con los socios de la cooperación internacional a través de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI). ONU Mujeres lidera los principales órganos de coordinación interinstitucional de género, con cooperantes y donantes¹²⁵ y funge como Secretaría Técnica del MGCI y sus subgrupos de trabajo. En cuanto a sus funciones, el mandato se aplica en relación con la rendición de cuentas, promoción de la acción conjunta y el fortalecimiento de capacidades, principalmente, en el SNU.

Atendiendo la opinión de las personas consultadas, el desempeño del mandato de coordinación en su propósito estratégico se vería afectado por el rezago que parece existir en la integración del enfoque de género en la programación e inversión del SNU en la IGYEM. La última medición de los indicadores de desempeño del UNCT¹²⁶ para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (UNCT SWAP Scorecard)¹²⁷ una herramienta que permite valora las capacidades del SNU al tiempo que habilita un ejercicio de rendición de cuentas sobre su desempeño en IGYEM, evidenciaba un camino aun por recorrer y el relativo poco avance con respecto a la medición de 2013: en 2016, los resultados mostraba que de los ocho ítems que se evalúan solo en dos se cumplía con los requisitos mínimos.¹²⁸

Si bien estos datos pueden haber mejorado sensiblemente en la actualidad, (i) las metas de la matriz de resultados de la NE/MC referidas a acciones de mejora o coordinación con el SNU son las que presentan un menor nivel de cumplimiento;¹²⁹ (ii) no se conoce que se haya puesto en marcha un plan específico de mejora de capacidades para fortalecerse en aquellas dimensiones donde los indicadores mostraban rezagos.

¹²⁴ Véase en hallazgo 24 la coordinación como estrategia transversal

¹²⁵ En Colombia la arquitectura de coordinación de género en Colombia está conformado por mecanismos en distintos ámbitos. Al interior del Sistema de Naciones Unidas en Colombia se encuentra el Grupo Interagencial de Género (GIG) con el Subgrupo de VBG. Por otra parte, el GIG apoya a los Espacios Locales de Coordinación (ELC) que cuentan con Puntos Focales de Género (PFG). Con los actores de cooperación, existe la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI) donde ONU Mujeres ejerce de forma permanente la Secretaría Técnica así como de sus Grupos de Trabajo: Liderazgo y Participación Política, en co-liderazgo con PNUD; Construcción de Paz y Justicia de Género; y el Grupo sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible (SNU – DANE). También dentro del SNU se encuentra el mecanismo de coordinación para la Protección contra la explotación y abuso sexual (PSEA) Además, se encuentra el Subgrupo Temático de Género del Grupo de Cooperantes (STG-GruC), conformado por los Representantes de 11 agencias de cooperación de donantes y que forma parte del Grupo de Cooperantes (GruC). ONU Mujeres también hace parte del Grupo Temático de Manejo de Información (GTMI), el cual funciona como un espacio inter-Clúster con operaciones desde noviembre de 2009. El último mecanismo creado es el Grupo Asesor de la Sociedad Civil (GASC)

¹²⁶ ONU-Mujeres impulsa el mejor desempeño del sistema de las Naciones Unidas en las áreas de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres con el Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la UNW/2017/6 11/33 Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-SWAP) y el cuadro de mando integral de género del Equipo de coordinación de las Naciones Unidas (ECNU) como base para la rendición de cuentas de todo el sistema

¹²⁷ El SNU cuenta con una herramienta denominada Scorecard UNCT-SWAP que ha sido aplicado en Colombia en dos ocasiones La última medición se realizó en 2016 en el marco del Grupo Interagencial de Género del SNU (GIG). El Scorecard UNCT-SWAP es una evaluación estandarizada de las prácticas y del desempeño de las Naciones Unidas en la integración de género a nivel país. Tiene por objeto garantizar la rendición de cuentas y el desempeño del UNCT a este respecto. . El Scorecard UNCT-SWAP se actualizó para alinearse con los ODS y se armonizó con el UN-SWAP para fortalecer la rendición de cuentas para la incorporación de la perspectiva de género y los resultados de desarrollo a nivel de país

¹²⁸ En materia de planificación la mejor calificación con respecto a la medición de 2013 se debía principalmente al aumento del número y nivel de indicadores sensibles a la igualdad de género en el MANUD 2016-2019 y el ligero descenso en materia de programación estaba ocasionado por la falta de programas conjuntos en IGYEM.

¹²⁹ Indicadores I4.3., I1.2.3. y I4.3.1.

Cuadro 4. Comparación por dimensión del resultados del UNCT SWAP Scorecard 2013 Y 2016

| Dimensión | Puntuación promedio GSC 2013 | Puntuación promedio GSC 2016 |
|--|--|--|
| A. Planificación | 3: Necesita mejorar (3.4) | 3: Necesita mejorar (3.6) |
| B. Programación | 4: Cumple con los requisitos mínimos (4.2) | 4: Cumple con los requisitos mínimos (4.0) |
| C. Asociaciones | 3: Necesita mejorar (3.3) | 3: Necesita mejorar (3.0) |
| D. Capacidades del UNCT | 2: Insuficiente (2.6) | 3: Necesita mejorar (3.3) |
| E. Toma de decisiones | 4: Cumple con los requisitos mínimos | 4: Cumple con los requisitos mínimos |
| F. Presupuestos | 3: Necesita mejorar | 3: Necesita mejorar |
| G. Seguimiento y evaluación | 3: Necesita mejorar | 3: Necesita mejorar |
| H. Control de calidad y rendición de cuentas | 3: Necesita mejorar | 3: Necesita mejorar |

Fuente: Indicadores de desempeño del UNCT para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (2016)

A nivel territorial, las personas consultadas identificaron una brecha de capacidades en los ELC¹³⁰ como el principal obstáculo a la coordinación en materia IGYEM, al menos para una coordinación más horizontal y de menor dependencia de ONU Mujeres en esta temática. Si bien se reconoció una mejora gracias a formaciones que se han recibido en estos últimos años, la relevancia de la conformación de los Subgrupos de Género y la incorporación en el enfoque de género en los planes de trabajo de ELC, se considera que las formaciones “fueron buenas pero puntuales,” que es “más sencillo planificar que ejecutar con enfoque de género” y que las oficiales territoriales son quienes realmente marcan la diferencia en la coordinación en IGYEM.

La brecha de capacidades tendría una influencia significativa en la aplicación del mandato de coordinación debido a (i) una mayor exigencia de recursos destinadas a tareas de coordinación (tiempo, personal y presupuesto) compensando el déficit o menor atención de otras agencias a la agenda de IGYEM; (ii) una mayor dificultad para dotar de coherencia y promover sinergias o interacciones entre lo que puede ser percibido como un sumatorio de actuaciones inconexas en IGYEM dentro del SNU; (iii) una menor capacidad para acompañar y asesorar a las agencias en cómo servirse de manera más efectiva y transformadora de sus mandatos y decisiones programáticas para impactar en la IGYEM (“los costos de coordinación han sido tanto imprevistos como altos¹³¹”) En palabras de una entrevistada “el rol de coordinación no es hacer minutas, convocar las reuniones, servir de secretaria técnica para desarrollar las ideas de los socios... su rol es poner a las organizaciones en línea, conectarlas (...) poner a las agencias hacer lo que deben hacer ellas [en materia IGYEM] identificar sinergias, apoyarles en cómo podrían hacer mejor su trabajo en género pero dejando claro que es su tarea”

Algunas organizaciones de mujeres consultadas identificaban claramente cómo el mandato de coordinación al interior del SNU era un valor agregado para (i) para el propio trabajo de las organizaciones tanto por el incremento de fondos para la IGYEM que puede promover en otras agencias del sistema; (ii) contribuir – en esfuerzos colectivos y coordinados de las agencias- a contrarrestar el debilitamiento de la agenda de derechos de las mujeres en el país y futuros desafíos que pueden devenir ante el fortalecimiento de corrientes conservadoras y fundamentalistas en el país. Otros actores consultados identificaban los espacios actuales de coordinación como plataformas de valor –especialmente el MGCI- para pensar la estrategia de incidencia y posicionamiento político conjunto en temáticas de la agenda IGYEM claves para el país o ante eventos que supongan regresividad de los derechos de las mujeres, así como para favorecer una mejor coordinación de acciones conjuntas entre sus integrantes en elementos programáticos que actualmente es un área de trabajo no aprovechada.

En términos de presupuesto como un indicador del compromiso del SNU con la IGYEM, la inversión no sólo está por debajo de lo esperado, sino que las propias lógicas de trabajo pueden generar un diálogo confuso en el ejercicio mismo de rendición de cuentas del SNU, como lo demuestra la distancia que existe entre la organización interna del actual MANUD y el enfoque integrado que ONU Mujeres impulsa desde su programación.

En cuanto a la promoción de la acción conjunta como una de las vertientes de la aplicación del mandato de coordinación, se ha privilegiado los programas conjuntos (PC) como instrumento clave de trabajo con las

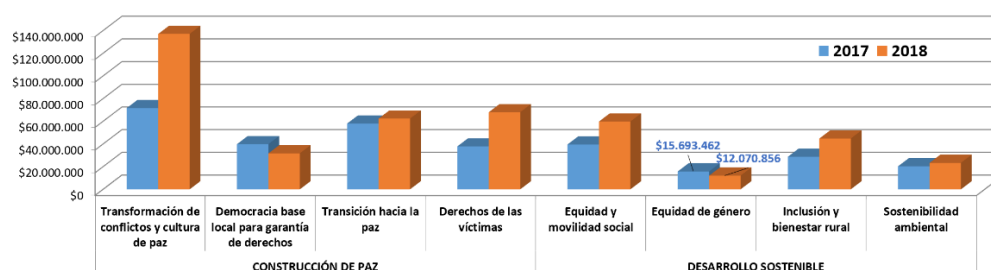
¹³⁰ El Equipo Local de Coordinación es un espacio de diálogo, intercambio de información y coordinación estratégica entre los actores humanitarios y de desarrollo y paz con presencia en algunos departamentos. En ellos se promueve la interlocución y coordinación con Instituciones gubernamentales de nivel local y departamental, se posibilita la articulación de la respuesta y atención integral en emergencias humanitarias presentadas en el territorio en el marco del conflicto armado y de desastres de origen natural, fortaleciendo la vinculación entre la asistencia humanitaria y las iniciativas de paz y desarrollo. Existe un liderazgo humanitario y otro de desarrollo y construcción de paz que desarrollan su labor de coordinación con apoyo del Gestor de información UMAIC para el abordaje de las diferentes temáticas

¹³¹ Entrevista. Staff, ONU Mujeres

restantes agencias. De nuevo, la lógica utilizada por el MANUD es un obstáculo para identificar los PC que contemplan la igualdad de género en su actuación. Los PC etiquetado como “equidad de género” (\$1.849.337) supone el 7,13% de desarrollo y el 1,6% del total del presupuesto destinado a iniciativas interagenciales. El total del presupuesto del MANUD destinado a iniciativas interagenciales en 2017-2018 supuso el 15,44% (115.862.919 USD) del cual el 77,61% (89.918.287 USD) financió propuestas en el ámbito de construcción de paz y no permite recoger cuántos de ellos impulsador de manera central resultados de género o aplicaron la transversalidad.

El MANUD se organiza bajo dos componentes, construcción de paz y desarrollo sostenible¹³², donde la Equidad de Género es un resultado acotado en el componente de desarrollo. Según los datos facilitados por el Coordinador Residente, en los años 2017 y 2018 el presupuesto etiquetado como “equidad de género” supuso el 3,70% (27.764.318 USD) del total del presupuesto del MANUD y el 11.38% del componente de desarrollo sostenible. Esta distribución por componentes supone un limitante (i) a la visibilización y el registro del trabajo de ONU Mujeres en construcción de paz y que supone más del 45% de su presupuesto programático; (ii) al sistema actual de etiquetado de la inversión para poder reflejar y rendir cuentas como SNU sobre cuál es el compromiso real de las agencias con el mandato de la transversalidad y los derechos de las mujeres

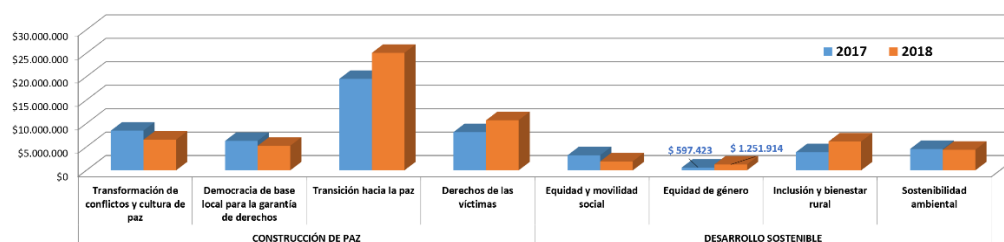
Gráfico 2. Total presupuesto MANUD por componente (2017-2018)



Fuente: Elaboración propia sobre la información facilitada por Coordinador Residente

Este pobre resultado no refleja avances cruciales acontecidos durante el periodo evaluación y que son cruciales para la rendición de cuentas. Gracias a los fondos multidonantes, que priorizan los PC en su apoyo al país, ONU Mujeres ha aumentado sustancialmente las actuaciones programáticas conjuntas con otras agencias del SNU. En el periodo de la NE/MC se han implementado o están en ejecución nueve programas conjuntos, cuatro de ellos como Secretaría Técnica y/o agencia líder tanto financiados por WPHF/MPTF (2) y el PBF (2). Ninguno de los programas liderados por ONU Mujeres finalizó en el periodo recogido para esta evaluación, pero los aprendizajes que arrojen serán de gran pertinencia para fortalecer el mandato de coordinación en la acción conjunta con otras agencias. Hasta la fecha, las fuentes consultadas acerca de los PC identifican que acción conjunta en IGyEM se benefician si (i) la formulación del PC y sus resultados están fuertemente conectados con una base analítica sólida que incorpora datos desagregados por sexo y el análisis de género; (ii) en el proceso de diseño se desarrolla una visión común entre las agencias socias sobre los resultados en IGyEM con la que las acciones pueden alinearse; (iii) se adopta una gobernanza realista para la coordinación desde el inicio teniendo en cuenta los diversos sistemas y formas de operar de las agencias; (iv) el liderazgo del PC promueve una comprensión y compromiso del conjunto de las agencias y socios con la entrega y la coherencia de resultados en IGyEM.

Gráfico 3. Total presupuesto iniciativas interagenciales por componente (2017-2018)



¹³² El presupuesto total del MANUD en los años 2017- 2018 fue 750.261.615 USD, donde el 67,47% (506.186.664) se destinó al componente de construcción de paz, y el 32,53% (244.074.951) a desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia sobre la información facilitada por Coordinador Residente

Un avance crucial en términos de rendición de cuenta y un logro del trabajo de incidencia de ONU Mujeres ante el MPTF ¹³³ es haber contribuido a aumentar **al 30% los recursos que dentro de la Segunda Fase del MPTF se destinen a acciones que promuevan la igualdad de género**. En la primera fase se estableció el porcentaje del 15%, pero los recursos invertidos llegaron a un 13%, con una gran contribución de los propios fondos que movilizó ONU Mujeres a través de WPHF (2.000.000 USD). Por las dificultades en avanzar la inversión en IGYEM resulta aún más estratégico este logro e igualmente representativo de la relevancia que están teniendo los fondos multidonantes para fortalecer IGYEM entre las agencias, el propio posicionamiento que ONU Mujeres está alcanzando dentro del SNU. Ambos factores, y, en el marco de la aplicación estratégica del mandato de coordinación, parece resultar estratégico a fortalecer la función de *gender-oversight* de ONU Mujeres en el próximo periodo

3.2.2.6. Áreas Estrategias y Apoyos Transversales

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 financiación¹³⁴ 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 formatos de rendición de cuentas particulares que requieren cada una de las fuentes de financiación descolando el reto en términos de eficiencia y coordinación interáreas.

PME ha respondido a estos desafíos con propuestas meditadas que podrán consolidarse en el próximo periodo: (i) matriz de resultado de la NE que, con su áreas de mejora, responde al intento de agregar las contribuciones y avances en una agenda institucional que es alimentada por el conjunto de las intervenciones independientemente de la fuente de financiación; (ii) puntos focales a la interna de PME con especialización por fuente de financiación para favorecer la coordinación interáreas y una única línea de responsabilidad en la rendición de cuentas a donante/programa, (iii) creación de una estructura denominada Secretaría Técnica del WPHF/MPTF para abordar el desafío que suponía para la gestión y seguimiento de los fondos concursables

¹³³ Véase <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4co00>

¹³⁴ Véase hallazgo 25 sobre la estructura de financiación de la CO

Si bien la **Secretaría Técnica**¹³⁵ cuenta con unas competencias acotadas, las propuestas que ha puesto en marcha para fortalecer el seguimiento de los proyectos financiados por WPHF/MPTF son respuestas a la complejidad que conlleva la función de M&E del CO por la estructura de financiación y el alcance de sus áreas programáticas, así como por el mandato de ONU Mujeres. Las propuestas implementadas por la Secretaría Técnica que fortalecen el M&E del conjunto del CO son:

- *Marcador de Género* para valorar la incorporación del enfoque de género en los proyectos que compiten en los fondos concursables según criterios pre-establecidos.¹³⁶
- *Categorías de cambio* vinculadas a participación, liderazgo, empoderamiento y provisiones sobre derechos humanos e IGYEM, con énfasis en la identificación de cambios y transformaciones, así como en aprendizajes derivados de las actuaciones para la mejora del desempeño programático y organizacional.
- *Fortalecimiento de capacidades en M&E*, entre otras, para las organizaciones socias e implementadoras de PCA, con una propuesta metodológica desarrollada para medir la contribución al avance del fortalecimiento institucional de las organizaciones denominada *Índice de Capacidad Organizacional (ICO)*¹³⁷.
- *Planificación de proceso de monitoreo* sistemático articulado directamente con las Oficinas Territoriales y complementado con el Área Programática en los elementos temáticos estratégicos
- *Estandarización* de lineamientos programáticos y operativos con un Manual (en construcción) sobre la estrategia de M&E a seguir para el conjunto de los fondos concursables.

Con el apoyo del Área de PME, el CO está impulsado el fortalecimiento de capacidades para la gestión por resultados en sus socios nacionales. Con las organizaciones socias implementadoras de PCA el alcance es más local y focalizado, pero con las instituciones públicas la propuesta es de amplio alcance y puede estar aún más robustecida con la aplicación integral del triple mandato de ONU Mujeres. Desde las áreas de impacto se han promovido procesos para fortalecer las capacidades nacionales en la gestión basada en resultados impulsará la producción y consolidación de datos desde las instituciones (VBG, participación política, implementación del AFP, etc.) para la sensibilización y la toma de decisiones en política pública en base a evidencias. Sin embargo, la propuesta más ambiciosa y sistémica, es el apoyo técnico a instituciones nacionales y locales para la implementación de los ODS, territorializando objetivos e indicadores de ODS con perspectiva de género. Gracias al Programas Globales (Flagship Initiative) “Hacer que cada Mujer y Niña cuenten” ya se cuenta con financiación para este fin y en a lo largo de la próxima NE/MC la CO fortalecerá su trabajo en apoyo a las instituciones a nivel nacional y local para producir datos más precisos y sensibles al género, contribuyendo a una cultura más sólida de toma de decisiones basada en evidencia. El triple mandato de ONU Mujeres en esta área, convocando al conjunto de SNU en un monitoreo efectivo de los ODS con enfoque de género fortaleciendo en este propósito en alianza con el DANE y DNP.¹³⁸ Si bien los avances en el ODS 5, que aborda la igualdad de género, es fundamental en el seguimiento de los ODS, no puede ser el único foco en el seguimiento y la rendición de cuentas sensibles al género. Ya el país está comprometido con la implementación y el seguimiento de la agenda de los ODS a nivel nacional y local, y participa en espacios intergubernamentales como es el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG).

Hallazgo 23. El Área de Comunicación plantea un cambio organizacional en el modo de conceptualizar y hacer uso de la comunicación demostrando resultados en muy poco tiempo. El reto se encuentra en acompasar la atención al posicionamiento comunicacional de ONU Mujeres como referente en temáticas de género y el necesario acompañamiento estratégico a las áreas programáticas.

