

Informe País Colombia



**Misión de Monitoreo
Externo
Octubre 2007**

El presente informe, elaborado para la Comisión Europea por el Sistema de Monitoreo Externo de los Programas de Ayuda al Desarrollo de la CE en América Latina no refleja necesariamente las ideas de esta institución y compromete sólo a los autores.

Índice

(i) Listado de Abreviaturas.....	i
----------------------------------	---

PARTE I

1	Objetivos del informe.....	1
2	Breve presentación del ROM y su aplicación en América Latina	1

PARTE II

3	Contexto de la cooperación de la CE en Colombia.....	3
	Contexto socioeconómico.....	3
	Contexto político.....	4
	Prioridades identificadas en el Country Strategy Paper de la CE.....	5

PARTE III

4	El ejercicio de monitoreo en Colombia (2002-2006).....	6
5	El ejercicio de monitoreo en Colombia 2007.....	7
	- Los proyectos monitoreados por línea presupuestaria.....	8
	- El monitoreo ex – post.....	10
	- El equipo de monitoreo.....	10
	- La organización de la misión.....	10
	- Representatividad de la muestra de proyectos en ejecución 2007.....	11

PARTE IV

6	Conclusiones generales.....	12
	Calidad general y evolución de los proyectos en ejecución.....	12
	Los proyectos remonitoreados.....	15
	Pertinencia y Calidad del diseño.....	15
	Eficiencia.....	17
	Eficacia.....	18
	Perspectivas de impacto.....	20
	Sostenibilidad potencial.....	22
7	El caso de los proyectos ex-post.....	24
	Representatividad de la muestra de los proyectos ex-post.....	24
	Calidad general y evolución de los proyectos ex-post.....	24
8	Temas de reflexión y recomendaciones.....	26

ANEXOS

Listado de proyectos Misión Colombia

Informes de Monitoreo Misión Colombia

Listado de Abreviaturas

@LIS	Alliance for the Information Society
Acción Social ó AS	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACR	Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y grupos Alzados en Armas (Presidencia de la República)
ALA	América Latina y Asia
AL-INVEST	Programa para la promoción de la cooperación empresarial entre Europa y AL
AIDCO	Europe Aid-Cooperation Office
ATI	Asistencia Técnica Internacional
BCS	Background Conclusions Sheets
CARDs	Asist. Comunitaria Reconstrucción, desarrollo y estabilización de Balcanes
CE	Comisión Europea
CFT	Cooperación Financiera y Técnica (Línea presupuestaria de la CE)
CRIS	Sistema de Información Común RELEX
DEP ó CSP	Documento Estrategia País / Country Strategy Paper
DCE	Delegación de la Comisión Europea
DDHH	Derechos Humanos (línea presupuestaria de la CE)
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ENV	Medio Ambiente y Bosques Tropicales (línea presupuestaria de la CE)
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica (USA)
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GdC	Gobierno de Colombia
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IOV	Indicador(es) Objetivamente Verificable(s)
MEDA	Región del Mediterráneo
M€	Millones de euros
ML	Marco Lógico
MR	Informe de Monitoreo por proyecto
OBREAL	Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo General
ONG	Organización(es) No-Gubernamental(es)
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PS	Sinopsis del proyecto
PVD	País en Vía de Desarrollo
REH	Reconstrucción y Rehabilitación (línea presupuestaria de la CE)
ROM	Monitoreo Orientado a Resultados
SIPOD	Sistema Integral para Población Desplazada
TACIS	Programa de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes
TdR	Términos de Referencia
TLC	Tratado de Libre Comercio
URB-AL	Programa sobre políticas urbanas en América Latina

PARTE I

1. Objetivos del Informe

El presente documento ha sido producido por miembros del equipo de la misión de monitoreo Colombia 2007, en colaboración con la oficina de coordinación del sistema de monitoreo externo para América Latina. El documento persigue los siguientes objetivos:

- Presentar las conclusiones globales que se derivan del monitoreo del conjunto de proyectos visitados durante el ejercicio 2007.
- Señalar lecciones aprendidas y ofrecer recomendaciones como insumo para futuras programaciones.
- Estimular una reflexión sobre los factores que siguen limitando el impacto de la cooperación de la Comisión Europea (CE) en el país.

Si bien el presente ejercicio no constituye una evaluación global de la cooperación en Colombia, sí permite formular algunas conclusiones generales (más allá del mero análisis proyecto por proyecto), y apuntar algunos temas para la reflexión y recomendaciones de interés.

2. Breve presentación del ROM y su aplicación en América Latina

El "Results Oriented Monitoring" (ROM) armonizado se lleva a cabo por primera vez para los países TACIS a partir de 1993. En el año 2000 se establece un sistema de monitoreo homogéneo para los países ALA, MEDA, ACP y Balcanes, y en el 2002 la coordinación del Sistema de Monitoreo se descentraliza entre las distintas Unidades Geográficas del AIDCO y se incorporan los países CARDS.

Siguiendo la recomendación del Consejo (mayo 1999), el ROM se centra esencialmente en valorar los resultados y el impacto de los proyectos a través de indicadores cualitativa y cuantitativamente medibles.

El monitoreo externo se puede definir como una "foto" del estado actual del proyecto: el análisis periódico, externo e independiente de la situación de una intervención en un momento determinado según una metodología estandarizada y homogénea para todo tipo de proyectos. Debido a estas características propias, el monitoreo externo permite establecer comparaciones entre proyectos de diferentes sectores y países, pudiendo detectar buenas prácticas/experiencias replicables. El objetivo principal del monitoreo es verificar que los proyectos se dirijan hacia los objetivos establecidos, sugiriendo posibles ajustes para mejorar la calidad de los mismos a través del suministro de información oportuna, independiente y correctamente enfocada.

El monitoreo externo se lleva a cabo por equipos de expertos independientes a través de una Oficina de Coordinación que asegura el enlace con los servicios de la Comisión y

garantiza el control de calidad de los informes. Los resultados del monitoreo se presentan en un informe sintético y estándar respecto a los parámetros de calidad del diseño y pertinencia, eficiencia, eficacia, perspectivas de impacto y sostenibilidad potencial.

El ROM en América Latina se lleva a cabo desde el año 2000 (fase de prueba) y de manera regular desde el 2001 cuando se monitorearon un total de 94 proyectos. Durante el 2002, el número de proyectos monitoreados ascendió a 104 ajustándose así la representatividad de la muestra de acuerdo a la concentración de la ayuda de la CE en las distintas subregiones.

En el ejercicio 2003 se cubrieron 143 proyectos, lo que representa un incremento de 37,5% y 79% comparado con los años 2002 y 2001 respectivamente. La muestra seleccionada reflejó la mayor importancia de la cooperación bilateral, cubriéndose casi el 100% de los proyectos elegibles. También hubo un incremento significativo de la representatividad de las líneas temáticas a excepción de la línea Co-financiación vía ONG.

Durante el 2004 el sistema de monitoreo se consolidó como un servicio sólido y eficaz para todos los actores que participan en la toma de decisiones, identificación y ejecución de los programas financiados por la CE en América Latina. Además de los 150 proyectos monitoreados, se elaboraron tres informes país y un estudio sectorial sobre Derechos Humanos. Este tipo de información agregada se siguió produciendo de manera sistemática durante el año 2005.

En 2005 se visitaron por primera vez todos los países de la región, monitoreándose un total de 180 proyectos, entre los cuales se incluyeron 4 iniciativas del programa URB-AL y 4 del programa @LIS. Se produjeron, además, 7 informes país y dos estudios sectoriales, sobre los temas de Medio Ambiente y ONG.

En 2006 la cobertura geográfica del monitoreo ha abarcado la totalidad de la región alcanzando un total de 203 proyectos; se ha continuado con el monitoreo de los programas URB-AL y @LIS e incluyéndose el de los programas AL-INVEST y OBREAL. Se está –asimismo- produciendo en este año 8 informes país y 4 estudios sectoriales (Comercio e Integración Regional, Género, Salud, Empleo y Formación Profesional). Se ha incluido por primera vez el monitoreo ex post de algunos proyectos ya cerrados administrativamente (34 proyectos en total).

En 2007 la cobertura geográfica ha continuado abarcando la totalidad de la región alcanzándose un total de 222 proyectos de los que 184 se corresponde a proyectos en ejecución y 38 a proyectos ya finalizados (monitoreo Ex-Post). Adicionalmente, y como parte de la fase de pilotaje de la metodología ROM adaptada, se ha llevado a cabo el monitoreo de dos intervenciones de Apoyo Sectorial (SWAP) en Bolivia (Programa de apoyo sectorial en el abastecimiento de agua y saneamiento -PASAAS-) y Honduras (Programa de Apoyo a la Descentralización del Estado –PROADES-).

PARTE II

3. Contexto de la cooperación de la CE en Colombia

Contexto socioeconómico

Desde el 2003 y tras la recesión económica del 1999, Colombia vive un periodo de recuperación económica que se manifiesta en la mayoría de sus indicadores macroeconómicos. En los últimos años, el Producto Interior Bruto (PIB) de Colombia, en promedio, ha superado el crecimiento correspondiente a América Latina y confirma el proceso de recuperación de la crisis.

Desde 2003 Colombia vive un periodo de recuperación económica

Tabla 1. Colombia: Indicadores macroeconómicos (PIB e Inflación)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB (↗%)	2,26	4,01	4,96	4,74	6.90	6.97*
PIB (per capita)	1850	1791	2166	2678	2905**	3614**
Inflación (↗%)	6.99	6.49	5.5	4.85	4.5	5,16*

(*) A jun-07 (**) Estimación FMI

Fuente: DANE, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, FMI

Por su parte, la inflación se ubica alrededor de 5% y la balanza comercial arroja signos positivos, gracias a la favorable evolución de las exportaciones tanto de bienes tradicionales (petróleo y derivados, carbón, café, banano), como de no tradicionales tales como productos químicos, textiles, comida elaborada, maquinaria o equipos.

El principal destino de los productos colombianos es EEUU – tendencia que se incrementa tras la firma del TLC entre ambos países (aunque falta la ratificación por ambos congresos), seguido por el intercambio con la Comunidad Andina y la UE.

No obstante, la capacidad de creación de puestos de trabajo de la economía colombiana se manifiesta cada vez más débil, convirtiéndose en uno de los problemas más graves y complejos que enfrenta el país. Asimismo, el incremento de la deuda pública continúa siendo una de las principales fuentes de inestabilidad financiera de Colombia.

La incapacidad de creación de puestos de trabajo es uno de los problemas más graves y complejos que enfrenta el país.

Según el DNP-MERPD, a junio 2006, el 45% de los colombianos son pobres y 12% están en la indigencia. Esto significa que 19 millones de colombianos sobreviven con menos de 2 dólares por día, de los cuales 5,2 millones están en pobreza extrema (sobreviven menos de 1 dólar por día). Si se excluye las 13 ciudades más grandes, esas proporciones pasan al 62% y 21,5% respectivamente. Frente a la pobreza en general – pero también a su obligación de cumplir con la población desplazada – el GdC ha incrementado significativamente sus políticas sociales: el presupuesto de Acción Social pasó del 0,45% del presupuesto nacional en el 2005, al 1,06% en el 2006 y al 1,23% en el 2007 (fuente: Min. de Hacienda). Los subsidios estatales no compensan los efectos de un modelo de desarrollo que genera exclusión y polarización, quedando sin resolver los problemas estructurales.

45% de los colombianos viven en condiciones de pobreza y 12% en la indigencia.

De hecho el país tiene todavía grandes problemas de acceso a los servicios de educación y salud en zonas rurales y ciertos departamentos. Una situación que se agrava en el caso de la población más vulnerable como los afro-colombianos, los indígenas y los víctimas del desplazamiento forzado. En este sentido, una de las consecuencias más perversas de la confrontación armada es el desplazamiento forzoso, que hace de Colombia uno de los países con mayor incidencia de este fenómeno. Más de tres millones (7% de la población nacional) han sido víctimas de la migración forzosa interna. Según el SIPOD (Sistema Integral de Población Desplazada), la cifra total de desplazados es de cerca de 2.000.000, admitiendo un margen de sub-registro de aproximadamente el 40%. El Gobierno y el Estado en su conjunto han mostrado una cierta debilidad institucional para responder a las necesidades de esta población, lo que motivó la sentencia T-025 de la Corte Constitucional. La gravedad del fenómeno de desplazamiento afecta no sólo a la población desplazada sino también a la población receptora, ya de por sí vulnerable por las malas condiciones de vida.

Más de tres millones (7% de la población nacional) ha sido víctima de la migración forzosa interna.

Pese a los programas de erradicación forzosa, manual o vía fumigación aérea, los cultivos ilícitos se mantienen en Colombia y representan una alternativa productiva para las familias campesinas en las zonas apartadas. Ya corren más de cuatro años de ejecución del Plan Colombia, financiado con recursos públicos colombianos y con un aporte de 728 millones de dólares por parte de EEUU sólo en el 2006; dicho Plan es sinónimo de conflicto, presupuesto para la guerra, sustitución de cultivos ilícitos y fortalecimiento del aparato militar y del Ministerio de Defensa. En efecto, el 80% de la ayuda estadounidense se destina al fortalecimiento militar y policial, de forma que los proyectos de inversión social quedaron relegados a un segundo plano. El Congreso de EEUU logró poner un freno a dicho financiamiento y busca condicionarlo a mayor transparencia y mayor respeto de los DDHH.

El Plan Colombia es sinónimo de conflicto.

Si bien se nota una mejora global, Colombia sigue presentando índices muy altos de violencia. Según la Comisión Colombiana de Juristas tan sólo en el periodo 2002-2004 fueron asesinados 33 defensores de ONG de DDHH y 693 sindicalistas. Según Amnesty Internacional, 70 sindicalistas fueron asesinados en 2006, se reportan 100 homicidios/año por 100.000 habitantes, 687 secuestros en 2006 (hubieron 800 en 2005).

Contexto Político

Tras la reelección del presidente Álvaro Uribe a comienzos de 2006, y la obtención de la mayoría parlamentaria por sus aliados políticos, el panorama político del país continúa girando en torno al impacto del conflicto armado interno.

La población colombiana sigue sufriendo un conflicto especialmente complejo: tres grupos o asociaciones de grupos armados que están al margen de la ley, con diferentes orígenes y estructuras, operan en el territorio, rodeados por amplias redes de delincuencia organizada. La tendencia a la fragmentación dentro de cada grupo es fuerte y las características de cada uno de ellos cambian según donde operan.

