

Versión final
6 de septiembre de 2024

Informe de Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo

Presentado por:
David Grajeda, PhD
Consultor independiente

Agradecimientos

La presente Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo fue posible por la contribución de múltiples personas y actores involucrados en su diseño e implementación: especialistas y personal administrativo de PNUD Colombia; personal técnico del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para la Paz (MPTF); equipo del proyecto; funcionarios de los socios implementadores en los territorios; organizaciones comunitarias; población de las comunidades visitadas; técnicos y autoridades de las alcaldías municipales.

De manera especial, deseamos expresar nuestro agradecimiento a los líderes y las lideresas de las organizaciones comunitarias y al personal local que participó en la construcción de las infraestructuras durante el ciclo de duración del proyecto. Su tiempo, información y conocimiento han sido un insumo fundamental para elaborar el presente informe y cumplir con el objetivo de la evaluación.

Luis David Grajeda
Guatemala, 6 de septiembre de 2024.

Información del proyecto		
Título del proyecto:	Infraestructura para el Desarrollo	
ID de Atlas:	123292	
Efecto y productos institucionales:	UNDSDCF 2020-2023: Outcome 1. Estabilización: Paz con legalidad; Productos 1.2.1 y 1.2.4; Outcome 1. PNUD Colombia. Estabilización: Paz con Legalidad; Producto 1.2	
País:	Colombia	
Región:	América Latina y el Caribe	
Fecha de firma del PRODOC:	2 de octubre de 2019	
Fechas del proyecto:	30 noviembre 2019	18 junio 2024
Presupuesto total:	USD 11.631,345	
Gasto del proyecto al momento de la evaluación:	USD 11.175,491	
Fuente de financiamiento:	Fondo Multidonante de Naciones Unidas para Paz (MPTF), TRAC PNUD; Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), Departamento Administrativo de Gestión de Riesgos de Antioquía (DAGRAN) y ECOPETROL.	
Parte encargada de la ejecución:	PNUD Colombia	
Información de la evaluación		
Tipo de evaluación:	Proyecto	
Medio término, final otra:	Final de ciclo	
Nombre de la organización que encarga la evaluación:	PNUD Colombia	
Período evaluado:	Inicio	Finalización
	30 noviembre 2019	18 de junio de 2024
Evalúadores:	Luis David Grajeda	
Correo electrónico evaluadores:	ldgrajeda@hotmail.com	
Fechas de la evaluación:	Inicio	Finalización
	20 mayo 2024	26 agosto 2024

Tabla de contenidos

Abreviaturas y siglas	vi
Índice de gráficos y figuras.....	vii
Índice de tablas	viii
Resumen ejecutivo	1
1. Introducción	5
2. Descripción del proyecto/programa evaluado	7
2.1 Contexto nacional y sectorial	7
2.1.1 Perfil de desarrollo del país.....	7
2.1.2 Marco político-normativo del sector de infraestructura para el desarrollo.....	8
2.2 Información clave del proyecto/programa	10
2.2.1 Ubicación institucional y entidades asociadas	10
2.2.2 Población atendida y problema tratado.....	11
2.2.3 Marco estratégico del proyecto	12
2.2.4 Presupuesto, gobernanza y estructura de gestión.....	14
3. Alcances y objetivos de la evaluación	16
3.1 Objetivo y alcance programático	16
3.2 Usuarios y usos previstos.....	16
3.3 Actores clave consultados	17
3.4 Variables y ejes transversales analizados	18
4. Enfoques y métodos de evaluación	20
4.1 Estándares de calidad y código ético	20
4.2 Enfoques y lineamientos metodológicos	20
4.3 Métodos de recolección de información empleados.....	21
4.4 Facilidades y limitaciones de la fase de recolección de datos.....	21
5. Análisis de datos.....	23
5.1 Herramientas metodológicas empleadas	23
5.2 Criterios de análisis de variables de la evaluación.....	23
5.3 Proceso de análisis de los datos recolectados.....	24
5.4 Desafíos en el análisis del nivel de logro de los resultados.....	25
6. Hallazgos de la evaluación.....	26
6.1 Pertinencia	26
6.1.1 Congruencia con prioridades públicas de infraestructura para el desarrollo	26
6.1.2 Congruencia con condiciones, necesidades y derechos de poblaciones priorizadas	27
6.1.3 Congruencia con marco estratégico de socios principales	28
6.2 Coherencia.....	29
6.2.1 Coherencia con entidades asociadas	29
6.2.2 Coordinación con otros actores nacionales e internacionales en los territorios	30
6.3 Eficacia.....	31

6.3.1	Análisis de Teoría de Cambio del proyecto/programa	31
6.3.2	Nivel de cumplimiento de las metas de los productos entregados	33
6.3.3	Interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa	35
6.3.4	Nivel de logro de resultados y objetivo planificados por el proyecto/programa	38
6.3.5	Factores que han influido en el nivel de eficacia alcanzado	39
6.4	Eficiencia.....	41
6.4.1	Nivel de ejecución financiera y uso apropiado y costo eficiente de recursos	41
6.4.2	Ejecución oportuna y potenciales impactos de atrasos identificados	42
6.4.3	Eficiencia del modelo de gobernanza y gestión del proyecto/programa	43
6.5	Sostenibilidad	44
6.5.1	Nivel de apropiación.....	45
6.5.2	Nivel de capacidades desarrolladas.....	46
6.5.3	Recursos disponibles y entorno político institucional propicio	46
6.5.4	Nivel general de sostenibilidad del proyecto/programa.....	48
6.6	Ejes transversales	48
6.6.1	Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.....	49
6.6.2	Inclusión de otros grupos en situación de vulnerabilidad.....	50
6.6.3	Medio ambiente y adecuación al cambio climático	51
6.6.4	Otros ejes transversales.....	51
7.	Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones	53
7.1	Conclusiones sobre las variables examinadas	53
7.1.1	Pertinencia	53
7.1.2	Coherencia	53
7.1.3	Eficacia.....	54
7.1.4	Eficiencia	54
7.1.5	Sostenibilidad	54
7.1.6	Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.....	55
7.1.7	Enfoque de inclusión social y derechos humanos	55
7.1.8	Integración de otros ejes transversales.....	55
7.2	Aprendizajes relevantes identificados por la evaluación.....	56
7.3	Recomendaciones a las partes interesadas	56
7.3.1	Organizaciones comunitarias participantes.....	56
7.3.2	Entidades asociadas	57
7.3.3	Equipo del proyecto/programa	57
	Lista de personas consultadas.....	58
	Referencias documentales y bibliográficas	60
	Anexo 1. Matriz metodológica de la evaluación.....	62
	Anexo 2. Productos entregados por las iniciativas territoriales del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo.....	68
	Anexo 3. Interpretación sistémica de la Teoría de Cambio del proyecto-programa	70
	Anexo 4. Compromiso de conducta ética firmado.....	77
	Anexo 5. Términos de Referencia de la Evaluación	78

Abreviaturas y siglas

ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de OCDE
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPD	Country Programme Documento del PNUD Colombia (siglas en inglés)
CONPES	Consejo del Consejo de Política Económica y Social
DAGRAN	Departamento Administrativo de Gestión de Riesgos de Desastres de Antioquía
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DIM	Modalidad de Implementación Directa (implementación de proyectos PNUD)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EP	Ejército del Pueblo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
MPTF	Fondo Multidonante de Naciones Unidas para Paz
FONTUR	Fondo Nacional de Turismo
GBR	Gestión Basada en Resultados
GRES	Escala de Eficacia de los Resultados en materia de Género (GRES, por sus siglas en inglés)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRODOC	Documento de Proyecto
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
TdC	Teoría de Cambio
TdR	Términos de Referencia de la evaluación
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMART	Específicos, Medibles, Asequibles, Relevantes, A tiempo (estándar de calidad de indicadores)
UNSDCF	Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Índice de gráficos y figuras

Gráfico 1. Tendencia del PIB de Colombia: 2010-2023	7
Gráfico 2. Evolución de la pobreza monetaria en Colombia: 2012-2022	8
Gráfico 3. Incidencia de la pobreza multidimensional en zona de proyecto, desagregado por género. 2023	12
Gráfico 4. Presupuesto del proyecto distribuido entre socios.	14
Gráfico 5. Personas consultadas de todos los actores consultados según hombre y mujer	17
Gráfico 6. Personas consultadas agrupadas por actores institucionales y actores locales	17
Gráfico 7. Nivel de satisfacción de organizaciones comunitarias por productos recibidos	35
Gráfico 8. Recursos ejecutados por proyectos territoriales. Mayo 2024	41
Figura 1. Estructura de gobernanza y gestión del proyecto	15
Figura 2. Pasos metodológicos del proceso de análisis de datos	24
Figura 3. Resumen de productos entregados por el proyecto/programa	34
Figura 4. Factores críticos del Modelo conceptual del problema atendidos por el proyecto/programa	36
Figura 5. Interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa	37

Índice de tablas

Tabla 1. Prioridades y metas de infraestructura contenidos en PND 2022-2026	9
Tabla 2. Líneas de inversión priorizadas en departamentos del proyecto evaluado	10
Tabla 3. Ubicación geográfica de población atendida por el proyecto	11
Tabla 4. Portafolio de proyectos territoriales implementados	13
Tabla 5. Principales vínculos del proyecto con marco de cooperación del PNUD en Colombia	13
Tabla 6. Cantidad de personas consultadas según las distintas categorías de actores	17
Tabla 7. Criterios de análisis de las variables de la evaluación	23
Tabla 8. Reconstrucción del orden causal lógico del modelo de intervención del proyecto/programa	32
Tabla 9. Principales metas alcanzadas por proyectos/iniciativas territoriales	34
Tabla 10. Nivel de sostenibilidad de los resultados del proyecto/programa	48

Resumen ejecutivo

Bajo la Modalidad de Implementación Directa (DIM) y el concurso financiero del Fondo de Naciones Unidas para la Paz en Colombia (MPTF), el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha sido implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), durante el período de 30 noviembre de 2019 al 18 de junio de 2024. Su modelo de intervención se ha centrado en la construcción de pequeñas obras de infraestructura y el fortalecimiento de capacidades locales para producir efectos catalíticos en el desarrollo de comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional de zonas rurales remotas y aisladas de Colombia. Con base en este enfoque, se propuso vincular dichas comunidades con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.

Como parte de su ciclo de gestión y conforme los lineamientos del PNUD Colombia, la presente evaluación de final de ciclo se propuso el siguiente objetivo general:

- *Analizar de manera cualitativa y cuantitativa el cumplimiento de los objetivos, el logro de resultados, los posibles impactos sociales y económicos generados, así como la pertinencia, coherencia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto, en los territorios donde se ha implementado. Adicionalmente, se deberán extraer lecciones aprendidas, buenas prácticas y generar recomendaciones que permitan mejorar la eficiencia, la sostenibilidad del proyecto y sus aportes al marco programático de PNUD.*

Para cumplir este objetivo, fueron analizadas los criterios estándar de CAD/OCDE: Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad. En adición, se examinó la inclusión de 7 ejes transversales mandados por PNUD Colombia: Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; Inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad; Derechos Humanos; Medio ambiente; Transparencia y Anticorrupción; Sensibilidad al conflicto; y Acción sin daño.

Los hallazgos reportados en este informe se basan en la triangulación de datos de fuentes secundarias y la consulta directa a 63 personas, representativas de 5 actores clave: Equipo del PNUD Colombia; MPTF (donante principal), equipo del proyecto, entidades asociadas, organizaciones locales subvencionadas, empleados y empleadas en obras de infraestructura, alcaldías municipales, propietarios y propietarias de infraestructuras turísticas y comerciales, contratistas o proveedores locales. La evaluación fue realizada durante el período de 20 de mayo al 16 de agosto de 2024, considerando tres fases: Diseño y preparación; Recolección de información de campo; Elaboración y revisión de informes.

HALLAZGOS PRINCIPALES

- **Pertinencia.** El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha sido congruente con las necesidades y los derechos de las poblaciones atendidas, las prioridades de la política pública en materia de infraestructura para el desarrollo rural del país y los marcos estratégicos de los socios principales. Las intervenciones implementadas también fueron pertinentes con las necesidades y derechos específicos de las mujeres y en menor grado con las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.
- **Coherencia.** El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo construyó una red de coordinación y colaboración con 4 agencias de Naciones Unidas (además del PNUD) y 4 instituciones nacionales para la implementación de un portafolio de 8 iniciativas territoriales en 16 municipios de 7 departamentos del país. Fuera de este espacio de trabajo, no se

identificaron relaciones de colaboración con otros actores de desarrollo, nacionales e internacionales presentes en los territorios atendidos. Este hecho ha limitado la vinculación de los procesos promovidos por el proyecto/programa con las instituciones nacionales responsables de los mismos.

- **Eficacia.** El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha cumplido con las metas de los cuatro productos definidos en su documento de diseño, incluso en varios casos, por encima del 100 %. Los principales valores de los cuatro productos son los siguientes: Producto 1. Construcción y mejoramiento de 183 pequeñas infraestructuras comunitarias; Producto 2. Fortalecimiento de capacidades de 36 organizaciones comunitarias; Producto 3. Generación de 807 empleo; Producto 4. Fortalecimiento de 18 organizaciones de productores y 29 emprendimientos agrícolas. Tomando en cuenta la fuerza causal de estos cuatro productos, el proyecto/programa alcanzó resultados intermedios que contribuyeron al logro del objetivo general previsto: **Vincular a las comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional a procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.**
- **Eficiencia.** El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo empleó los recursos puestos a disposición de manera transparente, oportuna y costo eficiente para el desarrollo de los bienes y servicios entregados a las poblaciones participantes y el logro de los resultados y objetivo general previstos. Los atrasos en la entrega de las obras y el cumplimiento de las actividades, asociados a factores climáticos, logísticos y una subestimación del calendario, fueron gestionados de manera que no tuvieron impactos significativos en las metas previstas. Así mismo, con áreas de mejoras, el modelo de gobernanza y de gestión ha sido un factor clave en la producción y la entrega de los bienes y servicios planificados.
- **Sostenibilidad.** El Programa/proyecto Infraestructura para el Desarrollo muestra un nivel medio de sostenibilidad, lo que significa que, sin disponer de un escenario óptimo, existen oportunidades para la continuidad, la escala y la réplica de su modelo de intervención y los procesos de desarrollo promovidos en otros territorios, sobre todo si se asegura el apoyo de las instituciones sectoriales y las alcaldías municipales que tienen mandatos legales y responsabilidades sobre los mismos. Entre los factores positivos, se encuentra el alto nivel de apropiación de los procesos por los actores locales, la existencia de un entorno político-institucional propicio y un nivel de medio de capacidades desarrolladas en las organizaciones locales.
- **Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.** El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo realizó esfuerzos notables para incorporar el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en los procesos de transformación promovidos en las comunidades. Entre las principales medidas, sobresale el establecimiento de cuotas en la contratación de personal local para la construcción de las infraestructuras comunitarias y la capacitación de hombres y mujeres sobre el marco conceptual y metodológico del enfoque. Del total de 807 empleos generados en la construcción de obras de infraestructura, el 32,5 % fueron ocupados por mujeres. Además, se observaron cambios emergentes en el imaginario social sobre los roles de las mujeres y la desnaturalización de la violencia en el hogar.
- **Enfoque de inclusión social y derechos humanos.** El proyecto/programa ha favorecido la inclusión social de grupos de población en situación de vulnerabilidad, tomando en cuenta que ha priorizado poblaciones y territorios con altos niveles de pobreza multidimensional. Además, en los territorios con presencia de pueblos indígenas, ha procurado su inclusión en la toma de decisiones y los beneficios previstos. Si embargo, no se han observado suficientes

medidas para la inclusión de tres grupos de población: personas jóvenes, personas con discapacidades y personas de la comunidad LGBTQI+.