“[en el territorio] los PCA que implementan las organizaciones con nosotras son ONU Mujeres (...) así es como tenemos presencia con las organizaciones, como las instituciones nos ven con las organizaciones, ganamos espacios para el diálogo”.
- Staff, ONU Mujeres

¹³⁵ Véase hallazgo 26 sobre los elementos de eficiencia en la gestión de PCA asociados a la Secretaría Técnica.

¹³⁶ Los criterios utilizados son los siguientes criterios: a) La teoría del cambio promueve la igualdad de género en la población a abordar; (b) El análisis de situación incluye información diferencial de las afectaciones a mujeres y hombres; (c) El marco lógico de intervención promueve de manera positiva la igualdad de género en sus resultados e impacto esperado; (d) Los indicadores y monitoreo miden el impacto diferencial en mujeres y hombres; (e) El presupuesto planteado tiene componentes específicos para promover la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, también desde la Secretaría Técnica se impulsó, pero con menor éxito, la aprobación del uso del marcador de género en los proyectos MPTF tanto en el diseño como en su implementación, como un trazador para monitorear el efectivo cumplimiento de o comprometido en la fase de formulación.

¹³⁷ Véase hallazgo 26 sobre Índice de Capacidad Organizacional (ICO).

¹³⁸ Véase <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/estadisticas-de-genero>

En algo más de un año, el Área de Comunicación, Gestión del Conocimiento e Innovación (CGCI) ha impulsado en la CO un proceso de maduración en términos comunicacionales que evolucionó de la difusión y divulgación de información en 2017, a la comunicación estratégica en 2018 y en 2019 propuso pasar de la “era de la información a la era de la reputación.” Este evolución se apoya en los lineamientos marcados por las estrategias corporativas en CGCI de ONU Mujeres a nivel mundial y la confianza en los buenos resultados que el Área está mostrando de manera temprana, visibilizando su capacidad como área de trabajo transversal en acompañamiento y apoyo tanto al portafolio programático como el posicionamiento de la “marca” ONU Mujeres como autoridad nacional en temas de Igualdad de Género y Derechos de las Mujeres (reputación).

En apoyo a este posicionamiento, en el último año se han establecido claros lineamientos corporativos nacionales en términos comunicativos/branding, estandarización de procedimientos y pautas en la comunicación,¹³⁹ coherencia comunicacional con el desarrollo de mensajes clave con relación a las prioridades temáticas de la NE, etc. Los lineamientos y la planificación editorial también se han incorporado a la gestión del conocimiento para promover una apropiación social del conocimiento en materia de igualdad producido por ONU Mujeres y vincularlo con una reputación de fuente de información fidedigna y de consulta en audiencias clave.

La labor del posicionamiento social y en medios de ONU Mujeres¹⁴⁰ como referente nacional en IGYEM Y donde juega un rol importante la socialización del conocimiento generado por la CO, las cuidadas estrategias de comunicación corporativa que incluyen campañas innovadoras para llegar a actores no tradicionales en IGYEM (hombres, jóvenes, publicistas, sector privado, etc.) y la integrando de las redes sociales en su trabajo de comunicaciones¹⁴¹, están dando una visibilidad sin precedente a la CO asociada a la reputación que le interesa posicionar como ONU Mujeres. Estos avances son altamente relevantes en la medida que coadyuban en el fortalecimiento de la capacidad de incidencia del conjunto de ONU Mujeres y el posicionamiento social y político de la agenda de derechos de las mujeres e igualdad de género en el país.

Si bien el Área de CGCI prácticamente está iniciando su andadura con este rol estratégico, en este fuerte ritmo de cambios se identifica un cierto desacompañamiento con la lógica de implementación programática en un doble sentido: (i) las áreas programáticas están en el camino de procesar una nueva propuesta de entender la comunicación y la gestión del conocimiento que no se centra únicamente en la parte de difusión o divulgación; (ii) el énfasis en la comunicación corporativa del CGCI deja en un plano de menor atención la orientación estratégica que requiere el área de Programas y los territorios, una orientación que trasciende a elementos de branding o de coherencia comunicacional en campañas y mensajes corporativos. A nivel nacional se identifica la necesidad de un acompañamiento estratégico en materia comunicacional en líneas programáticas como el posicionamiento social de la paridad, al área comunicacional que deriva de la adhesión a los principios WEPs, migración, ciudades seguras, etc. En el territorio esta orientación estratégica es igualmente requerida y es donde la comunicación corporativa estratégica plantea mayores desafíos para sea al tiempo pertinente para las necesidades y los retos de cada departamento. Considerando que ONU Mujeres desarrolla el X% de su portafolio programático en los territorios, que en este nivel es donde se encuentra, por un lado, la mayor parte de los municipios de las zonas silenciadas¹⁴² y donde las alianzas con los medios de comunicación son menores y, por otro, son mayores los riesgos de regresividad en los derechos para las mujeres, la xenofobia o el cuestionamiento del valor del AFP para la paz, etc. pensar el componente comunicación desde los territorios podría ser un nuevo estadio en la propuesta de trabajo de esta dinámica y productiva área de la CO.

¹³⁹ Estrategia país en redes sociales, Política de usos de redes sociales, Diseño y acompañamiento a la implementación de los protocolos editoriales en todos los productos de conocimiento desarrollados por ONU Mujeres Colombia (con apoyo Profesional Cuidado editorial). Políticas de redes sociales para uso personal y Políticas de redes sociales. plan anual de comunicaciones, ruta para publicar en redes sociales. Estrategias de comunicación con donantes, incluyendo mapeo de intereses de principales donantes

¹⁴⁰ Más de 200 notas publicadas en medios impresos, digitales, de alcance nacional e internacional 45 notas publicadas en medios locales. 80 notas en la página web de ONU Mujeres, 2 especiales trabajados con la sede. Además, entre los seguidores se encuentran (i) Departamento Nacional de Planeación Cuenta con 188 mil seguidores; (ii) Senado de la República Cuenta con 328 mil seguidores (iii) Medios con Noticias RCN Cuenta con 7,5M de seguidores

¹⁴¹ En la estrategia de redes sociales se han computado claros resultados en términos de visibilidad. A marzo de 2019 se contaba con 22.622 seguidores en Facebook, con 10.779 nuevos seguidores (Incremento de un 50% sobre 2018) y 19.737 seguidores en Twitter con 5.631 nuevos seguidores (incremento del 30%) ONU Mujeres comenzó a explorar el uso de las redes sociales por primera vez a través de la iniciativa ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres en 2017.

¹⁴² La Estrategia de Comunicación Corporativa de ONU Mujeres Colombia registra que en Colombia 388 municipios de los 662 municipios del país mapeados por la FLIP son catalogados como zonas silenciadas Este supone que cerca de un 29% de la población que vive en zonas no cuentan con medios de comunicación que se encarguen de producir noticias locales.

Buena práctica #4: El triple mandato y la comunicación institucional.

Vinculado al proceso de estandarización para el Área de Comunicación ha desarrollado un “KIT para Prensa” con un modelo estandarizado del contenido de los mensajes que vincula el trabajo programático de ONU Mujeres en un tema/área concreta (p. ej. un seminario, una historia de vida) con el sentido de esa información para la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el país, su relación con los estándares internacionales de derechos humanos y normativa nacional, socios en la coordinación, así como datos oficiales referidos al fenómeno/acontecimiento reportando. Junto a los Kit de Prensa, se trata de seguir una lógica similar en las notas en la web.

Hallazgo 24. La coordinación como estrategia transversal de la CO opera desde una fuerte participación en espacios de articulación/coordinación” que está ofreciendo importantes réditos programáticos, podría ser optimizado visibilizando los costes ocultos en términos de eficiencia y sostenibilidad.

Los recursos que aporta ONU Mujeres son importantes. Sin duda es importante la articulación de actores de facilitan (...) pero su valor es relativo si sus técnicas no acompañan los procesos.” Funcionaria pública

No hay incentivos a la coordinación, pero si cierta responsabilidad porque está en nuestro mandato (...). Si hemos mejorado bastante, nos estamos capacitando, pero si no están ellas como que nos olvidamos un poco que hay que mirar también que está pasando con las mujeres.”- Integrante ELC

La coordinación es una estrategia transversal en la implementación de la NE, además de un mandato para ONU Mujeres. Con diferente periodicidad de reuniones y participación distribuida entre su personal, los datos facilitados indican que la CO participa en 34 mecanismos/espacios de coordinación formalizado además de los casi 20 grupos internos funcionales, de coordinación y de seguimiento con donantes¹⁴³. A nivel territorial, a la participación activa en los ELC y GIFMM se suma la presencia en una media de tres mecanismos periódicos de coordinación, además de espacios “que no son ni proyectos ni mecanismos de coordinación, pero con utilidad para articularnos con otros actores¹⁴⁴” Si bien actualmente la CO prioriza su participación en ocho de ellos, la estructura de coordinaciones resulta elevada aún para el amplio portafolio de ONU Mujeres en el país.

A la vista de estos datos, la CO opera esta estrategia de coordinación apoyada en la **presencia en espacios y cercanía** a los actores que es entendida por su cuerpo técnico como tan necesaria como exigente en tiempo de preparación y participación. La necesidad de estar en estos espacios se debería a una “apropiación aún limitada de la temática por parte de los actores¹⁴⁵” y considera que deben estar, promover e incluso sostener espacios de coordinación –formales o informales- para dar continuidad a los procesos, instalar temáticas en el diálogo entre actores y sus agendas de trabajo, y promover una mayor responsabilización en las instituciones para dar respuestas a desafíos en torno a la IGYEM (“tenemos que estar si queremos que los temas estén”). Los socios consultados dentro y fuera del SNU reconocen igualmente esta necesidad y el rol fundamental que juega ONU Mujeres en la coordinación y articulación de actores, principalmente, por el valor que aporta su experticia técnica y legitimidad en IGYEM. Justamente este valor agregado eleva la demanda de participación en espacios de trabajo y coordinación.

Esta presencia y cercanía que adopta ONU Mujeres como facilitador de la coordinación está dejando contribuciones identificadas por los actores¹⁴⁶: (i) mejora en la comprensión y apropiación de la IGYEM en integrantes de los espacios de coordinación; (ii) mayor conocimiento y alineación de las propuesta con estándares internacionales mejorando con ello la eficacia de las intervenciones; (iii) refuerzo del conocimiento entre actores y, en algunos casos, promoción de sinergias entre actuaciones y actores, reduciendo elementos de ineficiencias como duplicaciones y la superposición de acciones entre actores;. Como contrapunto, algunas de las fuentes consultadas informaban que el rol protagónico de la CO en la operativización de la coordinación como estratégica transversal corría el riesgo de conllevar (i) una cierta delegación en ONU Mujeres de responsabilidades de otros actores en IGYEM; (ii) suplir un déficit de

¹⁴³ Véase Anexo G con mecanismos y espacios de coordinación

¹⁴⁴ Entrevista, Staff ONU Mujeres

¹⁴⁵ Entrevista, Staff ONU Mujeres

¹⁴⁶ En el territorio, los ELC reportaron los siguientes elementos de mejora vinculados a la participación de ONU Mujeres: (i) fortalecimiento de las capacidades locales a través de los ELCs que incluye el manejo de herramientas diagnósticas y análisis de información con enfoque de género, (ii) incorporación y/o posicionamiento de temáticas de género relevantes como parte del diálogo como parte las reuniones periódicas (iii) aterrizar líneas programáticas de género a nivel territorial, (por ej. Secretaría de la Mujer, Medicina Legal, ICBF, Defensoría del Pueblo) que posibilita contar con información sobre decisiones, medidas e instrumentos de política pública estatales del nivel central; (iv) reforzamiento de vínculos con gobierno y sociedad civil (ej. organizaciones de mujeres) para abordar igualdad de género vinculado la respuesta humanitaria, construcción de paz y desarrollo.

capacidades de género en los socios que requiere ser abordado; (iii) una menor inversión de la CO en pensarse estratégicamente cómo operar en esta estrategia transversal para ser más eficaces y vincularla a maniobras de una mayor responsabilización de los actores en materia IGYEM.

3.3. Eficiencia

Hallazgo 25. ONU Mujeres ha desarrollado una exitosa estrategia de movilización de fondos que apoyaría su transición hacia un modelo de financiación más estratégico en términos de volumen y calidad de recursos.

Poniendo en valor su misión, reputación e histórico de trabajo en el país, ONU Mujeres ha desarrollado una exitosa estrategia de movilización de recursos con un importante incremento sobre las previsiones presupuestarias recogidas en el Marco de Cooperación para este periodo¹⁴⁷ Siendo Colombia un país de renta media-alta y miembro de la OCDE desde 2018, resulta aún más significativa su capacidad de movilización de fondos en apoyo a la agenda de igualdad de género en el país.

Este hecho se ha visto facilitado por el interés que genera entre fondos y donantes bilaterales la actual coyuntura del país y que ha permitido a la CO transitar paulatinamente hacia una financiación más estratégica y diversificada por medio de alianzas sostenidas con donantes bilaterales, programas plurianuales con sólidas financiaciones, acceso a nuevos recursos globales y posicionándose en la movilización de recursos nacionales. Se recoge a continuación el escenario de diversificación de fuentes a partir de los montos recibidos durante el periodo que abarca esta evaluación:

- En una coyuntura donde los donantes optan por canalizar la AOD al país a través de fondos multidonantes, la CO cuenta con una exitosa movilización de **fondos bilaterales** con socios que renuevan anualmente la confianza en ONU Mujeres. En el periodo evaluado, la ayuda bilateral recibida asciende a 6.763.290 USD¹⁴⁸, destacando entre los donantes la cooperación sueca – contribuyendo con financiación estratégica al conjunto de la NE/MC- USAID y la Embajada Noruega, este último país aliado de ONU Mujeres a nivel global y precursor de los fondos concursable en ONU Mujeres Colombia. La UE, España y Canadá se encuentran entre los restantes donantes bilaterales.
- Los **fondos multidonantes** han supuesto \$5.348.436 USD, el 33% del total del presupuesto recibido por ONU Mujeres en este periodo. Se han aprobado cuatro proyectos, tres de ellos interagenciales a través del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (UN MPTF) y a través del Fondo de Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria (WPHF)¹⁴⁹ se financian 16 proyectos en apoyo a organizaciones de la sociedad civil para su participación y liderazgo en procesos de construcción de paz. ONU Mujeres ha establecido una alianza con *UN Peacebuilding Fund*, financiando 3 proyectos interagenciales que están comenzando su implementación en 2019.
- Por primera vez en la región, ONU Mujeres ha Estado en capacidad de implementar **fondos humanitarios** del CERF que ascienden a 883.998 USD con dos proyectos aprobados en años consecutivos 2018 y 2019. En 2018 la CO empezó la implementación de un programa plurianual financiado por USAID con 2.000.000 USD para fortalecer la respuesta sensible con enfoque de género a los flujos mixtos que llegan de Venezuela. Los fondos humanitarios han supuesto el 18% del total recibido y movilizado en este periodo.

¹⁴⁷ Los datos facilitados por el Área de Operaciones con fecha de cierre a 07/06/2019. Datos para los años 2017, 2018 y 2019, contrastados con previsión presupuestaria recogida en el Marco de Cooperación para los mismos años, han llevado a la evaluadora a estimar que un incremento de 77% sobre las previsiones presupuestarias recogidas en el Marco de Cooperación para este periodo (15.603.511 USD). Sin embargo, no se descarta que pueda existir doble conteo en alguna de las partidas ya que el presupuesto anual de ONU Mujeres se compone del allocation anual de fondos propios, recursos de cooperación recibidos en el año, recursos movilizado con anterioridad, además de los recursos de desfase.

¹⁴⁸ Se incluyen sólo los desembolsos recibidos en este periodo (no incluye fondos del convenio USAID GBV movilizados anteriormente ni desembolsos pendientes por recibir del convenio de Suecia 2018-2021).

¹⁴⁹ ONU Mujeres fue seleccionada a nivel global como secretaria técnica y agente administrativo de la convocatoria de Sociedad Civil del WPHF (movilizados US\$ 2,000,000). En Colombia los fondos del WPHF se canalizan a través del MPTF para proyectos destinados a organizaciones de la sociedad civil en la implementación local de proyectos que apuntan a la concreción de la Resolución 1325.

- Con una financiación que asciende a 654.076 USD, en Colombia se implementan dos Programas Globales (**Flagship Initiatives**) en el país: “Ciudades seguras” ya comentado, y “Hacer que cada Mujer y Niña cuenten” con recursos destinados al fortalecimiento de estadísticas nacionales con enfoque de género¹⁵⁰.
- ONU Mujeres ha movilizado por primera vez **recursos nacionales** por valor de 208.195 USD en el marco de una alianza con la Gobernación de Nariño. Esta vía de financiación es pionera en la región y demuestra la credibilidad de la CO en los territorios y la confianza en su gestión.

La diversificación de fuentes de financiación, contar con recursos plurianuales, alianzas con fondos multidonantes y la presencia de capítulos nacionales de programas corporativos globales, refuerza tanto (i) la independencia de ONU Mujeres para llevar adelante su agenda institucional con mayor coherencia y garantías de sostenibilidad, (ii) como el posicionamiento de ONU Mujeres en el SNU en Colombia para implementar su triple mandato ejerciendo un rol estratégico para posicionar la IGYEM en las propuestas de trabajo de las restantes agencias del SNU según sus respectivos mandatos.

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.

A finales de 2018, el cumplimiento medio de las metas de gestión alcanza el 81% a un año de finalizar el periodo de implementación de la NE/MC,¹⁵¹ y su tasa de ejecución media anual supera el 90%; ambos porcentajes mostrarían como el engranaje entre las áreas programática y de servicios está encontrando un punto de equilibrio para cubrir las necesidades y demandas crecientes de la CO. Aun siendo positivo el grado de cumplimiento, este promedio no refleja el incremento real de la eficiencia en la gestión con respecto al escenario de 3 años atrás: en un escenario de crecimiento presupuestario y prácticamente triplicado el número de proyectos en implementación, la tasa global de ejecución presupuestal supera en 9 puntos porcentuales la tasa que presentaba su línea de base en 2015.

La eficiencia en la ejecución presupuestaria de la NE/MC se relaciona principalmente con tres factores: (i) el acceso de ONU Mujeres al *Host Country Agreement* con el gobierno colombiano (2018) que permitió una gestión autónoma del Centro de Servicios del PNUD;¹⁵² (ii) la revisión propositiva de sus prácticas operacionales para identificar cuellos de botellas y aprendizajes derivados,¹⁵³ y (iii) la innovación aplicada a la gestión para resolver los retos identificados y contribuir a la agilización de los procesos. Un resultado destacado de ese proceso es la instalación en la CO del Centro de Servicios y la Secretaría Técnica, dos instrumentos concretos producto de la innovación aplicada a la eficiencia en la gestión. Mientras el **Centro de Servicio** opera para el conjunto de la CO, ha conseguido reducir en un 40% el tiempo de los procesos de gestión al concentrar y automatizar un número significativo de procesos administrativos; la **Secretaría Técnica** es responsable de la gestión de los PCA¹⁵⁴ a través de los cuales operan los fondos concursables, logrando a su vez una reducción a la mitad de los tiempos involucrados en la gestión y puesta en ejecución de los PCAs. En el caso de este último instrumento de cooperación, evaluaciones previas¹⁵⁵ ya habían

¹⁵⁰ Esta financiación no recoge los recursos totales movilizados en el marco de los Programas Globales. Para el Programa de Ciudades Seguras se está a la espera de concretar nuevos recursos movilizados, mientras “Hacer que cada Mujer y Niña cuenten” ha recibido 500.000 USD y se ha movilizado un millón de dólares adicional.

¹⁵¹ Véase Anexo 3 con la semaforización de avances en la matriz resultados de gestión (OEEF, por sus siglas en inglés.).

¹⁵² Si bien la cooperación entre el Centro de Servicios del PNUD y ONU Mujeres se considera satisfactoria, la configuración de trabajo entre ambas resultaba en una duplicación de procesos en las dos agencias que demoraba en excesos toda contratación, proceso de adquisición, etc. con un claro impacto en la capacidad de ONU Mujeres para prestar sus servicios en tiempo y forma, especialmente en las contrataciones. Gracias al cambio de estatus, en 2018, ONU Mujeres, aun cuando contó con 2.084 procesos administrativos abiertos, que incluían micro compras, contratos, micro compras, licitaciones, etc. aumento el número de prestaciones de servicio según los tiempos acordados.

