



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA EN EL PAÍS COLOMBIA



EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA EN EL PAÍS COLOMBIA

DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO



INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE EVALUACIONES

Afganistán (República Islámica del)	Djibouti	Malasia	Siria
Albania	Ecuador	Maldivas	Tayikistán
Argelia	Egipto	Malí	Tanzanía
Angola	Emiratos Árabes Unidos	Mauritania	Tailandia
Argentina	El Salvador	México	Timor Oriental
Armenia	Eswatini	Moldova (República de)	Togo
Azerbaiyán	Etiopía	Mongolia	Túnez
Bahrein	Filipinas	Montenegro	Turquía
Bangladesh	Gabón	Marruecos	Uganda
Barbados y OECD	Georgia	Mozambique	Ucrania
Belarús	Ghana	Namibia	Uruguay
Benin	Guatemala	Nepal	Uzbekistán
Bhután	Guinea-Bissau	Nicaragua	Viet Nam
Bolivia	Guinea Ecuatorial	Níger	Yemen
Bosnia y Herzegovina	(República de)	Nigeria	Zambia
Botswana	Guayana	Pakistán	Zimbabwe
Brasil	Honduras	Panamá	
Bulgaria	India	Papua Nueva Guinea	
Burkina Faso	Indonesia	Paraguay	
Cabo Verde	Irak	Perú	
Camboya	Islas del Pacífico	República Centro Africana	
Camerún	Jamaica	República Dominicana	
Chad	Jordania	Rwanda	
Chile	Kenya	Santo Tomé y Príncipe	
China	Kirguistán	Senegal	
Colombia	Kuwait	Serbia	
Congo (República Democrática del)	Lao (República	Seychelles	
Congo (República del)	Democrática Popular)	Sierra Leona	
Costa Rica	Liberia	Somalia	
Côte d'Ivoire	Libia	Sri Lanka	
Croacia	Macedonia del Norte	Sudán	
Cuba	Malawi	Sudán del Sur	

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA EN EL PAÍS: COLOMBIA

Copyright © PNUD diciembre 2024, todos los derechos reservados.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desea dar las gracias a todas las personas que han contribuido a esta evaluación.

EQUIPO DE LA OIE

Dirección: Isabelle Mercier (Directora) y Alan Fox (Director adjunto)

Jefatura de la Sección de Evaluación de Programas para los Países: Fumika Ouchi (anterior) y Richard Jones (actual)

Gestión de la evaluación: Gonzalo Gómez M. y Claudia Villanueva

Analistas de investigación: Claudia Villanueva y Andrea Arenas

Miembros del grupo consultivo de evaluación: Isabel Bortagaray y Ruy de Villalobos

Consultores de evaluación: Alejandra Faúndez (líder del equipo), José Galindo y Vanessa Carrión-Yaguana

Publicación y difusión: Flora Jimenez e Iben Hjorth

Apoyo administrativo: Sonam Choetsho

La OIE no podría haber llevado a cabo esta evaluación sin el apoyo de las siguientes personas:

PARTES INTERESADAS Y SOCIOS

Personal del PNUD Colombia: Sara Ferrer Olivella (Representante Residente), Alejandro Pacheco (Representante Residente Adjunto), David Quijano (UAE) y todo el personal del PNUD Colombia que contribuyó a realizar la evaluación.

Otras partes interesadas y asociados: Gobierno de la República de Colombia, representantes de los organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	i
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	iv
RESUMEN DE LA EVALUACIÓN	1
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES	3
1.1 Finalidad, objetivos y alcance de la evaluación	4
1.2 Metodología de evaluación	5
1.3 Retos y limitaciones de la evaluación	7
1.4 Contexto del país	7
1.5 El PNUD en Colombia	10
1.6 Teoría del cambio	11
CAPÍTULO 2. HALLAZGOS	15
2.1 Aspectos estratégicos del diseño, gestión y otras cuestiones transversales	16
2.2 Efecto 1 - Estabilización: “Paz con legalidad”	29
2.3 Efecto 2 - La migración como factor de desarrollo	34
2.4 Efecto 3 - Asistencia técnica para la aceleración del catalizador de los ODS	37
CAPÍTULO 3. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN	42
3.1 Conclusiones	43
3.2 Recomendaciones y respuesta de la administración	46
ANEXOS	51

FIGURAS

Ejecución del programa por área temática, 2021-2023 (millones de dólares EE. UU.)	1
Figura 1. Resumen de la metodología de evaluación	6
Figura 2. Alineación de los resultados y objetivos del DPP 2021-2024	10
Figura 3. Presupuesto, metas acordadas con la oficina regional, gasto y porcentaje de ejecución (2021-2023)	13
Figura 4. Meta de movilización de recursos y contribuciones recibidas, millones de dólares EE. UU. (2021-2023)	13
Figura 5. Principales fuentes de financiamiento en términos de gasto total, en millones de dólares EE. UU. (2021-2023)	14
Figura 6. Enfoque de presencia territorial del PNUD Colombia por aplicar	18
Figura 7. Evolución del presupuesto y gasto para el Efecto 1, 2021-2023	31
Figura 8. Evolución del presupuesto y gasto para el Efecto 2, 2021-2023	35
Figura 9. Evolución del presupuesto y gasto para el Efecto 3, 2021-2023	38

CUADROS

Cuadro 1. PNUD Colombia, distribución por sexo y nacionalidad, 2023	11
Cuadro 2. Presupuesto total, gastos y porcentaje de ejecución por efecto (2021-2023)	12
Cuadro 3. Presupuesto y gasto en dólares por producto del Efecto 1 (2021-2023)	30
Cuadro 4. Efecto 2 - Distribución del presupuesto y de los gastos por producto (2021-2023)	34
Cuadro 5. Efecto 3 - Distribución del presupuesto y de los gastos por productos (2021-2023)	38

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
ARN	Agencia para la Reintegración y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CAR	Corporación Autónoma Regional
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COVID-19	Enfermedad del coronavirus 2019
DNP	Departamento Nacional de Planificación
DPP	Documento de Programa de País
EIPP	Evaluación Independiente del Programa para el País
ERM	Educación sobre riesgos mineros
ETPV	Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de efecto invernadero
GRES	Escala de eficacia de los resultados en materia de género
IDH	Índice de desarrollo humano
MCNUDS	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
MPTF	Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples de las Naciones Unidas
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIE	Oficina Independiente de Evaluación
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PDET	Programas de desarrollo con enfoque territorial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPT	Permisos de protección temporales

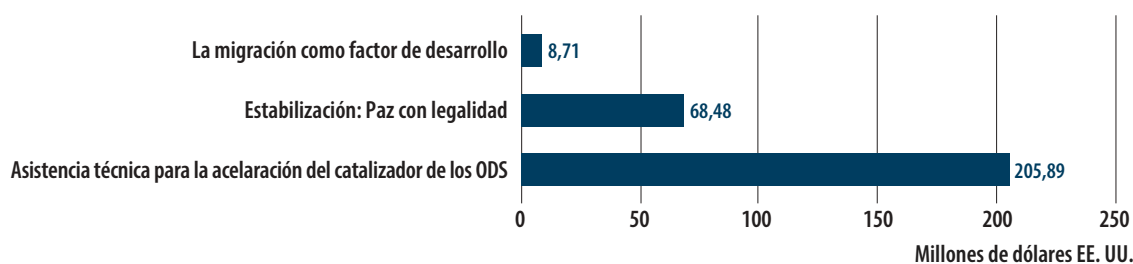
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
RBLAC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
RMR	Plan de Respuesta para los Refugiados y Migrantes
SINA	Sistema Medioambiental Nacional
TdC	Teoría del cambio
UBPD	Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el país
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen ejecutivo: COLOMBIA

La República de Colombia, clasificada como un país de ingreso mediano alto, afronta una desigualdad significativa que dificulta el desarrollo y la erradicación de la pobreza. A pesar de su abundante riqueza natural y su biodiversidad, es altamente vulnerable al cambio climático debido a las disparidades socioeconómicas. Los desafíos derivados del conflicto armado continúan, a pesar del Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC, y problemas como la pobreza rural, la degradación ambiental y la pandemia han frenado el progreso. Colombia también se enfrenta a la presión de la migración a gran escala, la pandemia de COVID-19 y fuertes tormentas tropicales.

El Documento de Programa de País (DPP) para el período 2021-2024 respondió a las prioridades acordadas en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) para el período 2020-2023. Estas prioridades estaban alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, el Plan Estratégico del PNUD 2018-2022 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Ejecución del Programa por Área Temática, 2021-2023 (millones De Dólares EE. UU.)



Fuente: PowerBi/Atlas y Quantum a diciembre de 2023

Hallazgos y conclusiones

La evaluación destaca el sólido posicionamiento estratégico del PNUD Colombia, enfatizando su experiencia técnica y su capacidad de adaptación, particularmente durante la pandemia de COVID-19 y las transiciones gubernamentales. Se elogiaron sus enfoques innovadores en salvaguardas ambientales, inclusión de género y métodos interculturales, alineándose con las prioridades nacionales en áreas afectadas por la deforestación para apoyar la construcción de la paz y el desarrollo sostenible.

El PNUD desempeñó un papel clave en la reintegración de excombatientes y la promoción de alternativas a los cultivos ilícitos, aunque las limitaciones presupuestarias y la lenta implementación obstaculizaron el progreso, especialmente en regiones vulnerables. En la gestión de la migración, el PNUD logró efectos notables, como la emisión de tarjetas de identificación a migrantes venezolanos y el apoyo al empoderamiento económico, pero la falta de recursos limitó el alcance de estos esfuerzos.

La asistencia técnica del PNUD avanzó en los ODS, centrándose en el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y el desarrollo sostenible. Sin embargo, la dispersión de proyectos y la insuficiente coordinación entre las entidades nacionales y locales debilitaron el impacto general. A pesar de estos desafíos, el informe concluye que el PNUD ha realizado contribuciones significativas para abordar la desigualdad y promover la paz, al tiempo que recomienda mejoras en la coordinación interna y la gestión de recursos para evitar la fragmentación de proyectos.

Recomendación 1: La oficina del PNUD en Colombia debería desarrollar una teoría del cambio integral para el nuevo DPP. Esta teoría del cambio debería incluir también sub-TdC por cada resultado específico a alcanzar y desarrollarse de manera participativa con las partes interesadas.

Recomendación 2: El PNUD en Colombia debe avanzar hacia la adopción de un enfoque estratégico en su planificación, pasando de un rol predominantemente centrado en la administración y gestión de proyectos a uno que enfatice el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública tanto a nivel territorial como nacional, así como el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades.

Recomendación 3: El PNUD en Colombia debe implementar de manera efectiva la nueva estrategia territorial para restablecer una presencia más amplia y duradera en las regiones menos desarrolladas del país. Este enfoque garantizará un compromiso más sólido en estas áreas críticas.

Recomendación 4: La oficina del PNUD en Colombia debería emprender una revisión, simplificación y mejora en la comunicación de sus procedimientos administrativos. Esto implica simplificar la documentación y los mecanismos de aprobación, garantizar la claridad de los procesos y proporcionar una formación adecuada al personal implicado. A su vez, el PNUD debería establecer un mecanismo de retroalimentación y comunicación entre los equipos de proyectos y las unidades de gestión para abordar los problemas de manera oportuna. Este esfuerzo debería mejorar la eficiencia en la ejecución de los contratos y la implementación de los proyectos, lo que redundaría en una mayor eficacia general de las operaciones del PNUD.

Recomendación 5: Para reforzar el sistema de monitoreo y evaluación del Programa se recomienda revisar y mejorar su sistema de indicadores y garantizar evaluaciones sistemáticas de los proyectos. Se propone que el PNUD Colombia adopte un enfoque más equilibrado, que incluya evaluaciones de procesos, evaluaciones de ejecución y evaluaciones de impacto sobre cuestiones estratégicas. Esto garantizará la obtención de una visión global de la eficacia, la pertinencia y la sostenibilidad de las intervenciones.

Recomendación 6: La oficina del PNUD en Colombia debería buscar activamente posibles asociaciones y diversificar las fuentes de financiamiento, buscar alianzas con organizaciones clave interesadas en trabajar juntas, mejorar la divulgación pública, presentar con transparencia los resultados de los proyectos y comunicar la amplitud y profundidad de su labor. Para aprovechar las oportunidades, el PNUD Colombia debería fortalecer su visibilidad y reforzar su papel en las iniciativas de desarrollo a largo plazo en los territorios.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES



En este capítulo se presenta el propósito, los objetivos y el alcance de la evaluación, así como la metodología aplicada. También se describe el contexto de desarrollo y el programa del PNUD en Colombia.

1.1 Finalidad, objetivos y alcance de la evaluación

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva a cabo evaluaciones independientes de los programas de país (EIPP) para captar y demostrar la evidencia evaluativa de las contribuciones del PNUD a las prioridades nacionales de desarrollo, así como la eficacia de la estrategia del PNUD para facilitar y potenciar los esfuerzos nacionales para lograr resultados de desarrollo. Las EIPP son evaluaciones independientes realizadas dentro de las disposiciones generales contenidas en la política de evaluación del PNUD¹. Los objetivos de las EIPP son:

- Apoyar el desarrollo del próximo Documento de Programa de País (DPP) del PNUD.
- Reforzar la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales.
- Reforzar la rendición de cuentas del PNUD ante la Junta Ejecutiva.
- Contribuir al aprendizaje organizativo y a la toma de decisiones en el PNUD.

Esta es la tercera evaluación independiente a nivel de país realizada por la OIE en la República de Colombia (en adelante, Colombia en su forma abreviada), tras la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo llevada a cabo en 2007² y la EIPP desarrollada en 2018³.

Esta EIPP cubre el trabajo que el PNUD ha llevado a cabo en el marco del DPP 2021-2024, hasta diciembre de 2023. El alcance de la EIPP incluye una muestra de las actividades del PNUD en el país y las intervenciones financiadas por diversas fuentes, incluidos los recursos básicos del PNUD, los fondos de donantes y los fondos gubernamentales. La EIPP también examinó estrategias que comenzaron en el ciclo del programa anterior y continuaron en el actual, de conformidad con el mandato de evaluación indicado en sus términos de referencia (anexo 1).

La EIPP se guía por cuatro preguntas principales de evaluación (recuadro 1). Entre otras áreas de interés, la EIPP brindó la oportunidad de ver cómo afectó la pandemia de COVID-19 a la ejecución del programa previsto para el país, así como la medida en que la respuesta del PNUD a la pandemia contribuyó a los esfuerzos de socorro y recuperación del Gobierno. En la EIPP se presentan los hallazgos, conclusiones y recomendaciones, que servirán de base para la elaboración del próximo DPP del PNUD Colombia.

RECUADRO 1. Preguntas de evaluación

1. ¿Qué se propone lograr el programa del PNUD para el país durante el período examinado?
2. ¿En qué medida el programa ha alcanzado (o es probable que alcance) los objetivos previstos?
3. ¿En qué medida ha podido el PNUD adaptarse a la pandemia de COVID 19 y apoyar el proceso de preparación, respuesta y recuperación del país?
4. ¿Qué factores contribuyeron o dificultaron el desempeño del PNUD y, en última instancia, la sostenibilidad de los resultados?

¹ Véase <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² La evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo solía abarcar dos ciclos de programación, mientras que la nueva metodología de la EIPP abarca uno. http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/ADR/ADR_Reports/ADR_Colombia.pdf

³ La OIE llevó a cabo una evaluación independiente del programa del país en 2018. <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/13781>

Los principales destinatarios de la evaluación son la oficina del PNUD en Colombia, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD, la Junta Ejecutiva del PNUD, los asociados para el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las instituciones académicas y el Gobierno de Colombia. También se espera que la evaluación resulte de utilidad a otros organismos de las Naciones Unidas y a las partes interesadas en el desarrollo del país.

1.2 Metodología de evaluación

La EIPP se llevó a cabo de conformidad con el proceso y la metodología aprobados por la OIE (véase la matriz de evaluación en el anexo 2) y se adhirió a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas⁴. Durante la fase inicial, el equipo (junto con la oficina del PNUD en el país) identificó y validó la lista de todos los proyectos⁵ del presente ciclo de programación y una muestra de 29 proyectos (consúltese el anexo 9).

Para la selección de la muestra se tuvieron en cuenta varios criterios importantes a fin de garantizar una representación equilibrada, entre ellos la cobertura del programa, que abarca varias áreas temáticas. Además, se tuvo en cuenta el presupuesto (categorizando los proyectos por tamaño: pequeños proyectos, con un presupuesto inferior a 1.000.000 de dólares de los Estados Unidos; proyectos medianos, con presupuestos entre 1.000.000 y 5.000.000 de dólares, y proyectos de gran envergadura, con presupuestos superiores a 5.000.000 de dólares). También se consideró la cobertura geográfica, procurando que los proyectos evaluados no se limitaran al ámbito nacional y urbano, sino que abarcaran diversas regiones y departamentos. A su vez, se tuvieron en cuenta tanto los proyectos finalizados como los que se encontraban en curso y el grado de realización de los proyectos basados en su nivel de ejecución presupuestaria. Con ello se pretendía garantizar la inclusión de distintos tipos de programas, como los programas conjuntos. También se llevaron a cabo consultas con la oficina del PNUD en el país para finalizar la selección de proyectos que se examinarían en profundidad.

La eficacia del programa del PNUD se analizó mediante una evaluación del progreso en la consecución de los productos de acuerdo con los indicadores y la medida en que estos contribuyeron a los resultados. Para comprender mejor el desempeño del PNUD en Colombia y la sostenibilidad de sus resultados, el equipo examinó los factores específicos que han influido –tanto de manera positiva como negativa– en el programa del país. También se evaluó la capacidad del PNUD para adaptarse al contexto cambiante y responder a las necesidades y prioridades nacionales de desarrollo.

En consonancia con la estrategia de integración de la perspectiva de género del PNUD, en la evaluación se examinó el nivel de integración de dicha perspectiva en todo el programa y las operaciones del país utilizando el marcador de género⁶ y la escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES)⁷. Cuando se disponía de ellos, se recopilaron datos desglosados por sexo y se evaluaron en relación con los resultados del programa.

⁴ Véase Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas: <https://www.unesumption.org/document/detail/1914>.

⁵ N=145 proyectos que comprenden 420 productos de proyecto (*project outputs*).

⁶ Herramienta de seguimiento institucional utilizada para asignar una calificación a los productos del proyecto durante su fase de diseño y llevar a cabo un seguimiento del gasto previsto en productos que contribuyen a lograr la igualdad de género y la capacitación de las mujeres. El marcador de género no refleja los gastos reales asignados a los avances en este ámbito. Dado que se asigna por producto del proyecto y no por número de referencia del proyecto, un proyecto puede tener múltiples productos con diferentes marcadores de género. Estos pueden ser GEN 0 (ninguna contribución perceptible a la igualdad de género), GEN 1 (algunas contribuciones a la igualdad de género), GEN 2 (contribuciones significativas a la igualdad de género) o GEN 3 (la igualdad de género es un objetivo principal).

⁷ El marcador de género es una herramienta de supervisión corporativa que se utiliza para asignar una puntuación a los resultados de los proyectos durante su fase de diseño y para efectuar un seguimiento de los gastos previstos para los resultados que contribuyen a lograr la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. El GRES clasifica los resultados de género en cinco categorías: negativo desde el punto de vista del género, ciego respecto al género, dirigido a la igualdad de género, sensible al género y transformador desde el punto de vista del género.

La evaluación se basó en información recopilada de distintas fuentes que posteriormente se trianguló en varios momentos del análisis:

- Una revisión de los documentos estratégicos y programáticos del PNUD Colombia, documentos de proyectos e informes de seguimiento, evaluaciones, trabajos de investigación, documentos de resultados de la auditoría realizada a la oficina del PNUD en 2023, el informe de la evaluación anterior del programa y otras publicaciones disponibles relacionadas con el país (anexo 8).
- Un análisis de una muestra de la cartera de programas y proyectos por área programática y territorios que permitió identificar los proyectos ejecutados en relación con los objetivos establecidos en el DPP (anexo 9).
- Entrevistas con 200 personas (99 mujeres y 101 hombres) del PNUD y las partes interesadas, incluidos representantes gubernamentales de distintos niveles y sectores, del equipo de las Naciones Unidas en el país, de asociados para el desarrollo y de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. Las entrevistas se utilizaron para recopilar datos y evaluar las percepciones de las partes interesadas sobre el alcance y la eficacia de las intervenciones del programa, determinar los factores que afectan al rendimiento e identificar los puntos fuertes y los ámbitos de mejora del programa del PNUD (anexo 7).
- La recolección de información primaria sobre el terreno se realizó entre el 21 de julio y el 6 de agosto de 2023, en diferentes territorios del país: Bogotá, Cali, Dabeiba, La Mojana, Llano Grande, Medellín, Riohacha, San Roque y Yumbo.

FIGURA 1. Resumen de la metodología de evaluación



El equipo de evaluación examinó los informes de las 10 evaluaciones de proyectos realizadas en el período⁸, así como la auditoría disponible de la oficina en el país. A su vez, coordinó el trabajo de campo para esta evaluación con la Oficina de Auditoría e Investigaciones (OAI), ya que tanto la auditoría de la oficina en el país como la EIPP estaban en curso con 6 semanas de diferencia, además de una evaluación sobre el sector privado.