El panorama político del país continúa girando en torno al impacto del conflicto armado interno

La violencia que vive Colombia constituye uno de los obstáculos más fuertes para el logro de un desarrollo económico y social equitativo. Las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario siguen siendo generalizadas. La paradójica

situación económica colombiana no es casual y representa un modelo de desarrollo con crecimiento y niveles altos de exclusión. Si bien el crecimiento anual del PIB ha estado por encima de 4% en los últimos cuatro años, la pobreza sigue afectando casi a la mitad de la población, y con mayor proporción la rural. El círculo vicioso miseria-reclutamiento de jóvenes por grupos armados ilegales sigue reproduciéndose. En algunas regiones del país, los grupos armados al margen de la ley han ejercido una presencia activa cuyas manifestaciones más comunes de su accionar son el secuestro, la extorsión, el asesinato de civiles, los ataques a comunidades. En la Colombia actual el desplazamiento forzado es considerado una estrategia premeditada de guerra y no un efecto colateral del conflicto armado; comunidades mestizas, indígenas y afrocolombianas asentadas en territorios estratégicos y ricos en minerales, madera, biodiversidad, tierras fértiles, han sido sistemática y violentamente desalojadas.

El desplazamiento forzado es considerado una estrategia premeditada de guerra

La política del actual Gobierno llamada “Seguridad Democrática” se centra en recuperar la autoridad del Estado, brindando mayor seguridad a los ciudadanos mediante el fortalecimiento de las actividades y de la presencia de los órganos de seguridad a lo largo del territorio nacional. Se dirige básicamente a combatir las actividades y grupos armados ilegales, la corrupción, y defender los valores y las instituciones democráticas. Contempla además la amnistía a los miembros de los grupos armados ilegales, dispuestos a reintegrarse a la vida civil y el diálogo sujeto al cese de hostilidades. Cabe señalar que esta política involucra a la población civil en la defensa activa del Estado, lo que la expone individual y colectivamente.

Tiene especial relevancia la notable influencia de los paramilitares y el proceso de negociación y desmovilización de estos grupos.

El Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia de cooperación internacional del Gobierno Colombiano, prioriza las iniciativas de Paz y Desarrollo regionales, como uno de los ejes para conseguir la paz. Cabe señalar también la promulgación de importantes leyes como: Ley de Desarrollo Rural, Ley Forestal, Ley de la Infancia y Adolescencia, que pretenden sentar nuevas bases normativas pese a no haber logrado la pacificación.

La aplicación de la Ley “Justicia y Paz” del 2005 sigue siendo poco transparente lo cual origina tensiones y desconfianza por parte de las víctimas que, en varios casos, se ven obligadas a convivir con sus agresores. Este año, el país ha sido sacudido por varios escándalos de colusión entre paramilitares y funcionarios gubernamentales de alto nivel así como congresistas, lo cual revela la influencia política de los paramilitares. La impunidad por la violación de los DDHH (de ex-combatientes, pero también de oficiales militares de alto rango), el fenómeno de la removilización (según la OEA: 32 grupos “emergentes” involucrando 6000 personas) o sustitución de cabecillas desmovilizados por otros, el desplazamiento forzado en función de intereses económicos, y la persistencia de un ambiente de delincuencia y de violencia están minando la confianza en el proceso de desmovilización y de paz promovido por este gobierno.

La política colombiana de Desmovilización, Desarme, Reintegración privilegia en realidad la “reinserción” de los ex - combatientes. La respuesta del Estado para atender a los desplazados muestra una brecha entre la asistencia humanitaria a la emergencia y el acceso a soluciones duraderas. En suma, no se logra la “reintegración” que tiene exigencias mayores como la de garantizar a las víctimas el derecho y el real acceso a la Verdad, la Justicia y la Reparación, lo cual implica un trabajo con la comunidad, tanto de fondo como de carácter simbólico, con el fin buscar el perdón y reconciliación. En ese sentido, la reciente creación de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) es un

indicio promisorio de un cambio de enfoque; es también el resultado de la presión de organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, en particular la CE.

En 2006 y hasta las últimas semanas del 2007, se mantuvo la esperanza de un acuerdo humanitario entre el Gobierno y las FARC-EP. Pese a los esfuerzos y las mediaciones de personalidades internacionales, se constata una radicalización de las posiciones tanto del Gobierno como de las guerrillas y una utilización de los medios de comunicación con el fin de mejorar posiciones, - se puede esperar – con miras a una negociación definitiva.

Prioridades identificadas en el Documento de Estrategia País de la Comisión Europea (DEP)

Durante el periodo 2002-06, la cooperación de la CE en Colombia se enfocó principalmente en cinco sectores: (a) Desarrollo social y económico y lucha contra la pobreza (b) Desarrollo alternativo (c) Apoyo a la reforma del sector Justicia (d) Apoyo a la promoción de los derechos humanos y (e) Atención humanitaria a población víctimas del conflicto interno.

El DEP-Colombia para el periodo 2007-2013 fue aprobado y se articula alrededor de 3 ejes temáticos programables:

1. "Paz y Estabilidad" = apoyo a iniciativas de paz y al desarrollo económico y social, incluyendo desarrollo alternativo (Monto asignado: 112 M€)

La CE continuará dando prioridad a la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno y, en función del impacto obtenido hasta el momento, se seguirá apoyando los Laboratorios de Paz. Se sigue confiando en que la articulación de movimientos de base apunte vías de solución de las causas socioeconómicas del conflicto de manera participativa.

2. Estado de derecho, justicia y Derechos Humanos / DIH (Monto asignado: 32 M€)

Se reconoce la necesidad de recuperar la confianza ciudadana, lograr la disminución de los altos índices de impunidad y la tendencia a la resolución de conflictos por vías extrajudiciales. Se buscará apoyar actividades incluidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos, que tengan como objetivo el desarrollo de una política pública en esta materia.

3. Competitividad y Comercio (Monto asignado: 16 M€)

Se apoyarán iniciativas que partan de la base de que en el marco de la globalización, la alternativa de los países en vías de desarrollo y con renta media será competir con productos de mayor valor agregado.

Además, en Colombia la CE se centrará en una estrategia que tenga en cuenta también aspectos geográficos y conforme a distintos grupos objetivos.

A nivel nacional se considera dar apoyo a distintas políticas nacionales y sectoriales y al fortalecimiento institucional a nivel central con repercusión en todo el territorio, por ejemplo a través de la integración en la economía mundial, Justicia, Desplazamiento Interno.

A nivel regional y local, al margen de los Laboratorios de Paz, apoyar el fortalecimiento de economías locales con énfasis en la competitividad y la comercialización.

Las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario siguen siendo generalizadas

Prioridad a la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno

Necesidad de recuperar confianza ciudadana y disminuir los altos índices de impunidad

Apoyar el fortalecimiento de economías locales con énfasis en competitividad y comercialización

Respecto a los grupos objetivo, concretos se establecen como prioritarias las acciones con Mujeres, Niños y Jóvenes, Población desplazada por el conflicto o en riesgo, indígenas, afro colombianos y campesinos.

PARTE III

4. El ejercicio de monitoreo en Colombia (2002-2007)

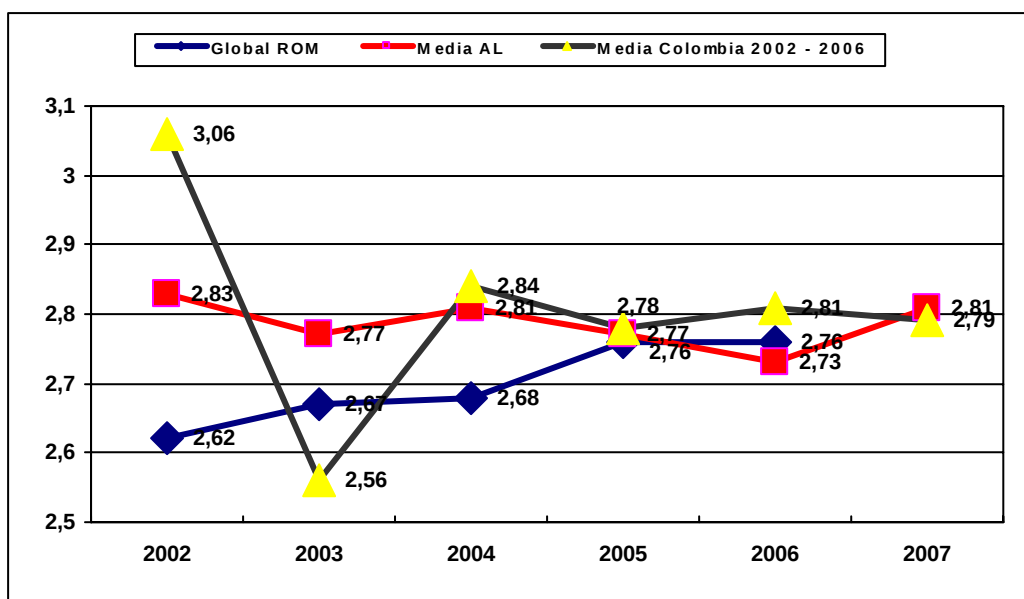
Las misiones de monitoreo externo en Colombia comenzaron en 2002 y han continuado de forma ininterrumpida hasta la fecha. La Tabla 2 proporciona algunos datos relacionados con los seis ejercicios de monitoreo llevados a cabo entre 2002 y 2007. Se observa una tendencia clara a aumentar el presupuesto monitoreado y sobre todo el número de proyectos monitoreados; en consecuencia aumenta también la potencial representatividad. Es notoria la cada vez mayor alineación a las prioridades estratégicas de la CE en Colombia, reflejada en la duplicación, entre 2006 y 2007, de los proyectos de las líneas de cooperación "Desarraigados-Rehabilitación" y "DDHH".

Tabla 2 - Evolución de las misiones de monitoreo externo en Colombia

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total de proyectos	7	8	13	13	18	35
CFT/CE	3	5	6	4	5	4
ONG-PVD	1	1	1	2	3	4
DDHH	3	1	3	4	3	6
Desarraigados - REH	-	-	2	2	7	17
MEDIO AMBIENTE				1		4
SALUD	-	1	1		-	-
Monto total financiado M €	34,98	45,48	63,07	92,79	111,22	123,27

En términos de cantidad y volumen financiero se observa que ha ido aumentando progresiva y significativamente

El diagrama siguiente ubica los resultados del ejercicio de monitoreo de los proyectos ejecutados en Colombia dentro de un panorama global (ROM América Latina y ROM Global).



Descenso de puntuaciones en el 2003 y tendencia a igualarse con ROM General y de AL después.

Respecto a la evolución de la ejecución de los proyectos durante el periodo 2002 – 2007, es interesante anotar el descenso de las puntuaciones registradas en Colombia en el año 2003 respecto al ROM global y al correspondiente a la zona de América Latina, y luego una tendencia a igualarse en el año 2005. Sin embargo, se observa que si bien Colombia superaba el resto de América Latina, en 2007 ya no es el caso.

5. El ejercicio de monitoreo en Colombia 2007

Los proyectos monitoreados

Tabla 3 – Listado de proyectos por línea presupuestaria

Nº	Línea presupuestaria	Nombre del proyecto	Departamento(s) donde se ejecuta
1	CFT 19 09 01	Institutional Strengthening of the Colombian National Mine Action Capacity	29 de los 32 departamentos de Colombia.
2		Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio	Bolívar, Antioquía, César y Santander
3		III Laboratorio de Paz en Colombia (MN)	Meta, Bolívar y Sucre.
4	DDHH 19 04 03	Programa de Fortalecimiento de los Sistemas de Gobierno Local, la Democracia y el Estado de Derecho en comunidades indígenas de la frontera sur amazónica	Putumayo y Amazonas
5		Planes de Desarrollo Municipal y Derechos Humanos	Norte de Santander, Santander, Antioquía, Chocó, Caldas, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Cundinamarca
6		Garantías y Protección para los Defensores y Defensoras de DDHH en Colombia	Ámbito Nacional
7		Campaña de documentación, educación y opinión pública hacia una cultura de respeto a los derechos de los niños y las niñas en zonas de conflicto en Colombia, incidente en la formulación y aplicación de políticas públicas	Cundinamarca, Antioquía, Valle del Cauca, Sucre
8	ENV 21 02 05	Human Rights Defense and the Consolidation of Civil Society in Colombia: Promoting and Protecting the Human Rights of Internally Displaced Persons in Colombia	Ámbito nacional
9		Proyecto Bosques FLEGT/Colombia	Risaralda, Quindío, Tolima, Norte de Santander
10		Fortalecimiento de la gobernabilidad local para la conservación de los bosques en la Amazonia de Colombia, y la construcción de programas transfronterizos	Vaupés, Vichada, Guainía; región fronteriza con Brasil y Venezuela
11	ONG-PVD 21 02 03	Ordenación forestal y gestión a través del manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos maderables y no maderables del bosque bajo modelos de fortalecimiento organizacional como estrategia de desarrollo	Guaviare
12		Los/as campesinos/as, especialmente las mujeres, se fortalecen como agentes económicos dinámicos en los sistemas de abastecimiento agroalimentarios entre las áreas rurales y urbanas de la región central de Colombia, para mejorar los ingresos rurales	Boyacá, Cundinamarca, Tolima
13		Consolidation du programme des enfants des mines de charbon d'Amagá et Angelópolis	Antioquía
14		Participación de las Mujeres en la defensa de sus derechos a una vida libre de violencias y por la resolución negociada del conflicto armado en Colombia	Antioquía, Chocó, Putumayo, Santander, Costa Atlántica, Valle, Cauca, Cundinamarca y Risaralda
15		Proyecto de desarrollo integral para los jóvenes, las mujeres y la población desplazada y vulnerable de Altos do Cazucá - Comuna 4 del Municipio de Soacha	Cundinamarca

Tabla 3 – Listado de proyectos por línea presupuestaria

Nº	Línea presupuestaria	Nombre del proyecto	Departamento(s) donde se ejecuta
16	REH 19 09 03	Prevention of child recruitment and protection- assistance to demobilized child soldiers victims of the Colombian armed conflict	Antioquía, Chocó, Sucre, Bolívar, Córdoba, Norte de Santander, César, La Guajira, Cauca, Nariño
17		Generación de un modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización en Bogotá D.C.	Cundinamarca
18		Implementación de un Modelo de Gestión para el Desarrollo Humano y la Convivencia con población retornada y acogida en la cuenca baja del río Calima, municipio de Buenaventura	Valle del Cauca
19		ACNUR: Protección de personas en situación de desplazamiento y de sus bienes patrimoniales (MN)	Nariño, Putumayo, Cundinamarca, Meta, Antioquía, Chocó, Santander, Norte de Santander, Costa Atlántica
20		Cohesión social y desarrollo: Consolidación del arraigo territorial de las comunidades afectadas por el conflicto en el Oriente y Atrato antioqueño y chocoano.	Antioquía y Chocó
21		Proyecto ENRAIZAR, atención a comunidades desarraigadas del Caquetá	Caquetá
22		Atención Integral a la población desarraigada- Huila y Caquetá	Caquetá, Huila
23		Resistencia Civil en Territorios Ancestrales: fortalecimiento de comunidades retornadas, desplazadas y en riesgo de desplazamiento en Chocó y Antioquía.	Chocó, Antioquía
24		Apoyo integral a la población desplazada radicada en el departamento de Sucre	Sucre
25		Apoyo al proceso de estabilización socioeconómica de poblaciones desplazadas retornadas y en riesgo en el Departamento del Cauca	Cauca
26		Apoyo al Gobierno para la reintegración socioeconómica de poblaciones desplazadas y el fortalecimiento de comunidades orientado a procesos de reintegración y reconciliación	No ha sido aún precisada.
27		Strengthening the Institutional capacity to guarantee the delivery of the aid to the uprooted people	Nariño, Valle del Cauca
28		Acción Integral de atención a poblaciones desarraigadas de Bogotá y Medellín	Cundinamarca, Antioquía
29		Fortalecimiento socioeconómico institucional y cultural de comunidades y barrios desplazados y vulnerables del Dpto. de Choco	Chocó
30		Proceso comunitario participativo de restablecimiento socioeconómico de comunidades desarraigadas en Santander y César	César, Santander
31		Mejoramiento de la calidad de vida de 250 familias desmovilizadas y altamente vulnerables, ubicadas en los municipios de Dagua y Buenaventura.	Valle del Cauca
32		Iniciativa Integral de reducción de la vulnerabilidad socioeconómica de las familias desplazadas en la región del Alto Ariari – Meta	Meta

Distribución geográfica de los proyectos monitoreados
(no incluidos los de ámbito nacional, ni los ex-post)



REH: Línea Desplazados
17 proyectos

ENV: 3 proyectos

CFT: 3 proyectos

32 proyectos
110.700.506 euros

DD.HH.: 5 proyectos

ONG: 4 proyectos



El caso del monitoreo ex-post

La misión de 2007 continuó con el monitoreo “ex-post” de algunos proyectos contractualmente cerrados. Con eso se pretende facilitar información más precisa sobre el impacto y la sostenibilidad de programas y proyectos, una vez terminado el financiamiento de la CE. La tabla 4 muestra los tres proyectos ya cerrados que fueron incluidos en la muestra de proyectos a monitorear en Colombia.