¹⁵³ A modo de ejemplo, durante el periodo de implementación de la NE/MC el Área de Operación realizó una revisión de la ruta asociada al mecanismo de implementación vía PCA, de las pautas para el establecimiento de LTA para facilitar un mayor número de servicios por esta vía y una revisión del Acuerdo de Servicio con el PNUD para mejorar la eficiencia de procesos y en la prestación del servicio ajustado con tiempos de respuesta menores, introdujo indicadores de gestión, se establecieron nuevas modalidades de contratación, se estableció el Comité Local de Adquisiciones, así como la participación activa en el BOS con el fin de mejorar costo eficiencia a través de procesos interagenciales

¹⁵⁴ Acuerdos de Cooperación de Proyectos (PCA, por sus siglas en inglés)

¹⁵⁵ Los desafíos más comunes son: (i) alto costo transaccional en la gestión y seguimiento de los PCAs; (ii) debilidad institucional en las organizaciones adjudicatarias de estas subvenciones; (iii) procesos largos y demandantes en tiempo que hacen demorar la ejecución efectiva de los proyectos y acorta su tiempo de implementación real. Véase apartado de eficiencia en los informe de evaluación de los

identificado que la idoneidad de los PCAs para trabajar en IGYEM contrastaba con la complejidad y lo demandante de su gestión. Las propuestas y aprendizajes que han permitido una mayor eficiencia en la gestión de fondos concursables a través de los PCA, son a su vez factores de eficiencia que podría contribuir significativamente a la buena tasa de ejecución general de la CO dado el porcentaje creciente del presupuesto global que se gestiona a través de este instrumento de cooperación.¹⁵⁶

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 ICO¹⁵⁷ 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 apoyadas¹⁵⁸.

Buena práctica #5. Centro de Servicios, la innovación aplicada a la eficiencia en la gestión

El Área de Operaciones de la CO puso en funcionamiento el Centro de Servicios de ONU Mujeres Colombia¹⁵⁹ en el año 2017 para la realización de procesos de adquisiciones de forma independiente. Se trata de una plataforma online pensada para la mejora de la eficacia organizacional y que ha supuesto un cambio organizativo interno en el modo de interactuar con Operaciones para los requerimientos cotidianos. A través del Centro de Servicios se realizan y consolidan solicitudes de todos los equipos programáticos para proceder posteriormente a la distribución de tareas al personal operativo especializado. Hasta la fecha, se ha logrado concentrar y automatizar un número significativo de procesos administrativos (2084 “Solo en 2018”) y apoyos logísticos, representados en solicitudes de eventos, DSA (anticipos), solicitud de tiquetes, pago a Consultores, creación de Vendors, requerimientos de Comunicaciones, solicitud de procesos competitivos, entre otros; para así respaldar la implementación de la NE, reduciendo los tiempos administrativos en un 40%. Actualmente se estudia la ampliación de los servicios ofertados y automatizados a través del Centro

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 proceso 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

programas de ONU Mujeres en Colombia “Ciudadanía de las Mujeres para la Paz, la Justicia y el Desarrollo” y “Superación de la violencia basada en el género para asegurar el pleno disfrute de los derechos de las Mujeres”

¹⁵⁶ Según datos facilitados por el Área de Operaciones, el porcentaje de presupuesto ejecutado a través de PCAs fue 28% en 2017, 50% en 2018 y 31% a mayo de 2019, con previsión de superar el 50% finalizando el año.

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Véase <https://unwomen.sharepoint.com/sites/acs/colombia>

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.

Hallazgo 27. En un escenario de múltiples financiadores y proyectos en implementación, la actual estructuración de la CO alineada con la NE/MC podría estar contribuyendo a la eficiencia y eficacia de su ejecución al favorecer la aplicación del enfoque de gestión basado en resultados. La falta de interoperatividad entre los sistemas de gestión corporativos de ONU Mujeres condiciona una aplicación más sistemática del enfoque GbR a lo largo del ciclo de gestión.

En un ejercicio de repensarse en la eficacia y eficiencia, ONU Mujeres pasó de una estructuración de CO basada en proyectos y pensada para una rendición de cuenta ágiles al donante, a un modelo de agenda institucional que alineaba la estructura del equipo de programas a los impactos y outcomes de la NE/MC, con ámbitos de implementación en el nivel nacional y territorial, y el apoyo de las áreas de servicios transversales (Operaciones, Comunicaciones y PME) que aportan orientación estratégica a la Representación y el Área de Programas independientemente de la fuente de financiación de una determinada intervención. Esta estructura no compartimentada en proyectos y espejando las áreas de impactos y outcomes de la NE/MC podría estar conllevando ganancias para fortalecer la aplicación de la GbR al aportar mayor claridad sobre cómo el conjunto de los recursos -con independencia de la fuentes y de los procesos apoyados con ellos- están en disposición de contribuir a los outcomes establecidos en la NE/MC. Si bien no ha sido posible una adecuada triangulación para validar este hallazgo, pareciera que ante la actual diversificación de fuentes de financiación y el número creciente de proyectos, así como la buena ejecución presupuestaria media anual (>90%) esta estructura permitiría mantener una mayor foco sobre los resultados y fomentar un diálogo más estratégico sobre qué recursos son requeridos para lograrlos, sin parcializar esfuerzos ni orientar la acción por prioridades particulares de los proyectos (“lógica proyectista”). Sin embargo, miembros del staff de ONU Mujeres no coincidirían con las ventajas atribuidas a esta estructuración de la oficina debido a los elementos de ineficiencia que genera tratar de compatibilizar la organización de la CO por resultados cuando el sistema de gestión financiera corporativo de ONU Mujeres a nivel global funciona bajo una lógica de proyectos para la gestión y rendición de cuentas financiera (Atlas).

En línea con lo anterior, la decisión institucional de estructurar la oficina por impacto y outcomes para favorecer la aplicación del enfoque GbR ha contado con dos retos significativos para lograr cabalmente su propósito. El primer reto, ya mencionado, se encuentra más allá del ámbito de influencia de la CO y se encuentra en la falta de interoperatividad entre los dos sistemas de gestión corporativos que soportan la acción de ONU Mujeres a nivel global: mientras el Sistema Atlas gestiona los elementos financieros operando por “proyectos”, el sistema corporativo de planificación se estructura en torno a resultados a través del *Result Management System* (RMS por sus siglas en inglés), plataforma corporativa sobre la que asienta mayormente la GbR del conjunto de ONU Mujeres a nivel global.¹⁶⁰ Si bien se informó que a nivel corporativo se están estudiando medidas para aunar gestión financiera y gestión por resultados, a la espera de soluciones para la discrepancia de datos entre Atlas y RMS,¹⁶¹ la falta de interoperatividad entre ambos sistemas supone un condicionante en el ejercicio riguroso de monitoreo en tiempo real y de valoración del desempeño por outcome en relación a su presupuesto, extraer tasas de ejecución o patrón de gasto, etc. y complejiza realizar ejercicios de rendición de cuentas y *reporting* en base a resultados que contemple su correspondencia financiera en esa misma lógica de resultados¹⁶² El segundo reto se encuentra en la necesidad de la CO de desplazar el foco del seguimiento desde aquello que está haciendo —las actividades/los proyectos— a los cambios que está generando o propiciando —los resultados/outcomes.

¹⁶⁰ Por medio del RMS, todas las CO de ONU Mujeres planifican, hacen seguimiento e informan sobre sus Notas Estratégicas, Planes Anuales, vinculándose con el Plan Estratégico de la Entidad a nivel global, y con sus distintos Programas Insignia, además de registrar los datos de monitoreo e informes recopilados durante todo el año del conjunto de las CO.

¹⁶¹ En un reciente ejercicio auditor de la CO y tomando como referencia el ejercicio presupuestario anual de 2017, la diferencia sobre ejecución presupuestaria entre ambos sistemas presentaba una brecha de 45 puntos porcentuales

¹⁶² Esta falta de alineación entre los sistemas junto a la necesidad de la CO de poder contar con información financiera estructurada también por “outcome” para posibilitar un seguimiento necesario pero no viable a través de los sistemas corporativos, significó el desarrollo de un modelo no formalizado con herramientas propias para operar la gestión bajo una estructura de outcome que se consideró ineficiente por las personas consultadas debido a (i) duplicación de tareas e inversión de tiempo de su personal para incorporar la información en un doble registro (proyecto/outcome); (ii) altas discrepancias entre los datos registrados bajo cada modelo generando confusión y falta de rigurosidad en el seguimiento a global de la NE/MC

Abordar este reto transitaría por fortalecer los elementos de diseño mencionados en anteriores hallazgos y por fortalecer la cultura interna de la gestión por resultados, específicamente, en su aplicación en el monitoreo de la implementación. Si bien se constató que el análisis y el diálogo sobre los resultados esté presente en las reuniones de trabajo¹⁶³, la revisión de los informes de seguimiento muestra que el objeto de monitoreo y sobre el cual se reporta responde más a una lógica de acciones realizadas al cabo de un año, y menos a conocer sobre cómo se está operando y contribuyendo a los resultados acordados y los cambios anticipados. La experiencia de la Secretaría Técnica, planificación el monitoreo, identificando los parámetros de los cambios intencionados de acuerdo a la cadena causal, muestra que la CO cuenta con propuestas relevantes para corregir el rumbo en la aplicación del GbR a lo largo del ciclo de gestión.

Hallazgo 28. La eficacia y la eficiencia de la implementación de la NE/MC en los territorios se ve favorecida por el modelo de estructuración por outcome y aquellas medidas institucionales que colaboren en dotar a las Oficinas Territoriales de una mayor capacidad de respuesta y acompañamiento a los departamentos, con independencia del modelo de presencia institucional por el que se opte en cada caso.

Sin ONU Mujeres no hubieras podido conseguir todo esto (...) Realmente, necesitamos más ONU Mujeres, a sus técnicas (...) en su equipo está la clave, y solo después importa su dinero. – *Institución pública territorial*

ONU Mujeres tiene presencia institucional física en los territorios con un balance costo-beneficio positivo gracias a un acuerdo interagencial que posibilita la implementación de la NE/MC en los departamentos con una inversión asumible por la CO. Al igual que en la CO Nacional, las oficinas territoriales pasaron de un enfoque por proyectos a apoyar la implementación de la NE/MC en los departamentos priorizados, integrándose progresivamente en los espacios de coordinación de la CO en Bogotá. Las Oficinas Territoriales dependen jerárquicamente de la Representante Adjunta quien gestiona sustancialmente la articulación entre el territorio y la agenda de trabajo nacional, mientras en lo operativo se relacionan con las Outcome Managers quienes cumplen un rol importante en el fortaleciendo la coordinación y comunicación interna multinivel, además de supervisar las actividades que contribuyen a un determinado outcome independiente de la fuente de financiamiento.

Desde que está operativo este modelo a nivel territorial, las Oficinas Territoriales reconoce un cambio en su posicionamiento y participación en la CO, así como en las posibilidades que brinda la estructuración de la implementación por outcomes (en lugar de proyectos) porque les ha permitido mejorar en la gestión y en la eficacia en el territorio al ser posible “generar bolsas de recursos” que se van gestionando *ad hoc* para optimizar su uso y maximizar el impacto en función de las ventanas de oportunidad que surgen en los territorios. Si bien existe un reconocimiento de la complejidad y la atención que conlleva posteriormente la adecuada justificación del gasto por cada proyecto, su desempeño en lógica GbR ha mejorado al poder trabajar de manera agregada con los recursos disponibles. En la experiencia de las Oficinas Territoriales los elementos que apuntan hacia una mayor capacidad de reacción y respuesta de ONU Mujeres a los contextos departamentales influyen directamente en mejorar la eficacia y la eficiencia en el territorio. En este sentido, y junto a la estructuración por outcome, elementos que apuntan a mejorar su desempeño son el acceso directo a un mínimo de recursos liberados (“caja chica”) y a las Áreas de Servicio para solventar y recibir orientación específica en demandas derivadas de los contextos, retos y prioridades del territorio que no necesariamente se corresponden con las nacionales.

Alineado con el propósito de mejorar la eficacia y eficiencia de ONU Mujeres en los territorios, la CO ha impulsado como experiencia piloto la instalación de una Oficina Subnacional en Nariño coincidiendo con la primera movilización de recursos de un gobierno departamental en IGyEM que canaliza ONU Mujeres para el trabajo en ese territorio. Esto sitúa a la CO con un doble modelo de presencia física en el territorio. Mientras en el primer caso la propuesta de presencia responde más a un criterio “técnico” donde las Oficinas Territoriales acompañan la ejecución de proyectos nacionales *escuchando a los territorios*, con la Oficina Subnacional se introduce un segundo modelo donde al criterio técnico se suma el criterio “político” con un peso específico para así desarrollar e implementar en el territorio el conjunto de la NE/MC articulado con su triple mandato adaptadas específicamente a las circunstancias y los potenciales locales.

No obstante, resulta necesario señalar que las copartes en el territorio están lejos de concebir a ONU Mujeres únicamente como un ente implementador. Más allá del volumen de recursos que gestionen, las copartes u aliados en el territorio, se apoyan en el acompañamiento de ONU Mujeres en los departamentos para poder movilizar agendas más integrales para la IGyEM y construir puentes entre actores y abrir espacios de diálogo

¹⁶³ Véase Anexo C con la semaforización de los resultados en gestión.

que “sin ONU Mujeres en la mesa estarían cerrados.” Con independencia del modelo, ONU Mujeres es visto como un socio estratégico en el territorio para generar mejores condiciones para el avance de la IGYEM en el plano local para la cual, da medida que apoye la capacidad de acompañamiento y agilización de respuestas a los departamentos, incidirá positivamente en el desempeño global de la CO.

Buena práctica #7: Dupla del territorio. Factor de eficiencia organizacional.

La presencia territorial de ONU Mujeres es reconocida como una ventaja comparativa en la modalidad de cooperación y asistencia técnica brindada por la CO en el país. La expresión “juntar los poquitos para avanzar entre todos” condensa el modus operandi desde el territorio de una dupla de trabajo conformada por la Oficial Territorial y Administrativa que supone un modelo de eficiencia para la actuación de ONU Mujeres en los departamentos buscando el balance costo-beneficio. Mientras las Oficiales Territoriales posicionan con su trabajo la “marca” ONU Mujeres en los departamentos donde actúan y realizan un el trabajo transversal en las áreas de desarrollo, construcción de paz y acción humanitaria (“en territorio, la diferencia entre ámbitos no es tal”), desde el área administrativa se realiza una labor de “ingeniería financiera” para ver posibilidades viables y optimizar los recursos disponibles -no adscritos a los PCA- para responder a las lecturas estratégicas del contexto que se leen desde la Oficial Territorial. Además de esta labor, desde administración se realiza un acompañamiento pedagógico a las organizaciones de mujeres que les fortalece institucionalmente para la gestión -administración-contable- y en manejo del ciclo de proyectos.

3.4. Sostenibilidad

Hallazgo 29. La pertinencia programática, los fuertes anclajes institucionales de los avances en gestión pública desde las cuatro áreas de impacto y el modelo de financiación de la CO, son sólidos factores de sostenibilidad para dotar de continuidad a las contribuciones de ONU Mujeres al país en el marco de la NE/MC.

Hoy te levantas con un contexto, y mañana la coyuntura ha cambiado (...) todos los días tenemos que pensar en cómo avanzar y en cómo no retroceder – Integrante organización de mujeres

La pertinencia programática de la NE/MC es un relevante factor de sostenibilidad en los logros y avances a los que se ha contribuido en este periodo. Incide positivamente en la sostenibilidad de los resultados alcanzados, la alineación de la NE/MC con los principales marcos normativos y políticos nacionales en IGYEM – incluido el Acuerdo y sus disposiciones de género - y el apoyo al fortalecimiento de capacidades nacionales para el impulso de su acción pública más sensible al género para el abordaje de la Agenda 2030. Estas contribuciones de ONU Mujeres al están en concordancia con objetivos y mecanismos que el actual gobierno pretende impulsar para alcanzar la igualdad de género en el país y que han quedado establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.¹⁶⁴

Asimismo, un importante factor de sostenibilidad deriva del sólido anclaje institucional de los logros obtenidos en este periodo y que tienen parte de su arraigo en la pertinencia programática antes señalada. El apoyo a los diversos componentes que inciden en una gestión pública más sensible al género a nivel nacional y territorial, la búsqueda de vinculaciones con las políticas locales y la oferta institucional de los procesos de empoderamiento de mujeres y sus organizaciones, transferencias metodológicas y de herramientas orientadas a incorporar la perspectiva de género en intervenciones e instituciones clave para el desarrollo inclusivo y la implementación del Acuerdo, etc. son ejemplos de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para impulsar IGYEM que cuentan con un alto grado de apropiación por parte de las entidades acompañadas por ONU Mujeres.

Paralelamente, la credibilidad de la agencia en el país, la integralidad de su mandato y el contexto colombiano de implementación del Acuerdo están siendo puesto en valor por ONU Mujeres para movilizar fondos de la cooperación en beneficio de la IGYEM, contribuyendo con ello a la sostenibilidad financiera de los avances hasta la fecha. En términos financieros, varios factores coadyuban en la sostenibilidad: (i) ONU Mujeres cuenta con recursos comprometidos ya para los próximos años, y alianzas con socios estratégicos nuevos y tradicionales que vienen en apoyo a procesos ya iniciados; (ii) la firma del HCP ha desbloqueado la posibilidad de contar con el financiamiento del gobierno y, como en el caso de Nariño, se abre el potencial de que en el futuro las presencias de campo de la CO puedan ser cofinanciadas; (iii) el requisito de alcanzar el

¹⁶⁴ Capítulo XIV del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) “Pacto sobre la igualdad de la mujer” y el Pacto transversal por la Equidad de las Mujeres.

30% destinado a género comprometido por el MPTF promueve la atención de temáticas clave en IGYEM e impulsa la posibilidad de nuevas negociaciones de PC (iii) la consolidación de la relación con UN-MPTF, el PBF y los nuevos donantes, son vinculaciones puestas al servicio del país para canalizar recursos destinadas a la IGYEM; (iv) una estrategia y búsqueda activa de nuevas alianzas posibles con socios no tradicionales, principalmente con el sector privado con la estrategia de apalancamiento de fondos relacionada con la adhesión a los WEPS.

A este escenario se suma la movilización de recursos públicos nacionales con la labor en presupuestos sensibles al género que en un futuro cercano debería mejorar el flujo de recursos destinado a las políticas públicas con mayor impacto en IGYEM. En este sentido, poner en valor la incorporación del “Trazador presupuestal para la paz y la equidad de la mujer” en el PND¹⁶⁵ y los 51 indicadores de género que finalmente fueron recogidos en el PMI, Esta articulación hace posible que, aunque el PND no incorpora los indicadores del PMI, si ha establecido la orden a todas las entidades estatales nacionales de reportar periódicamente el avance de los indicadores estipulados en el PMI, incluidos los indicadores de género que la Instancia Especial propuso.

Atendiendo a los factores debilitantes a la sostenibilidad de los avances y el progreso conseguido, un número significativo de fuentes consultadas identifican el propio contexto cambiante y el momento histórico del país como un reto constante para no retroceder en lo alcanzado. La polarización y tendencias regresivas en los avances en IGEM, las conflictividades en los territorios y amenazas a la seguridad, la debilidad de la institucionalidad de género en el país y un menor apoyo presupuestal a logros obtenidos a lo largo de periodo son los desafíos a la sostenibilidad identificados y que igualmente convivirían con los resultados alcanzados.

Hallazgo 30. La generación de modelos de intervención desde aprendizajes y experiencias demostrativas y las prácticas innovadoras aplicadas a la eficiencia son elementos de replicabilidad a disposición para otras oficinas regionales a través de experiencias de intercambio y transferencia de conocimiento.

