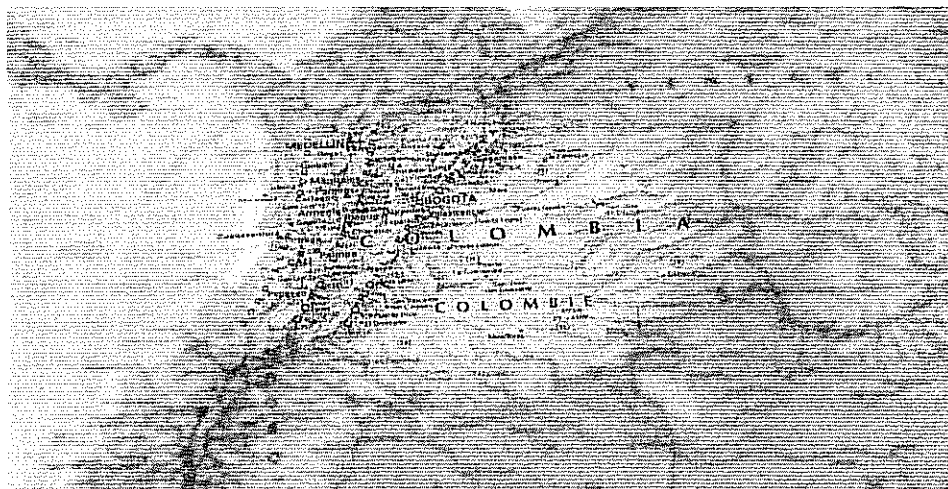


Evaluación del programa PNUD-REDES 2006-2008. Colombia

Encargada por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi),
dentro del Contrato Marco de Paz y Seguridad



Informe final

Abril de 2009

Francisco Rey Marcos (Jefe de equipo)

Hernán Darío Correa

Clotilde Gouley

COWI

channel

research

Este informe recoge los hallazgos, las conclusiones, las lecciones aprendidas y las recomendaciones de la evaluación del programa PNUD-REDES 2006-2008 en Colombia. Se trata de un informe que incorpora algunos de los comentarios de los responsables de Asdi y PNUD, sugeridos tras el Informe preliminar de marzo de 2009, según lo establecido en los términos de Referencia (dR). El informe refleja las posiciones del equipo evaluador y no compromete a las entidades participantes.

Esta consultoría se realizó de enero a marzo del 2009 en el marco del Contrato Marco de Paz y Seguridad en la Cooperación para el Desarrollo (*Sida's Framework Agreement in the Field of Peace and Security in Development Co-operation*) con las entidades consultoras COWI A/S (Dinamarca) y Channel Research (Bélgica).

Para cualquier comunicación sobre este informe dirigirse a:

Clotilde Gouley
Consultora
gouley@channelresearch.com
45 route des Marnières
1380 Lasne – Bélgica
Tel: +32 633 65 29
Fax: +32 2 633 30 92

Índice

Acrónimos y abreviaciones	iv
Resumen ejecutivo	v
1 Introducción.....	10
1.1 Justificación y lógica global de la intervención	10
1.2 Metodología y limitaciones	12
2 Algunos elementos de contexto	15
3 Lógica de intervención de REDES y teoría del cambio.....	16
3.1 La respuesta de REDES (2006-2008)	16
3.2 Teoría del cambio de REDES.....	18
4 Hallazgos de la evaluación	20
4.1 A nivel de los resultados por eje	20
4.2 A nivel estratégico.....	35
4.3 Una mirada a la organización del programa.....	41
5 Conclusiones	44
5.1 Pertinencia.....	44
5.2 Eficacia	45
5.3 Eficiencia.....	46
5.4 Impacto.....	47
5.5 Sostenibilidad.....	48
5.6 Retos	48
6 Lecciones aprendidas.....	49
7 Recomendaciones	50
7.1 Recomendaciones para el equipo directivo de PNUD/REDES.....	50
7.2 Recomendaciones de carácter organizativo para REDES	52

7.3	Recomendaciones a REDES en relación con otros actores.....	53
8	Bibliografía.....	55
9	Anexos	58

Tabla de figuras

Figura 1.	Esquema de lógica secuencial del programa.....	13
Figura 2.	Teoría del cambio de los PRDP	¡Error! Marcador no definido.
Figura 3.	Fuentes de financiación de REDES (2003-2008)	41

Lista de anexos (ver documentos adjuntos)

- Anexo 1. Términos de Referencia
- Anexo 2. Cuestiones evaluativas
- Anexo 3. Mapa del área de estudio
- Anexo 4. Lista de entrevistados (de manera individual o grupal)
- Anexo 5. Fichas de los talleres de contexto

Acrónimos y abreviaciones

ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
BCPR	Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis
CAD-OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento de Planeación Nacional
IASC	Comité Interagencial Permanente
IDRC	International Development Research Centre
LP	Laboratorio de Paz
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (ONU)
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no Gubernamental
OCDE-CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PGG	Sweden's Policy for Global Development. Política Sueca de Desarrollo Global
PDP	Programa de Desarrollo y Paz
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRDP	Programa Regional de Desarrollo y Paz
PyD	Paz y Desarrollo
RBA	Rights Based Approach. Enfoque basado en derechos.
REDES	Programa de Reconciliación y Desarrollo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TdR	Términos de Referencia
NNUU	Naciones Unidas

Resumen ejecutivo

El Programa REDES (Reconciliación y Desarrollo) se configura, desde el año 2003, como una apuesta de las Naciones Unidas, y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en particular, en Colombia, para desarrollar una estrategia de construcción de la paz y el desarrollo con enfoque territorial, que permita superar las condiciones de violencia. Esta apuesta por los enfoques territoriales de construcción de la paz es coincidente con las posiciones de otros organismos nacionales e internacionales y, de hecho, se enmarca en el conjunto de iniciativas de desarrollo y paz emprendidas en Colombia desde mediados de los años noventa.

En efecto, con el referente del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se han ido poniendo en marcha diversos Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP), que actualmente suman 19 iniciativas en marcha y algunas en proceso de diseño o formulación.

La **originalidad del planteamiento** del Programa REDES desde su inicio es la de dar un **valor añadido** a su apoyo a ciertos PRDP mediante la **promoción de alianzas, el fortalecimiento de capacidades y el conocimiento e incidencia en políticas públicas tanto regionales o locales como de carácter nacional**. De ese modo también, en territorios en los que no existe un PRDP, REDES acompaña y apoya redes y actores sociales representativos en el ámbito territorial para ayudar a la construcción de procesos de paz y desarrollo endógenos. De modo complementario, las acciones de carácter nacional pretenderían influir en la creación de políticas públicas en estas materias, así como consolidar las iniciativas nacionales que buscan mejorar las condiciones para la puesta en marcha de PRDP, como la Redprodepaz o consolidar un movimiento de la sociedad civil por la paz materializado en iniciativas nacionales como Punto de Encuentro.

La estrategia básica de trabajo de REDES, tanto en el nivel territorial como en el nacional, consiste en el **acompañamiento a procesos que permitan articular diversos actores en la búsqueda de objetivos comunes de desarrollo y paz**. Este acompañamiento se concreta en términos de **apoyo político, técnico, o financiero** y conviene destacar que, otra de las particularidades de REDES en relación a otras iniciativas de desarrollo y paz, es el **fuerte contenido político** de su apoyo frente a otros, como los Laboratorios de Paz (LP) o Programas de Paz y Desarrollo (PyD), más centrados en los elementos financieros.

Tras una primera evaluación en el año 2006, el proceso de elaboración del marco programático de REDES 2007-2009 fue muy participativo y a él se incorporaron dos nuevos territorios en los que el programa comenzó a trabajar: Huila y Nariño que se sumaron a Montes de María, Oriente antioqueño y Meta en los que REDES ya trabajaba. Fruto de este proceso fue una reformulación del programa cuyo objetivo general se formula como:

Contribuir a la construcción social de paz, el desarrollo humano y la reconciliación a través del respaldo y fortalecimiento, a nivel nacional y territorial, de iniciativas de la sociedad civil y del Estado, promoviendo su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes, su capacidad de transformar escenarios de violencia y conflicto armado e incidir en la construcción de políticas públicas (nacionales, locales y sectoriales).