Tabla 4- Lista de proyectos monitoreados ex-post en la misión de monitoreo 2007

Nº	Línea presupuestaria	Nombre del proyecto	Departamento(s) donde se ejecuta
33	CFT	Programa de desarrollo rural en la región de Tierradentro	Cauca
34	ENV	Consolidating forest Protection in the north and west amazon basin	Región fronteriza Colombia, Venezuela y Brasil
35	DDHH	Programa plurianual de Democracia y Derechos Humanos en la Comunidad Andina	Nacional y regional.

Tres proyectos ya cerrados fueron incluidos en la muestra de proyectos monitoreados en Colombia en 2007.

El equipo de monitoreo

El equipo de monitoreo 2007 estuvo compuesto por 14 personas (6 expertos senior y 4 expertos medios, 2 expertos regionales y 2 expertos junior). La siguiente lista de expertos indica su especialización. La mayoría del equipo está especializado en derechos humanos, desarrollo rural y social.

- Fabrizio Mencarelli – experto senior en monitoreo y evaluación (Jefe de misión)
- Emma Sánchez – experta senior en derechos humanos
- Gianpiero de Marchi – experto senior en ONG y desarrollo social y rural
- Alegría Monzú – experta senior en salud y desarrollo social
- Menno Oostra – experto senior en medioambiente y desarrollo rural
- Grégoire Etesse – experto senior en medioambiente y desarrollo rural
- Lidia Hernández – experta medio en medioambiente
- Jordi Riera – experto medio en desarrollo socioeconómico
- Nayra Bello – experta medio en género y desarrollo económico
- Eduardo Yodar – experto medio en desarrollo social
- Carlos Rivas – experto regional en monitoreo y evaluación
- Maria Elena Canedo – experta regional en DDHH y desarrollo social
- César Martín – experto junior en gestión del ciclo de proyecto
- Felipe de la Mota – experto junior en gestión del ciclo de proyecto

La organización de la misión

La misión fue realizada entre el 8 y el 26 de octubre de 2007, comenzando el día 8 con un briefing en la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador en la ciudad de Bogotá con la presencia de los representantes correspondientes de la Delegación y el equipo de monitoreo. Los monitores empezaron con las visitas a los proyectos según las agendas acordadas en los Términos de Referencia. Todos los monitores regresaron a Bogotá para un debriefing final el día 26 de octubre. En la primera parte (en la mañana) hubo un debriefing general en el que se hizo una devolución preliminar de los resultados de la misión, para pasar -en la segunda parte- a exposiciones particulares y debates por sectores/líneas de financiación. Durante la fase de preparación, desarrollo y conclusión de la misión, la DCE brindó un apoyo inestimable al trabajo de los monitores.

Representatividad de la muestra de proyectos en ejecución 2007

La Tabla 5 pone de manifiesto que los 32 proyectos en curso monitoreados suman un presupuesto de 100.700.506 €, o sea un 52% del total de la cooperación de la CE con el país, lo que puede ser considerado como representativo.

Teniendo en cuenta los criterios de elegibilidad para el monitoreo externo (i) presupuesto CE > 1 M €, ii) > 6 meses transcurridos desde su inicio, iii) > 6 meses antes de su fin y iv) no estar sujeto a una evaluación/revisión en un período de 6 meses antes o después de la misión de monitoreo), la muestra 2007 superó los proyectos elegibles tanto en número (+60%) como en monto (+7%).

Tabla 5. Representatividad de la muestra de montos y proyectos monitoreados

Línea Presupuestaria	Monto total de la línea	Monto proyectos elegibles	%	Monto monitoreado	% elegibles	% total = representatividad	No monitoreado	%
REH	62.430.000 €	33.157.453 €	53%	36.891.735 €	111%	59%	25.538.265 €	41%
CFT/CE	120.370.000 €	61.500.000 €	51%	61.500.000 €	100%	51%	58.870.000 €	49%
ENV	12.458.785 €	7.630.135 €	61%	5.953.804 €	78%	48%	6.504.981 €	52%
ONG	7.267.470 €	0 €	0%	2.842.120 €	n/a	39%	4.425.350 €	61%
DDHH	9.525.503 €	1.499.904 €	16%	3.512.847 €	234%	37%	6.012.656 €	63%
CDC	759.742 €	0 €	0%	0 €	n/a	0%	759.742 €	100%
TOTALES	212.811.500 €	103.787.492 €	49%	110.700.506 €	107%	52%	102.110.994 €	48%
	N° total de proyectos	Proyectos elegibles para el monitoreo	%	Proyectos monitoreados	% elegibles	% total = representatividad	No monitoreados	%
REH	30	12	40%	17	142%	57%	13	43%
CFT/CE	8	3	38%	3	100%	38%	5	63%
ENV	8	4	50%	3	75%	38%	5	63%
ONG	12	0	0%	4	n/a	33%	8	67%
DDHH	43	1	2%	5	500%	12%	38	88%
CDC	9	0	0%	0	n/a	0%	9	100%
TOTALES	110	20	18%	32	160%	29%	78	71%

78 proyectos fueron declarados no elegibles; esa decisión se debió a que el 69% tenía presupuestos inferiores al millón de euros, el 27% eran proyectos cuya fase de ejecución terminó o se acercaba a su fin, y sólo un caso de recién iniciado.

En la tabla 5, se han ordenado las líneas presupuestarias según su nivel de representatividad: se destaca la línea Rehabilitación, luego cooperación económica y medio ambiente, siguen ONG y finalmente DDHH. Se observa que la tasa de monitoreo es siempre superior a la de elegibilidad. Para todas las líneas, tanto en monto como en número de proyectos, la muestra monitoreada supera el 33% del universo. La única excepción es para la línea DDHH (de 43 proyectos sólo 1 era elegible pero se optó por incluir 5 - la razón es el bajo presupuesto de los proyectos de dicha línea -).

PARTE IV

6. Conclusiones Generales

Tal como se menciona arriba, el sistema de Monitoreo Externo se basa en cinco criterios fundamentales: pertinencia y calidad del diseño (CdD), eficiencia (Efic), eficacia (Effect), perspectivas de impacto (Imp) y sostenibilidad potencial (Sost). A continuación, presentamos algunos resultados significativos del ejercicio de monitoreo 2007.¹

6.1. Calidad general y evolución de los proyectos en ejecución

Si las puntuaciones “a” o “b” se consideran indicativas de un nivel aceptable (siendo “c” o “d”, por el contrario, indicativas de una ejecución con problemas o con serias deficiencias respectivamente), según puede observarse en la tabla siguiente, de un total de 160² puntuaciones, 105 fueron “a” o “b” (13 “a” y 92 “b”), es decir, 65,6% de las puntuaciones fueron positivas, mientras que un 33,8% de las puntuaciones fueron “c” (54) y un 0,6% “d” (es decir 1 “d”). Por lo tanto, nuestra primera conclusión es que la situación de los proyectos monitoreados es globalmente positiva.

66% de las puntuaciones fueron positivas

Tabla 6 - Resultados globales por proyectos y por criterio

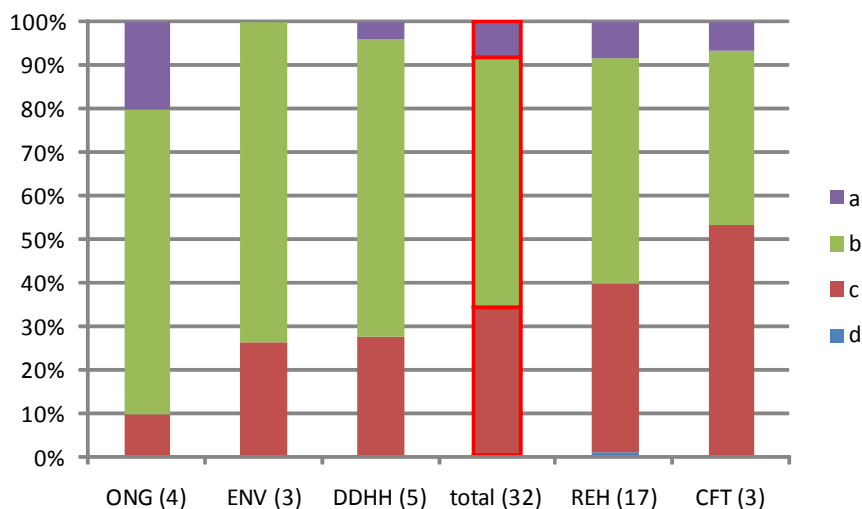
Nº	Línea presupuestaria	Nombre del proyecto	CdD	Efic	Effect	Imp	Sost
1	CTF 19 09 01	Institutional Strengthening of the Colombian National Mine Action Capacity	b	c	c	c	b
2		Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio	a	b	b	c	b
3		III Laboratorio de Paz en Colombia (MN)	c	c	c	c	b
4	DDHH 19 04 03	Fortalecimiento de los Sistemas de Gobierno Local, la Democracia y el Estado de Derecho en comunidades indígenas de la frontera sur amazónica	b	b	a	b	b
5		Planes de Desarrollo Municipal y Derechos Humanos	c	b	b	b	b
6		Garantías y Protección para los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia	c	b	b	b	b
7		Campaña de documentación, educación y opinión pública hacia una cultura de respeto a los derechos de los niños y las niñas en zonas de conflicto en Colombia, incidente en la formulación y aplicación de políticas públicas relacionadas con el tema	b	b	b	b	b
8		Human Rights Defense and the Consolidation of Civil Society in Colombia: Promoting and Protecting the Human Rights of Internally Displaced Persons in Colombia	c	c	c	c	c
9	ENV 21 02 05	Proyecto Bosques FLEGT/Colombia	b	b	c	b	b
10		Fortalecimiento de la gobernabilidad local para la conservación de los bosques en la Amazonia de Colombia, y la construcción de programas transfronterizos con Brasil y Venezuela	b	b	b	b	b
11		Ordenación forestal y gestión a través del manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos maderables y no maderables del bosque bajo modelos de fortalecimiento organizacional como estrategia de desarrollo	b	c	c	b	c
12	ONG 21 02 03	Los/as campesinos/as, especialmente las mujeres, se fortalecen como agentes económicos dinámicos en los sistemas de abastecimiento agroalimentarios entre las áreas rurales y urbanas de la región central de Colombia, para mejorar los ingresos rurales	a	a	a	b	b
13		Consolidation du programme des enfants des mines de charbon d'Amagá et Angelopolis	b	b	b	b	c
14		Participación de las Mujeres en la defensa de sus derechos a una vida libre de violencias y por la resolución negociada del conflicto armado en	a	b	b	b	b

¹ El análisis se limita a los 32 proyectos en ejecución; los tres proyectos monitoreados ex-post serán analizados aparte.

² 32 informes por 5 parámetros = 160 puntuaciones

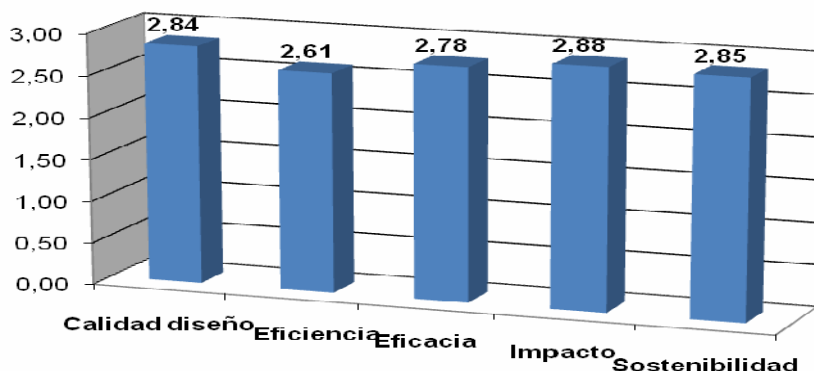
Nº	Línea presupuestaria	Nombre del proyecto	CdD	Efic	Effect	Imp	Sost
		Colombia					
15		Desarrollo integral para los jóvenes, las mujeres y la población desplazada y vulnerable de Altos do Cazucá - Comuna 4, Soacha – Cundinamarca	c	b	b	b	b
16	REH 19 09 03	Prevention of child recruitment and protection- assistance to demobilized child soldiers victims of the Colombian armed conflict	c	c	c	b	b
17		Generación de un modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización en Bogotá D.C.	c	c	c	c	c
18		Implementación de un Modelo de Gestión para el Dº Humano y la Convivencia con población retornada y acogida en la cuenca baja del río Calima, Buenaventura - Valle del Cauca	a	b	b	a	b
19		ACNUR: Protección de personas en situación de desplazamiento y de sus bienes patrimoniales (MN)	b	b	a	a	a
20		Cohesión social y desarrollo: Consolidación del arraigo territorial de las comunidades afectadas por el conflicto en el Oriente y Atrato antioqueño y chocoano.	b	c	b	b	b
21		Proyecto ENRAIZAR, atención a comunidades desarraigadas del Caquetá	b	b	b	b	c
22		Atención Integral a la población desarraigada - Huila y Caquetá	c	c	c	c	c
23		Resistencia Civil en Territorios Ancestrales: fortalecimiento de comunidades retornadas, desplazadas y en riesgo de desplazamiento en Chocó y Antioquia	b	b	b	b	b
24		Apoyo integral a la población desplazada radicada – Sucre	c	c	c	c	c
25		Apoyo al proceso de estabilización socioeconómica de poblaciones desplazadas retornadas y en riesgo – Cauca	b	b	b	b	b
26		Apoyo al Gobierno para la reintegración socioeconómica de poblaciones desplazadas y el fortalecimiento de comunidades orientado a procesos de reintegración y reconciliación	c	d	c	b	c
27		Strengthening the Institutional capacity to guarantee the delivery of the aid to the uprooted people	b	c	b	b	b
28		Acción Integral de atención a poblaciones desarraigadas de Bogotá y Medellín	c	c	c	c	c
29		Fortalecimiento socioeconómico institucional y cultural de comunidades y barrios desplazados y vulnerables – Chocó	b	c	b	c	b
30		Proceso comunitario participativo de restablecimiento socioeconómico de comunidades desarraigadas en Santander y César	c	a	b	b	b
31		Mejoramiento de la calidad de vida de 250 familias desmovilizadas y altamente vulnerables, Dagua y Buenaventura - Valle del Cauca	b	b	b	b	c
32		Iniciativa Integral de reducción de la vulnerabilidad socioeconómica de las familias desplazadas en la región del Alto Ariari – Meta	a	b	b	b	b