El borrador del informe de la EIPP aseguró su calidad mediante procesos de revisión interna y externa, antes de ser presentado a la oficina en el país y al RBLAC para que formularan comentarios e identificaran cualquier error factual y, finalmente, se compartió con el Gobierno y otros socios nacionales para que formularan observaciones. El 11 de agosto de 2023 se celebró una reunión informativa en la que participaron representantes de las principales partes interesadas en el programa. El evento brindó una oportunidad adicional para examinar los resultados de la evaluación y las formas de avanzar para el PNUD en el próximo ciclo, incluida la respuesta de la administración presentada por la oficina del PNUD en Colombia.

⁸ Estas evaluaciones corresponden al Efecto 1 (4 evaluaciones) y al Efecto 3 (6 evaluaciones).

1.3 Retos y limitaciones de la evaluación

En el desarrollo de la evaluación se produjeron algunas limitaciones asociadas a retrasos en la contratación de consultores y preparación de la evaluación, lo que dificultó la realización de entrevistas con los responsables de los programas antes del trabajo de campo y hubo que organizar la agenda a lo largo de este.

La recolección de datos se vio interrumpida por la transición de Atlas y Quantum, lo que generó dificultades para acceder a los datos de 2023. Igualmente, el equipo de evaluación no tuvo acceso a los datos financieros actualizados para efectuar los análisis pertinentes hasta que la evaluación se encontraba en una fase muy avanzada.

Durante las entrevistas iniciales, el equipo de evaluación observó que no era posible realizar la evaluación utilizando la determinación tradicional de efectos (*outcomes*), sino que era importante considerar el nivel de productos de los proyectos (*project outputs*) para la lectura adecuada de los efectos (*outcomes*). Los productos de los proyectos (*project outputs*) se definieron como la unidad principal de análisis y se seleccionó una muestra de 29 proyectos. Este ajuste metodológico ayudó a abordar la limitación al ofrecer una visión más detallada de la forma en que los productos de los proyectos (*project outputs*) contribuyeron a los efectos (*outcomes*).

1.4 Contexto del país

La República de Colombia es un país con una población estimada de 52,2 millones de habitantes en 2023⁹, la mayor parte de los cuales (77%) se concentra en las zonas urbanas y el 15,3% son niñas y niños entre 10 y 19 años¹⁰.

También es un país con una amplia diversidad étnica que se manifiesta en la presencia de comunidades y pueblos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom reconocidos como sujetos de derechos fundamentales desde la Constitución Política de 1991 y que habitan tanto zonas rurales como urbanas¹¹. En conjunto, estos grupos étnicos representaban el 15% del total de la población nacional en 2019¹², los cuales han experimentado históricamente situaciones de desigualdad, pobreza, exclusión, además de violencia contra los y las defensoras de derechos¹³, y el desplazamiento forzado por el conflicto armado y los desastres naturales¹⁴.

En términos económicos, Colombia presenta una economía de ingreso mediano-alto, que venía creciendo, con un 11% de crecimiento del PIB en 2021, y que experimentó una desaceleración en 2022 hasta llegar a un 7,5%. La tasa de formalidad del mercado laboral nacional se incrementó del 39,8% en promedio en 2021 al 41,8% en 2022¹⁵.

La distribución desigual de la riqueza y las oportunidades ha sido un tema importante en el país. En 2022, la pobreza monetaria se situó en el 36,6% y la pobreza monetaria extrema fue del 13,9%, lo que subraya la importancia de abordar la desigualdad económica. De igual modo, en 2022, la pobreza monetaria en las cabeceras municipales fue del 33,8%, mientras que en las zonas rurales y los centros poblados dispersos fue del 45,9%. Esto significa que más de 18 millones de personas estaban en situación de pobreza monetaria durante ese año¹⁶. La desigualdad de los ingresos en Colombia es elevada y en 2020, su índice de Gini se ubicó en 54,2. Esta disparidad económica supone un impedimento para el desarrollo y un desafío para la erradicación de la pobreza, el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática.

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

¹⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/ago_nota-estadistica-embarazo-020822_VF.pdf

¹¹ Mesa Permanente de Concertación. Propuesta Unificada de los Pueblos y Organizaciones Indígenas Frente al PND 2018-2022. Enero de 2019.

¹² DANE (2019). AF_infografía_CNPV_indigenas ([dane.gov.co](https://www.dane.gov.co))

¹³ Si bien los índices de violencia en Colombia son los más bajos de los últimos 70 años, existe una gran preocupación por las amenazas y los homicidios de personas defensoras de los derechos humanos, del medio ambiente y líderes comunitarios.

¹⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

¹⁵ Ídem.

¹⁶ DANE (2022c). "Pobreza monetaria". Comunicado de prensa. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2022.pdf>

Uno de los mayores desafíos de Colombia está en poder avanzar sistemáticamente para dar fin al conflicto armado, que comenzó en 1964, con la creación de dos movimientos guerrilleros, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Tras un amplio esfuerzo nacional, en 2016 se firmó un acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, y se realizaron numerosas acciones para la aplicación de este acuerdo, que se materializó en la firma del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) y los procesos de consolidación que, a día de hoy, constituyen un proceso histórico para Colombia¹⁷. Sin embargo, luego de este impulso inicial, al término del mandato del Gobierno presidido por Iván Duque en 2022, se había aplicado tan solo el 30% de las disposiciones del Acuerdo Final de Paz (APP) de 2016¹⁸.

Esta situación se agravó con la degradación ambiental, la pobreza rural y el estancamiento social y económico relacionados con el conflicto armado en medio del impacto de la pandemia¹⁹. Al respecto, en 2021, Colombia registró un bajo porcentaje del 17,4% en términos de estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, muy por debajo del registrado en el conjunto de América Latina y el Caribe (56,9%)²⁰. Esta situación tensionó la institucionalidad y la cooperación internacional en relación con el avance del cumplimiento de los compromisos del acuerdo de paz y la amenaza creciente de violencia contra líderes ambientales, sociales y de derechos humanos²¹.

Por otra parte, la movilidad humana a gran escala es un reto para Colombia desde hace varios años. Entre 2017 y 2021 se registraron más de 223.366 víctimas solamente de desplazamientos forzados masivos. Las regiones más afectadas por estos hechos a partir de 2017 han sido la región del Pacífico, principalmente Chocó y Nariño, seguida de la región fronteriza de Norte de Santander, la región Caribe y la región Andina, principalmente Antioquia.

En 2021 los desplazamientos dejaron un total de 82.846 víctimas²². Colombia es el mayor receptor de venezolanos del mundo y el segundo de población refugiada. En diciembre de 2023, se estimaba que había aproximadamente 2,9 millones de migrantes venezolanos, y en respuesta a esta migración, Colombia se ha convertido en un líder mundial en el establecimiento de nuevas normas para la integración, incluida la aplicación de políticas abiertas para la integración social y económica de los migrantes venezolanos desde 2015²³.

A pesar de los avances, el país sigue enfrentando importantes problemas de desigualdad de género^{24,25}. Pese a los avances que ha experimentado el país en los últimos años en estas materias, con la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, las mujeres colombianas tienen todavía escasas oportunidades laborales

¹⁷ El acuerdo de paz contiene seis puntos: 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral; 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; 6. Implementación, verificación y refrendación. Ver detalles en: [Acuerdo Final.pdf \(jep.gov.co\)](#).

¹⁸ OCHA (2023a). ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/colombia/situation-human-rights-colombia-2018-2022-report-international-coordination-groups-and-organizations-universal-periodic-review-colombia-2023>

¹⁹ OCHA (2023b). ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/colombia/situation-human-rights-colombia-2018-2022-report-international-coordination-groups-and-organizations-universal-periodic-review-colombia-2023>

²⁰ Banco Mundial. Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo: Percentile Rank, Upper Bound of 90% Confidence Interval. <https://data.worldbank.org/indicator/PV.PER.RNK.UPPER>

²¹ Según el Observatorio de INDEPAZ, desde la firma del acuerdo de paz en 2016, se han producido 1.201 homicidios de líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos. Cincuenta líderes y lideresas sociales en 2022 y 188 en 2023, además del asesinato de 44 excombatientes de las FARC en el último año. Puede consultarse información detallada en: Líderes Sociales, Defensores de DD.HH Y Firmantes de Acuerdo Asesinados en 2023 – Indepaz.

²² Proyecto conjunto de integración de datos y estimaciones estadísticas sobre violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano, JEP-CEV-HRDAG. En: Informe Final de la Comisión de la Verdad (pág. 170). [Hay futuro si hay verdad | Informe Final Comisión de la Verdad \(comisiondelaverdad.co\)](#)

²³ Ministerio de Relaciones Exteriores (2023). "Radiografía de Migrantes Venezolanos (os) en Colombia. Corte al 31 de diciembre del 2023". https://www.migracioncolombia.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001127/56343_informe-distribucion-migrantes-venezolanos-diciembre-2023-ejecutivo.pdf

²⁴ Mayor desempleo femenino, en 2019 fue del 13,6% frente al 8,2% de los hombres; mayor informalidad (en particular en mujeres jóvenes entre 12 y 18 años y mayores de 60 años); concentración en ciertas ocupaciones (segregación horizontal) y también, en las partes inferiores de las estructuras jerárquicas (segregación vertical) y, en la persistencia de la brecha salarial. La probabilidad de las mujeres de no contar con ingresos propios es casi tres veces superior a la de los hombres: 27% y 10%, respectivamente. La diferencia se agrava en el ámbito rural, donde la probabilidad de que una mujer se encuentre en esa situación quintuplica la de un hombre. Esto se ve acompañado por índices de pobreza en los que, por cada 100 hombres en hogares pobres, hay 118 mujeres. Estas vulnerabilidades laborales y económicas resultan especialmente graves para el desarrollo en un contexto en el que ha aumentado el número de mujeres que se han convertido en las principales proveedoras de los hogares colombianos. Puede obtenerse información detallada al respecto en: DANE, ONU Mujeres (2020). Informe mujeres y hombres: brechas de género en Colombia. Resumen ejecutivo, pág. 9.

²⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). <https://www.dane.gov.co/index.php/139-espanol/noticias/ultimas-noticias/1116-en-colombia-actualmente-hay-23312832-mujeres>.

y tanto la violencia de género como la violencia sexual de género son un problema relevante²⁶. Existen varios factores que contribuyen a este problema, entre ellos las normas culturales, las actitudes sociales y el impacto del conflicto armado, todo lo cual ha reforzado la incidencia y los riesgos para las mujeres, las niñas y la comunidad LGBTQ+, principalmente en las zonas afectadas por el conflicto en territorios indígenas. En 2021, el número de casos notificados de feminicidio fue de 622 y en 2022 de 619²⁷.

Dos factores externos han tenido una incidencia importante en Colombia durante el período de evaluación: la pandemia de COVID-19 y los severos eventos climáticos. La pandemia tuvo importantes consecuencias para la salud pública, los indicadores socioeconómicos y el ámbito empresarial. En 2020, el 10% de las microempresas cesaron sus actividades, un aumento notable en comparación con la tasa de cierre anual promedio de aproximadamente el 3% en años anteriores²⁸. Esto representa un problema crítico, ya que las microempresas comprenden el 89% de los negocios en el país. Para 2021, algunas de estas empresas habían reabierto o habían sido reemplazadas, aunque muchas continuaban enfrentando desafíos²⁹. Antes de la pandemia, específicamente en 2019, estas empresas empleaban a 14,5 millones de personas, lo que representaba el 29% de la población de Colombia³⁰. Las tasas de empleo posteriores a la pandemia reflejan una recuperación en curso, pero aún no se han alcanzado los niveles de empleo previos a la pandemia³¹.

Las tormentas tropicales y los huracanes afectaron a varias zonas del país, principalmente de la costa del Caribe, produciendo serios problemas en la infraestructura y en la economía de las islas de Providencia y San Andrés, así como en Uribe y Manaure de La Guajira entre 2021 y 2022³².

Desde la perspectiva de sus recursos naturales, Colombia se encuentra en una posición geográfica privilegiada, lo que se refleja en su elevada diversidad biológica. El país es uno de los 17 más biodiversos del mundo. Se estima que existen aproximadamente 67.000 especies, de las cuales más de 9.000 son plantas endémicas, anfibios, aves, reptiles, mamíferos y peces³³. Sin embargo, debido a sus condiciones biofísicas y a la elevada desigualdad social y económica, Colombia se encuentra entre los países más vulnerables del mundo al cambio climático. Además, Colombia no es un gran contribuyente de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), ya que solamente aporta el 0,6% de las emisiones mundiales. Las principales fuentes de emisión son la deforestación (33%), el sector agrícola (22%) y las minas y la energía (10%)³⁴.

Entre los principales retos para el desarrollo sostenible en Colombia, identificados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 y que son compartidos por el análisis común de las Naciones Unidas sobre el país (CCA) se encuentran los siguientes: el estancamiento de la productividad; limitaciones en el acceso a servicios básicos de calidad; la informalidad laboral; las brechas poblacionales, territoriales, étnicas y de género; la violencia; presencia de economías ilegales y de grupos armados organizados en algunas regiones remotas con baja presencia institucional; la necesidad de mejorar la transparencia; el fortalecimiento de la justicia; y la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático³⁵. Estos desafíos abarcan diversos problemas estructurales y sistémicos, entre ellos la productividad económica, la gobernanza, la seguridad y la desigualdad social, junto con brechas específicas relacionadas con la población, el territorio, el origen étnico y el género.

²⁶ Informe temático ACPS: Colombia - Casos de violencia de género y brechas de respuesta, 2023. <https://reliefweb.int/report/colombia/acaps-thematic-report-colombia-gbv-cases-and-response-gaps-11-april-2023>

²⁷ Informe Anual 2022 del Observatorio del Feminicidio en Colombia. <https://observatoriodefeminicidioscolombia.org/attachments/article/512/Informe%202023-1.pdf>

²⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Informe sobre el Dinamismo Empresarial en Colombia 2019.

²⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Boletín Técnico: Resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial, Segundo trimestre de 2021".

³⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Censo General de Población y Vivienda 2018 y estadísticas empresariales de 2019". Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Tendencias del Mercado Laboral en Colombia 2019".

³¹ Centro de Estudios sobre Microempresas (CEM). En el documento: Naciones Unidas Colombia (2022), pág. 54. "Documento estratégico de la ONU para candidatas y candidatos a la presidencia de Colombia 2022-2026: Una agenda común por Colombia".

³² Huracanes recientes en Colombia (datosmundial.com).

³³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia: Inicio. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp_co_pub_avances_compromisos_colombia_acuerdos_ambientales_multilaterales_0.pdf

³⁴ PNUD Colombia, "Avances y retos de Colombia en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente". https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp_co_pub_avances_compromisos_colombia_acuerdos_ambientales_multilaterales_0.pdf

³⁵ Departamento Nacional de Planeación (2019). "Resumen Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022". Pág. 6. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

1.5 El PNUD en Colombia

El Documento de Programa de País (DPP) para el período 2021-2024 respondió a las prioridades acordadas en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MCNUDS) para el período 2020-2023, adquiriendo compromisos en los tres resultados del marco. Estas prioridades estuvieron alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Plan Estratégico del PNUD 2018-2022 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El mandato del programa para el país también contribuyó a temas sustantivos y transversales, incluyendo los enfoques de género, intercultural y de derechos humanos. A través de estos temas transversales, el PNUD apoyó los esfuerzos nacionales para consolidar los territorios afectados por la violencia y la pobreza y que fueron priorizados por el Gobierno en las zonas más rezagadas del país (denominados PDET). Este trabajo facilitó la reincorporación integral de los excombatientes (firmantes del acuerdo de paz de 2016); además, intentó reducir la vulnerabilidad socioeconómica de los migrantes venezolanos, los colombianos retornados y las poblaciones de acogida y fortaleció las capacidades técnicas institucionales a nivel nacional y local para acelerar el cumplimiento de los ODS.

FIGURA 2. Alineación de los resultados y objetivos del DPP 2021-2024



Fuente: OIE DEL PNUD

El DPP del PNUD en Colombia se organizó por áreas de trabajo temáticas:

- Desarrollo sostenible;
- Reducción de la pobreza y la desigualdad;
- Gobernabilidad democrática;
- Paz, justicia y respuesta a crisis.

En diciembre de 2023, la oficina del PNUD en Colombia contaba con 522 empleados, distribuidos por todo el país, con especial concentración en la capital, Bogotá. Respecto de la paridad de género en su plantilla, la oficina contaba con un 61% de mujeres respecto del total, y un 67% de los puestos directivos ocupados por mujeres.

CUADRO 1. PNUD Colombia, distribución por sexo y nacionalidad, 2023

Nacionalidad	Mujeres	% del total	Hombres	% del total	Total
Nacional (Colombia)	301	60%	200	40%	501
Internacional	2	67%	1	33%	3
No especificado	15	83%	3	17%	18
TOTAL	318	61%	204	39%	522

Fuente: "PNUD de un vistazo". <https://app.powerbi.com/groups/me/reports/3a3641d5-658d-4e4e-bea2-69c97b1d34b1/ReportSection/c8d125deee8ab35eaaab?experience=power-bi>

1.6 Teoría del cambio

Para el período evaluado se definieron tres áreas estratégicas, Estabilización - "Paz con Legalidad" (Efecto 1); La migración como factor de desarrollo (Efecto 2); y Asistencia Técnica para la aceleración de los catalizadores de los ODS (Efecto 3). Estas áreas fueron priorizadas por el Gobierno nacional, reflejadas en el MCNUDS y correlacionadas con el DPP 2021-2024.

Efecto 1 - Apoyo a la política de paz con legalidad, fortalecimiento de la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), reincorporación de excombatientes y apoyo a la sustitución de cultivos ilícitos.

Efecto 2 - Apoyo a la integración socioeconómica de los migrantes venezolanos para que sea entendida como un factor de desarrollo, reforzado por una respuesta humanitaria que incluya acceso a servicios de salud, educación y bienestar; seguridad alimentaria y nutricional, incorporación laboral; y convivencia y seguridad ciudadana.

Efecto 3 - Asistencia técnica para la aceleración de los ODS catalizadores en prioridades como:

- **Territorial:** planificación, prevención de riesgos y desastres, adaptación y mitigación al cambio climático;
- **Preservación:** uso sostenible de los recursos naturales, producción y consumo sostenibles;
- **Alimentación:** seguridad alimentaria y nutricional, igualdad de género y poblaciones étnicas;
- **Economía naranja:** desarrollo productivo circular y acceso a mercados, emprendimiento y empleabilidad para jóvenes;
- **Institucional:** fortalecimiento de las organizaciones de vigilancia y control con funciones jurisdiccionales, esclarecimiento e investigación judicial y no judicial, medición de indicadores y ODS.

Durante el período de evaluación, el PNUD Colombia contaba con 145 proyectos en fase de ejecución. De ellos, 100 proyectos contribuyeron a un efecto, 11 proyectos a dos efectos, y un proyecto a los tres efectos (Proyecto ID 109981 - Estabilización y Paz Territorial). Un total de 31 proyectos corresponden a Estabilización - “Paz con Legalidad” (Efecto 1); 3 proyectos a Migración como factor de desarrollo (Efecto 2); y 125 proyectos corresponden a Asistencia Técnica para la aceleración de los catalizadores de los ODS (Efecto 3) (la lista completa de proyectos puede consultarse en el anexo 9).

Según los sistemas institucionales del PNUD, el PNUD Colombia registró presupuestos y gastos para los tres efectos de la siguiente manera:

- Efecto 1: presupuesto de 86,7 millones de dólares y un gasto de 68,5 millones de dólares;
- Efecto 2: presupuesto de 15,9 millones de dólares y un gasto de 8,7 millones de dólares;
- Efecto 3: presupuesto de 315,9 millones de dólares y un gasto de 205,9 millones de dólares.

El Efecto 3 constituye la mayor parte de las carteras del programa en términos de presupuesto, con un 75,5% del presupuesto total y un 72,7% del gasto total).