De este objetivo general se desprenden cinco objetivos específicos que se convierten en los cinco ejes de trabajo del programa en torno a los cuales se hizo girar la programación 2007-2009:

1. *Gobernabilidad democrática. Cambios sociopolíticos y sociedad civil.*
2. *Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz.*
3. *Reconciliación y cultura de paz.*
4. *Lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión.*
5. *Dimensión estratégica, política y operativa del programa.*

A finales del año 2008, Asdi decidió proceder a una nueva evaluación de REDES que cubriera el periodo 2006-2008 -tomando en cuenta la totalidad del programa- y que permitiera tomar decisiones sobre la continuidad del apoyo al programa. De modo más preciso los Términos de Referencia (TdR) de la evaluación establecen que sus objetivos son:

- a) *Permitir comprender la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de acuerdo con los resultados esperados y sus indicadores tal como se describen en el marco lógico y el resto de documentos acordados del programa.*
- b) *Permitir comprender el impacto del programa en los grupos diana específicos tales como campesinos, jóvenes, mujeres, grupos étnicos y personas desplazadas entre otros grupos vulnerables en las cinco regiones del programa.*
- c) *Identificar hallazgos y recomendaciones que servirán como insumos y lecciones aprendidas para todos los implicados (stakeholders).*
- d) *Generar insumos que contribuyan a definir enfoques y prioridades para la siguiente fase del programa REDES.*
- e) *Generar insumos para la discusión relativa a la continuidad del apoyo al programa.*
- f) *Evaluar la implementación y la gestión del programa, incluyendo el seguimiento del presupuesto y su uso de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos.*

Del mismo modo, los TdR proponen analizar en profundidad tres cuestiones metodológicas del programa:

- *Construcción de alianzas;*
- *Fortalecimiento de capacidades locales;*
- *Incidencia en políticas públicas nacionales y locales.*

La evaluación concluye que REDES **es un programa muy pertinente** en el actual contexto colombiano y que ha sabido adaptarse a la dinámica territorial, reforzando su presencia en las cinco regiones en las que trabaja y mejorando con ello sus posibilidades de articulación entre actores de muy diversos tipo. El programa **ha influido de modo muy positivo sobre las organizaciones de la sociedad civil y PRDP** con los que trabaja, suministrando espacios de diálogo, interlocución y acompañando y apoyando su actuación. Ha conseguido incidir en algunas políticas públicas como los Programas Departamentales o Municipales de Desarrollo de un modo real, siendo los logros en otros aspectos, sobre todo aquellos relacionados con las posibilidades de incidencia nacional, menores. La **eficacia** del programa es considerada mediana-alta.

La **percepción por parte de los beneficiarios** (tanto beneficiarios directos como entidades mediadoras de la sociedad civil y PRDP u otros) sobre los cambios que ha conseguido o ha favorecido REDES es **bastante optimista**.

REDES ha influido en que la **relación entre las diversas agencias del Sistema de NU haya evolucionado de un modo positivo** en el último periodo, reduciéndose el solapamiento y aumentando la claridad entre las respectivas funciones y las posibles sinergias, contribuyendo a la transversalización de los temas de paz y reconciliación en el conjunto del sistema. Con aquellas

agencias con las que se ha suscrito convenio o que trabajan en marcos como el IASC, la mejora ha sido evidente. Subsisten, sin embargo, faltas de claridad e insuficiente trabajo común en el propio seno del PNUD.

La **capacidad de adaptación a ciertas contingencias** y su adaptabilidad son puntos positivos de REDES. La **influencia real de REDES sobre aspectos del conflicto** (estructuras, contextos, actores y temas) es **limitada**. El balance entre desarrollo, reconciliación y paz en el proceso regional del programa, es insuficiente, tanto por ciertas limitaciones de enfoque, como por problemas de diseño del marco lógico, de las carencias en una teoría del cambio sólida, y las limitaciones en sistematización y construcción de conocimiento desde las experiencias del programa.

En términos de **eficiencia** el programa se ha visto afectado por no haber adaptado su estructura de gestión suficientemente a la creciente descentralización y presencia en el territorio. Ello, unido a debilidades de la gestión económica y procedimental del PNUD, ha ocasionado retrasos que han afectado la credibilidad del programa.

Pese a las dificultades para la atribución de **impactos**, REDES ha contribuido a:

- Estimular iniciativas locales
- Recuperar legitimidad a las iniciativas y actores de paz local y regional
- Favorecer la creación de redes interinstitucionales en el territorio
- Promover la creación de espacios de encuentro con cierta “seguridad”
- Fomentar el acceso de muchos de los socios de REDES a otros programas y proyectos complementarios. Poder catalizador y de establecer sinergias
- Incidencia limitada en políticas públicas nacionales y más elevada en las locales y regionales
- Visibilizar la importancia de la construcción de la paz en medio del conflicto. Contribuir a la visibilización víctimas y otros colectivos.

Tras analizar algunas de las lecciones aprendidas y los retos a los que se enfrenta REDES en los próximos años, la evaluación plantea varias recomendaciones, unas de carácter más estratégico y otras más operativas, que pretenden contribuir a la redefinición de algunos elementos del programa y al fortalecimiento y adaptación de su organización.

Recomendaciones de carácter estratégico

- **Impulsar la transversalización “mainstream” del componente de paz y reconciliación del programa** y de los aspectos de la sensibilidad al conflicto. Fortalecer los componentes de acción por la paz y reconciliación del programa. Incluyendo aspectos de transformación, educación, negociación y resolución. REDES debe tratar de operativizar su influencia política en temas de acción por la paz.
- **odificar el enfoque territorial del programa.** Revisar los conceptos de región y de desarrollo regional, incluyendo elementos de la biodiversidad natural y cultural, y las articulaciones urbano-rurales regionales. Avanzar en el diseño de **estrategias de salida** que permitan una transición armónica y no traumática en los territorios en los que algunas de las actuaciones del programa deban retirarse o reducirse.
- **ejorar la inclusión del enfoque de género en el conjunto de ejes de REDES.** Generar y/o profundizar el análisis en términos de **relaciones de género** y las oportunidades diferenciadas relacionadas con la construcción de la paz, por región y a

nivel nacional, el cual debería incluir el balance de la composición de género en poblaciones de los territorios.

Recomendaciones de carácter organizativo para REDES

- Proceder a la **adaptación de la estructura orgánica del programa a la nueva realidad más descentralizada de REDES**. Avanzar en la descentralización administrativa y de gestión del programa mediante la delegación de tareas a los responsables de área y territoriales.
- **Implantar y consolidar un sistema de monitoreo** que permita una dirección más cercana.
- Robustecer las áreas de gestión económica y administrativa de modo que puedan **acelerar los procesos de gestión**.
- Poner en marcha la estrategia de comunicación velando por una imagen del programa que refuerce la **identidad institucional** de REDES.

Recomendaciones a REDES en relación con otros actores

- Mejorar la **articulación entre los componentes territorial y nacional** del programa aumentando la incidencia sobre las instituciones públicas estatales.
- Impulsar la **relación política con los socios relevantes**, especialmente aquellos implementadores del programa, como algunos Programas de Desarrollo y Paz (PDP), la Redprodepaz y otros no solo en su rol de actores territoriales sino impulsando su mayor presencia nacional.
- Buscar más **sinergias con las otras dos áreas del PNUD** en los ejes estratégicos de REDES que las complementan: gobernabilidad democrática y desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Clarificar la vinculación con la iniciativa ART.
- Trabajar por la **mayor transversalización de los temas de paz en el conjunto de agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU)**. Seguir impulsando el posicionamiento de REDES como referente del PNUD y del conjunto del sistema en los temas de construcción de la paz. Impulsar la **relación con BCPR**
- Mejorar la **dirección estratégica de REDES mediante la incorporación y el establecimiento de sinergias con sus donantes**. Impulsar su papel como socios estratégicos que pueden colaborar en acciones de incidencia y aumentar el peso político del programa.
- Recuperar la **relación con instancias del gobierno** de la nación, especialmente con Acción Social, buscando complementariedades y posibilidades de incidencia, manteniendo, al mismo tiempo la necesaria autonomía para ciertas acciones.
- Fortalecer la iniciativa del **Punto de Encuentro** impulsando su papel como entidad promotora de diálogos, articulaciones.
- **Continuar impulsando el trabajo en el G-24 y el Proceso Londres, Cartagena, Bogotá**, tratando de poner mayor énfasis en los aspectos de diálogo político, retomando cuestiones como el Plan Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario..., y tratando de impulsar otras políticas públicas de cultura de paz.
- Definir una **estrategia clara de relación con actores económicos relevantes, tanto públicos como privados** en los territorios y a nivel nacional, muchos presentes en los PDP (ISA, ISAGEN, ECOPETROL,...) que aproveche su potencial contribución a iniciativas de paz y desarrollo.