Gráfico 1 – Porcentaje de puntuaciones según la línea presupuestaria



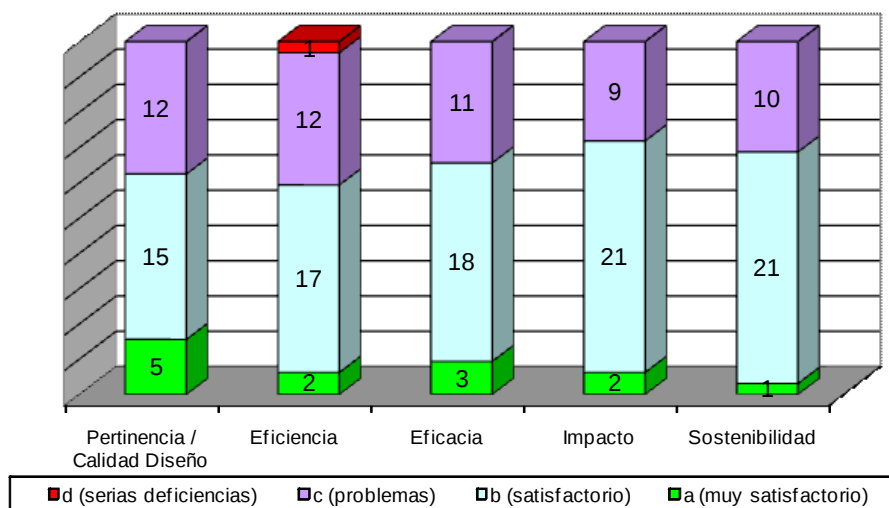
Si se consideran las 160 puntuaciones, se observa que los problemas detectados se concentran en dos líneas presupuestarias: 8 de las 55 “c” y “d” registradas corresponden a proyectos de la línea CFT, 34 a la línea REH (donde se encontró la única “d”). El gráfico 1 – al proponer un ranking de las 5 líneas presupuestarias – expresa lo mismo pero en términos relativos. En cambio se puede observar cómo se destaca la línea ONG (posee 4 de las 13 “a”) y un buen comportamiento de las líneas DDHH y Medio Ambiente. Estos resultados serán analizados con mayor detalle en el siguiente apartado de este informe.

Gráfico 2 – Medias por criterio



Respecto a los resultados por parámetro, en el Gráfico 2 puede observarse que la eficiencia es el parámetro más débil, registrando una puntuación de 2.61, aunque está por encima del umbral de 2.5, lo que es considerado como aceptable. El resto de los parámetros reciben puntuaciones positivas.

Gráfico 3 – Distribución de los proyectos por criterios y por puntuación



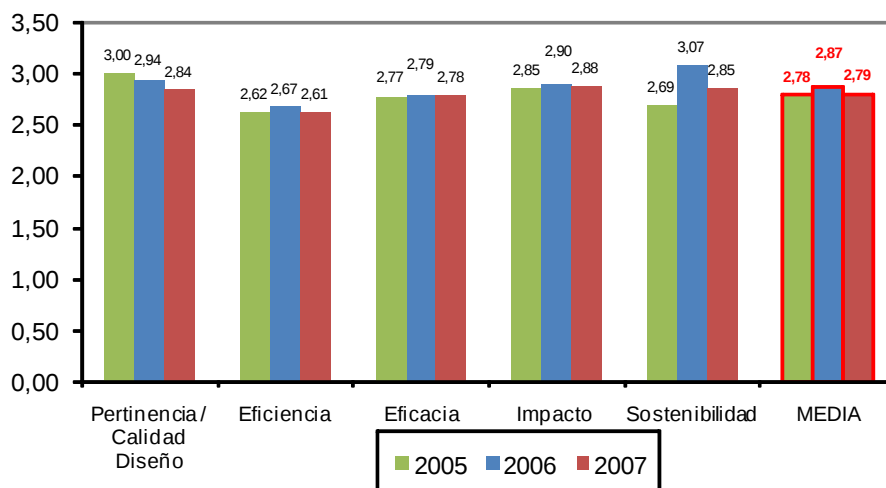
De 32 proyectos monitoreados, 20 son positivos en calidad de diseño, 19 en eficiencia, 20 en eficacia, 23 en impacto y 22 en sostenibilidad.

En cuanto a la distribución de las puntuaciones entre proyectos, se observa en el Gráfico 3 que,

- de los 32 proyectos en ejecución monitoreados, 20 presentan una evaluación positiva para el criterio de calidad de diseño, 19 evalúan positivamente la eficiencia y 21 la eficacia. El criterio de impacto potencial se evalúa de forma favorable en 23 proyectos y el de sostenibilidad en 22.

- b) Casi todos los proyectos son pertinentes pero su puntaje disminuye por problemas de diseño (12); sólo 5 muestran un excelente diseño. La excelencia se encuentra con menos frecuencia en el resto de los parámetros.
- c) Hay más proyectos con problemas en su diseño (12) o en su eficiencia (13, de los cuales 1 con serias deficiencias) que en su impacto (9) o en su sostenibilidad (10).

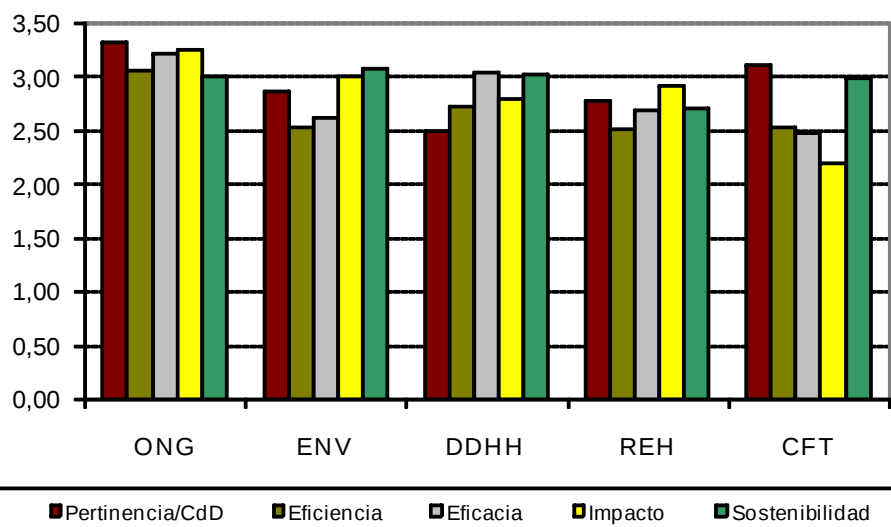
Gráfico 4 – Evolución de las medias por criterio entre las misiones 2005, 2006 y 2007



Como se puede ver en el Gráfico 4, entre 2007 y 2006 ha habido una disminución de la valoración, volviendo prácticamente a la media obtenida en el 2005. Cabe notar que dicha baja es general en los cinco parámetros y más acentuada en cuanto a calidad de diseño y sobre todo en sostenibilidad.

La puntuación media del 2007 es más baja que la del año pasado y similar a la del 2005.

Gráfico 5 – Evolución de las medias por criterio según las líneas presupuestarias



El ranking de las puntuaciones medias por línea presupuestaria es:
 1 ONG-PVD
 2 ENV
 3 DDHH
 4 REH
 5 CFT

El gráfico 5 retoma el ranking del gráfico 1 desagregándolo gracias a los parámetros del monitoreo; la línea ONG se confirma con las puntuaciones más elevadas sobretodo en

cuanto a pertinencia/CdD, eficiencia, eficacia e impacto. En cambio, las líneas CFT, REH y ENV presentan problemas en cuanto a eficiencia y eficacia, y la línea CFT serios problemas en cuanto a impacto. En lo que se refiere a la línea DDHH, ésta adolece de diseños deficientes, pero muestra resultados satisfactorios en cuanto a los otros criterios.

Proyectos remonitoreados

La media general de los proyectos re-monitoreados experimenta una disminución, pasando de 2,95 a 2,82. Esta observación es congruente con la tendencia general de la comparación entre la misión 2006 y la misión 2007 (gráfico 4).

De los 32 proyectos en ejecución de este ejercicio, 6 fueron monitoreados en 2006. La Tabla 7 muestra que la valoración media de dos proyectos ha mejorado mucho, tres experimentan una evolución negativa y uno una muy negativa.

De 6 proyectos remonitoreados 2 mejoran, 4 desmejoran.

Tabla 7 – Evolución de las medias de los proyectos re-monitoreados

	línea	Nombre del proyecto	Media 2006	Media 2007	
1	CFT	Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio	2,87	3,10	+
2	DDHH	Fortalecimiento de los sistemas de gobierno local, la democracia y el estado de derecho en comunidades indígenas de la frontera sur amazónica	3,39	3,12	-
3	ONG	Desarrollo integral para los jóvenes, las mujeres y la población desplazada y vulnerable de Altos do Cazucá - Comuna 4, Soacha – Cundinamarca	2,98	2,81	-
4	REH	Prevention of child recruitment and protection- assistance to demobilized child soldiers victims of the Colombian armed conflict	2,88	2,58	-
5	REH	Generación de un modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización en Bogotá D.C.	3,37	2,05	- - -
6	REH	Implementación de un modelo de gestión para el desarrollo humano y la convivencia con población retornada y acogida en la cuenca baja del río Calima, Buenaventura - Valle del Cauca	2,34	3,26	+++
		Promedio	2,95	2,82	-

Dos casos representan las variaciones más extremas experimentadas. El caso de *Modelo de Gestión para el Desarrollo Humano y la Convivencia con población retornada y acogida en la cuenca baja del río Calima* hay un mejoramiento notorio en el diseño, la eficiencia, la eficacia y el impacto lo cual se explica por una reacción muy saludable de parte de la *Gobernación del Cauca*, quien ha logrado desbloquear los problemas de ejecución y comprometer a todos los actores locales y alcanzar resultados promisorios. Al otro extremo tenemos el proyecto *Modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización en Bogotá D.C.*, donde el primer monitoreo juzgó con optimismo la alianza sector público-privado, pero -un año después- se observa que no hay capacidad de concretar los beneficios a favor de las familias desplazadas y de las comunidades receptoras. La *Gobernación del Valle del Cauca* nos indica una pauta real para un modelo de atención a familias desplazadas y retornadas, mientras la *Alcaldía de Bogotá* debe esforzarse mucho para dicha demostración.

Entre esos extremos se ubican 4 proyectos: i) el *Laboratorio de Paz Magdalena medio* – visitado por el mismo monitor – hizo los ajustes requeridos a su diseño y a su sistema de información y confirma sus buenas perspectivas de eficacia, impacto y sostenibilidad; ii) para los tres proyectos restantes se confirman los hallazgos aceptables del monitoreo anterior en cuanto a eficacia, impacto y sostenibilidad, pero, o se mantuvieron las

imprecisiones del diseño o se acumularon los retrasos tanto en ejecución presupuestaria como en obtención de resultados.

6.2 Pertinencia y calidad de diseño de los proyectos

Este criterio del monitoreo considera la adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

El análisis de la cobertura geográfica indica que hay 3 proyectos que poseen un ámbito nacional. Como puede verse en las Tablas 3 y 8 y en el mapa de la página 10 los 32 proyectos monitoreados se encuentran dispersos por todo el país.

Tabla 8: Ubicación de los proyectos monitoreados en los 32 departamentos colombianos

3 departamentos son escenario de 0 proyecto	San Andrés y Providencia, Arauca, Casanare
11 departamentos son escenario de 1 solo proyecto	La Guajira, Magdalena, Caldas, Boyacá, Quindío, Huila, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés, Amazonas
5 departamentos son escenario de 2 proyectos	Atlántico, Córdoba, Risaralda, Tolima, Caquetá
4 departamentos son escenario de 3 proyectos	César, Bolívar, Meta
5 departamentos son escenario de 4 proyectos	Sucre, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Putumayo
1 departamento es escenario de 5 proyectos	Santander
1 departamento es escenario de 6 proyectos	Valle del Cauca
1 departamento es escenario de 7 proyectos	Chocó
1 departamento es escenario de 8 proyectos	Cundinamarca
1 departamento es escenario de 9 proyectos	Antioquía

Aparte de los tres proyectos que tienen cobertura nacional, 29 departamentos de los 32 existentes en Colombia, son ámbito de intervención de al menos un proyecto. Los departamentos de mayor intervención son Antioquía (con 9 proyectos), Cundinamarca (8), Chocó (7), Valle del Cauca (6), Santander (5) y Sucre, Norte de Santander, Cauca, Nariño y Putumayo (4 cada uno), por lo tanto se detecta una cierta concentración en la región “central” o andina y la costa pacífica. Se trata de la región más poblada, con mejores vías de comunicación, que más atrae a la población desplazada. Bogotá y Medellín, son el escenario de varios proyectos de atención a la población desplazada que se ha refugiado en las zonas periurbanas de las 2 ciudades más grandes del país, que son también las que ofrecen más oportunidades de vivienda y de ingresos.