Como CO innovadora e inmersa en un proceso de revisión continua en su labor operativa y programática, en el marco de la implementación de la NE/MC se ha logrado atesorar un conjunto de prácticas y aprendizajes de alta replicabilidad para ser retomado con las debidas adaptaciones tanto en Colombia como en otros países y contextos regionales. A este respecto señalar:

- A nivel programático, se encuentra al modelo de intervención territorial para EE en contextos en contextos de construcción de paz con enfoque de integralidad de derechos, la metodología estandarizada para la relación con el sector privado, el conjunto de aprendizajes que ha supuesto para ONU Mujeres dialogar con el lenguaje humanitario en términos operativos y programáticos, la respuesta humanitaria y el trabajo con población migrante en zonas de fronteras, la red de observatorios de género en el territorios, el trabajo en torno a nuevas masculinidades, el componente de economía de cuidado vinculado a propuestas concretas de empoderamiento y participación o la propuesta de trabajo con población migrante en zonas de frontera como parte de la respuesta humanitaria. Todas ellas son experiencias con efecto catalizador en la sostenibilidad y donde, para ellos, el componente de gestión de conocimiento juega un papel altamente relevante
- Aplicando la innovación a la eficiencia, se encuentra la propuesta del Centro de Servicio del Área de Operaciones, los elementos de eficiencia y de mejora del M&E impulsado desde la Secretaría Técnica de PME, el conjunto de aprendizajes operaciones y de gestión referidos a la gestión de fondos CERF y, muy pronto, también la experiencia de trabajo con otras agencias en el marco de programas conjuntos desde los diversos roles que ONU Mujeres puede asumir en ellos.
- Modelo de presencia de ONU Mujeres en el territorio, como propuesta pionera en la región que puede servir de referencia a otras CO en la región con similares desafíos, extensión geográfica y posibilidad material de instalar oficinas territoriales con balance costo-beneficio (p.ej. México, Argentina, Brasil, etc.)

Asimismo, los procesos y modelos antes señalados con alta posibilidades de replicabilidad vienen acompañados de un importante capital humano con la experiencia y el acumulado de haber sido quienes lo han conceptualizado e implementado, unos profesionales que como parte de la propia Entidad son un recurso estratégico e inestimable para propuestas de cooperación sur-sur, transferencia de conocimientos y en apoyo a otras CO de la región.

¹⁶⁵ Actualmente el ODS 5 se encuentra visiblemente priorizado en 5 de las 21 líneas de actuación del conjunto de los 3 pilares. Equidad 3/10 (salud, primera infancia y trabajo decentes); Emprendimiento 1/6 (campo con progreso) Legalidad 1/5 (escenario global)

Hallazgo 31. Si bien no es posible conocer positivamente el grado de consolidación y sostenibilidad de los procesos de empoderamiento promovidos en alianza con organizaciones de mujeres, en todos los casos la participación y la transferencia de conocimientos colaboran en la sostenibilidad de los procesos de cambio. La amplia producción de conocimiento desarrollada por la CO requeriría de herramientas complementarias para monitorear como la inversión realizada se materializa en utilidad y uso por las audiencias destinatarias.

La sostenibilidad, entendida como la capacidad de una intervención de seguir generando frutos en el largo plazo, resulta compleja de valorar en los procesos de empoderamiento de las mujeres cuando éstos son apoyados por financiamientos que requieren logros sustantivos en estrechos periodos de implementación y en ocasiones desajustados de los propios procesos, ritmos de cambio y circunstancias de las mujeres a quienes se dirige la intervención. En términos de eficacia, los fondos confiados a organizaciones feministas y de mujeres (principalmente, fondos concursables) han contribuido a logros reseñables gracias al contar con relaciones de confianza con los grupos destinatarios y ser buenas conocedoras de cómo opera y pueden acompañarse procesos de empoderamiento y agencialidad. Sin embargo, en términos de sostenibilidad surgen preguntas sobre qué tan consolidados y sostenibles resultan actuaciones de breve recorrido – no más de un año- aunque al finalizar un determinado proyecto sus resultados y logros resulten evidentes.

Si bien no es posible conocer positivamente la consolidación y la sostenibilidad de estos procesos, ni en qué medida los procesos organizativos promovidos materializaran sus propuestas políticas o serán operativas sus agendas de incidencia cuando no numerosos de ellos acaban de concluir o lo harán en los próximos meses, sí es posible afirmar que la sostenibilidad del conjunto de los procesos han quedado cuanto menos apuntalados por una implementación sostenida sobre la **participación sustantiva de las mujeres, la transferencia de conocimientos y, en varios proyectos, también por la vinculación de los intereses y demandas de las mujeres con la oferta o instrumentos de política pública.**

Por los outcomes y outputs reportados¹⁶⁶, las mujeres destinatarias de las intervenciones se sirven de las habilidades desarrolladas con apoyo de los proyectos, toman las decisiones para liderar el cambio que su comunidad necesita en los aspectos tratados¹⁶⁷ y han conformado nuevas formas organizativas, redes y plataformas que han quedado instaladas en sus espacios de influencia para proseguir el curso de la acción iniciada.¹⁶⁸ Asimismo diversas intervenciones que involucraban procesos de empoderamiento se han conceptualizado desde el diseño con una estrategia de sostenibilidad vinculada a la agenda pública y las posibilidades del territorio. Este es el caso de (i) los procesos de empoderamiento promovidos en torno a la recuperación socioeconómica enraizando los emprendimientos productivos en la matriz económica de sus territorios, (ii) el posicionando las demandas e intereses específicos de las mujeres para el cumplimiento de sus derechos con las agendas de política pública local, como muestra el caso de la mejora de las actuaciones en prevención y atención de la VBG; o (iii) el desarrollo de una confianza, etc.

Por otro lado, es altamente significativo el liderazgo de ONU Mujeres en la generación de conocimiento en materia IGYEM, que junto a investigaciones y diagnósticos, incluye igualmente el desarrollo de metodologías y herramientas para la transversalidad de género en instituciones, áreas o componentes específicos. Si bien hay un cuidado por garantizar el rigor y la más alta calidad en la generación de un conocimiento que suma a solidificar su reputación como referente en estas temáticas, no se han identificado elementos que apunten a verificar y valorar de manera sistemática como la significativa inversión realizada en esta área resulta útil y es utilizada por las audiencias destinatarias. Conocer la utilidad y el uso del conocimiento y herramientas generadas por la CO es especialmente relevante en el caso de las instituciones públicas y los/as tomadores/es de decisiones por repercutir directamente en la eficacia y sostenibilidad del portafolio programático en su contribución a la IGYEM.

3. CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Este apartado presenta, en primer lugar, las conclusiones de la evaluación estructuradas siguiendo los mismos criterios utilizados en la sección de hallazgos. Le siguen las lecciones aprendidas identificadas en el

¹⁶⁶ Véase el marco conceptual de igualdad y empoderamiento de las mujeres” propuesto por Longwe y Clarke Asociados (1997) sobre cómo operan los procesos de empoderamiento.

¹⁶⁷ Véase Anexo D con logros destacados en proyectos financiados con fondos concursables.

¹⁶⁸ Ídem

transcurso del proceso y finaliza con la sección de las recomendaciones que emanan de los hallazgos y las conclusiones de la evaluación recogidas en el informe

3.1. Conclusiones

RELEVANCIA

Conclusión 1. La NE/MC presenta una alta relevancia estratégica y programática respondiendo a desafíos y prioridades que presentaba el país para impulsar sin retroceder la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en un contexto nacional vivamente definido por la implementación del Acuerdo de Paz.

(Hallazgos 1, 2, 5, 16, 23, 25 & 28)

La pertinencia de la NE/MC, sumada al mandato y ventajas comparativas de ONU Mujeres en el país, es una de sus mayores fortalezas e influye positivamente en elementos de eficacia y sostenibilidad de sus intervenciones. Si bien la NE/MC sucede después de la firma del Acuerdo de Paz y promueve el cumplimiento de las disposiciones de género, el enfoque integrado de la NE/MC enmarcando su labor en la RES 1325 propicia que la CO trascienda el contenido del Acuerdo asumiendo como propósito manifiesto el contribuir a generar condiciones nacionales que permitan poner los derechos de las mujeres en el centro de las decisiones sobre paz, seguridad, desarrollo y prevención de los conflictos en coherencia con el marco de estándares internacionales de derechos humanos.

La NE/MC presenta una alta **relevancia estratégica** por el grado de consonancia existente entre las prioridades e intervenciones de ONU Mujeres con los acuerdos y convenciones internacionales clave en materia de IGEM, al tiempo que se alinea con el marco constitucional, normativo y de políticas a nivel nacional que debe regir las actuaciones del Estado para garantizar el ejercicio de derechos de mujeres y hombres cualquiera sea la coyuntura del país. La **relevancia programática** de la NE/MC se ancla en la estratégica con un portafolio que brinda apoyo y asistencia a: (i) las instituciones públicas según sus demandas para contribuir a los esfuerzos nacionales por reducir la brecha entre la igualdad formal y sustantiva entre mujeres y hombres, y generar condiciones para la aplicación de las disposiciones de género del Acuerdo; y (ii) al refuerzo de la agenda de derechos e intereses estratégicos movilizadora por las mujeres y sus organizaciones, facilitando espacios de participación que han permitido articular esa agenda con los procesos de toma de decisiones en el escenario humanitario, de desarrollo y/o construcción de paz. Asimismo, la relevancia programática se robustece con la adopción de (i) el enfoque de género y de derechos humanos en el diseño de las propuestas y proceso de implementación; (ii) un enfoque holístico que contribuye a generar mejores condiciones para IGyEM más allá de la división funcional entre construcción de paz y desarrollo sostenible que opera en la cooperación, y; (iii) un enfoque endógeno de la “paz territorial” con el que ha buscado territorializar el portafolio de la NE/MC.

La relevancia de la NE/MC y de la labor de ONU Mujeres en el país viene respaldada: (i) por la confianza que muestran los fondos y donantes bilaterales en el mandato y la labor de la CO; (ii) por el reconocimiento expreso de los actores nacionales a las contribuciones de ONU Mujeres a la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en el país; (iii) por la reputación institucional de la Entidad vinculada a credibilidad, compromiso y legitimidad en materia IGyEM, una reputación que se enraíza en todo un histórico de trabajo en el país vinculado a la aplicación cabal de las distintas dimensiones de la agenda MSP según el contexto y las prioridades que el país fue demandando.

Conclusión 2. La Teoría de Cambio de la NE/MC tuvo un valor menor para orientar su implementación, siendo la lógica de intervención y el acumulado de procesos iniciados con anterioridad los referentes que fungieron en la práctica como hoja de ruta en su implementación. Las áreas de mejora identificadas en su coherencia interna inhibieron un mejor registro y seguimiento de aquellos resultados con un mayor carácter transformador a los que está contribuyendo ONU Mujeres en el país. *(Hallazgos 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 15, 17, 18, 22, 26 & 27)*

La NE/MC se apoya en una Teoría de Cambio generalista no contextualizada al país, respondiendo parcialmente a la pregunta “De acuerdo a las ventajas comparativas de ONU Mujeres en Colombia, ¿a qué cambio transformador puede contribuir desde sus ventajas comparativa y agrega valor en ese proceso/ámbito de transformación?” Sin una respuesta clara, es comprensible que en la práctica no haya fungido como elemento orientador del componente programático en su conjunto, y que cada área de

impacto haya atendido aquellos procesos que apuntaban a cambios más transformadores según el acumulado de los procesos, la lectura del contexto y prioridades del país dentro de lo acordado en el MC.

La TdC del impacto 1 dejó fuera de sus supuestos de cambio ámbitos que están promoviendo transformaciones sustanciales en las condiciones nacionales para una mayor igualdad entre mujeres y hombres que, además, se apoyan en ventajas comparativas de ONU Mujeres: la dinámica de cambio instalada en el país con una gestión pública más sensible al género y un trabajo territorial fortaleciendo tanto a los mecanismos de género como liderazgos sociales y políticos, esto último principalmente de la mano de PCAs. Los supuestos de cambio del impacto 2 vinculados al acceso y la calidad del empleo tal y como fueron formulados tuvieron un menor desarrollo, mientras tomaron un protagonismo propio las experiencias demostrativas. El impacto 3 se apegan más a sus supuestos, aunque quedo fuera la relevancia de generar entornos seguros en el ámbito privado y espacio público en su articulación con las políticas públicas. El impacto 4 se vincula a la creación de condiciones para la implementación de las disposiciones de género del Acuerdo enmarcadas en la Agenda MSP; sin embargo, no pudo prever cómo los flujos migratorios mixtos iban a influir en el peso programático final que ha adquirido la respuesta humanitaria en la implementación de la NE/MC, ni concretar en la TdC el horizonte de cambio que se ha venido definiendo con mayor claridad al paso de la implementación, “la paz sostenible.” De hecho, contribuir a una paz estable y sostenible define de manera más adecuada cuál ha sido en la práctica el horizonte de cambio del conjunto de la NE/MC, una paz sustentada en el fortalecimiento de una agenda de desarrollo inclusiva, que sitúa la participación y los derechos de las mujeres en el centro de las decisiones, preocupada por prevenir el conflicto enfocándose en las causas de los mismos -y por lo tanto ligado al desarrollo- y por resolverlo cuando ocurre dentro de los mecanismos previstos por un Estado democrático y de derechos.

La lógica de intervención no guarda correspondencia con la TdC, aunque al estar atada a la propuesta del Marco de Cooperación refleja con mayor coherencia las líneas de trabajo y las actuaciones que ONU Mujeres ha llevado a cabo en el país, siendo capaz de recoger aquellos supuestos de cambio no contemplados en su TdC. Sin embargo, a consecuencia de las áreas de mejora identificadas en la lógica horizontal de su diseño y de una cultura institucional que aún puede permearse más del enfoque GbR, el seguimiento de la NE/MC, más centrado en el registro productos dependientes de acciones directas de ONU Mujeres, ha dejado en un lugar menos visible las relevantes contribuciones al cambio vía fortalecimiento de capacidades para el cambio en la dirección que requiere la IGyEM. La experiencia de la Secretaría Técnica de WPHF/MPTF muestra que otro tipo de seguimiento en materia IGyEM es posible, uno (i) que recoja elementos cualitativos y cuantitativos de los cambios, (ii) que permita el monitoreo del desempeño en IGyEM del conjunto del SNU desde el mandato de coordinación, y (iii) donde los avances y logros desde el territorio sumen a los elementos de cambio que deben registrarse y monitorearse desde la función central de seguimiento.

EFICACIA

Conclusión 3. Los resultados y logros obtenidos con la implementación de la NE/MC acreditan la contribución de ONU Mujeres al objetivo y los resultados acordados con el Estado en el Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia. Una mirada en conjunto de los avances y contribuciones, observando cómo se han retroalimentado diferentes áreas de cambio, permiten trazar un mapa de resultados transformadores y con anclajes de sostenibilidad para mejorar las condiciones de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas colombianas. (Hallazgos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 & 23)

La NE/MC funge como hoja de ruta para la implementación del Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia adaptándose e incorporando los condicionantes y prioridades del país tras la entrada en vigor del Acuerdo de Paz. Aun cuando ha sido un periodo de alto dinamismo en el contexto nacional, a diciembre de 2018 ya se habían alcanzado el 67% de las metas revisadas al alza unos meses antes y cuenta con margen suficiente para cumplir casi al completo el conjunto de las metas propuestas, cumpliendo así el objetivo mismo del Marco de Cooperación: “contribuir a fortalecer el liderazgo y empoderamiento político y económico de las mujeres y su derecho a vivir una vida libre de violencia, tanto en el contexto del conflicto, de superación del mismo, como fuera de este, como bases para una paz estable y sostenible”.

El dato de cumplimiento de metas es menor en su aporte para comprender los elementos sustantivos del alcance de las contribuciones de la NE/MC desde sus cuatro áreas de impacto. Entre ellas constantemente se encuentran puntos de cruce y retroalimentación mostrando tanto el potencial de cambio del enfoque integrado adoptado por ONU Mujeres como el carácter funcional de la división por áreas en el CO o de la separación de las contribuciones de la NE/MC a la construcción de paz y desarrollo sostenible como dos silos

diferenciados. Por este enfoque integrado y la porosidad entre silos, se opta por ofrecer una visión más de conjunto que permita identificar cómo las conexiones estratégicamente tramadas trascienden la agregación de actividades.

La figura 2 presenta esa visión de conjunto de las contribuciones de ONU Mujeres a diferentes “áreas de cambio”¹⁶⁹. Los dos cuadrantes superiores recogen **los cambios a nivel individual**, tanto en las condiciones individuales perceptibles y autoidentificadas por mujeres y hombres (Área 1), como elementos observables en el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de empoderamiento que les habilitan para promover o participar de dinámicas de cambio que contribuyen a escenarios de mayor igualdad entre mujeres y hombres (Área 2). Los cuadrantes inferiores identifican **aspectos sistémicos** que apuntan, por un lado, a cambios transformadores en las instituciones, políticas y normatividad (Área 4) y, por otro, cambios en imaginarios sociales y normas culturales (Área 3) que desde estructuras informales coadyuban en el mantenimiento de la desigualdad desde prácticas institucionales y cotidianas.

Figura 2. Contribuciones de la NE/MC a las áreas de cambio



Fuente: Elaboración propia

Actitudes, valores y prácticas. Los hallazgos de la evaluación muestran cómo las iniciativas financiadas - principalmente a través de PCA y a organizaciones de mujeres- han sido válidas para promover procesos de empoderamiento individuales y colectivos a escala local que van desde la toma de conciencia de las mujeres y su autoidentificación como sujetas de derechos, de paz y agentes económicos, hasta el fortalecimiento de componentes organizativos que habilitan a las mujeres para (i) un mejor acceso a recursos dentro de la oferta institucional o privada, y (ii) una participación significativa en la conformación de las agendas de política pública que determinan cual es la oferta institucional priorizada desde el territorio, y las posiciones sobre los recursos naturales o las condiciones de seguridad para el ejercicio de la ciudadanía.

El apoyo a las propuestas de las organizaciones ha fortalecido capacidades productivas, asociativas y empresariales de las mujeres, capacidades de liderazgo, habilidades para la resolución pacífica y mediación en conflictos, ha brindado elementos a las mujeres para la atención, prevención y resiliencia frente a la VBG, así como habilidades para interlocutar con los poderes públicos e incidir en sus agendas. Asimismo, se reportan avances en términos tanto de transformaciones de los roles tradicionales de género en relación con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, como de un mayor impulso a la conformación de masculinidades no violentas y corresponsables para la prevención de la VBG, la construcción de la paz y en apoyo al empoderamiento económico de las mujeres.

¹⁶⁹ El marco analítico utilizado para presentar una visión de conjunto de las contribuciones se basa en la propuesta de “Áreas de Cambio” que desarrolló la organización *Gender at Work*. Véase <https://genderatwork.org/analytical-framework/>.

Las redes regionales de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, las mesas Interpartidarias de mujeres políticas, las agendas políticas y de incidencia conformadas desde procesos participativos, los fondos de créditos, las cooperativas, la mesa nacional de masculinidades, emprendimientos productivos, etc. son resultados concretos de esta área de cambio que muestran el resultado de procesos de apoyos más amplios. Los cambios en esta área influyen en los formatos organizativos y en un mejor posicionamiento de estos para conocer, demandar y acceder a los recursos públicos, mejorar condiciones de participación para la incidencia en la agenda pública (local o nacional) y movilizar cambios en imaginarios que entorpecen el ejercicio de derechos de las mujeres.

Si bien los resultados en esta área pueden ser capitalizados en el tiempo hacia procesos transformadores más sistémicos -como es el ejemplo de las experiencias demostrativas en EE y la construcción de un modelo de intervención territorial-, también corren el riesgo de desvanecerse si no se consigue un adecuado anclaje institucional y/o un periodo de tutelaje mayor al ofertado por los PCA hasta ahora. Esto es especialmente sensible trabajando con mujeres en situación de alta vulnerabilidad y en territorios castigados por el conflicto armado donde la falta de ingresos, las responsabilidades del cuidado y amenazas a la participación pueden obstaculizar los avances o la sostenibilidad de lo alcanzado.

Acceso y control sobre recursos públicos y privados. El acceso, beneficio y control de recursos está fuertemente conectado con (i) la oferta institucional y la facultad de las instituciones públicas de garantizarla en los territorios, y (ii) con la capacidad de las mujeres de situarse como sujetas de derechos y conectar sus demandas con una agenda pública más sensible al género que atienda tanto sus necesidades específicas como su acceso a los servicios ya ofertados al conjunto de la ciudadanía. Ambos aspectos han sido abordados positivamente por la NE/MC.