Recomendaciones a Asdi

- Mantener la participación en REDES incrementando su **involucramiento en las decisiones de carácter estratégico** del programa y apoyando en la interlocución con las instancias gubernamentales y departamentales.
- Respetando la autonomía de gestión de PNUD/REDES, tomar un **papel más activo en el seguimiento del programa**.

El equipo evaluador **recomienda mantener el apoyo de los donantes**, especialmente Asdi, al programa REDES en la convicción de que es una apuesta política por la paz y el desarrollo en Colombia y que mediante el acompañamiento que PNUD/REDES proporciona y su sostenimiento en el tiempo, puede avanzarse en la construcción de paz en el país.

1 Introducción

1.1 Justificación y lógica global de la intervención

Durante el año 2003 se produjeron en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia algunos hechos de gran relevancia. En primer lugar, la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano “El conflicto, callejón con salida”, en el mes de septiembre, marcó un hito en la posición de la comunidad internacional frente a las posibilidades de construcción de la paz y el desarrollo en medio del conflicto. Y en ese contexto, en segundo lugar, se firmó en el mes de noviembre el Acuerdo Marco de Asociación para la Paz (*Partnership for Peace in Colombia*) entre la Asdi y el PNUD para un periodo de tres años 2003-2006 (Decisión RELA 130/03 y 2005-003592 también conocido como Fondo Sueco 1-Proyecto 34086 para el PNUD). De modo previo, durante el mes de abril de 2003, Asdi había participado activamente en la misión de identificación puesta en marcha por el PNUD y el Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) que elaboró los trabajos previos para el programa Reconciliación y Desarrollo (REDES). De este modo, el programa REDES inició su trabajo en las regiones de Meta, Montes de María y Oriente antioqueño.

Esta alianza entre PNUD, Asdi, el Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR en su sigla inglesa) y posteriormente otros donantes, se basó en la búsqueda de respuestas a ocho obstáculos a una paz sostenible y un desarrollo incluyente en Colombia, alimentadores de situaciones de conflicto violento y exclusión de grupos vulnerables entre los que se incluían: i) el conflicto armado interno, ii) una distribución inequitativa del poder económico y político; iii) débiles instituciones democráticas; iv) creciente pobreza; v) una desigual distribución de la tierra; vi) impunidad; vii) violaciones de los derechos humanos; y viii) cultivos ilícitos y narcotráfico. La lógica de REDES, en este contexto, se basa en asumir que **la cooperación para el desarrollo y la reducción de la pobreza juegan un papel relevante en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz**. Al mismo tiempo, REDES centra su intervención en la construcción de alianzas entre la sociedad civil, las instancias gubernamentales, el sector privado y la misma cooperación internacional, bajo la convicción de que esta **asociación y el diálogo entre actores son la base para la construcción de la paz en el nivel territorial**. El programa trabaja bajo la premisa de que, aún en medio del conflicto, no sólo es posible sino también imperativo impulsar y crear las condiciones para la paz y desarrollo humano en paralelo con las acciones de respuesta humanitaria. Desde su concepción, el programa ha buscado contribuir a la transformación del conflicto en Colombia mediante el apoyo sostenido a iniciativas de desarrollo y construcción de paz impulsadas por actores de la sociedad civil y del estado a nivel regional y nacional.

Tras el primer año de trabajo del programa, en junio de 2005 y como muestra de una apuesta creciente de Asdi hacia REDES como una estrategia efectiva para consolidar condiciones de paz y desarrollo en contextos de conflictos violentos arraigados, se incrementa su apoyo al PNUD con el fin de consolidar los avances y logros del Programa. Esta nueva etapa de cooperación comprendía, por un lado, un presupuesto nuevo y un marco de actividades y resultados ajustados para el periodo 2005-2006, y por el otro, un incremento significativo de recursos. Dichos recursos nuevos conformaron el proyecto 49589 también llamado Fondo Sueco 2, el cual se extendió de hecho hasta junio de 2007.

A finales del año 2006, Asdi promovió una evaluación intermedia de REDES que dio lugar a un Informe de evaluación que, junto con las previsiones del nuevo marco programático para el PNUD Colombia, fueron la base para un nuevo proceso de planificación para el periodo 2007-

2009. Los resultados de la evaluación eran bastante alentadores para el programa REDES, concluyendo que las intervenciones del programa son altamente estratégicas y con un enfoque claro en encontrar soluciones a problemas claves y obstáculos hacia el desarrollo sostenible y la paz en Colombia. Establece varias lecciones aprendidas y formula una serie de recomendaciones para la mejora del programa, dirigidas a los diferentes implicados (*stakeholders*) en el mismo. Por su parte, BCPR realizó dos misiones con componentes evaluativos en febrero de 2006 y 2007 con conclusiones también bastante optimistas sobre el programa.

El proceso de elaboración del marco programático de REDES 2007-2009 fue muy participativo y a él se incorporaron dos nuevos territorios en los que el programa comenzó a trabajar: Huila y Nariño. Fruto de este proceso fue una reformulación del programa cuyo objetivo general se formula como:

Contribuir a la construcción social de paz, el desarrollo humano y la reconciliación a través del respaldo y fortalecimiento, a nivel nacional y territorial, de iniciativas de la sociedad civil y del Estado, promoviendo su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes, su capacidad de transformar escenarios de violencia y conflicto armado e incidir en la construcción de políticas públicas (nacionales, locales y sectoriales).

De este objetivo general se desprenden cinco objetivos específicos que se convierten en los cinco ejes de trabajo del programa en torno a los cuales se hizo girar la programación 2007-2009:

6. *Gobernabilidad democrática. Cambios sociopolíticos y sociedad civil.*
7. *Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz;*
8. *Reconciliación y cultura de paz;*
9. *Lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión.*
10. *Dimensión estratégica, política y operativa del programa.*

A finales del año 2008, Asdi decidió proceder a una nueva evaluación de REDES que cubriera el periodo 2006-2008 -tomando en cuenta la totalidad del programa- y que permitiera tomar decisiones sobre la continuidad del apoyo al programa. De modo más preciso los TdR de la evaluación (ver Anexos) establecen que sus objetivos son:

- g) *Permitir comprender la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de acuerdo con los resultados esperados y sus indicadores tal como se describen en el marco lógico y el resto de documentos acordados del programa.*
- h) *Permitir comprender el impacto del programa en los grupos diana específicos tales como campesinos, jóvenes, mujeres, grupos étnicos y personas desplazadas entre otros grupos vulnerables en las cinco regiones del programa.*
- i) *Identificar hallazgos y recomendaciones que servirán como insumos y lecciones aprendidas para todos los implicados (stakeholders).*
- j) *Generar insumos que contribuyan a definir enfoques y prioridades para la siguiente fase del programa REDES.*
- k) *Generar insumos para la discusión relativa a la continuidad del apoyo al programa.*
- l) *Evaluar la implementación y la gestión del programa, incluyendo el seguimiento del presupuesto y su uso de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos.*

Del mismo modo, los TdR proponen analizar en profundidad tres cuestiones metodológicas del programa:

- *Construcción de alianzas;*
- *Fortalecimiento de capacidades locales;*
- *Incidencia en políticas públicas nacionales y locales.*