CUADRO 2. Presupuesto total, gastos y porcentaje de ejecución por efecto (2021-2023)

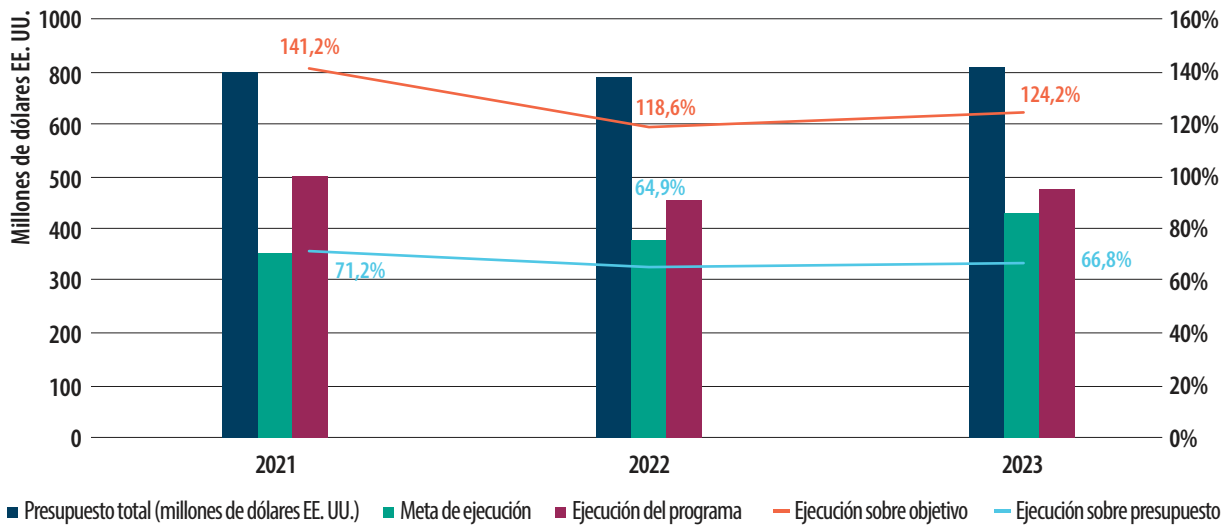
Descripción de resultados	Presupuesto (millones de dólares EE. UU.)	Gasto (millones de dólares EE. UU.)	Tasa de ejecución
Efecto 1. Estabilización: Paz con legalidad	86.724.016	68.481.629	79,0%
Efecto 2. La migración como factor de desarrollo	15.910.177	8.705.156	54,7%
Efecto 3. Asistencia técnica para la aceleración del catalizador de los ODS	315.881.695	205.894.960	65,2%
TOTAL	418.515.889	283.081.745	67,6%

Fuente: PowerBI/ATLAS y QUANTUM. Datos a diciembre de 2023

Entre 2021 y 2023, el PNUD Colombia logró movilizar el 98,3% de recursos complementarios con tan solo el 1,7% de recursos básicos. Los fondos gubernamentales de participación en los gastos programáticos han sido la parte más importante de la cartera del PNUD Colombia, seguidos por los fondos bilaterales y multilaterales y los fondos fiduciarios verticales.

Durante el período de evaluación, el PNUD logró ejecutar un 67,6% del presupuesto total, como se puede visualizar en la figura 3. Sin embargo, cabe señalar que el PNUD Colombia superó las metas anuales de gasto en programas fijada por la oficina regional, llegando a un promedio del 27,7% por encima de la meta combinada para el período 2021-2023.

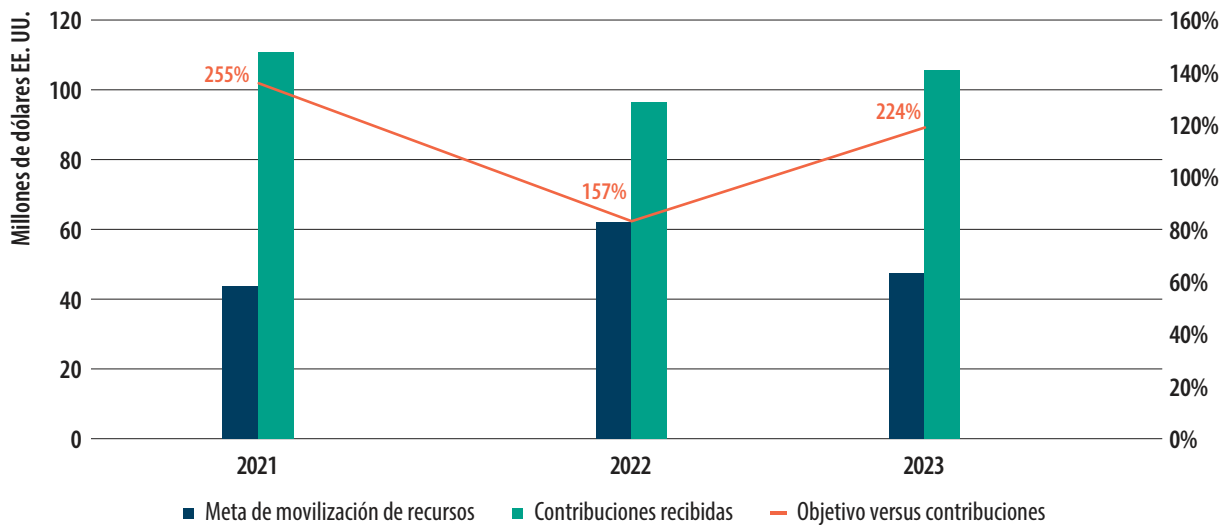
FIGURA 3. Presupuesto, metas acordadas con la oficina regional, gasto y porcentaje de ejecución (2021-2023)



Fuente: PowerBi/Atlas y Quantum a diciembre de 2023

La oficina en el país movilizó recursos por valor de 111,6 millones de dólares en 2021, 97,2 millones de dólares en 2022 y 106,3 millones de dólares en 2023, superando los objetivos anuales establecidos en el Plan de Trabajo Integrado y acordados con la RBLAC en un 155% (2021), un 57% (2022) y un 124% (2023) respectivamente (véase la figura 4).

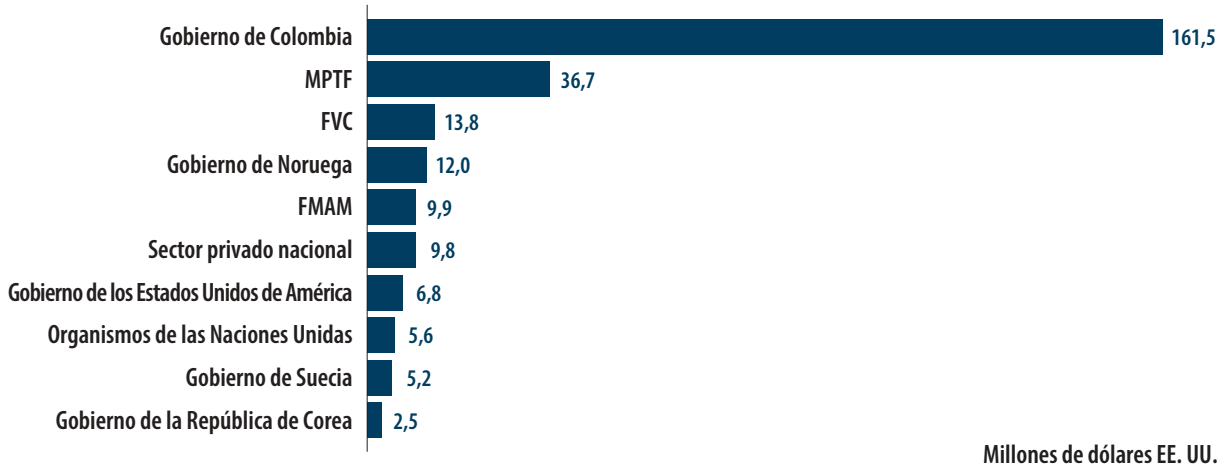
FIGURA 4. Meta de movilización de recursos y contribuciones recibidas, millones de dólares



Fuente: PowerBi/Atlas y Quantum a diciembre de 2023

A diciembre de 2023, las principales fuentes de financiamiento del programa del PNUD en Colombia eran el Gobierno de Colombia, el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples de las Naciones Unidas en Colombia (MPTF), el Fondo Verde para el Clima (FVC), el Gobierno de Noruega y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), entre otros (véase la figura 5).

FIGURA 5. Principales fuentes de financiamiento en términos de gasto total, en millones de dólares EE. UU. (2021-2023)



Fuente: PowerBi/Atlas y Quantum a diciembre de 2023

Respecto de la respuesta a la COVID-19, la fase 1 del Plan de Respuesta Socioeconómica requirió 50,33 millones de dólares, de los cuales 32,2 millones fueron movilizados por las Naciones Unidas en Colombia y los 17,1 millones restantes procedían de recursos reprogramados³⁶. Según el marco de resultados de la respuesta socioeconómica, el PNUD fue la entidad que movilizó la mayor cantidad de recursos, superando los 18 millones.

³⁶ Marco de resultados de la respuesta socioeconómica en el Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19, 2020.

CAPÍTULO 2

HALLAZGOS



En este capítulo se analizan los resultados del programa del PNUD en Colombia. También se describen los principales factores que influyeron en el desempeño del PNUD y han contribuido a los resultados. La evaluación se basó en los resultados de los proyectos y otras actividades realizadas por la oficina en el país, que se correlacionaron con los productos, efectos y objetivos generales del DPP 2021-2024.

2.1 Aspectos estratégicos del diseño, gestión y otras cuestiones transversales

2.1.1 Posicionamiento estratégico y valor agregado del PNUD Colombia

Hallazgo 1: El valor agregado y las ventajas comparativas del PNUD en Colombia incluyen su capacidad técnica y la aplicación de metodologías innovadoras para la ejecución eficaz de iniciativas que contribuyen al logro de los ODS.

Durante este ciclo de programación, el PNUD ha sido reconocido por el Gobierno de Colombia por su capacidad técnica, la aplicación de metodologías innovadoras y su sólida experiencia en la ejecución de los programas en diversas áreas del desarrollo como la paz, la gobernabilidad y el medio ambiente³⁷.

El PNUD Colombia también ha sido un aliado relevante y estratégico para responder rápidamente y con flexibilidad a las necesidades generadas por la pandemia de COVID-19 y a los cambios en la administración gubernamental.

Durante el período de evaluación, el PNUD avanzó en la inversión en soluciones basadas en la naturaleza, reemplazando grandes proyectos de infraestructura civil del Gobierno anterior. La estrategia del PNUD permitió abordar varios ODS simultáneamente, incorporando elementos del acuerdo de paz, medios de vida sostenibles, acceso a agua potable y empoderamiento de grupos vulnerables. El PNUD priorizó los municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las áreas con mayor deforestación, contribuyendo así a los compromisos de paz. Las soluciones basadas en la naturaleza se han centrado en los desafíos ambientales, particularmente aquellos relacionados con el cambio climático y la salud de los ecosistemas, que son fundamentales para fortalecer la resiliencia. Además, apoyó la incorporación de políticas nacionales de salvaguardas ambientales, género e interculturalidad, y elaboró un manual para armonizar las intervenciones interculturales, alineándose con el principio de “no dejar a nadie atrás”.

Las diversas personas entrevistadas reconocieron el enfoque centrado en el desarrollo de capacidades en varios niveles, desde el Gobierno central hasta los gobiernos municipales. El fortalecimiento y la incidencia fueron mayores a nivel nacional que en las gobernaciones y municipios. La modalidad de ejecución directa y los servicios de apoyo del PNUD a la modalidad de ejecución nacional facilitaron el logro de metas y, en menor medida, fortalecieron las capacidades de las instituciones públicas locales a largo plazo, salvo en casos muy puntuales³⁸. La modalidad de implementación directa en los proyectos ambientales ejecutados por el PNUD está justificada, ya que se realizaron en territorios complejos o en conflicto, donde se requería una ejecución directa.

³⁷ Por ejemplo, la herramienta de diagnóstico territorial mediante imágenes de realidad virtual en casos de desastres naturales o el visor de proyectos cartografiados en todo el país. También en la cartera del área de Desarrollo Sostenible se han logrado resultados positivos imprevistos asociados a la generación de metodologías que han escalado y han sido asumidas por el Ministerio de Ambiente, con el potencial de ser replicadas en todo el país, las cuales se describen más adelante en el informe.

³⁸ Por ejemplo, hubo transferencia de capacidades en proyectos ejecutados en la Amazonía, donde se realizaron talleres y se compartieron las lecciones aprendidas. Esto también fue mencionado por las instituciones públicas, que indicaron haber asistido a cursos liderados por el PNUD Colombia con universidades en busca del fortalecimiento institucional y de las capacidades de su personal funcionario. De acuerdo con el testimonio de los titulares de derechos, estos habían incorporado con entusiasmo los nuevos conocimientos adquiridos, integrándolos a los conocimientos y prácticas que ya poseían antes de las intervenciones. Reconocieron que estas prácticas y conocimientos habían servido para mejorar su calidad de vida, valorando las bondades de los nuevos alimentos más saludables, sin sustancias químicas.

Tanto la cartera de paz como la de gobernabilidad y la de desarrollo sostenible fueron relevantes y aportaron valor agregado a través de un trabajo diferenciado y centrado en los territorios, en el que el PNUD no fue simplemente el actor que aportó recursos como donante, sino también el que asistió a los titulares de derechos. De acuerdo con los agentes entrevistados y la información disponible, el PNUD fue un aliado estratégico en el acceso al territorio, así como en la comunicación y articulación con los diferentes niveles de gobierno y las comunidades. Diversos asociados en la ejecución de los proyectos destacaron que el PNUD facilitó el contacto con las políticas públicas, desde el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente, hasta el Banco de la República, por ejemplo.

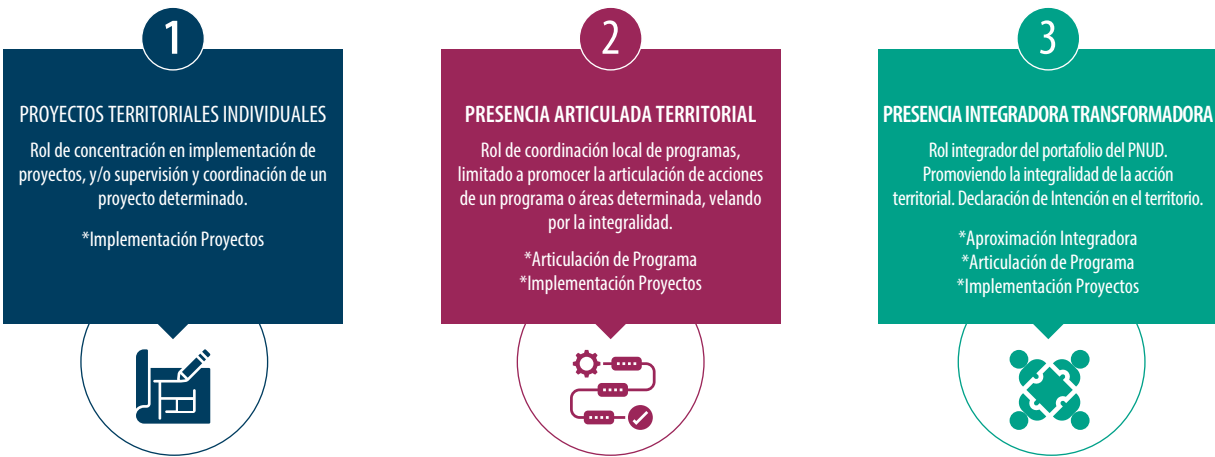
La sostenibilidad de los resultados de los proyectos se dio en gran medida gracias a la capacidad de las instituciones para continuar con las actividades y los resultados logrados durante la ejecución de los proyectos. Un factor clave fue la continuidad del personal de las instituciones. En el caso del proyecto Resiliencia Climática en La Mojana - Clima y Vida, gran parte del equipo del PNUD que participó en el proyecto estuvo vinculado a proyectos basados en el territorio, por lo que el nivel de incertidumbre era menor, permitiendo que la información y las capacidades permanezcan en la institución.

Las personas entrevistadas valoraron el apoyo técnico, la sólida experiencia y los conocimientos del personal del PNUD sobre los territorios del país. El trabajo del PNUD también fue valorado porque los equipos visitaron y verificaron el papel desempeñado por las comunidades negras, los mineros y los agricultores. Estos temas, además de ser fundamentales en Colombia, eran de interés para el Gobierno nacional, ya que los campesinos habían sido declarados sujetos de derechos.

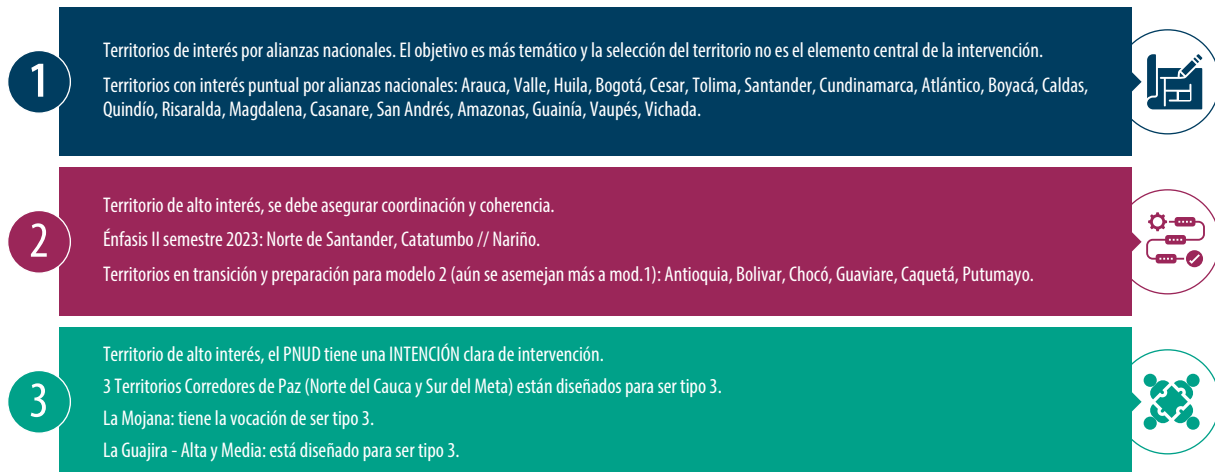
Los evaluadores señalaron que el PNUD Colombia exploró la posibilidad de trabajar con asociados locales, que ya conocían el territorio, tenían experiencia en el desarrollo de actividades relacionadas y estaban comprometidos con el área de intervención para fortalecer las capacidades a nivel local, contribuir a la sostenibilidad y replicar los resultados de los proyectos. Por un lado, esto permitió a los equipos ingresar en los territorios y conectarse con las partes interesadas potenciales. Por otro, las trayectorias de los asociados enriquecieron las metodologías de intervención de los proyectos. Sin embargo, la presencia local del PNUD a través de oficinas en el territorio colombiano se redujo, algo que las personas entrevistadas consideraron como una limitación para la actuación local del PNUD.

Durante el trabajo de recolección de datos en Colombia, los evaluadores encontraron que la oficina en el país estaba por concluir una nueva propuesta en relación con la presencia sobre el terreno que incluía tres modelos de despliegue (véase la figura 6). Sin embargo, la propuesta no estaba implementada, confirmando la percepción de los entrevistados en cuanto a la limitación de actuación local con personal ubicado en las ciudades principales desplazándose al territorio.

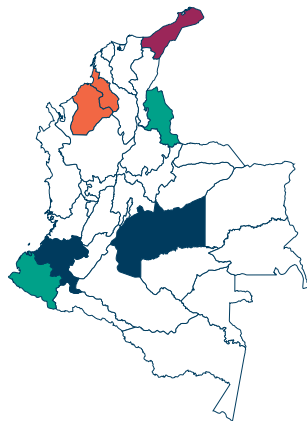
FIGURA 6. Enfoque de presencia territorial de PNUD Colombia por aplicar



Fuente: Oficina del PNUD en Colombia, enero de 2024



Fuente: Oficina del PNUD en Colombia, enero de 2024



MODELO 2

- **Énfasis (semestre I 2023)**
 Norte de Santander (Catatumbo) y Nariño

MODELO 3

- **Territorios Corredores de Paz**
 Norte del Cauca: Suárez, Santander de Quilichao, Buenos Aires y Caldono
 Sur del Meta: Mesetas, Uribe y La Macarena
- **La Mojana**
 Nechi, San Jacinto, Magangué, Achi, Ayapel, San Marcos, San Benito Adad, Guaranda Caimito, Majagual (Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre)
- **Altay Media Guajira**
 Uribe, Maicao, Manaure, Riohacha y Dibulla

Fuente: Oficina del PNUD en Colombia, marzo de 2024

Hallazgo 2: El PNUD se ha posicionado como un socio de confianza para algunos actores nacionales, principalmente el Gobierno, las organizaciones de sociedad civil y el sector privado, sobre todo a nivel local. Esto es el resultado de su capacidad para adaptarse a un contexto nacional en evolución y a las contingencias, especialmente la pandemia y el cambio en la administración gubernamental.

El PNUD ha sido un actor reconocido dado el uso de buenas prácticas y mecanismos en temas de alta complejidad para el contexto colombiano: investigación sobre semillas resilientes para fortalecer la adaptación al cambio climático, inclusión financiera de grupos vulnerables dedicados a la minería, cadenas de valor sostenibles y participación comunitaria como ejecutor y beneficiario. Igualmente, en el campo de la paz, las iniciativas económicas con firmantes y el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la construcción de una cultura de paz, por ejemplo.

El PNUD Colombia también destaca por el trabajo conjunto desarrollado con la Universidad del Rosario en torno a la construcción colectiva y participativa de un modelo de diálogos interculturales con el pueblo Wayuu en La Guajira como ejercicio de participación democrática en línea con la innovación, la generación de conocimiento y el fortalecimiento de los diálogos y las relaciones con otros agentes, como son los pueblos indígenas y el mundo académico.

Asimismo, el acompañamiento a las organizaciones de jóvenes y líderes de Buenaventura ha sido una experiencia de fortalecimiento organizativo y de nuevas metodologías que ha desatado un gran potencial de liderazgo en los jóvenes, un papel en el que el PNUD aparece como referente de importancia.