- **Integración de otros ejes transversales.** El programa/proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha incorporado medidas de cuidado del medio ambiente y adecuación al cambio climático, como siembra de árboles para compensar las emisiones vertidas en la construcción de las obras y capacitación sobre prácticas de resiliencia en la producción de alimentos. También ha asegurado las normas de transparencia y anticorrupción en todas sus operaciones. Aunque se ha orientado a su personal de campo sobre los principios de “sensibilidad al conflicto” y “acción sin daño”, se han registrado algunos hechos atribuidos al contexto de violencia de ciertos territorios que han supuesto riesgos a la integridad de líderes de organizaciones subvencionadas, pero que finalmente se resolvieron adecuadamente.

RECOMENDACIONES

Organizaciones comunitarias participantes

- **Recomendación 1.** Identificar y elaborar un directorio de actores públicos y privados que potencialmente podría estar interesados en aprovechar las capacidades instaladas en las organizaciones para la ejecución de proyectos de desarrollo local, que incluya, pero no solamente, la construcción de infraestructuras y encadenamientos de los principales rubros de cultivos cosechados.
- **Recomendación 2.** En adición a la recomendación 1, solicitar al PNUD Colombia una constancia de haber ejecutado a satisfacción los proyectos de infraestructura a su cargo, con el fin de reforzar su reputación y posicionamiento frente a futuros proyectos de inversión en sus territorios.
- **Recomendación 3.** Gestionar el apoyo de las alcaldías municipales para el mantenimiento de las infraestructuras viales construidas: alcantarillas, placas huellas y box culvert. En lo posible, solicitar la inclusión de una estructura en el presupuesto municipal para este fin.
- **Recomendación 4.** En los territorios que corresponda, establecer vínculos interculturales de colaboración con las autoridades y organizaciones ancestrales indígenas, tomando en cuenta sus prioridades, pero también las oportunidades de desarrollo que poseen desde la legitimidad de su cosmovisión y culturas.

Entidades asociadas

- **Recomendación 5.** En el caso de las agencias de Naciones Unidas, documentar y gestionar el conocimiento generado por la experiencia de trabajo conjunto en los proyectos/iniciativas territoriales donde participaron. En especial, resulta relevante para futuras acciones conjuntas en el ámbito de desarrollo rural, documentar los aprendizajes relativos a las brechas de coordinación e integración interagencial.
- **Recomendación 6.** En el caso de las organizaciones nacionales socias, incorporar en sus estrategias de trabajo en los ámbitos de su competencia, el modelo de intervención o Teoría de Cambio del proyecto/programa, tomando en cuenta las mejoras identificadas por la evaluación. En particular, considerar el enfoque de infraestructuras como catalizadores de efectos múltiples en el desarrollo, el desarrollo de capacidades locales y el enfoque de igualdad de género.

Equipo del proyecto/PNUD

- **Recomendación 7.** Elaborar una Nota conceptual sobre el modelo de intervención del proyecto/programa, enriquecido con la interpretación sistémica realizada por la evaluación, para su difusión a contrapartes nacionales y la presentación a otras oficinas del PNUD en América Latina y el Caribe como buena práctica de Cooperación Sur Sur.
- **Recomendación 8.** Considerar las siguientes áreas de mejoras identificadas por la evaluación para fortalecer el diseño y la implementación de futuros proyectos de infraestructura para el desarrollo rural:
 - i. Mejorar la formulación de proyectos conforme la normativa de GBR del PNUD, incluyendo indicadores para medir y analizar el logro de los productos y resultados planificados.
 - ii. Diseñar e implementar una estrategia de relacionamiento con pueblos indígenas en aquellos territorios donde están presentes, conforme los lineamientos corporativos del PNUD.
 - iii. Diseñar e implementar una estrategia de inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad para “No dejar Nadie atrás”, que incluya a jóvenes, personas con discapacidades, comunidad LGBTQI+I.
 - iv. Diseñar e implementar una estrategia de vinculación de los procesos de desarrollo promovidos con las instituciones sectoriales responsables de dichos procesos, con el fin de asegurar su sostenibilidad y potenciales réplicas y escalas.
- **Recomendación 9.** Entregar a las organizaciones comunitarias y productivas participantes en el proyecto/programa un documento que haga constar y reconozca el cumplimiento de los convenios de subvenciones, con el fin de que les sirva como referencia en su currículo institucional frente a futuras oportunidades de inversión pública en sus territorios.

1. Introducción

1. Bajo la Modalidad de Implementación Directa (DIM), el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha sido ejecutado por la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia, con un presupuesto de USD 11.631,345 y un ciclo de duración de 5 años, entre noviembre de 2019 y junio de 2024. El objetivo que se ha propuesto es el siguiente:
 - **Lograr la vinculación de comunidades vulnerables, afectadas por la violencia y los altos índices de pobreza multidimensional, con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.**
2. Para alcanzar este objetivo, el proyecto ha implementado 8 iniciativas en 16 municipios de 7 departamentos del país: Nariño, Antioquia, Chocó, San Andrés, Norte de Santander, Boyacá y Arauca. Estas iniciativas han sido implementadas con el apoyo de 4 instituciones nacionales socias: Departamento Administrativo de Gestión de Riesgos de Antioquía (DAGRAN); Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la compañía privada ECOPETROL. También han partido como socios cuatro agencias de Naciones Unidas: Programa Mundial de Alimentos (PMA); Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO); ONU Mujeres y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Así mismo, se contó con el apoyo financiero del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para la Paz (MPTF), en calidad de donante principal.
3. La población priorizada son comunidades rurales aisladas y remotas, con escasa presencia de la institucionalidad del Estado, en condiciones de vulnerabilidad debido a los siguientes indicadores: altos niveles de pobreza; bajos niveles de desarrollo humano; escasas oportunidades de empleo e ingresos; desconexión con el mercado y los principales circuitos urbanos; ausencia de infraestructura social y productiva; limitada conectividad; altos niveles de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Además, por su larga exposición a la violencia del conflicto armado, las comunidades presentan una débil cohesión social y limitada capacidad organizativa para gestionar su propio desarrollo.
4. Conforme a los Términos de Referencia definidos, la evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo se ha propuesto el siguiente objetivo:
 - **Analizar de manera cualitativa y cuantitativa el cumplimiento de los objetivos, el logro de resultados, los posibles impactos sociales y económicos generados, así como la pertinencia, coherencia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto, en los territorios donde se ha implementado. Adicionalmente, se deberán extraer lecciones aprendidas, buenas prácticas y generar recomendaciones que permitan mejorar la eficiencia, la sostenibilidad del proyecto y sus aportes al marco programático de PNUD.**
5. Este objetivo se cumplió mediante el análisis de las 4 variables internacionales CAD-OCD (Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad) y 7 ejes transversales: Enfoque de igualdad de género, Derechos humanos, Inclusión social, Medio ambiente, Sensibilidad al conflicto, transparencia y anticorrupción y Acción sin daño. Además, se han identificado los aprendizajes relevantes generados por la experiencia del proyecto. Como valor agregado, la evaluación ha elaborado el Modelo conceptual del problema tratado y, con base en ello, ha reconstruido la Teoría de Cambio (TdC) del proyecto.
6. Implementada entre mayo y agosto de 2024, los hallazgos reportados por la evaluación se basan en la triangulación de datos de fuentes secundarias y la consulta directa a 63 personas, representativas de 5 actores clave: Equipo del PNUD Colombia; MPTF (donante principal), equipo del proyecto, socios implementadores nacionales, organizaciones locales subvencionadas,

empleados y empleadas en obras de infraestructura, alcaldías municipales, propietarios y propietarias de infraestructuras turísticas y comerciales, contratistas o proveedores locales.

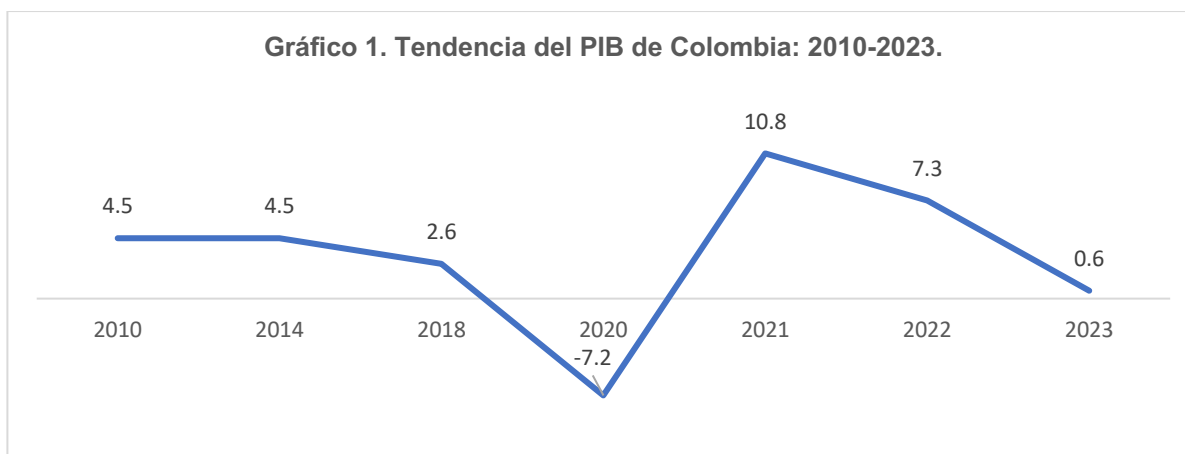
7. Siguiendo el formato del PNUD Colombia, el contenido del informe está estructurado en 5 secciones principales: i) Introducción; ii) Descripción del proyecto evaluado, incluyendo el contexto nacional y sectorial de desarrollo; iii) Objetivos y alcances de la evaluación, con la descripción del enfoque y la metodología empleada; iv) Hallazgos principales sobre las variables y ejes transversales examinados, incorporando como valor agregado una sección inicial con el Modelo conceptual del problema tratado y la TdC efectivamente implementada por el proyecto; v) Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones a las principales partes interesadas.

2. Descripción del proyecto/programa evaluado

2.1 Contexto nacional y sectorial

2.1.1 Perfil de desarrollo del país

8. Colombia es un país multicultural habitado por 48,2 millones de personas, con una ligera superioridad de las mujeres que representan el 51,2 % de la población frente al 48,8 % de los hombres. En la actualidad, el 4,3 % de la población, equivalente a 1,9 millones, corresponde a 21 pueblos indígenas, registrando un incremento de 36,8 % con respecto a la población autoidentificada como tal en 2005. El país también registra 2,9 millones de personas afrodescendientes (negra, afrocolombiana, raizal y palenquera).¹ Las personas jóvenes entre 15-29 años de edad constituyen el 25 % de la población, con mayor presencia en 6 departamentos con perfil etnocultural indígena y de zonas difícil acceso: Amazonas, Putumayo, Guainía, Vichada, Guaviare y Araúca.²
9. Con un ingreso per cápita de 6,624 millones de dólares y un PIB de 343,622 mil dólares, Colombia está clasificado dentro del grupo de país con ingresos medios altos. Si bien ha tenido un comportamiento positivo y relativamente estable en los últimos diez años, el PIB ha registrado una caída del 7,2 % en 2020, como efecto directo de la pandemia del COVID-19. Aunque ha logrado una rápida y robusta recuperación, con registros del 10,8 en 2021 y 7,3 en 2022, el crecimiento se ha contraído de nuevo en 2023, con un registro de 0,6 % con relación al año anterior.³ Ver gráfico 1. Con un claro anclaje en los servicios, las principales actividades que contribuyen al PIB son las siguientes: comercio, 20,7 %; administración pública, 16,2 %; manufactura, 12,4 %; y agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, 9,2 %.



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Cuentas Nacionales. 2023.

10. El más reciente Informe mundial de desarrollo humano califica el grado de desarrollo de Colombia como “desarrollo humano alto”, ocupando la posición 88 de 191 países, con 0.752 de puntos de 1.000 puntos establecido por el índice.⁴ No obstante, si se toman en cuenta las desigualdades sociales existentes, el país pierde 21 puntos, descendiendo en la clasificación del índice. Con un

¹ DANE. 2020. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>

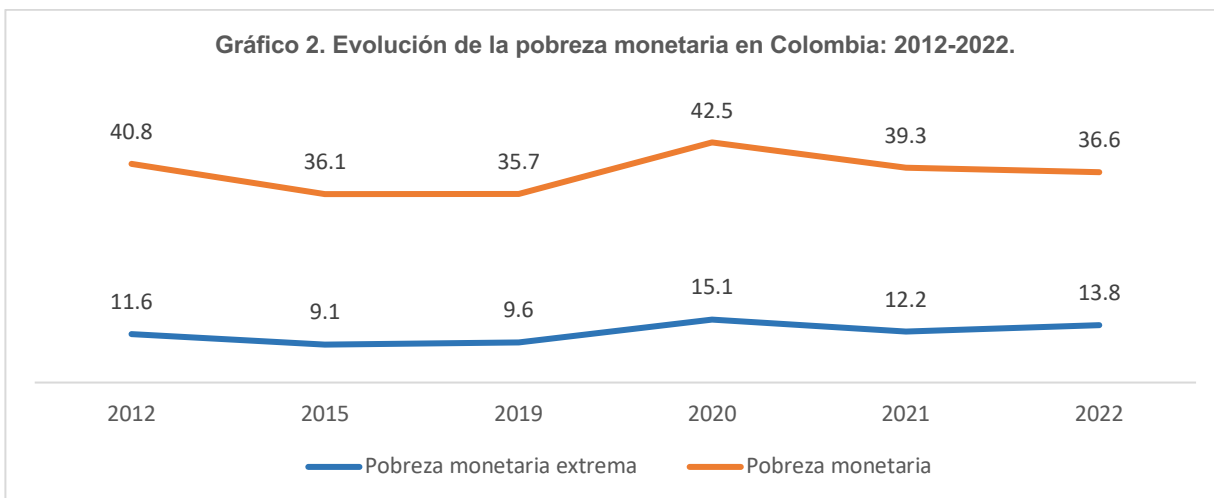
² DANE. 2020. Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia. Quiénes son, qué hacen y cómo se sienten en el contexto actual.

³ DANE. 2022. Cuentas nacionales anuales. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>

⁴ PNUD. 2023. Informe Mundial de Desarrollo Humano. Tiempos inciertos, vidas inestables. Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Nueva York.

coeficiente Gini de 54,8 puntos, Colombia se considera uno de los países más desiguales de América Latina.⁵ Considerada como efecto de la falta de movilidad social y la disparidad de oportunidades, la desigualdad social y territorial “no le permite crecer para generar bienestar” para todos y todas”. Se estima que el 10 % de la población obtiene el 54,7 % de los ingresos nacionales, mientras que el 50 % de la población solo tiene el 10 % de los ingresos.⁶ Por tendencia general, esta desigualdad se amplifica cuando se consideran variables de género, pertenencia étnica y lugar de residencia. Por ejemplo, en 2020, por cada 100 hombres en pobreza habían 114 mujeres.⁷

11. Asociada a la desigualdad de ingresos y los desequilibrios territoriales, la pobreza monetaria sigue siendo uno de los principales desafíos para avanzar hacia el desarrollo sostenible y la inclusión social plena, a pesar de los avances registrados en los últimos 20 años. Los datos oficiales muestran que la pobreza general descendió de 39,7 %, registrado en 2021, a 36,6 %, registrado en 2022. Mientras tanto, la pobreza extrema aumentó de 13,7 % a 13,8 %.⁸ Como expresión de las desigualdades territoriales, estos valores aumentan en los centros poblados y rural disperso, que alcanzan 45,9 % en pobreza general y 23,3 % en pobreza extrema. A nivel departamental, la mayor incidencia pobreza general se presenta en el Chocó con 66,7 % y la Guajira con 65,4 %.⁹ Los registros recientes de pobreza en los ingresos son congruentes con la tendencia decreciente experimentada en los últimos diez años. Ver gráfico 2.



Fuente: elaboración propia, con datos de Informe Nacional de Desarrollo Humano 2022 y DANE, 2022.