A nivel nacional, esta área de cambio se relaciona con el nivel sistémico donde ONU Mujeres trabaja por mejorar el acceso a los recursos -en el sentido amplio del término- fortaleciendo capacidades para una gestión pública más sensible al género que contribuya por igual al bienestar de mujeres y hombres. Los presupuestos sensibles al género, el sistema nacional de cuidados, la contribución de la CO al acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, o el trabajo con el sector privado para aplicar los principios WEPS y generar alianzas estratégicas para el EE, son ámbitos de claro avance durante la NE /MC cuyos resultados concretos podrán ser registrados en el futuro próximo cuando estén plenamente operativos y articulados.

En los territorios, el acceso a recursos y oportunidades pasa primeramente por el reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres en su diversidad, por la articulación conjunta de sus demandas y por garantizar su participación efectiva en los procesos de decisión en el territorio, ya sea en contextos humanitarios, de desarrollo o construcción de paz. Así se ha operado en los municipios priorizados para posicionar sus demandas en las agendas de desarrollo locales y, más allá de estos municipios, trabajando en agendas conjuntas para que las prioridades de las mujeres formen parte de los procesos de implementación del Acuerdo de Paz en el territorio (PMTR, PATR, PDET). En algunos casos, limitantes a la participación de las mujeres y amenazas a su liderazgo están influyendo negativamente en hacer esta conexión entre las agendas y necesidades de las mujeres y las políticas públicas locales. Sin embargo, también se registran progresos con relación a garantizar recursos para (i) la prevención, atención y sanción de la VBG, (ii) el acceso a la justicia en los casos de VBG con el fortalecimiento de instituciones públicas; (iii) la incidencia y la exigibilidad de derechos apoyado en la disponibilidad de datos oficiales; (iv) la mejora de los ingresos y el acceso a activos productivos; (v) conectando las necesidades y demandas de las mujeres con la oferta institucional, etc.

Aun en un Estado muy incipiente, no es menor el potencial de la alianza con las empresas que, situadas en el lado virtuoso de los derechos, pueden desempeñar un papel destacado en esta área de cambio y en la transformación social e implementación de los avances en el marco normativo y de política pública. La contribución de ONU Mujeres al fortalecimiento del sistema estadístico nacional sensible al género y la red de observatorio de género que está apoyando deberá permitir hacer seguimiento y valorar en qué medida éstas y otras contribuciones están permitiendo un cierre de brechas en el acceso y control de recursos, beneficios y oportunidades al nivel territorial.

Normas socioculturales, creencias y prácticas. En esta área se considera el ecosistema de valores y creencias colectivas que se comparten como comunidad y que son determinantes para entender las decisiones y actuaciones que se emprenden desde las instituciones y el conjunto de sociedad. Los avances en esta área han tenido un claro impacto en las políticas públicas. En un proceso acumulativo y fruto de dinámicas que trasciende el periodo de implementación de la NE/MC y la labor exclusiva de ONU Mujeres, cambios clave han operado en este ecosistema desmontando creencias que constituían uno de los principales obstáculos para IGyEM y que hasta recientemente habían determinado la actuación desde el Estado: (i) la consideración

de la planeación y el presupuesto público neutrales al género; (ii) el descreimiento del aporte del cuidado al desarrollo económico; (iii) la delegación en las mujeres la responsabilidad en exclusiva del trabajo doméstico y de cuidado; (iv) el rol del Estado en garantizar los derechos políticos de las mujeres en un sistema democrático; (v) la neutralidad al género en la respuesta humanitaria, etc. Los cambios producidos a este nivel desde el levantamiento de evidencias, el debate político y las estrategias de incidencia han contribuido a logros transformadores en el ámbito de las políticas públicas del país. La atención suscitada con la inclusión del enfoque de género durante el proceso de negociación y firma del Acuerdo visibiliza la relevancia de trabajar en esta área para informar y transformar imaginarios que pueden obstaculizar durante la implementación los avances logrados a nivel normativo y de política pública.

La estrategia y el trabajo de ONU Mujeres se ha desarrollado aportando (i) a involucrar a actores no tradicionales y a la movilización social por un cambio cultural en defensa de la igualdad entre mujeres y hombres, (ii) a la incorporación del componente de nuevas masculinidades y la economía del cuidado en su vinculación con el empoderamiento socioeconómico de las mujeres y la erradicación de la VBG, (iii) a la adhesión y aplicación de los principios WEPs por las empresas en una estrategia valor compartido para la productividad y los derechos de las mujeres, etc. son ejemplos de cómo ONU Mujeres está sumando al trabajo en el país por impugnar valores y prácticas culturales que han actuado en detrimento de la IGyEM. En un proceso inacabado que sin duda es de largo recorrido, se van obteniendo resultados concretos como así lo demuestra los avances en una gestión pública más sensible al género, la progresiva involucración de las empresas en la Agenda 2030 y la igualdad de género, la instalación de la Mesa Nacional de Nuevas Masculinidades o resultados tan mensurable como son las conclusiones de la encuesta de calidad a los servicios de atención a VBG en los territorios priorizados. Los avances en esta área resultan clave para contener la influencia de valores y prácticas que refuerzan la devaluación de las mujeres, amenazan su seguridad y limitan las opciones viables para ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos.

Marco normativo, político y asignación de recursos. Las contribuciones de la NE/MC al fortalecimiento de una gestión pública sensible al género más conectada con las vivencias e intereses de mujeres y hombres es uno de los logros más notables. En este periodo han fructificado esfuerzos y procesos de incidencia colectivos iniciados previo a la NE/MC y donde ONU Mujeres ha tenido un rol reconocido por los actores consultados: la planeación y presupuestación sensible al género, el establecimiento del Sistema Nacional de Cuidados y su futura política pública, la mejora de la estructura de institucionalidad de género. Estos son logros estratégicos y transversales para impactar en las causas estructurales de la desigualdad y desactivar causales que están en la raíz de la vulneración de derechos en escenarios de desarrollo, construcción de paz o acción humanitaria. De la misma índole es la contribución de ONU Mujeres a la agenda de transformación estructural con el impulso y la movilización política en torno a la demanda de la “paridad, alternancia y universalidad” que si bien no se ha concretado es un proceso ya posicionado que continuará en el próximo periodo. La implementación del Sistema Nacional de Cuidados y una posible aprobación de la paridad constituirían a su vez motores fundamentales para el cambio cultural en el país.

En el acompañamiento de la CO a la implementación del Acuerdo de Paz, suponen ganancias y mejoras en las garantías institucionales para la IGyEM: (i) la incorporación del enfoque de género en la arquitectura de instituciones con responsabilidades en la implementación del Acuerdo, especialmente en el SVJRGNR, (ii) la asistencia a las aliadas en el Congreso para su desarrollo normativo atento a las disposiciones de género y una adecuada transversalidad ; (iii) la facilitación de una participación significativa de las mujeres en la implementación y, (iv) los esfuerzos sostenidos con las instituciones públicas para garantizar el acceso a la justicia y lucha contra la impunidad de las violencias ejercidas contra las mujeres en el marco del conflicto armado y ahora en el post-acuerdo.

El destino final de la asignación presupuestaria puede marcar el grado de éxito y sostenibilidad de lo logrado. En esta área de cambio, dos aspectos son críticos: la movilización de recursos para la implementación de las políticas públicas, incluidas las derivadas y afectadas por el Acuerdo de Paz, y el seguimiento del presupuesto para valorar la eficacia de las políticas y de la inversión en el cierre de brechas de género y la atención de la desigualdad, especialmente en las zonas más azotadas por el conflicto armado. Una gestión pública más sensible al género se deberá traducir a su vez en una acción pública y oferta institucional – tanto a nivel nacional como en los territorios- más atenta a las necesidades, demandas e intereses de las mujeres, en una mejor asignación de recursos financieros y humanos desde el Estado, y en un fortalecimiento de aquellas capacidades requeridas para reorientar/eliminar brechas de género y desigualdades en los ámbitos sociales y económicos donde se identifiquen.

No son menores los desafíos para implementar articuladamente la arquitectura que se está labrando para una gestión pública sensible al género (planificación, presupuestos, mecanismos de género, sistemas de información, etc.) y será requerido el asesoramiento/ acompañamiento para abordar los retos que supondrá llevarlo a cabo sin subutilizar o dejar diluir el contenido transformador de lo que se ha logrado en la actualidad.

Conclusión 4. ONU Mujeres en Colombia deja líneas de avances, procesos y retos abiertos que marcarían un punto y seguido para la próxima NE/MC por su alcance para generar mejores condiciones para favorecer la IGYEM en el país. (Hallazgos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 & 19)

El conjunto de las áreas de impacto presenta en común acogen dos elementos como objetivo y principio de trabajo transversal: (i) la promoción y fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión para incidir en la agenda pública posicionando sus intereses y demandas; (ii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género. Probablemente porque, en la conceptualización del cambio de la NE/CM, son las mujeres, el Estado y las políticas públicas, los actores y los instrumentos donde reside el mayor potencial y la responsabilidad de los cambios más transformadores y sostenibles en materia de IGYEM. Si bien esto es común en todas las áreas de impacto, cada una contiene sus propias líneas de avances y retos que puede resultar de valor destacar para la construcción del armazón programático de la próxima NE/MC.

Impacto 1. Empoderamiento político. En esta área, los elementos de mayor potencial de cambio son componentes clásicos, no así sus retos. El fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de las mujeres y sus organizaciones para la participación efectiva en procesos y espacios de toma de decisiones es un ámbito donde fondos catalíticos están demostrando sus resultados apoyados en el propio acumulado de trabajo de las organizaciones; sin embargo, ni aún con ese acumulado los márgenes de implementación -que no significa necesariamente más fondos- se sienten estrechos para acompañar los procesos, busquen o no su vinculación con las agendas públicas.

La promoción y el posicionamiento del principio de paridad, alternancia y universalidad es un horizonte orientador del trabajo de ONU Mujeres en la esfera del empoderamiento político cuyo elemento transformador desmonta un factor estructural de la desigualdad de género como es la injusta distribución del poder político y que además constituye un poderoso elemento de cambio cultural en favor de la igualdad por su potencial de arrastre en otras áreas del Estado y en la democratización las relaciones sociales, familiares e interpersonales. Las estructuras partidarias resistentes a apoyar la construcción de relaciones de género más equitativas en los partidos y apoyar la construcción de liderazgos políticos femeninos, y la necesaria construcción de una base social en apoyo a la paridad, se presentan como principales retos.

Por último, las contribuciones de ONU Mujeres al fortalecimiento de una gestión pública sensible al género más conectada con las vivencias e intereses de mujeres y hombres, enfrenta ahora el reto de articular el conjunto de los instrumentos de políticas públicas para impactar en la vida concreta de las mujeres. El Sistema Nacional de Cuidados y la política pública, el trazador presupuestal y el sistema nacional de estadísticas fortalecidos al incorporar el enfoque y el análisis de género conforman una infraestructura de cambio donde los engranajes para retroalimentarse y generar sinergias con otras políticas públicas deberían explicitarse y coordinarse estratégicamente. En este avance, los eslabones más débiles de la cadena parecen ser (i) los mecanismos de género en la estructura estatal, comenzando por el rango y las funciones de la propia CPEM; (ii) el traslado al territorio de los avances en instrumentos de la política pública, especialmente, en su implementación en el medio rural.

Impacto 2. Empoderamiento Económico. Siendo Colombia un país de renta media-alta, el EE de las mujeres tiene un pilar en la distribución de los recursos y en cómo las mujeres acceden a los mismos, sobre todo aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. Las recomendaciones en política pública del Informe *El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos* marcan la línea corporativa de ONU Mujeres en el país y contribuye a construir una mirada estratégica para el abordaje del EE de las mujeres desde sus ventajas comparativas. La magnitud y la importancia de esta agenda reta a ONU Mujeres a poner en valor el mandato de coordinación en su sentido más estratégico con PC y/o asesorando en los portafolios programáticos de aquellas agencias del SNU que trabajan áreas cruciales para el EE de las mujeres desde una agenda de política pública (protección social, empleabilidad, trabajo digno, reforma y política rural, Convenio 189 OIT, etc.) reconociendo cuáles son los respectivos mandatos de las agencias, los elementos críticos en IGYEM dentro de esa agenda, las alianzas estatales requeridas e insumos estratégicos requeridos.

La estrategia de trabajo y relacionamiento amplio con el sector privado a través de la adhesión de los principios WEPS a nivel nacional y local contiene un importante potencial transformador, más aún si se une a los esfuerzos del Estado por avanzar en IGYEM. El mayor reto residirá en implementar la estrategia en los términos en los que ha sido conceptualizada y no sea el único indicador de logro el número creciente de empresas que se adhieren simbólicamente a los principios WEPS.

Impacto 3. Mujeres y niñas libres de violencias basadas en género. ONU Mujeres puede acreditar su contribución a procesos de construcción y fortalecimiento de capacidades en instituciones nacionales y locales para prevenir y mejorar la atención de la VBG desde énfasis distintos. A nivel nacional la línea de intervención está más focalizada en temáticas e instituciones, mientras en los territorios la violencia contra las mujeres se abordó desde un enfoque holístico promoviendo la responsabilización de los poderes públicos locales en garantizar una vida libre de violencias para las mujeres y las niñas en sus territorios. En esta contribución, han sido ejes clave de trabajo la producción y uso de datos e información sobre la respuesta del Estado a la VBG es componente clave a ambos niveles, así como la comunicación para el cambio cultural tanto para transformar actitudes y comportamientos que naturalizan la violencia como para fortalecer la capacidad ciudadana de reconocer y movilizarse frente a las violencias contra las mujeres y niñas en el espacio público y privado. Ambos ejes dejan retos para el siguiente periodo: (i) asegurar el análisis de género de los datos desagregados y el uso de la información estadística para mejorar la respuesta institucional ante la VBG sobre las evidencias que arroje el análisis de los datos, incluyendo la respuesta en los territorios priorizados; (ii) articular y coordinarse con agencias del SNU y entes estatales para ampliar el alcance de una estrategia para el cambio cultural que involucre también al ámbito educativo.

Finalmente, un reto adicional se encuentra en la propia conceptualización del trabajo en esta área de impacto y que invita a valorar la pertinencia de desarrollar una narrativa de cambio que incorpore la mirada multidimensional de protección y seguridad ante la violencia presente en el Acuerdo de Paz y el Programa Ciudades Seguras para materializar el derecho de una vida libre de violencias para las mujeres y las niñas en el ámbito privado y el espacio público.

Impacto 4. Mujeres, Paz y Seguridad. La implementación del Acuerdo y sus disposiciones de género es una narrativa de cambio que se muestra incompleta al tamaño del desafío de construir y garantizar la paz en los territorios más afectados por el conflicto armado, un desafío que pasaría por desactivar el potencial violento de conflictos que tendría sus raíces en el déficit de desarrollo y seguridad, deudas con los derechos humanos y en una dificultad del Estado para dar respuesta a complejidades socioeconómicas no resueltas en estas zonas. La paz sostenible como horizonte de cambio y enfoque de trabajo permite explicar la complejidad del portafolio programático del Impacto 4 y los continuos diálogos y entrecruzamiento con las restantes áreas de impacto en una constante ruptura de silos evidenciando el reto y el requerimiento que impone el contexto colombiano de trabajar el nexo entre la agenda de desarrollo y la construcción de paz. Este nexo es igualmente definitorio de la propuesta de la CO al pensarse su mandato como actor humanitario implementador cuando busca dar respuestas y gestionar el evento humanitario como oportunidad para promover el empoderamiento de las mujeres y la reducción de brechas de género.

En el diseño de la NE/MC el trabajo en Paz y Seguridad pareció pensarse en áreas programáticas laborando en silos, un diseño que está siendo superado con la realidad que impone la propia implementación y que aproxima a la CO a un trabajo en lógica de “paz sostenible” donde las divisiones entre las áreas son cada vez más finas, y donde funge como gran marco de sentido la RES 1325 en clave de nexus y en su vínculo con las políticas públicas. Podría decirse que el reto del Impacto 4 de definir sus actuaciones en clave de Nexus, es en sí el reto del conjunto de la CO tanto en términos de programáticos como en movilización de recursos. No resultará sencillo que los donantes compartan y financien esta visión holística de la “paz” si entre sus apuestas políticas y presupuestarias tienen marcadas prioridades temáticas concretas y sobre ellas deben a su vez rendir cuentas. En este sentido, es esperable que la estrategia de movilización de recursos deberá estar atenta a la identificación de las entradas más estratégicas de financiación dentro de las prioridades de fondos y donantes (como acción humanitaria o construcción de paz) a la par que la CO se dotarse de una TdC con supuestos de cambio y una narrativa contextualizada a Colombia que permita conectar coherentemente la protección de derechos, prevención de conflictos, construcción de paz y desarrollo sostenible con las áreas de empoderamiento donde la CO tiene un fuerte acumulado de trabajo y de avances.

Conclusión 5. La articulación del triple mandato es un activo fundamental de ONU Mujeres que genera valor al país contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre la base de sus prioridades y demandas. El mandato normativo revalorizado en su dimensión transformadora y una

coordinación pensada estratégicamente permite optimizar el mandato programático y el valor de las capacidades de ONU Mujeres para el avance de la IGYEM. (Hallazgos 20, 21, 22, & 24)

Durante la NE/MC, y con anterioridad al proceso de negociación del Acuerdo, la CO dejó constancia de la contribución al fortalecimiento de capacidades nacionales que conlleva la aplicación integral del mandato normativo, programático y de coordinación. Allí donde ONU Mujeres depende principalmente de sí misma (mandato normativo y programático) las sinergias entre mandatos no sólo son claramente mayores, sino que el marco normativo y la actuación programática actúan de manera simbiótica en buena parte de los escenarios donde interviene. El reto para aplicar el triple mandato en su integralidad parece residir en la coordinación.

Procesos estratégicos de rendición de cuenta nacionales o espacios intergubernamentales para el intercambio y toma de decisiones en los que Colombia ha participado, se han presentado como oportunidades para reforzar la apropiación nacional de la normatividad internacional. Por su lado, cuando no se limita a ser “secretarial” y se interpreta como la posibilidad catalítica de utilizar las capacidades de ONU Mujeres para aunar esfuerzos con el conjunto del SNU, el mandato de coordinación coadyuba (i) al posicionamiento de la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la agenda de desarrollo, construcción de paz y acción humanitaria, (ii) a la entrada en alianzas estratégicas con otras agencias del SNU para que sinérgicamente, cada cual desde su mandato, contribuya a procesos de cambio para posicionar la IGYEM en cualquiera de esas agendas. Un ejemplo claro en este sentido son las alianzas con PBF o el MPTF que ha posibilitado un mejor trabajo coordinado de las agencias en IGYEM gracias a la movilización de recursos y privilegiando los PC como instrumento de implementación. Sin embargo, también queda patente que el mandato de coordinación podría ser optimizado en la medida que aumente el compromiso y el desempeño en género del SNU y se permitieran coordinaciones más horizontales y catalíticas, sin suponer una delegación en ONU Mujeres de responsabilidades que competen al conjunto del SNU como son transversalizar el enfoque de género y apoyar presupuestariamente al portafolio en “equidad de género” del MANUD. Sin esta horizontalidad y sin acortar brechas de capacidades en materia IGYEM, aumenta las posibilidades para ONU Mujeres de desempeñar labores de coordinación con una fuerte inversión de tiempo y coste de oportunidades sin tener en todos los casos la oportunidad de poner en valor sus capacidades reales de transformación.

Dentro del “Delivering as One” y en este escenario, los PC son un instrumento privilegiado para la promoción de la acción conjunta en favor de la IGYEM, pero no son *per se* instrumentos virtuosos para promover la agenda de derechos de las mujeres en la medida que la apropiación del enfoque de género y de esta agenda no está incorporada debidamente en ellos. Si se confirmara con nuevas mediciones el insuficiente rendimiento del desempeño del SNU, resultará especialmente relevante establecer en qué rol, modalidad y condiciones ONU Mujeres entra a participar de los PCs.

