

Desmovilización y Reintegración de Niños Soldados, en Colombia

Apoyo de Asdi a UNICEF, 2003–2004

Jaime Jesús

**Department for Latin America
Department for Co-operation with
Non-Governmental Organisations
and Humanitarian Assistance
and Conflict Management**

Desmovilización y Reintegración de Niños Soldados, en Colombia

Apoyo de Asdi a UNICEF, 2003–2004

Jaime Jesús

Sida Evaluation 05/25

**Department for Latin America
Department for Co-operation with
Non-Governmental Organisations
and Humanitarian Assistance
and Conflict Management**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Author: Jaime Jesús.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 05/25

Commissioned by Sida, Department for Latin America and Department for Co-operation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance and Conflict Management

Copyright: Sida and the author

Registration No.: 2005-0185

Date of Final Report: June 2005

Printed by Edita Communication AB, 2005

Art. no. Sida21312es

ISBN 91-586-8690-8

ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Resumen Ejecutivo	3
1. Generalidades	4
1.1 Antecedentes.....	4
1.2 Objetivo del Estudio/Evaluación	4
1.3 La Metodología de Trabajo	5
2. El Proyecto Evaluado	6
2.1 Descripción.....	6
2.2 Hallazgos e Interrogantes	9
3 El Análisis.....	10
4. La Evaluación	14
5. Conclusiones.....	16
6. Recomendaciones	17
7. Bibliografía	18
Anexo 1 Términos de Referencia.....	19
Anexo 2 Agenda de Reuniones para la Evaluación.....	23

Resumen Ejecutivo

El presente documento es el informe de la Evaluación/Estudio de Monitoreo que se realizó por encargo de Asdi/Embajada de Suecia en Colombia, al Proyecto Programa “Desmovilización y Reintegración de Niños Soldados. Colombia 2003–2004”, ejecutado por UNICEF.

La Evaluación/Estudio se hizo de acuerdo a Términos de Referencia elaborados previamente por Asdi, y estuvo dirigida a hacer un análisis del PROYECTO, para un diálogo entre SEKA-Asdi Estocolmo, Asdi/la Embajada y UNICEF sobre la implementación de una Segunda Fase aprobada para cubrir el período Junio 2005–Mayo 2007.

La metodología empleada consideró la revisión de información de documentación del desarrollo del proyecto, la cual fue complementada con información de campo y entrevistas a representantes de las organizaciones promotoras (Asdi, UNICEF, ICBF, Defensoría del Pueblo, Iglesia Católica, etc.) y de los beneficiarios directos (organizaciones locales, niñas, niños, adolescentes). La información fue analizada y permitió arribar a diversas conclusiones y recomendaciones para la continuación del proyecto en su Segunda Fase. Dicha información fue analizada para posteriormente llegar a conclusiones y recomendaciones.

El proyecto está orientado a intervenir sobre el involucramiento de Niños, Niñas y Adolescentes en grupos armados, dentro del conflicto que atraviesa Colombia y tiene como objetivo “contribuir al mejoramiento de los programas nacionales colombianos para la prevención del reclutamiento de niños soldados y promover su desmovilización, así como fortalecer el programa nacional de atención de niños soldados desmovilizados, apoyando la recepción, atención, recuperación física y psicológica, y reintegración social de los niños y niñas víctimas del conflicto armado desmovilizados de los grupos armados ilegales guerrilleros y paramilitares, dentro del marco de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y de los derechos humanos”.

El análisis hecho llevó a las siguientes conclusiones:

- El proyecto es pertinente en tanto está orientado a contribuir a la pacificación y desarrollo del país, focalizando su intervención en el problema del involucramiento de NNAA en grupos armados.
- UNICEF cuenta con capacidad y experiencia institucional que deben ser “focalizadas” en la implementación de la propuesta de intervención.
- El desarrollo de la Primera Fase, con sus logros y dificultades, constituye un “pasivo” que debería aprovecharse para el mejoramiento de la implementación de la propuesta en su Segunda Fase.
- La propuesta tiene una orientación general clara (desmovilización-reinserción de NNAA, y prevención de su reclutamiento), dentro de la cual puede plantearse su mejoramiento.
- Los problemas que presenta el desarrollo del proyecto son fundamentalmente de gestión, los cuales pueden concentrarse en tres aspectos: Planificación y monitoreo, abordaje metodológico, y el desarrollo de su sostenibilidad.
- Los ajustes para el mejoramiento de la implementación requieren una implementación inmediata, de manera que puedan tener efecto en la elaboración y ejecución del Plan de Actividades del 2006.

Finalmente, se procedió a hacer recomendaciones centradas en la elaboración de productos que permitan un reajuste rápido para el mejoramiento de la gestión de la propuesta en su Segunda Fase, las cuales debieran tener efecto en su marcha operativa a partir el año 2006.

1. Generalidades

1.1 Antecedentes

- Asdi apoyó a UNICEF el Programa “Desmovilización y Reintegración de Niños Soldados. Colombia 2003–2004”, a desarrollarse de Abril 2003 a Mayo 2005, cuya segunda fase ha sido aprobada para cubrir el período Junio 2005–Mayo 2007.
- El objetivo general del programa desarrollado estuvo dirigido al desarrollo de estrategias y actividades que contribuyeran a la prevención del reclutamiento, desmovilización, así como a la reinserción de niños combatientes, fortaleciendo las estructuras sociales de los sectores de la población vulnerable a reclutamiento de niños, y reduciendo así los efectos del impacto del conflicto armado en niños.
- Dicha cooperación guarda consonancia con el documento “Estrategia del país en Colombia 2003–2007” que contienen los lineamientos de la política de cooperación de Suecia con Colombia.

1.2 Objetivo del Estudio/Evaluación

De acuerdo a los Términos de Referencia¹, el propósito de la evaluación/estudio fue proveer Asdi y UNICEF con un análisis del programa financiado por Asdi, para un diálogo entre SEKA-Asdi Estocolmo, Asdi/la Embajada y UNICEF sobre la implementación del nuevo programa.

Además, se enfatizaron como aspectos centrales para el análisis del programa, la consideración de su:

- *Efectividad*: ¿El programa financiado por Asdi ha obtenido su objetivo general y sus objetivos específicos y/o es capaz de hacerlo en el futuro?. ¿Que razones para obtener o no obtener los objetivos? ¿Cuales son las condiciones requeridas (condiciones institucionales, políticos y financieros) para poder obtener estos objetivos en el futuro? ¿Como ha coordinado el programa sus esfuerzos con otros proyectos similares, a nivel local y regional? ¿Con las otras agencias de Naciones Unidas? ¿Que podría hacerse para que el programa de Asdi pueda ser más efectivo?
- *Impacto*: ¿Cual es el impacto general de las intervenciones del programa tanto las intencionales como no intencionales, a largo plazo y a corto plazo, positivo y negativo? En qué medida están los cambios identificados resultados de la intervención? ¿Que efectos perciben los beneficiarios y otros interesados que está afectados por el programa en su vida diaria? ¿Cual es el efecto de la intervención del programa en UNICEF y otras instituciones involucradas (municipalidades y otras instituciones del Estado)?. ¿Tiene UNICEF una perspectiva de género en los programas apoyados por Asdi y tiene esto algún efecto en el grupo beneficiario?
- *Relevancia*: ¿Es el programa de UNICEF apoyado por Asdi consistente con las necesidades y prioridades del grupo meta y las políticas del país?. ¿Es el programa consistente con las políticas y prioridades de Asdi (Estrategia del país y perspectivas de pobreza)?. ¿Es el programa consistente y complementario con las actividades apoyadas por otros donantes?. ¿Es el programa una solución técnica adecuada al programa del actual problema de desarrollo?.
- *Sostenibilidad*: ¿Es el programa consistente con el mandato de UNICEF?. ¿Está el programa apoyado por organizaciones locales y bien integrado con las condiciones sociales y culturales?. ¿Están los requerimientos de “ownership” local y nacional satisfechos?. ¿Han participado instituciones beneficiarias en la planificación e implementación de las actividades del programa?. ¿Están las contrapar-

¹ Ver Anexo 1: Términos de referencia para una evaluación/estudio de monitoreo del apoyo sueco a UNICEF en Colombia 2003-04-01–2005-05-31

tes de UNICEF caracterizadas por buen gobierno, incluyendo “management” y organización?. ¿Tienen las contrapartes capacidad financiera de mantener los beneficios de la intervención cuando se retire el apoyo del donante?.