Fuera de los 3 proyectos de ámbito nacional, hay dispersión de los proyectos en 29 de los 32 departamentos

Tabla 9: Departamentos cubiertos por los proyectos monitoreados

1 proyecto no definido	Desarraigados 2 (Acción Social + ACR),
3 proyectos con ámbito nacional	2 de la línea DDHH y 1 de CFT
11 proyectos intervienen en 1 solo departamento	8 de la línea REH
7 proyectos intervienen en 2 departamentos	6 de la línea REH
4 proyectos intervienen en 3 departamentos	Laboratorio de Paz III
2 proyectos intervienen en 4 departamentos	Laboratorio de Paz II
2 proyectos intervienen en 9 departamentos	INTERMON-OXFAM: Mujeres en defensa de sus derechos UNICEF: Prevention of child recruitment and protection-assistance to demobilized child soldiers
1 proyecto interviene en 10 departamentos	OACNUDH: Planes de Desarrollo Municipal y DDHH
1 proyecto interviene en 11 departamentos	ACNUR: Protección de personas en situación de desplazamiento y de sus bienes patrimoniales

La tabla 9 permite caracterizar más el ámbito de actuación de los proyectos: 14 de 17 proyectos de la línea REH se ubican en los departamentos periféricos con relación a la zona definida como “central” y poseen una estrategia de intervención muy localizada en pocos municipios. Dos proyectos de la línea Medio Ambiente y Bosques Tropicales están localizados en la Amazonía. Los 3 proyectos ejecutados por organismos de las NNUU y el ejecutado por INTERMON-OXFAM poseen más bien una cobertura nacional amplia.

Gráfico 6 – Pertinencia y calidad del diseño por línea presupuestaria

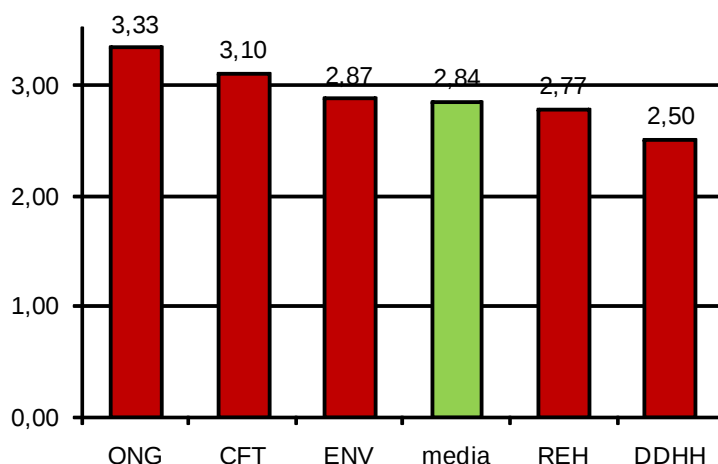
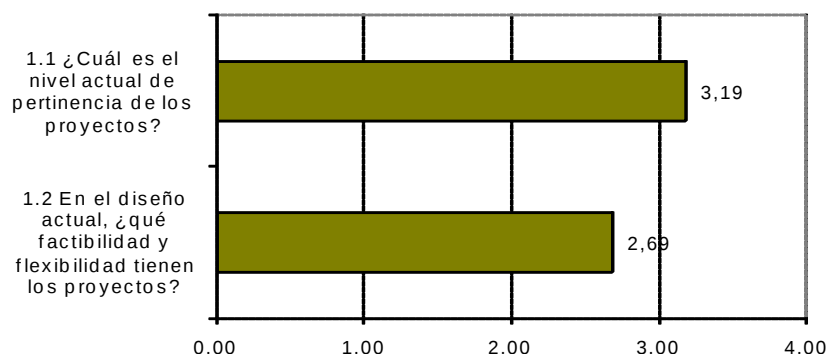


Gráfico 7 – Medias por subcriterios de Pertinencia y Calidad del Diseño



El gráfico 6 establece un ranking de las medias obtenidas por las 5 líneas presupuestarias en cuanto a pertinencia y calidad de diseño. El gráfico 7 permite ver las medias obtenidas para el sub-criterio de la pertinencia y el sub-criterio de la factibilidad y flexibilidad del diseño. Del examen de ambos gráficos se concluye que todos los proyectos monitoreados presentan una buena pertinencia: eso significa que están enfocados correctamente para enfrentar la problemática, con una buena alineación o correspondencia con el DEP y/o con las políticas públicas (de 32 sólo 3 proyectos -de la línea REH- presentan deficiencias al respecto). La diferencia en el ranking proviene entonces de la calidad del diseño; es necesario destacar que las dos líneas más estratégicas de acuerdo al DEP donde hay más proyectos REH (17) y DDHH (5) son las que detentan una calidad del diseño menor.

De los 32 proyectos en ejecución, 5 son considerados muy satisfactorios en relación a este criterio, 1 fue de la línea CFT (*Laboratorio de Paz Magdalena medio*) y 2 de ONG (en ambos participa OXFAM: 1) *Sistemas de abastecimiento agroalimentarios* y 2) *Mujeres en la defensa de sus derechos*) y 2 de la línea REH (1 de la *Gobernación del*

Valle del Cauca: Modelo de gestión en la cuenca baja del río Calima; y 1 de Hilfswerk: reducción de la vulnerabilidad de desplazados en Alto Ariari).

Los aspectos que hacen que esos proyectos destaquen son:

- la sinergia entre organizaciones ejecutoras que aportan su experiencia en aspectos técnicos, de gestión y análisis político, lo cual conduce a buenos diseños que se plasman en marcos lógicos claros, realistas y medibles.
- una articulación lógica y fluida entre los niveles micro–meso–macro
- su capacidad de adaptar y actualizar el diseño, tomando en cuenta la evolución del contexto y las recomendaciones de la CE o de los monitores.

Las principales razones por las cuales los diseños son considerados deficientes son:

- imprecisión o sobredimensionamiento en cuanto a la población meta
- varios OE por proyecto, confusión entre Objetivos, Resultados y Actividades
- imprecisión en la concreción de IOV y la ausencia de análisis de riesgos e hipótesis realistas.

6.3 Eficiencia de los proyectos

El criterio de eficiencia analiza si se han obtenido los resultados a un costo razonable, es decir, la medida en que los medios y actividades se convirtieron en resultados, y si los resultados son de calidad. Para ello se considera la disponibilidad de los medios, el nivel de implementación en relación a la planificación, el grado de realización, la calidad de los resultados y la participación de los socios del proyecto.

Gráfico 8 – Eficiencia por línea presupuestaria

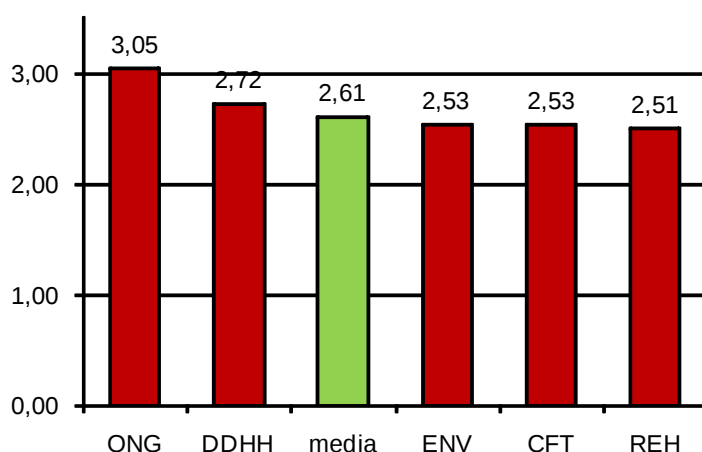
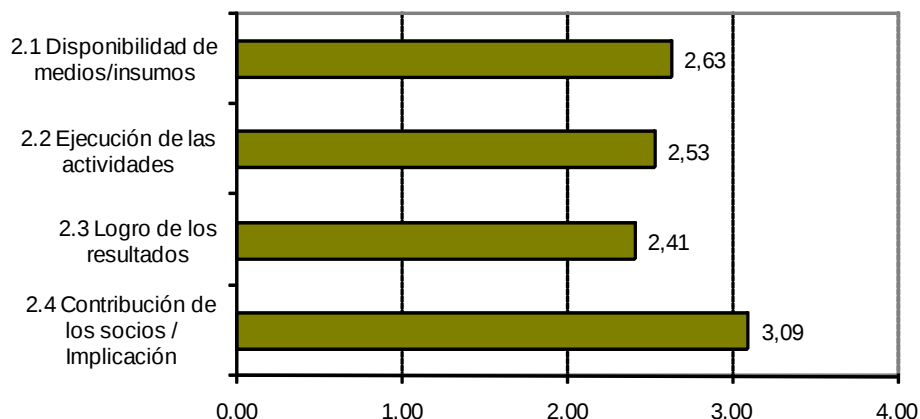


Gráfico 9 – Medias por subcriterios de Eficiencia

El gráfico 8 establece un ranking de las medias obtenidas por las 5 líneas presupuestarias en cuanto a eficiencia, y pone de manifiesto que la línea ONG destaca por su alta media, en cambio las otras líneas obtienen un resultado apenas satisfactorio.

El gráfico 9 permite ver las medias obtenidas para cada uno de los cuatro sub-criterios de la eficiencia. Esa desagregación muestra diferencias nítidas: si bien la implicación y el cumplimiento de sus contribuciones por los diferentes socios es bueno, se observan problemas en cuanto a la disponibilidad de los recursos (en general de contrapartida, ya que los desembolsos de la CE se consideran oportunos) y en cuanto a ejecución de actividades y sobretodo en cuanto a obtención de los resultados. Esta última deficiencia es más marcada en los proyectos de las líneas CFT, REH y ENV. Los proyectos *Desarraigados 1 y 2* poseen un presupuesto para ATI, el cual no ha sido aprovechado pese a las múltiples debilidades detectadas, susceptibles de ser superadas por un apoyo externo.

Tabla 10: Avance temporal y ejecución presupuestaria por línea de financiación a la fecha del monitoreo

línea presupuestaria	n° de proyectos	duración promedio de los proyectos (meses)	% avance temporal	% ejecución presupuestaria
CFT	3	69	43,8%	45,8%
<i>CFT sin LP MM</i>	<i>2</i>	<i>56</i>	<i>22,3%</i>	<i>0,0%</i>
DDHH	5	34	34,3%	32,0%
ENV	3	50	22,1%	12,4%
ONG	4	45	47,5%	20,5%
REH	17	36	34,5%	13,4%
Total	32	41	36,3%	32,0%
<i>Total sin LP MM</i>	<i>31</i>	<i>39</i>	<i>33,9%</i>	<i>9,9%</i>

Hay retrasos y baja ejecución presupuestaria

Los problemas en la ejecución de las actividades se reflejan en la baja ejecución presupuestaria de los proyectos de la muestra. Considerando solamente los recursos contratados (105 M€ o sea el 95,7% de los 110 M€ comprometidos), se han desembolsado 62 M€ o sea el 58,6% y se ha rendido cuenta por 33,9 M€ o sea el 32%. Se observa que de 32 proyectos:

- 5 no han presentado información de su ejecución presupuestaria (lo cual evidencia serias debilidades del control contable, se trata de 5 ONG: Intermon-Oxfam, MLAL, Paz y Tercer Mundo, Cruz Roja holandesa y Hilfswerk-Austria),

- 3 poseen una ejecución presupuestaria nula (los 2 otros de la línea CFT: *Laboratorio de Paz III* y *PPAICMA*, y la *AS+ACR para el programa Desarraigados 2*)
- 18 poseen una ejecución presupuestaria entre el 3% y el 30%
- 5 entre el 43% y el 61%
- 1 con el 79,5% (se trata del *Laboratorio de Paz Magdalena Medio* que ha ejecutado 26,7 M€ o sea el 79% de lo ejecutado por los 32 proyectos monitoreados en curso).

Como nos indica la tabla 10, si se excluye el *Laboratorio de Paz Magdalena Medio*, la ejecución presupuestaria total de los 31 proyectos restantes cae al 9,9%. No se distinguen mayores diferencias entre las líneas presupuestarias.

A la fecha del ejercicio de monitoreo externo, el grado de avance de la fase de ejecución de los 32 proyectos es del 36 % (34% si se excluye *Laboratorio de Paz Magdalena Medio*). Al menos 18 de ellos acusan un claro retraso de la ejecución presupuestaria con relación a su avance temporal. Efectivamente la mayoría de los MR detectan estos retrasos de ejecución y los explican por obstáculos burocráticos, por mala distribución de responsabilidades entre socios ejecutores o por cronogramas de actividades poco detallados o poco realistas.

Un aspecto que se menciona poco – sólo en el proyecto *Resistencia Civil en Territorios Ancestrales (ejecutado por Christian Aid en Chocó y Antioquía)* – es el tema de la visibilidad. Se considera que es un recurso presente en todos los convenios y contratos, el cual debe ser utilizado para difundir la presencia de la cooperación europea, pero podría contribuir también a otros resultados como la visibilización de grupos vulnerables a los ojos del resto de la sociedad. Una estrategia de visibilidad al servicio por tanto de la protección de grupos de población en riesgo.

6.4 Eficacia de los proyectos

El criterio de eficacia analiza la contribución de los resultados para alcanzar el objetivo específico del proyecto. Se considera hasta qué punto los beneficiarios tienen acceso y si utilizan y se benefician de los resultados o servicios del proyecto.

La mayoría de los proyectos monitoreados “en curso” (21 de 32) presentan un nivel de eficacia satisfactorio. Tres proyectos, 1 de la línea DDHH, 1 de ONG y 1 de REH son considerados muy buenos.