2.1.2 Marco político-normativo del sector de infraestructura para el desarrollo

12. La infraestructura se conceptualiza como el conjunto de instalaciones, servicios y medios técnicos y tecnológicos que soportan las actividades sociales y económicas de una comunidad humana. Estas dotaciones se consideran fundamentales para avanzar hacia el desarrollo sostenible y la inclusión social, especialmente por su contribución a la cobertura de servicios básicos, la productividad de las unidades económicas y la competitividad de los territorios. “Aumentar la calidad de la infraestructura para reducir los costos de transacción y transporte” es uno de los retos de desarrollo más importantes del país.¹⁰ Se estima que más de la mitad de las unidades

⁵ Banco Mundial. 2022. Índice de GINI Colombia. Recuperado en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO>

⁶ PNUD Colombia. 2023. Cuaderno 5: Igualdad y Productividad: Pilares del Desarrollo Humano en Colombia. Informe de Desarrollo Humano Colombia 2024.

⁷ DANE y ONU Mujeres. 2020. Mujeres y hombres. Brechas de género en Colombia. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-presentacion-2daEdicion.pdf>

⁸ PNUD. Citado.

⁹ DANE 2023. Pobreza monetaria. Resultados 2022. Bogotá, Colombia.

¹⁰ Gastón, Adrián. 2018. Desafíos del desarrollo en Colombia. Departamento de Países Andinos. BID.

productivas agropecuarias del país carecen de acceso a infraestructuras y maquinaria, entre otros recursos. Además, el 75 % de la red vial terciaria está deteriorada, lo que aumentan los costos de transacción y dificultan la salida de la producción a centros de abasto y comercialización.¹¹

13. El Gobierno de Colombia firmó en 2019 con la organización Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército del Pueblo (FARC-EP) el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Uno de los pilares fundamentales de este Acuerdo es la implementación de un modelo de desarrollo rural integral que facilite la integración de las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia. Para alcanzar esta aspiración, el modelo contiene tres principios rectores: i) fomento de un enfoque territorial participativo; ii) concepción del desarrollo como un proceso integral basado en la inclusión social y productiva; iii) promoción de bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias.¹² Como parte de esta visión de integralidad, las mejoras de las infraestructuras, el fortalecimiento de las organizaciones de base y la mayor presencia de las instituciones se consideran factores clave para la reducción de la pobreza, la consolidación de la paz y desarrollo económico de las regiones.
14. La dotación de infraestructuras sociales y productivas también está priorizada por los principales instrumentos de planificación del desarrollo del país: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 Colombia: Potencial Mundial de la Vida; Bases nacionales del PND, que recogen los insumos ciudadanos presentados en los Diálogos Regionales Vinculantes; Plan Plurianual de Inversiones; y Plan Cuatrianual de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Estos instrumentos están respaldados por la Ley 2254 aprobada por el Congreso de la República en mayo de 2023. También vale mencionar la Misión para la Transformación del Campo Colombiano; las resoluciones del Consejo del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) No. 3439 y 3955; el Pacto por Colombia; Pacto por la Equidad (Ley 1955); y los programas de los gobiernos municipales. Así mismo, como parte del marco legal, se disponen de planes nacionales sectoriales, planes de desarrollo territorial departamental y planes de ordenamiento territorial. Estos últimos también tienen respaldo legal.
15. A continuación, la siguiente tabla identifica las principales prioridades de infraestructuras sociales y productivas contenidos en los principales instrumentos de planificación del desarrollo.

Tabla 1. Prioridades y metas de infraestructura contenidos en PND 2022-2026

Ámbitos de intervención	Prioridades
Conectividad digital	Estrategia de conectividad digital para cambiar vidas; infraestructura física digital para el buen vivir; 71.383.142 de accesos móviles y fijos a internet.
Infraestructura vial	Ordenamiento y desarrollo territorial; Infraestructura de proyectos públicos y de asociaciones público-privadas adaptadas al cambio climático y con menos emisiones (Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-); intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos; 88,342 km de vías regionales y caminos ancestrales intervenidos; Lineamientos para mejorar la infraestructura vial, turística y de servicios de los destinos turísticos
Infraestructura de transporte	Infraestructura de carga para el ascenso del sector transporte; servicios logísticos para el encadenamiento productivo; Intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos; Transporte eficiente a lo largo de la cadena agropecuaria para el acceso físico de alimentos; 117 instalaciones portuarias fluviales intervenidas; Reducción al 11,0 % de los costos logísticos sobre ventas de productos agropecuarios

¹¹ PNUD Colombia. 2024. Términos de referencia de la evaluación final del Proyecto Infraestructura para el desarrollo.

¹² Citado.

Ámbitos de intervención	Prioridades
Infraestructura social	Fortalecimiento y desarrollo de infraestructura social; Servicios sociales y equipamientos colectivos, multifuncionales y con proximidad física y digital; suministro de agua para el consumo humano; Inclusión productiva para la integración de habitantes del campo a cadenas de valor.

Fuente: elaboración con información del PND 2022-2026.

16. Tomando en cuenta las prioridades y metas nacionales, el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026 se ha propuesto implementar 7 ejes de inversión en el país: Hábitat y vivienda digna; Agua potable y saneamiento básico; iii) Conectividad y transformación digital como motor de oportunidades, riqueza e igualdad; iv) Fortalecimiento y construcción de infraestructura física y tecnológica en la educación pública; v) Fortalecimiento de la infraestructura, sistemas de información y talento humano para la atención primaria de salud; vi) infraestructura regional secundaria y terciaria para la conectividad y convergencia regional adaptada al clima; vii) Fortalecimiento de la infraestructura y sistema de transporte férreo, aéreo, fluvial, marítimo y terrestre. Considerando estos ejes, a continuación, se muestra las inversiones localizadas en la zona del proyecto. Ver tabla 2.

Tabla 2. Líneas de inversión priorizadas en departamentos del proyecto evaluado

No.	Líneas de inversión priorizadas	Departamentos
1	Hábitat y vivienda digna	Antioquía; Boyacá; Chocó; Nariño; Norte de Santander; San Andrés y Providencia
2	Agua potable y saneamiento básico	Antioquía; Arauca; Boyacá; Chocó; Nariño; San Andrés y Providencia
3	Conectividad y transformación digital como motor de oportunidades, riqueza e igualdad	Arauca; Nariño; San Andrés y Providencia.
4	Fortalecimiento y construcción de infraestructura física y tecnológica de la educación superior, media, básica y preescolar, urbana y rural.	Antioquía; Arauca; Chocó; Nariño; Norte de Santander; San Andrés y Providencia
5	Fortalecimiento de la infraestructura, los sistemas de información y el talento humano para la Atención Primaria en salud integral y universal.	Antioquía; Arauca; Boyacá; Chocó; Nariño; Norte de Santander; San Andrés y Providencia
6	Intervención de la infraestructura regional, (vías secundarias, terciarias, muelles y aeródromos) mediante circuitos estratégicos que permiten la conectividad, convergencia regional y adaptabilidad climática.	Antioquía; Arauca; Boyacá; Chocó; Nariño; Norte de Santander; San Andrés y Providencia
7	Fortalecimiento de la infraestructura y sistema de transporte férreo, aéreo, fluvial, marítimo y terrestre.	Antioquía; Arauca; Boyacá; Chocó; Nariño; Norte de Santander; San Andrés y Providencia

Fuente: elaboración propia, con información del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2023-2026.

2.2 Información clave del proyecto/programa

2.2.1 Ubicación institucional y entidades asociadas

17. El Proyecto Infraestructura para el Desarrollo es implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD), con un ciclo de duración de 5 años, comprendido entre noviembre de 2019 y junio de 2024. Conforme la Modalidad Implementación Directa (DIM, por sus siglas en inglés), la ejecución del proyecto estuvo inicialmente bajo la responsabilidad de la Gerencia de Reducción de la Pobreza y las Inequidades y actualmente de la Gerencia de Paz, Justicia y Reconciliación. Para su implementación operativa en los territorios seleccionados, el

PNUD ha construido una red de colaboración integrada por tres tipos de actores, que se describen enseguida:

- **Actores gubernamentales:** Agencia de Renovación del Territorio (ART); Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de Antioquía (DAGRAN); Fondo Nacional de Turismo (FONTUR); compañía privada ECOPETROL.
- **Organizaciones de sociedad civil:** Fundación Puentes de Esperanza; Escuela Taller Boyacá; Sociedad Colombiana de Ingenieros.
- **Otras agencias de Naciones Unidas:** Fondo Multidonante de Naciones Unidas para la Paz (MPTF); Programa Mundial de Alimentos (PMA); Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO); ONU Mujeres y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

2.2.2 Población atendida y problema tratado

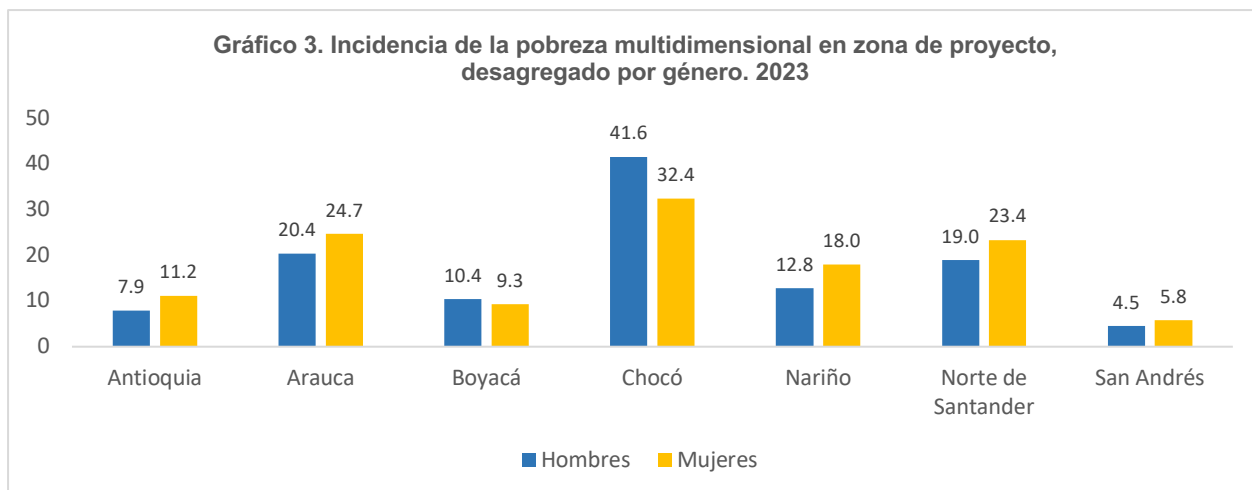
18. Los principales beneficiarios del proyecto son grupos de población en condición de vulnerabilidad de 16 municipios de 7 departamentos del país. Ver tabla 3. Con mayor énfasis en mujeres y jóvenes, se trata de comunidades ubicadas en zonas rurales aisladas y remotas, con escasa presencia de la institucionalidad del Estado, que comparte, entre otras, las siguientes características: altos niveles de pobreza; bajos niveles de desarrollo humano; escasas oportunidades de empleo e ingresos; desconexión con el mercado y los principales circuitos urbanos; ausencia de infraestructura social y productiva; altos niveles de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Además, por su larga exposición a la violencia del conflicto armado, las comunidades presentan una débil cohesión social y limitada capacidad organizativa para gestionar su propio desarrollo.

Tabla 3. Ubicación geográfica de población atendida por el proyecto

Departamento	Municipios
Nariño	Barbacoas y Tumaco
Antioquía	Anorí, Caramanta y Urrao
Chocó	Riosucio y Carmen del Darién
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Isla de Providencia
Norte de Santander	Toledo, San Calixto, Hacarí, Convención, El Carmen, Teorama
Boyacá	Cubará
Arauca	Saravena

19. Además de la incidencia de la pobreza monetaria, los 7 departamentos donde se localiza el proyecto muestran una situación de pobreza multidimensional con matices y contrastes diversos. Con excepción de San Andrés, Antioquía y Boyacá, la tasa de pobreza multidimensional en los demás departamentos es superior a la tasa nacional, correspondiente al 12,1 % e incluso al 25,1 % reflejado por los centros poblados y zonas rurales dispersas del país. De esta manera, en Chocó se observa una tasa casi cuatro veces mayor a la nacional, mientras que, en Arauca y Norte de Santander, alcanza un valor arriba del 20,0 %. En Nariño también existe una incidencia significativa. Las estadísticas desagregadas por sexo reflejan, en la mayoría de los casos, una mayor incidencia en las mujeres, con una brecha de más de 4 puntos porcentuales en Nariño, Arauca y Antioquía. En contraste, en Chocó y Boyacá Norte las brechas son inversas: mayor pobreza multidimensional en los hombres que en las mujeres.¹³ Ver gráfico 3.

¹³ DANE. 2024. Pobreza y desigualdad en Colombia. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>



Fuente: Elaboración propia, con datos de Boletín Técnico Pobreza Multidimensional. DANE 2024.

2.2.3 Marco estratégico del proyecto

20. Más allá de un fin en sí mismo, el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha concebido las obras de infraestructuras como un catalizador de múltiples efectos de desarrollo, que van desde la estabilización de los medios de vida, la organización y autogestión comunitaria hasta la activación de procesos de inclusión social y económica de largo plazo. Con base en experiencias y aprendizajes previos sobre las metodologías “cash for work”, “empleo de emergencia” y “recuperación económica”, el proyecto ha asignado pequeñas subvenciones a organizaciones de base para ejecutar obras priorizadas por ellas mismas, que a la vez les ha permitido aprender sobre la propia práctica y habilitar capacidades para la gestión de otros procesos de desarrollo de sus comunidades.

21. Con esta perspectiva estratégica, el modelo de intervención del proyecto está articulado en cuatro componentes estratégicos: i) Construcción y/o mejoramiento de pequeña infraestructura comunitaria y productiva; ii) Fortalecimiento organizacional y comunitario; iii) Dinamización de la economía local mediante compras locales y generación de empleo por contratación de mano de obra para el desarrollo de las obras; iv) Desarrollo económico de organizaciones de productores agrícolas. De manera transversal, también ha integrado medidas para el cumplimiento de los estándares ambientales y la adaptación al cambio climático. Así mismo, ha trabajado en el empoderamiento de las mujeres para reducir brechas de desigualdad de género. Con base en estas estrategias, el proyecto se ha propuesto el siguiente objetivo general:

- **Lograr la vinculación de comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional, con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.**

22. Para alcanzar este objetivo de desarrollo, los componentes estratégicos y los ejes transversales descritos anteriormente han sido implementados de manera articulado por un portafolio de 8 proyectos, cuya ejecución en los distintos territorios priorizados estuvo a cargo de los socios nacionales e internacionales. En este sentido, aunque figura con la denominación “proyecto” en el PRODOC formulado en la fase de diseño, en la práctica, el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha funcionado como un programa que articula los 8 proyectos territoriales implementados por sus socios y su propio equipo profesional.¹⁴ Por esta razón, en este informe se utiliza el término proyecto/programa para referirse al proyecto descrito en el PRODOC y

¹⁴ Para reflejar esta dualidad programática, en adelante se hará referencia al mismo como Proyecto-Programa Infraestructura para el Desarrollo.

proyecto/iniciativas para referirse a los 8 proyectos territoriales. A continuación, la tabla 4 presenta los datos principales de dichos proyectos.