- *Eficiencia del programa y Estructura Institucional*: ¿El programa ha sido bien manejado en relación de eficiencia?. ¿Que medidas han tomado durante la planificación e implementación para asegurar que los recursos han tenido un uso eficiente?. ¿Está el sistema administrativo y de “management” siendo relevante para el programa?. ¿Existe un sistema interno institucional para hacer monitoreo del programa?. ¿Como han sido los esfuerzos de coordinación dentro de UNICEF para este programa (dentro la institución a nivel regional y nacional y con otras entidades)?.

Asimismo, se señaló que la evaluación debía proveer a Asdi y a UNICEF *recomendaciones de mejoras* en el procedimiento, en lo organizativo y estructural, así como *lecciones aprendidas* que podrían ser útiles para la cooperación futura entre las dos organizaciones.

Adicionalmente, se remarcó el alcance de la evaluación/estudio de monitoreo como un *proceso de aprendizaje* tanto para Asdi como para UNICEF.

1.3 La Metodología de Trabajo

La metodología estuvo orientada a cubrir el:

- Levantamiento de *información básica* a través de la revisión de documentación (documentos de contexto, proyectos, e informes). Los documentos base revisados fueron:
 - i. Estrategia de País: Colombia. 01 de Enero de 2003–31 Diciembre de 2007. Ministerio de Asuntos Exteriores. Estocolmo, Suecia. 2003.
 - ii. Proyecto Desmovilización y Reintegración de Niños Soldados. Colombia 2003–2004.
 - iii. Informe de avance ABR2003–MAY2004
 - iv. Avance de Cooperación desde el Área Humanitaria 20NOV2004
 - v. Informe Final ABR2003–MAR2005
 - vi. Propuesta de Proyecto y Presupuesto PDDR Niños Asociados a los Grupos Armados Colombianos. Segunda fase de Cooperación 2005–2006
- Levantamiento de *información de campo* a través de entrevistas a representantes de las organizaciones promotoras (Asdi, UNICEF, ICBF, Defensoría del Pueblo, Iglesia Católica, etc.) y de los beneficiarios directos (organizaciones locales, niñas, niños, adolescentes)².
- Análisis de información con miras a la identificación de *aspectos relevantes* del desarrollo del programa, en torno a su efectividad, impacto, relevancia, sostenibilidad, y eficiencia, ya sea para su consolidación o mejoramiento en la Segunda Fase de Cooperación. Para ello, también se apeló a información complementaria brindada por UNICEF, tales como proyectos y materiales de divulgación, al levantamiento de información de campo, y a la revisión de material bibliográfico sobre los temas de trabajo.
- El planteamiento de recomendaciones sobre dichos aspectos y lecciones aprendidas con base en el ejercicio de evaluación desarrollado, referidas a la gestión y procedimientos del programa, de cara a su desarrollo en la segunda fase de cooperación.

² Ver Anexo 08: Agenda de reuniones y visitas

2. El Proyecto Evaluado

2.1 Descripción

Se tomó como referencia básica del proyecto a evaluar al documento “Perfil de Proyecto Desmovilización y Reintegración de Niños Soldados. Colombia 2003–2004” (Ver Anexo 03), sobre el cual se presenta a continuación una breve caracterización:

El Contexto y Justificación

El proyecto se sustenta dentro del contexto de una demanda social a atender lo que ha llevado a Colombia a ser el quinto país del mundo en el empleo de niños soldados, a pesar de la reglamentación que lo prohíbe. Se estima que la «falta de escuelas y de perspectivas o alternativas de trabajo para adolescentes son las principales razones para que los niños se vinculen a los grupos armados», los cuales son usados «como combatientes, espías, mensajeros, cargadores, secuestradores, guardias, cocineros, compañeros sexuales, escudos humanos, para colocar bombas y minas antipersonales y para la limpieza de campos minados».

UNICEF justifica su intervención al señalar que “considera clave su contribución al mejoramiento y fortalecimiento del programa nacional (para la Atención a Niños, Niñas, y Jóvenes desvinculados del conflicto Armado) a del ICBF”, que es el responsable de atender a los niños soldados desmovilizados, garantizando la calidad de la atención para antiguos niños combatientes, dadas la “distribución inapropiada de los recursos disponibles y su falta de atención en algunos aspectos de su acción de integración y desmovilización (por ejemplo, la falta de protección legal, la tolerancia de vínculos de los niños con grupos armados, el supuesto uso de niños para propósitos de inteligencia, la ineficiencia y debilidad de las instituciones implementadoras, y una tendencia sistemática de institucionalización de los niños)”.

Adicionalmente, UNICEF sostiene que “los desafíos pendientes son de gran exigencia, tanto en términos de cambio del comportamiento de la sociedad como en términos de enfoques y servicios de base comunitaria para la recuperación y reintegración en áreas especialmente afectadas por o con alto riesgo de reclutamiento de niños soldados”.

Objetivos

Se propone como:

- *Objetivo General* el “contribuir al mejoramiento de los programas nacionales colombianos para la prevención del reclutamiento de niños soldados y promover su desmovilización, así como fortalecer el programa nacional de atención de niños soldados desmovilizados, apoyando la recepción, atención, recuperación física y psicológica, y reintegración social de los niños y niñas víctimas del conflicto armado desmovilizados de los grupos armados ilegales guerrilleros y paramilitares, dentro del marco de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y de los derechos humanos.
- Los *Objetivos Específicos* fueron focalizados, de acuerdo al tipo de beneficiarios de la siguiente manera:
 - i. Contribuir al fortalecimiento, la articulación y la socialización de modelos, procesos de atención, reeducación, integración social y recuperación de antiguos niños soldados.
 - ii. Contribuir al fortalecimiento y a la socialización de las normas de prevención del reclutamiento de niños soldados.
 - iii. Contribuir a la recuperación psicosocial, la atención básica en salud y la incorporación escolar de niños afectados por crisis humanitarias, o sea, desmovilizados, personas internamente desplazadas y residentes de áreas de conflicto. (niños movilizados y no movilizados).

Beneficiarios

- Niños, niñas y adolescentes que abandonaron las filas de la guerrilla y los grupos paramilitares, o aquellos de estos grupos armados capturados por el Ejército, que requieren: (i) protección especial (incluyendo seguridad), (ii) salud, (iii) recuperación psicológica, (iv) educación y habilidades de manejo de conflictos, (v) incorporación escolar gradual, y (vi) capacitación vocacional (entre 200 y 500 niños).
- Niños, niñas y adolescentes en áreas de conflicto con mayor riesgo de reclutamiento, que requieren oportunidades especiales de inclusión escolar, así como programas y servicios sociales para prevenir el reclutamiento. (Alrededor de 10.000 niños de áreas de reclutamiento intensivo – principalmente de los departamentos de Antioquia, Chocó, Tolima, Quindío, Meta, Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Nariño, así como las regiones de Urabá y el Magdalena Medio.).

Estrategia

Para el desarrollo del proyecto se plantean como *lineamientos* estratégicos:

- Un abordaje diferencial (por género, grupo étnico, edad y religión) se mantendrá presente en todas las fases del proyecto, enfatizando la atención a la niña.
- El rastreo familiar y la reunificación también serán una prioridad.
- Soluciones alternas para la integración también serán previstas.
- Enfoques de base comunitaria también serán aseguradas.
- Se brindará consejería legal a los niños. (La amnistía para los niños soldados desmovilizados está prevista en la legislación actual.).
- Educación y capacitación vocacional, así como habilidades para la paz y la vida, son parte de la esencia de este proyecto.
- Servicios de atención básica en salud y consejería psicosocial serán garantizados en los centros de tránsito, enfocándose en infecciones sexualmente transmitidas, VIH/SIDA, y atención y monitoreo clínicos.

Adicionalmente, se remarca el desarrollo de alianzas a través de la “rigurosa coordinación con organizaciones centradas en el niño y otros aliados con pericia en la desmovilización y reintegración de niños soldados”, identificadas en los sectores de gobierno/autoridades, ONG y Medios de Comunicación.

Como “estrategias complementarias” (planificadas con otras fuentes de financiación diferentes) se mencionan:

- Información, conocimiento de derechos y abogacía institucional
- Actividades de monitoreo y evaluación (indicadores/estándares de administración, permanencia, progreso y resultados)
- Mejoramiento de actividades del Movimiento de los Niños por la Paz y sus Derechos
- Actividades de conocimiento de minas antipersonales

Con alcances metodológicos respecto a la intervención sobre los niños desmovilizados, se menciona que se combinarán elementos de acción humanitaria en dos fases:

- Primera fase: Inmediatamente después de la liberación o captura de niños soldados – con elementos de cuidado/atención integral (registro, monitoreo, evaluación de necesidades físicas, individuales y grupales, psicoafectivas, cognitivas y de asimilación).