Gráfico 10 – Eficacia por línea presupuestaria

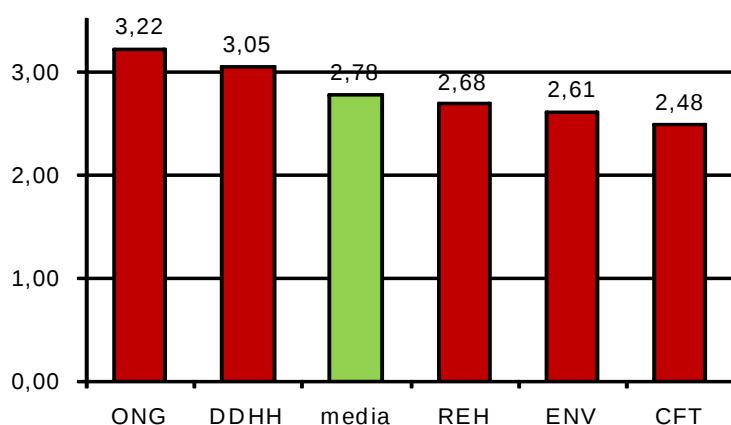
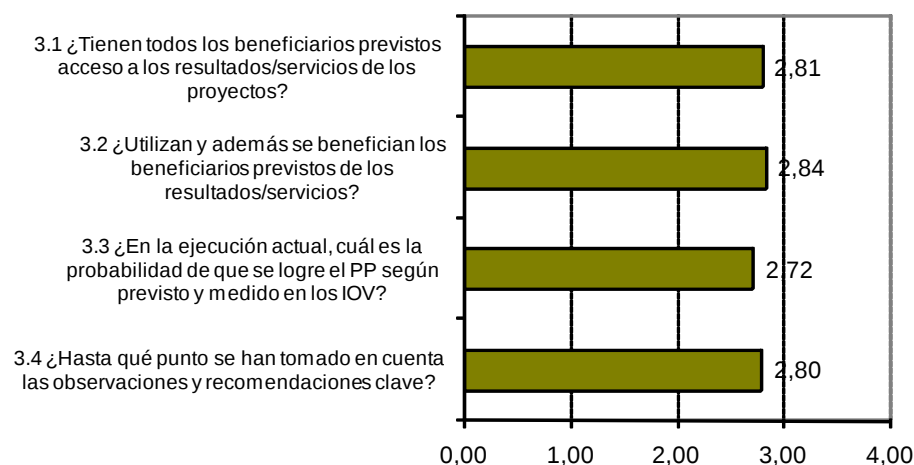


Gráfico 11 – Medias por subcriterios de Eficacia



El gráfico 10 establece un ranking de las medias obtenido por las 5 líneas presupuestarias en cuanto a eficacia: salta a la vista que es en cuanto a ese criterio que la dispersión entre líneas presupuestarias es la más grande. El gráfico 11 permite ver las medias obtenidas para cada uno de los cuatro sub-criterios de la eficacia, y ahí se constatan pocas diferencias. Del examen de ambos gráficos se concluye que el parámetro de eficacia es valorado en general de forma aceptable; se ha identificado un amplio acceso de las personas beneficiarias a los servicios impulsados por los proyectos y una participación e implicación de los beneficiarios suficiente (buenos resultados en cuanto a la utilización de métodos participativos). Adicionalmente varios proyectos muestran avances en los procesos organizativos, de dinamización de las estructuras locales y de concertación interinstitucional. En general, los proyectos de la línea REH se basan en enfoques integrales con varios componentes que responden simultáneamente a necesidades básicas: hábitat, generación de ingresos, salud, educación, seguridad alimentaria y apoyo a iniciativas organizativas y comunitarias.

Sin embargo esas estrategias no son suficientes para garantizar el logro del OE. Entre los aspectos más débiles del parámetro de eficacia figuran la débil gestión de riesgos (control de la evolución de las hipótesis a nivel de OE), existencia de IOV inadecuados que

impiden medir el logro del OE y la debilidad de algunos proyectos, generalmente de la línea ONG, REH y DDHH para lograr un mayor apoyo institucional. Entre las hipótesis más recurrentes que figuran en numerosos proyectos, muchos de ellos de la línea REH, figuran la presión que pueden llegar a ejercer sobre los proyectos los actores armados del conflicto interno colombiano, así como algunos aspectos climáticos que pueden incidir en el ciclo de los proyectos agrícolas y productivos.

6.5 Perspectivas de Impacto

El criterio de impacto considera el efecto del proyecto en su entorno más amplio y su contribución a los objetivos sectoriales resumidos en el objetivo global del proyecto. Dado que normalmente no se logra una contribución relevante al OG durante la vida de un proyecto, el análisis aquí se concentra en hacer una proyección de las probabilidades del impacto futuro.

23 de los 32 proyectos monitoreados “en curso” son considerados satisfactorios en este criterio. Sólo dos proyectos de la línea REH son considerados con una muy buena perspectiva de impacto (“a”). En cambio, sólo 9 proyectos son clasificados con problemas (“c”). Por ende es el parámetro donde los proyectos, monitoreados en Colombia en 2007 reciben el mejor puntaje.

Gráfico 12 – Impacto por línea presupuestaria

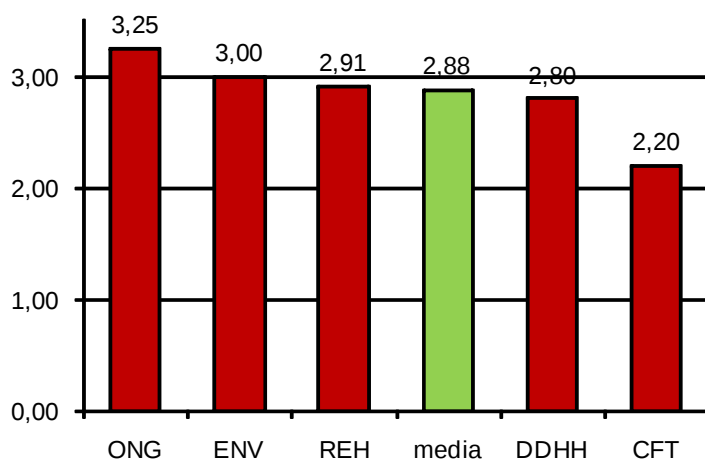
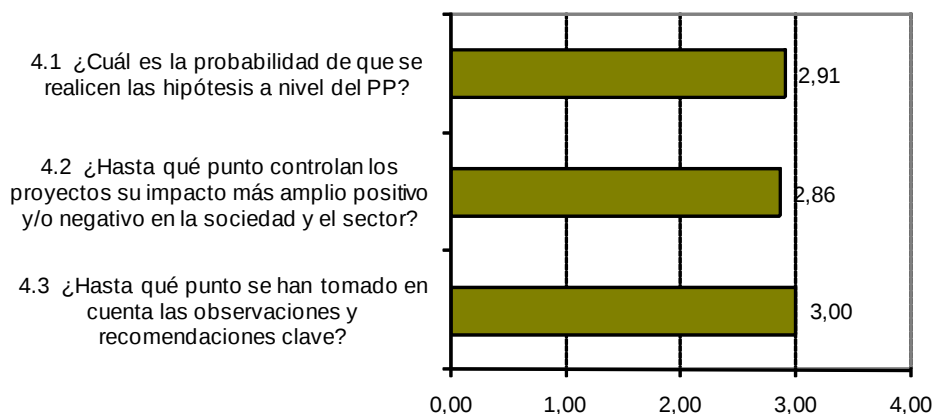


Gráfico 13 – Medias por subcriterios de Impacto



El gráfico 12 establece un ranking de las medias obtenidas por las 5 líneas presupuestarias en cuanto a impacto: de nuevo se observa una dispersión importante entre líneas, pero es debido a que la línea ONG destaca en lo positivo y la CFT en lo negativo, las otras 3 líneas ubicándose cerca a la media. La baja puntuación de la línea CFT se explica por la contradicción política entre la voluntad del GdC de asumir los *Laboratorios de Paz* como experimentos encaminados a una paz negociada y el maltrato y las intimidaciones a la población civil por parte del ejército nacional en el marco de la política de seguridad democrática. Esa misma política no garantiza la libre denuncia por los pobladores de los campos minados, ni obliga los combatientes desmovilizados a hacerlo; por ende limita el impacto del proyecto *Institutional Strengthening of the Colombian National Mine Action Capacity*.

El gráfico 13 permite ver las medias obtenidas por cada uno de los tres sub-criterios de impacto, y se observa un comportamiento relativamente homogéneo entre ellos al igual que para la eficacia.

Frente al hecho que, en Colombia, sigue sistemática la violación de derechos y libertades, la recomendación del monitoreo 2006 de generalizar el “enfoque de derechos” en todos los proyectos, especialmente en los dirigidos a población desplazada, retornada y la de los territorios de acogida, sigue pertinente. Los cuatro proyectos de la línea ONG afirman en sus objetivos la atención a grupos-meta vulnerables con un enfoque de derechos, los mejores ejemplos los dan los proyectos *Mujeres en la defensa de sus derechos a una vida libre de violencias* y *Desarrollo integral para los jóvenes, las mujeres y la población desplazada y vulnerable de Altos do Cazucá*. En cambio la mayoría de los proyectos de la línea REH que arrancaron a finales del 2006 no se especifica esa dimensión en su diseño, y no hay IOV al respecto. Sin embargo es preciso señalar la focalización de algunos proyectos en poblaciones vulnerables como son mujeres (*Acción Integral de atención a poblaciones desarraigadas de Bogotá y Medellín*), *Iniciativa Integral de reducción de la vulnerabilidad de las familias desplazadas en el Alto Ariari*), niños, (*Prevention of child recruitment and protection- assistance to demobilized child soldiers*, *Proyecto ENRAIZAR*) y etnias (*Resistencia Civil en Territorios Ancestrales, Modelo de Gestión para el Desarrollo Humano y la Convivencia con población retornada y acogida en la cuenca baja del río Calima*). No se ha promovido intercambios o capacitaciones, tampoco se ha optimizado ni el rol, ni la coordinación con organismos como ILSA, IPC, Pastoral Social, especializados en DDHH o gremiales (redes de mujeres, centrales indígenas, CND (coordinación nacional de Desplazados)...).

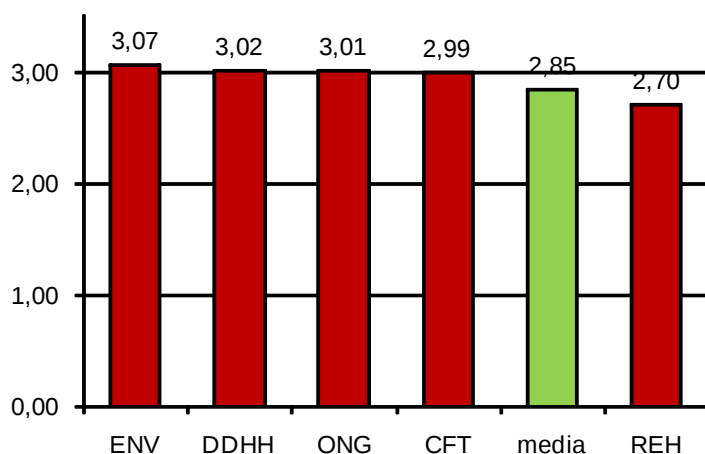
Existe una estrecha coordinación entre la DCE y Acción Social. El DEP 2007-2013 muestra que existe coherencia entre las prioridades del GdC y las de la CE. Y es notorio ver que la mayoría de los proyectos están alineados a las políticas públicas, en particular los de la línea REH y CFT, lo cual les da un marco favorable para su impacto. Sin embargo, esa situación necesaria no es suficiente, pues hay contradicciones, hasta oposiciones entre la lógica de paz negociada y protección de los DDHH, y el Plan Colombia, la política Seguridad Democrática y ciertos megaproyectos impulsados por el Gobierno (puerto Buenaventura) o autorizados por él (plantaciones de palma africana, minería, patentización de la biodiversidad...).

Una manera de superar las contradicciones políticas es promoviendo la coordinación interinstitucional. Se observa que la mayoría de proyectos lo hacen porque nacen de la convergencia de interés de varios actores y porque logran involucrar de alguna manera a las municipalidades y eventualmente a las gobernaciones, pero esa coordinación suele ser coyuntural y limitarse a la ejecución del proyecto. Las alianzas estratégicas más sólidas, se encuentran en los proyectos de la línea DDHH. Asimismo cabe felicitar el esfuerzo de las mesas temáticas que reúnen los ejecutores de proyectos de la línea Medio Ambiente y el Ministerio del Ambiente; dichas mesas fueron impulsadas por la DCE, son aún incipientes y las motivaciones de los participantes son heterogéneas, pero existe voluntad y se está indicando un camino; además se ha delegado al IICA la tarea de montar una base de datos para la sistematización de experiencias.

6.6. Sostenibilidad potencial de los proyectos

Para la sostenibilidad se analiza la probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el período de apoyo externo. Para ello, se consideran varias dimensiones de sostenibilidad: financiera, social, política, institucional y técnica, de género, cultural y ecológica.

La mayoría (22 de 32) de los proyectos monitoreados “en curso” están bien valorados en cuanto a su sostenibilidad potencial; un proyecto de la línea REH es calificado de manera muy satisfactoria (*ACNUR: Protección de personas en situación de desplazamiento y de sus bienes patrimoniales*). En cambio, 10 proyectos son clasificados con problemas (“c”). Globalmente es el segundo mejor parámetro del monitoreo Colombia 2007, pero es el parámetro que más ha caído con relación al monitoreo del 2006, pasando de 3,07 a 2,85, lo cual sigue siendo aceptable.

Gráfico 14 – Sostenibilidad por línea presupuestaria**Gráfico 15 – Medias por subcriterios de Sostenibilidad**

El gráfico 14 establece un ranking de las medias obtenidas por las 5 líneas presupuestarias en cuanto a sostenibilidad, permite constatar que es el parámetro que presenta más homogeneidad entre líneas, siendo la línea REH la que presenta ciertas limitaciones. El gráfico 15 permite ver las medias obtenidas por cada uno de los 8 sub-criterios de la sostenibilidad: se observa buenos resultados en general y bastante equilibrados; existe una debilidad relativa en cuanto a la continuidad del financiamiento una vez terminado el proyecto, lo cual es compensado por una buena apropiación por los socios y una adecuación a las características socioculturales, como ya se señaló con relación a los parámetros de eficacia e impacto.

El buen resultado en sostenibilidad se debe a la buena inserción en la estructura pública local de la mayoría de los proyectos, como ejemplos se puede mencionar al *Proyecto Forestal del Guaviare* ejecutado por el IICA y el Instituto de Investigaciones Sinchi, pero que compromete financieramente a dos asociaciones de productores, a dos municipalidades y a la Gobernación, y que involucra la Corporación Ambiental, el SENA, la universidad, etc.

o al *Proyecto Modelo de Gestión para el Desarrollo Humano y la Convivencia con población retornada y acogida en la cuenca baja del río Calima* liderado por la Gobernación del Valle del Cauca, cuya ejecución es delegada a 2 ONG y al Concejo Comunitario, comprometiendo a la alcaldía, a la universidad del pacífico, etc.

Además, todos los proyectos, principalmente aquéllos que incluyen o se concentran en grupos étnicos, cuentan con un buen abordaje de los aspectos socioculturales; al respecto cabe señalar dos de los proyectos monitoreados ex-post (ver capítulo siguiente), pero también los proyectos liderados por la Gobernación del Valle del Cauca, por Christian Aid, por UNICEF o ACNUR.