Tabla 4. Portafolio de proyectos territoriales implementados

No.	Nombre proyecto/iniciativa	Departamento/territorio	Implementador asociado
1	Output 118585 Construcción de infraestructura	Catatumbo-Norte de Santander: San Calixto, Hacarí, Convención, El Carmen; Barbacoas y Tumaco	PNUD, Fondo Multidonante de Naciones Unidas para la Paz (MPTF), Agencia de Renovación del Territorio (ART)
2	Output 118612: Promoción del desarrollo económico rural-Estabilización territorial	Catatumbo: San Calixto, Hacarí, Convención, El Carmen; Pacífico Nariñense: Barbacoas y Tumaco	PNUD, MPTF, ART
3	Output 125032: Construcción de infraestructura para el desarrollo comunitario y reducción de riesgo	Urrao, Caramanta y Anorí	PNUD, Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Antioquia (DAGRAN); Fundación Puentes de Esperanza
4	Output 126662: Implementación de Tiendas comunitarias en Chocó	Riosucio y Carmen del Darién	PNUD, MPTF, ART, Programa Mundial de Alimentos (PMA)
5	Output 126663 Mejoramiento de vías terciarias y generación de empleo en Chocó.	Riosucio y Carmen del Darién	PNUD, MPTF, PMA, ART
6	Output 126986 Reconstrucción de infraestructura turística y comercial	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	PNUD, Fondo Nacional de Turismo (FONTUR); Escuela Taller Boyacá; Sociedad Colombiana de Ingenieros
7	Output 128039 Construcción de infraestructura vial y comunitaria	Samoré (Toledo-Norte de Santander) Cubará (Boyacá) y Saravena (Arauca)	PNUD, ECOPETROL
8	Output 132746 Zonas estratégicas de Catatumbo	Catatumbo-Norte de Santander: Teorama	PNUD, MPTF, ART, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO)

23. El proyecto-programa está alineado y contribuye a las prioridades de infraestructura y desarrollo rural contenidas en tres instrumentos nacionales de planificación: Plan Nacional de Desarrollo (PND 2022-2026); Plan Plurianual de Inversiones (PPI 2023-2026); Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), conceptualizado por el Acuerdo de Paz Gobierno de Colombia-FARC/EP como factor crítico para la estabilización social con paz y legalidad. Considerando este marco estratégico nacional, el proyecto también contribuye a resultados del Marco de Cooperación de Naciones Unidas en Colombia UNDSDCF 2020-2023, el Programa de País del PNUD Colombia 2021-2024 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ver tabla 5.

Tabla 5. Principales vínculos del proyecto con marco de cooperación del PNUD en Colombia

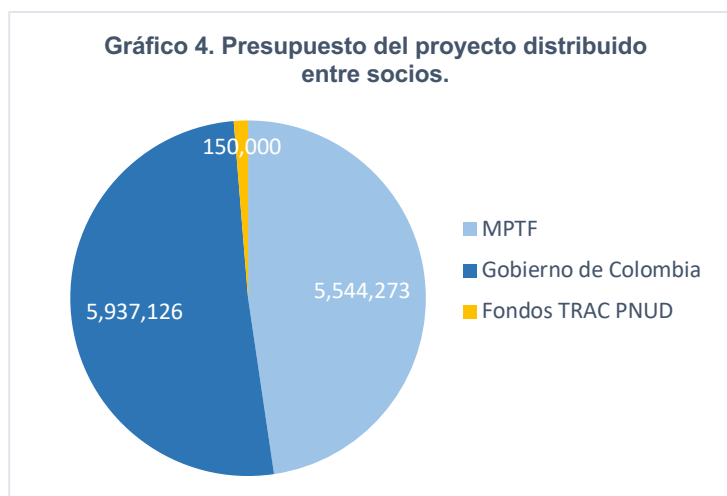
Principales instrumentos	Resultados vinculados
UNDSDCF 2020-2023. Outcome 1: Estabilización: Paz con Legalidad.	Resultado 1.2 Comunidades de los municipios PDET priorizados por el Gobierno Nacional mejoran su calidad de vida mediante el diseño e implementación de estrategias en el marco de la hoja de ruta PDET, con enfoque diferencial y de género, y con el apoyo del Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas como complemento a los resfuerzos del Estado colombiano. Producto 1.2.1 Apoyo para la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura rural y obras de mediana y baja complejidad (vías terciarias, agua y saneamiento, energización rural, educación y salud). Producto 1.2.4 Iniciativas PDET promueven empoderamiento económico, promoción de relaciones de igualdad de género, liderazgo y participación de las mujeres y niñas en su diversidad étnica, etaria y sexual.
Programa País del PNUD Colombia 2021-2024. Outcome 1. Estabilización: paz con legalidad.	Producto 1.2 Comunidades de municipios priorizados por el Gobierno mejoran su calidad de vida, mediante el diseño y la implementación de iniciativas ad hoc de creación de empleo y mejora de los medios de vida en el marco del PDET, con perspectiva de género.

Principales instrumentos	Resultados vinculados
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	ODS 1. Fin de la pobreza; ODS 3. Salud y bienestar; ODS 4. Educación de calidad; ODS 5. Igualdad de género; ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 10. Reducir la desigualdad en y entre los países; ODS 11. Comunidades y ciudades sostenibles; ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones sólidas.

24. En la fase de diseño, el proyecto ha sido calificado con el marcador GEN 2, lo que significa la igualdad de género es un objetivo “importante y significativo” de la acción y, por tanto, se espera un cambio en favor de la igualdad de las mujeres, “contando con indicadores para medirlo”.¹⁵ Para este fin, el documento de diseño del proyecto ejecutó acciones de formación, empleabilidad, sensibilización, liderazgo y cuidado.
25. Tomando en cuenta el marco estratégico descrito, el modelo de intervención descrito el Documento de proyecto-programa del plantea la siguiente hipótesis:
- Si los proyectos/iniciativas territoriales ejecutan los 4 productos o estrategias definidas,¹⁶ reforzadas por el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y los estándares de inclusión social y adecuación al cambio climático, entonces es probable que se produzcan múltiples cambios en el desarrollo que contribuyan al logro del impacto planteado por su objetivo general, expresado en los siguientes términos:
 - **Vincular comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional, con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.** Al lograr este objetivo, el proyecto/programa habría contribuido a los efectos previstos en el marco de programación de Naciones Unidas y el PNUD en Colombia.

2.2.4 Presupuesto, gobernanza y estructura de gestión

26. El presupuesto del proyecto ascendió a USD 11.631,345, con los siguientes aportes: Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF), USD 5.544,273, equivalente al 47,6 %; Gobierno de Colombia (Departamento Administrativo de Gestión de Riesgos de Antioquía -DAGRAN-; Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- y ECOPEPETROL), USD 5.937,126, equivalente al 51,0 %; Fondos TRAC del PNUD, 150,000, destinados al diseño de un modelo de centros de Telesalud y la implementación de una Tienda Guajira. Ver gráfico 4.



Fuente: Elaboración propia, con datos del Documento del Proyecto (PRODOC).

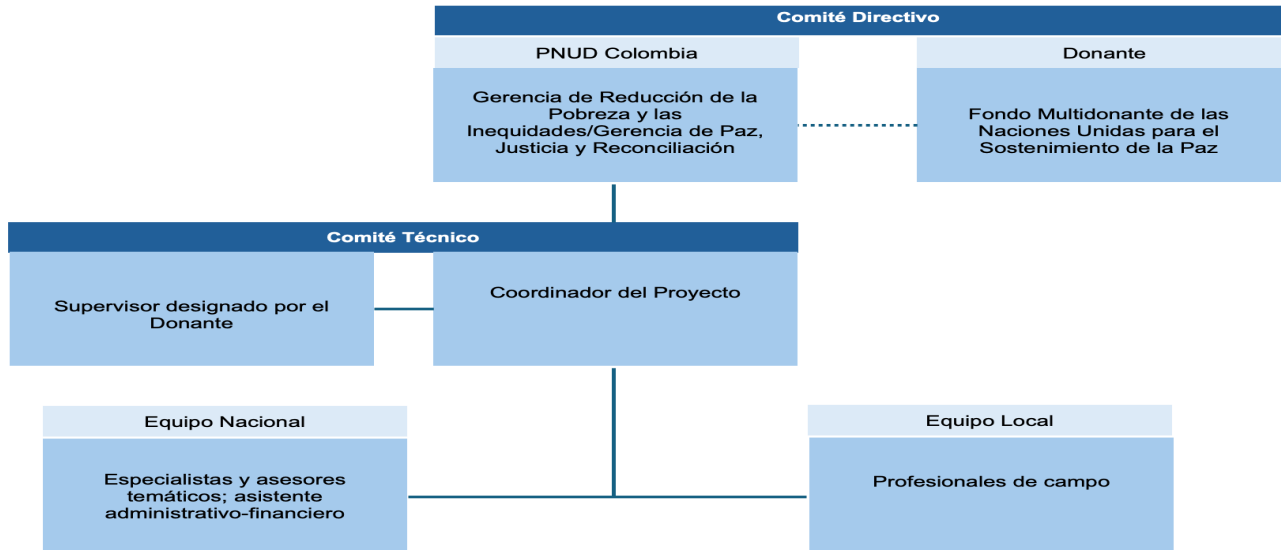
27. La estructura de gobernanza y gestión programática del proyecto-programa está compuesta por tres niveles principales: nivel político-estratégico, a cargo de un Comité Directivo, dirigido por la Oficina de PNUD Colombia a través de las gerencias de Reducción de la Pobreza y las

¹⁵ Naciones Unidas. 2013 Gender Equality Marker. Guidance Note.

¹⁶ Construcción y/o mejoramiento de pequeña infraestructura comunitaria y productiva; Fortalecimiento organizacional y comunitario; Dinamización de la economía local mediante compras locales y generación de empleo por contratación de mano de obra para el desarrollo de las obras; Desarrollo económico de organizaciones de productores agrícolas.

Inaquidades y Paz, justicia y Reconociliación, con la participación del MPTF como donante principal; nivel ejecutivo, a cargo de un Comité Técnico, en el que participa el coordinador del proyecto y el supervisor designado por el MPTF; nivel técnico-operativo, integrado por dos equipos de trabajo: un equipo nacional, formado por especialistas temáticos y un asistente administrativo y equipos locales asignados a los territorios donde se implementan las operaciones. También se cuenta con espacios de coordinación nacional y territorial con las instituciones nacionales asociadas (DAGRAN, FONTUR y ECOPETROL) y las otras agencias de Naciones Unidas (PMA, FAO, ONU Mujeres, UNICEF). A continuación, la figura 1 describe esta estructura de gobernanza y gestión.

Figura 1. Estructura de gobernanza y gestión del proyecto



Fuente: Elaboración propia con datos del Documento del Proyecto (PRODOC).

3. Alcances y objetivos de la evaluación

3.1 Objetivo y alcance programático

28. La evaluación se define como un tipo de estudio que valora de manera **sistemática, rigurosa e imparcial** el logro de los resultados esperados y no esperados por una acción de desarrollo (política, programa o proyecto), considerando los factores influyentes, tanto internos como externos.¹⁷ Como estándar general, las evaluaciones tienen los siguientes usos principales: medición de resultados alcanzados; rendición de cuentas sobre los recursos invertidos; identificar aprendizajes sobre lo que se hizo bien y lo que se puede mejorar; formular recomendaciones para mejorar el diseño y la implementación de futuras intervenciones.
29. Teniendo en cuenta lo anterior, conforme el Plan de Evaluación del PNUD Colombia 2020-2023, la Política de Evaluación del PNUD, revisada en 2021 y el Plan Estratégico del PNUD 2022-2025, la presente Evaluación de final de ciclo, se ha propuesto el siguiente objetivo principal:
- **Analizar de manera cualitativa y cuantitativa el cumplimiento de los objetivos, el logro de resultados, los posibles impactos sociales y económicos generados, así como la pertinencia, coherencia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto, en los territorios donde se ha implementado. Adicionalmente, se deberán extraer lecciones aprendidas, buenas prácticas y generar recomendaciones que permitan mejorar la eficiencia, la sostenibilidad del proyecto y sus aportes al marco programático de PNUD.**
30. La evaluación también se ha propuesto identificar los aportes del proyecto al marco programático del PNUD en Colombia: Plan Estratégico del PNUD 2022-2025; CPD del PNUD Colombia 2021-2024; UNSDCF Colombia 2020-2023. Así mismo, analizó la alineación con las prioridades y marcos estratégicos de los socios y donantes. Como valor agregado e innovación metodológica, la evaluación se ha propuesto formular un Modelo conceptual del problema tratado y la Teoría de Cambio unificada de todas las intervenciones implementadas. Se espera que estos dos instrumentos ayuden tanto al proyecto como a la Representación de PNUD Colombia para diseñar futuras iniciativas.
31. La evaluación ha tomado en cuenta las actividades o intervenciones del portafolio de 8 proyectos/iniciativas implementadas por el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo en 16 territorios, durante el período comprendido del 30 de noviembre de 2019, fecha de inicio, hasta 18 de junio de 2024, fecha de finalización. De manera complementaria, especialmente en aquellos casos que no fue posible realizar visitas de campo, ha considerado los informes de evaluación de los outputs 118585 y 118612, realizado por el PNUD en 2021 y los outputs 126662 y 126663, realizado en 2023. En el caso de los municipios de Anorí, Caramanta y Urrao, se utilizarán los últimos informes técnicos.
32. La evaluación fue implementada en el período comprendido entre el 8 de mayo y el 26 de agosto de 2024, correspondiente a 55 días efectivos de trabajo. Para propósitos operativos, el trabajo fue organizado en tres fases: Fase 1. Diseño y preparación; Fase 2. Recolección de información de campo; Fase 3. Elaboración, revisión y aprobación de informes.

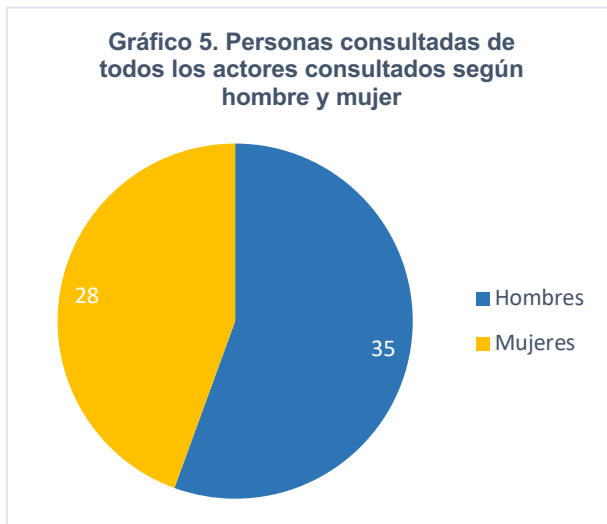
3.2 Usuarios y usos previstos

33. Los resultados de la evaluación serán utilizados por los socios y las partes interesadas del proyecto para los siguientes fines: i) rendir cuentas a los donantes, los actores involucrados y la población beneficiaria; ii) tomar decisiones informadas para el diseño de futuras intervenciones relacionadas con los ámbitos de intervención y poblaciones participantes; iii) fomentar el aprendizaje institucional sobre la propia experiencia.

¹⁷ PNUD 2011. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo.

3.3 Actores clave consultados

34. La evaluación recogió la información y las percepciones de una muestra significativa de la totalidad de los actores involucrados en el diseño y la implementación del proyecto/programas propuestos en el Informe inicial. La cantidad y diversidad de puntos de vista recogidos permite asegurar la validez de los hallazgos reportados tanto en este Informe de avances como en el Informe final de la evaluación. En la fase de campo, fueron visitados cinco territorios donde se implementaron actividades: Isla de Providencia; San Pablo (Teorama-Norte de Santander); Saravena (Arauca); Cubará (Boyacá); Samoré (Toledo-Norte de Santander). En los demás territorios, se tuvo a la vista los informes de evaluación y los últimos informes de actividades.
35. El total de las personas consultadas, en representación de las 9 categorías de actores, corresponde 63. De este total, 35 son hombres, equivalente al 56,0 %, y 28 son mujeres, equivalente a 44,0 %. Ver gráfico 5. El registro de participantes también refleja una mayoría de actores locales, considerados beneficiarios directos del proyecto: 63,0 % frente 37,0 % de actores institucionales, incluidas las alcaldías municipales. Ver gráfico 6.



36. A continuación, se presenta el detalle del número de personas consultadas, agrupadas en las 9 categorías de actores definidos. Tabla 6.