- Segunda Fase: Estrategias de reintegración y desarrollo con abordajes comunitarios, familiares y educativos, así como combinadas con creación y fortalecimiento de capacidad comunitaria en áreas de desarrollo, planificación, administración y capacitación relacionadas con la entrega de servicios a los niños y niñas, educación basada en los derechos humanos, participación del niño y resiliencia.

Programación de Actividades

La programación de actividades presenta seis componentes, a saber:

- *Creación de capacidad de aliados gubernamentales, comunitarios y de ONGs*: talleres de capacitación para funcionarios y personal técnico de ministerios claves, instituciones gubernamentales (a nivel central y local), líderes basados en la comunidad y ONGs aliados con respecto a los derechos del niño, educación para la paz y derechos humanos en áreas de alto riesgo de reclutamiento de niños.
- *Atención interina de emergencia*: Atención y protección en centros de tránsito del ICBF, mejoramiento de servicios básicos, renovación de centros interinos, disposiciones para atención de tipo familiar, atención especializada para casos especiales (niños gravemente traumatizados y niños discapacitados).
- *Educación básica*: programas educativos formales y no formales, programas de educación primaria/básica acelerada, capacitación de educadores, educación para la paz, educación cívica, derechos humanos y del niño.
- *Habilidades y capacitación vocacional*: programas de capacitación y contratos de aprendizaje con artesanos o talleres técnicos.
- *Abogacía y sensibilización*: capacitación de funcionarios gubernamentales centrales y locales (de ministerios e instituciones claves) y de personal técnico y líderes basados en la comunidad, así como de los medios con respecto a los derechos del niño en áreas de alto riesgo de reclutamiento de niños.
- *Apoyo psicosocial*: capacitación de psicólogos, trabajadores sociales y cuidadores en intervenciones psicosociales. Rastreo familiar; actividades de normalidad (juego, recreación, agricultura, pesca, educación, bienestar físico); actividades artísticas, culturales y de expresión; deportes; consejería y apoyo profesional; psicoterapia (en casos limitados).

Se señala que “las estrategias y el marco de acción serán descritos en detalle en un plan de acción, incluyendo el número de beneficiarios, las áreas geográficas de intervención, las actividades de capacitación, los productos de información para el público, los inmuebles a construir, las compras, etc”.

Organización del Trabajo

Se menciona:

- La creación de un comité directivo (steering committee) de seguimiento para fines de planificación, monitoreo y evaluación.
- El monitoreo y actualización de análisis de situación y estudio en profundidad de indicadores de calidad y mejores oportunidades, así como de mecanismos de implementación y actividades.
- Asignación de responsabilidades específicas de planificación, evaluación y monitoreo dentro de la Oficina de País, bajo la supervisión del Oficial de Programas.
- Elaboración y firma de un Acuerdo de Cooperación con los aliados implementadores, contratos, y compras de equipos y suministros.

Asimismo, se establece que a través del Programme Funding Office de la sede principal de UNICEF en Nueva York se entregarán:

- Un Informe Final al término del proyecto (24 meses)
- Informes semestrales de actividades de programa y financieras
- A través de la embajada en Bogotá, intercambio regular de información con respecto a acontecimientos, monitoreo, visitas al campo, etc.

2.2 Hallazgos e Interrogantes

La revisión de la *propuesta*, base para la evaluación, nos lleva a los siguientes hallazgos y suscita los siguientes interrogantes para el análisis posterior:

- El proyecto está orientado a cubrir la demanda social de atención del involucramiento de niños, niñas, y jóvenes, dentro del *contexto* del conflicto armado por el que viene atravesando Colombia. Su *aprobación*, guarda relación con la política de Cooperación de Asdi en Colombia.
- La intervención de UNICEF, se *justifica* por su liderazgo y capacidad de interlocución para el abordaje de la temática de la niñez, lo que le otorga ventaja tanto para la promoción de políticas públicas como para la intervención directa sobre el tema de trabajo, ya sea con organismos del Estado o de la Sociedad Civil. Adicionalmente, como institución, cuenta con una amplia experiencia en el desarrollo de intervenciones para la desmovilización, atención, protección y reintegración, en diversos países alrededor del mundo.
- Los *beneficiarios* están caracterizados en función de posibles líneas de intervención (prevención y desmovilización/reinserción). Queda como interrogante su *localización*, particularmente, para lo que sería el desarrollo del trabajo preventivo (10,000 niños, niñas y jóvenes).
- La formulación de los *objetivos* no está acompañada de *indicadores* (en términos de cantidad, calidad y tiempo), que expresen los logros que pretende la propuesta como, por ejemplo, se establecen de acuerdo al Enfoque de Marco Lógico, y que constituyen información clave para el ejercicio de evaluación.
- El desarrollo de los *modelos y metodologías* de intervención surge como interrogante, particularmente en lo referido a la prevención de la incorporación de los niños, niñas y adolescentes en grupos armados.
- El planteamiento general de las *actividades* deja como interrogante su precisión en Planes de Ejecución con la desagregación de actividades, definición de metas o productos, localización geográfica, y responsables. Por lo mismo, también el desarrollo del *seguimiento* de la marcha del proyecto surge como una interrogante a abordar en el análisis.
- El desarrollo del tipo de *coordinación y trabajo* conjunto entre el Equipo de Trabajo de UNICEF y sus contrapartes, queda como interrogante en lo referido a la *organización del trabajo*, dadas la complejidad de los temas de intervención, las coberturas de trabajo y la diversidad de actividades a desarrollar.
- La propuesta no presenta consideraciones respecto a su *sostenibilidad*, lo que queda como una interrogante adicional para el análisis.

De lo mencionado, la *evaluabilidad*³ de la propuesta presenta características que dificultan su evaluación. Sin embargo, es de subrayar que esta apreciación debe asumirse como una *referencia* inicial para el análisis de la gestión y de los logros alcanzados por el proyecto, que constituyen los motivos centrales de la evaluación.

³ Ver Ortégón, Eduardo (2005). El término es usado por el autor para referirse al grado de definición que tiene un proyecto que permita evaluarlo, y es desarrollado en: 1.3. Técnicas para medir resultados (recomendaciones para la evaluabilidad).

3 El Análisis

Para efectos del análisis, se complementaron los contenidos de la propuesta con información y documentación brindada por el Equipo de Trabajo de UNICEF, o información levantada durante las visitas de campo. Asimismo, se recurrió a bibliografía que ayudara a sustentar elementos de juicio a lo largo del análisis.

El problema a intervenir

- El involucramiento de niños, niñas y jóvenes en los grupos armados actores del conflicto, manifiesta complejidad en el contexto y diversidad de sus manifestaciones. De allí que plantear una intervención como la que se evalúa, de amplia cobertura (diversas regiones), que combina el trabajo nacional (políticas públicas) con el local (intervención directa), en dos líneas diferentes (atención y prevención), sobre una diversidad de aspectos (desarrollo de capacidades institucionales, atención de emergencia, apoyo psicosocial, programas educativos formales y no formales, desarrollo de habilidades y capacitación vocacional, abogacía y sensibilización, etc), plantea la necesidad de un análisis que permita una *visión integral y articulada* del problema y sus diversos aspectos, para una propuesta relevante, de impacto, eficiente, eficaz, y sostenible.
- Mas allá de la presentación formal de las propuestas (Primera Fase: 2003–2004 y Segunda Fase: 2005–2007), que no logran analizar suficientemente los diversos aspectos de los problemas a tratar, no se ha podido contar con documentación que exprese la realización de un ejercicio de análisis como el mencionado, que haya servido de base para el diseño de las propuestas mencionadas.
- Lo expresado busca resaltar la necesidad de un *ejercicio colectivo* del Equipo de Trabajo para un mejor diseño de la intervención, y no pone en cuestión el conocimiento y experiencia institucional de UNICEF sobre los problemas, más bien, puede contribuir significativamente a dicho ejercicio. El Análisis de Problemas puede contribuir, sin mayor complicación, a un mejor y mas desagregado Análisis de Objetivos, a la Identificación de Alternativas y Selección de Alternativas Optimas⁴.