1.2 Metodología y limitaciones

El equipo consultor buscó aplicar las mejores prácticas de evaluación, tomando en cuenta las recomendaciones de Asdi (Asdi, 2004) y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

1.2.1 Un enfoque metodológico consistente con las buenas prácticas de evaluación en contexto de conflicto

En primer lugar, la evaluación de un programa capaz de contribuir, en contextos complejos, a transformar procesos sociales, como es REDES en Colombia, no puede ser abordada desde una perspectiva única ni unilateral, y menos en zonas de conflicto. La metodología fue diseñada y aplicada para responder a esta preocupación, con base en el principio de **triangulación**. Los siguientes elementos contribuyen a la fiabilidad de los hallazgos:

- La **interdisciplinaridad (e interculturalidad) en el equipo**, que permitió articular distintas miradas y captar el conjunto de aportes y desafíos de REDES en distintas dimensiones. El equipo ha estado formado por Clotilde Gouley, Hernán Darío Correa, y Francisco Rey como Jefe de equipo.
- La combinación de **métodos de recopilación de datos** o triangulación metodológica (análisis de documentos, talleres de análisis de contexto, entrevistas individuales y grupales y observación directa no participante);
- La **diversidad de fuentes de información** (documentos institucionales, textos académicos, actas de reuniones, soportes video, informes, etc.) y **personas entrevistadas** (organizaciones de base de distintos sectores, instituciones públicas, entidades privadas, agencias del sistema de Naciones Unidas, expertos en temas relevantes, etc.);
- La triangulación de los **espacios y escenarios de intervención** de REDES, que permitió, pese a algunas limitaciones, consolidar conclusiones generales, así como identificar similitudes y diferencias entre regiones, y entre las estrategias regionales y la estrategia nacional (ver 1.2.3 Limitaciones).

En segundo lugar, se aplicó un **enfoque sensible al conflicto**, tanto en el proceso evaluativo mismo (por ejemplo cautela con la representatividad de los entrevistados, garantía de la confidencialidad de la información) como en el diseño metodológico dividido en tres pasos (sin orden secuencial): (a) comprensión de los contextos y cambios ocurridos desde el 2003; (b) análisis de la lógica de intervención (teoría del cambio, diseño metodológico, estrategia general e ejecución); y (c) examen de la interacción entre (a) y (b), es decir entre el programa REDES y los contextos en los cuales se realiza.

Aunque el equipo consultor utilizó varias técnicas participativas, la evaluación en su conjunto no puede considerarse participativa, tal como es descrita por Asdi en su manual de evaluación (Sida, 2004, p 19).

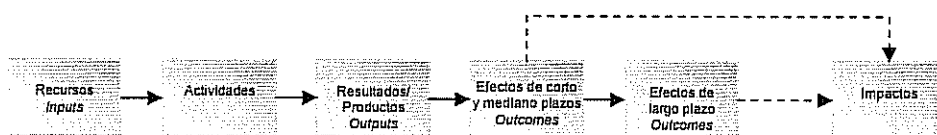
1.2.2 Análisis de la teoría del cambio

Para evaluar el programa REDES, fue esencial tratar de entender cómo se propone generar los productos y resultados (*outputs*), efectos (*outcomes*) e impactos planteados en el marco lógico o los documentos estratégicos, cuáles son los vínculos entre esos tres elementos (productos, efectos e impactos), y cuáles son las variables y los factores que pueden afectar o favorecer el logro de sus objetivos. En otros términos, fue necesario caracterizar de modo explícito la **teoría del cambio** para probar la pertinencia de la lógica de intervención de REDES en los contextos de conflicto

en Colombia –entendidos como conflicto armado y conflictos sociales– y evaluar los avances hacia los objetivos (eficacia, eficiencia, impacto).

La metodología aplicada consistió en reconstituir, con base en los **supuestos de REDES**, el **modelo lógico de intervención**, articulado alrededor de los recursos (*inputs*), actividades, resultados (*outputs*), efectos (*outcomes*) e impacto. Para eso, la evaluación utilizó y analizó el Marco Lógico REDES 2007-2009, el documento de estrategia del PNUD para la segunda fase del programa REDES, los Planes Operativos Anuales (POA) regionales, el documento de sistematización 2003-2008 de REDES (PNUD, 2009, borrador), el informe general preliminar 2007-2008 del programa REDES (PNUD, 2009) y el documento intitulado *REDES de construcción de paz* (PNUD, 2009) como documentos fundamentales. También fueron incluidos en el análisis de la teoría del cambio las percepciones del personal nacional y territorial del PNUD y de Asdi.

Figura 1. Esquema de lógica secuencial del programa



Son tres las ventajas de aplicar la teoría del cambio para la evaluación de REDES: (a) debe ayudar a los *stakeholders* del programa a generar mayor consenso sobre los objetivos del programa (el por qué) y la estrategia de implementación (el cómo); (b) contribuye a generar una mejor comprensión de los supuestos o de las hipótesis del programa (y su articulación); y (c) confirmando o refutando las hipótesis de partida (teoría), permite a la evaluación identificar fortalezas y cuellos de botella del programa, y por ende formular recomendaciones estratégicas.

1.2.3 Recopilación de datos

El proceso evaluativo se ha ajustado con bastante rigor a lo previsto en el apartado de metodología de la propuesta inicial de la evaluación y a lo concretado en el Informe de inicio (*Inception Report*) de 31 de enero de 2009 (ver Anexos). La pertinencia del enfoque de evaluación se ha visto corroborada por la práctica. La misión en el terreno se desarrolló con normalidad y han permitido tener una visión ajustada del programa a evaluar. La misión de evaluación en el terreno se desarrolló entre el 3 y el 24 de febrero de 2009 en Bogotá y las cinco regiones donde se desarrolla el programa: Oriente Antioqueño, Huila, Meta, Nariño y Montes de María. Al finalizar la misión se tuvo una breve reunión de devolución (*debriefing*) tanto con el personal del PNUD como con personal de Asdi.

En las visitas al terreno se siguió, con pequeñas variaciones, el patrón propuesto consistente en:

- Reunión informativa general (*briefing*) con el equipo de REDES en el terreno.
- Taller de análisis del contexto con un grupo de personas de muy diferente procedencia y nivel, relacionadas con el programa. Se suministró al PNUD un listado de criterios para su selección. (La metodología de estos talleres y las fichas resumen de los mismos se encuentran en Anexos).
- Reuniones de equipo con diversos colectivos: Mesas humanitarias, grupos de jóvenes, mujeres, colectivos de indígenas, organizaciones presentes en las regiones, agencias de Naciones Unidas, personeros y otros (ver Anexo de calendario de visitas).
- Reuniones de trabajo con las organizaciones implementadoras con diversos formatos.

- e. Entrevistas individuales o de pequeño grupo con otras entidades y personas: Alcaldes, representantes de las Gobernaciones, y dirigentes de organizaciones sociales entre otros.
- f. Visitas a comunidades y reuniones con diversos colectivos.
- g. Participación, como observadores, en reuniones del Comité Interagencial Permanente (IASC en su sigla inglesa), de la mesa campesina departamental de Montes de María, etc.
- h. Breve devolución (*debriefing*) al equipo regional. Clarificación de aspectos surgidos en las visitas, demandas de información suplementaria.

El equipo de evaluación decidió, por razones de tiempo, no visitar, tal como estaba previsto, una región de “contraste” en la que no trabajara REDES. Sin embargo, se mantuvieron varias reuniones en profundidad con los responsables del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (la experiencia más desarrollada y sistematizada de PDP), con los miembros de la Redprodepaz, con algunos miembros de organizaciones premios nacionales de paz, así como con el Departamento de Planeación Nacional (DNP) para profundizar en aspectos comparativos de las diversas iniciativas de paz y desarrollo presentes en el país. Resultó ser una decisión apropiada y el objetivo previsto en este contraste se consiguió.