Tabla 6. Cantidad de personas consultadas según las distintas categorías de actores

No.	Tipo de actor	Mujeres	Hombres	Subtotal
1	Equipo del PNUD Colombia	2	1	3
2	Fondo Multidonante	2	0	2
3	Equipo del proyecto	2	4	6
4	Entidades asociadas	4	5	9
5	Organizaciones locales subvencionadas	9	13	22
6	Empleados y empleadas de obras construidas	4	1	5
7	Alcaldías municipales	2	1	3
8	Propietarios y propietarias de inmuebles reparados en Providencia	3	6	9
9	Contratistas locales	0	4	4
	Total	28	35	63

3.4 Variables y ejes transversales analizados

37. La valoración del nivel del desempeño programático y el nivel de logro de los objetivos y resultados del proyecto se ha basado en el análisis de las cinco variables internacionales del CAD/OCDE, incorporados por Naciones Unidas: Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad. En adición, por interés específico de la Unidad de Evaluación de PNUD Colombia, se ha valorado de manera transversal los siguientes enfoques: Derechos Humanos, Igualdad de género, Medio ambiente, Sensibilidad al conflicto, Discapacidad, Acción sin daño y Anticorrupción, Aprendizajes significativos. Además, ha identificado y/o sistematizado los aprendizajes principales derivado de la experiencia de los equipos y las entidades implementadoras. A continuación, se presenta la definición conceptual de los criterios¹⁸ y ejes transversales empleada, así como los indicadores utilizados para su medición. Más información en Anexo 1. Matriz metodológica de la evaluación.

- **Pertinencia:** Grado en que el proyecto ha tenido en cuenta las políticas y prioridades del país en materia de infraestructura como catalizadores de múltiples efectos en el desarrollo rural sostenible, la inclusión social y económica de las comunidades aisladas y remotas del país, las necesidades apoyo y derechos de las poblaciones atendidas y el marco estratégico de los socios principales. Para la medición y el análisis de la variable fueron empleados los siguientes criterios: i) Nivel de congruencia con prioridades nacionales y regionales de infraestructura; ii) Nivel de congruencia con necesidades de desarrollo de comunidades; iii) Nivel de congruencia con necesidades y derechos diferenciados de grupos en vulnerabilidad; iv) Nivel de congruencia con marco estratégico del PNUD y Naciones Unidas en Colombia; v) Nivel de congruencia con cambios evolutivos de contexto y condiciones de desarrollo de población beneficiada.
- **Coherencia:** Grado en el que el proyecto se ha complementado y establecido sinergias con otras intervenciones de las instituciones socias y de otros actores para potenciar el logro de los resultados. Los criterios de análisis empleados son los siguientes: i) Mecanismos de coordinación/comunicación establecidos; ii) Influencia de las dinámicas de colaboración y sinergias en resultados alcanzados; iii) Valor agregado del proyecto respecto a intervenciones de otros actores; iv) Vacíos, brechas y superposiciones existentes.
- **Eficacia:** Grado en el que el proyecto ha logrado las metas de los objetivos y resultados planificados y no planificados con los productos y las actividades implementadas por el portafolio de 8 proyectos/iniciativas en los territorios seleccionados. Los criterios de análisis utilizados son los siguientes: i) Factores críticos del problema de infraestructura tratados por modelo de intervención; ii) Poder causal de modelo de intervención o Teoría de Cambio en la generación de múltiples efectos de desarrollo rural; iii) Nivel de logro de las metas de productos y resultados planificados; iv) Factores internos y externos que han influido en el logro de los resultados.
- **Eficiencia:** Uso apropiado, oportuno y económico de los recursos del proyecto (personal, tiempo, conocimientos, presupuesto, equipos, infraestructura, insumos) para la elaboración de los productos y el logro de los objetivos y resultados planificados. Los criterios de análisis empleados son los siguientes: i) Uso apropiado y costo-eficiente de recursos; ii) Ejecución oportuna de actividades e insumos; iii) Existencia de atrasos y nivel de impacto en resultados; iv) Calidad de modelo de gobernanza y gestión, incluyendo instrumentos de monitoreo y evaluación; v) Uso de recursos en acciones afirmativas a favor de grupos en vulnerabilidad.

¹⁸ OCDE. 2019. Mejores criterios para una mejor evaluación: definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización.

- **Sostenibilidad:** Posibilidad real y potencial de que los resultados y beneficios del proyecto continúen una vez finalizado su ciclo de duración y cualquier otra asistencia externa relacionada con infraestructuras para el desarrollo rural integral sostenible. Los criterios empleados en el análisis de la variable son los siguientes: i) Nivel de apropiación de resultados por beneficiarios; ii) Nivel de desarrollo de capacidades; iii) Existencia de entorno político-institucional propicio; iv) Medidas de sostenibilidad diseñadas e implementadas; v) Promedio ponderado de sostenibilidad de distintos resultados.

- **Enfoques transversales:** se trata del conjunto de enfoques incorporados de manera transversal e intencionada en el diseño y la implementación de las intervenciones para cumplir con estándares internacionales de la cooperación para el desarrollo y los lineamientos específicos del PNUD Colombia. Son los siguientes:
 - **Derechos Humanos:** medida en que el proyecto fortaleció la capacidad de los beneficiarios finales de ejercer sus derechos y la capacidad de las entidades públicas responsables para cumplir con sus obligaciones. Criterios de análisis: i) Características sociodemográficas de población priorizada; ii) Desagregación de población beneficiaria en reportes de resultados; iii) Medidas implementadas para empoderar a titulares de derechos; iv) Medidas implementadas para fortalecer capacidad de protección de entidades obligadas.
 - **Enfoque de igualdad de género:** medida en la que el proyecto implementó medidas para reducir las brechas de género y empoderar a las mujeres. Criterios de análisis: i) Marcador de género asignado al proyecto/programa; ii) Desagregación de indicadores por sexo; iii) Medidas aplicadas para promover igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; iv) Efectos positivos/negativos generados por medidas aplicadas.
 - **Inclusión social:** medida en que el proyecto implementó medidas para facilitar el acceso de grupos en desventajas (personas jóvenes, indígenas y con discapacidades) a los beneficios promovidos. Criterios de análisis: i) Medidas diseñadas y aplicadas; ii) % de personas con discapacidades beneficiadas; iii) % de personas jóvenes beneficiadas; iv) % de personas indígenas beneficiadas; v) Obstáculos/barreras encontradas para la inclusión de grupos en vulnerabilidad.
 - **Medio ambiente:** grado en que el proyecto implementó medidas para mitigar la huella de carbono generada por las obras construidas. Criterios de análisis: i) Medidas de compensación aplicadas en las infraestructuras construidas; ii) beneficios ambientales generados.
 - **Sensibilidad al conflicto:** medidas adoptadas por el proyecto para evitar reforzar conflictos existentes en las comunidades. Criterios de análisis: i) Nivel de percepción de riesgos por parte de equipos trabajo; ii) Acciones preventivas y/o correctivas empleadas.
 - **Transparencia y anticorrupción:** medidas adoptadas por el proyecto para asegurar la transparencia en el uso de los recursos disponibles. Criterios de análisis: i) Identificación de probables riesgos; ii) Medidas de prevención y/o mitigaciones empleadas.
 - **Acción sin daño:** medida en la que el personal de campo del proyecto y sus implementadores es sensible y está consciente de potenciales daños no intencionales que sus intervenciones podrían provocar en las comunidades o zonas postconflicto. Criterios de análisis: i) Nivel de percepción sobre riesgos de daños existentes en territorios; ii) Medidas de prevención y/o mitigaciones empleadas.

- **Aprendizajes:** Nuevas formas de comprender y hacer generadas por la experiencia de gestión y participación de los distintos actores en el proyecto. Criterios de análisis: i) Aprendizajes documentados por el proyecto; ii) aprendizajes identificados por evaluación.

4. Enfoques y métodos de evaluación

4.1 Estándares de calidad y código ético

38. La metodología empleada en la evaluación del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha cumplido con los estándares de calidad, código ético y lineamientos de la Política de Evaluación del PNUD. Dentro de este marco, se ha prestado atención especial a los siguientes estándares: información previa a las personas entrevistadas o participantes en los grupos focales; protección del anonimato y la confidencialidad de las personas que han suministrado información; manejo ético de datos; responsabilidad; imparcialidad; independencia; validación y triangulación de información; transparencia e integridad ética; sensibilidad cultural y política en la interlocución con personas consultadas, especialmente en las comunidades visitadas.

4.2 Enfoques y lineamientos metodológicos

39. Tomando en cuenta su importancia en el objeto y alcance de la evaluación, los enfoques transversales han sido incorporados como filtros en la observación, la recolección y el análisis de información recogida de fuentes primarias y fuentes secundarias. Para ello, se han incorporado preguntas específicas en la Matriz de evaluación y los cuestionarios correspondientes a entrevistas y grupos focales. En adición, la evaluación ha empleado los siguientes enfoques metodológicos para apoyar la recolección y el análisis de información:

- **Teorías de sistemas:** las teorías de sistemas hacen referencia al conjunto de teorías y conceptos que proponen la comprensión de la vida natural y social, incluyendo los problemas complejos del desarrollo, como un TODO conectado en el que se puede distinguir un patrón estructural por redes de factores o componentes interrelacionados e interdependientes, contenido en un entorno o sistema mayor, que podría ser el contexto del país y la situación del mundo global.¹⁹ En la presente evaluación, ha sido empleado para observar y comprender los múltiples y complejos factores que determinan la condición de desarrollo que el proyecto ha tratado de transformar en las comunidades seleccionadas y la integralidad de la Teoría de Cambio (TdC) implementadas para este propósito.
- **Gestión por Resultados:** este método se caracteriza por la orientación de los recursos de un proyecto hacia el logro de resultados de desarrollo, tomando en cuenta las actividades y las intervenciones elegidas e implementadas. En particular, se han empleado dos herramientas del método:
 - **Modelo conceptual del problema tratado:** se trata de una herramienta que permite conceptualizar la condición y las causas del problema tratado por el proyecto, considerando la información primaria y secundaria recogida en la fase inicial y la fase de campo de la evaluación. En términos prácticos, facilita identificar los factores más determinantes y el nivel de acierto estratégico del proyecto en la elección realizada por el proyecto para su tratamiento por parte de las actividades o intervenciones diseñadas e implementadas.
 - **Teoría de Cambio del proyecto:** se refiere a la explicación teórica e hipotética sobre la manera en que el proyecto se ha propuesto alcanzar los objetivos y los resultados esperados, tomando cuenta las intervenciones elegidas por su potencial eficacia según la información y el conocimiento disponible en el Modelo conceptual. Considerando el Modelo conceptual y los productos y cambios esperados por el proyecto, la evaluación ha realizado una interpretación sistémica de su modelo de intervención, a fin de facilitar el análisis del nivel de logro de los resultados y el objetivo general planificados.

¹⁹ Maturana, Humberto y Varela, Francisco. Autopoiésis: The organization of living system, its characterization and a model. Biosystems. 1974.

4.3 Métodos de recolección de información empleados

40. La elección de los métodos de recolección de información primaria y secundaria se ha regido bajo el estándar de calidad de disponer información confiable y contrastada para sostener la validez de los hallazgos sobre los criterios y las variables objeto de análisis. De conformidad con este estándar, los principales métodos empleados son los siguientes:

- **Revisión documental y bibliográfica:** fueron examinados los siguientes grupos de documentos: i) Documentos del marco estratégico y programático del país, de Naciones Unidas y sus distintas agencias en el país, y los socios nacionales; ii) Documentos de diseño del proyecto, incluyendo el PRODOC aprobado; iii) Informes semestrales y anuales del proyecto; iv) Informes financieros; v) Informes de evaluaciones intermedias y finales de los proyectos/iniciativas implementadas en los territorios seleccionados; vi) informes técnicos y estadísticos de indicadores nacionales; vii) bibliografía especializada sobre el contexto nacional y los desafíos de infraestructura para el desarrollo rural integral del país.
- **Entrevistas semi-estructuradas:** este método fue empleado para consultar a las siguientes cuatro categorías de actores: i) autoridades y personal técnicos del PNUD a cargo del proyecto; ii) funcionarios de las entidades nacionales socias involucradas en el financiamiento y ejecución de las actividades; iii) representantes del MPTF, en calidad de donante principal; iv) personal técnico a cargo de la implementación de las distintas actividades en los territorios; v) gobiernos municipales.
- **Grupos focales con población beneficiaria:** este método fue empleado para consultar a integrantes de las organizaciones locales beneficiadas con las subvenciones para la ejecución de obras de infraestructura acordada. En todos los casos, se han consultado a la totalidad de las organizaciones locales subvencionadas en los territorios incluidos en la muestra.
- **Observación intencionada de infraestructuras:** como parte de la visita a las comunidades, consultor a cargo de la evaluación ha observado las obras de infraestructura construidas junto a representantes de las organizaciones locales implementadoras, personal local empleado y en algunos casos la población beneficiaria final. Esta actividad cumplió los siguientes objetivos: i) verificar la existencia y finalización de las obras; ii) verificar la funcionalidad y calidad de las obras; iii) escuchar el nivel de satisfacción de los actores locales involucrados y la población usuaria.

4.4 Facilidades y limitaciones de la fase de recolección de datos

41. La gestión de la evaluación fue conducida con eficiencia y eficacia por el equipo de la Unidad de Evaluación y Seguimiento del PNUD, con el apoyo de especialistas técnicos del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. Este fue un factor clave para la consulta a la cantidad y diversidad de actores reportados. Aunque al final no tuvieron incidencia negativa en los resultados de la fase de campo, de acuerdo con los lineamientos del PNUD, se presenta a continuación los factores limitantes, cuyo impacto fue mitigado por la gestión del proceso. Son los siguientes:

- **Cancelación de misión a comunidades remotas:** en la planificación original se había previsto visitar los municipios de Anorí, Caramanta y Urrao, en el departamento de Antioquia. Sin embargo, en el curso de la preparación logística no se logró la disponibilidad de traslado en helicóptero y la opción de hacer el viaje por vía terrestre resultó inviable por el excesivo tiempo requerido (2 ó 3 días) para ir y volver desde Medellín, la ciudad más cercana. Como alternativa, el consultor dispuso de entrevistas a funcionarios de las entidades implementadoras, informes de ejecución de las actividades y de evaluación.

- **Reprogramación de misión a Bucaramanga:** originalmente se había planificado el viaje a Bucaramanga los días 13 y 14 de junio de 2024, una vez finalizada la misión en la Isla de Providencia. Sin embargo, desperfectos en el único avión de Satena en servicio a la isla impidieron al consultor y el colega del equipo del proyecto que le acompañó viajar el día miércoles 12 a Bogotá para luego viajar el día siguiente a Bucaramanga. La misión fue reprogramada para la semana del 18 al 22 de junio, corriendo la visita a Saravena para la siguiente semana, y, en consecuencia, el regreso del consultor a su país.
- **Reprogramación de la fase de campo:** la fase de campo de la evaluación estaba planificada originalmente para iniciar el 20 de mayo, una vez firmado el contrato el 6 de mayo y entregado el Informe inicial el día 17 de mayo. Sin embargo, la fecha de inicio fue corrida dos semanas, hasta el 6 de junio, por el retraso en la aprobación del Security Clearance del consultor para viajar a Colombia y los territorios del interior del país, relacionado con el cumplimiento de las normativas administrativas del departamento de seguridad. Esta situación llevó a su vez a solicitar una adenda del contrato, que se vencía inicialmente el 26 de julio, con el fin de cumplir con todos los procesos de elaboración, revisión y aprobación del informe final.