Los Beneficiarios

- La propuesta a evaluar focaliza como población objetivo a los Niños, Niñas y Adolescentes (NNAA) que formaron parte de grupos armados, y a aquellos en áreas de conflicto cuyo reclutamiento se busca prevenir. Sin embargo, el planteamiento e implementación de la intervención muestra una diversidad de actores sobre los cuales se tiene incidencia (funcionarios públicos centrales y locales, autoridades locales, organizaciones sociales, padres de familia, medios de comunicación, líderes comunales, promotores sociales, etc). Se hace necesario vincular estos actores en la planificación y seguimiento, como expresión de los logros del proyecto (indicadores).
- Hay dos aspectos referidos a la incidencia del proyecto sobre los beneficiarios, que convendría retribuir: Su localización y los “perfiles” esperados como producto de la intervención. “
- Las características del problema dificultan un dimensionamiento y localización de los beneficiarios, particularmente, para el planteamiento del trabajo de atención (desmovilización y reinserción). Sin embargo, en el caso del trabajo de prevención, aquello puede preverse y contribuir a un mejor diseño e implementación de las actividades. Por ejemplo, en el proyecto a evaluar, se presenta la cifra de 10,000 NNAA como beneficiarios de la prevención, cantidad que dada su magnitud y la información que se cuenta, podría distribuirse geográficamente. De paso, llama la atención el que en la propuesta para la segunda fase de cooperación, el número de beneficiarios del trabajo preventivo se reduzca a 1,000 NNAA.

⁴ Ver Ortegón, Eduardo (2005) en 1.5. Identificación del problema y alternativas de solución.

- De otro lado, la magnitud de beneficiarios y diversidad de actividades a desarrollar, demandan el planteamiento de “perfiles” que expresen lo que el proyecto busca lograr en ellos. Un riesgo frecuente en proyectos de cobertura masiva que habría que evitar es el que los efectos sobre los beneficiarios se “diluyan” dentro de su cantidad. Por ejemplo, siendo importante la opción de intervención masiva optada para el trabajo preventivo, en términos de impacto, ¿cuál sería la incidencia que habría tenido “Sembradores de Paz” en los 16,000 NNAA que el Informe Final 2003–2005 señala se beneficiaron con la intervención?. Una técnica recomendable que permite una mejor identificación de los beneficiarios y la caracterización del efecto previsto de la intervención, es el Análisis de Involucrados, el cual se trabaja articuladamente con el Análisis de Problemas y Objetivos⁵.

Los objetivos y sus indicadores

- Para el análisis hubiera sido deseable que la estructuración de objetivos haya sido formulada de acuerdo al Enfoque de Marco Lógico. Un punto de partida para el análisis de los objetivos del proyecto en evaluación es que no han sido formulados como efectos o impactos a alcanzar, limitación que se presenta de manera similar en la propuesta para la segunda fase de cooperación⁶. Vinculado a lo anterior, la propuesta mencionada no cuenta con indicadores que precisen lo que se espera alcanzar con la intervención en términos de cantidad, calidad y tiempo, como generalmente son caracterizados en la bibliografía sobre planificación y evaluación de proyectos, y que no deberían ser confundidos con variables (variable: “lo que se puede observar”/“indicador: lo que requiere medir”). Es de recordar, que la definición de los objetivos y sus indicadores, son gravitantes no solo para mostrar la orientación de una intervención y lo que se quiere alcanzar, sino también para determinar el tipo de actividades a desarrollar, su ejecución y monitoreo. Adicionalmente, el no contar con objetivos e indicadores adecuados, puede dejar una intervención en “manos de las actividades”, surgiendo el riesgo del “activismo”⁷. De allí la necesidad de superar las carencias mencionadas, lo cual puede articularse al proceso de diseño del Sistema de indicadores para el monitoreo de procesos, resultados y nivel de inserción de los jóvenes, y del Sistema de información para el registro de información y el monitoreo del programa, que se reportan en el Informe Final del Programa 2003–2005.
- Cabe mencionar, que el organismo ejecutor cuenta con recursos profesionales, técnicos y experticia que podrían ser “focalizados” para afrontar la necesidad de una mejor planificación y monitoreo de la intervención motivo de la cooperación de Asdi.

La estrategia y metodologías de intervención

- La propuesta inicial planteó diversos principios, enfoques y lineamientos (de política) que podrían contribuir a la definición de estrategias para la implementación del proyecto. Sin embargo, el desarrollo de dichos elementos no alcanzan a definir el “cómo” de la ejecución de la propuesta⁸.

⁵ Ver Aldunate, Eduardo (2004). III. Métodos complementarios al uso de la MML. A. Análisis de Involucrados.

⁶ Los objetivos son los logros o éxitos a alcanzar, y no los trabajos a realizar o tareas por cumplir. Por ejemplo, el trabajo de reinsertar niños a través de actividades de capacitación docente, elaboración de material didáctico, reforzamiento escolar, etc, es diferente al logro de niños reinsertados a la escuela, en condiciones de asistir regularmente a clases, sin riesgo de deserción, y con niveles aceptables de rendimiento escolar. Lo que nos lleva a hacer esta precisión es que una evaluación se define como un proceso orientado a determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las actividades con respecto al logro de los objetivos de una intervención.

⁷ Viñas, Verónica (2004). Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Lima. PREVAL.

⁸ Viñas, Verónica (2004) establece que la Estrategia es la selección de la mejor combinación lógica de actores, factores y acciones para lograr un objetivo, en un determinado contexto. Asimismo, señala que es importante distinguir «política» de «estrategia», que mientras que las políticas son orientaciones amplias para alcanzar determinados fines. Agrega que las estrategias también son formuladas para lograr objetivos, pero involucran una secuencia de pasos lógicos a seguir, mientras que las políticas orientan conjuntos de acciones y decisiones deseables, las estrategias determinan acciones por realizar

- Vinculado a lo anterior, de manera mas precisa, el desarrollo de los *aspectos metodológicos* sobre los dos grandes ejes de intervención (prevención y reinserción) no fue suficiente para tener claridad respecto a su abordaje, lo cual sigue vigente en una agenda para el mejoramiento de la intervención.
- Es claro que la aplicación de diversos *modelos* en el proyecto (Retorno de la Alegría, Escuela Busca al Niño. Escuela Amiga de los Niños, Colombia, etc.), que fueron previamente desarrollados sobre otros contextos y temas, todavía constituyen aproximaciones teórico-prácticas a ser *validadas* sobre los problemas y contextos propios de la intervención. Dicha confrontación práctica tendría que llevar a la definición de los *métodos* (modalidades operativas, procedimientos ordenados para tratar aspectos específicos de un problema), y al desarrollo de *metodologías de intervención* (tratado del método, estudio del conjunto de métodos para abordar el problema en su conjunto). La revisión de la documentación vinculada al proyecto, demuestra que se está en este proceso, y levanta la necesidad de que la intervención responda más al *¿cómo trabaja?* que al *¿qué trabaja?*.

Las Actividades

- No se ha tenido acceso a documentación que muestre la precisión de las actividades durante el periodo de ejecución del proyecto en evaluación. En todo caso, de la documentación disponible se levanta la necesidad de contar con Planes Operativos o de Ejecución Anual, donde se precisen las acciones a realizar, los productos y metas esperadas, su localización, organismos responsables, y tiempos de ejecución, reflejando los diversos tipos de intervención. El contar con dicha clase de instrumento coadyuvará a una visión *diversificada*, pero *articulada*, del conjunto de actividades en desarrollo, más aún, por tratarse de un programa con una multiplicidad de actividades y actores. Además, una estructura en los términos mencionados puede servir de base para la incorporación de actividades de posibles nuevas contrapartes.

Seguimiento o monitoreo

- A juzgar por lo que se sostiene en el Informe Final 2003–2005, se está culminando el diseño de un sistema destinado al registro de información y monitoreo de programas, lo cual cubriría una necesidad clave de la gestión de la intervención, que debió de preverse en el diseño original de la propuesta.
- Es oportuno recalcar que el *registro* de información esta más vinculado a *variables* (“lo que hay que observar”), mientras que el *monitoreo* a *indicadores* (“lo que hay que medir”). Adicionalmente, hay que señalar que el diseño de un sistema de monitoreo debe considerar a los indicadores del programa, que como se ha señalado es una dificultad a afrontar.

Organización del Trabajo

- La ejecución del proyecto tiene como característica el trabajo *combinado* del Equipo de UNICEF con diversas contrapartes, lo cual no se expresa con suficiente precisión en la planificación, implementación, y monitoreo de actividades.
- En lo que respecta a la planificación no se pudo tener claridad sobre la articulación del trabajo de las contrapartes con los objetivos del programa y desarrollo de actividades. Por razones expuestas anteriormente, no se pudo precisar a “cuánto” de los objetivos del programa contribuye cada contraparte. A su vez, al no contarse con Planes de Ejecución desagregados, no se pudo visualizar el tipo de intervención que desarrolla cada una de ellas en función de un “plan global”. Lo anterior, también trae como consecuencia el que no se cuente con informes de actividades estructurados con base en los objetivos previstos y planes de actividades. Una dificultad adicional sobre los informes, es que no permiten distinguir qué se esta ejecutando con el apoyo de la cooperación sueca, y qué con el apoyo de otras fuentes cooperantes.