A pesar de los retos inherentes a la coordinación de acciones en territorios remotos y a la colaboración con diversas organizaciones privadas locales, el PNUD desempeñó un papel crucial en la coordinación institucional durante la fase de respuesta a la emergencia provocada por la COVID-19. La labor del PNUD no solo contribuyó a evitar duplicidades en la dirección de la respuesta a la pandemia, sino que también sentó las bases para entablar relaciones que resultaron esenciales en la fase de estabilización.

Hallazgo 3: Las acciones del PNUD en Colombia frente a la pandemia se alinearon con el plan del sistema de las Naciones Unidas, enfocándose en: i) el apoyo a los sistemas de salud, ii) la promoción de la gestión multisectorial de la crisis, y iii) el análisis del impacto socioeconómico. Su eficacia se destacó por la rápida respuesta, adaptabilidad y habilidad para identificar áreas cruciales de intervención, por lo que la ayuda del PNUD fue esencial.

La respuesta socioeconómica del sistema de las Naciones Unidas a la crisis de la COVID-19 en Colombia se basó en tres pilares fundamentales: i) mantener un enfoque de equidad y canalizar los esfuerzos hacia quienes más lo necesitaban, para no dejar a nadie atrás; ii) medidas focalizadas en mejorar las capacidades de las personas y las instituciones; y iii) un enfoque multidimensional, ya que la situación tuvo efectos simultáneos en todas las áreas del desarrollo. Por su parte, la estrategia del PNUD Colombia fue dirigida a superar la falsa dicotomía entre la protección de las personas frente a la protección de la economía, centrándose en el empoderamiento de las mujeres y otras poblaciones vulnerables.

En respuesta a los efectos de la pandemia, el PNUD centró sus esfuerzos en tres áreas prioritarias: i) apoyo a los sistemas sanitarios, ii) promoción de la gestión multisectorial de la crisis, y iii) realización de análisis del impacto socioeconómico. La evaluación confirmó que el PNUD prestó apoyo a la adquisición de suministros médicos y equipos de protección personal, aplicó soluciones tecnológicas para ampliar la prestación de asistencia sanitaria a distancia, reforzó la cobertura sanitaria de las poblaciones más vulnerables y colaboró

con el sector privado para estimular el espíritu empresarial, crear empleo y mejorar la capacidad digital de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Además, el PNUD desarrolló indicadores multidimensionales para evaluar la vulnerabilidad y promover políticas con un enfoque de género.

La respuesta del PNUD al panorama posterior a la pandemia también fue destacada. El PNUD creó una cartera de nuevos proyectos, demostrando su agilidad para abordar rápidamente los nuevos retos. Destaca, como iniciativa emblemática dentro de esta cartera, el proyecto “Reactiva Colombia”, centrado en la reactivación socioeconómica del país, enfocada en la reactivación socioeconómica abordando simultáneamente la recuperación y el desarrollo en respuesta a la crisis. Las visitas sobre el terreno validaron los resultados de este proyecto, con aproximadamente 17 millones de dólares ejecutados en el período 2021-2022. Esta iniciativa no solo protegió los medios de subsistencia de los grupos más afectados por la pandemia, sino que también fortaleció el tejido social en esas comunidades. El programa “Reactiva” permitió capacitar y emplear a 1.600 personas, ejecutar 48 iniciativas comunitarias, fortalecer 24 organizaciones sociales de base y mantener 17 huertas urbanas en rutas agroecológicas. En relación con el sector privado se fortalecieron las capacidades de 1.500 microemprendedores y pequeños empresarios, se incrementaron las ventas de 1.050 pymes apoyadas por el programa y se crearon 100 puestos de trabajo en las empresas respaldadas³⁹.

En 2022, la cartera de Estabilización y Paz ejecutó una serie de proyectos de impacto rápido que abordaron las necesidades en materia de seguridad humana y el apoyo al sector privado para hacer frente a las crisis. Los principales proyectos fueron: i) la estrategia de Dinero por Datos en los municipios de Bello, Tumaco y El Charco, enfocada en la apropiación digital, y una estrategia de vigilancia epidemiológica comunitaria que benefició a más de 161 personas mediante sesiones de capacitación en recolección, manejo y difusión de datos, y de la cual se beneficiaron indirectamente al menos 3.468 hogares por conducto del acompañamiento a procesos de vacunación, entrega de elementos de bioseguridad y orientación para la activación de rutas de atención en casos de condiciones de vulnerabilidad; ii) el desarrollo de iniciativas ambientales vinculadas a cadenas de valor económico e iniciativas de salud pública en los territorios de Tumaco, El Charco y en la zona de Granizal, que beneficiaron a un mínimo de 230 personas.

En la cartera de Paz y Pobreza, la inclusión del resultado 3.8 “Garantizar la continuidad de la cadena de suministro de productos y servicios esenciales, como alimentos, insumos productivos y agrícolas para los cuales el tiempo es un factor crítico, y artículos no alimentarios, en coordinación con el Gobierno” permitió el fortalecimiento de las capacidades de la oficina para interactuar con las contrapartes y contribuir al diagnóstico y análisis de la situación de la COVID-19 en términos de la recuperación socioeconómica de la población. La creación de este producto con una relación tan estrecha con la crisis pandémica permitió utilizar los recursos económicos y técnicos de la oficina para reforzar la cartera de intervenciones relacionadas con la crisis socioeconómica de la población vulnerable, incluidas las personas migrantes y desplazadas.

Se destacó en esta evaluación que el PNUD Colombia dejó una capacidad instalada en su equipo para atender las necesidades del contexto nacional con la visión de reactivar y articular rápidamente a los actores económicos incluyendo al sector privado, cooperativas y proyectos productivos, entre otros, con un incentivo orientado en mayor medida a la demanda que a la oferta.

La capacidad de convocatoria e innovación del PNUD Colombia se consideró clave para lanzar el reto “Casos de Vida”, un concurso abierto que incentivó la inteligencia y la acción colectiva de innovadores de base, con el rigor científico del mundo académico y la capacidad de producción y escalabilidad de

³⁹ Información publicada en la página web del PNUD Colombia, disponible en <https://www.undp.org/es/colombia/projects/reactivacion>

la industria, para crear soluciones con licencias abiertas que permitieron el distanciamiento físico, sin necesidad de aislamiento o confinamiento en el hogar, a la vez que reactivaron la economía. Este reto fue liderado por el PNUD Colombia junto con aliados estratégicos como la Vicepresidencia, la Escuela de Administración de Empresas (EAN) de la Universidad, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Comunidad de Makers en Colombia, entre otros.

El PNUD Colombia también innovó sus metodologías de trabajo adaptándose a las condiciones de la pandemia de COVID-19 y continuó apoyando a la población, principalmente en las regiones más vulnerables. Las condiciones de confinamiento y las restricciones de movilidad obligaron a modificar las actividades previstas para las actividades presenciales y así continuar con los proyectos –que ya se habían iniciado– en modalidad virtual. Este proceso requirió un gran esfuerzo por parte del equipo del PNUD. Particularmente para los procesos de fortalecimiento institucional, el PNUD reinventó el programa de manera virtual considerando diferentes aspectos como el acceso a Internet y la disponibilidad de dispositivos móviles para poder comunicarse con los titulares de derechos y los participantes en el programa.

En el marco de la crisis, y pese a la readecuación de las intervenciones a la distancia y a la introducción de modalidades virtuales, surgió la oportunidad de generar nuevas intervenciones que se ajustaran mejor al contexto y a las necesidades de los titulares de derechos. Un ejemplo de ello es la creación de “tienditas comunitarias” por parte del equipo que trabaja en zonas rurales del PNUD Colombia. Esta intervención permitió a la oficina en el país seguir apoyando a las comunidades con el suministro de alimentos, el empoderamiento económico de las mujeres y su vinculación a los mercados, así como en su acceso a Internet. La metodología de tiendas comunitarias, compuestas por módulos, tiene un gran potencial de escalabilidad y personalización según las necesidades de la comunidad en las que se instalaron.

La capacidad de análisis y la presencia territorial del equipo también se utilizó para desarrollar intervenciones basadas en datos de diagnóstico del impacto de la COVID-19 diferenciados por contextos locales. Ejemplo de ello es el “Análisis Diagnóstico Socioeconómico en Departamentos Fronterizos de Colombia” y sus recomendaciones para planes en ámbitos como la salud rural, la vivienda y el agua potable, el estímulo a la economía solidaria y cooperativa, la formalización laboral rural, la protección social y las garantías del derecho a la alimentación. La estrategia del PNUD en Colombia para hacer frente a la pandemia se enfocó en los municipios en los que se ejecutaban los PDET, resaltando la necesidad de reducir progresivamente la brecha entre las zonas urbanas y rurales, que se profundizó con la pandemia.

2.1.2 Aspectos de diseño y gestión del programa

Hallazgo 4: El diseño del DPP por parte del PNUD Colombia estuvo marcado por varios factores, entre ellos un cambiante escenario político con una transición entre las últimas dos administraciones, la redefinición de prioridades por el Gobierno actual y el esfuerzo por alinearse con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) 2020-2023. Una de las debilidades fue que el PNUD Colombia no incorporó una teoría del cambio clara como elemento del diseño del DPP, a nivel de programa y para cada uno de sus efectos.

El diseño del DPP por parte de la oficina del PNUD en Colombia estuvo determinado principalmente por las directrices y prioridades del Gobierno de turno, que tuvo una particular posición de responder mínimamente a la consolidación del acuerdo de paz y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática generando limitaciones en la programación y en los recursos disponibles del PNUD⁴⁰. Sin embargo, tanto la falta de direccionalidad explícita del programa a nivel interno (TdC) como la transición del cambio

⁴⁰ Véanse las conclusiones de las cuatro evaluaciones de la cartera del área de Paz.

de Gobierno, el cambio de prioridades y la evolución de las políticas estatales plantearon importantes retos para la planificación y ejecución de los proyectos⁴¹. En 2022, el PNUD Colombia tuvo que adaptarse rápidamente para satisfacer las crecientes demandas de un nuevo Gobierno más comprometido con las iniciativas medioambientales, con una mayor inclusión de los grupos marginados y con un marcado énfasis en la descentralización y el fortalecimiento territorial.

Del mismo modo, la TdC del DPP no cumplió los criterios de una teoría sólida que permitiera delinear las estrategias, los resultados y el impacto esperado. Esto produjo dificultades en la comprensión de sus interrelaciones y su contribución a los resultados deseados por parte de las distintas áreas de trabajo de la oficina⁴².

El enfoque adoptado en la elaboración del DPP, junto con la ausencia de una TdC sólida, dio lugar a un marco programático que careció de la necesaria visión a largo plazo para una planificación y evaluación eficaces del desarrollo en el contexto colombiano –incluso el acuerdo de paz se debe aplicar en un marco temporal de 15 años–.

Este enfoque también ha dado lugar a un limitado sentido de apropiación del DPP entre el personal del PNUD, ya que no estaba reconocido como un marco de referencia respecto de las transformaciones que se querían lograr en el período, incluido un número importante de proyectos que se venían llevando a cabo desde años anteriores.

Hallazgo 5: En materia de coordinación de los múltiples agentes, el PNUD ha logrado resultados positivos en la coordinación interinstitucional y en el diálogo con organizaciones locales y comunitarias. En cambio, la coordinación con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas se mantiene solo en espacios formales, y en ciertas oportunidades el PNUD ha sido percibido más como un rival en lugar de como un socio estratégico.

El PNUD vinculó los procesos nacionales y territoriales. La oficina en el país trabajó con diferentes ministerios, desempeñando un papel clave en el fortalecimiento y la articulación de las agendas intersectoriales.

La oficina del PNUD en Colombia también ejerció un papel fundamental en el proceso de transición entre los Gobiernos del presidente Duque y el presidente Petro, facilitando la articulación y apoyando a las diferentes instancias durante el cambio de autoridades nacionales en los ministerios y otras contrapartes gubernamentales. El PNUD fue clave para facilitar el diálogo y la coordinación entre las instituciones gubernamentales y los actores de la sociedad civil, por ejemplo, en el marco del Foro Nacional Ambiental.

La capacidad de coordinación del PNUD Colombia con otros organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, así como con la cooperación internacional, se mantuvo a nivel de espacios formales, básicamente con fines de intercambio de información. El equipo de evaluación identificó al PNUD como importante coordinador de proyectos conjuntos; sin embargo, no identificó otro tipo de espacios técnicos en los que la coordinación girase en torno a enfoques metodológicos y temáticos, sinergias, innovación y oportunidades para acelerar la transferencia de conocimientos y la aplicación de propuestas.

En consecuencia, el PNUD Colombia fue percibido como un rival por los fondos de los donantes en lugar de como un socio estratégico y, según diversos agentes entrevistados, no siempre fue así. Esta complejidad es especialmente notable en las iniciativas relacionadas con la igualdad de género y también desde la perspectiva de algunos donantes, donde la competencia, a veces, eclipsó los esfuerzos de colaboración.

⁴¹ Por ejemplo, en la cartera de Desarrollo Sostenible, el país contaba con una institucionalidad ambiental robusta, con normatividad, autoridades ambientales territoriales e institutos de investigación, lo que en conjunto proporcionaba una estructura sólida. Los recursos de la cartera cubrieron brechas que el Estado no podía financiar, lo que permitió acelerar procesos clave y transferir capacidades al territorio de manera eficiente y transparente. Sin embargo, el Gobierno anterior marcó la agenda en lo que se requería del trabajo del PNUD y para que el Programa respondiera a las necesidades del Gobierno de turno más que al análisis de las necesidades del país.

⁴² La ausencia de una TdC robusta también fue confirmada por agentes externos y se vio reflejada en las conclusiones de la evaluación del proyecto “Paz Sostenible” en el período 2017-2021.

No obstante, la coordinación entre el PNUD y los organismos, en algunos casos, fue positiva, especialmente con el PMA, el UNICEF y la FAO y, en menor medida, con la OIM y el ACNUR. La alianza por excelencia mejor considerada por los distintos agentes es la mantenida con la misión de verificación de las Naciones Unidas en materia de aplicación del acuerdo de paz.

Hallazgo 6: En la colaboración entre la oficina del PNUD en Colombia y las organizaciones del sector privado se identifican áreas con un importante potencial de mejora. Es fundamental avanzar hacia una inclusión más temprana y completa del sector privado en la formulación de proyectos, lo que permitiría empoderar a estas organizaciones y potenciar su capacidad para ofrecer soluciones integrales en las intervenciones.

Una de las ventajas más destacadas del PNUD radica en su capacidad para aportar credibilidad, reputación y confianza. Esta visión que se tiene del PNUD ha sido fundamental para generar alianzas con el sector privado. Durante la evaluación, el equipo evaluador observó que el sector privado reconoce que, aun cuando existen otros posibles socios con los que podrían colaborar como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, no cuentan con la misma credibilidad que el PNUD. El deseo de colaboración por parte del sector privado cobra especial relevancia en una economía con limitadas fuentes de financiamiento para el desarrollo y una cartera de proyectos que depende en gran medida de recursos gubernamentales.

En el transcurso del actual ciclo del DPP, el PNUD llevó a cabo actividades conjuntas con el sector privado mediante diversos mecanismos de colaboración. Estas colaboraciones se han convertido en oportunidades para maximizar el impacto y fortalecer la sostenibilidad de la cartera de proyectos. Un ejemplo destacado de estos esfuerzos es la iniciativa de inclusión financiera y el diseño de productos crediticios destinados a fomentar la formalización de los mineros a pequeña y mediana escala, así como la transición de aquellos que practican la minería de subsistencia hacia otras actividades productivas. Diversas organizaciones del sector privado también proporcionan capacidades de las que el PNUD carece internamente, un aspecto que se refleja en la colaboración con la Sociedad de Ingenieros Civiles de Colombia.

No obstante, el equipo evaluador también identificó ciertas limitaciones. Por ejemplo, varias de las iniciativas en las que se colabora tienen una duración limitada y se requiere fortalecer la participación del sector privado en la formulación de los proyectos, para maximizar su implicación y su comprensión integral de cómo puede apoyar la intervención. Esto provocó la pérdida de valiosas oportunidades para que el sector privado entienda cómo puede contribuir.

Hallazgo 7: El programa del PNUD se diseñó teniendo en cuenta las necesidades de sus socios, por lo que presentó una falta de coherencia entre los proyectos individuales y el marco de resultados del DPP, funcionando con una lógica orientada a proyectos específicos en lugar de una lógica más amplia.

El PNUD ejecutó una variada gama de proyectos que abordaron diversos problemas de la sociedad colombiana. Estos proyectos respondían en gran medida a las prioridades del Gobierno de turno, en lugar de a las necesidades del país y a las prioridades nacionales. Por ello, el PNUD adaptó su oferta programática, entre cuyas estrategias se incluyeron, por ejemplo, acciones de paz y gobernabilidad en el Efecto 3, desdibujando su aporte en Paz y Democracia, pese a las similitudes en cuanto a objetivos y lógicas de actuación. A su vez, el PNUD ejecutó un número amplio de proyectos que no respondían a enfoques comunes, aunque formaban parte de una misma cartera y se llevaron a cabo en un mismo territorio. Como consecuencia de ello, el PNUD no pudo generar sinergias para lograr resultados sostenibles, especialmente en proyectos que no tuvieron continuidad en cuanto a ejes temáticos anteriores.

A pesar de que varios proyectos lograron resultados satisfactorios, algunos de los resultados obtenidos a mediano plazo fueron limitados. Esto se ejemplifica en el Componente III del proyecto “Reactiva Colombia”, donde se alcanzaron metas de empleo a corto plazo, pero pocos beneficiarios lograron un empleo duradero⁴³. Además, en casos como el Programa de Desarrollo de Proveedores, el equipo de evaluación identificó que los beneficiarios carecían de las herramientas necesarias para replicar el programa con otros proveedores, lo que generó problemas de sostenibilidad.

La prevalencia de proyectos de corta duración, principalmente proyectos productivos en el área de la pobreza, constituye uno de los mayores desafíos del PNUD. Como consecuencia de ello, las intervenciones finalizan antes de lograr la sostenibilidad deseada y de conseguir ayudar de manera eficiente a las comunidades necesitadas. Incluso cuando los proyectos tienen una duración adecuada en su diseño, surgen otros retos relacionados con las capacidades técnicas o administrativas de los beneficiarios, la falta de recursos y tecnología y la falta de alineación entre los requisitos administrativos y la dinámica comunitaria, lo que obstaculiza la participación efectiva de la comunidad. Para asegurar un impacto duradero, se requiere una asistencia técnica adecuada y un proceso de cierre programado con los destinatarios (sean personas, organizaciones o instituciones).

2.1.3 Género y derechos humanos

Hallazgo 8: El PNUD avanzó en la integración del enfoque de género a nivel interno, logrando la paridad de género entre su personal y desarrollando herramientas esenciales para sus proyectos y programas. Aplicó el principio de “no dejar a nadie atrás”, enfocándose en la inclusión de las mujeres y los grupos vulnerables en las agendas de las políticas públicas, especialmente en temas medioambientales que son poco tradicionales, e integrando gradualmente este enfoque en las carteras de sus áreas programáticas.

El equipo de evaluación identificó niveles heterogéneos de integración del enfoque de género en los proyectos del PNUD Colombia. Los proyectos dirigidos a consolidar la paz y la justicia tuvieron resultados sensibles al género al considerar las contribuciones de las mujeres en los procesos de construcción, consolidación y mantenimiento de la paz, así como al proporcionar mecanismos para vincular a la población con las instituciones especializadas. Por su parte, los resultados de algunos proyectos del Efecto 2 que se centraron en la integración socioeconómica de los refugiados y migrantes venezolanos y en la entrega de documentos de identidad, fueron considerados como “ciegos con respecto al género” porque sus actividades se abocaron a la integración socioeconómica de los refugiados y migrantes venezolanos y a la entrega de documentos de identidad sin considerar otras acciones o elementos que abordaran las relaciones de poder subyacentes a las desigualdades entre los géneros, por ejemplo.

La oficina del PNUD en Colombia fue incorporando sistemáticamente un enfoque de género en sus iniciativas, contribuyendo a un desarrollo más inclusivo y sostenible. Por ejemplo, en consonancia con la recomendación 1325 sobre cuestiones de paz, el PNUD colaboró con varios organismos de las Naciones Unidas como el PMA, la FAO y la misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia para empoderar a las mujeres constructoras de la paz y defensoras de los derechos humanos.

El PNUD Colombia también estableció un vínculo entre las mujeres y la paz y el medio ambiente, incorporando en su programa el concepto de constructoras de paz, autonomía ambiental y sistema de cuidados. Esto incluyó el cuidado de la vida y del planeta, así como la generación de datos para medir el impacto del cambio climático en las mujeres, combinando la responsabilidad de proteger y preservar la vida en el planeta con la recolección de datos para evaluar dicho impacto en las mujeres. La cartera

⁴³ Esta información se obtuvo a partir de entrevistas realizadas tanto a los beneficiarios de los proyectos como al personal de uno de los socios responsables de la capacitación. Estos socios realizan un seguimiento de los egresados y evalúan su inserción laboral tras la formación recibida.

medioambiental hizo hincapié en el enfoque de género, con prácticas que priorizaron la participación de las mujeres y su acceso a beneficios como el crédito y el capital inicial. Los componentes clave incluyeron un plan de género con presupuesto, prácticas de empoderamiento y la promoción de las mujeres a puestos de liderazgo dentro de los esquemas de gobernanza de los proyectos.