5. Análisis de datos

5.1 Herramientas metodológicas empleadas

42. El análisis de información recogida por los distintos métodos ha tomado en cuenta como estándar principal la integridad y el rigor metodológico en la identificación de los hallazgos sobre las distintas variables examinadas, de tal manera que se asegure la validez referencial de los hechos reportados. Para ello, se emplearon las siguientes herramientas:
- **Matriz metodológica de la evaluación:** la matriz metodológica ha asegurado la consistencia y trazabilidad metodológica de las variables, los criterios y las preguntas de la evaluación. Ha sido empleada como guía para el diseño de los instrumentos y la sistematización de información primaria recolectada.
 - **Matriz de sistematización de información primaria:** esta herramienta Excel ha facilitado el cotejo de la información primaria reportada por los distintos actores con respecto a las variables de la evaluación, tomando en cuenta las preguntas clave formuladas.
 - **Triangulación de evidencias:** como estándar, la evaluación ha cotejado y contrastada al menos tres evidencias para validar y dar por cierto un hallazgo o versión confiable sobre un hecho observado o reportado en la revisión de documentos y las visitas a las comunidades.
 - **Teoría de Cambio:** el método de TdC fue empleado para el análisis de la cadena causal del proyecto/programa y la identificación de niveles de logro en los resultados y el objetivo general. Para ello, como se explica más adelante, en la sección 5.4, fue necesario realizar una interpretación sistémica del modelo de intervención efectivamente implementado.

5.2 Criterios de análisis de variables de la evaluación

43. El análisis de la información recogida fue organizado en la matriz de sistematización, tomando en cuenta el tipo de actor consultado y la información proporcionada sobre los criterios OCDE y los ejes transversales definidos en el diseño de la evaluación. Una vez sistematizada, tomando en cuenta la matriz metodológica de evaluación, se procedió al análisis respectivo de las preguntas y las pautas o criterios de análisis. Ver tabla 7.

Tabla 7. Criterios de análisis de las variables de la evaluación

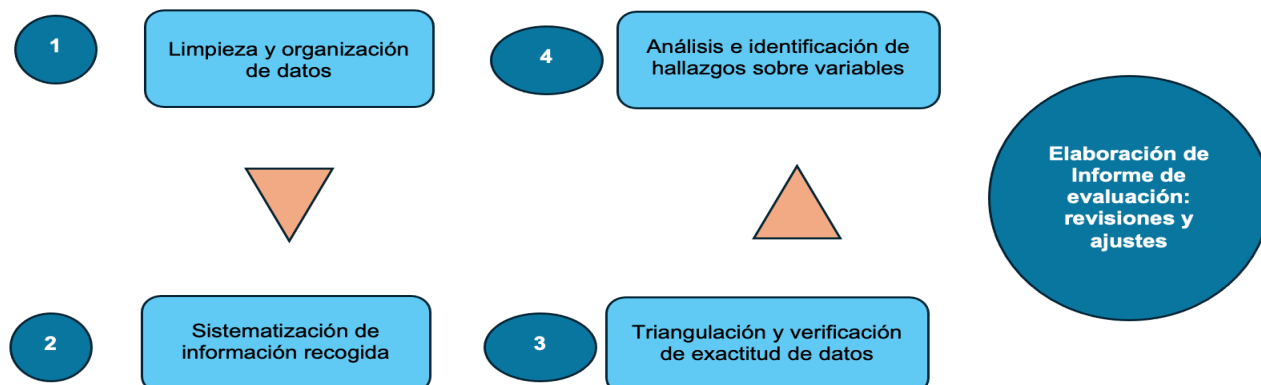
Variables examinadas	Criterios de análisis
Pertinencia	Nivel de congruencia con prioridades nacionales y regionales de infraestructura; Nivel de congruencia con necesidades de desarrollo de comunidades; Nivel de congruencia con necesidades y derechos diferenciados de grupos en vulnerabilidad; Nivel de congruencia con marco estratégico del PNUD y Naciones Unidas en Colombia; Nivel de congruencia con cambios evolutivos de contexto y condiciones de desarrollo de población beneficiada.
Coherencia	Mecanismos de coordinación/comunicación establecidos; Influencia de las dinámicas de colaboración y sinergias en resultados alcanzados; Valor agregado del proyecto respecto a intervenciones de otros actores; Vacíos, brechas y superposiciones existentes.
Eficacia	Factores críticos del problema de infraestructura tratados por modelo de intervención; Poder causal de modelo de intervención o Teoría de Cambio en la generación de múltiples efectos de desarrollo rural; Nivel de logro de las metas de productos y resultados planificados; Factores internos y externos que han influido en el logro de los resultados.
Eficiencia	Uso apropiado y costo-eficiente de recursos;

Variables examinadas	Criterios de análisis
	Ejecución oportuna de actividades e insumos; Existencia de atrasos y nivel de impacto en resultados; Calidad de modelo de gobernanza y gestión, incluyendo instrumentos de monitoreo y evaluación; Uso de recursos en acciones afirmativas a favor de grupos en vulnerabilidad.
Sostenibilidad	Nivel de apropiación de resultados por beneficiarios; Nivel de desarrollo de capacidades; Existencia de entorno político-institucional propicio; Medidas de sostenibilidad diseñadas e implementadas; Promedio ponderado de sostenibilidad de distintos resultados.
Enfoque de igualdad de género	Marcador de género asignado al proyecto/programa; Desagregación de indicadores por sexo; Medidas aplicadas para promover igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; Efectos positivos/negativos generados por medidas aplicadas.
Derechos Humanos	Características sociodemográficas de población priorizada; Desagregación de población beneficiaria en reportes de resultados; Medidas implementadas para empoderar a titulares de derechos; Medidas implementadas para fortalecer capacidad de protección de entidades obligadas.
Otros ejes transversales	Inclusión social de grupos en vulnerabilidad (jóvenes, personas con discapacidad, indígenas, población LGTBQI+): Medidas diseñadas y aplicadas; % de personas beneficiadas; barreras para la inclusión social. Medio ambiente: medidas de compensación aplicadas en las obras construidas; beneficios ambientales generados. Sensibilidad al conflicto: nivel de percepción de riesgos; medidas preventivas y/o correctivas. Transparencia y anticorrupción: nivel percepción de riesgos; medidas y correctivas. Acción sin daño: nivel percepción de riesgos; medidas preventivas y/o correctivas

5.3 Proceso de análisis de los datos recolectados

44. El proceso de análisis de datos recogidos de fuentes primarias y secundarias comprendió los siguientes momentos principales: limpieza y organización de datos; sistematización de información de fuentes primarias; triangulación de evidencias sobre las distintas variables examinadas; análisis de las variables e identificación de hallazgos; presentación narrativa de los hallazgos. Ver figura 2.

Figura 2. Pasos metodológicos del proceso de análisis de datos



5.4 Desafíos en el análisis del nivel de logro de los resultados

45. Si bien en su diseño y nombre oficial se denomina proyecto, el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha operado en la práctica como un Programa que articula un portafolio de 8 proyectos implementados en territorios distintos por los diferentes socios nacionales y otras agencias de Naciones Unidas. Esta dualidad programática (formal y operativa) representó un desafío al inicio de la evaluación, debido a que se contó con un informe consolidado de las metas alcanzadas en cada uno de los 4 productos o estrategias implementadas.
46. Además de lo anterior, el PRODOC contiene múltiples cambios esperados, sin un orden lógico causal de los distintos eslabones, como lo exige la normativa de Gestión Basada en Resultados (GBR): Actividades, Productos, Resultados e Impacto. Los cambios previstos tampoco están integrados al Marco de Resultados, por lo que se careció de indicadores para su medición y/o análisis. Para gestionar este desafío, el proceso de análisis se apoyó en dos herramientas:
 - **Reconstrucción de la cadena de resultados:** los distintos elementos del modelo de intervención del programa/proyecto fueron ordenados en una relación causal lógica, empezando por actividades y concluyendo con los cambios esperados al final del ciclo de programación.
 - **Interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa:** considerando los productos y los cambios definidos en el PRODOC, contrastado con la información obtenida de distintas fuentes y con distintos métodos, el consultor elaboró una interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa, con base en las premisas de las teorías de sistemas. Este ejercicio de análisis permitió comprender el alcance estratégico de las intervenciones en la atención y transformación de los factores críticos del Modelo conceptual del problema tratado. Además, facilitó el análisis del nivel de logro de los resultados y el objetivo general planificados, mitigando el efecto de la ausencia de indicadores.

6. Hallazgos de la evaluación

47. En esta sección del informe de evaluación del Proyecto/Infraestructura para el Desarrollo se presentan los principales hallazgos sobre las variables y ejes transversales estudiados. Estos hallazgos se fundamentan en la triangulación de las siguientes fuentes de información: i) Documentos de diseño del proyecto/programa y los proyectos/iniciativas territoriales; ii) Informes de actividades de los proyectos/iniciativas; iii) informes de evaluación intermedia del proyecto/programa; iv) informes de evaluación final de los proyectos/iniciativas; v) entrevistas con actores clave; vi) grupos focales con representantes de organizaciones comunitarias; vii) observación intencionada de infraestructuras y actividades ejecutadas en los territorios.
48. La identificación de hallazgos también se ha apoyado en el análisis de la Teoría de Cambio del proyecto/programa, tomando en cuenta el contenido del PRODOC y las distintas fuentes de información consultadas. En particular, esta herramienta ha sido útil para valorar el nivel de eficacia del proyecto/programa, considerando el cumplimiento de las metas de los productos entregados y el nivel de los resultados y objetivo final planificados.

6.1 Pertinencia

6.1.1 Congruencia con prioridades públicas de infraestructura para el desarrollo

Hallazgo 1. El diseño y los resultados del Proyecto/Programa Infraestructura para el Desarrollo se han alineado y han respondido de manera congruente con las prioridades contenidas en los principales instrumentos de planificación del desarrollo. Como valor agregado, ha probado con éxito un modelo innovador que ve las infraestructuras como catalizador de múltiples resultados en el desarrollo rural.

49. El diseño y los resultados del Proyecto-programa Infraestructura para el Desarrollo ha respondido de manera congruente con las prioridades y los lineamientos sobre infraestructura para el desarrollo rural integral contenidos en los principales instrumentos nacionales de planificación del desarrollo. A continuación, se resaltan las principales prioridades atendidas por las intervenciones implementadas.
- **PND 2022-2026:** infraestructura vial baja en emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI); intervención de vías regionales secundarias y terciarias; infraestructura turística y de servicios; desarrollo de infraestructura social; integración de productores rurales a cadenas de valor.
 - **Acuerdo de Paz Gobierno-FARC-EP:** desarrollo rural integral; integración de las regiones; erradicación de la pobreza; inclusión social y productiva; apoyo a actividades agrícolas y no agrícolas; consolidación de la paz.
 - **Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026:** fortalecimiento de la infraestructura física en la educación pública y la atención primaria de salud; infraestructura secundaria y terciaria adaptada al clima para la convergencia regional.
 - **Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET):** desarrollo rural como factor crítico de la estabilización social con paz y legalidad y marco orientador de las acciones de gobiernos locales.
50. El proyecto-programa evaluado también ha sido pertinente con las prioridades de infraestructura comunitaria de otros instrumentos de políticas públicas nacionales y regionales, como, por ejemplo: Misión para la Transformación del Campo Colombiano; planes de ordenamiento territorial departamentales y planes de desarrollo de las alcaldías municipales comprendidas en la zona de cobertura.

51. Además de la alineación con las prioridades de infraestructura de los instrumentos nacionales, regionales y locales, el proyecto/programa ha aportado un modelo intervención o TdC innovadora, que concibe las infraestructuras físicas como un catalizador de múltiples resultados en el desarrollo local, tal como se ha reflejado en la sección 4.1 de este informe. Por ejemplo: dinamización de la economía, reducción de las desigualdades de género, desarrollo de capacidades de gestión de las organizaciones de las comunidades atendidas. Al menos en el ámbito rural, este modelo ha demostrado que las infraestructuras tienen un valor social que va más allá de las obras físicas ejecutadas por agentes externos privados o públicos. Con base en ello, se puede afirmar que tiene potencial de réplica y escala para orientar la inversión pública en territorios rurales.

6.1.2 Congruencia con condiciones, necesidades y derechos de poblaciones priorizadas

Hallazgo 2. El Proyecto/programa ha respondido de manera congruente con las condiciones y desarrollo de las comunidades priorizadas. En este marco, ha supuesto un apoyo al ejercicio efectivo de sus Derechos Económicos, Culturales y Ambientales (DESCA): empleo decente, igualdad de género, participación, entre otros. Esto fue favorecido por la participación intencionada de las organizaciones de base en la priorización y ejecución de las inversiones.

52. El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha sido pertinente con las condiciones y las necesidades de desarrollo, así como los derechos de las poblaciones priorizadas por su portafolio de iniciativas territoriales. En el primer caso, como se explica en la sección de Eficacia, las intervenciones o estrategias elegidas han atendido factores causales determinantes del problema conceptualizado como **“Población afectada por la violencia y la pobreza multidimensional con escasa vinculación a procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible”**.

53. Asociado a la pertinencia técnica, el proyecto/programa también ha respondido a necesidades de desarrollo sentidas y expresadas por las comunidades seleccionadas. En las entrevistas y grupos focales, se han distinguido tres grupos de necesidades o demandas: i) disponibilidad de infraestructuras viales para acceder a servicios básicos y el transporte de productos agrícolas a centros urbanos próximos; ii) mejora de infraestructuras de servicios de atención primaria de salud y educación básica; iii) acceso a oportunidades de ingresos por medio de la generación de oportunidades de empleo y el apoyo a emprendimientos agrícolas. En el caso de la Isla de Providencia, el proyecto ha sido congruente con la necesidad de los propietarios y las propietarias de reparar sus inmuebles turísticos y comerciales dañados por el huracán Iota. Los líderes y lideresas locales consultados también reconocieron el valor y la utilidad del apoyo recibido para fortalecer la capacidad de sus organizaciones para ejecutar obras de infraestructuras comunitarias y privadas, así como gestionar procesos de desarrollo, incluyendo la participación en licitaciones públicas de proyectos de inversión local.

54. La información primaria recogida en las entrevistas y los grupos focales facilitados en la muestra de comunidades visitadas coincide con los hallazgos de otras evaluaciones intermedias y finales previas de proyectos/iniciativas territoriales. Mediante la aplicación de cuestionario de percepción, estas evaluaciones reportan que más del 80 % de las personas consultadas consideran que las intervenciones han sido pertinentes con sus necesidades de desarrollo más prioritarias. Por ejemplo, el 85,0 % de la población consultada estuvo de acuerdo en que el Proyecto/iniciativa Estabilización Territorial Rural, ejecutado en las zonas de Catatumbo y Pacífico Nariñense, “tuvo una relación significativa con las necesidades de las comunidades”.²⁰

²⁰ PNUD-Cifras y Conceptos. 2021. Evaluación intermedia del Proyecto Estabilización Territorial Rural: Redes de Infraestructura, Desarrollo Productivo Rural y Territorialización Estratégica.

55. Desde el punto de vista del Enfoque de Derechos Humanos, esta evaluación considera que el proyecto/programa ha supuesto una contribución significativa a distintos Derechos Económicos, Culturales y Ambientales (DESCA) de la población atendida. Por ejemplo: derecho a empleo digno, ingresos y medios de vida; derecho a servicios de salud y educación. Como se verá más adelante en el análisis de los ejes transversales, el proyecto/programa también ha sido congruente con derechos de grupos de población en condición de vulnerabilidad. En el caso de las mujeres, las iniciativas territoriales ejecutaron dos medidas afirmativas: i) establecimiento de cuotas de empleo de entre 30 y 40 % en la construcción de las obras de infraestructuras; ii) capacitación y sensibilización sobre el enfoque de igualdad de género. Aunque formó parte de sus lineamientos programáticos, el proyecto fue menos asertivo en la atención de las necesidades y los derechos de otros grupos de población en situación de vulnerabilidad, como, por ejemplo, las personas con discapacidades.
56. La pertinencia del proyecto/programa con las condiciones y necesidades de desarrollo de las comunidades seleccionadas fue favorecida por tres factores clave: i) participación de las comunidades en la priorización y elección de las obras que fueron implementadas o reparadas; ii) participación de organizaciones locales en la implementación de las obras mediante pequeñas subvenciones; iii) contratación de empleados locales para trabajar en la construcción de las obras.