En la sede del PNUD, junto con el análisis de la información suministrada y de los documentos del programa y otros relacionados, se mantuvieron reuniones de grupo y entrevistas individuales con la mayor parte del equipo. Se dio la posibilidad a todo el personal de poder acceder al equipo de evaluación para manifestarle sus inquietudes, complementar informaciones, etc. El equipo de evaluación desea agradecer a todo el equipo de REDES y del PNUD su colaboración durante la evaluación y su disponibilidad en todo momento para resolver los imponderables que toda misión de este tipo encuentra.

1.2.4 Limitaciones

Es necesario hacer constar algunas limitaciones que han dificultado el proceso de evaluación y que pueden afectar algunas de las conclusiones y recomendaciones. Muchas de estas cuestiones habían sido previstas en el Informe de inicio, sugiriéndose mecanismos para solventarlas. Pensamos que estas limitaciones no han afectado lo esencial de nuestro proceso evaluativo pero creemos de justicia el enumerarlas.

▪ **Limitación de tiempo e implicaciones para la evaluación**

La fase de visitas al terreno fue recortada de 4 a 3 semanas lo que obligó a reducir el tiempo dedicado a cada región. Esto representó un desafío y hasta a veces generó frustraciones (tanto del equipo como de los entrevistados) cuando se tenía que limitar mucho el tiempo de uso de la palabra de los interlocutores.

▪ **Acceso a documentos y falta de datos**

- Acceso tardío a documentos. Algunos informes de seguimiento o informes anuales fueron entregados el último día de misión. Sabemos que la visita de evaluación ejerció una fuerte “presión” sobre el personal y al final se contó con la documentación. Pero haberla tenido antes hubiera permitido abordar algunas cuestiones con mayor rigor. No obstante, el equipo evaluador ha estudiado esos informes exhaustivamente y los ha usado en su trabajo de modo relevante.
- Carencia de líneas de base sólidas. Ya la evaluación de 2006 había puesto de manifiesto esta cuestión que no se ha resuelto de modo adecuado. En algunas regiones el asunto ha mejorado más que en otras pero la falta de homogeneidad impide ciertos análisis.
- Sistemas de monitoreo insuficientes. Siendo el principal material para la evaluación, los informes de monitoreo hicieron falta en muchos casos.

- **Atribución del impacto e intangibilidad**
 - De igual modo que en la evaluación anterior (2006), el equipo consultor se enfrentó al **eterno problema de la atribución del impacto** en términos de cambios sociales. Sin embargo, como se detalla en el informe de inicio, la metodología empleada permitió superar algunos de los obstáculos.
 - El **carácter político de la intervención**, y por lo tanto el **carácter intangible** del impacto potencial constituyó otro reto para la evaluación. Esto, unido a la ausencia de indicadores de seguimiento claros para valorar esta dimensión política del programa, dificultó la valoración.
- **La gran diversidad de tipologías de iniciativas** apoyadas por el programa en las diversas regiones, dificultó su comparación y la extracción de elementos comunes. Esta diversidad ha afectado, especialmente, al apartado de teoría del cambio.
- **Expectación y temor al resultado** de la evaluación. Toda evaluación externa suele generarlo, pero nos parece que en esta ocasión ha sido tan evidente y explícito que debe citarse.

2 Algunos elementos de contexto¹

Desde el año 2003 en que se inicia el Programa REDES, los **cambios en el contexto económico, político y social colombiano han sido relevantes**. A partir de la evaluación del 2006, REDES afrontó los ajustes recomendados por ella en un contexto difícil, definido por la reedición del mandato electoral del presidente Alvaro Uribe y su apuesta por una solución militar al conflicto armado, a lo cual ha agregado la estigmatización oficial y la declinación de los espacios y las iniciativas de paz nacionales. Otras variables que hay que citar sucintamente serían entre otras, la crisis de la descentralización y la reforma recentralizadora de los recursos de transferencias de la nación a los municipios, junto con la compleja presencia territorial de la política de recuperación social del territorio y su relación con el contradictorio avance de proyectos mineros y forestales de desarrollo exportador de fuertes impactos sobre la vida y el desarrollo locales, la persistencia de los cultivos de uso ilícito y la reproducción de actores armados ligados a ellos, muchos de ellos en los mismos escenarios donde se buscó la réplica de los PDP y la construcción de los Laboratorios de paz (Oriente Antioqueño, Montes de María, Nariño y Meta).

Dos años después de aquella evaluación es cada vez más evidente la existencia de **nuevos ciclos del conflicto armado**, hasta el punto de que el 25% de los municipios colombianos vuelve a estar bajo la presión de grupos paramilitares², e incluso en muchas regiones donde estos arrasaron con el movimiento insurgente, éste empieza a volver a dar signos de presencia. Sin duda tales ciclos se deben a la **renovación de conflictos sociales relacionados con la tierra**, la crisis económica, la pobreza, la carencia de perspectivas de vida para los jóvenes, la seguridad del Estado y los grandes proyectos de inversión regional, y la reproducción de la para-política, los

¹ Dada la brevedad del Informe incluimos tan solo algunas referencias contextuales básicas. En Anexo puede encontrarse un documento más detallado pero, en ningún caso, pretendemos, y ello queda fuera del alcance de la presente evaluación, hacer un análisis a fondo del contexto colombiano. Las opiniones expresadas comprometen únicamente al equipo evaluador.

² Revista *Arzanos*, 2008; periódico *El Tiempo*, editorial de marzo 4 de 2009.

cuales se suman a nuevas formas regionales de la crisis humanitaria, el desplazamiento y la no reparación a las víctimas de los últimos años de violencia.³

A ellos se empiezan a sumar la crisis alimentaria⁴, la crisis económica mundial, de desigual expresión inmediata en Colombia, y un desigual recomienzo de movimientos sociales vinculados con conflictos laborales, territoriales, económicos y de opinión, en torno a temas nacionales y regionales, y nuevas formas de desarrollo desigual regional, en la cual la polarización territorial de la riqueza y el reordenamiento territorial generado por sectores productivos macro-exportadores, generan nuevas formas de exclusión social y económica e iniquidad, y nuevos ciclos de crisis humanitaria en algunas regiones constituidas en zonas de refugio, o tradicionales fronteras o corredores geopolíticos y del narcotráfico, haciendo aún más compleja la relación entre lo social y lo político en los ámbitos locales e incluso nacionales.

Adicionalmente, el país está en un notorio proceso de búsqueda de **una profunda recomposición del régimen político** (reforma política, búsqueda de realineamientos y alianzas electorales en los partidos de gobierno y de oposición, etc.), ante el desgaste de la mayoría de los actores y de los sistemas de representación política, la distorsión de los repertorios de acción colectiva (para-política, clientelismo, corrupción, participación comunitaria instrumental y como cooptación, etc.), y el deterioro de la ética pública y de los valores producidos por décadas de predominio del narcotráfico, la especulación financiera y el desprestigio interesado del Estado por las décadas de predominio de las políticas neoliberales.

La solución de fondo de todo ello, depende de la profundidad de los **nuevos consensos sociales** y políticos que se establezcan en torno al modelo de desarrollo, y a los sistemas de regulación y de mediaciones del poder político nacional, y en ello el avance de las políticas de inclusión social, y de desarrollo y paz regionales son cruciales en sí mismas, pero también en tanto los espacios de paz recuperen presencia y proyección nacional y dentro de las grandes urbes.⁵

Y con esos datos del contexto interno hay que reseñar, por último, la enorme **reducción del espacio y las posibilidades de los actores internacionales** en la búsqueda de salidas de conjunto al conflicto armado, pero al mismo tiempo su afianzamiento en espacios locales y regionales de desarrollo y paz.

3 Lógica de intervención de REDES y teoría del cambio

3.1 La respuesta de REDES (2006-2008)

Con los antecedentes y evolución cronológica a la que nos hemos referido en el punto 1, el Programa **REDES se configura como una apuesta de las Naciones Unidas, y del PNUD en particular, en Colombia, para desarrollar una estrategia de construcción de la paz y el desarrollo con enfoque territorial que permita superar las condiciones de violencia.** Esta apuesta por los enfoques territoriales de construcción de la paz es coincidente con las posiciones de otros organismos nacionales e internacionales y, de hecho, se enmarca en el conjunto de iniciativas de desarrollo y paz emprendidas en Colombia desde mediados de los años noventa.