El PNUD aprovechó su potencial para identificar las cuestiones de género dentro de las iniciativas de paz, autonomía económica, agenda medioambiental, el desarrollo de infraestructuras y el desarrollo económico rural que se ejecutaron en el período de la evaluación; no obstante, la incorporación de la perspectiva de género en las carteras de proyectos varió. Algunos proyectos tuvieron planes de acción claros, mientras que otros carecían de información detallada sobre cómo se abordaban las consideraciones de género durante la ejecución de estos. Cabe destacar la integración de la perspectiva de género en los proyectos de Dabeiba (Antioquía), La Guajira y La Mojana.

Por otra parte, la oficina del PNUD en Colombia ha estado comprometida con el fortalecimiento de las organizaciones sociales locales y el apoyo a las comunidades étnicas, haciendo hincapié en la participación y el empoderamiento de las comunidades a través de metodologías innovadoras y culturalmente pertinentes. La organización colaboró eficazmente con diversos asociados, entre ellos la sociedad civil, los gobiernos a diferentes niveles y las organizaciones sociales locales, para garantizar la inclusión de las poblaciones vulnerables. Se prestó especial atención a un enfoque étnico, adaptando los programas a las particularidades culturales y comunicativas de las comunidades, como se señaló en las evaluaciones intermedias de los proyectos.

El PNUD contribuyó a mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables, como la población rural, los afrodescendientes, las comunidades indígenas y los hogares encabezados por mujeres, mediante proyectos que abordaban la igualdad de género, la mitigación de la pobreza, la creación de empleo y el acceso al agua potable.

Mientras que el mandato mundial hacía hincapié en las mujeres y las niñas, la oficina del PNUD en Colombia adoptó una visión más amplia del género, teniendo en cuenta la interseccionalidad de las identidades. La estrategia de género del PNUD en Colombia apoyó la diversidad, incluidas las cuestiones referentes a las personas LGBTIQ+ y las masculinidades no violentas, y tuvo en cuenta factores como la edad, la clase, la etnia, la raza y la discapacidad en las acciones transformadoras. El equipo de evaluación también constató que el PNUD empleaba metodologías para fortalecer las capacidades de las partes interesadas para disfrutar de sus derechos, empoderar a los distintos agentes como líderes comunitarios y promover la apropiación de los proyectos. Este enfoque se ejemplifica en la evaluación intermedia del proyecto Infraestructura para el desarrollo, destacando las mejoras en la fortaleza organizativa, los aspectos comunitarios, la reconstrucción de la confianza, el tejido social y el capital humano.

En cuanto a la colaboración con el sector privado y el Gobierno nacional, el PNUD ha trabajado con el Ministerio de Trabajo en el Sello de Igualdad de Género desde 2013. Esta asociación sentó las bases para el posterior lanzamiento del Programa *Equipares* en 2021, que tiene como objetivo el sector público y las pequeñas y medianas empresas (pymes) para promover la igualdad de género en el lugar de trabajo. El Programa *Equipares* certifica a las empresas que cumplen una serie de criterios específicos de igualdad de género, reconociendo así sus esfuerzos por fomentar entornos inclusivos. Basándose en este marco, la oficina en el país se centró en el Sello de Oro en Género e Inversión, alineándose con las recomendaciones de la evaluación de la estrategia de género de 2018.

Pese a que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres están considerados como una parte importante del programa del PNUD en Colombia, sigue existiendo una brecha en la planificación de sus acciones cotidianas. Por ejemplo, el DPP solo hace una referencia general a los desafíos de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y cómo abordarlos en el territorio. La incorporación de estos retos se mantiene a discreción del diagnóstico inicial que se realiza en el diseño de cada programa o proyecto ejecutado. El PNUD Colombia tuvo logros recientes en temas de género tras la integración de una especialista dedicada a este tema en su equipo.

Desde la perspectiva de la gestión interna y en respuesta al nuevo plan estratégico del PNUD (2022-2025) y a la estrategia de igualdad de género (2022-2025), la oficina del PNUD en Colombia fortaleció significativamente su cartera de género. A través de la transversalización del género, que conllevó el compromiso de revisar la cartera de género en 2022, y desarrollar una “Estrategia de Transversalización del Género para la Transformación y la Igualdad en Tiempos de Cambio 2023-2025”, se elaboró un plan de acción de género y se contrató a una especialista encargada –entre otras funciones– de brindar asistencia técnica para transversalizar el enfoque de género en todas las carteras programáticas.

El PNUD Colombia también elaboró el documento ABC de Género⁴⁴ para la inclusión de la igualdad de género en la contratación de personal de acuerdo con las políticas internas del PNUD a nivel mundial y regional. La oficina en el país también estableció el grupo base de género, el grupo ampliado y los puntos focales de género en cada una de las áreas programáticas, e implementó el plan de capacitación en género 2023-2025 para el personal.

El PNUD Colombia elaboró asimismo una guía para la inclusión del género en la planificación, la formulación y el diseño de proyectos y actividades, que es utilizada por el comité de evaluación de proyectos (CAP). Esta herramienta busca verificar que los proyectos tengan la posibilidad de transformar las relaciones de poder y utilizar el enfoque de género para identificar la situación de las mujeres en relación con los hombres, identificar los contextos de las relaciones de poder y las brechas de desigualdad para proponer acciones con medidas específicas de mitigación. El PNUD también ha creado la “Lista de Verificación de Género” en la redacción de sus documentos de proyecto (PRODOC) con preguntas orientativas, y la definición de conceptos básicos de uso común.

Según el marcador de género, aproximadamente el 64,7% del gasto del programa (183,1 millones de dólares) se asignó a productos que tenían la igualdad de género como objetivo significativo (GEN2), y el 5,2% (14,7 millones de dólares) a productos que tenían la igualdad de género como objetivo principal (GEN3). Los productos del proyecto GEN3 se incluyeron en los tres resultados. Mientras tanto, el 29,2% (82,6 millones de dólares) se asignó a productos que se esperaba que contribuyeran a la igualdad de género de forma limitada (GEN1), y solo el 1,0% (2,7 millones de dólares) a productos que no se esperaba que contribuyeran a la igualdad de género (GEN0).

2.1.4 Aspectos de gestión

Hallazgo 9: Los socios del PNUD se enfrentaron a importantes dificultades para cumplir con los procedimientos administrativos y financieros de la oficina, lo que causó retrasos y confusión y restó eficiencia operacional.

Durante el período de evaluación, los procesos financieros y administrativos de la oficina del PNUD en Colombia fueron burocráticos y complejos y se caracterizaron por su falta de sistematización, documentación y comunicación. Como consecuencia de ello, las contrapartes, los donantes y los beneficiarios consideraron que los procedimientos financieros y administrativos de la oficina del PNUD afectaban a la eficacia operacional de la organización.

⁴⁴ PNUD Colombia, “ABC de la transversalización del enfoque de género: Guía práctica para la apropiación y aplicación del enfoque de género en proyectos productivos”, 2022.

Los evaluadores consideraron que estos retos se acentuaron con las dificultades del sistema Quantum implementado a partir de enero de 2023, que generaban riesgos para la reputación de la organización. Además, el personal de la oficina en el país tuvo que aprender a ejecutar eficazmente la cartera de programas, sobre todo en el caso de los proyectos de financiación vertical, que se vieron afectados a niveles ajenos al control de la oficina del PNUD en Colombia. Hubo un acuerdo unánime sobre la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos para mejorar la eficiencia y la eficacia de la colaboración entre las diferentes instancias.

Los procesos administrativos del PNUD se vieron agravados por la falta de comprensión de estos por las contrapartes externas, lo que dio lugar a retrasos en la ejecución de algunos proyectos. Esta falta de alineación y comprensión mutua entre el PNUD y sus socios resultó ser un obstáculo importante para lograr resultados más eficientes y eficaces en los proyectos.

Hallazgo 10: La oficina del PNUD en Colombia perdió presencia y protagonismo a nivel territorial debido a una retracción y cambios significativos en el despliegue de su estrategia territorial. Persistieron importantes desafíos para influir en las políticas, la toma de decisiones y los esfuerzos programáticos en los niveles subnacionales, como los gobiernos departamentales y los municipios.

El cierre de las oficinas territoriales del PNUD en Colombia fue mencionado en las entrevistas como un factor que debilitó la presencia del PNUD en el territorio y la incidencia de la oficina en el país en diversos actores locales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los municipios. La presencia centralizada del PNUD en este período de evaluación reveló una capacidad limitada de la oficina en el país para actuar en los territorios, ya que los despliegues se realizaban a menudo en Bogotá o desde Bogotá, a diferencia del ciclo programático anterior, caracterizado por una presencia territorial sólida del PNUD, la más sólida dentro del sistema de las Naciones Unidas⁴⁵. Esta situación implicó que la incidencia y apropiación de la cartera del PNUD fuera mayor en las instituciones del nivel central, a pesar de que gran parte de las actividades de los proyectos se desarrollaron en el plano territorial. Las razones de esta decisión son una combinación de factores entre las decisiones políticas, la necesidad de salvaguardar recursos de la organización y, probablemente, limitaciones para comunicar de manera adecuada la estrategia territorial a los organismos de gobierno.

Esta cartera se concentraba en las regiones más rezagadas del país, entre ellas Bolívar, La Guajira y Chocó, que presentan la mayor biodiversidad del país, vulnerabilidad climática y se han visto afectadas por el conflicto desde la perspectiva de la paz y la estabilidad. Los testimonios recogidos en la evaluación mostraron que, en algunos casos, el PNUD Colombia era el único actor en el territorio y que su participación era temporal, intermitente y dependía en gran medida de los movimientos definidos desde su oficina en Bogotá. Los municipios PDET, priorizados por el Plan Nacional de Desarrollo, eran los más atrasados del país y en ellos se concentraba aproximadamente el 82% de la deforestación de Colombia. La cartera del área de desarrollo sostenible priorizó la implicación de grupos vulnerables, zonas de conflicto y sectores sensibles. A modo de ejemplo, el proyecto “Amazonía Sostenible para la Paz” promovió oportunidades para la paz y la reconciliación de los agentes tras el conflicto, a través de iniciativas de comercio de productos ecológicos que perseguían la innovación.

La existencia de enlaces territoriales del PNUD, tras el cierre de las oficinas territoriales, facilitó la coordinación de los programas nacionales y locales. El PNUD desempeñó un papel clave en la inclusión de las agendas nacionales sobre el terreno, donde ejecutó la mayor parte de su programa. En determinadas zonas, como en el interior de La Mojana, el PNUD era la única presencia institucional que atendía a estas poblaciones.

⁴⁵ Evaluación del apoyo del PNUD a la consolidación de la paz en Colombia. <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/6475>. Visión general de Colombia del Banco Mundial. OIM Colombia: Respuesta a la crisis de Venezuela. <https://crisisresponse.iom.int/response/colombia-crisis-response-plan-2023-2024>.

Se destacó una notable coordinación entre algunos proyectos, promoviendo la integridad y las sinergias. La cartera ambiental fue particularmente destacable en este sentido, con soluciones emblemáticas que abordaron la desigualdad de género y la pobreza.

Sin embargo, persistieron desafíos en la descentralización de la programación y en la incorporación de elementos sustantivos de las dinámicas locales, lo que podría haber fortalecido el liderazgo del PNUD en la toma de decisiones a nivel local. Cabe destacar los esfuerzos para la elaboración de una nueva estrategia territorial (véase la figura 6) acorde con la disponibilidad de recursos y demandas de los agentes clave y del contexto, aunque, tal como se ha mencionado anteriormente, en el marco del trabajo de campo el equipo de evaluación no encontró evidencia de su aplicación efectiva.

2.1.5 Monitoreo y evaluación

Hallazgo 11: La oficina del PNUD en Colombia ha reforzado su función de seguimiento y evaluación durante el actual ciclo del DPP. La oficina en el país articuló diferentes bases de datos, desarrolló el visor de proyectos del sistema de información geográfica (SIG) y realizó evaluaciones descentralizadas integrales en sus proyectos más emblemáticos en cada área de trabajo. Sin embargo, sigue habiendo retrasos en la definición de los indicadores SMART incluidos en el DPP, la actualización de los sistemas a 2023 y un uso limitado de información para la toma de decisiones.

La relación unívoca entre los indicadores del programa en el país con el MCNUDS generó una distorsión en la medición de los resultados del DPP debido al amplio nivel de agregación del MCNUDS (véase el anexo 9). Por ejemplo, el hecho de establecer que el PNUD iba a reducir la pobreza del país en el período de la administración anterior era ambicioso con respecto a la cooperación en el país y en el PNUD en particular.

Al mismo tiempo, se evaluó el cumplimiento de los principales indicadores de resultados a nivel de producto en la consecución de las metas incluidas en el DPP (2021-2024). Sin embargo, estos indicadores experimentaron deficiencias en su definición y actualización y numerosos proyectos presentaron un bajo nivel de ejecución presupuestaria. En cuanto a los avances en los indicadores medioambientales del resultado 3, el PNUD superó el objetivo relacionado con la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), mientras que el último informe disponible situaba el crecimiento de la deforestación en un 8%⁴⁶. Sin embargo, se detectaron deficiencias en la presentación de informes sobre estos dos indicadores, ya que no se compartió información actualizada que mostrara los avances durante el período 2021-2024. El nivel medio de ejecución fue del 60%; dentro de dicho promedio, 45 proyectos presentaban una ejecución superior al 70%; 8 proyectos se cerraron desde el punto de vista financiero, 27 desde el punto de vista operacional y 88 estaban en curso. Todo ello planteaba dudas sobre la eficacia de la gestión de los recursos financieros.

El plan de evaluación descentralizado para el ciclo de programación 2021-2024, si bien fue aprobado por todas las instancias correspondientes, consistió únicamente en evaluaciones de proyectos, con la excepción de una evaluación de la cartera de Justicia Transicional correspondiente al Efecto 3⁴⁷. De estas evaluaciones, la oficina completó 16 de las 23 evaluaciones previstas (70%), 1 estaba retrasada (4%), 3 seguían planeadas (13%) y 3 se cancelaron (13%)⁴⁸. Con respecto a las evaluaciones canceladas, el Centro

⁴⁶ Alianza en Acción 2023. <https://pia2023.ndcpartnership.org/unlocking-colombias-climate-potential-long-term-collaborations-and-transformative-climate-actions/> Informe de Progreso de la Promesa Climática del PNUD Edición Especial: NDC e Inclusividad, 2020. https://climatepromise.undp.org/sites/default/files/research_report_document/Climate%20Promise%20Progress%20Report%20-%20November%202020.pdf

⁴⁷ "Evaluación final de resultados de las iniciativas relacionadas con mejorar la capacidad institucional para garantizar los derechos de las víctimas". <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12745>

⁴⁸ UNDP Colombia Evaluation Plan 2021-2024, Evaluation Resource Center, as of February 2024, <https://erc.undp.org/evaluation/units/194>

de Recursos de Evaluación muestra una justificación para cada evaluación. En términos de calidad de las 16 evaluaciones completadas, 14 fueron evaluadas por la OIE. De estas 14 evaluaciones descentralizadas, el 29% fueron consideradas satisfactorias, el 43% moderadamente satisfactorias y el 29% moderadamente insatisfactorias⁴⁹. Este análisis muestra que la oficina en el país tiene un plan de evaluación descentralizado pero desequilibrado, centrado mayormente en proyectos y resultados inmediatos y con informes de evaluación de calidad moderadamente satisfactoria.

2.2 Efecto 1 - Estabilización: “Paz con legalidad”

Efecto 1 del MCNUDES: Estabilización: “Paz con legalidad”

Efecto 1 del DPP del PNUD: Estabilización: “Paz con legalidad”

Productos correspondientes:

Producto 1.1: Las mujeres y hombres excombatientes de las FARC y sus familias acceden a un proceso de reincorporación integral y efectiva ajustado a sus necesidades como apoyo a los esfuerzos del Estado.

Producto 1.2: Las comunidades de los municipios de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) priorizados por el Gobierno mejoran su calidad de vida mediante el diseño y la ejecución de iniciativas *ad hoc* de creación de empleo y mejora de los medios de vida en el marco de los PDET, con una perspectiva de género.

Producto 1.3: Sustitución de cultivos ilícitos por actividades agrícolas, pecuarias, económicas, artesanales, industriales y de servicios con enfoque de desarrollo alternativo sostenible, como apoyo a los esfuerzos del Estado colombiano.

El PNUD ha participado activamente en el apoyo a los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional para alcanzar la paz a través de diversas iniciativas. El enfoque del PNUD en Colombia incluye una combinación de estrategias dirigidas a promover la paz, la reconciliación y el estado de derecho.

El acuerdo de paz que puso fin a una guerra con uno de los grupos guerrilleros más antiguos y numerosos del continente abrió paso a nuevas vías para introducir cambios significativos en la situación política, la participación, el desarrollo local y la justicia transicional. Por otra parte, la violencia no ha cesado y se ha producido una reconfiguración de los actores armados no estatales con un aumento de la violencia en algunas regiones del país. Personas defensoras de los derechos humanos, líderes de base y excombatientes de las FARC están siendo el principal objetivo de esta nueva ola de violencia. Durante la administración 2018-2022, los esfuerzos por alterar el acuerdo de paz y la falta de compromiso del poder ejecutivo obstaculizaron el progreso en su aplicación. Sin embargo, varios organismos públicos se desplegaron en las zonas marginadas para hacer cumplir el acuerdo, y varios organismos de las Naciones Unidas se sumaron a este esfuerzo común.

⁴⁹ *Idem.*

En 2018, Colombia aprobó el CONPES 3932, “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo final con los instrumentos de Planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”⁵⁰, que fue aprobado en cumplimiento de lo establecido en el punto 6.1.1. del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. El PMI final contiene 501 indicadores y un costo indicativo de 129.500 millones de pesos a 2016. En este documento normativo, tal como su nombre indica, se establecieron las directrices para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planificación, programación y seguimiento de las políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de la paz realizadas entre 2017 y 2031. Además, se definieron los mecanismos y las fuentes de información que se utilizarán para el seguimiento de los recursos invertidos en la aplicación del acuerdo final y los avances obtenidos, en línea con una política de transparencia durante el proceso de construcción de la paz.

Los avances en la aplicación del acuerdo de paz son un esfuerzo colectivo de múltiples instituciones públicas, internacionales y comunitarias que desplegaron acciones diversas en relación con sus respectivos mandatos.

En este contexto, el PNUD ejecutó un total de 30 proyectos y 89 productos de proyectos como parte del Efecto 1, con un presupuesto de 86,7 millones de dólares (frente a una estimación de 39,0 millones de dólares al comienzo del ciclo), y un gasto de 68,5 millones de dólares como se aprecia en los cuadros siguientes. El Producto 1.1. Reintegración de excombatientes fue el principal destinatario de los recursos asignados, seguido del Producto 1.2. Apoyo a la ejecución de las iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

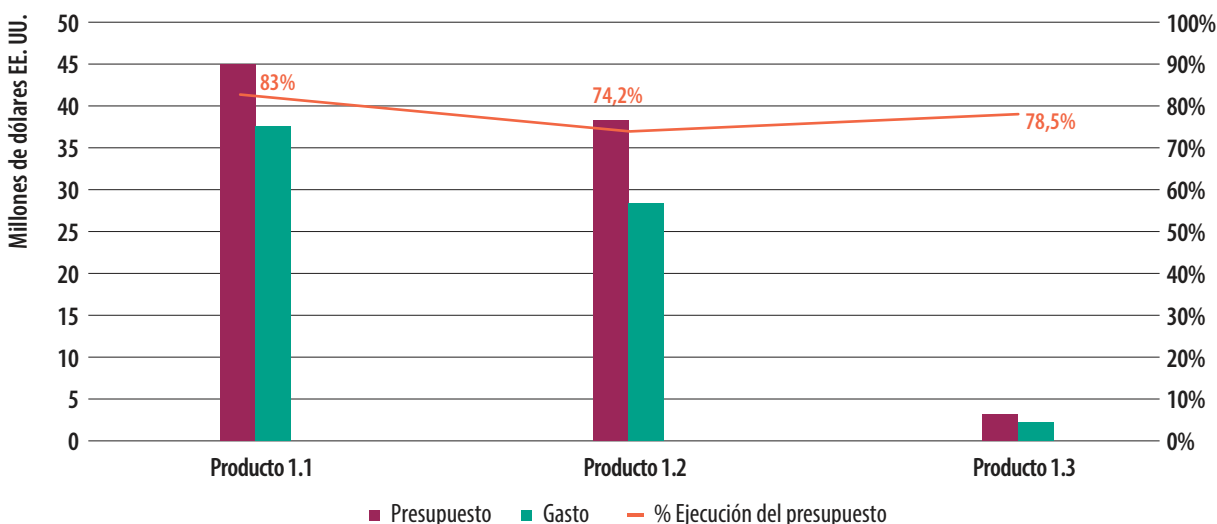
CUADRO 3. Presupuesto y gasto en dólares por producto del Efecto 1 (2021-2023)

Productos	Núm. de productos de proyectos	Presupuesto (dólares EE. UU.)	Gasto (dólares EE. UU.)	% ejecución del presupuesto
Producto 1.1	30	45.288.721	37.596.773	83,0%
Producto 1.2	54	38.260.120	28.393.424	74,2%
Producto 1.3	5	3.175.175	2.491.433	78,5%
	89	86.724.016	68.481.629	79,0%

Fuente: EIPP Colombia, Tabla de Proyectos, datos a diciembre de 2023

⁵⁰ Los CONPES son la expresión formal de alto nivel en la definición de las políticas públicas en Colombia.