- A juzgar por la documentación existente e información de campo, puede desprenderse que es necesario el reajuste del diseño de los *instrumentos de monitoreo*, así como la *regularidad* de las acciones de seguimiento (visitas de campo) que realiza el Equipo de UNICEF para verificar la marcha del proyecto a cargo de sus contrapartes, lo cual es una necesidad no solo como medio de supervisión sino, también, de apoyo y asesoramiento técnico.

La sostenibilidad

- La sostenibilidad fue un aspecto no tratado en la propuesta a evaluar, lo cual sí se hizo en la propuesta 2005–2006. En ésta, se sustenta la sostenibilidad a nivel *financiero* (adopción de “algunas actividades” por autoridades locales, creación de fondos rotatorios o desarrollo de actividades de recolección de fondos por parte de las organizaciones comunitarias o de niños), se menciona que dichos mecanismos serían desarrollados como requisitos para la intervención en una comunidad o municipio; a nivel *institucional* (coordinación y compromiso de organizaciones locales para el desarrollo de actividades); y a nivel *social* (participación y compromiso de la comunidad).
- Dichas consideraciones constituyen elementos importantes para abordar el tema, y están orientados para demostrar que la propuesta “es sostenible”. Sin embargo, el desarrollo alcanzado por la propuesta, presenta más bien el desafío del “cómo construir su sostenibilidad”. Aun mas, hay aspectos de la intervención que podrían considerarse como “no sostenibles”, como es el caso de la atención de emergencia, asumible en términos de asistencia humanitaria.
- Asumiendo la sostenibilidad como “el grado en que los efectos e impacto de un proyecto continuarán después de su finalización”⁹, es claro que lo que hay que focalizar es la sostenibilidad de los modelos de intervención, de allí la importancia de fortalecer su desarrollo metodológico.
- Un elemento clave para el desarrollo de la sostenibilidad de la propuesta es la opción de UNICEF de abordar los problemas en función del desarrollo de políticas públicas, es decir, buscar que el Estado asuma la intervención. Para ello, es fundamental que los modelos de intervención estén en condiciones de ser institucionalizados por organismos del Estado (municipalidades, escuelas, centros de salud, etc.). Sin embargo, mientras que a nivel político normativo hay significativos avances (legislación, normas, desarrollo de agenda política, consideración en planes municipales, etc.), a nivel de la intervención directa, la institucionalización de los modelos, clave para su sostenibilidad, no ha sido desarrollada o consolidada suficientemente.
- Tentativamente, las municipalidades, escuelas, y centros de salud, son instituciones clave que, estando ya involucradas en las actividades de la propuesta, deberían ser afianzados como canales de institucionalización de los modelos de intervención.
- A nivel municipal, el establecimiento de Consejos de Política Social Local es una alternativa para institucionalizar el trabajo de articulación de organismos locales del Estado y Sociedad Civil que el proyecto viene desarrollando a nivel local. Dichos Comités tienen una base normativa, pueden focalizar los temas de niñez, e imprimirle regularidad al trabajo conjunto de las organizaciones locales. En tal sentido, el afianzamiento de la institucionalización de dichos Consejos debería incorporarse de manera específica al desarrollo (tener expresión como indicadores, consideración en los planes de ejecución).
- La escuela constituye un canal que no solamente puede desarrollar y potenciar el trabajo de prevención con NNAA, sino también institucionalizarlo. De hecho, el proyecto ya viene trabajando en la escuela (Escuela Amiga de los Niños, Escuela Busca al Niño), sin embargo, de las conversaciones sostenidas con miembros del Equipo de Trabajo, se tiene la impresión de que también es necesario

⁹ Ver Viñas, Verónica (2004).,

afianzar también su institucionalización (normatividad, adecuación curricular). A su vez, la escuela también se presenta como una alternativa “sostenible” a explorar (como modalidad extracurricular) para la formación de líderes y promotores, que actualmente viene realizándose a través de modelos como los Sembradores de Paz que, a juzgar por la documentación disponible e información de campo, presenta debilidades institucionales para su sostenibilidad.

- Finalmente los centros locales de salud manifiestan un potencial que habría que explorar para la intervención institucionalizada sobre aspectos de salud, articulando el trabajo de “salud comunitaria” y de “salud pública”, de acuerdo a la estrategia de Atención Primaria de Salud.

4. La Evaluación

- *Relevancia:* ¿Es el programa de UNICEF apoyado por Asdi consistente con las necesidades y prioridades del grupo meta y las políticas del país?. ¿Es el programa consistente con las políticas y prioridades de Asdi (Estrategia del país y perspectivas de pobreza)?. ¿Es el programa consistente y complementario con las actividades apoyadas por otros donantes?. ¿Es el programa una solución técnica adecuada al programa del actual problema de desarrollo?.
- El programa guarda consonancia con las políticas y prioridades de la cooperación de Asdi en Colombia, y está orientado a contribuir a la pacificación y desarrollo del país, focalizando su intervención en el problema del involucramiento de NNAA en el conflicto armado.
- Dadas la importancia de la atención de dicha demanda social, el proyecto también está de acuerdo con las políticas de cooperación de otras agencias de cooperación internacional, lo que ha posibilitado el acceso de UNICEF a recursos complementarios.
- UNICEF cuenta con capacidad, experiencia, y liderazgo, para el abordaje de los temas centrales del proyecto.
- Siendo la propuesta pertinente, se hace necesario un mayor desarrollo y perfeccionamiento de sus diversos componentes, para un logro relevante de sus objetivos.
- *Eficiencia del programa y Estructura Institucional:* ¿El programa ha sido bien manejado en relación de eficiencia?. ¿Que medidas han tomado durante la planificación e implementación para asegurar que los recursos han tenido un uso eficiente?. ¿Está el sistema administrativo y de “management” siendo relevante para el programa?. ¿Existe un sistema interno institucional para hacer monitoreo del programa?. ¿Como han sido los esfuerzos de coordinación dentro de UNICEF para este programa (dentro la institución a nivel regional y nacional y con otras entidades)?.
- La cobertura geográfica, la diversidad de organismos contrapartes, y la multiplicidad de las actividades que se ejecutan, son factores que plantean ajustes en la planificación y monitoreo del proyecto, para una gestión más eficiente en su segunda fase.
- Se está culminando el diseño de un sistema de monitoreo que contribuirá al mejoramiento de la planificación e implementación del proyecto..
- UNICEF tiene un reconocido liderazgo y capacidad de convocatoria, que le han permitido desarrollar relaciones de coordinación y trabajo conjunto tanto con organismos del Estado como de la Sociedad Civil, a nivel nacional, regional o local.

- Es destacable mencionar el desarrollo de un perfil “promotor” de UNICEF, más vinculado a la intervención directa, que llega “adonde otros no llegan”. Asimismo, es de resaltar la calidad profesional y compromiso de sus equipos de trabajo regionales, que facilita la identificación con los beneficiarios.
- *Efectividad:* ¿El programa financiado por Asdi ha obtenido su objetivo general y sus objetivos específicos y/o es capaz de hacerlo en el futuro?. ¿Qué razones para obtener o no obtener los objetivos?. ¿Cuales son las condiciones requeridas (condiciones institucionales, políticos y financieros) para poder obtener estos objetivos en el futuro?. ¿Cómo ha coordinado el programa sus esfuerzos con otros proyectos similares, a nivel local y regional?. ¿Con las otras agencias de Naciones Unidas?. ¿Que podría hacerse para que el programa de Asdi pueda ser más efectivo?.
- El planteamiento de los objetivos del proyecto, requiere ser reajustados para una mejor precisión y visibilización de los logros esperados.
- La planificación y seguimiento, el desarrollo de las metodologías de intervención, y el desarrollo de condiciones de sostenibilidad, se presentan como tres aspectos clave que concentran los posibles ajustes a realizar para una más efectiva implementación.
- El desarrollo de alianzas para sumar esfuerzos con proyectos similares ha sido una constante en el desarrollo del proyecto. En cuanto a la relación con otros organismos del sistema de NNUU, ésta parece ser mas frecuente a nivel local o regional.
- *Impacto:* ¿Cual es el impacto general de las intervenciones del programa tanto las intencionales como no intencionales, a largo plazo y a corto plazo, positivo y negativo? En qué medida están los cambios identificados como resultados de la intervención?. ¿Que efectos perciben los beneficiarios y otros interesados que están afectados por el programa en su vida diaria?. ¿Cual es el efecto de la intervención del programa en UNICEF y otras instituciones involucradas (municipalidades y otras instituciones del Estado)?. ¿Tiene UNICEF una perspectiva de género en los programas apoyados por Asdi y tiene esto algún efecto en el grupo beneficiario?.
- El programa ha contribuido a focalizar el problema del involucramiento de NNAA en el conflicto, en diversos Organismos del Estado (Procuraduría, ICBF, Defensoría del Pueblo, Municipalidades).
- UNICEF ha mostrado un reconocido liderazgo y capacidad de interlocución para el tratamiento del problema, tanto a nivel local como nacional.
- Es frecuente recibir testimonios de beneficiarios respecto al impacto de la intervención directa del programa. Sin embargo, es difícil apreciar el impacto del proyecto en el conjunto de las Poblaciones Objetivo.
- Dada la diversidad de fuentes de cooperación y los actuales mecanismos de planificación, no es fácil identificar los cambios como resultados de la intervención apoyada por la cooperación de Asdi.
- *Sostenibilidad:* ¿Es el programa consistente con el mandato de UNICEF?. ¿Está el programa apoyado por organizaciones locales y bien integrado con las condiciones sociales y culturales?. ¿Están los requerimientos de «ownership» local y nacional satisfechos?. ¿Han participado instituciones beneficiarias en la planificación e implementación de las actividades del programa?. ¿Están las contrapartes de UNICEF caracterizadas por buen gobierno, incluyendo «management» y organización?. ¿Tienen las contrapartes capacidad financiera de mantener los beneficios de la intervención cuando se retire el apoyo del donante?.