³ *Ibid*; PNUD, *Hechos del Callejón*, varias entregas.

⁴ Confluencia sobre soberanía alimentaria, *Colombianos creando soberanía alimentaria, Crisis alimentaria en Colombia: acciones sociales para la defensa de la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria*. Bogotá, marzo 2009

⁵ Revista *Semana*, abril 6 de 2009, “¿Momento de hablar de paz?”, pp. 30-31.

En efecto, con el referente del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se han ido poniendo en marcha diversos Programas Regionales de Desarrollo y Paz, que actualmente suman 19 iniciativas en marcha y algunas en proceso de diseño o formulación, las cuales han contado con diversos apoyos de la comunidad internacional (Banco Mundial a través de Paz y Desarrollo - PyD, Unión Europea a través de los Laboratorios de Paz -LP, GTZ,...). En términos generales, los PRDP son iniciativas de la sociedad civil que, a través de procesos participativos y acciones concertadas con otros actores, están tratando de construir propuestas de desarrollo y construcción de la paz en regiones de Colombia especialmente afectadas por la pobreza y la violencia.

La **originalidad del planteamiento** del Programa REDES desde su inicio es la de dar un **valor añadido** a su apoyo a ciertos PRDP mediante la **promoción de alianzas, el fortalecimiento de capacidades y el conocimiento e incidencia en políticas públicas tanto regionales o locales como de carácter nacional**. De ese modo también, en territorios en los que no existe un PRDP, REDES acompaña y apoya redes y actores sociales representativos en el ámbito territorial para ayudar a la construcción de procesos de paz y desarrollo. De modo complementario, las acciones de carácter nacional pretenderían influir en la creación de políticas públicas en estas materias, así como consolidar las iniciativas nacionales que buscan mejorar las condiciones para la puesta en marcha de PRDP, como la Redprodepaz. Por último, desde REDES se pretendería consolidar un movimiento de la sociedad civil por la paz materializado en el Punto de Encuentro.

La estrategia básica de trabajo de REDES, tanto en el nivel territorial como en el nacional, consiste en el **acompañamiento a procesos que permitan articular diversos actores en la búsqueda de objetivos comunes de desarrollo y paz**. Este acompañamiento se concreta en términos de apoyo político, técnico, o financiero, y conviene destacar que otra de las particularidades de REDES en relación con otras iniciativas de desarrollo y paz, es el **fuerte contenido político** de su apoyo frente a otros, como los LP o PyD, más centrados en los elementos financieros y de desarrollo económico. En efecto, REDES pone un mayor énfasis que otros programas en algunos elementos de tipo político como el apoyo a la gobernabilidad local, a la articulación entre las entidades sociales y la institucionalidad, a la recuperación del diálogo entre diversos tipos de organizaciones, en el trabajo por el ejercicio de los derechos de diversos grupos y muy especialmente de víctimas y sectores vulnerables. Es en este sentido en el que REDES aporta ciertos elementos diferenciales de carácter político (entendiendo político en el sentido amplio y no partidista del término) que se ven fortalecidos por la presencia internacional que supone el PNUD.

3.1.1 REDES 2006-2009. Una apuesta por el territorio y la descentralización.

Una de las grandes novedades del proceso de planificación participativa puesto en marcha tras la evaluación de 2006 fue la descentralización del programa y el incremento de la presencia del equipo de REDES en las regiones. Para unificar los criterios de trabajo en los territorios se elaboró un documento de “Criterios mínimos y parámetros comunes para el trabajo en los territorios” que establece 16 puntos que deben ser cumplidos en todos ellos. Así, el punto 15 establece que “En todos los territorios, se implementa de manera integral el Programa REDES. Esto quiere decir que se implementan los diversos componentes temáticos que la integran (fortalecimiento de la sociedad civil, víctimas, minas, incentivos socioeconómicos, prevención del reclutamiento, etc.) para apoyar las redes/actores de los distintos grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, campesinos...). Los grados y modos dependerán de las particularidades de cada región”. Esta flexibilidad y adaptabilidad del programa ha sido una de las características de REDES sobre

la cual volveremos en otras partes del informe ya que tiene aspectos positivos y otros más problemáticos.

Durante este periodo, los criterios para la selección de los territorios en donde trabaja el programa no se alteraron y se formularon en términos de:

- *Escenario conflictivo con presencia de actores armados y disputas territoriales.*
- *Deterioro de la crisis humanitaria por presencia de MAP y MUSE, aumento de desplazados, etc.*
- *Necesidad de medidas de reducción de riesgos, gestión de conflictos,..*
- *Alta incidencia de pobreza y elevadas necesidades en materia de desarrollo*
- *Capacidades de la sociedad civil a favor de la resolución del conflicto seriamente afectadas por la violencia*

Sin embargo, los criterios usados *de facto* se complementan con ventanas de oportunidad, como en el caso de Nariño tras cambios políticos, o de posibilidades de otro tipo como en el Huila.

3.1.2 REDES 2006-2009. Una mayor concentración estratégica y temática.

Otra de las recomendaciones de la evaluación, que fue tomada en cuenta, fue la necesidad de disminución de líneas temáticas, y mejorar la articulación estratégica de los diversos componentes del programa. La reducción a cinco líneas estratégicas, que en realidad son cuatro si consideramos que la quinta de “Dimensión estratégica, política y operativa del programa” es de carácter más bien interno, ha sido algo positivo aunque, en nuestra opinión, insuficiente todavía.

3.2 teoría del cambio de REDES

Con el fin de evaluar los avances y desafíos de REDES, así como analizar los cambios sociales y de paz inducidos por el programa, resulta esencial, en primer lugar, caracterizar de modo explícito la **teoría del cambio** de REDES. Según lo explicado en la sección metodológica de este informe, la evaluación trató de reconstituir, con base en sus **supuestos**, el **modelo lógico de intervención** de REDES, articulado alrededor de los recursos (*inputs*), actividades, resultados, (*outputs*), efectos (*outcomes*), e impacto.

Existen varios y amplios documentos narrativos e institucionales⁶ sobre la lógica de intervención de REDES, que lo contextualizan en el marco del conflicto en Colombia y de los movimientos sociales para la paz en Colombia. Sin embargo, **no se ha desarrollado una teoría del cambio explícita** (articulación de los recursos, actividades, productos y efectos) con base en supuestos precisos. Si bien la filosofía del programa parece sumamente pertinente en términos generales, y que cada resultado esperado está enunciado⁷, no está claramente explicitada la secuencia de cambios respaldados por REDES, que podrían desencadenar en mejores condiciones para la paz social. Esta carencia del programa se nota también por la debilidad (o poca implementación) del sistema de monitoreo y seguimiento, y la falta de indicadores sólidos.

⁶ Marco Lógico REDES 2007-2009, el documento de estrategia del PNUD para la segunda fase del programa REDES, los Planes Operativos Anuales (POA) regionales, el informe general preliminar 2007-2008 del programa REDES (PNUD, 2009) y el documento titulado *REDES de construcción de paz* (PNUD, 2009).

⁷ PNUD, Programa Reconciliación y Desarrollo, Segunda Fase, pp 39-45.

Con referencia al objetivo general de REDES, la evaluación identificó los supuestos (premisas)⁸ que implica el programa REDES.

Objetivo de REDES: *"Contribuir a la construcción de paz, el desarrollo humano y la reconciliación a través del respaldo y fortalecimiento, a nivel nacional y territorial, de iniciativas de la sociedad civil y del Estado, promoviendo su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes, su capacidad de transformar escenarios de violencia y conflicto armado e incidir en la construcción de políticas públicas (nacionales, locales y sectoriales)."*

Supuesto 1: Los esfuerzos de REDES, a través de un apoyo financiero, técnico y político para *"recuperar la política democrática y la participación ciudadana"*⁹ en medio del conflicto y sin esperar un acuerdo de paz, contribuyen a transformar sin violencia las causas del conflicto armado y de los conflictos sociales, así como prevenirlos en las regiones donde REDES se desarrolla.