No obstante la valoración positiva global de la sostenibilidad potencial de la mayoría de los proyectos, el ejercicio ROM 2007 ha detectado algunas debilidades, de las cuales las más significativas son:

- i) la nula o débil incorporación en muchos proyectos en cuanto a la perspectiva de género; al respecto cabe recalcar una evolución positiva y el efecto demostración de proyectos especializados en trabajo con mujeres como los 2 de OXFAM (1) *Sistemas de abastecimiento agroalimentarios*, 2) *Mujeres en la defensa de sus derechos*) y el del MLAL: *Desarrollo integral para los jóvenes, las mujeres y la población desplazada y vulnerable de Altos do Cazucá*;
- ii) la ausencia de estrategias de mercado y alianzas comerciales en los componentes productivos de los proyectos integrales (línea REH) y relacionados al aprovechamiento de los productos no-maderables del bosque (línea ENV); por contraposición descata el proyecto *Los/as campesinos/as, especialmente las mujeres, se fortalecen como agentes económicos dinámicos en los sistemas de abastecimiento agroalimentarios entre las áreas rurales y urbanas de la región central de Colombia*, que está logrando incrementar los ingresos rurales gracias a la estructuración de cadenas agrocomerciales;
- iii) una ausencia de estrategias de salida que conlleven la reducción progresiva de la dependencia de la ayuda, particularmente en proyectos de la línea CFT, pero también en diez proyectos de la línea REH, donde se detectan debilidades en los socios locales (*Proyecto Enraizar, proyecto FIDES en Sucre*) o en su capacidad para llevar a cabo proyectos integrales (*Universidad del Rosario "intervención compartimentada"*)
- iv) La heterogeneidad en la actitud de los gobiernos locales, complicada aún para la coyuntura electoral y el cambio próximo de autoridades; lo señalado anteriormente para los proyectos monitoreados suelen ser la excepción, en efecto la mayoría de las municipalidades mantienen una posición de pasividad, y hasta de hostilidad hacia la población desplazada, es una de las principales dificultades de los programas como *Desarraigados 2* que requieren el compromiso de las municipalidades para impliquen infraestructuras básicas o de vivienda ("cierres financieros"). En el MR del *proyecto FIDES en Sucre*, se nota que la *"inestabilidad política (cambios de alcaldes y de funcionaria encargada de vivienda en la gobernación) pudiera también poner en riesgo el apoyo al proyecto e incluso los compromisos financieros adquiridos (en el caso del Municipio de Sincelejo)"*.

7. El caso de los proyectos monitoreados ex-post

7.1. Representatividad de la muestra

Los tres proyectos elegibles para el monitoreo ex-post que este año fueron incluidos en el ejercicio 2007, corresponden a tres líneas de financiación.

Tabla 10. Representatividad de la muestra de proyectos ex-post

Línea Presupuestaria	Proyectos elegible ex-post	Proyectos monitoreados	%	Monto de los proyectos
CFT	1	1	100%	8.000.000 €
DDHH	1	1	100%	3.000.000 €
ENV	1	1	100%	1.565.440 €
TOTALES	3	3	100%	12.565.440 €

7.2. Calidad general y evolución de los proyectos ex-post

Como puede observarse en la tabla 11, los tres proyectos incluidos en el monitoreo ex-post, han experimentado una ligera variación en las puntuaciones. El de la línea CFT recibe globalmente las mismas buenas calificaciones pero con una mejora en eficiencia y en impacto compensada por una disminución en calidad de diseño y en sostenibilidad. El de la línea Medio Ambiente obtiene las mismas buenas calificaciones salvo una disminución en calidad de diseño. A su vez, el único cambio para el proyecto de la línea DDHH es la mejora de su puntaje en eficacia (pasa de "c" a "b").

Los tres proyectos han experimentado una mejora en las puntuaciones relativas al criterio de sostenibilidad

Tabla 11 - Resultados globales por proyectos y por criterio (ex post)

LP	Nombre del proyecto	Monitoreo precedente					Monitoreo 2007 (ex-post)				
		CdD	Effic	Effect	Imp	Sust	CdD	Effic	Effect	Imp	Sust
CFT	Programa de desarrollo rural en la región de Tierradentro	A	b	b	b	a	b	a	b	a	b
ENV	Consolidating forest Protection in the north and west amazon basin	A	b	b	a	b	b	b	b	a	b
DDHH	Programa plurianual de Democracia y Derechos Humanos en la Comunidad Andina	C	c	c	b	b	c	c	b	b	b

Se espera que el monitoreo ex-post se pronuncie sobre el impacto y la sostenibilidad real de los proyectos, cuando el monitoreo de proyectos en curso sólo puede hacerlo sobre perspectivas. Es gratificante constatar que el monitoreo ex-post en 2007 de tres proyectos confirma en gran medida las apreciaciones vertidas por los monitores de 2002 (*programa Tierradentro*) y de 2004 (*Programa DDHH y Consolidating forest protection*, éste último revisitado por el mismo monitor).

En lo que se refiere a las variaciones detectadas, no se puede inferir que obedezcan a un patrón común, sino a la lógica de cada uno de los tres proyectos, ya que se trata de temas, ámbitos y enfoques diferentes.

En el caso del Programa plurianual de Democracia y Derechos Humanos en la Comunidad Andina ejecutado por un consorcio de 6 ONG, se confirma el impacto en término de progreso en la cultura de DDHH en el seno de las organizaciones de base, en particular de mujeres y en las comunidades educativas, pero no en términos de reducción global de las violaciones a los DDHH en el país - situación que obviamente escapa al control de las ONG. La sostenibilidad es garantizada por la continuidad del accionar de las ONG del consorcio y de las organizaciones beneficiaria, ya que la defensa de los DDHH

es (parte de) su misión, y la mayoría están aplicando los métodos y aprendizajes adquiridos gracias al programa.

Los dos otros proyectos monitoreados “ex-post” poseen un actor común: las organizaciones indígenas; para el uno de la zona andina (dpto. del Cauca), para el otro de la Amazonía y en particular la zonas fronterizas con Brasil y con Venezuela. El MR del proyecto de la línea ENV (Forest Protection) del 2004 concluía con respecto a perspectivas de impacto: *“las áreas indígenas y naturales protegidas están claramente en consolidación, no solamente por su cobertura geográfica sino en términos del manejo y control real por las comunidades locales, el espacio legal disponible, y su interlocución ante la sociedad regional, las instituciones nacionales y los foros internacionales. Las estrategias sostenibles, antes marginales al nivel de las políticas de inversión, hoy están en el centro del debate.”* Luego matizaba que *“la sostenibilidad financiera de los proyectos productivos, por otra parte, es relativa. Desde el punto de vista de los mercados, un factor contraproducente es la debilidad intrínseca de las economías locales en casi toda la selva amazónica, así como en muchas otras regiones en América Latina.”* Esa conclusión se aplica en gran medida en el caso de Tierradentro; en efecto, el *Programa Tierradentro* impulsó también numerosas iniciativas productivas con un éxito mitigado, pero hoy por hoy es reconocido como un espacio *sui generis* donde se cultivó confianza entre los actores locales y entre éstos y los organismos públicos y de cooperación, la cual generó dinámicas – que perduran – y un empoderamiento en lo político, lo cultural y lo territorial.

A nuestro entender, el principal aprendizaje del *Programa Tierradentro* tiene que ver con su eficiencia gracias a la modalidad de gestión implementada para el desarrollo local: *“el enfoque de programación conjunta y de delegación de la ejecución es exitoso, garantiza control social, transparencia, adaptación y muestra que se debe confiar en los actores locales. El sistema de convenios fue la palanca para desarrollar capacidades locales.”* Como en varios proyectos DRI con enfoque facilitador, se demostró que la eficiencia, la eficacia y el impacto no sólo se alcanzan mediante licitaciones o concursos públicos nacionales o internacionales, sino transformando los “beneficiarios” en actores de su propio desarrollo, dándoles los medios adecuados y acompañándoles.

El programa Tierradentro muestra que la eficiencia, la eficacia y el impacto se alcanzan transformando los “beneficiarios” en actores de su propio desarrollo.

8. Temas de reflexión y recomendaciones

Tras analizar el resultado del ejercicio de monitoreo 2007, se identifican para cada uno de los parámetros de monitoreo y en relación con el ciclo de vida de los proyectos, una serie de **aspectos comunes** e **ideas clave** sobre los que podría ser oportuno profundizar para continuar mejorando la calidad técnica de los mismos. Por su alineación con el eje nº1 del DEP y por representar la mitad más uno de la muestra, se dará especial énfasis en los proyectos de la línea REH.

La gran mayoría de los proyectos de la muestra cuenta con una buena **pertinencia**; gracias a la secuencia lógica entre el 1er y el 2do DEP, la DCE posee una batería de criterios estratégicos para identificar con coherencia u orientar la identificación de proyectos y programas. Sin embargo, se han detectado dificultades de focalización en la línea Desarraigados tanto geográficamente como del concepto de comunidad receptora i) AS+ACR: Desarraigados 2 (*“Las versiones preliminares de los 2 POG no explican a satisfacción para qué, con quién, cómo, cuándo y dónde se piensa ejecutar los 16 M€. No hay una definición ni cuantificación, ni ubicación de los beneficiarios o de las comunidades receptoras.”*), ii) CAFOD: Atención integral en Huila y Caquetá (*“No existe una definición clara, los criterios para la selección de beneficiarios durante el proceso de focalización no están claros y explícitos (varían según la parroquia) y se da el caso de que en algunos de los lugares seleccionados la mayoría corresponden al colectivo de personas vulnerables, a pesar de la existencia de población desplazada”*). iii) Universidad del Rosario: Acción Integral de atención a poblaciones desarraigadas de Bogotá y Medellín (*“Los grupos meta no están claramente identificados; cada eje de intervención define sus beneficiarios, sin que parezca que se haya considerado la posibilidad de ser beneficiario de varios ejes de trabajo, poniéndose en duda por tanto la integralidad del diseño”*).

En cuanto a la distribución geográfica, por un lado, la DCE reconoce la importancia de la territorialidad con relación al conflicto colombiano y por lo tanto para la concreción de los ejes del DEP, por otro, la ubicación de los proyectos parece enteramente dejada a la iniciativa de los portadores de proyectos, a no ser que se haya buscado adrede una dispersión geográfica máxima. Esa dispersión no favorece ni las complementariedades, ni el impacto, ni el intercambio de experiencias.

En la línea REH, dos proyectos que poseen una cobertura nacional y un presupuesto total elevado (38 M€ y 6 M€), son ejecutados por las agencias de las NNUU (ACNUR, UNICEF) y presentan una buena articulación entre el nivel micro y una buena capacidad de incidencia política nacional. Después se encuentran once proyectos ejecutados por ONG europeas en asociaciación con ONG nacionales, dos por gobiernos locales y dos por Acción Social (el segundo en asocio con ACR); esos 15 poseen estrategias que reivindican el concepto de *“atención integral”* o al menos que pretenden articular en forma simultánea varios componentes temáticos (hábitat, defensa legal, atención sicosocial, seguridad alimentaria, fomento del empleo y del desarrollo productivo). La apuesta por la integralidad responde a las necesidades múltiples de esa población vulnerable por su situación de desplazamiento o de retorno, pero la precariedad caracteriza también las comunidades receptoras que suelen ubicarse en los cinturones de pobreza de las ciudades grandes y pequeñas.

La continuidad entre el 1er y el 2do DEP favorece la pertinencia pero se detectaron problemas de focalización de los grupos-meta y de atomización geográfica.

Recomendación / Tema para la reflexión: profundizar el alineamiento crítico a las políticas públicas e insistir en la exigencia de diferenciación y regionalización de las

políticas y planes a implementarse. Para ello conviene que el GdC complete y perfeccione su regionalización del país en función de los indicadores problemáticos: violación de los DDHH, asentamientos de poblaciones vulnerables (afro colombianos, indígenas), concentración de desplazados y de desmovilizados, índice de desarrollo humano, capacidades de los gobiernos locales, etc. Luego se puede razonar una estrategia de concentración / dispersión en función del DEP y de las estrategias de los otros donantes. La elaboración de la base de datos y de la zonificación puede ser objeto de una asistencia técnica a Acción Social.

Algunos aspectos del **diseño** siguen mostrando importantes debilidades sobre todo en la línea DDHH. Se observa una utilización desigual de la herramienta Marco Lógico, algunos pocos ejecutores la dominan perfectamente mientras otros siguen formulando varios OE por proyecto, confundiendo Objetivos, Resultados y Actividades, sin lograr concretar IOV adecuados o sin hacer un análisis de riesgos e hipótesis realistas.

Varios MR (*Universidad del Rosario: Acción Integral de atención a poblaciones desarraigadas de Bogotá y Medellín; FIDES-Sucre; Alcaldía de Bogotá;...*) señalan que la información que llega a los beneficiarios es parcial o confusa; y la razón evocada es la falta de claridad estratégica, la dispersión de actividades, la compartimentalización entre componentes. La búsqueda de “modelo de acción integral” es una estrategia pertinente, pero que encierra exigencias aún mayores en términos de diseño, ratificándose la necesidad de mejorar el empleo del marco lógico.

La DCE ha estado pidiendo la elaboración de POG y POA en líneas presupuestarias que no lo exigen, lo que se puede considerar una exigencia administrativa más pero corresponde a la necesidad de disponer de cronogramas de ejecución más precisos que lo escuetamente expuesto en las disposiciones técnicas y administrativas de los Contratos de Subvención.

Acerca de la duración de los proyectos, es preciso señalar que las líneas REH y DDHH son las que poseen en promedio las duraciones más cortas (respectivamente 36 y 34 meses (ver tabla 10)). Se puede argumentar que se trata de proyectos de atención a situaciones de crisis, por lo tanto que exigen una respuesta rápida. Pero resulta que un periodo de 3 años es ciertamente insuficiente para lograr el OE en la mayor parte de los casos y sobre todo para consolidar un impacto relevante. Por un lado existen trabas y dificultades de tipo burocrático que provocan mucha pérdida de tiempo al arrancar los proyectos. Por otro lado, es innegable que los procesos de asentamiento en una nueva comunidad o de retorno después de una huida, son procesos comparables a los procesos de desarrollo, o sea que exigen una atención integral donde deben intervenir una serie de actores, poco acostumbrados a coordinar.

Recomendación / Tema para la reflexión:

- 1) *Exigir a cada proyecto la presentación de una Línea de Base y de un Marco Lógico como instrumentos de diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación, pero también de negociación con los actores locales. Por línea de base nos referimos a la especificación obligatoria de algunos IOV transversales congruentes con el DEP: indicadores de violencia, de violación de DDHH, de hábitat, disgregar IOV por sexo, edad, etnia,... y con los sistemas de información del Estado Colombiano (SIPOD, policía,...).*
- 2) *Para la elaboración de las líneas de base y de los IOV conviene inspirarse de los proyectos ejemplares mencionados en este informe y eventualmente contratar una*

La desigual utilización de la herramienta del Marco Lógico dificulta la medición de la calidad de las intervenciones

Se recomienda elaborar líneas de base simples pero bien focalizadas

ATI a favor de Acción Social, para realizar el trabajo de recopilación, comparación y elaboración de TdR para líneas de base comunes a la línea REH.

- 3) En los próximos llamados a propuestas de la línea Refugiados, i) incluir la presentación de una línea de base y de un ML, proporcionando modelos y ii) permitir una duración superior a 3 años cuando se propone procesos integrales e interinstitucionales.
- 4) Remitir los informes de monitoreo (PS+MR) a los principales actores involucrados en los proyectos.

La **eficiencia** es el criterio valorado como más bajo. La principal debilidad es la gestión del tiempo: el parámetro es afectado por considerables retrasos en la ejecución como consecuencia de problemas en la gestión administrativa, impedimentos legales o burocracia. En este sentido, es común el retraso en el proceso de contratación de las entidades públicas, especialmente en la línea REH, afectadas por la Ley de Garantías Electorales.