Conclusión 6. Las áreas transversales son un activo de la CO que agregan valor a la eficacia y eficiencia de la labor de ONU Mujeres en el país. Es meritorio el aporte a la eficacia que supone posicionar a ONU Mujeres como referente nacional en materia IGYEM y las propuestas desarrolladas para innovar en las prácticas de trabajo buscando un mejor desempeño del conjunto de la CO. (Hallazgos 8, 10, 14, 18, 22, 23, 24 & 27)

El Área de CGCI es un activo del CO que coadyuba en el fortalecimiento de la capacidad de incidencia del conjunto del trabajo de ONU Mujeres gracias a los beneficios añadidos al posicionamiento de la “Marca ONU Mujeres” asociada a la promoción y defensa de la agenda de derechos de las mujeres y la igualdad de género en el país. Reforzar esta reputación es un compromiso de la CO por ser un elemento crítico para (i) fortalecer y ampliar el alcance de la labor del conjunto de ONU Mujeres desde sus áreas programáticas, (ii) la movilización de recursos en apoyo a la agenda IGYEM del país, (iii) mejorar el diálogo político con los socios de ONU Mujeres en el país, incluyendo la interlocución con donantes (activos o potenciales). En el posicionamiento de la “marca”, la generación y gestión del conocimiento comienza a tener un relevante al reforzar role a la hora de reforzar la reputación de ONU Mujeres como referente nacional para la igualdad de género. La inversión técnica y en recursos de la CO en generar conocimiento en IGYEM estaría igualmente coadyuvando a la identificación de la Entidad como una fuente de información fidedigna y de consulta para la toma de decisiones informadas en el país.

Sin embargo, el foco en el posicionamiento de la “marca” y el éxito de campañas de alto impacto no debieran dejar en un segundo plano la necesaria orientación estratégica en temas comunicacionales que requiere el área programática, tanto a nivel nacional como en los territorios. El posicionamiento de paridad, el componente comunicacional asociado a la estrategia con el sector privado y los principios WEPS, o romper

estigmas que alejan a las mujeres de la participación y los espacios de decisión pública tan enraizados, sobre todo, en el territorio, requieren del aporte de la comunicación estratégica para la eficacia y amplificación del alcance de sus acciones. Es justamente en lo local donde la “marca ONU Mujeres” puede tener efectos más inmediatos sobre la población y las instituciones

El Área de PME ha abordado la complejidad de la función de la M&E aplicando la innovación y asumiendo elementos de gestión que trasciende las competencias funcionales del Área, siendo la Secretaría Técnica un instrumento paradigmático en este sentido por la convivencia de funciones (gestión, M&E y fortalecimiento de capacidades) y de modalidades de implementación (fondos concursables con PCAs financiados por cooperación bilateral y convocatoria WPHF a través del MPTF). La reflexión sobre sus prácticas y la innovación permitió diseñar un instrumento que ha permitido abordar el desafío de la gestión de los PCAs que ha superado su intención inicial al aportar propuestas también útiles para abordar desafíos que seguirán vigente durante la próxima NE/MC, tales como (i) abordar con rigor la función de *gender-oversight* del SNU dentro de su mandato de coordinación registrar -marcador de género- (ii) reforzar la matriz de resultado en la próxima NE/MC registrando y transparentando los elementos de cambio a los que ONU Mujeres orienta sus contribuciones y reforzando así la coherencia programática desde la función de M&E - elementos de cambio a nivel outcome-; (iii) desarrollar una propuesta técnico-operativa para guiar la función de M&E para una gestión por resultados -Manual- y (iv) fortalecer papel de las Oficinas Territoriales en la función de M&E - modelo fondos concursables. Sin embargo, las propuestas e innovaciones que aporta PME son de un valor relativo si éstas quedan dentro del Área sin la necesaria apropiación por el conjunto del personal de programas como parte de la consolidación del enfoque GbR, priorizando el registro y análisis de cambio por sobre el desarrollo de actividades y reflejando las contribuciones a resultados y a cambios transformativos también en el *reporting*.

El aumento de personal en el Área de PME indicaría, no sólo un aumento de la demanda de información por el también creciente número de donantes, sino la importancia que adquiere para ONU Mujeres el centrar el diálogo de políticas sobre evidencias y resultados en todas las fases y áreas del diálogo (construcción de paz, desarrollo y acción humanitaria). En este sentido es clave el portafolio programático encomendado al Área de PME en apoyo al fortalecimiento de capacidades para la producción de estadísticas sensible al género o la línea programática en apoyo a la producción de información desde la red de observatorios de género en el territorio, el futuro impacto del SIVIGE o el marco de seguimiento para la rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo. Junto a la rigurosidad de los datos, restaría impulsar la utilidad y el uso de estos por las audiencias clave en los procesos que llevan a la toma de decisiones sobre política pública (nacional y local), un propósito desafiante donde la persistencia de brechas de capacidades en género identificadas por diversas fuentes se suma a la necesaria aplicación del enfoque GbR.

Conclusión 7. ONU Mujeres aplica de manera sistemática el análisis de género y enfoque basado en derechos humanos en el conjunto de su actuación identificable desde la conceptualización de la NE/MC hasta la formulación e implementación de sus intervenciones programáticas. (Hallazgos 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 & 19)

La coherencia de las propuestas programáticas del portafolio de la NE/MC con el marco de estándares internacionales derechos humanos asegura desde el diseño la aplicación del enfoque de género y enfoque basado en derechos humanos. Ambos enfoques fundamentan el portafolio implementado en el país al orientar las intervenciones tanto hacia el fortalecimiento de capacidades del Estado para el desempeño de sus obligaciones en garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos, como hacia la promoción del empoderamiento de las mujeres y su agencialidad en cualesquiera sea el escenario de intervención. Si bien el sistema corporativo de gestión de ONU Mujeres dificulta conocer el equilibrio de fondos y atención destinado al fortalecimiento de capacidades de Estado y a sociedad civil, sí se hace notar la existencia de instrumentos específicos destinado a ampliar las oportunidades de las mujeres y en apoyo a proceso colectivos de empoderamiento (fondos concursables), así como el significativo aporte a generación/fortalecimiento de las capacidades nacionales para incorporar la perspectiva de género en las instituciones.

Asimismo, la participación sustantiva de las mujeres es central como finalidad y medio de implementación del componente programático de ONU Mujeres en el país, la cual es impulsada y monitoreada por la CO, como factor irrenunciable para que las necesidades, demandas, intereses específicos de género directamente aportado por las mujeres formen parte del diálogo político y de los procesos de toma de decisiones. En las formulaciones es clara la intención programática de llegar a mujeres y niñas en situación de mayor vulnerabilidad con los altos niveles de desigualdades que se cruzan en los territorios, principalmente en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Mujeres rurales, víctimas del conflicto armado, mujeres indígenas y afrodescendientes participan y son destinatarias de las intervenciones en base a sus propias

agendas, y la perspectiva interseccional es recurrente en diagnósticos y propuestas de actuación. Sin embargo, si bien hay intervenciones específicas focalizadas en mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, en la actualidad se cuenta únicamente con estimaciones sobre la llegada y el alcance del conjunto de la acción de ONU Mujeres en estas poblaciones vulnerables. Con la contribución al fortalecimiento de las capacidades de género del sistema de estadísticas nacionales, alineado con la Agenda 2030 y el seguimiento de los ODS, también ONU Mujeres estará en disposición de afinar la estrategia de cómo alcanzar a mujeres y niñas más vulnerables, de hacer seguimiento del cierre de brechas y del grado de cumplimiento de derechos

EFICIENCIA

Conclusión 8. En un contexto de rápido crecimiento de la CO, ONU Mujeres veló con éxito por la eficiencia en la implementación de la NE/MC reflexionando e innovando sobre sus prácticas operativas y estructuración como oficina. La eficiencia en la ejecución presupuestal y los resultados alcanzados en el ámbito nacional y territorial muestran la pertinencia de los procesos de mejora e innovación implementados, así como la creciente relevancia de fortalecer su acción los territorios con Oficinas también robustecidas para este propósito. (Hallazgos 21, 22, 24, 25, 26, 27 & 28)

ONU Mujeres se encuentra transitando hacia un modelo de financiación más estratégico en términos de volumen y calidad de recursos apoyado por alianzas estratégicas con donantes bilaterales y fondos globales que, sumados a los fondos propios, le aportan mayor estabilidad para desarrollar su portafolio país y aplicación del triple mandato. Si bien el contexto del país y la agenda “paz y seguridad” genera interés entre fondos y donantes, ONU Mujeres ha gestionado con acierto este escenario propicio para (i) diversificar sus fuentes de financiación y fortalecer su independencia financiera en apoyo a un portafolio país que responde a su agenda institucional (NE/MC) (ii) negociar recursos plurianuales que contribuyen a construir sus actuaciones como proceso de cambio de mayor alcance y menos con el enfoque de proyectos cortoplacista; (iii) gestionar sus alianzas con fondos globales (PBF y WPHF) para mejorar el trabajo coordinado interagencial y su posicionamiento ante el SNU y el MPTF, posibilitando negociaciones de mayor repercusión (**30% recursos destinados a la agenda IGyEM en la segunda fase del MPTF**); (iv) posicionarse en la movilización de recursos nacionales como un actor implementador a ser considerado; (v) gestionar recursos en apoyo a los esfuerzos de las mujeres y sus organizaciones en su contribución a la paz territorial. En conjunto, la estrategia de movilización de recursos ha supuesto **un incremento importante sobre las previsiones recogidas en el Marco de Cooperación para este periodo.**

El incremento de recursos fue acompañado por una **alta ejecución presupuestal con una media anual superior al 90%**. Este resultado fue posible por cambios en el estatus de ONU Mujeres en el país y por ejercicio de reflexión e innovación aplicado a la resolución de desafíos en la gestión para identificar vías de agilización en las prácticas operacionales del CO de acuerdo a los requisitos que conllevaban las diversas fuentes de financiación e instrumentos de cooperación. De este ejercicio de reflexión han surgido dos instrumentos con alta capacidad de réplica en otras oficinas país de ONU Mujeres con desafíos similares: el **Centro de Servicio** del Área de Operaciones y la **Secretaría Técnica** del PME han logrado efficientizar los procesos a su cargo y constituyen una buena práctica que deberá consolidarse en la CO para la implementación de la siguiente NE/MC. Así mismo, la gestión de fondos humanitarios (CERF) ha situado al CO en un espacio de aprendizajes operacional que le está permitiendo utilizar instrumentos corporativos para adaptarse a los tiempos y agilidad en la ejecución que requiere este tipo de financiación. En su conjunto, el CO acumula un conocimiento práctico que aporta solidez y agilidad al modelo de entrega de ONU Mujeres con componentes susceptible de llevarse a escala a nivel corporativo para mejorar la eficiencia en su gestión.

Dentro de esta línea de innovación y reflexión sobre sus prácticas, ONU Mujeres está revisando su presencia institucional en el territorio haciendo convivir dos modelos. Uno donde se implementan intervenciones derivadas de proyectos desde la agenda institucional y otro donde se territorializa la propia agenda institucional atendiendo los retos, circunstancias, conocimientos y potencialidades locales. Bajo este segundo modelo, ONU Mujeres se sitúa ante un nuevo paradigma de trabajo y acompañamiento institucional donde la politización de la presencia de ONU Mujeres debe ir acompañada por una revisión de cómo el conjunto de los recursos corporativos para contribuir a generar condiciones para la IGyEM. Los aprendizajes de este proceso sin duda resultarán de gran valor práctico para (i) afinar el “cómo” de la presencia territorial en su conjunto optimizando la capacidad de respuesta y acompañamiento a procesos estratégicos en los departamentos desde las Oficinas Territoriales; (ii) orientar a otras CO de la región que requieran transitar hacia una presencia territorial estable en apoyo a la IGyEM en lo local.

Sin embargo, y con independencia del modelo -técnico e implementadores de proyectos concretos o más político movilizando el conjunto de la NE/MC- dos aspectos se revelan comunes a la eficacia y eficiencia del desempeño de ONU Mujeres en el territorio: (i) el beneficio que conlleva dotar a las Oficinas Territoriales de instrumentos para agilizar respuestas rápidas y contextualizadas a prioridades y elementos emergentes de la agenda política y social en los departamentos; (ii) poner en valor la condición de ONU Mujeres como socio estratégico y de confianza para una amplia diversidad de actores en el territorio y que favorece el generar mejores condiciones para la IGYEM en los departamentos donde se cuenta con presencia institucional. Dado el hecho de ejecutarse en el territorio un X% de la financiación y el X% del peso programático, todo elemento que permita efficientizar procesos y contribuir al desempeño y eficacia en el territorio, contribuye a la eficacia y la eficiencia del conjunto de ONU Mujeres en el país.

Conclusión 9. La aplicación sistemática del enfoque de gestión basada en resultado por la CO se ha visto condicionada por retos corporativos y un monitoreo institucional más focalizado en sus acciones que en los resultados, dejando en los instrumentos de rendición una versión modesta de las contribuciones de ONU Mujeres a procesos de cambios, logros y avances en IGYEM a las que la CO está contribuyendo. (Hallazgos 4, 5, 22, 26 & 27)

Aun cuando se identifican innovaciones y clara mejoras en la eficiencia de la CO para agilizar en tiempo y forma la ejecución, la eficiencia en la gestión e innovación a nivel nacional no puede solventar las limitaciones y complejidades que se derivan de la falta de alineación e interoperabilidad entre el sistema corporativo para la gestión financiera (Atlas) y el sistema utilizando para la gestión basado en resultados de la planificación programática (RMS). Este reto corporativo -no responsabilidad de la oficina- ya fue identificado en ejercicios auditores y actualmente en revisión, imposibilita realizar ejercicios fundamentales para el desarrollo de la función de M&E y el *reporting* a terceros. El intento de la CO por tratar de solventar este reto con medidas *ad hoc* mostraría que desde las Oficinas Nacionales de ONU Mujeres no puede cubrirse esa brecha con eficiencia y rigor, indicando que se requieren medidas correctivas a otro nivel.

ONU Mujeres Colombia, la CO más grande del conjunto de oficinas de ONU Mujeres -por el tamaño, volumen de fondos, complejidad e integralidad programática y una estructura densa de agencias del SNU aplicando su triple mandato- parece fungir como una versión a escala nacional de ONU Mujeres a nivel corporativo. Esta circunstancia sitúa a la CO en posición de experimentar en la práctica retos que acompañan a ONU Mujeres a nivel corporativo y que otras oficinas de menor tamaño no tienen por qué advertir en igual intensidad. En sentido, la búsqueda de soluciones y respuestas desde la CO, con el apoyo corporativo de ONU Mujeres, puede suponer la incorporación de elementos de eficiencia y eficacia también a nivel corporativo, especialmente en el área de operaciones y gestión.

Por otro lado, la aplicación del enfoque de GbR debe transcurrir en un proceso que sea coherente, integrado e iterativo que haga hincapié en los resultados a lo largo de todo el ciclo de programación. No es suficiente haber planificado aplicando este enfoque con vistas a la obtención del cambio esperado; es preciso averiguar si con la implementación se está contribuyendo a él de manera positiva. Actualmente se identifica un énfasis en la aplicación de este enfoque entrado en la planificación, quedando el seguimiento de lo planificado, la revisión de estrategias, intervenciones y contexto en su contribución el cambio esperado -los resultados planificados - en un plano menos priorizado. En la medida que los instrumentos de rendición de cuenta se alimentan principalmente del ejercicio de monitoreo, en la medida que se privilegia el seguimiento de la ejecución de acciones y no tanto los elementos de cambio sustantivos para el logro de los resultados, también se ofrecerá una visión incompleta a los *stakeholders* (entre ellos el Estado, los donantes y la ciudadanía) de la labor de ONU Mujeres en el país. Si bien las inadecuaciones en el diseño influyen en parte en esta debilidad del monitoreo, también podría existir relación con la necesidad de una mayor apropiación del enfoque GbR aplicado a la "gestión" y no solo a la planificación.

Al margen de la importancia incuestionable de los propios resultados, en el contexto regional de limitaciones presupuestarias y con la exigencia firme de los *stakeholders* en cuanto a demostrar el valor agregado de la inversión en el desarrollo, la mejora de la gestión en favor de los resultados ocupa un lugar aún más crucial. La Agenda 2030 requiere que el conjunto de los actores, incluida la CO y sus aliados, disponer de capacidades de GbR todavía más sólidas a fin de demostrar su contribución a los resultados nacionales y su conformidad con los principios de coherencia del SNU.

SOSTENIBILIDAD

Conclusión 10. La sostenibilidad de los avances se encuentra apuntalada por la pertinencia programática, el modelo de financiación que favorece su independencia, los anclajes institucionales de los avances en las cuatro áreas de impacto, y la replicabilidad de modelos de intervención y propuestas operativas susceptibles de ser aplicadas por otras agencias y/o oficinas de ONU Mujeres en contextos y retos análogos a los abordados por el CO en este periodo. (Hallazgos 1, 2, 5, 7, 10, 12, 12, 15, 16, 17, 19, 25, 29, 30 & 31)

ONU Mujeres en Colombia ha sabido construir una sólida estructura de sostenibilidad de los avances y logros en IGYEM a los que contribuyó en estos últimos tres años. Esta estructura se conforma por diversos factores como son: (i) la alineación de los avances con compromisos del Estado que tendrán total vigencia en los próximos años como son contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 o la implementación del Acuerdo de Paz con sus disposiciones; (ii) la articulación de los logros obtenidos con distintos énfasis temáticos y líneas de apoyo que recoge el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; (iii) la promoción de procesos colectivos de empoderamiento que posiciona a las mujeres como agentes de cambio en los territorios; (iv) los fuertes anclajes institucionales de los logros en gestión pública y en el nivel de apropiación institucional de herramientas y procesos de transversalidad, o; (v) la propia dotación de una estructura diversificada de financiación -que incluye fondos ya comprometidos para la próxima NE/MC- y que apoya una mayor autonomía de decisión y actuación de la CO para proseguir profundizando y/o consolidando los resultados obtenidos hasta el momento.

No es menor el factor de sostenibilidad que supone la reputación de ONU Mujeres, percibido como un socio de confianza y estratégico en los debates sobre desarrollo, paz y seguridad -y progresivamente también en asuntos humanitarios,- situación que facilita establecer alianzas con donantes (tradicionales y nuevos), agencias del propio SNU y actores nacionales para la movilización de recursos en apoyo a procesos de fortalecimiento de capacidades nacionales, tanto dentro del Estado como con sociedad civil. En términos de sostenibilidad financiera, sumar dos factores adicionales: (i) el entorno de *Delivering As One* y el 30% destinado a la agenda IGYEM acordada por el MPTF para su segunda fase, podría augurar igualmente un entorno propicio para programas conjuntos; (ii) la movilización de recursos para la agenda en IGYEM desde los presupuestos públicos gracias a las posibilidades abiertas con el “Trazador presupuestal para la paz y la equidad de la mujer”

Otro elemento que contribuye a esta estructura de sostenibilidad es el potencial de replicabilidad que contiene modelos de intervención en áreas específicas para la IGYEM que, una vez sistematizados, contribuyen al acervo del conocimiento del conjunto de ONU Mujeres y puesto a disposición para otras CO de la región. Las experiencias y aprendizajes de la Entidad ante desafíos operativos con respuestas como el Centro de Servicios, la Secretaría Técnica o la Dupla Territorial, así como los modelos de intervención con enfoque transformador como son las propuestas programáticas para el EE con enfoque integrador y de sostenibilidad, el acceso a fondos y la respuesta humanitaria derivada de los flujos migratorios mixtos y, especialmente, el modelo de presencia territorial son resultados concretos de este periodo que cuentan con reconocidos atributos para su replicabilidad en similares escenarios que se suceden en la región.

Los principales retos a la sostenibilidad de los avances provendrían de un contexto que en ocasiones se muestra reactivo ante lo conseguido. Por un lado, en los procesos de transversalidad de género que ONU Mujeres ha acompañado con distinta intensidad y enfoque, las instituciones no siempre cuentan con mecanismos de género o los existentes no disfrutaban del reconocimiento y la jerarquía necesaria para proseguir adecuadamente con recursos (personas, financiación y tiempo) las líneas de avance logradas. Por otro, el propio contexto del país con la polarización social y política identificada por las fuentes influye a la hora de conformar con otros actores espacios y propuestas de colaboración o confrontación para el avance de los aspectos más transformadores de la agenda para la IGYEM.