FIGURA 7. Evolución del presupuesto y gasto para el Efecto 1, 2021-2023



Fuente: EIPP Colombia, Tabla de Proyectos, datos a diciembre de 2023

Hallazgo 12 - En materia de eficacia, entre los principales resultados del PNUD en el Efecto 1, destaca la importante contribución a la aplicación del acuerdo de paz, a partir de la reincorporación de los y las excombatientes, junto con los esfuerzos por una paz sostenible y la continuidad que se dio a la ejecución de la cartera de Justicia Transicional para apoyar el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y la generación de confianza entre los actores institucionales. En cuanto a los retos, cabe señalar las condiciones adversas del Gobierno colombiano en determinados ámbitos temáticos como la justicia transicional, los desafíos para asegurar la sostenibilidad de los logros alcanzados y los limitados avances en materia de sustitución de cultivos ilícitos.

El mayor logro del PNUD en el período evaluado es haber construido y, en alguna medida, haber dado continuidad a los logros anteriores, en relación con las materias que se venían diseñando y trabajando en el país en el período anterior para la aplicación del acuerdo de paz, la paz sostenible y la justicia transicional⁵¹.

Desde la firma del acuerdo de paz, el PNUD estableció compromisos de cooperación para lograr la aplicación de varias de sus cláusulas y medidas, principalmente en relación con la reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC (firmantes). De acuerdo con la demanda de las partes y en apoyo al papel de la misión de verificación, el PNUD logró en este sentido resultados coherentes dentro de la cartera de Reincorporación, como evidencian los informes de progreso, las evaluaciones y las entrevistas con los agentes clave⁵². En particular, a finales de 2022, el PNUD apoyó que 7.643 excombatientes se beneficiaran de empleo y mejores condiciones de vida.

⁵¹ De hecho, la evaluación del DPP 2015-2020 señalaba que “el PNUD había contribuido a las prioridades clave de la transición hacia la paz y la estabilización definidas en el acuerdo de paz. Una contribución notable del PNUD fue la ejecución de programas para el Gobierno y la comunidad internacional en zonas con presencia de las FARC. El papel de puente que desempeñó el PNUD entre el Gobierno y las comunidades afectadas contribuyó a los procesos de reintegración y diálogo comunitario, fundamentales para la paz en Colombia. El PNUD encontró un espacio clave en el proceso que condujo al acuerdo de paz y a su aplicación” (Evaluación Independiente del Programa en el País Colombia, PNUD, p. 38). Cabe señalar que, si bien desde el punto de vista formal es parte del Efecto 3 (Producto 3.5), los avances y resultados programáticos en materia de justicia transicional se analizaron en el contexto del Efecto 1, sea por razones de afinidad temática, sea por la misma organización interna programática del PNUD en Colombia, en la cual los temas de paz relacionados con el producto 3.5 se trabajan desde la misma área programática a cargo del Efecto 1.

⁵² De hecho, en el contexto de un organismo con un número excesivo de proyectos, en el área de la paz se percibió más coherencia, lo que también se vio favorecido por el hecho de que carteras como “reincorporación” contaban con una pauta precisa establecida por las partes en el plan de aplicación del acuerdo de paz y la misión de verificación de las Naciones Unidas.

La estrategia de reintegración socioeconómica de los firmantes de las FARC tuvo un enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional. En 15 de los 23 Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) que funcionaban en ese momento, se trabajó con dos componentes (social y económico). Se promovió una línea productiva concertada con los firmantes, los excombatientes y las comunidades vecinas. Recibieron un estímulo económico para iniciar y llevar a cabo sus proyectos, además de apoyo técnico en temas productivos, comerciales y organizativos basados en la economía solidaria. Al mismo tiempo, recibieron formación continua sobre cuidados, género, nuevas masculinidades y adaptaciones de los espacios para una redistribución de las tareas asistenciales y una mayor participación de las mujeres en todas las actividades de reintegración socioeconómica. Fruto de ello, se proporcionaron recursos y herramientas para lograr la reincorporación de las personas y las comunidades que rodean los 15 espacios seleccionados⁵³.

El PNUD trabajó en coordinación con otras entidades de las Naciones Unidas en estos procesos, financiados por el MPTF, que buscaba garantizar la sostenibilidad de las iniciativas en el cumplimiento de la agenda del acuerdo de paz.

A modo de evidencia, la evaluación externa de la cartera de reincorporación destacó que se consiguió identificar que la forma en que se llevaron a cabo los procesos por parte del PNUD generó niveles de confianza entre los diversos actores que se tradujeron en la celeridad de los procesos de concertación en torno al funcionamiento de los AETRC (Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación), formulación de proyectos productivos y su ejecución. Esta celeridad, acompañada del modelo de apoyo técnico y administrativo brindado por el PNUD, se reflejó en el cumplimiento de metas que se hicieron evidentes para los beneficiarios de los proyectos (“Informe final Evaluación Portafolio de reincorporación PNUD”, 2022)^{54,55}. De la misma manera, de acuerdo con la información disponible del avance de indicadores, se cumplieron las metas previstas para 2022 en materia de reincorporación (Producto 1.1).

Además, los diversos actores implicados, así como las evaluaciones realizadas⁵⁶, resaltaron especialmente el apoyo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad y la justicia transicional (a partir de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), con flexibilidad para manejar los tiempos y dinámicas institucionales con recursos escasos y en continuidad con el DPP anterior⁵⁷. En particular, la experiencia desarrollada por el PNUD en temas de justicia transicional se puso al servicio de la aplicación del punto 5 del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, con acciones que se llevaron a cabo a través de diferentes proyectos que conformaron esta cartera. Por ejemplo, se pusieron en marcha iniciativas para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), brindando apoyo técnico, financiero y político para la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz (Tribunal de Paz, Secretaría Ejecutiva y Unidad de Investigación y Acusación –UIA– de la JEP), de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y de la Unidad

⁵³ En línea con lo establecido en la “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP” (CONPES 3931).
⁵⁴ Informe Final de Evaluación de la Cartera de Reintegración del PNUD, 2022.

⁵⁵ Junto con la evaluación externa de la cartera de Reincorporación, también la evaluación de la alianza con Noruega señala el apoyo a organizaciones comunitarias cercanas a los AETCR y a los firmantes, así como la ejecución de iniciativas integradoras con perspectiva ambiental (alternativas productivas como mecanismos para reducir la presión sobre los recursos naturales o contribuir a la gestión de los residuos sólidos), con pertinencia cultural (de acuerdo con prácticas y salvaguardas en comunidades indígenas) y con componentes de asistencia técnica especializada en temas de seguridad humana (con consultores locales). A comienzos de 2019 y con el apoyo de la embajada de Noruega, se consolidó una estrategia conjunta entre el Gobierno nacional y el PNUD para acelerar el ingreso de personas en proceso de reintegración a la ruta de proyectos productivos colectivos. Esta estrategia buscaba apoyar la identificación y formulación de proyectos productivos. Esta iniciativa se llevó a cabo en coordinación con los enlaces territoriales tanto de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) como del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), el componente de las FARC y los enlaces territoriales del PNUD.

⁵⁶ La Evaluación del Portafolio del Programa de Justicia Transicional del PNUD reconoce la respuesta coordinada y coherente del PNUD en este ámbito a los grandes retos que surgieron como resultado de los acuerdos de paz.

⁵⁷ En la visión de los diversos agentes, el apoyo fue menos eficaz en relación con la Unidad de Víctimas, sobre todo por la menor relevancia y financiación que tuvo la Unidad durante el período que abarca la evaluación.

de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). El PNUD también brindó apoyo al Programa de Reparación Colectiva a Víctimas del conflicto armado liderado por la Unidad para las Víctimas, UARIV⁵⁸. De esta manera, el PNUD Colombia fortaleció las instituciones especializadas en estas materias de manera coherente y sistemática pese a las dificultades.

Por otro lado, siempre en continuidad con el anterior DPP, la evaluación identificó el considerable trabajo realizado para hacer cumplir los acuerdos de paz en los territorios, referido al fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de reparación colectiva.

Los diversos agentes y las evaluaciones destacan también el apoyo a iniciativas de verdad y memoria histórica, así como la búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas a sus familiares, siendo el foco de atención las víctimas y la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación⁵⁹.

Finalmente, los distintos agentes reconocieron los esfuerzos encaminados a generar las condiciones del entorno requeridas para una paz sostenible. En particular, el proyecto “Paz sostenible” fortaleció las capacidades locales para promover comunidades pacíficas e inclusivas con una perspectiva territorial y un enfoque basado en derechos. Este proyecto se basó en la participación y apropiación de la sociedad civil como protagonistas y actores responsables de su territorio, priorizando la participación de grupos excluidos como las mujeres, los grupos étnicos y raciales y la juventud. El proyecto se desarrolló en tres líneas estratégicas: Arquitectura para la paz y el desarrollo nacional; Diálogo social y participación para el logro de la Agenda 2030; y Convivencia, reintegración y reconciliación.

Hallazgo 13: En el período evaluado, el PNUD Colombia no logró abordar completamente, por su complejidad, el delicado asunto de los cultivos ilícitos, debido a que la estrategia del Gobierno anterior comprometió la seguridad de los líderes ambientales y los responsables de la ejecución de proyectos. Su rol se limitó a adherirse a las políticas gubernamentales sin tomar una posición activa frente a este problema.

El Gobierno anterior desarrolló una estrategia con la participación de la fuerza militar en el control y patrullaje de bosques y áreas protegidas, y se opuso al enfoque de incorporar agentes de paz en la gestión y el uso sostenible del territorio. De acuerdo con los testimonios recogidos en la evaluación y con su triangulación con información secundaria, esta estrategia generó un escenario de riesgo y de amenazas concretas a líderes sociales y ambientalistas de los territorios más complejos de Colombia respecto de estos aspectos.

Por otra parte, en la actualidad hay un nuevo escenario en cuanto a los enfoques que privilegian una mayor presencia del Estado en el territorio con servicios, así como también la participación activa y empoderada de las comunidades. A través de la evaluación se dedujo que el DPP no priorizó la atención de un tema altamente delicado en el marco del proceso de paz, como es la ejecución de la reforma rural integral, y se destacó la intención de un cambio en la política de lucha contra las drogas, con la consecuente oportunidad de reducir el impacto en temas como la fumigación de cultivos de uso ilícito. Estas iniciativas requirieron asistencia del PNUD y fueron estratégicas por la magnitud de las oportunidades perdidas y los riesgos asociados al fortalecimiento del desarrollo territorial y la mitigación de los efectos ambientales, sociales y económicos vinculados a la sostenibilidad de las medidas y a la protección de la población civil⁶⁰.

⁵⁸ Evaluación del Portafolio del Programa de Justicia Transicional del PNUD, 2022.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ Pueden consultarse los detalles en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

2.3 Efecto 2 - La migración como factor de desarrollo

Efecto 2 del MCNUDS: La migración como factor de desarrollo

Efecto 2 del DPP del PNUD: La migración como factor de desarrollo

Productos correspondientes:

Producto 2.1: La población migrante venezolana, los colombianos retornados y las comunidades de acogida acceden al mercado laboral y a opciones de emprendimiento ofrecidas por el Estado y otros actores, mediante la acción coordinada de los sectores de trabajo, comercio, industria, turismo y relaciones exteriores, entre otros.

Producto 2.2: La población migrante venezolana, los colombianos retornados y las comunidades de acogida en los municipios y localidades priorizados por el Gobierno gozan de entornos favorables en materia de convivencia, seguridad ciudadana y en riesgo de violencia basada en el género, gracias a la acción combinada de instituciones del Estado y actores no gubernamentales.

Teniendo en cuenta que Colombia es actualmente un país de tránsito de personas en condiciones de movilidad humana y que hasta diciembre de 2023 acogió a 2.295.099 migrantes y refugiados procedentes de Venezuela con deseo de permanecer en el país⁶¹, el PNUD se ha comprometido a través de su programa en el país a apoyar la integración económica de las personas migrantes, la población de acogida y los colombianos retornados, y a brindar atención integral en educación, salud, bienestar familiar y habitabilidad.

Durante el presente ciclo de programa, el papel del PNUD Colombia ha sido desarrollar un mapa de actores a nivel local, identificar estrategias de coordinación conjunta con el sistema de las Naciones Unidas y establecer alianzas con instituciones y organizaciones no gubernamentales para impulsar el cumplimiento de sus compromisos.

El presupuesto y los gastos del Efecto 2 son muy bajos respecto del resto de iniciativas del programa de país. En total, se ejecutaron 3 proyectos y 4 productos de proyectos con un presupuesto total de 15,9 millones de dólares (3,8% del presupuesto total del programa de país) y un gasto a diciembre de 2023 de 8,7 millones de dólares (el 3,1% del gasto total identificado en la EIPP), lo que representa una tasa de ejecución del período del 54,7%.

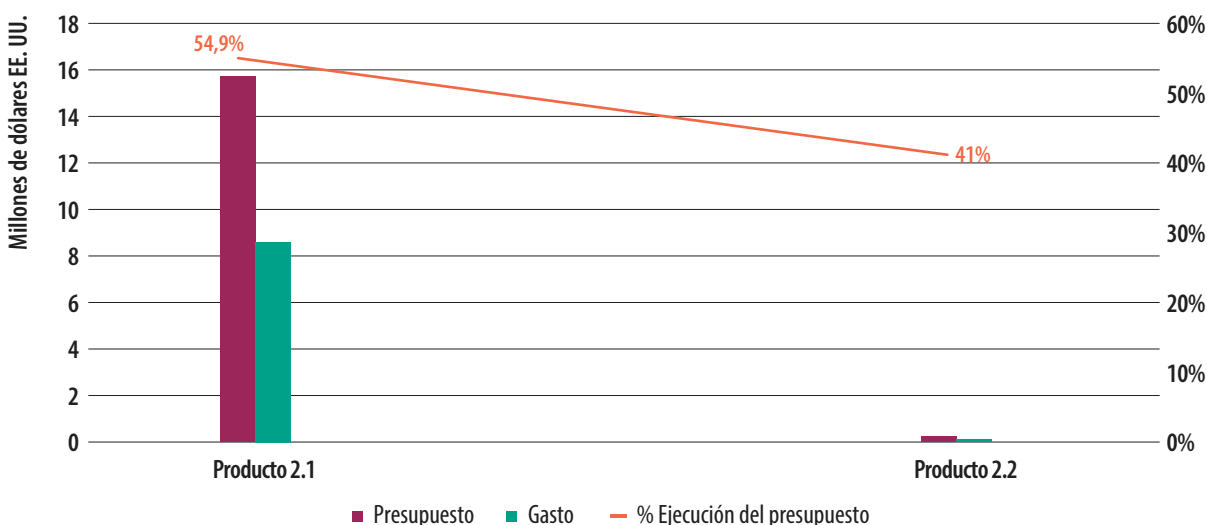
CUADRO 4. Efecto 2 - Distribución del presupuesto y de los gastos por producto (2021-2023)

Productos	Núm. de productos de proyectos	Presupuesto (dólares EE. UU.)	Gasto (dólares EE. UU.)	% ejecución del presupuesto
Producto 2.1	2	15.645.196	8.596.428	54,9%
Producto 2.2	2	264.981	108.728	41,0%
	4	15.910.177	8.705.156	54,7%

Fuente: EIPP Colombia, Tabla de Proyectos, datos a diciembre de 2023

⁶¹ Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). "Radiografía de migrantes venezolanos(os) en Colombia. Corte diciembre 2023". Disponible en https://www.migracioncolombia.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001127/56343_informe-distribucion-migrantes-venezolanos-diciembre-2023-ejecutivo.pdf

FIGURA 8. Evolución del presupuesto y gasto para el Efecto 2, 2021-2023



Fuente: EIPP Colombia, Tabla de Proyectos, datos a diciembre de 2023

Para contar con un referente, es importante señalar que este efecto implicó para el sistema de las Naciones Unidas una ejecución de 414,1 millones de dólares entre 2020 y 2021, con 12 organismos involucrados⁶², de los cuales, según los últimos informes de la Oficina de la Coordinadora Residente, las que exhiben un trabajo más consolidado en este ámbito son el PMA, la OIM y el ACNUR.

Hallazgo 14: En materia de eficacia en el Efecto 2, el PNUD en Colombia logró cumplir con su meta comprometida en el Marco de Cooperación mediante el diseño y la impresión de tarjetas de identificación de manera ágil y rápida. No obstante, la contribución del PNUD tenía el potencial de ejecutar iniciativas de empoderamiento económico relacionadas con el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo, y sus resultados se vieron limitados por el escaso apoyo prestado y las dificultades encontradas en el desembolso de fondos, atribuibles al incipiente acercamiento del organismo al tema migratorio.

Durante este ciclo del programa, el PNUD promovió la participación de los migrantes en Colombia y su empoderamiento económico a través de:

- La prestación de asesoramiento técnico para el diseño de tarjetas de identificación denominadas permisos de protección temporales (PPT), la compra de impresoras para la producción de millones de tarjetas, y el transporte y la entrega de las tarjetas de identificación; y
- La identificación de estrategias para el establecimiento de mecanismos conjuntos de coordinación, la creación de alianzas con una amplia gama de instituciones y agentes no gubernamentales como la Cámara de Comercio en diferentes territorios, así como la promoción de empresas de migrantes;
- El despliegue de la iniciativa “Ruta Recorrer” para mitigar los obstáculos a la empleabilidad con los que se encuentra la población migrante, particularmente en Riohacha y Maicao.

Además, dada la experiencia del PNUD en materia de emprendimiento y asistencia a poblaciones en situación de vulnerabilidad, la oficina en el país contribuyó a la formalización de mecanismos para ayudar a la operacionalización de la población migrante en los diferentes territorios y brindarle capacitación para el desarrollo de aptitudes empresariales y educación financiera.

⁶² ACNUR, FAO, FMA, OIM, OIT, OMS, ONU Hábitat, ONU Mujeres, PNUD, UNFPA, UNICEF, UNODC.

En cuanto a los desafíos, en primer lugar, cabe mencionar que se trató de una cartera reducida (el 3,8% del presupuesto total del DPP). En total, se ejecutaron 3 productos de proyecto con una tasa de ejecución global baja, del 57,12%. Además, el presupuesto y los gastos del pilar de migración disminuyeron con el tiempo y se concentraron en iniciativas específicas, lo que no favoreció el logro de resultados a nivel de efecto.

Al respecto, se aprecia una falta de coherencia entre los objetivos en el ámbito migratorio y las ambiciones generales, haciendo hincapié en la desconexión con las prioridades esbozadas en el programa nacional. Este desajuste se ve agravado por las limitaciones organizativas y la incipiente experiencia del PNUD en Colombia, que no permitió avanzar en la presentación de propuestas sustantivas para abordar la crisis migratoria en conjunto con otros asociados. En consecuencia, el establecimiento de conexiones sólidas entre la ayuda humanitaria y las cuestiones de desarrollo se ha convertido en una tarea ardua y todavía pendiente para el PNUD Colombia, muy por debajo de sus propias expectativas.

La participación del PNUD Colombia en temas migratorios se visualizó con la expectativa de aportar al nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo las tarjetas de identificación como un acelerador de la integración socioeconómica de las personas migrantes. No obstante, las acciones desarrolladas requerían de una estrategia más precisa que en esta ocasión excedió las posibilidades de actuación del PNUD en este DPP. Por ejemplo, los cambios en la estrategia territorial del PNUD Colombia, especialmente en zonas fronterizas, afectaron al logro de resultados también en este efecto, por un lado porque los recursos fueron limitados y porque su escala de intervención trascendía la respuesta humanitaria, pero por otro, asimismo, porque se trata de una área en la que no existía una experiencia previa vinculada a la migración y el desarrollo en la oficina de Colombia y requiere de capacidades altamente especializadas que no son tan fáciles de transferir.

Si bien el PNUD avanzó en el Efecto 2 respecto de la generación de iniciativas para la inclusión socioeconómica de la población migrante basándose principalmente en la experiencia previa en iniciativas de este tipo (que tenía probadas para la población vulnerable en general), no se evidenció la aplicación de una estrategia estructurada, orgánica y coherente como tal para alcanzar resultados sostenibles en este efecto.