Sub-supuesto 1: Si REDES respalda los mecanismos endógenos y locales de organización social de la sociedad civil y de las comunidades (a través por ejemplo de redes), así como su articulación con las instituciones públicas, contribuirá a generar condiciones favorables para la paz. En esta lógica, con su apoyo técnico y financiero contribuirá a transformar los modos a partir de los cuales las personas y las instituciones gestionan los conflictos sociales, económicos y políticos.

Sub-supuesto 2: Si REDES acompaña y contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas relacionadas con la construcción de paz, generará una mayor incidencia de las organizaciones civiles y comunidades en las políticas públicas.

Supuesto 2: Fortalecer y promover el desarrollo humano, aún en medio de la situación de conflictividad, en paralelo de la respuesta humanitaria y a partir de iniciativas territoriales, no sólo *contribuye* al proceso de construcción de paz, sino que es *esencial* para construir la paz.

Supuesto 3: Un mayor nivel de conocimiento sobre las realidades y problemáticas locales, relacionado con la cultura de paz, es necesario para generar condiciones para la paz social.

Apenas desde el documento de sistematización 2003-2008 se presentó una reflexión más sostenida sobre los marcos teóricos y conceptuales que sustentan el programa. Éste propone un modelo integrador de construcción de paz, retomando algunos elementos del *"modelo global internacional o político institucional"* (operaciones de paz impulsadas por las Naciones Unidas y otros actores externos) y del *"modelo local-solidario"*¹⁰ (con un enfoque de construcción de paz desde lo local).

La interpretación de la evaluación del modelo lógico de intervención de REDES, sustentado por estos supuestos, está presentada a continuación. No se pretende incluir todos los elementos de manera exhaustiva, sino dar una idea de la secuencia recursos→actividades→resultados→efectos→impacto.

FALTA

⁸ Estos supuestos que permiten vislumbrar una teoría del cambio, no son los mismos supuestos o factores externos que se incluyen en la planificación (se refieren en el caso del marco lógico, por ejemplo, a los factores externos que podrían influir en el programa y que, por cierto, no se desarrollan mucho en el Marco Lógico 2007-2009).

⁹ PNUD, Programa Reconciliación y Desarrollo, Segunda Fase, p 20.

¹⁰ PNUD, Programa de Reconciliación y Desarrollo: Sistematización 2003-2008, documento borrador, pp 6-10.

4 Hallazgos de la evaluación¹¹

4.1 A nivel de los resultados por eje

Tras el proceso de planeación y reestructuración llevado a cabo en el primer semestre del año 2007, REDES se organiza alrededor de **cinco objetivos específicos que se convierten en otros tantos ejes temáticos**. Agrupamos y analizamos los hallazgos del proceso evaluativo en torno a dichos ejes temáticos, formulando luego algunos temas estratégicos que consideramos transversales por su relevancia para el Programa.

4.1.1 Gobernabilidad democrática. Cambios sociopolíticos y sociedad civil.

Este eje pretende contribuir tanto a la consolidación de la sociedad civil organizada, capaz de cumplir obligaciones y exigir derechos, como a promover un Estado más transparente y participativo desde el nivel territorial, promoviendo relaciones y articulación entre los actores. En dos de los resultados de este eje se hace referencia al nivel nacional y a la incidencia sobre las políticas públicas y la institucionalidad pública en general.

Los **resultados en el nivel territorial** son muy diversos y de difícil sistematización pero **apuntan a avances** claros. En el nivel nacional, las dificultades han sido muchas y algunos de los procesos iniciados y apoyados por REDES como la Ley de Víctimas o el Plan Nacional de Derechos Humanos y DIH no concluyeron de modo óptimo. En cualquier caso, **el reto de pasar del nivel regional al nivel nacional de modo articulado y coherente sigue existiendo**.

Nivel territorial

REDES ha contribuido a fortalecer los PDP en las cuatro regiones en donde, por diversas vías, colabora con ellos. En Nariño, donde el programa empezó más tardíamente y se ha hecho pivotar más en relación con la Gobernación del Departamento, los avances en materia de gobernabilidad y de articulación con la sociedad civil han sido también claros. Este fortalecimiento ha tenido especial importancia en lo que se refiere a los aspectos políticos y de apoyo técnico y estratégico. **Los espacios regionales han supuesto oportunidades para avanzar en cambios sociopolíticos y de gobernabilidad y, de hecho, REDES ha tomado posiciones en ellos, en ausencia de mayores posibilidades en el nivel nacional.**

Respecto al fortalecimiento de organizaciones sociales e iniciativas de base comunitaria, aunque en cada región REDES ha tenido enfoques algo distintos, el balance global es positivo y en todas ellas se han ido consolidando organizaciones sociales con capacidades de interlocución y defensa de derechos.

En el eje transversal de construcción de alianzas, que es uno de los aspectos diferenciales de REDES, se han producido avances en todos los territorios y en algunos casos se han consolidado de modo importante los producidos en el periodo anterior. Así, en el Meta, la Mesa Humanitaria sigue jugando un insustituible papel en el espacio regional. Del mismo modo, la Mesa Campesina de Montes de María.

Uno de los resultados más generalizables en todos los Departamentos de trabajo de REDES es la **incidencia conseguida en los Planes de Desarrollo municipal y Departamental** de los

¹¹ Incluimos en Anexo una tabla con los resultados fundamentales de REDES por eje temático y territorio.

gobiernos surgidos en las elecciones del año 2007. En efecto, por muy diversas vías, que van desde el apoyo a Asambleas Constituyentes, incidencia directa sobre los Departamentos de Planeación o sobre la propia Gobernación, el logro final en este tema es muy positivo.

Sin embargo, se echa en **falta cierta homogeneidad** en el enfoque de trabajo territorial de REDES y en la puesta en marcha en todos ellos de algunas iniciativas que hubieran permitido más intercambios y aprendizajes mutuos. Así, el que en unos territorios se hayan realizado Estudios sobre Capacidades Locales de Paz (Nariño y Oriente Antioqueño) que deben ser la base para acciones más ambiciosas de construcción de paz, mientras que en otros territorios no, o el que los diversos Observatorios de Paz o Derechos Humanos que el programa ha apoyado no hayan compartido metodologías, enfoques, criterios, es una debilidad del programa. Lo mismo sucedería con el desigual trabajo con los personeros y otros colectivos.

Esta misma reflexión serviría para otro de los logros originales, en este caso, de Nariño: la construcción participativa de la Estrategia de Cooperación Internacional de Nariño y de la Alcaldía de Pasto. Estas estrategias que son debidas al trabajo con componentes de la Iniciativa ART, podrían ser de utilidad en otros escenarios, pero no se ha avanzado en este tipo de intercambios en el programa. Como veremos en otro punto, no parece que la articulación entre REDES y ART haya sido clara, ni haya sido comprendida ni en el interior ni hacia el exterior del programa.

Nivel nacional

REDES ha tratado de apoyar procesos y estrategias que permitan poner en marcha espacios de recuperación del diálogo y la concertación vinculados con la salida del conflicto por vías pacíficas. Hay que decir que tras los límites puestos al trabajo de Naciones Unidas en el país y los fracasos de épocas anteriores, los objetivos ya eran de entrada bastante limitados. Aún así, se han producido avances desiguales en estos procesos.

En el apoyo al proceso tripartito Londres, Cartagena, Bogotá, y en general en torno al llamado G-24, REDES se ha hecho cargo de la Secretaría Técnica y ha jugado un importante papel de coordinación y facilitación. Algunas de las actividades emprendidas en este marco, como la realización de Seminarios sobre temas de interés que pudieran afectar a la política pública han tenido gran importancia contribuyendo a visibilizar y debatir temas como la recuperación social del territorio, o las víctimas, entre otros. El propio mantenimiento de un espacio de concertación como éste, ha abierto canales entre la institucionalidad y la sociedad civil que no eran posibles anteriormente.

En una línea de trabajo similar y en consonancia con los estándares internacionales promovidos desde diversas instancias, REDES ha sido muy activo, en el periodo aquí analizado, en el acompañamiento y fortalecimiento a las víctimas del conflicto y sus organizaciones. La definición de la estrategia de REDES en este tema se consultó con las organizaciones de víctimas a través de una mesa consultiva.