3.2. Lecciones aprendidas

LA.1. La aplicación del mandato de coordinación se diluye en su carácter estratégico y puede pasar a ser una tarea desgastante en la medida que las agencias del SNU asuman tímidamente su responsabilidad de promover la IGYEM desde sus mandatos sectoriales. Si bien forma parte del mandato de ONU Mujeres liderar y coordinar los esfuerzos generales del SNU orientados a apoyar el pleno cumplimiento de los derechos y las oportunidades de las mujeres, es responsabilidad de todas las agencias promover desde sus mandatos sectoriales la IGYEM e incorporar en ellos la perspectiva de género para asegurar que los compromisos internacionales en derechos humanos de las mujeres se conviertan en avances en el país. En la

medida que las agencias entiendan esta responsabilidad como un sobre esfuerzo, parte del voluntarismo de determinado personal técnico, como trabajar para el mandato de otra agencia o tácitamente deleguen en ONU Mujeres la inversión programática y presupuestalmente para la igualdad de género ciertamente el mandato de coordinación en IGYEM se vuelve más desgastante y menos estratégico para ONU Mujeres.

LA.2. La integralidad del triple mandato y su refuerzo mutuo en el marco de actuaciones programáticas agrega valor a ONU Mujeres en su contribución tanto al fortalecimiento de las capacidades nacionales como en el avance del país hacia resultados transformadores en IGYEM. Las experiencias prácticas de ONU Mujeres en el país apoyándose en la integralidad de su mandato y el refuerzo mutuo entre ellos, muestra que cuando la Entidad hace uso de sus funciones de apoyo normativo, coordinación del sistema de las Naciones Unidas y actuaciones programáticas de manera integrada está en disposición de (i) agregar valor al fortalecimiento de las capacidades nacionales para mejorar en su desempeño para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y (ii) contribuir con solidez al avance hacia resultados transformadores en IGYEM. El proceso y los logros del acompañamiento técnico y político de ONU Mujeres en los diálogo y proceso de negociación de paz de la Habana, es el hito más emblemático en el país de una apuesta institucional por avanzar hacia una mejor comprensión sobre cómo trabajar desde la potencialidad que ofrece su triple mandato, articulando las capacidades y ventajas comparativas de la CO en apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales para que éste alcance estándares internacionales con el trabajo articulado del SNU y la comunidad de donantes. Actualmente está presente en la CO la reflexión sobre cómo afinar y optimizar una aplicación más estratégica de la integralidad que ofrece el triple mandato, dejando de pensar en ellos como silos independientes y utilizando su potencial como drivers de cambio que pueden activarse contextualizado a los requerimientos de cada proceso para realizar contribuciones más sólidas para la IGYEM fortaleciendo con ello las capacidades nacionales.

LA.3. La participación efectiva de las mujeres es el elemento catalítico de transformación que permite pasar de la identificación de las necesidades de la vida cotidiana a identificar factores de subordinación de género sobre los que actuar colectivamente. Si bien las necesidades e intereses de las mujeres relacionadas con sus condiciones de vida cotidianas, la de sus familias y comunidades podrían ser identificables directamente por otros actores (alimentación, vivienda, renta, atención médica, prestaciones sociales, educación etc.) y ser satisfechas con aportaciones materiales concretas (alimentos, servicios sanitarios, formación, etc.) es promoviendo procesos de empoderamiento y la participación sustantiva de las mujeres en la implementación de los proyectos cómo es posible afectar y/o alteran factores de subordinación de género, al trascender las necesidades cotidianas de las mujeres (no es el fin sino el medio) y desembocar en procesos organizativos, levantamiento de demandas y exigibilidad de derechos vinculadas con discriminaciones de género y su subordinación con respecto a los hombres. Las experiencias de los proyectos piloto en las experiencias demostrativas, los fondos concursables o el trabajo en los municipios priorizados, muestran que el elemento catalítico del cambio transformador y la sostenibilidad se encuentra en promover con intencionalidad la participación efectiva de las mujeres organizadas en los espacios y procesos de decisión, y en todos aquellos desarrollos que contribuyan a empoderar a las mujeres para ser y actuar como agentes transformadores. De este modo se ha conseguido conectar las demandas e intereses de las mujeres con las políticas públicas locales e incidir en la oferta institucional, la veeduría por su cumplimiento y en la posibilidad de cambiar desde las políticas públicas locales factores que inciden en su condición de subordinación (participación política, economía del cuidado, seguridad y protección para la participación, etc.)

LA.4. La incorporación del componente de economía del cuidado en propuestas programáticas muestra la brecha entre los avances en sensibilización y comprensión teórica del enfoque de género y su necesaria aplicación práctica en propuestas programáticas. El componente de economía de cuidado como elemento clave en las actuaciones dirigidas al empoderamiento económico de las mujeres concebido desde un enfoque integral deja tres aprendizajes sobre la vigencia del enfoque de género en la programación: (i) no es sólo entender conceptualmente o manejar en el discurso que las relaciones de poder y los roles de género condicionan la realidad y las posibilidades de desarrollo de mujeres y hombres, sino que incorporar el componente de cuidado es el paso que supone darle un sentido programático a esa comprensión teórica; (ii) no es sólo producir datos desagregados por sexo e indicadores de género, sino conectarlo con el elemento programático: desde el año 2013 se cuenta con estadísticas oficiales sobre cómo recae desproporcionadamente sobre las mujeres el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado limitando sus oportunidades de embarcarse en iniciativas productivas, vincularse al mercado laboral, participar en política, formarse o disfrutar de ocio y descanso (Encuesta Nacional de Uso del Tiempo , DANE 2013); sin embargo se reconoce como un *elemento novedoso* la incorporación del componente de economía del cuidado a

propuestas orientadas a desarrollar la autonomía económica de las mujeres en el ámbito rural; (iii) no es solo abordar el componente de cuidado desde una mayor oferta pública, sino la promoción de la corresponsabilidad con los varones para acompañar los procesos en términos de transformaciones en los roles de género tradicionales e impulsar masculinidades no violentas para la prevención de las VBG cuando se promueven procesos de empoderamiento individual y colectivo de las mujeres.

3.3. Recomendaciones

Recomendación 1. Como base para la construcción de su próxima Nota Estratégica/Marco de Cooperación, se recomienda desarrollar una Teoría de Cambio resultado de una reflexión institucional interna sobre dónde ONU Mujeres puede agregar valor en base a sus ventajas comparativas y en aplicación a su triple mandato para contribuir a un mayor poder transformador para la IGYEM con relación a las prioridades y necesidades del país. (Conclusiones 1, 2, 3, 4, 5 & 7)

Frente a la visión genérica que enmarcaría la NE/MC, se recomienda desarrollar la Teoría de Cambio del futuro acuerdo marco entre ONU Mujeres y el Estado Colombiano respondiendo internamente a una pregunta próxima a la siguiente: “ De acuerdo a las ventajas comparativas de ONU Mujeres en Colombia, las prioridades del país y las ventanas de oportunidad del contexto, ¿Dónde puede la CO tener mayor poder transformador para marcar la diferencia en la IGYEM y agregar valor al país dentro de los próximos años?” Si bien dar respuesta a esta pregunta y desarrollar la TdC es un ejercicio interno bajo la responsabilidad de la CO, las conclusiones y lecciones aprendidas ofrecen un escenario de fondo a ser considerado para este ejercicio. A continuación se presentan insumos para esta reflexión interna que han considerado: (i) la pertinencia de las cuatro áreas de impacto de la actual NE/MC; (ii) el acumulado de procesos iniciados y/o desarrollados en la actual NE/MC; (iii) los logros estratégicos alcanzados que aún deben consolidarse para alcanzar su potencial transformador en IGYEM; y (iv) la coherencia con el histórico de trabajo en el país donde la CO cuenta con claras ventajas comparativas y una reputación labrada.

R.1.1. Valorar la pertinencia de la paz sostenible como posible horizonte de cambio a la hora de definir los supuestos generales y las contribuciones al mismo desde las distintas áreas de impacto. La contribución a una *paz sostenible* en el país actúa de *facto* como el horizonte de cambio al que se ha venido aproximando la CO con la implementación de la NE/MC. Este posible horizonte conlleva además las siguientes ganancias agregadas: (i) proporciona un marco alineado con los estándares internacionales para romper la estructura de silos en lo programático y permitiendo optimizar el triple mandato; (ii) habilita mayores oportunidades para generar consensos de trabajo con un número más amplio de actores (nuevos y tradicionales) y para optimizar su mandato de coordinación dentro del SNU; (iii) es coherente y apoya un trabajo más sistemático de la oficina en torno a la prevención y resolución de conflictos; (iv) sitúa a ONU Mujeres en posición de movilizar recursos desde distintas fuentes para seguir trabajando con un enfoque holístico que permita permear la financiación hasta al conjunto de las áreas de impacto, todas ellas pertinentes en una lógica de *paz sostenible* que requiere invertir en desarrollo y empoderamiento como condición necesaria para avanzar hacia la paz y la prevención/no repetición del conflicto; (v) desde el acumulado de trabajo en cada una de las áreas se puede sumar estratégicamente a esta visión de cambio permitiendo fortalecer procesos iniciados y abriendo la posibilidad de incorporar temáticas en función de nuevas lecturas del contexto y de las oportunidades; y (vi) permite vencer la disputa de términos que genera polarización y alejamiento en el diálogo con socios institucionales claves.

R.1.2. En apoyo a la paz sostenible como posible horizonte de cambio, valorar la pertinencia de incorporar como parte de los supuestos de cambio en las áreas programáticas el contenido de aquellas líneas de avances identificadas durante la evaluación que presentan un relevante poder transformador. ONU Mujeres cuenta con un trabajo acumulado en áreas de intervención que son estratégicas para seguir avanzando hacia cambios estructurales con alta influencia en la agenda IGYEM si se progresa en ese gran desafío que es la propia implementación de lo logrado con vocación transformadora. Desde una visión agregada, estas líneas de avance son:

- **A. Incorporación/consolidación del enfoque de género en las agendas y políticas del Estado,** Apoyada en su mandato normativo, en sinergia con el programático y con posibilidad de optimizar aún más el de coordinación, ONU Mujeres está comprometida con la integración sistemática del enfoque de género en agendas transversales con un elevado poder transformador que deben consolidarse durante la próxima NE/MC: construcción de paz, paridad, legislación, planeación y presupuestación sensible al género,

estadísticas de género. En apoyo a esta línea sería recomendable diseñar una propuesta de trabajo sostenido para *fortalecer la estructura de mecanismos de género y sus capacidades* para coordinar la implementación de las políticas y para aprovechar del mejor modo posible las posibilidades que brinda contar la infraestructura de cambio con la que cuenta actualmente el país.

- **B. Diálogo entre la economía feminista y la Agenda 2030.** La economía feminista ha desarrollado conceptos y herramientas que acogen gran parte de la propuesta de la CO en EE, vinculando los medios de vida de las mujeres y su empoderamiento económico con temas macroeconómicos y de políticas redistributivas en el Estado del bienestar. ONU Mujeres ya ha iniciado esta senda de trabajo en el país (sistema nacional de cuidado, economía del cuidado, encuesta del uso del tiempo, presupuestos sensibles al género, sector privado y principios WEPS) y que puede ampliarse hacia temáticas gruesas de justicia económica como son la fiscalidad o la protección social. Los resultados y recomendaciones del *Informe Progreso de las Mujeres en Colombia 2018* son el referente corporativo en esta agenda para el diálogo político con el Estado y la aplicación del triple mandato involucrando agencias del SNU con mandatos acordes con esta agenda programática (CEPAL, OIT, PNUD, etc.).
- **C. Construcción de entornos seguros con perspectiva de género desde las políticas públicas basada en la participación sustantiva de las mujeres.** Dado que la CO avanza desde diferentes ángulos a una visión de cambio comprometida con generar condiciones y entornos de seguridad libre de VBG en el ámbito privado y el espacio público vinculado a instrumentos de política pública, sería recomendable incorporar una visión de cambio que permita abordar la integralidad de su propuesta (público/privado, contexto desarrollo/construcción de paz/humanitario) con independencia que programáticamente se trabaje desde áreas de impacto distintas. De este modo podría avanzarse en la articulación del conjunto de avances logrados en el contexto de la actual NE/MC, como son, (i) el refuerzo de las políticas pública en aplicación de la Ley 1257 en el entorno urbano (Planificación y presupuestación sensible al género y agenda legislativa); (ii) la contribución a la generación de condiciones para la creación de entornos seguros y libres de violencia en el espacio público (Ciudades seguras y protección en zonas afectadas por conflictos, lideresas, migración); (iii) la promoción de la coordinación interinstitucional y alianzas estratégicas con sector privado en creación estos espacios seguros (públicos y en el entorno laboral); (iv) la utilización del sistema de Seguimiento (SIVIGE, Observatorios) uso y difusión de los datos para aplicación normativa en relación a las violencias; y (v) la transformación de imaginarios para la prevención de la VBG (Nuevas Masculinidades, propuestas de trabajo con actores no tradicionales, etc.).
- **D. Activación de la dimensión sobre el papel de las mujeres en la prevención y la resolución pacífica de conflictos en el marco de la RES 1325.** Las dimensiones y provisiones de la RES 1325 activadas en Colombia durante el periodo de implementación de la NE/MC siguen plenamente vigentes, así como el acompañamiento a los procesos de transversalidad impulsados en la institucionalidad generada para la implementación del AFP. No obstante, por el contexto actual del país es recomendable considerar la firme activación de la dimensión de prevención y resolución pacífica de conflictos no solo a sus vínculos con el desarrollo sostenible, sino en atención al repunte de la violencia y nuevas conflictividades en los territorios, el número creciente de amenazas hacia defensoras/es de derechos humanos, las tensiones sociales derivadas de la migración venezolana o factores que polarizan a la población (acuerdo de paz o ideología género).
- **E. Consolidación del Área de Acción Humanitaria y la aplicación del triple mandato de ONU Mujeres.** Si bien es un área de reciente creación en la CO, ONU Mujeres no puede permanecer al margen de los desafíos del escenario humanitario del país ni al impacto diferencial en mujeres y niñas. Es muy probable que el escenario humanitario siga presentando un aumento de sus indicadores debido a las actuales dinámicas en los territorios – incremento de violencia y conflictividad, deterioro de las condiciones ambientales, etc.- y que la población venezolana no retorne a su país en el corto plazo. Esto sucede en territorios con instituciones debilitadas y brechas de capacidades en género, sumado a los déficits en la oferta institucional para proporcionar acceso a servicios básicos y garantizar derechos fundamentales. La aproximación holística que caracteriza a ONU Mujeres, sumado a la ruptura de silos que propone a su acción, y las lecciones aprendidas de experiencias demostrativas en AH contribuyen a la paz sostenible en el país. Asimismo, es un área movilizadora de recursos y de aprendizajes institucionales para el conjunto de la región sobre cómo abordar la AH desde el mandato específico de ONU Mujeres.

En todas las líneas agregadas expuestas, el contenido (i) estaría alineado con los compromisos del gobierno en la Agenda 2030 y el contenido del PND 2018-2022, (ii) se apoyaría en las ventajas comparativas de la CO identificadas por sus socios estratégicos, (iii) permitiría consolidar procesos transformadores de cambio donde ya existe un fuerte involucramiento previo de ONU Mujeres, (iv) son aptos para activar procesos

sinérgicos entre las áreas de impacto; (v) algunos de ellos generan un alto interés para la movilización de recursos que luego pueden capitalizarse también a otras temáticas sinérgicas; y (vi) posibilitaría acciones conjuntas con otras agencias del SNU en áreas de transformación para la IGYEM.

La reflexión interna para el desarrollo de la TdC forma parte de un escenario de fondo en torno al cual ONU Mujeres requiere identificar las vías de diálogo más productivas con el Gobierno y, previamente, con el contenido del próximo UNSDCF. Si bien el eje central para el diálogo y la toma de decisiones se encuentra en el PND 2018 – 2022 por ser la hoja de ruta que establece los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio, el diálogo debe cruzarse con compromisos internacionales y estándares de derechos humanos asumidos por el Estado en materia de IGYEM.

Recomendación 2. Se recomienda fortalecer institucionalmente la aplicación coherente, sistemática e integrada del enfoque de gestión basado en resultados a lo largo de todo el ciclo de programación, partiendo de una planificación donde la lógica de intervención guarde correspondencia con la TdC identificada. (Conclusiones 1, 6, 8 & 9)

La GbR es un enfoque asentado en ONU Mujeres. Sin embargo, su aplicación sistemática en el ciclo de programación requiere ser consolidada en el conjunto de personal con responsabilidad en la implementación y el seguimiento de las actuaciones de la CO. En un escenario de diversificación de fuentes de financiación y un número creciente de proyectos es aún más imperativo consolidar la aplicación de la GbR para mantener el foco sobre los resultados y resistir inercias programáticas que pudieran existir para paralizar esfuerzos u orientar las intervenciones por prioridades dentro de una lógica proyectista. En atención a lo anterior, se recomienda desarrollar las siguientes medidas de distinto calado y tipología para fortalecer la aplicación de la GbR en la próxima NE/MC:

R.2.1. Se recomienda colaborar con ONU Mujeres a nivel corporativo para encontrar vías de compatibilidad entre los sistemas corporativos de gestión, RMS-Atlas. La experiencia previa de la CO procurando el ajuste entre ambos sistemas de gestión, el talante innovador de la CO en apoyo a la eficiencia y eficacia, así como su tamaño y complejidad como Oficina Nacional, sitúan a ONU Mujeres en Colombia en condiciones de poder colaborar con la Sede en el necesario proceso de encontrar soluciones viables para que el RMS incorpore líneas de coordinación con Atlas que hagan posible contar con datos financieros actualizados, precisos y útiles para planificar, permitir el monitoreo en tiempo real y realizar ejercicios de rendición de cuentas por resultados integrando los datos de ambos sistemas de gestión de manera coherente y sin discrepancias.

R.2.2. Se recomienda desarrollar una lógica de intervención acorde con la Teoría de Cambio de la NE/MC que se refleje en una matriz de resultados con un número acotado de outcomes focalizados en hitos de cambio relevantes. En la siguiente NE/MC será necesario desarrollar una lógica de intervención coherente y en correspondencia con la TdC que se identifique como válida. Dentro de esta correspondencia, se recomienda precisar y acotar el menor número de resultados posibles que atienda las transformaciones en IGYEM a los que contribuirá ONU Mujeres con el conjunto de los recursos, así como definir un número acotado de indicadores que focalicen la atención en los hitos de cambio de esas transformaciones. Al hacerlo así, no solo se agilizará y economizarán esfuerzos en el seguimiento, sino que la función de M&E cumplirá, pero trascenderá, la rendición de cuentas a los donantes para recopilar información también relacionada con el aprendizaje, la generación de datos para la toma de decisiones pertinentes y la comunicación de los impactos en IGYEM.

R.2.3. Se recomienda desarrollar y socializar una estrategia de monitoreo alineada con la visión y supuestos de cambio de la TdC de la próxima NE/MC acompañada de instrumentos sencillos, operativos y elementos procedimentales que faciliten el desempeño contextualizado de la función de seguimiento de la NE/MC orientada no solo a la rendición de cuentas, sino también a la mejora de las intervenciones y en apoyo al diálogo de políticas con actores clave en el país.

R.2.4. Se recomienda desarrollar una Ficha Técnica por indicador con los metadatos correspondientes a cada uno de los indicadores identificados en la matriz de resultados de la próxima NE/MC. La ficha abonará al ejercicio de transparencia y rendición de cuentas al estandarizar y socializar qué se va a medir (objeto, dimensiones y unidad de medición), cómo se calculan los valores de cada indicador y cuáles son las consideraciones técnicas para garantizar datos primarios precisos que permitan su agregación en cada caso. Se recomienda desarrollar la metadata en discusión con el Área Programática para afinar qué aspectos puedan ser objeto de una medición viable con economía de medios para el levantamiento de la información y que permita cubrir los distintos niveles de la cadena de resultados; de este modo, otorgar mayor consistencia

y legitimidad al set de indicadores que finalmente se seleccionen, así como al mismo proceso de seguimiento. La ficha técnica formaría parte del Plan de Monitoreo indicado en la recomendación R.2.4.