Hallazgo 15: No se observaron cambios significativos en cuanto a la colaboración territorial entre el PNUD y los actores gubernamentales. La respuesta gubernamental fue limitada en los territorios priorizados, junto con una débil coordinación de las acciones y notables disparidades en los niveles de presencia, respuestas coordinadas y sistemáticas con la población migrante.

El proceso de implementación del Estatuto Temporal de Protección para los Migrantes Venezolanos (ETPV), destinado a formalizar a 1,8 millones de personas y reiniciar los flujos migratorios mixtos extrarregionales y continentales, tuvo un inicio notablemente lento y complicado. Los registros disponibles indican que más de 130.000 personas atravesaron la frontera con Panamá llamada “Brecha del Darién” en condiciones inadecuadas, vulnerables y sin protección adecuada. Según Migración Colombia, hasta 2021 solo se habían aprobado 540.000 PPT, impreso 400.000 y distribuido 240.000⁶³. No obstante, para el cierre de 2022 se logró entregar más de 1,4 millones de documentos de este tipo⁶⁴.

Desde la creación del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) a finales de 2016, se realizaron esfuerzos para coordinar la respuesta a las necesidades de los refugiados, migrantes, retornados y poblaciones de acogida, complementando los esfuerzos del Gobierno. En los últimos años, bajo el liderazgo del GIFMM, Colombia continuó manteniendo una posición fuerte en la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), centrándose en la asistencia, protección e integración de refugiados y migrantes de Venezuela y en la ejecución del Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP). A pesar de estos esfuerzos, la respuesta del Gobierno siguió siendo débil, y muchas iniciativas estuvieron predominantemente en manos de los organismos de las Naciones Unidas en Colombia, con una participación muy acotada del PNUD.

⁶³ Citado en Naciones Unidas (2022). “Informe anual de resultados 2021. Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en Colombia (2020-2023)”.

⁶⁴ Naciones Unidas (2023). “Informe anual de resultados 2022. Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en Colombia 2020-2023”.

2.4 Efecto 3 - Asistencia técnica para la aceleración del catalizador de los ODS

Efecto 3 del MCNUDS: Asistencia técnica para la aceleración del catalizador de los ODS

Efecto 3 del DPP del PNUD: La asistencia técnica como acelerador para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible catalizadores

Productos correspondientes:

Producto 3.1: El Gobierno y las entidades territoriales fortalecen sus capacidades para acelerar la Agenda 2030 y los ODS.

Producto 3.2: Las instituciones gubernamentales fortalecen sus capacidades e implementan estrategias que promuevan patrones de consumo y producción sostenibles y la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

Producto 3.3: El Gobierno nacional, a través de la política nacional de economía naranja y la estrategia “Sacúdete”, fortalece sus capacidades para consolidar el ecosistema de emprendimiento, la innovación, la transformación cultural y la inclusión productiva y el empleo formal para apoyar los esfuerzos del Estado.

Producto 3.4: Los organismos de vigilancia y control, con funciones jurisdiccionales judiciales y no judiciales, fortalecen sus capacidades para la atención de población priorizada y la administración de justicia con enfoque diferencial.

Producto 3.5: Los gobiernos territoriales, en particular los municipios de las categorías 5 y 6, diseñan, aplican y hacen seguimiento eficaz de sus herramientas de planificación de acuerdo con las directrices del Gobierno nacional, con un enfoque de género y diferenciado.

Producto 3.6: Preservar la capacidad de las personas más vulnerables y afectadas para satisfacer las necesidades básicas provocadas por la pandemia mediante sus actividades productivas y el acceso a las redes de seguridad social y la asistencia humanitaria en coordinación con el Gobierno.

Producto 3.7: Garantizar la continuidad y seguridad frente al riesgo de infección de los servicios esenciales (salud, agua y saneamiento, suministro de alimentos, entre otros) para los grupos de población más expuestos y vulnerables a la pandemia en coordinación con el Gobierno.

Producto 3.8: Asegurar la continuidad de la cadena de suministro de productos y servicios esenciales, como alimentos, insumos productivos y agrícolas en los que el tiempo es un factor esencial y artículos no alimentarios en coordinación con el Gobierno.

En el Efecto 3 se ejecutó un total de 124 proyectos y 327 productos de proyectos con un presupuesto de 315,8 millones de dólares (75,4% del presupuesto total del programa) y un gasto de 205,9 millones de dólares (72,7% del gasto total del programa), lo que representó una tasa de ejecución del 65,2%, como se observa en el cuadro siguiente.

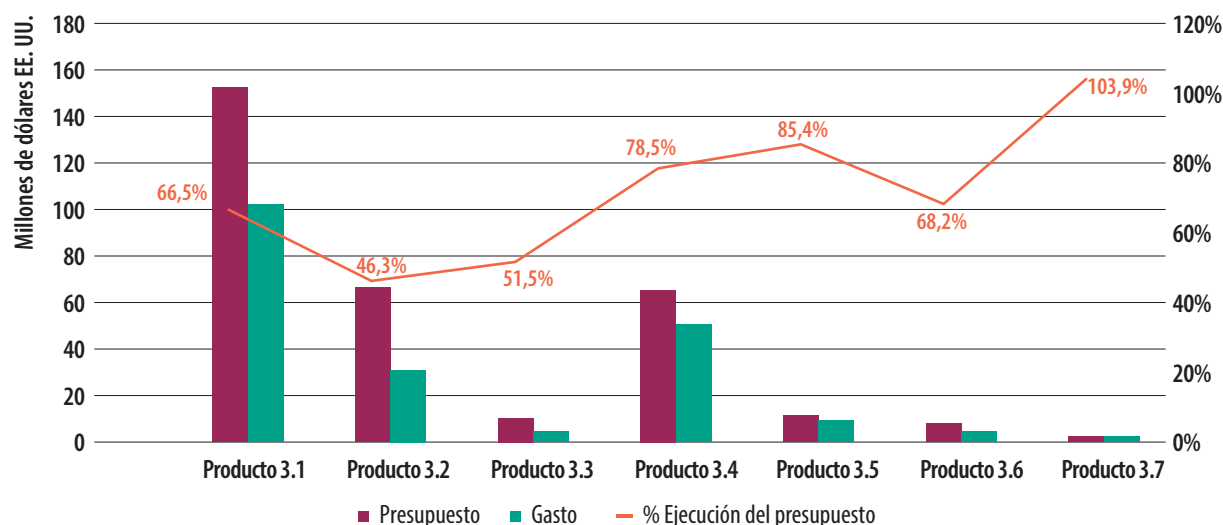
CUADRO 5. Efecto 3 - Distribución del presupuesto y de los gastos por productos (2021-2023)

Productos	Núm. de productos de proyectos	Presupuesto (dólares EE. UU.)	Gasto (dólares EE. UU.)	% ejecución del presupuesto
Producto 3.1	207	153.090.434	101.773.285	66,5%
Producto 3.2	16	66.557.027	30.823.843	46,3%
Producto 3.3	8	10.093.479	5.202.439	51,5%
Producto 3.4	60	65.075.195	51.079.115	78,5%
Producto 3.5	25	11.640.912	9.939.318	85,4%
Producto 3.6	7	7.602.587	5.183.714	68,2%
Producto 3.7	4	1.822.062	1.893.247	103,9%
	327	315.881.695	205.894.960	65,2%

Fuente: PowerBi/Atlas y Quantum a diciembre de 2023

En referencia a la cartera de Desarrollo Sostenible, el 76% de los proyectos operan con un presupuesto inferior a 5 millones de dólares, lo que significa que básicamente dos proyectos concentran el 50% del presupuesto total de la cartera (Amazonía Sostenible para la Paz y Mojana). En el caso de los proyectos de menos de un millón de dólares, corresponden a intervenciones puntuales como el desarrollo de planes o el diseño de un PPG. En la cartera destaca la presencia de fuentes de financiamiento nacionales (31%), que se suman a las tradicionales fuentes verticales de fondos fiduciarios como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Verde para el Clima (FVC).

FIGURA 9. Evolución del presupuesto y gasto para el Efecto 3, 2021-2023



Fuente: PowerBi/Atlas y Quantum a diciembre de 2023

El Gobierno de Colombia aprobó en marzo de 2018 el documento de política pública nacional CONPES 3918, titulado “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”⁶⁵. Este informe estratégico estableció directrices y acciones para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en el país. Con base en este CONPES, se elaboró el informe “Marco global y nacional para el seguimiento de los ODS: una evaluación del marco colombiano”⁶⁶. Este informe se centró en la consecución de los 17 ODS y sus 169 metas a nivel mundial, con énfasis en la comparación entre el marco de seguimiento mundial y el marco nacional de Colombia.

Es importante destacar que el Producto 3.1 representa el componente central de este resultado, ya que su objetivo principal es fortalecer las capacidades del Gobierno y de las entidades territoriales para acelerar la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. Esto se refleja en el cuadro 6, donde se puede observar que el Producto 3.1 es la parte más significativa del gasto total del Efecto 3, con una participación del 66,5% del presupuesto total ejecutado. Además, el Producto 3.1 incluyó el mayor número de proyectos, con un total de 78. Esta concentración de recursos y proyectos en el Producto 3.1 subraya su importancia estratégica para el logro de los objetivos del programa de país.

El Producto 3.4 es el segundo más importante desde la perspectiva de la proporción del presupuesto ejecutado y se centra en el fortalecimiento de las instituciones de vigilancia y control, promoviendo medidas de protección a víctimas y testigos en los procesos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). A través de sus proyectos busca mejorar el acceso a la justicia, la seguridad local y la convivencia, con un enfoque rural. Además, apoya la presencia territorial de la JEP en aras de una comunicación eficaz con las partes interesadas y la adopción de medidas de protección en beneficio de las personas afectadas por el proceso de paz. Este producto abarca 23 proyectos y su presupuesto ejecutado supera los 65,1 millones de dólares.

Los productos restantes abordaron áreas igualmente cruciales. Por ejemplo, el Producto 3.6 se centró en preservar la capacidad de las personas más vulnerables afectadas por la pandemia, garantizando que pudieran satisfacer sus necesidades básicas mediante actividades productivas y el acceso a redes de seguridad social y asistencia humanitaria, en estrecha colaboración con el Gobierno. Del mismo modo, el Producto 3.3 buscaba mejorar las capacidades gubernamentales para fortalecer el entorno empresarial, impulsar la innovación, promover la transformación cultural, fomentar la inclusión productiva y estimular la creación de empleo formal. Estos productos tienen un número reducido de proyectos y un presupuesto más modesto en comparación con otros. Además, el Producto 3.8 no contaba con una cartera de proyectos.

Hallazgo 16: La cartera de asistencia técnica para la aceleración catalizadora de los ODS fue la más amplia del DPP, ya que buscó la asistencia técnica como elemento acelerador para la consecución de los ODS catalizadores (1, 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16). Tres de ellos están directamente relacionados con el área medioambiental, el indicador 12 “Consumo responsable”, el indicador 13 “Acción por el clima” y el indicador 15 “Vida de los ecosistemas terrestres”. En relación con la eficacia de la cartera del área ambiental, el PNUD Colombia cumplió con el 78% de los indicadores de resultados, y dos de los tres indicadores informaron de un cumplimiento superior al objetivo establecido (anexo 10).

⁶⁵ Documento CONPES 3918. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/modalidades/documento-conpes-3918-estrategia-para-la-implementacion-de-los-objetivos-de-desarrollo>

⁶⁶ PNUD Colombia. “GLOBAL AND NATIONAL SDG MONITORING FRAMEWORKS: An assessment for Colombia, 2023”. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/undp_co_pub_Global_local_SDG_monitoring_framework_eng_Feb21_2023.pdf

La cartera del área de Desarrollo Sostenible se consideraba madura y, en la mayoría de los casos, encaminada al cierre de los proyectos. Más del 50% de los proyectos habían superado los tres años de ejecución, y casi la mitad de los proyectos registraban niveles de ejecución entre el 50% y el 80%, mientras que el 23% superaba el 80% de ejecución.

Los proyectos de la cartera de Desarrollo Sostenible presentaban un plazo medio de ejecución de 5 años, mientras que más del 50% había superado el margen de 3 años; de 10 proyectos, 2 finalizaron durante el ciclo de programación 2021-2024, y 8 seguían en curso. El 20% de los proyectos había solicitado una prórroga del plazo de ejecución; no obstante, se esperaba que se solicitaran nuevas prórrogas a medida que se fueran cumpliendo los plazos.

Hallazgo 17: El apoyo del PNUD a Colombia ha permitido que el país avance hacia el logro de metas e indicadores concretos para cumplir los compromisos internacionales de Colombia⁶⁷ mostrando pertinencia en su actuación. Además, ha sido decisivo para mejorar las capacidades del Estado en términos de presentación de informes, gestión y capacidad de respuesta en general, facilitando la aplicación de estos convenios a nivel nacional, regional y local.

El PNUD fue fundamental para acelerar la consecución de los objetivos específicos derivados de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de cambio climático, biodiversidad y degradación del suelo. De estos compromisos se derivaron políticas sectoriales nacionales como, por ejemplo, la Política Nacional de Biodiversidad o la Política Nacional de Cambio Climático. Más allá de la ejecución de proyectos, el PNUD jugó un papel de incidencia en las políticas públicas, articulando el diálogo entre el Estado y la sociedad civil y, en algunos casos, también la ejecución de recursos nacionales. La cartera ambiental estuvo alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y abarcó sus cuatro líneas de acción.

A nivel institucional, se reconoció que Colombia posee fortalezas en el diseño de su Sistema Nacional Ambiental (SINA), integrando competencias y roles a diversos niveles. La intervención de la cartera del PNUD se centró en los principales agentes del SINA, liderados por el Ministerio de Ambiente, y entre los que figuran el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Fondo de Adaptación y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

Los principales desafíos para que esta estructura funcione como sistema son de naturaleza operacional y presupuestaria. Cabe mencionar la debilidad del SINA para movilizar recursos financieros del Estado central, lo que limita su posibilidad de acelerar la aplicación de políticas nacionales en el territorio. Frente a estos desafíos, la contribución e incidencia del PNUD no han sido decisivas, salvo en casos puntuales, por ejemplo, la movilización de recursos estatales para el proyecto de La Mojana. A diferencia de otros sectores, el ambiental tuvo la particularidad de que su mayor fuente de recursos no fue el presupuesto general de la nación, que aportó solamente el 21% del total de los recursos públicos del SINA.

Sin embargo, aunque no era la mayor fuente de recursos, sí era la principal fuente de financiación para buena parte de las entidades que conforman el SINA, lo que las hacía vulnerables desde el punto de vista financiero. Incluso algunas de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) con menores ingresos propios también dependían en una proporción elevada del presupuesto general de la nación. Ante este escenario, la experiencia de la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN) y los marcos de financiación

⁶⁷ Durante el período 2021-2024, el PNUD continuó con su política a largo plazo de apoyo a las instituciones colombianas para el cumplimiento del Convenio de Diversidad Biológica, mediante la aplicación del Protocolo de Nagoya-Ruaha y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) a través del Acuerdo de París (2015). Además, durante este período apoyó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

nacional integrados (INFF, por sus siglas en inglés) podrían facilitar las condiciones para acelerar la agenda de financiación ambiental, aportando razones para movilizar recursos y brindando apoyo en el seguimiento y evaluación de su eficiente gestión.

Hallazgo 18: Las intervenciones del PNUD se caracterizaron por su pertinencia, impulsadas por la activa participación de grupos de interés desde la formulación hasta la ejecución de proyectos de desarrollo sostenible. La selección de temas, áreas de intervención y beneficiarios se basó en criterios técnicos y se enfocó en el desarrollo integral. Aunque el PNUD desarrolló una cartera robusta, beneficiándose de su larga experiencia y comprensión de las dinámicas locales, la ejecución presupuestaria se centró principalmente en Bogotá y Antioquia, áreas no identificadas como las más vulnerables o amenazadas en términos de recursos naturales del país.

La pertinencia de la cartera y los enfoques desplegados por el PNUD adquirieron mayor relevancia con el nuevo Gobierno, que estableció una agenda clara de protección de la biodiversidad y adaptación al cambio climático. El Programa se proponía cuantificar su contribución a la reducción de la deforestación, que era uno de los objetivos del Gobierno actual.

Igualmente, el Programa se alineó con el plan de recuperación de los efectos de La Niña en el marco del decreto 2113 del año 2022. El plan requiere contar con una evaluación de daños, pérdidas, impacto y necesidades; en este sentido, la intervención del PNUD apoyó la evaluación a solicitud del Fondo de Adaptación.

Aproximadamente el 53% de la cartera tuvo cuatro componentes, lo que sugiere coherencia en los enfoques de intervención. Los proyectos de la cartera, sobre todo cuando se trató de fondos verticales, incluyeron componentes dedicados a reforzar o actualizar los marcos normativos, así como a crear capacidades humanas e institucionales en los distintos niveles de intervención. También incluyeron componentes relacionados con la gestión del conocimiento y la comunicación.

El PNUD Colombia ha venido trabajando en cuestiones de sostenibilidad financiera a través de la iniciativa BIOFIN. Sin embargo, se consideró que la cartera seguía presentando escasos avances en la aplicación de instrumentos económicos y mecanismos de financiación innovadores. El mayor hito identificado en el período se refería a la inclusión financiera y las facilidades de crédito en el marco del proyecto Oportunidades Globales para el Desarrollo a Largo Plazo del Sector de la Minería de Oro Artesanal y en Pequeña Escala (GEF GOLD).

La cartera ofreció oportunidades para promover la innovación en términos de movilización de financiamiento estatal, financiamiento climático y recursos del sector privado. La capacidad de movilizar recursos fue una de las prioridades del Gobierno nacional, que recientemente creó el Fondo por la Vida, mientras que el programa Herencia Colombia logró su cierre financiero de 245 millones de dólares en 10 años.

El Gobierno nacional actual mostró un gran interés por hacer de la adaptación una agenda mucho más ambiciosa y tratarla a nivel internacional, intensificando notablemente su promoción y posicionando los temas de adaptación al cambio climático en los países latinoamericanos que son altamente vulnerables. A nivel político, las negociaciones fueron complejas debido al concepto de países altamente vulnerables, que tendría implicaciones para países como Colombia, en términos de negociaciones de financiación internacional para la adaptación al cambio climático y por su clasificación como país miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN



Este capítulo presenta las conclusiones de la evaluación sobre el desempeño y las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo en Colombia y recomendaciones a partir de los hallazgos analizados en la presente evaluación.

3.1 Conclusiones

Conclusión 1: El PNUD Colombia es reconocido por su capacidad técnica, su compromiso con la superación de las desigualdades en el país, la consolidación de la paz y su adaptación a los desafíos de un contexto nacional complejo y cambiante, especialmente debido a la pandemia de COVID-19 y al cambio en la administración gubernamental. El PNUD Colombia estableció una colaboración eficaz en asistencia técnica, en particular con el Gobierno nacional y con organizaciones comunitarias y locales, demostrando su versatilidad para unificar diferentes sectores, tratar temas de alta sensibilidad y, al mismo tiempo, llegar a zonas de difícil acceso en el país con pertinencia cultural.

El principal valor agregado del PNUD Colombia fue su capacidad técnica de alto nivel para ejecutar y complementar las iniciativas gubernamentales. La dedicación del PNUD a servir a las comunidades más rezagadas y vulnerables refleja la profunda vocación de su equipo por fomentar la inclusión y el empoderamiento. Este compromiso es crucial para promover la igualdad y la inclusión en Colombia a través de propuestas de alta calidad.

El PNUD Colombia logró generar confianza principalmente entre las autoridades nacionales y la sociedad civil, garantizando un rol de apoyo al Gobierno nacional, y como interlocutor y facilitador de espacios de diálogo sobre políticas y prioridades nacionales.

La oficina del PNUD en Colombia integró sistemáticamente un enfoque de igualdad de género en sus iniciativas desde el inicio –más enfocado en lo interno–, avanzó hacia la transversalización del género en el diseño y la ejecución de sus proyectos y programas y el logro de la paridad de género en la oficina en el país, en línea con el Plan Estratégico del PNUD (2022-2025) y la Estrategia de Igualdad de Género del PNUD (2022-2025). El PNUD logró asimismo posicionar la participación de las mujeres en temas con escaso peso en la agenda de política pública y se comprometió a atender a las poblaciones vulnerables: personas en extrema pobreza, personas desplazadas, pueblos indígenas, afrodescendientes y hogares encabezados por mujeres, entre otros grupos, bajo el principio de “no dejar a nadie atrás”.

La respuesta a la crisis de la COVID-19 destacó al PNUD Colombia como un ejemplo de su capacidad para abordar simultáneamente el socorro, la recuperación y la movilización de recursos para el desarrollo. El PNUD no solo demostró su capacidad para responder a situaciones de crisis, sino que también estableció una base sólida para la coordinación con las instituciones nacionales y la colaboración en las fases posteriores de estabilización y en la transición del cambio de administración.

Conclusión 2: En el período de programación en curso, el PNUD Colombia logró superar las metas programáticas acordadas con la RBLAC en todos los años. Sin embargo, se produjo una dispersión de proyectos que restaron eficiencia a su quehacer, con una débil coordinación interna y en las relaciones interinstitucionales a nivel nacional (especialmente con el sistema de las Naciones Unidas).