- El desarrollo de condiciones de sostenibilidad de los modelos de intervención, es todavía un desafío pendiente en la implementación del proyecto. Existen avances a nivel político normativo (normas, legislación, incorporación en agendas institucionales), pero no hay manifestaciones significativas de la sostenibilidad de la intervención directa a nivel local.
- Aun cuando en el desarrollo del programa se hace hincapié en el desarrollo de sostenibilidad basada en la participación comunal, ello se dificulta porque no cuenta con bases normativo institucionales, a diferencia de los organismos del Estado.
- Es destacable la idoneidad política y técnica de las contrapartes de UNICEF. Particularmente, el contar con instituciones de promoción social vinculadas a la Iglesia es un factor clave para la intervención. Sin embargo, su capacidad financiera no permite garantizar el mantenimiento de los beneficios de la intervención luego de culminado el proyecto.

5. Conclusiones

- El proyecto es pertinente en tanto está orientado a contribuir a la pacificación y desarrollo del país, focalizando su intervención en el problema del involucramiento de NNAA en grupos armados.
- UNICEF cuenta con capacidad y experiencia institucional que deben ser “focalizadas” en la implementación de la propuesta de intervención.
- El desarrollo de la Primera Fase, con sus logros y dificultades, constituye un “pasivo” que debería aprovecharse para el mejoramiento de la implementación de la propuesta en su Segunda Fase.
- La propuesta tiene una orientación general clara (desmovilización-reinserción de NNAA, y prevención de su reclutamiento), dentro de la cual puede plantearse su mejoramiento.
- Los problemas que presenta el desarrollo del proyecto son fundamentalmente de gestión, los cuales pueden concentrarse en tres aspectos: Planificación y monitoreo, abordaje metodológico, y el desarrollo de su sostenibilidad.
- Los ajustes para el mejoramiento de la implementación requieren una implementación inmediata, de manera que puedan tener efecto en la elaboración y ejecución del Plan de Actividades del 2006.

6. Recomendaciones

Más que recomendaciones de alcance general, ya deslizadas a lo largo del análisis, se propone la elaboración de un conjunto de productos que permitan un reajuste rápido para el mejoramiento de la gestión de la propuesta en su Segunda Fase, las cuales deberían de tener efecto en su marcha operativa durante el año 2006.

- a. *Focalización y reprogramación:* Destinados al rediseño de la planificación y seguimiento de la propuesta, de acuerdo al Enfoque de Marco Lógico.
 - Análisis de Problemas
 - Análisis de Involucrados
 - Análisis de Objetivos
 - Selección de estrategias
 - Configuración de alternativas
 - Definición de acciones
 - Estructuración de Matriz de Planificación¹⁰
 - Diseño de indicadores e instrumentos de monitoreo¹¹
 - Diseño de Plan Global de Actividades¹²
 - Diseño de Plan de Ejecución 2006.
- b. *Desarrollo Metodológico:* Destinados al diseño o adecuación de métodos de intervención, focalizando la prevención y/o atención (desmovilización y reinserción) de NNAA soldados, en el conjunto de modelos que se vienen ejecutando en el proyecto.
 - Matriz de focalización de la prevención y atención. Destinada a identificar y caracterizar la atención y/o prevención en modelos que se vienen ejecutando.
 - Diseño o rediseño de métodos para prevención y/o atención en los modelos de intervención.
 - Sistematización de la aplicación de los modelos durante la Primera Fase 2003–2004 de la propuesta, y propuesta de bases para una metodología de intervención, focalizada en la prevención y atención, a través de los modelos validados.
- c. *Sostenibilidad:* Orientados a precisar las condiciones de sostenibilidad de la propuesta, identificando los aspectos sostenibles, para su consideración en el rediseño de objetivos y actividades de la intervención.
 - Elaboración de Matriz de Análisis de Sostenibilidad, que identifique y caracterice las condiciones de sostenibilidad de los diversos componentes y actividades del proyecto.
 - Diseño de indicadores de sostenibilidad, los cuales deberán incorporarse al conjunto de indicadores del proyecto.

¹⁰ Previamente, se tiene que decidir si la cooperación de Asdi será a una propuesta cofinanciada por otras contrapartes. En tal caso, es conveniente diseñar una Matriz de Planificación “única”.

¹¹ Es conveniente que la formulación de indicadores esté desagregada por regiones de trabajo y contrapartes.

¹² Estructurado por componentes y líneas de acción, productos o metas, localización, organismos responsables, y tiempos de ejecución, considerando el trabajo en asociación con contrapartes y la cobertura nacional del proyecto.

7. Bibliografía

- Aldunate, Eduardo. *Metodología del Marco Lógico*. ILPES. Santiago de Chile, Chile. 2005.
- Annan, Jeannie. *Materiales Psycho Social Support Handbook for Teachers and the Training Guide*. AVSI. Roma, Italia. 2003.
- Durán, Lucía. *Guía Básica de Planificación con el Marco Lógico*. Fundación Esquel. Quito, Ecuador. 1999
- Hart, Jasson. *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*. CIDA. Oxford, Canada. 2004
- Jareg, Elizabeth. *The Rehailitation and Reintegration of Children Associates with Armed Forces*. Save the Children. Oslo, Norway. 2005.
- McEvoy-Levy, Siobhán. *Youth as Social and Political Agents: Issues in Post-Settlement Peace Building*. Kroc Institute. Indiana, USA. 2001.
- Ortegón, Edgar. *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas*. ILPES. Santiago de Chile, Chile. 2005.
- Viñas, Verónica. *Conceptos Clave de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos*. PREVAL. Lima, Perú. 2004.

Anexo 1

Términos de referencia para una evaluación/estudio de monitoreo del apoyo sueco a UNICEF en Colombia 2003-04-01–2005-05-31

Introducción

Suecia, a través de SEKA-Asdi, ha apoyado UNICEF con una programa de dos años, Abril 2003–Mayo 2005 (decisión SEKA 501/03). El objetivo general del programa es de reducir los efectos del impacto del conflicto armado en niños, a través de estrategias y actividades para contribuir a la prevención del reclutamiento, desmovilización, así como a la reinserción de niños combatientes, fortaleciendo las estructuras sociales de los sectores de la población vulnerable a reclutamiento de niños. El programa sigue con una nueva etapa junio 2005–2007.

El propósito de la evaluación/estudio de monitoreo

El propósito de la evaluación es de proveer Asdi y UNICEF con un análisis del programa financiado por Asdi, para un diálogo entre SEKA-Asdi Estocolmo, Asdi/la Embajada y UNICEF sobre la implementación del nuevo programa. La evaluación/estudio de monitoreo debe considerar la efectividad, impacto, relevancia, sostenibilidad, eficiencia del programa.

La evaluación/estudio de monitoreo deberá verse como un proceso de aprendizaje tanto para Asdi como para UNICEF.

Antecedentes

El principal documento de lineamientos que orienta la cooperación de Suecia con Colombia es la “Estrategia del país en Colombia 2003–2007”.

Allí está establecido que el propósito de la cooperación actual de Suecia en Colombia es promover una cultura de paz con una salida pacífica y negociada del conflicto, el respeto por los derechos humanos y derecho internacional humanitario y aliviar los efectos del conflicto con ayuda humanitaria.