R.2.5. Se recomienda promover foros de encuentro con actores clave para fortalecer la función de M&E a nivel de resultados y, según los perfiles, articulando este propósito con objetivos de rendición de cuentas o fortalecimiento de capacidades. La recopilación de datos a nivel de resultados (outcomes) implica colaborar con instituciones y otros actores nacionales para identificar los cambios generados, falencias, ventanas de oportunidad y áreas de mejora, y donde ONU Mujeres es uno de los actores que suman recursos y contribuye al avance de la IGYEM. Se recomienda que ONU Mujeres juegue un rol relevante en la convocatoria y participación en foros de reflexión sobre el seguimiento de la IGYEM a nivel nacional y territorial, institucionalizando espacios con una periodicidad bianual y una metodología diseñada para combinar elementos de seguimiento con, según sea el caso, objetivos vinculados a la rendición de cuentas y/o fortalecimiento de capacidades. En este sentido, se sugieren los siguientes foros:

- **A. Encuentro con los mecanismos de género a nivel nacional y territorial para el seguimiento del impacto de programas y políticas públicas en su impacto en IGYEM.** Junto a la CPEM generar una instancia anual de reunión entre los mecanismos de género institucionales destinada al fortalecimiento de capacidades, desarrollo de sinergias y hacer seguimiento a los desafíos y avances tanto en la implementación del pacto transversal por la “Equidad de las Mujeres” como de la implementación de los instrumentos de fortalecimiento de la gestión pública sensible al género a los que ONU Mujeres ha contribuido durante este periodo. Se recomienda articular esta reunión con una segunda dirigida a socializar con tomadores de decisiones (políticas, financieras y programáticas); las conclusiones y propuestas que emanen de la reunión sean punto de arranque de un proceso de incidencia.
- **B. Encuentro con las organizaciones de mujeres – con énfasis en las organizaciones adjudicatarias y destinatarias de PCA- para la valoración de los avances y desafíos ante la agenda 2030.** Junta al Grupo Asesor de la Sociedad Civil, convocar una reunión con las organizaciones de mujeres para la valoración de los avances y desafíos de la IGYEM ante la agenda 2030 que contribuya a: (i) recoger insumos para el seguimiento y elementos para interpretar las contribuciones de ONU Mujeres a la IGYEM; (ii) institucionalizar un escenario de rendición de cuentas de ONU Mujeres (o el conjunto del SNU) a las organizaciones de mujeres y sociedad civil (iii) fortalecer la alianza con las organizaciones y sinergias de trabajo para coordinar esfuerzos con objeto de acelerar la abogacía y la acción a fin de lograr la igualdad de género para el 2030.
- **C. Encuentro entre productores de estadísticas de género y sus potenciales usuarios/as en instituciones públicas y sociedad civil.** Considerando como escenario de fondo el seguimiento de brechas de género a nivel nacional (y/o departamentos), impulsar espacios periódicos de interacción entre productores y usuarios/as de estadísticas de género para fortalecer (i) capacidades de análisis e la interpretación de datos estadísticos sensibles al género y la utilización de evidencias en la formulación y seguimiento de la acción pública; (ii) la demanda de datos y la producción de estadísticas de género vinculadas a las cuatro áreas de impacto de la NE (ii) fortalecer los vínculos institucionales e iniciativas interinstitucionales relacionadas con el uso y la producción estadísticas de género. Los foros pueden ampliar su alcance con propuestas de cooperación sur-sur sumándose, por ejemplo, a la relación ya establecida con México en torno al fortalecimiento de capacidades en la producción de estadística sensible al género.

Recomendación 3. Se recomienda fortalecer el mandato de coordinación de ONU Mujeres en IGYEM sirviéndose del sentido estratégico del propio mandato apoyado en sus funciones de rendición de cuentas y refuerzo de capacidades del SNU. (Conclusiones 5, 8 & 9)

En beneficio del desempeño del UNCT en IGYEM y del fortalecimiento de sus capacidades en esta materia, resulta clave robustecer el mandato de coordinación de ONU Mujeres en su sentido estratégico aminorando en lo posible el desgaste que supone la tarea de coordinar actores cuando no todos se encuentran en el mismo plano. Con este propósito se sugiere implementar acciones que cumplan el doble propósito de permitir a la CO hacer un uso estratégico del mandato de coordinación mientras se robustece en la aplicación del propio mandato. Con este doble propósito, se recomienda servirse de los siguientes instrumentos:

R.3.1. Scorecard UNCT-SWAP. Impulsar desde el GIG en 2019/2020 una tercera medición sobre el desempeño del UNCT de acuerdo a los estándares mínimos en IGYEM recogidos en el Scorecard UNCT-SWAP que en su nueva versión se armoniza con la Agenda 2030. Los resultados permitirán no sólo valorar los progresos desde el año 2016 en aquellas dimensiones donde existía rezago, sino establecer una línea de base válida al inicio de la nueva NE/MC y el UNSDCF para monitorear los avances durante el próximo periodo.

Además de ser un ejercicio de rendición de cuentas, el desarrollo de la medición puede ser planteado como un proceso de fortalecimiento de capacidades de las agencias del SNU vinculado a la Agenda 2030 y la transversalidad.

R.3.2. Plan de Fortalecimiento de Capacidades. En base a los resultados de la medición que arroje el Scorecard UNCT-SWAP impulsar junto a la Oficina del Coordinador Residente del SNU en el país un Plan que de respuestas a los déficits en cada dimensión y en cada agencia donde no se alcance los estándares mínimos en IGYEM para contribuir a resultados de desarrollo a nivel de país. Se recomienda incorporar formación para el uso adecuado del marcador de género como parte del Plan. Si bien ONU Mujeres formaría parte de impulsar y dar seguimiento al Plan, idealmente éste debería estar bajo la responsabilidad de la Oficina del Coordinador por tratarse de una acción dirigida al fortalecimiento de capacidades del UNCT.

R.3.3. Marcador de Género. Conjuntamente con la Oficina del Coordinador Residente, impulsar en el UNCT el uso sistemático del Marcador de Género, una herramienta que permite evaluar el grado en el que las actuaciones (proyecto/programa/inversión/ cooperación técnica) integran las consideraciones de género. Tiene como objetivo mejorar la calidad de la acción en materia IGYEM y posibilita monitorear tanto elementos cualitativos de las acciones sensibles a los aspectos de género como las asignaciones financieras destinadas e implementadas para este fin, permitiendo a ONU Mujeres hacer un seguimiento del rendimiento del UNCT en cuanto a la inclusión de género en el conjunto de sus operaciones. Asimismo, se recomienda promover el uso del marcador de género en la AOD bilateral canalizada al país por parte de los cooperantes integrantes de la MGCI. En la medida que los donantes se sumen, se podrá contar con una representación más completa del escenario de trabajo y capacidades del conjunto de la cooperación en el país en su apoyo a la IGYEM. De manera complementaria, el uso sistemático del marcador de género contribuiría notablemente a fortalecer la función de seguimiento y evaluación de ONU Mujeres en su relación al mandato de coordinación (Gender Oversight), una labor ya impulsada por su Secretaría Técnica. El Marcador formaría parte del Plan de Monitoreo indicado en la recomendación R.2.4.

R.3.4. Programas Conjuntos. Promover la colaboración y la acción conjunta en género más estrecha y sinérgica entre las agencias del UNCT a través de los programas conjuntos, un instrumento de cooperación que está evidenciando su solidez para crear oportunidades de valor agregado en IGYEM, tanto para el país como para las agencias y entidades involucradas en un PC con ONU Mujeres. Para que la participación de ONU Mujeres en un PC suponga el menor costo de oportunidades posible, se recomienda previamente establecer pautas que orienten en qué rol, modalidad y condiciones ONU Mujeres entra a participar de los PCs. Los aprendizajes y lecciones aprendidas de los 9 PC que implican a ONU Mujeres en el marco del NE/MC serán críticos para establecer estas pautas corporativas para aplicar el mandato de coordinación vinculado a la acción conjunta y que permita optimizar los PC para la agenda de igualdad.

Recomendación 4. Con independencia del modelo de presencia territorial, se recomienda apoyar el fortalecimiento de capacidades en las Oficinas Territoriales para optimizar su desempeño y favorecer su capacidad de dar respuestas ágiles y contextualizadas a las prioridades y desafíos de los departamentos donde ONU Mujeres cuenta con presencia institucional. (Conclusiones 6, 8 & 9)

Organizaciones de mujeres, las instituciones públicas y donantes reconocen que con su presencia en el territorio ONU Mujeres juega un rol clave y diferenciador con respecto a otras cooperaciones para el avance de la IGYEM en el conjunto del país. Así mismo las Oficinas Territoriales y su dupla han demostrado gestionar con eficacia y eficiencia un portafolio de trabajo complejo en la heterogeneidad de los territorios con el reconocimiento del conjunto de contrapartes y aliados/as en los departamentos, incluidos los ELC. Con independencia del grado y tipo de focalización que puedan tener éstas o el presupuesto que gestionen, el valor y el rol de ONU Mujeres en el territorio trasciende un rol implementador y agrega un valor a la generación de condiciones para la IGYEM que no debe ser obviado.

En este marco de reconocimiento y buen hacer, **se recomienda optimizar el desempeño de las Oficinas Territoriales poniendo a su disposición el apoyo del conjunto de capacidades y recursos disponibles en ONU Mujeres para fortalecer su perfil como socio estratégico mejorando su capacidad y agilidad de respuesta contextualizadas a prioridades y elementos emergentes de la agenda política y social en los departamentos.** En este sentido, y junto a la estructuración por outcome, elementos que apuntan a mejorar su desempeño son: (i) el acceso directo a un mínimo de recursos liberados (“caja chica”) para la gestión en base a requerimientos y emergencias del contexto; (ii) vigorizar los vínculos con las Áreas de Servicio para solventar y recibir orientación específica en demandas derivadas de los contextos, retos y prioridades del territorio y que no necesariamente se corresponden con las nacionales; y (iii) fortalecer a las duplas en el

territorio reconociendo el trabajo de acompañamiento al fortalecimiento de capacidades locales que ésta desempeña.

R.4.1. Se recomienda dotar a la futura Oficina Subnacional de ONU Mujeres en Nariño del conjunto de recursos que a priori generen condiciones facilitadoras para optimizar su desempeño y agilizar la gestión

Como piloto que puede nutrir otras experiencias nacionales y regionales de ONU Mujeres, se recomienda generar condiciones institucionales facilitadoras para que la Oficina Subnacional de Nariño logre un alto desempeño organizacional de modo que puedan extraerse aprendizajes reales y no derivados de la insuficiencia de medios o de una presencia en el territorio sin cambios realmente significativos en la modalidad de apoyo y acompañamiento de ONU Mujeres a la agenda departamental en Nariño. A la luz de los hallazgos y conclusiones sobre la territorialización de la CO y atendiendo aquellos elementos que *a priori* contribuyen a una mayor eficacia del desempeño organizacional de ONU Mujeres en el territorio, se introducen recomendaciones operativas para la instalación y puesta en marcha de la Oficina Subnacional de Nariño:

- **A. Funciones.** La Oficina Subnacional asumiría la implementación de la agenda institucional acordada en la próxima NE/MC y la implementación del triple mandato de ONU Mujeres de acuerdo a las prioridades del departamento y las ventanas de oportunidad que se identifiquen para el avance de la agenda de derechos de las mujeres y las niñas en el territorio. Asimismo, por el nuevo perfil corporativo que adquiere la Oficina Subnacional, la diversificación del portafolio programático y modalidades de implementación, las funciones en planificación, monitoreo y evaluación deberán fortalecerse y articularse con claridad con el Área de PME dentro de su nuevo status en la Entidad.
- **B. Dotación de un Equipo base.** Para el cumplimiento de sus funciones, se recomienda la dotación de recursos humanos para componer un *Equipo base* que permita a la Oficina Subnacional asumir sus responsabilidades con garantías de éxito como proyecto piloto, y establecer las necesarias coordinaciones sustantivas y expertas con las áreas programáticas y de servicios. Idealmente, el equipo base estaría conformado por Jefa de Oficina/Oficial Territorial, Especialista en Comunicación, Especialista en M&E y Asistente de Operaciones/administración. Esta dotación estaría acorde con las responsabilidades que asumiría la Oficina.
- **C. Coordinación interna.** Se considera permitente mantener sin variaciones la actual línea jerárquica y coincidente con las restantes Oficinas Territoriales. Sin embargo, se recomienda incorporar a la Oficina de Nariño en otras instancias de coordinación para fortalecer elementos de comunicación interna, eficacia y la coherencia de ONU Mujeres a nivel país. Para ello habría que fortalecer la bidireccionalidad de la comunicación entre el CO y la Oficina Subnacional -análisis de contextos, retos y avances, estrategias de mitigación, decisiones estratégicas asumidas, etc.-, haciéndole partícipe de reflexiones conjuntas y decisiones que involucran a la estrategia institucional en el país.
- **D. Revisión de medios y procesos operativos para favorecer la agilidad de gestión.** Dando continuidad al proceso de revisión y estandarización de procesos llevada a cabo por Operaciones, se recomienda ampliar la revisión para atender aquellas necesidades de la Oficina Subnacional que agilizan y fortalecen su capacidad de dar respuestas en tiempo y forma a demandas estratégicas y emergentes en el territorio y que, paralelamente, aportan aún mayor confianza a las contrapartes y socios estratégicos en el renovado y fortalecido perfil de ONU Mujeres en el Departamento. Entre los elementos a valorar estarían (i) el acceso y gestión financiera directa al sistema ATLAS con responsabilidades similares a los Outcome/Project Manager; (ii) la disposición de una “caja chica” cuyo importe, tipo de gastos contemplados y proceso de rendición de cuentas se establecerá previamente de acuerdo a normativa.
- **E. Fortalecer el componente de comunicación institucional estratégica.** Se recomienda desarrollar un “capítulo nariñense” de estrategia de comunicación institucional orientada a promover/afianzar resultados programáticos clave para la NE/MC contextualizando la estrategia de comunicación a las condiciones y desafíos particulares de Nariño. Si bien contribuir a un fortalecimiento del posicionamiento de “marca” en el departamento sería un añadido significativo, éste no sería el foco del acompañamiento estratégico. Los aprendizajes derivados de este acompañamiento serán de valor para la también necesaria orientación estratégica del componente comunicacional en los restantes territorios.
- **F. Impulsar proceso gradual de fortalecimiento de capacidades técnicas departamentales.** Las exigencias de llevar adelante la implementación de la NE/MC territorialmente requiere el cierre de brechas de capacidades entre el nivel nacional y territorial para asesorar y dar acompañamiento técnico de alta calidad a procesos de cambio clave –presupuestos y planificación sensible al género, acción humanitaria, etc.- en constante diálogo con los avances en las líneas estratégicas a nivel nacional. Para ello, sería

positivo promover un proceso a medio plazo de fortalecimiento de capacidades específicas en personas con sólidos perfiles sectoriales residentes en Nariño (por ejemplo, economía o derecho) complementándola con formación en IGYEM. Fortalecer este tipo de perfiles permite instalar capacidades locales con mejores anclajes de sostenibilidad para los procesos impulsado a favor de IGYEM y fortalece el mandato de coordinación con orientación estratégica.

Recomendación 5. Se recomienda potenciar el apoyo transversal de las Áreas de Servicios al conjunto del trabajo programático de la CO, incluyendo una orientación estratégica pensada desde las necesidades de los territorios. (Conclusiones 4, 6, 8 & 9)

Las Áreas de Servicios han dejado constancia de su valor añadido en términos de eficiencia y eficacia en el desempeño de la CO. Durante el próximo periodo será clave consolidar los elementos de innovación desarrollados con la actual NE/MC y potenciar un acompañamiento más estratégico y acomodado a los desafíos programáticos y de gestión que se presenten durante la implementación. Por ello, se recomienda:

R.5.1. Se recomienda la consolidación institucional de las herramientas innovadoras para la eficiencia en la gestión y el seguimiento desarrolladas por las Áreas de Operaciones y PME: Centro de Servicios, Secretaría Técnica y el Índice de Capacidades de las Organizaciones. El Centro de Servicios y la Secretaría Técnica son instrumentos que han demostrado ofrecer no solo respuestas técnicas y operativas viables que efectivizan la gestión sino también, en el caso de Secretaría Técnica y el Índice de Capacidad Organizacional (ICO), propuestas solventes para abordar la complejidad que conlleva la función de M&E de los PCAs y del fortalecimiento de la capacidad en las organizaciones implementadoras. Por sus resultados, se recomienda estudiar la viabilidad de consolidar y ampliar su uso en la CO, junto a una divulgación de sus aprendizajes a otras CO de la región con retos similares en términos de demandas operativas y de gestión, o por la amplitud del uso de PCAs apoyando a organizaciones socias en IGYEM. En el caso del Área de PME, si un proyecto/fondo no contemplara una partida destinada a M&E, se recomienda negociar/incluir un porcentaje para el desempeño de esta función visibilizando las ganancias añadidas que aportan los elementos de innovación desarrollados por la CO.

R.5.2. Impulsar un componente comunicacional estratégico en aquellas líneas programáticas con un relevante poder transformador en IGYEM. La comunicación juega cada vez un rol más significativo en el desempeño del mandato programático, especialmente, en aquellos procesos de cambio a nivel nacional y territorial que requieren posicionar política y/o socialmente mensajes o miradas concretas en apoyo a esos procesos de cambios en materia de IGYEM. La CGCI ya está avanzando desde esta mirada trabajando en torno a la coherencia de los mensajes en el posicionamiento de algunas temáticas de especial interés para la CO. En el marco de la próxima NE/MC se recomienda ampliar esta aproximación brindando asesoramiento estratégico en comunicación al Área Programática para apoyar resultados programáticos concretos y previamente identificados que requieren generar o fortalecer masa crítica, sumar aliados, etc. al respecto de una temática clave para la IGYEM. Este acompañamiento se puede presupuestar con un porcentaje destinado a CGCM en las negociaciones con donantes que apoyen la línea programática identificada.

R.5.3. Estudiar la viabilidad de “territorializar” la Estrategia de Comunicación en base al análisis de (i) fortalezas y debilidades de naturaleza comunicacional que se encuentran en los territorios de actuación y (ii) prioridades de la agenda institucional en los Departamentos. Reconociendo que los contextos y las necesidades comunicacionales concretas en los territorios pueden no coincidir en todos los casos con las nacionales, se recomienda acompañar estratégicamente a las Oficinas Territoriales en retos programáticos relevantes y específicos de los departamentos pensado con ellas comunicacionalmente como responder y/o posicionar ciertos temas en la agenda local claves para los avances en IGYEM alineados con los resultados previstos en la nueva NE/MC (p.ej. paridad, liderazgos femeninos, el valor de la paz, etc.)

R.5.4. Se recomienda potenciar la labor del componente de Gestión de Conocimiento en su aporte al fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto desde el monitoreo del uso del conocimiento generado como potenciando la sistematización para la divulgación de experiencias y aprendizajes. Dada la inversión realizada en la generación de conocimiento y su relevancia para la incidencia y el fortalecimiento de capacidades nacionales, es un eje transversal que debería ser objeto de seguimiento. En coordinación con el Área de PME, se recomienda incorporar una línea de trabajo vinculada a la valoración de la calidad, utilidad y uso de productos de conocimiento generados por la CO y destinado al fortalecimiento de capacidades institucionales (p.ej. metodologías, diagnósticos, herramientas, etc.).

En esta misma línea, se recomienda fortalecer la sistematización como herramienta de gestión del conocimiento dado el bagaje de conocimiento útil, lecciones aprendidas y mejores “formas de hacer” que la

innovación programática y en la gestión de la CO ha acumulado en estos años. La sistematización es clave para la trazabilidad, preservación y divulgación del conocimiento y los aprendizajes, replicar “buenas prácticas” y modelos de intervención, así como para el intercambio de experiencias a nivel regional para la mejora de la eficiencia y eficacia en las actuaciones de ONU Mujeres. Temáticas o procesos susceptibles de ser sistematizados, ahora o en un futuro próximo, son: modelo de presencia en el territorio, observatorios de género territoriales, modelos de intervención en empoderamiento económico de las mujeres, modelo de colaboración con el sector privado adherido a los principios WEPs, respuesta humanitaria en flujos migratorios, etc.