Para el apoyo a las organizaciones de las organizaciones de la sociedad civil con carácter nacional, REDES estableció una estrategia de acompañamiento político, técnico y financiero que permitiera fortalecer su articulación con el PNUD y entre ellas mismas, ampliando su capacidad de incidencia. No obstante, como dice REDES en su Informe general 2007-2008, la evaluación ha podido constatar que *“aunque el PNUD ha logrado mantener el nivel de legitimidad, interlocución y credibilidad en la facilitación de espacios de diálogo y concertación, la capacidad de incidencia de dichos espacios ha*

sido noblemente inferior a años anteriores. La coyuntura nacional y el discurso político del Gobierno no han permitido mimetizar una articulación fuerte hacia un mayor impacto del movimiento social por la paz y los derechos humanos, frente a cambiar la situación de conflicto". Creemos sin embargo, que en el apoyo a algunas de estas iniciativas de la sociedad civil y espacios de concertación REDES no ha sido lo suficientemente activo ni claro en sus planteamientos. Nos referimos al llamado Punto de Encuentro (Iniciativas Nacionales de Paz) y al papel de REDES en la Redprodepaz. En ambos espacios el papel dinamizador de REDES ha sido escaso en la última época y ello ha limitado el desarrollo de posiciones comunes en los temas de su competencia. Tanto en uno como en otro espacio, el valor agregado de REDES es percibido de modo claro por las instancias participantes, que esperan un acompañamiento político más cercano y comprometido con su accionar. **La presencia protagonista en estos espacios de carácter nacional contribuiría, también, a clarificar la identidad de REDES como apuesta nacional del PNUD más allá del trabajo más profundo en ciertos territorios.**

4.1.2 Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz

Este eje se propuso la promoción de alternativas de desarrollo humano sostenible, construyendo capacidades y generando oportunidades especialmente en las comunidades y poblaciones excluidas de los territorios, para reducir vulnerabilidad y exclusión, y garantizar participación en procesos de concertación del desarrollo económico, social y ambiental que contribuyan a reorientar los recursos de inversión (públicos y privados) y las políticas públicas alrededor de temas prioritarios para la superación de la pobreza, la transformación de economías de guerra y estructuras económicas generadoras de desigualdades. Sus indicadores se refieren a más activos y nuevas estructuras de oportunidades; nuevos referentes para el desarrollo económico y social del territorio, tales como visión compartida de desarrollo regional, alternativas de desarrollo rural sostenible en su dimensión económica, social, política, cultural y ambiental; y avances en estrategias de lucha contra la pobreza y ODM, que aborden la problemática de tenencia y uso de la tierra y la siembra de cultivos ilícitos, y el desarrollo económico (ADEL).

En las regiones los avances han sido desiguales, pero en general son significativas algunas experiencias donde se están fortaleciendo capacidades para el desarrollo económico local en las subregiones Pacífica y el sur de Nariño, buenas prácticas de organización socio-empresarial afrocolombianas, campesinas y de producción ancestral indígena (Pastos y Awá), y redes sociales para el acceso a recursos ofrecidos por Laboratorio de Paz III en Montes de María y Meta.

También son relevantes avances en apoyos a procesos productivos puntuales de grupos vulnerables, o de sectores sociales campesinos, tales como las mujeres en Oriente antioqueño, redes artesanales y culturales de la región de Montes de María, un número significativo de procesos abiertos en el Huila con temas de producción de café y otros productos, y cacaoteros en Meta, donde resalta el apoyo al crecimiento organizativo de la ANUC Meta, y su recuperación de capacidades de proyección regional en tanto socio implementador de las acciones de REDES. En el caso de experiencias indígenas, se registra también la generación de capacidades en las autoridades, gobernadores y líderes indígenas en Meta, Montes de María y Nariño, en el primer caso hasta facilitar un escenario de diálogo con las empresas de la zona, en una región de profunda discriminación étnica y desigualdades en el desarrollo de la región.

En cuanto al **tema de tierras, uno de los más débiles** en los avances del Programa por razones que muchas veces escapan a sus propias posibilidades, en tanto se trata de uno de los ejes de la violencia y del conflicto armado mismo, se registran de todos modos aquí, a modo de ilustración, algunas de las experiencias en marcha dentro del programa, interesantes por lo simbólico del

tema: experiencias puntuales de adquisición de algunas fincas en Algeciras; la postulación de productores desplazados del Municipio de Puerto Guzmán, Putumayo, al programa de adjudicación de tierras ante el Incoder; y en el Meta, en el marco de la Mesa Humanitaria, el nacimiento de la mesa de tierras y proyectos productivos. Pero también hay que expresar que el tema de tierras es uno de los que generan más preguntas sobre las perspectivas del programa, en cuanto a realidades emergentes que apenas empiezan a ser reconocidas y atendidas: la recuperación del modelo de exclusión social del manejo de parques nacionales en La Macarena, donde se retoma el tema de tierras en el contexto de la conservación con probables impactos sobre los derechos de los colonos y campesinos; o la masiva venta de tierras por parte de desplazados que retornaron a sus lugares de origen en Montes de María, un caso que pudo volverse paradigmático en el país, pero que se perdió al tenor de más de 300.000 ha entregadas a nuevos propietarios agentes de un desarrollo regional excluyente; para no citar sino dos ejemplos al respecto.

Otros aspectos relevantes en el eje desarrollo son: los procesos de apoyo a campesinos en la sustitución de cultivos de uso ilícito en Huila y Meta, que aunque muy puntuales, son también simbólicos; y la experiencia del apoyo a la participación campesina en la configuración de 19 distritos de riego en Nariño, cuyos impactos son tan notorios como problemáticos: no se pudo aclarar en las entrevistas y reuniones de la evaluación, por no existir claridad en algunos de los actores relacionados con el tema, los términos de su concertación, pero no sería extraño en las lógicas del estatuto de desarrollo rural, ligadas a modelos financieros de competitividad y libre mercado, que la propiedad campesina figure como uno de los respaldos de la operación, de grandes proporciones monetarias.

Finalmente, en general en el Programa **la necesaria construcción de agendas sectoriales de desarrollo no parece alcanzar aún una complementación de agendas intersectoriales, ni mucho menos de agendas territoriales integrales de desarrollo y paz**, más allá de la sumatoria de las intervenciones en un departamento dado.

Todos los aspectos anteriores remiten necesariamente a la otra dimensión de este eje: la visión y la concertación del desarrollo regional, con reducción de la exclusión, tema en el cual los avances son reducidos, en tanto las articulaciones local-regional nacional, y rural-urbana en los avances del Programa, no parecen estar referenciando claramente en las estrategias de intervención, ni los análisis progresivos del conflicto, y mucho menos en la coordinación temática o territorial del programa. En efecto, parece existir dentro de éste algunos problemas de enfoque territorial significativos, relacionados con la tendencia a identificar los escenarios de intervención con el horizonte de región desde y hacia el que se interviene o apoya a los sectores sociales, junto con una casi total ausencia del conflicto social y sus dinámicas en las estrategias territoriales. Igualmente, el enfoque de desarrollo humano en la escala regional, parece estar apenas en estado larvario o confundirse con el tema de los modelos productivos que se promueven, en los cuales, por lo demás, son muy limitadas las dimensiones ambiental y cultural, salvo excepciones como las de los apoyos a los pueblos Pasto y Awá en Nariño.

Ambas cosas (limitaciones en los enfoques de región y de desarrollo humano en esa escala) al parecer crean un vacío de análisis y caracterización de actores sociales estratégicos para el desarrollo humano, la paz y la transformación de los conflictos sociales que generalmente concurren a la reproducción del conflicto armado, y por ende habría un vacío en el seguimiento a los procesos de reconciliación y desarrollo. Tal vez los casos más ilustrativos para iniciar un análisis de fondo al respecto, sean el del Meta (CORDEPAZ) y la ADEL del Oriente Antioqueño (ADEPROA), donde la construcción de una visión de desarrollo regional está ceñida a la propuesta de fortalecer la capacidad técnica para hacerle seguimiento a los procesos