6.1.3 Congruencia con marco estratégico de socios principales

Hallazgo 3. El diseño y los resultados del Proyecto/Programa Infraestructura para el Desarrollo presenta una adecuada alineación con las prioridades y los lineamientos de Naciones Unidas, PNUD Colombia y los socios nacionales sobre infraestructuras comunitarias y desarrollo rural, incluyendo la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

57. La congruencia con las prioridades nacionales y las necesidades y derechos de las poblaciones rurales atendidas ha sido un factor clave de pertinencia del proyecto/programa con los marcos estratégicos de las entidades asociadas, como se explica enseguida:
- **Naciones Unidas y PNUD Colombia:** en el marco del PDT, el proyecto/programa se ha correspondido con el marco estratégico del MPTF, como donante principal, el Outcome 1 del UNDSDCF 2020-2023 y del PNUD Colombia 2021-2024: Estabilización: Paz con legalidad. De manera específica con el Producto 1.2 Comunidades de municipios priorizados por el Gobierno mejoran su calidad de vida, mediante el diseño y la implementación de iniciativas ad hoc de creación de empleo y mejora de los medios de vida en el marco del PDET, con perspectiva de género. Como parte de este producto, ha contribuido con dos subproductos: 1.2.1: ejecución de proyectos de infraestructura rural (vías terciarias, establecimientos de educación y salud); 1.2.4: empoderamiento económico, promoción de relaciones de igualdad de género, liderazgo y participación de las mujeres y niñas en su diversidad étnica, etaria y sexual. El proyecto/programa también ha sido congruente con los marcos estratégicos de otros socios de Naciones Unidas participantes en la implementación de las iniciativas territoriales: ONU Mujer, UNICEF, PMA y FAO.
 - **Entidades nacionales asociadas:** además, el proyecto/programa se ha correspondido con los lineamientos estratégicos relacionados con el desarrollo rural de las entidades nacionales participantes como socios financieros e implementadores: FONTUR, ART y DAGRAN. De igual manera, con el interés de la corporación privada ECOPETROL de crear condiciones sociales habilitantes para sus inversiones y activos en los siguientes territorios: Samoré (Norte de Santander); Cubará (Boyacá); y Saravena (Arauca).
58. El proyecto/programa también ha sido pertinente con los esfuerzos nacionales de territorialización de los ODS, especialmente los siguientes: ODS 1. Fin de la pobreza; ODS 3. Salud y bienestar;

ODS 4. Educación de calidad; ODS 5. Igualdad de género; ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 10. Reducir las desigualdades en y entre los países; ODS 11. Comunidades y ciudades sostenibles; ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones sólidas.

59. La pertinencia del proyecto/programa con el marco estratégico de los socios se mantuvo durante todo el ciclo de programación, desde 2019-2024. La evolución del contexto político-institucional no supuso cambios significativos en las prioridades y los lineamientos estratégicos ni programáticos. En el caso del PNUD, se observó la transición de la Gerencia de Reducción de la Pobreza y las Inequidades a la Gerencia de Paz, Justicia y Reconciliación, sin que esto haya afectado de forma negativa su congruencia con el marco de cooperación del CPD 2021-2024.

6.2 Coherencia

60. El análisis de la coherencia del proyecto/programa ha considerado los siguientes criterios: mecanismos de coordinación/comunicación establecidos; dinámicas de colaboración y sinergias con otros actores; valor agregado diferencial con respecto a otras intervenciones; vacíos y superposición de acciones. A continuación, se presenta los hallazgos principales y la información de fuentes primarias y secundarias que los respalda.

6.2.1 Coherencia con entidades asociadas

Hallazgo 4. La gerencia del proyecto/programa ha logrado articular una red de colaboración funcional-operativa para la implementación de las iniciativas en los territorios seleccionados, integrada por otras agencias de Naciones Unidas y las entidades nacionales asociadas. Esta dinámica ha permitido compartir recursos y responsabilidades técnicas, que ha potenciado el alcance de los resultados planificados.

61. El proyecto/programa ha logrado establecer una efectiva red de colaboración con más de 6 organismos internacionales y 4 instituciones nacionales para la ejecución del portafolio de 8 iniciativas en los distintos territorios del país seleccionados. Para ello, se ha dispuesto de dos niveles de coordinación: i) política-estratégica, ejercida por el Comité Directivo, en el que ha tenido una participación clave el equipo técnico del Fondo Multidonante para la Paz en Colombia (MPTF) y la gerencia del área de Reducción de la Pobreza y las Inequidades y luego la gerencia del área de Paz, Justicia y Reconciliación; ii) funcional-operativo, a cargo de los equipos trabajo territorial de las agencias de Naciones Unidas y las entidades nacionales.
62. En el caso de los organismos internacionales, se establecieron dinámicas de coordinación y articulación territorial con equipos de ONU Mujeres y UNICEF para la implementación de componentes de género y atención de la niñez en los municipios de Riosucio y el Carmen de Darién, en el departamento de Chocó. En estos mismos municipios, se coordinó con el PMA para el establecimiento de tiendas comunitarias para la venta de alimentos secos y frescos a la población en situación de inseguridad alimentaria nutricional. Mientras que, con la FAO, se coordinó la iniciativa del “Output 132246. Zonas estratégicas de Catatumbo”, especialmente en el apoyo a la producción y comercialización de la cadena de valor de cacao.
63. En general, la coordinación entre estos organismos y agencias fue suficiente para implementar las actividades especializadas a su cargo en el marco de sus mandatos institucionales. No obstante, en algunos casos, quedó la sensación en los equipos de trabajo interagencial de que se pudo haber logrado mejor coordinación para potenciar la especialidad de cada agencia en el logro de los resultados de las iniciativas. También para un tratamiento

más integral de las variables del desarrollo rural, tomando en cuenta el efecto sinérgico del perfil de cada agencia u organismo.

64. La coordinación también fue efectiva entre el proyecto y las entidades nacionales que hicieron aportes financieros y participaron en la implementación de las iniciativas: DAGRAN, ART, FONTUR y ECOPETROL. En el caso de esta última entidad, se observó una dinámica de colaboración y complementariedad hasta la fecha, en el seguimiento de las obras construidas en aquellos municipios donde tienen plantas de extracción de gas y petróleo: infraestructuras de educación y salud en Samoré (Norte de Santander) y Cubará (Boyacá) e infraestructura en caminos rurales de Saravena (Arauca).

6.2.2 Coordinación con otros actores nacionales e internacionales en los territorios

Hallazgo 5. Más allá de los socios implementadores, el proyecto/programa no ha logrado articular vínculos y alianzas con otros actores nacionales e internacionales en los territorios atendidos para la complementariedad o sostenibilidad de los resultados alcanzados. En el caso de las instituciones sectoriales y gobiernos municipales, este factor podría limitar el mantenimiento de las infraestructuras y la continuidad de los procesos de desarrollo iniciados.

65. Uno de los factores críticos identificados por los documentos de diseño del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo es la escasa presencia de la institucionalidad pública en los territorios atendidos. En adición, tampoco existe un activo movimiento de actores de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Este hecho fue confirmado durante las visitas de campo realizadas a la muestra de comunidades seleccionadas por la evaluación y recogido en la interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa. Ver Anexo 3.
66. Tomando en cuenta lo anterior, se considera que las intervenciones implementadas constituyeron una oportunidad para construir vínculos permanentes y estables con las instituciones responsables de las políticas apoyadas, incluyendo las alcaldías municipales, que tienen un rol clave en la dotación de infraestructura comunitaria. Desde la perspectiva de los enfoques intersectorial y sistémico, esta coordinación se considera clave para la atención integral de problemas complejos como el tratado el proyecto/programa. Sin embargo, no se observó una dinámica planificada e intencionada de vincular estas instituciones con los procesos de desarrollo promovidos en las comunidades priorizadas. Algunos hechos verificados que muestran esta limitante son los siguientes:
- **Preparación y respuesta a huracanes y tormentas tropicales en la Isla de Providencia:** aunque no hay presencia de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo del Gobierno de Isla de Providencia, recientemente se ha nombrado a una profesional a cargo de la Unidad Municipal Gestión de Riesgos, la que, con el apoyo de la Universidad de Cartagena, ha elaborado una estrategia de respuesta a emergencia. No obstante, a pesar de que no formaba parte de sus lineamientos estratégicos, hubiera sido deseable que el proyecto/programa estableciera un vínculo con esta institucionalidad, a fin de procurar acciones preventivas para reducir el impacto de futuros eventos climáticos como el huracán Iota en las infraestructuras turísticas y comerciales reparadas.
 - **Seguimiento de obras viales en San Pablo, municipio de Teorama:** a pesar de que no haber un vínculo ni compromiso formal con el proyecto, la alcaldía municipal se mostró interesada en apoyar a las juntas comunales para el mantenimiento de la infraestructura construida por el proyecto/programa. También para contratar a estas organizaciones para

ejecutar futuros proyectos de desarrollo local, como parte del tejido organizacional comunitario compuesto por más de 80 juntas en el municipio.

- **Mantenimiento de obras viales en Saravena:** la visita realizada al municipio se observó la falta de cuidado y limpieza de las alcantarillas y los boxes culvert construidos en las veredas Banadía Media, Caño Claro y Consuelo, con el apoyo de ECOPETROL. En casi todos los casos, se pudo ver la obstrucción de las obras con tierra y material vegetal. A falta de apoyo de las autoridades municipales, las organizaciones encargadas de la construcción de las obras indicaron que asumirían los costos de limpieza y mantenimiento con recursos propios.

6.3 Eficacia

67. El análisis de eficacia del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo se ha orientado a establecer la medida en que ha alcanzado los resultados y el objetivo planificados con los bienes y servicios (estrategias, productos o intervenciones) entregados a la población en los territorios priorizados. Los hallazgos se han organizado en las siguientes secciones: i) análisis de Teoría de Cambio diseñada; ii) nivel de cumplimiento de los productos entregados; iii) Interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto; iv) Nivel de logro de resultados y objetivo planificado; v) factores influyentes en la eficacia.

6.3.1 Análisis de Teoría de Cambio del proyecto/programa

Hallazgo 6. La manera en que está formulado el Documento del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha significado un desafío para el análisis de Eficacia, debido al insatisfactorio cumplimiento de los estándares de los estándares internacionales de las metodologías de Gestión Basada en Resultados y Teoría de Cambio.

68. El Documento de Proyecto (PRODOC) contiene una descripción narrativa de los principales componentes de la cadena de resultados: i) actividades; ii) productos; iii) resultados y objetivos. También presenta los principales componentes de la Teoría de Cambio (TdC) que trata de ordenar las “condiciones necesarias para lograr el cambio deseado”, considerando tres estrategias: construcción de obras de infraestructuras, desarrollo productivo rural sostenible y fortalecimiento organizacional.²¹ Además, en distintas secciones del Documento, se presentan los cambios deseados, usando alternativamente los términos de “estrategias”, “objetivos” y “resultados”. Así mismo, se presenta un Marco de Resultados, que contiene, entre otros elementos, las metas de 8 outputs (productos), que dieron lugar a los proyectos/iniciativas territoriales implementadas por distintos socios.
69. La evaluación considera que el diseño del proyecto/programa no satisface los estándares de las metodologías de Gestión Basada en Resultados (GBR) y TdC, utilizados por el PNUD²² y otros organismos de cooperación internacional. Las principales debilidades identificadas son las siguientes:
- **Inconsistencia lógica causal:** los resultados no están organizados en una cadena causal lógica que muestre la agregación de valor de cada componente. Por ejemplo, cómo las actividades se traducen en productos (outputs) y cómo los productos contribuyen a resultados (outcome) y al impacto final deseado.
 - **Mezcla de fines y medios en la formulación de resultados:** por ejemplo, contribuir a la reactivación social y económica, a través de la “planificación y priorización participativa”.

²¹ PNUD Colombia. 2019. Documento de Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. Página 5.

²² PNUD 2011. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo.

- **Uso de distinta terminología para declarar los cambios:** los cambios esperados están declarados alternativamente con distintos términos: “estrategias”, “resultados” y “objetivos”.
- **Declaración de múltiples cambios, sin orden lógico causal:** el PRODOC abunda en el enunciado de contribuciones a múltiples cambios o resultados, que implican desafíos que van más allá del control de un solo proyecto de desarrollo. Por ejemplo: reactivación, reactivación institucional, generación de confianza.
- **Ausencia de indicadores para medir los múltiples cambios:** los indicadores incluidos en el Marco de Resultados están focalizados en actividades y productos, cumpliendo con el requisito de Línea de Base y Metas. Pero no presenta indicadores para medir los resultados o cambios deseados, mencionados en distintas secciones del Documento.

70. Las debilidades identificadas han significado un desafío para el análisis de la eficacia del proyecto/programa, sobre todo para la valoración del cumplimiento de las metas de los productos y el nivel de logro de resultados previstos, debido a las siguientes limitantes: i) ausencia de un orden causal lógico en los distintos componentes del modelo de intervención; iii) multiplicidad de cambios ambicionados; iii) ausencia de indicadores de productos y resultados.

71. Para gestionar este desafío, se realizaron dos ejercicios, con base en los estándares de la Gestión Basada en Resultados y el enfoque sistémico. El primero consistió en la reconstrucción del orden lógico causal del modelo de intervención, considerando cuatro eslabones: Actividades; Cambios de Nivel 1 (Outputs); Cambios de Nivel 2 (Outcome); y Cambios de Nivel 3 (Impacto-objetivo general). El segundo consistió en la interpretación sistémica del modelo de intervención. A continuación, los resultados del primer ejercicio y más adelante, los resultados del segundo ejercicio.

Tabla 8. Reconstrucción del orden causal lógico del modelo de intervención del proyecto/programa

Actividades	Cambios Nivel 1 (Productos)	Cambios Nivel 2 (Outcome)	Cambios Nivel 3 (Impacto/Objetivo general)
Identificación y selección participativa de obras de infraestructura	Construcción y mejoramiento de pequeñas infraestructuras comunitarias y productivas	Reactivación social	Comunidades vinculadas a procesos de reconstrucción, reconciliación, desarrollo territorial y desarrollo sostenible
Selección de organizaciones para su fortalecimiento	Fortalecimiento de capacidades de organizaciones comunitarias	Reactivación/dinamización económica	Tejido social de comunidades reconstruido
Estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura	Compras y contratación de mano de obra locales para la construcción de infraestructuras	Reactivación institucional	Incremento de la competitividad rural
Formación y certificación de competencias aborales	Desarrollo económico de organizaciones y productores agrícolas.	Reactivación ambiental	
Establecimiento de tiendas Comunitarias y huertas caseras		Generación de confianza para el desarrollo territorial	
Acompañamiento de la construcción infraestructura social			
Diseño e implementación del sistema de monitoreo y evaluación, así como gestión del conocimiento del proyecto.			

Fuente: Elaboración propia, con datos de PRODOC. Páginas 2, 5, 6, 8 y 24-29.

6.3.2 Nivel de cumplimiento de las metas de los productos entregados

Hallazgo 7. El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha cumplido con la entrega de los productos planificados, cumplimiento con las metas fijadas en los documentos de diseño, en algunos casos por encima del 100 %. Esto se refleja en la considerable cantidad de obras de infraestructuras construidas o reparadas, organizaciones fortalecidas, empleos y compras locales generadas e iniciativas de producción y comercialización de alimentos apoyadas.