Dentro de la estrategia se señala que el conflicto armado interno es un impedimento serio para el desarrollo de Colombia. La distribución desigual del poder político y económico, el aumento de la pobreza, instituciones democráticas débiles, la impunidad, violaciones contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la distribución desigual de la tierra así como el narcotráfico, son impedimentos para el desarrollo los cuales están vinculados y se fortalecen entre si y contribuyen al desarrollo del conflicto.

Asdi considera que UNICEF está jugando un rol importante como agencia de Naciones Unidas que trabajan con las instituciones del estado y la sociedad civil para promover los derechos del niño sobre todo de los niños afectados por la violencia.

Asdi ha apoyado UNICEF desde junio 2003–mayo 2005 con 5MSEK lo cual es alrededor de 700,000 USD. Los diferentes grupos armados ilegales, guerrilleros y grupos paramilitares, están todos reclutando soldados entre niños y jóvenes. En el país existen entre 14 000–18 000 niños combatientes.

El objetivo del programa de UNICEF ha sido prevención de reclutamiento a los grupos armados ilegales y desmovilización de niños y jóvenes para dejar los grupos armados ilegales y reintegrarse en la sociedad. Dentro el programa, UNICEF ha desarrollado importantes campañas de información, junto

con otras agencias de Naciones Unidas, la sociedad civil incluida la Iglesia, para la prevención del reclutamiento de niños en el conflicto armado.

2004 el programa de UNICEF contribuyó a la desmovilización de 684 niños. UNICEF han juntos con ICBF desarrollado estándares de calidad de centros receptoras de niños desmovilizados.

Dentro un acuerdo entre UNICEF y la Procuraduría UNICEF ha capacitado a 500 funcionarios del sistema judicial sobre temas de niños en el conflicto y niños desmovilizados. UNICEF ha trabajado con la Procuraduría para introducir políticas en los planes de trabajo de los municipios para prevenir el reclutamiento de niños en los grupos armados. Junto con la Procuraduría UNICEF ha contribuido a la elaboración y difusión de un Protocolo para el sistema judicial, para las fuerzas armadas y la policía sobre cómo tratar a los niños desmovilizados.

UNICEF ha trabajado junto con el “Partnership Program PNUD/Suecia de Desarrollo y Paz” en la región de Montes de Maria para la prevención de reclutamiento de niños a los grupos armados.

Involucramiento de los interesados

UNICEF deberá estar involucrado desde la preparación de la evaluación. Deberán ser invitados a opinar sobre los Términos de Referencia. Es importante que el evaluador a su llegada a Colombia comience con una reunión con UNICEF y con el personal de Asdi en la Embajada de Suecia.

UNICEF deberá facilitar al evaluador, a su llegada a Colombia, todos los documentos necesarios que necesite y apoyar a organizar reuniones con los beneficiarios. Antes de salir del país el evaluador deberá tener una reunión con el personal de Asdi y UNICEF para presentar sus hallazgos preliminares. El informe final deberá ser presentado en Bogotá. Todos los interesados que se encuentren en Bogotá, deberán ser invitados a participar.

Scope del trabajo

El evaluador deberá considerar y evaluar las áreas indicadas abajo. Así mismo, el evaluador deberá sentirse libre de considerar cualquier otro tema que pueda ser relevante o interesante para Asdi. Si un tema así significa una desviación mayor de estos Términos de Referencias deberá tener una aprobación previa.

Efectividad

¿El programa financiado por Asdi ha obtenido su objetivo general y sus objetivos específicos y/o es capaz de hacerlo en el futuro?. ¿Que razones para obtener o no obtener los objetivos?. ¿Cuales son las condiciones requeridas (condiciones institucionales, políticos y financieros) para poder obtener estos objetivos en el futuro?.

¿Como ha coordinado el programa sus esfuerzos con otros proyectos similares, a nivel local y regional?.

¿Con las otras agencias de Naciones Unidas?.

¿Que podría hacerse para que el programa de Asdi pueda ser más efectivo?

Impacto

¿Cual es el impacto general de las intervenciones del programa tanto las intencionales como no intencionales, a largo plazo y a corto plazo, positivo y negativo? En qué medida están los cambios identificados resultados de la intervención?.

¿Que efectos perciben los beneficiarios y otros interesados que está afectados por el programa en su vida diaria?.

¿Cual es el efecto de la intervención del programa en UNICEF y otras instituciones involucradas (municipalidades y otras instituciones del Estado)? . ¿Tiene UNICEF una perspectiva de género en los programas apoyados por Asdi y tiene esto algún efecto en el grupo beneficiario?.

Relevancia

¿Es el programa de UNICEF apoyado por Asdi consistente con las necesidades y prioridades del grupo meta y las políticas del país?. ¿Es el programa consistente con las políticas y prioridades de Asdi (Estrategia del país y perspectivas de pobreza)? . ¿Es el programa consistente y complementario con las actividades apoyadas por otros donantes?. ¿Es el programa una solución técnica adecuada al programa del actual problema de desarrollo?.

Sostenibilidad

¿Es el programa consistente con el mandato de UNICEF?. ¿Está el programa apoyado por organizaciones locales y bien integrado con las condiciones sociales y culturales?. ¿Están los requerimientos de “ownership” local y nacional satisfechos?. ¿Han participado instituciones beneficiarias en la planificación e implementación de las actividades del programa?. ¿Están las contrapartes de UNICEF caracterizadas por buen gobierno, incluyendo “management” y organización?. ¿Tienen las contrapartes capacidad financiera de mantener los beneficios de la intervención cuando se retire el apoyo del donante?.

Eficiencia y Estructura Institucional

¿El programa ha sido bien manejado en relación de eficiencia?. ¿Que medidas han tomado durante la planificación e implementación para asegurar que los recursos han tenido un uso eficiente?. ¿Está el sistema administrativo y de “management” siendo relevante para el programa?. ¿Existe un sistema interno institucional para hacer monitoreo del programa?. ¿Como han sido los esfuerzos de coordinación dentro de UNICEF para este programa (dentro la institución a nivel regional y nacional y con otras entidades)?.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

La evaluación va a proveer a Asdi y a UNICEF con recomendaciones de mejoras en el procedimiento, en lo organizativo y estructural, así como lecciones aprendidas que podrían ser útiles para la cooperación futura entre las dos organizaciones.

Metodología

La evaluación se hará a través del estudio de documentos que UNICEF y la Embajada de Suecia entregarán al consultor. El consultor en conjunto con UNICEF hará por lo menos dos viajes a diferentes regiones donde se está implementado el programa de UNICEF. Se harán reuniones y entrevistas con UNICEF, Embajada de Suecia, Agencias de Naciones Unidas, entidades estatales y ONGs relevantes. El consultor entrevistará a los beneficiarios relevantes en Bogota y en las visitas a las regiones.

El consultor presentará sus conclusiones preliminares a UNICEF y a la Embajada de Suecia para sus comentarios antes del informe final. El informe final se presentará en un taller con presencia de relevantes beneficiarios (si se considera conveniente), UNICEF y la Embajada de Suecia.

Cronograma

La evaluación/estudio de monitoreo cubrirá el periodo de dos años de la implementación del programa (Abril 2003–Mayo 2005).

Agosto 25–26	Tiempo para leer documentos y preparar la evaluación
Agosto 29	Viaje a Bogota
Agosto 30–Septiembre 14	Reuniones con UNICEF, Embajada de Suecia, entidades estatales y ONGs, beneficiarios y dos viajes a las regiones.
Septiembre 15	Conclusiones preliminares presentados a UNICEF y la Embajada de Suecia en Bogota.
Septiembre 16	Viaje a Nueva York
Septiembre 19–23	Tiempo para escribir el informe

Tres días en Bogota, en Septiembre o Octubre, para viajar a Bogota y a presentar el informe final a UNICEF, a la Embajada de Suecia y si es conveniente beneficiarios.

El informe de la evaluación/estudio de monitoreo tendrá máximo 25 páginas. Se entregará a la Embajada de Suecia en Bogotá un borrador del informe de la evaluación/estudio de monitoreo a más tardar dos semanas después de haber terminado el periodo de elaboración de informe. RELA Asdi y la Embajada de Suecia enviará el borrador del informe a UNICEF para sus respectivos comentarios. Asdi tendrá que dar su aprobación del borrador del informe dentro un periodo de dos semanas.