Se recalca la ausencia de sistemas de automonitoreo, los informes de avances suelen ser recuento de actividades, pero no explicitan la evolución de las variables consideradas pertinentes (IOV). Es cierto que la implementación de un sistema de monitoreo computarizado y robusto no es viable a la escala de un solo proyecto, se requiere diseñarlo a nivel de una organización bastante consolidada, que a su vez podría extender su uso a una red de organizaciones afines. Que sea computarizado o “manual” todo sistema de automonitoreo exige mucho rigor de parte del personal.

Recomendaciones:

- ⇒ Corroborar que las organizaciones ejecutoras cuenten con sistemas administrativos y contables seguros.
- ⇒ Fomentar la estructuración de sistemas de automonitoreo inicialmente en función de los marcos lógicos y la capacitación apropiada del personal técnico de las organizaciones ejecutoras.

Se señaló que la obligación contractual por la visibilidad de la cooperación europea no se aprovechaba como un recurso importante para enfrentarse a grupos pocos propensos a la transparencia y al respeto de los DDHH.

Recomendaciones:

- ⇒ Aprovechar el rubro presupuestario “visibilidad-información” para garantizar una información fidedigna a la opinión pública local y nacional, pero también como un medio para potenciar los servicios y la protección a las poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto armado colombiano.

Por lo que respecta a la **eficacia**, destaca la alta participación y demostrada implicación y articulación – a nivel local – de actores de diferente naturaleza: por un lado las familias beneficiarias y sus organizaciones de base, por otro las ONG y los gobiernos locales. Salvo algunos casos, en general se observa una aceptable coordinación territorial, pero deficiencia a nivel de la coordinación temática. En efecto no se da la coordinación entre proyectos que atienden a la misma población-meta o que recurren a modalidad de intervención y de atención similar. Es el caso de los proyectos REH que suelen poseer la misma estrategia “integral” de intervención – inclusive con aspiración a volverse modelos –, pero que no comparten sus aciertos y desaciertos.

Una insuficiente integración de los procedimientos administrativos en la planificación del ciclo de vida de un proyecto genera retrasos que afectan la correcta gestión de los mismos.

Se recomienda aprovechar la “visibilidad” como protección para la población amenazada

En general, destaca la alta participación y demostrada implicación de los/as beneficiarios/as durante la fase de ejecución

En varios proyectos se evidencian "ejecutores-claves" como Acción Social (RESA), el ICBF, el IICA, los organismos de las NNUU, la Coordinación Nacional de Desplazados (140 organizaciones), la Pastoral Social, la Red Nacional de Mujeres, las principales centrales indígenas o afrocolombianas, etc., éstos actúan o podrían actuar como nodo de una red en los diferentes temas (DDHH, Desplazados, medio ambiente, seguridad alimentaria).

Recomendaciones

- ⇒ *Utilizar los Mapas y Matrices de actores como instrumentos de diseño de los proyectos, pero también como argumentos de implicación de los diferentes actores no sólo en los proyectos, pero en los procesos que conducen a los objetivos de paz, estabilidad y desarrollo.*
- ⇒ *Lograr un mayor apoyo político e involucramiento de las autoridades públicas para mejorar la eficacia; a través de los presupuestos de visibilidad, se podría informar a los candidatos acerca de las implicancias de los proyectos eventualmente comprometerlos (experiencia positiva de OACNUDH con el proyecto Planes de Desarrollo Municipal y Derechos Humanos); lograr mayor participación en la elaboración - y luego mayor difusión - de los planes municipales de desarrollo y de los planes integrales únicos (PIU) a nivel de comunidades; consolidar las Unidades de Atención y Orientación (UAO), contratar y capacitar "gestores sociales municipales para desarraigados"; fomentar la acción conjunta entre municipalidades vecinas, llegando hasta diseñar fondos de acción intermunicipal.*
- ⇒ *Inspirándose de las mesas de diálogo de los proyectos de la línea ENV, fomentar los espacios y las modalidades de intercambio de experiencias y de difusión de aprendizaje desde la práctica. Fomentar la consolidación de redes existentes o su estructuración alrededor de los "ejecutores-clave", para que administren bases de información temáticas y alimenten permanentemente (2do piso) proyectos de atención a las comunidades de base.*

Fomentar espacios de intercambio de experiencias entre proyectos

En cuanto a la perspectiva de **impacto**, si bien es el criterio que obtiene mejor valoración en el ejercicio ROM 2007, en un contexto de violación sistemática de los derechos de una amplia mayoría de la población objetivo de la cooperación al desarrollo en Colombia, no se trata de una apreciación que se pueda medir en términos de reducción de la violencia, de los desplazamientos forzosos, de los maltratos o atropellos. Se trata de una contribución decisiva de la cooperación de la CE al desarrollo de capacidades de ONG, de organizaciones y comunidades de base y de segundo grado en particular en el sector indígena, pero también aunque en un menor grado de las capacidades de los gobiernos locales y nacional.

Llama la atención el intítulo de varios proyectos que aspiran a volverse "modelos" de atención o de gestión de poblaciones vulnerables; indica una reflexión de parte de múltiples segmentos de la sociedad civil y política y una voluntad de experimentar a nivel local con la aspiración de poder masificar luego. Sin embargo es demasiado ambicioso pretender modelizar intervenciones por diferentes razones:

- Domina la territorialidad de las problemáticas, por lo tanto un servicio que obtiene buena demanda en el Sur no necesariamente es adaptado para la Costa Atlántica.
- Las situaciones cambian rápidamente en Colombia, por lo tanto es difícil imaginar
- Los proyectos no controlan variables como la actuación de los grupos ilegales alzados en armas, y tampoco de las fuerzas armadas o policiales que pueden invalidar arbitrariamente cualquier propuesta.

- Lo que sí nos parece pertinente es la extracción de lecciones de cada experiencia, las cuales una vez socializadas y debatidas permiten extraer principios básicos para la atención a grupos vulnerables.

La estrategia de Paz y Estabilidad es pertinente pero requiere de tiempo y sobretodo de un apoyo político sin equívoco. Se puede mencionar la situación de los ex-combatientes desmovilizados cuya reintegración no sólo depende de ellos o del subsidio estatal directo, sino necesariamente de la generación de una relación de confianza ahí donde cunde la desconfianza... Ese reto es tarea de todos los segmentos y de todas las instancias de la sociedad colombiana. La experiencia de los Laboratorios de Paz nos enseña que avances concretos son alcanzables y alcanzados en el terreno, pero también nos indica cuáles son las limitaciones de los proyectos, así como lo que le corresponde al Gobierno para hacer retroceder dichas limitaciones.

El registro oficial de la población desplazada es problemático (SIPOD) y eso acarrea dificultades para la identificación de los proyectos de la línea REH y para la medición del impacto; en efecto se reconoce que el subregistro es elevado, debido – entre otras razones – a que el estar inscrito puede traer riesgos para ciertas personas desplazadas. Otra deficiencia es que no está definida la salida del estatuto de desplazado y se señalan abusos en el acceso a beneficios que a los que el estatuto da beneficio.

Varios proyectos de la línea REH están enfocando su actuación en contra del derrotismo y de la desconfianza que se ha difundido y que se ha acentuado en el país y en sus zonas de trabajo. En el MR del proyecto *Desarrollo integral para los jóvenes, las mujeres y la población desplazada y vulnerable de Altos do Cazucá* se observa “*un gran nivel de apropiación de los beneficiarios ya que los servicios del Proyecto son elementos fundamentales para su vida, responden a sus necesidades como población desplazada, hacen posible la integración en su nuevo emplazamiento y fortalecen la confianza, factor importante y necesario para una población que está conformando su nuevo medio.*” Asimismo el proyecto *Mejoramiento de la calidad de vida de 250 familias desmovilizadas y altamente vulnerables, en Dagua y Buenaventura* apunta a “*conformar alianzas locales y vínculos de confianza entre distintos grupos sociales*”. El reto del *Programa Desarraigados 2* consiste en favorecer la convivencia de desplazados y desmovilizados y comunidades receptoras, para ello su estrategia se basa en “*“proyectos ciudadanos” que por ser descentralizados a nivel de la comunidad tienen potencial para fomentar la colaboración entre grupos y personas a veces hostiles; pueden ser acciones simbólicas de reconciliación u otras iniciativas para mejorar las condiciones de vida, buscan crear o restablecer la confianza en barrios y municipios perturbados por la violencia*”. Llama la atención esas referencias por reconstruir la confianza, pues indican que el camino para construir la paz inicia desde abajo, con la gente, luchando contra la pobreza, la indiferencia y el aislamiento.

Recomendaciones:

- ⇒ *Es necesario integrar y fortalecer el enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo y por ende en los proyectos cofinanciados (incorporar el enfoque de DDHH en todos los proyectos).*
- ⇒ *Es necesario mantener e intensificar desde la Sede y los Estados-miembros la línea de diálogo con el GdC para buscar una congruencia entre la voluntad de una paz negociada y políticas securitarias que implican intimidaciones y atropellos. En el caso de los Laboratorios de Paz, significa exigir la definición y el respeto a espacios humanitarios. En el caso de los programas para desarraigados, significa soluciones a*

El impacto es limitado por las contradicciones políticas

la titulación de tierras, protección de activos, mayores facilidades para el acceso a vivienda, etc.

- ⇒ Promover estrategias de actuación coordinada interinstitucional y aprovechar el rubro “visibilidad” para sensibilizar la opinión pública nacional (inspirarse de instrumentos y campañas como “saliendo del callejón” de PNUD, cooperación sueca y de Cataluña y promover una cultura de confianza y de paz) y para potenciar la capacidad de incidencia política de los proyectos y sus organismos ejecutores.
- ⇒ Promover 1º) el intercambio y la capitalización de experiencias como actividades permanentes a lo largo de la fase de ejecución de los proyectos, que deben permitir compartir entre todos los actores involucrados, crear o afianzar relaciones de confianza; lo cual tiene el potencial de inspirar los responsables políticos y los actores privados para nuevas y mejoradas acciones de atención a grupos vulnerables.
- ⇒ 2º) la sistematización de aprendizajes, métodos y procesos que se van acumulando a lo largo de los programas y proyectos. Esa tarea puede ser emprendida a nivel de los programas que involucran el Estado (Acción Social, ICBF), los organismos internacionales (PNUD, ACNUR) y de redes temáticas dinamizadas por “ejecutores-clave” y eventualmente ser objeto de una ATI. Se recomienda aprovechar el Banco de Buenas Prácticas para Superar el Conflicto desarrollado por el PNUD:
http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/banco_bpracticasshtml

Incentivar la capitalización y la sistematización de experiencias como actividades de acumulación de fuerzas y de incidencia política

Detrás del impacto, la **sostenibilidad** es el segundo parámetro más valorado. Lo cual es la consecuencia del respeto y la adecuación a las condiciones socio-culturales, del alto nivel de apropiación de las acciones por los actores locales y su correspondencia con las políticas nacionales, las cuales son cada vez más consecuentes en cuanto a atención a las poblaciones vulnerables. Pese al conflicto, comparado con otros países latinoamericanos, Colombia goza de una estructura estatal estable, no se observa los fenómenos de rotación rápida de los funcionarios, lo cual permite contemplar una proyección de políticas públicas y una implementación realista de las mismas y de los proyectos. Además el presupuesto público para políticas sociales está en aumento, sobre todo en lo que a atención a desplazados y desmovilizados, generando un marco favorable a la sostenibilidad de las acciones de la línea CFT y REH.

El enfoque integral de quince proyectos de la línea REH augura buenas perspectivas de sostenibilidad. En efecto están documentados numerosos casos de familias desplazadas que perdieron la vivienda urbana que recibieron del Estado por su falta de ingresos para cubrir los costos de servicios básicos y mantenimiento. El proyecto *Desarraigados 2* plantea por esa razón una articulación estrecha entre acceso a vivienda y acceso a fuentes de ingresos mediante acciones a favor de la empleabilidad y de fomento de la microempresa.

El enfoque integral de los proyectos Desarraigados es favorable a la sostenibilidad

El trabajo con gobiernos locales es clave para la sostenibilidad tanto por el aporte financiero que le corresponde aportar como por su proximidad a la población-meta y su conocimiento de las realidades locales. Su involucramiento es una preocupación mayor de los ejecutores, pero el éxito no está garantizado. Como se adelantó en el acápite “impacto”, las alianzas territoriales son necesarias pero no son suficientes, se requieren también alianzas temáticas. Y al respecto los avances son más lentos. Por su excelente capacidad de convocatoria, el ACNUR indica que es posible ya que su forma de trabajo es a través de 14 organizaciones contrapartes “sombrija”.

A raíz de la incorporación del eje “Competitividad y Comercio” en el DEP, surge la reflexión sobre la promoción de los “mercados verdes” en Colombia, ya que se observa que tienen potencial por la demanda creciente en los grandes centros urbanos y por clientes a la exportación. El proyecto *Los/as campesinos/as, especialmente las mujeres, se fortalecen como agentes económicos dinámicos en los sistemas de abastecimiento agroalimentarios entre las áreas rurales y urbanas de la región central de Colombia*, muestra que en condiciones de relativa cercanía a nuevos mercados en expansión es posible organizar grupos campesinos alrededor de la comercialización. Sin embargo el análisis de los proyectos de la línea Medio Ambiente (Fundación Gaia, frutas tropicales y productos no maderables del Proyecto FLEGT y del Proyecto Forestal Guaviare) muestra también que ciertos grupos indígenas y vulnerables requieren de una protección sostenida durante muchos años, y que es probable que sus emprendimientos no alcancen el punto de equilibrio por su aislamiento y la falta de vías de comunicación o por la sencilla razón que su lógica no es mercantil.

Otras debilidades destacables en cuanto a sostenibilidad tienen que ver con la insuficiente inserción del enfoque de género (pese a haberse identificado proyectos y experiencias innovadoras), la ausencia de estrategias de salida apropiadas y debilidades en la fase de comercialización en el caso de los componentes productivos de los proyectos integrales. En cuanto a la sostenibilidad ambiental, existe una buena puntuación global, la cual no debe eludir el debate acerca de la preservación de la biodiversidad y su explotación por las poblaciones nativas y la presión ejercida por las poblaciones desplazadas y algunos proyectos productivistas.

Recomendaciones:

- ⇒ *Difundir las experiencias exitosas de atención a familias con enfoque de género para atender adecuadamente el enfoque de género en todos los proyectos.*
- ⇒ *Impulsar estudios de mercado y alianzas estratégicas de tipo territorial y comercial para la salida de los productos que surgen de los proyectos.*
- ⇒ *mantener el principio de subsidio a favor de grupos vulnerables y productores que demorarán mucho en construir ventajas comparativas.*
- ⇒ *la línea Medio Ambiente suele constituir una excelente puerta de entrada para tocar los temas de desarrollo y de derechos.*