Los resultados más destacados de la cartera de Paz con Estabilidad (Efecto 1) estuvieron relacionados con la continuidad en el apoyo a la aplicación del acuerdo de paz (2017-2031), la reincorporación de firmantes y el soporte a las instituciones relacionadas con la justicia transicional en un contexto gubernamental adverso que se tradujo en limitaciones de recursos para estas tareas. Su principal logro en esta área fue el fortalecimiento y la consolidación de lo construido en años anteriores, de cara a seguir asegurando

la aplicación del acuerdo de paz a nivel general y su plan de acción, pese a las limitaciones en torno al fortalecimiento de los PDET y la ejecución de la reforma rural integral. Más allá de los indicadores, el PNUD avanzó en la facilitación del diálogo intercultural y el fortalecimiento de capacidades de los jóvenes y de las poblaciones de territorios que históricamente habían sido excluidas en el país.

Con respecto a los temas migratorios (Efecto 2), se trató de un ámbito de trabajo en el que tradicionalmente el PNUD no cuenta con gran experiencia ni ventajas comparativas, y en el que se observó una debilidad en el cumplimiento de sus expectativas iniciales. Sin embargo, se percibieron fortalezas en el trabajo con migrantes en cuanto a su autonomía económica e integración a través del fortalecimiento o la creación y formalización de empresas, así como en la articulación con el sector privado, todo ello en un nivel incipiente como para constituir una experiencia demostrativa, de continuidad y sostenibilidad.

En relación con la asistencia técnica para la cartera de aceleración del catalizador de los ODS (Efecto 3), en términos generales y teniendo en cuenta la ambición de los dos indicadores ambientales (reducción de la deforestación y de los GEI) no está claro en qué medida contribuye al cumplimiento de los dos objetivos finales del DPP. Un avance importante fue la inclusión de los temas de paz, medio ambiente, bienestar y derechos humanos en algunos de sus proyectos.

Sin embargo, se observó una debilidad por la dispersión de los proyectos, especialmente en la cartera de Desarrollo Sostenible, siendo precisamente esta la que concentra la mayor parte de los recursos del programa. Por otra parte, los espacios de coordinación del PNUD con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas no se aprovecharon convenientemente para establecer relaciones recíprocas de intercambio y articulación. En su lugar, estos espacios se ciñeron a aspectos formales de gestión de los proyectos.

Durante el ciclo de programación (2021-2023), el PNUD logró superar su objetivo anual establecido en el Plan de Trabajo Integrado y acordado con la RBLAC para contribuir a las metas regionales. El PNUD alcanzó un promedio del 24,7% por encima de la meta combinada para el período 2021-2023.

Conclusión 3: El DPP tuvo un problema de diseño a pesar de alinearse con el MCNUDS 2020-2023. El PNUD Colombia no llevó a cabo una traducción y operacionalización de sus teorías de cambio a nivel interno, lo que supuso un obstáculo tanto para la planificación como para la obtención de resultados y el seguimiento del Programa. Además, no hubo una priorización clara en las áreas clave y el cambio en la modalidad de trabajo territorial limitó la efectiva ejecución del Programa.

El contexto político y el nuevo formato del Marco de Cooperación (MCNUDS) fueron determinantes para la elaboración del DPP en Colombia, y de acuerdo con las prioridades e incluso su lenguaje, se alineó con las prioridades del Gobierno. El PNUD Colombia no incluyó una TdC sólida para su desempeño general ni para sus diferentes resultados a nivel interno. No se llevó a cabo una traducción, contextualización y operacionalización de esas prioridades a nivel de las áreas programáticas y se perdieron oportunidades de visión estratégica y sinergias entre áreas, así como la generación de productos más vinculados a las necesidades de la población destinataria.

Esta situación dificulta la planificación y rendición de cuentas del PNUD y se evidenciaron las limitaciones del actual sistema de planificación y ejecución, lo que repercutió en proyectos de corta duración, dependencia de recursos públicos e interrupción o reducción del trabajo de fortalecimiento institucional con algunos asociados.

Un aspecto importante de esta falta de visión a largo plazo fue el cambio en su estrategia de abordaje de los territorios. La presencia del PNUD Colombia en el territorio ha sido –desde hace años– un factor clave para la ejecución del Programa. Sin embargo, la reducción de su presencia territorial en este DPP generó

una brecha significativa en términos de coordinación y participación de los agentes subnacionales en la cartera, así como de su propia visibilidad en zonas específicas y en la falta de coherencia con su mandato y trayectoria en Colombia.

Anteriormente el PNUD Colombia había innovado a través de sus oficinas territoriales ubicadas en departamentos estratégicos del país y, por diferentes razones, esta estrategia se había consolidado frente a los donantes e incluso había inspirado a otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. La estrategia actual se redujo a la presencia de un “enlace territorial” que cumple funciones múltiples, principalmente administrativas y logísticas, generando una subutilización de sus capacidades locales. Esta situación repercutió en el mantenimiento de una ejecución centralizada y las limitaciones propias de no poder incidir en las políticas públicas subnacionales (gubernaciones y municipios) y en la toma de decisiones cercana a las personas y sus problemáticas. Sin embargo, cabe destacar la elaboración de una nueva estrategia territorial, lo que podría favorecer en el futuro el fortalecimiento de la presencia del PNUD Colombia sobre el terreno.

Conclusión 4: Uno de los obstáculos a los que se enfrentó la ejecución del Programa estuvo asociado a problemas en su gestión, que se caracterizó por procedimientos administrativos complejos y lentos, la introducción del sistema Quantum que dificultó aún más los procesos, creando confusión y retrasos en la gestión financiera y administrativa, la amplitud de la cartera programática –con proyectos no necesariamente relacionados o complementarios entre sí–, junto a problemas en la toma de decisiones, en su comunicación interna y en un clima organizacional complejo, lo cual afectó a la eficiencia, la pertinencia y la coherencia en la ejecución.

Si bien la implementación del sistema Quantum ha generado demoras percibidas como complejidad por parte de los asociados del PNUD Colombia, esta es solo una faceta del problema, ya que los procedimientos administrativos del PNUD Colombia se percibieron como complejos por parte de los asociados en la ejecución (entre otras contrapartes) debido a que se añadieron pasos adicionales a dichos procesos. La falta de comprensión de estos procesos, incluso entre el personal del PNUD Colombia, provocó contratiempos y retrasos en la ejecución de algunos proyectos importantes. Esta percepción es compartida tanto por los gestores de proyectos como por los donantes, las contrapartes y los asociados en la ejecución.

La necesidad de mejorar las conexiones entre las distintas áreas del PNUD se destacó como un reto crítico de gestión. La percepción interna de la institución como jerarquizada, con largos plazos para obtener las aprobaciones, con cambios repentinos en las decisiones y las limitaciones en la comunicación interna fueron señaladas sistemáticamente para esta evaluación.

3.2 Recomendaciones y respuesta de la administración

Las siguientes recomendaciones se formulan para apoyar la contribución del PNUD a las prioridades de desarrollo de Colombia. Abarcan elementos cruciales del desempeño del PNUD en el actual ciclo de programación que podrían mejorarse y reconocen los cambios en el contexto externo que pueden influir en el diseño del próximo programa en el país.

RECOMENDACIÓN 1.



La oficina del PNUD en Colombia debería desarrollar una teoría del cambio integral para el nuevo DPP. Esta teoría del cambio debería incluir también sub-TdC por cada resultado específico a alcanzar y desarrollarse de manera participativa con las partes interesadas (conclusión 3).

Esta teoría del cambio debe garantizar que las estrategias y actividades estén alineadas con los resultados previstos en el Marco de Cooperación y, al mismo tiempo, responder al análisis del país y al mandato global del organismo. Para ello es fundamental que, en el ejercicio de formulación del DPP, el PNUD no considere solamente la TdC acordada a nivel de MCNUDS, sino que debería integrar una TdC más precisa de acuerdo con su mandato, el análisis del país y sus capacidades y recursos. Además, estas teorías del cambio deben compartirse y debatirse abiertamente mediante metodologías participativas y pertinentes con el equipo en el país, y en colaboración con el Gobierno y todas las partes interesadas. Esto, a su vez, facilitará el diseño de indicadores, así como un seguimiento y una evaluación eficaces a lo largo de la ejecución para garantizar que se realicen los ajustes necesarios y se alcancen los resultados deseados. Al respecto, es recomendable que el PNUD integre los indicadores derivados del MCNUDS con indicadores propios que puedan medir de manera más precisa los resultados esperados de su actuación.

Respuesta de la administración: Totalmente aceptada



Acción (es) clave:	Fecha límite:	Unidad (es) responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
1.1 Realizar talleres participativos con los socios y partes interesadas que recojan sus inquietudes y sugerencias.	Septiembre 2024	Representación UAE		Iniciado
1.2 Incluir en el nuevo DPP las aportaciones de los socios de manera que se vean reflejadas en la estrategia del PNUD.	Septiembre 2024	Representación UAE		Iniciado

RECOMENDACIÓN 2.



El PNUD en Colombia debe avanzar hacia la adopción de un enfoque estratégico en su planificación, pasando de un rol predominantemente centrado en la administración y gestión de proyectos a uno que enfatice el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública tanto a nivel territorial como nacional, así como el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades (conclusión 3).

En particular, para enfocarse en mayor medida en el fortalecimiento de las capacidades, se recomienda que el PNUD desarrolle una estrategia de movilización de recursos que sea visibilizada y compartida por los equipos y que incluya las normas que deberán seguirse en cada negociación y que constituya la base para la toma de decisiones sobre qué negociaciones profundizar y cuáles no.

Respuesta de la administración: Rechazada



Acción (es) clave:	Fecha límite:	Unidad (es) responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
Recomendación no aceptada				

RECOMENDACIÓN 3.



El PNUD en Colombia debe implementar de manera efectiva la nueva estrategia territorial para restablecer una presencia más amplia y duradera en las regiones menos desarrolladas del país. Este enfoque garantizará un compromiso más sólido en estas áreas críticas (conclusión 4).

Se recomienda avanzar en la aplicación de la nueva estrategia territorial. Para ello, también es importante revisar la estrategia de financiación de los proyectos, las sinergias con otras agencias y cooperantes y la movilización de nuevos recursos que permitan la puesta en marcha de una estrategia territorial más sistemática y coherente con las prioridades institucionales. Para garantizar su sostenibilidad financiera, se recomienda que el PNUD establezca un mecanismo de costos compartidos entre las áreas programáticas y proyectos que se ejecutan en los territorios priorizados. Además, es recomendable que en la fase de negociación y formulación de proyectos se presupueste personal territorial y costos operacionales adecuados a las necesidades de los proyectos.

Respuesta de la administración: Totalmente aceptada



Acción (es) clave:	Fecha límite:	Unidad (es) responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
3.1 Implementar y dar seguimiento a los Modelos de Despliegue Territorial del PNUD, mejorando la articulación y pertinencia del trabajo del PNUD en los territorios priorizados.	Junio 2025	Representación-UAE Gerencias de Área - Enlaces Territoriales – Operaciones - LAB		Iniciado
3.2 Fortalecer las capacidades locales para la gobernanza y planificación del desarrollo territorial, contribuyendo al posicionamiento estratégico del PNUD en los territorios priorizados por el PNUD.	Septiembre 2024	Representación-UAE Gerencias de Área - Enlaces Territoriales		Iniciado
3.3 Promover alianzas que posibiliten el financiamiento y posicionamiento estratégico del PNUD como aliado clave del desarrollo territorial.	Diciembre 2024	Representación-UAE Gerencias de Área - Enlaces Territoriales		Iniciado

<p>3.4 Impulsar e incidir en la fase de formulación de nuevos proyectos (PAC), la incorporación y financiación/cofinanciación de personal en el territorio. Dar seguimiento a través de un mecanismo. Fortalecer las capacidades del personal en el territorio.</p>	<p>Diciembre 2024</p>	<p>Representación-UAE Gerencias de Área - Enlaces Territoriales Centro de Servicios Recursos Humanos</p>		<p>Iniciado</p>
<p>3.5 Territorialización de los productos de liderazgo de pensamiento del PNUD, contribuyendo al posicionamiento estratégico del PNUD como un actor relevante en el territorio.</p>	<p>Octubre 2024</p>	<p>Representación-UAE Gerencias de Área - Enlaces Territoriales - Comunicaciones</p>		<p>Iniciado</p>

RECOMENDACIÓN 4.



La oficina del PNUD en Colombia debería emprender una revisión, simplificación y mejora en la comunicación de sus procedimientos administrativos. Esto implica simplificar la documentación y los mecanismos de aprobación, garantizar la claridad de los procesos y proporcionar una formación adecuada al personal implicado. A su vez, el PNUD debería establecer un mecanismo de retroalimentación y comunicación entre los equipos de proyectos y las unidades de gestión para abordar los problemas de manera oportuna. Este esfuerzo debería mejorar la eficiencia en la ejecución de los contratos y la implementación de los proyectos, lo que redundaría en una mayor eficacia general de las operaciones del PNUD (conclusión 4).

Para lograr una simplificación efectiva, es esencial que el PNUD lleve a cabo una revisión exhaustiva de sus procedimientos administrativos e identifique áreas que puedan simplificarse sin comprometer la calidad y la integridad de las operaciones. Esto puede implicar la eliminación de pasos innecesarios como un número de aprobadores excesivo para un mismo proceso, la reducción de la documentación requerida o la racionalización de los flujos de trabajo para minimizar los tiempos de procesamiento. Además, el PNUD debe garantizar que todos los empleados pertinentes reciban la orientación necesaria para comprender y aplicar eficazmente estos procedimientos simplificados. Esto incluye proporcionar formación continua para una adecuada difusión de las actualizaciones de las políticas institucionales sobre el nuevo sistema Quantum y cualquier otro software y herramienta de gestión de proyectos.

Además, para mejorar la comunicación y la colaboración entre los equipos de proyectos y las unidades administrativas, la oficina del PNUD Colombia debería considerar la posibilidad de establecer un sistema de gestión de proyectos que facilite la interacción y el seguimiento en tiempo real de los procesos administrativos (o mejorar el uso de los sistemas existentes, a partir de Quantum). Esto permitiría a los equipos de proyectos y a la gerencia conocer el estado de los contratos y la ejecución de los proyectos, facilitando la identificación temprana de posibles problemas y la adopción de las medidas correctoras oportunas. La información periódica y la comunicación abierta entre todas las partes interesadas son esenciales para abordar proactivamente los retos y garantizar la eficiencia en todas las fases de un proyecto.

También se recomienda elevar sistemáticamente y hacer más incidencia con la sede de la organización para aplicar medidas de ajuste en los sistemas financiero-administrativos de la organización según los desafíos y lecciones aprendidas de este período de ejecución.

Respuesta de la administración: Totalmente aceptada



Acción (es) clave:	Fecha límite:	Unidad (es) responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
4.1 Llevar a cabo la revisión de los procesos a fin de mapear e identificar espacios de mejora y cumplimiento con POPP.	Enero 2025	Operaciones		Iniciado
4.2 Realizar entrenamientos y formaciones al personal, de tal forma que podamos simplificar y tener clara la información.	Enero 2025	Operaciones		Iniciado

RECOMENDACIÓN 5.



Para reforzar el sistema de monitoreo y evaluación del Programa se recomienda revisar y mejorar su sistema de indicadores y garantizar evaluaciones sistemáticas de los proyectos. Se propone que el PNUD Colombia adopte un enfoque más equilibrado, que incluya evaluaciones de procesos, evaluaciones de ejecución y evaluaciones de impacto sobre cuestiones estratégicas. Esto garantizará la obtención de una visión global de la eficacia, la pertinencia y la sostenibilidad de las intervenciones (conclusiones 2 y 3).

Existe una necesidad de mejorar el sistema de planificación, gestión y seguimiento. Esta mejora debe centrarse en una adaptación más eficaz a los distintos contextos, en implicar activamente a los equipos, grupos y beneficiarios en los procesos y en utilizar las iniciativas de seguimiento para la mejora y el aprendizaje continuos. Es esencial pasar de un enfoque predominantemente centrado en los proyectos y basado solo en resultados a una perspectiva de aprendizaje y efectos a largo plazo. Este nuevo enfoque debe aspirar a crear efectos duraderos en los territorios, las comunidades y las vidas individuales, garantizando la rendición de cuentas y un progreso significativo en diversos ámbitos del desarrollo.

Por un lado, el PNUD debería definir y diseñar indicadores SMART para facilitar el proceso de medición de resultados y contribuir en la toma de decisiones en contextos cambiantes (véase la recomendación 1). Asimismo, se deberían enriquecer los indicadores con dimensiones relacionadas con la igualdad de género, lo que permitiría una medición más completa del impacto de las iniciativas y programas. Para ello, deberían incorporarse desde el diseño de los proyectos con sus respectivas actividades, asignación presupuestaria, base de referencia y mecanismo de verificación.

Es esencial aplicar la visión estratégica de potenciar el efecto transformador de género sin dispersarse en la consideración de un número excesivo de factores, que podrían desviar la atención de los objetivos centrales de cada proyecto.

Es esencial promover la realización de evaluaciones de impacto a largo plazo que permitan un seguimiento continuo de los efectos de los proyectos en las comunidades y las personas. Aunque se reconoce que la disponibilidad de fondos puede ser una limitación para realizar dichas evaluaciones, es importante entender que esta estrategia mejorará la toma de decisiones con conocimiento de causa y fortalecerá la capacidad del PNUD Colombia para atraer financiamiento, al demostrar un historial sólido y duradero en las comunidades.

En este sentido, es esencial que el PNUD Colombia se centre en la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades internas en materia de evaluación, garantizando así que su personal esté preparado para llevar a cabo estas evaluaciones como contraparte, y prepare y actualice la documentación previa a los procesos de evaluación.

Respuesta de la administración: Totalmente aceptada



Acción (es) clave:	Fecha límite:	Unidad (es) responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
5.1 Garantizar en el plan de evaluación del nuevo DPP la inclusión de evaluaciones de procesos pertinentes para la oficina.	Septiembre 2024	Operaciones UAE Áreas programáticas		Iniciado

RECOMENDACIÓN 6.



La oficina del PNUD en Colombia debería buscar activamente posibles asociaciones y diversificar las fuentes de financiamiento, buscar alianzas con organizaciones clave interesadas en trabajar juntas, mejorar la divulgación pública, presentar con transparencia los resultados de los proyectos y comunicar la amplitud y profundidad de su labor. Para aprovechar las oportunidades, el PNUD Colombia debería fortalecer su visibilidad y reforzar su papel en las iniciativas de desarrollo a largo plazo en los territorios (conclusiones 1 y 4).

Un factor crucial para el éxito del programa del PNUD Colombia es la participación del sector privado. Se recomienda que el PNUD revise sus políticas y procedimientos para reducir los tiempos de respuesta a fin de permitir acuerdos y oportunidades mutuamente beneficiosos. También es necesario incorporar a los actores del sector privado en los procesos de formulación y diseño de proyectos para asegurar compromisos y cofinanciación en el marco del desarrollo del PRODOC en áreas críticas para el DPP.

El PNUD es el organismo más visible y de perfil más sólido que ha venido trabajando en el área de la financiación para el desarrollo en Colombia. El PNUD podría acelerar esta agenda, apoyando argumentos para la movilización de recursos y asistiendo en el monitoreo y la evaluación de su gestión eficiente.

Respuesta de la administración: Totalmente aceptada



Acción (es) clave:	Fecha límite:	Unidad (es) responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
6.1 Creación y activación del Grupo de Finanzas Sostenibles al interior de la oficina para consolidar la cartera de financiación para el desarrollo.	Diciembre 2024	Economista Jefe LAB Aceleración		Iniciado
6.2 Ampliar la diseminación y comunicación de las actividades y resultados de los programas de financiamiento para el desarrollo con actores públicos y privados.	Diciembre 2024	Economista Jefe LAB Aceleración		Iniciado
6.3 Generar capacidades en los equipos territoriales en torno a la agenda de financiamiento para el desarrollo.	Diciembre 2024	Economista Jefe LAB Aceleración Líder Coordinación Territorial		Iniciado

ANEXOS

Los anexos del informe (que se enumeran a continuación) están disponibles en el sitio web de la Oficina Independiente de Evaluación, en la dirección siguiente:

<https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/23965>

Anexo 1. Términos de referencia

Anexo 2. Matriz de evaluación

Anexo 3. Teoría del cambio reconstruida

Anexo 4. Descripción del país

Anexo 5. Descripción de la oficina en el país

Anexo 6. Mapas

Anexo 7. Documentos consultados

Anexo 8. Lista de proyectos

Anexo 9. Matriz de indicadores de efectos y productos reportados por la oficina en el país

Anexo 10. Indicadores por años según productos

Anexo 11. Calificación de los resultados de los programas por países

Anexo 12. Material audiovisual para difusión



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One UN Plaza, DC1-20th Floor
Nueva York, NY 10017, EE. UU.
Tel.: +1 (646) 781 4200

 [/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)

 [/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)

 [/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)

 [/company/undp-ieo](https://www.linkedin.com/company/undp-ieo)

Evaluaciones para un #PNUDmásfuerte