Contratación del consultor/a

El evaluador debería tener un amplio conocimiento:

- a) de derechos del niño en un contexto de conflicto en América Latina
- b) de relaciones políticas y sociales entre la sociedad civil y el estado y sus funciones/papeles respectivas en una sociedad democrática,
- c) idioma ingles y español,
- d) facilidad de comunicación para escribir informes, realizar entrevistas con beneficiarios, facilitando participación de beneficiarios y de realizar una efectiva presentación de los resultados de la evaluación,
- e) tener una capacidad organizativa necesaria para planificar y administrar un proceso de evaluación que involucra a muchas personas.

Documentación para la evaluación: Se entregara a través de Embajada de Suecia en Bogota el proyecto e informes de UNICEF.

Anexo 2

Agenda de Reuniones para Evaluación/ Estudio de Monitoreo al Apoyo Sueco a UNICEF en Colombia.

Martes 30

- 09.00 a.m. Reunión con Elisabet Hellsten y Luz Estela Martelo, Representantes de la Embajada de Suecia.
- 11.00 a.m. Reunión con Ennio Cufino, Coordinador de Programas-UNICEF, y Jorge Vallés, Oficial de Protección y Asuntos Humanitarios.
- 02.30 p.m. Reunión con Equipo del Área de Acción Humanitaria-UNICEF.

Miércoles 31

- 07.45 a.m. Reunión con Amparo Rincón, Directora Ejecutiva de la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María.
- 09.00 a.m. Reunión con Luzmila Cardona, Sub-Dirección de Intervenciones Directas; Julián Aguirre, Coordinador del Grupo de Atención a Víctimas, y Jaime Matutes, Jefe de la Oficina de Cooperación, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF.
- 01.00 p.m. Reunión con Manuel Manrique, Representante de UNICEF-Colombia.

Jueves 1

- 08.30 a.m. Reunión Óscar Mena y Jaime Andrés Gómez, Representantes de la Agencia Técnica de Cooperación Alemana-GTZ.
- 10.00 a.m. Reunión con María Cristina Hurtado, Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer.
- 02.30 p.m. Vuelo Bogotá-Montería
- 04.00 p.m. Reunión con Monseñor Julio César Vidal, Obispo Diócesis de Montería, y Equipo de Trabajo.
- 05.15 p.m. Viaje hacia Sincelejo

Viernes 2

- 08.30 a.m. Reunión con Monseñor Nell Beltrán, Obispo Diócesis de Sincelejo, y Equipo de Trabajo.
- 12.00 p.m. Visita a representación de la Ciudad Interactiva de los Derechos y Deberes de la Niñez y la Adolescencia. Sincelejo.

Sábado 3

- 07.00 a.m. Viaje hacia La Unión
- 08.30 a.m. Encuentro con el Comité Local Interinstitucional de La Unión y representantes de San Marcos y Caimito (Alcaldes, personeros municipales, docentes, niños, niñas y adolescentes, etc).
- 02.00 p.m. Desplazamiento hacia Cartagena.
- 09 p.m. Vuelo Cartagena – Bogotá.

Lunes 5

- 09.00 a.m. Reunión con Luisa Fernanda González y Hernán Restrepo, de FICONPAZ-Conferencia Episcopal.
- 11.30 a.m. Reunión con Aroldo Quiroz, Procurador Delegado; y Pilar López, Asesora; de la Procuraduría Delegada para los Derechos del Menor y la Familia de la Procuraduría General de la Nación-PGN.

Martes 6

- 10.00 a.m. Reunión con Xavier Mena, Oficial de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- 11.30 a.m. Reunión con Ignacio León, representante de la Oficina de Coordinación de la Acción Humanitaria-OCHA.

Miércoles 7

- 09:00 a.m. Entrevista con Gabriela Luna, representante de la Organización Internacional de Trabajo-OIT.
- 11.00 a.m. Entrevista con Diana Muñoz, representante de la Embajada de Canadá.
- 04.00 p.m. Desplazamiento Bogotá-Río Negro (Antioquia)
- 05.30 p.m. Reunión con Equipo Técnico de PRODEPAZ.

Jueves 8

- 07:00 a.m. Desplazamiento hacia el Municipio de El Peñol.
- 07:35 a.m. Reunión con Animadores del Proyecto.
- 08:15 a.m. Desplazamiento hacia el Municipio de Guatapé
- 08:35 a.m. Reunión con Animadores del Proyecto.
- 09:20 a.m. Desplazamiento hacia el Municipio de San Rafael
- 11:00 a.m. Reunión con animadores del proyecto.
- 11:50 a.m. Desplazamiento hacia el Municipio de San Carlos.
- 12:30 p.m. Almuerzo
- 02:00 p.m. Reunión con Animadores del Proyecto
- 04:00 p.m. Retorno al Peñol

Viernes 9

- 07:00 a.m. Desplazamiento a Quibdó.
- 08:00 a.m. Desplazamiento hacia Bellavista.
- 11:00 a.m. Visita a albergues temporales y reunión con líderes de las comunidades en situación de desplazamiento.
- 04:00 p.m. Salida hacia Murindó

Sábado 10

- 08:00 a.m. Desplazamiento a Murindó Viejo.
- 10:00 a.m. Reunión con líderes, adolescentes y voluntarios del proyecto.
- 12:00 p.m. Almuerzo
- 02:00 p.m. Desplazamiento a Bellavista.

Domingo 11

06:00 a.m. Desplazamiento a Quibdó

11:00 a.m. Desplazamiento a Bogotá

Lunes 12

10.00 a.m. Entrevista con Diego Beltrán, Jefe de Misión, y Marcelo Pisan, Jefe de Misión Adjunto, de la Organización Internacional para las Migraciones-OIM.

11.30 a.m. Entrevista con Alfredo Witschi, Coordinador Humanitario del Sistema de Naciones Unidas.

12.15 p.m. Entrevista con Raúl Rosende, Coordinador del Programa Redes del PNUD.

02.00 p.m. Reunión con Roberto Meier y Adriana Buccelli, representantes del ACNUR.

03.30 p.m. Reunión con Juan Chavez, asesor del Programa Redes del PNUD.

Martes 13

08.30 a.m. Reunión con Jorge Fanlo, Director del Programa Mundial de Alimentos-PMA.

10.00 a.m. Reunión con Michel Moucheiroud, representante de la Unión Europea.

02.30 p.m. Reunión con Jorge Vallés, representante de UNICEF.

Miércoles 14

02:00 p.m. Reunión con Equipo de Trabajo de UNICEF y representantes de Embajada de Suecia para discusión de primeros resultados.

Recent Sida Evaluations

- 05/14 What difference has it made? Review of the Development Cooperation Programme between the South African Police Service and the Swedish National Police Board**
Finn Hedvall, Busisiwe Mazibuko
Department for Democracy and Social Development
- 05/15 Swedish EPA's Cooperation with Environmental Authorities in North West Russia and Transboundary Water Issues, 1999–2004**
Lars Rylander, Johan Willert
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 05/16 Partnership Evaluation of Forum Syd 2001–2003**
Åsa Köningson, Lennart Köningson, Bo Andreasson, Jens Larsen, Charlotte Mathiassen, Eva Sennemark, Gertrude Hermansen
Department for Co-operation with Non-Governmental Organisations, Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 05/17 Sida Supported ICT Project at Makerere University in Uganda**
Alan Greenberg, Gerrit Versluis
Department for Research Co-operation
- 05/18 Returning Home
An Evaluation of Sida's Integrated Area Programmes in Bosnia and Herzegovina**
Melita Čukur, Kjell Magnusson, Joakim Molander, Hans Skotte
Department for Evaluation and Internal Audit
- 05/19 Povratak kući: Procjena Sidinih programa integralnog pristupa regiji u Bosni i Hercegovini**
Melita Čukur, Kjell Magnusson, Joakim Molander, Hans Skotte
Department for Evaluation and Internal Audit
- 05/20 Programa de Capacitación en Economía para Funcionarios de la República de Cuba**
Guillermo García Huidobro, Stefan de Vylder
Department for Latin America
- 05/21 Turning Policy into Practice
Sida's implementation of the Swedish HIV/AIDS strategy**
Ulrich Vogel, Anne Skjelmerud, Pol Jansegers, Kim Forss
Department for Evaluation and Internal Audit
- 05/22 General or Selective Intervention? An Evaluation of Sida's Partnership Programmes in Chile and South Africa**
Börje Svensson
Department for Infrastructure and Economic Co-operation
- 05/23 Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) An Evaluation**
Rodrigo Arocena, Eric Hershberg, Rosemary Thorp
Department for Research Co-operation
- 05/24 Fortalecimiento de iniciativas populares de la sociedad civil por la paz en Colombia, 2002–2005. Apoyo de Asdi al programa de Consejería de Proyectos (PCS)**
Nils Boesen, Bente Østergaard Madsen
Department for Latin America

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>