72. De acuerdo con la reconstrucción del orden causal lógico de su modelo de intervención, reflejado en la tabla 8, el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo se ha propuesto la implementación y entrega de 4 productos principales:
- Producto 1. Construcción y mejoramiento de pequeñas infraestructuras comunitarias y productivas.
 - Producto 2. Fortalecimiento de capacidades de organizaciones comunitarias y productivas.
 - Producto 3. Compras y generación de empleo para la construcción de obras y dinamización de la economía local.
 - Producto 4. Desarrollo económico de organizaciones de productores agrícolas y emprendimientos productivos.
73. El Informe final consolidado de resultados del proyecto/programa, fechado junio de 2024, muestra un alto nivel de cumplimiento de las metas de actividades y productos establecidos en el PRODOC.²³ Incluso, 12 de las 29 metas previstas, se cumplieron por encima del 100 %. Por ejemplo, en la iniciativa Mejoramiento de vías terciarias y generación de empleo en Chocó (Output 126663), se esperaban 11 Esquemas de manejo Ambiental diseñados e implementados y, al final del ciclo de la iniciativa, se obtuvieron 28 esquemas, correspondiente al 265 % de la meta planificada. Aunque cerca de lo previsto, solo 5 metas reflejaron valores por debajo de 100 %.
74. Los datos reportados por el Informe final consolidado coinciden con los informes de actividades y de evaluaciones previas de los proyectos/territoriales, que reflejan en la mayoría de los casos, un cumplimiento de las metas cercano o superior al 100 %. Además, se dieron casos en que se alcanzaron metas no previstas, como el establecimiento de una planta de procesamiento de harina plátano en los municipios del Carmen del Darién y Riosucio, departamento de Chocó, realizada con recursos del PMA, en el marco de la iniciativa de los Outputs 126662 y 126663, “Reconciliación, educación y reactivación económica para la transformación territorial del Chocó.”²⁴
75. Con énfasis distintos, los 8 proyectos/iniciativas territoriales ejecutadas en los 16 municipios cubiertos contribuyeron con los productos previstos en el diseño del proyecto/programa. Por ejemplo, las iniciativas ejecutadas en el departamento de Chocó lograron fortalecer 18 organizaciones de productores agrícolas y apoyar 39 emprendimientos productivos y comerciales, contribuyendo a las metas del producto 4. Con respecto al producto 1, la iniciativa del Output 128039, logró construir 39 infraestructuras comunitarias, entre las que se incluyen, alcantarillas, box culvert y mejoras en infraestructuras de instituciones de salud y educación.
76. A continuación, la tabla 9, presenta una síntesis de los productos aportados por cada uno de los 8 proyectos/iniciativas. Para más detalles, se puede ver el Anexo 2.

²³ Proyecto de Infraestructura para el Desarrollo. 2024. Informe consolidado de resultados.

²⁴ ISEGORIA S.A.S.-PNUD Colombia. 2023. Informe evaluación final de Intervención Integradora financiada por el MPTF “Reconciliación, educación y reactivación económica para la transformación territorial del Chocó.

Tabla 9. Principales metas alcanzadas por proyectos/iniciativas territoriales

Proyecto/iniciativa	Producto 1. Construcción y mejora de infraestructura	Producto 2. Organizaciones comunitarias fortalecidas	Producto 3. Generación de empleo local	Producto 4. Desarrollo productivo
Output 118612 Promoción del desarrollo económico rural-Estabilización territorial	0	0	0	10 org. agrícolas 6 proyectos productivos
Output 125032 Construcción de infraestructura para el desarrollo comunitario y reducción de riesgo	3 (puentes)	0	0	0
Output 126662 Implementación de Tiendas comunitarias en Chocó-Reactivación	0	0	0	8 org. agrícolas; 6 tiendas comunitarias; 27 proyectos productivos
Output 126663 Mejoramiento de vías terciarias y generación de empleo en Chocó.	28	7	175 (42,6 % mujeres)	0
Output 126986 Reconstrucción de infraestructura turística y comercial	49	0	261	0
Output 128039 Construcción de infraestructura vial y comunitaria	39	5	85	0
Output 118585 Construcción de infraestructura	33	20	216 (37 % mujeres)	0
Output 132746 Zonas estratégicas de Catatumbo	22	4	70	0

Fuente: Elaboración propia, con datos del Informe consolidado de resultados del proyecto/programa 2024.

77. Con el propósito de visualizar mejor el alcance estratégico y la magnitud de los logros, las principales metas alcanzadas por el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo se han agrupado en los 4 productos previstos por el PRODOC. En el producto 1, resaltan 130 obras comunitarias, que incluyen puentes de más de 40 metros de extensión y mejoras en vías secundarias y terciarias. Así mismo, se entregaron 49 infraestructuras turísticas y comerciales en la Isla de Providencia. En el producto 2, se logró el fortalecimiento de 31 organizaciones comunitarias para la construcción de las obras de infraestructuras planificadas y para futuros proyectos de inversión local. En los productos 2 y 3, se observan una contribución importante a la mejora de los ingresos y los medios de vida de las poblaciones atendidas. En este marco, sobresale la cantidad de emprendimientos productivos apoyados y los empleos generados, incluyendo un 32.5 % de puestos ocupados por mujeres, gracias a la inclusión del enfoque de igualdad de género. Ver figura 3.

Figura 3. Resumen de productos entregados por el proyecto/programa



Fuente: Elaboración propia, con datos de informe consolidado final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo.

78. La evaluación también preguntó por el nivel de satisfacción de las poblaciones participantes sobre los bienes y servicios recibidos por las iniciativas territoriales, tomando como referencia la muestra de comunidades visitadas durante la fase de recolección de información de campo. Los resultados muestran un alto nivel de satisfacción, siendo absoluto en el caso de las organizaciones comunitarias de San Pablo, municipio de Teorama. En los demás territorios visitados, se reportaron pequeñas insatisfacciones asociadas principalmente a limitaciones de recursos para ampliar las obras y detalles de calidad. En Islas Providencia, que refleja el valor más bajo, los aspectos críticos señalados se refieren a expectativas no satisfechas sobre reparaciones adicionales, que no fueron acordadas al inicio del proyecto.



Fuente: Sondeo de opinión realizado como parte de las entrevistas y los grupos focales en comunidades visitadas.

6.3.3 Interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa

79. Como indicado antes, con la identificación de reforzar el análisis de eficacia, la evaluación ha realizado una interpretación del modelo de intervención del proyecto/programa considerando el enfoque de las teorías de sistemas. Para estos efectos, se incluye aquí una síntesis del Modelo conceptual del problema tratado y la Teoría de Cambio elaborada, a fin de fundamentar la valoración del nivel de logro de los resultados y el objetivo planificado. Mas detalle, en Anexo 2.

***Hallazgo 8.** El modelo de intervención del proyecto/programa ha acertado en la atención de 12 de 20 factores críticos del problema atendido, mediante las 4 categorías de bienes y servicios implementados en las comunidades priorizadas. Esto se considera un acierto estratégico, con pertinencia técnica y fuerza causal suficiente para hacer contribuciones relevantes a cambios significativos en las condiciones de desarrollo de las poblaciones seleccionadas.*

80. Conforme la evidencia aportada por los documentos e informes, así como la información recogida en la fase de campo, el problema tratado por el proyecto se puede conceptualizar en los siguientes términos:

- **Comunidades afectadas por la violencia y pobreza multidimensional con escasa vinculación a procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.**

81. Visto como un sistema social complejo, este problema está determinado por 4 redes causales que articulan 20 factores críticos, constituyendo una unidad estructural o núcleo duro. Son las siguientes: Red causal 1. Limitado acceso a medios de vida y activos económicos; Red causal 2. Organizaciones con bajo nivel de capacidades de gestión de procesos de desarrollo; Red causal

- 3. Convivencia y colaboración social erosionado por violencia política, social y familiar; Red causal
- 4. Limitada presencia de instituciones para la prestación servicios desarrollo.

82. Esta unidad estructural del problema ha sido influenciada por un entorno nacional y global, que incluye al menos los siguientes factores estructurales. A nivel nacional, como efecto de la formación histórica del Estado nacional, se observa una “Débil cohesión e integración territorial de población rural a las dinámicas de desarrollo del país; Persistencia de focos de conflictos armados y actividades económicas ilícitas; Débil capacidad de institucionalidad del Estado para gestión del desarrollo rural integral”. A nivel global, se evidencia la influencia a nivel local de la “Aceleración de los efectos globales del cambio climático”.
83. El proyecto/programa ha logrado acertar en la atención de 12 de los 20 críticos, equivalente al 60 % del total de factores, con la implementación del conjunto de 4 productos o intervenciones clave definida en su diseño original. Considerando que ningún de proyecto desarrollo, visto de forma individual, sería capaz de atender el 100 % de factores, la cantidad de factores atendidos se considera un acierto estratégico, con pertinencia técnica y fuerza causa suficiente para hacer contribuciones relevantes a cambios condiciones de desarrollo de las comunidades. Ver figura 4.

Figura 4. Factores críticos del Modelo conceptual del problema atendidos por el Proyecto/programa



Factores críticos del entorno nacional y global del proyecto: Débil cohesión e integración territorial de población rural a las dinámicas de desarrollo del país; Persistencia de focos de conflictos armados y actividades económicas ilícitas en territorios rurales; Débil capacidad de institucionalidad del Estado para gestión coordinada del desarrollo rural integral; Aceleración de los efectos globales del cambio climático.

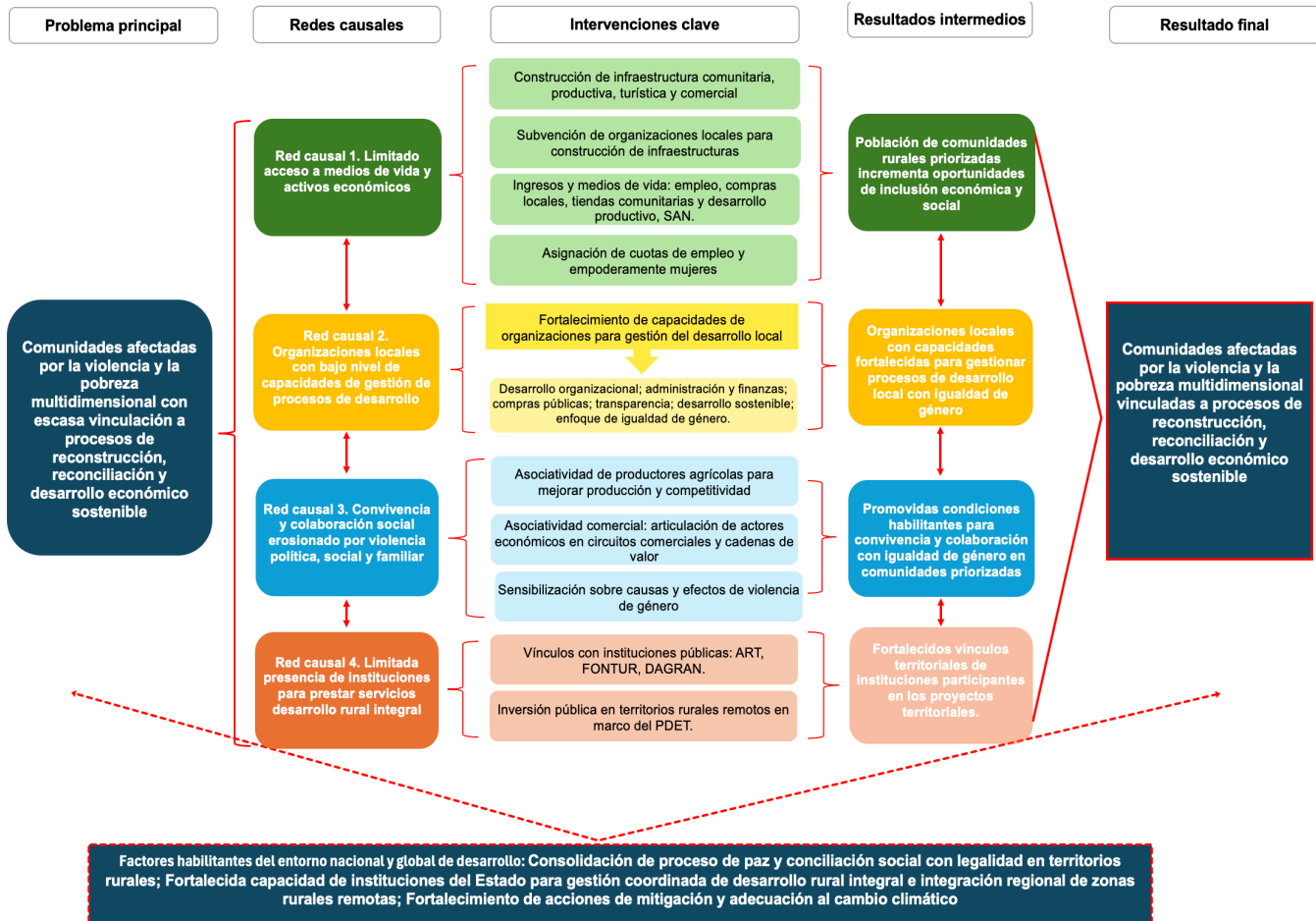
Fuente: Elaboración propia, con datos de fuentes primarias y secundarias recogidos por la Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. PNUD Colombia, 2024.

84. Con base en este Modelo conceptual, la evaluación ha formulado una Teoría de Cambio o interpretación sistémica que muestra la relación causal de las intervenciones clave del proyecto/programa, incluyendo los 4 productos definidos. Con mayor énfasis en las redes causales 1 y 2, las intervenciones implementadas han realizado contribuciones principalmente a dos resultados de desarrollo. *Resultado 1. Población de comunidades rurales priorizadas incrementa oportunidades de inclusión económica y social; Resultado 2. Organizaciones locales con capacidades fortalecidas para gestionar procesos de desarrollo local.*

85. Con menor nivel de intensidad y alcance, también ha realizado aportes a dos resultados, que corresponden a las redes causales 3 y 4. Son los siguientes: *Resultado 3. Promovidas condiciones habilitantes para convivencia y colaboración con igualdad de género en comunidades priorizadas; Resultado 4. Fortalecidos vínculos territoriales de instituciones nacionales participantes en el proyecto/programa.* Como se ve en la figura 5, con estas transformaciones y las condiciones habilitantes del entorno nacional y global, se estima que el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha contribuido al impacto planteado por su objetivo general:

- **Comunidades afectadas por la violencia y pobreza multidimensional vinculadas a procesos reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible. Priorizadas.**

Figura 5. Interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa



Fuente: Elaboración propia, con datos de fuentes primarias y secundarias recogidos por la Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. PNUD Colombia, 2024.

6.3.4 Nivel de logro de resultados y objetivo planificados por el proyecto/programa

Hallazgo 9. Considerando los productos entregados y otras intervenciones clave, el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha logrado resultados intermedios (Outcome), que le han permitido una aproximación al objetivo final definido: **Vincular las comunidades afectadas por la violencia y los altos índices de pobreza multidimensional con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.**

86. Como se observó en la sección 6.3.1, el proyecto/programa ambicionó el logro de múltiples resultados o cambios en las condiciones de desarrollo de las comunidades seleccionadas: reactivación social, económica, institucional y ambiental; generación de confianza para el desarrollo territorial; vinculación con procesos de reconstrucción, reconciliación, desarrollo territorial y desarrollo sostenible; reconstrucción del tejido social e incremento de la competitividad rural. En ausencia de indicadores para valorar estas contribuciones, con base en la triangulación de evidencias recogidas, la interpretación sistémica de su modelo de intervención ha establecido que el proyecto/programa ha contribuido a tres resultados principales, como se explica enseguida.

- **Resultado 1. Población de comunidades rurales priorizadas incrementa oportunidades de inclusión económica y social:** algunas con mayor énfasis que otras, las 8 intervenciones territoriales implementadas han contribuido a este resultado. Entre los productos con mayor potencialidad, se puede resaltar la construcción de distintos tipos de infraestructura: vial comunitaria, productiva, comercial y turística. Así mismo, el fortalecimiento de circuitos comerciales, asociaciones y emprendimientos productivos y la generación de empleos directos en la construcción de las obras y la formación de habilidades para incrementar la empleabilidad de fuerza laboral local. En el caso de la Isla de Providencia, el proyecto restableció las fuentes de ingresos de los propietarios y las propietarias de los inmuebles afectados por el huracán Iota, bajo el enfoque metodológico de atención de crisis y recuperación económica.
- **Resultado 2. Fortalecidas capacidades de organizaciones comunitaria para gestionar procesos de desarrollo local:** las intervenciones territoriales han fortalecido las capacidades de las organizaciones comunitarias existentes, tanto para ejecutar las obras de infraestructuras financiadas con pequeñas donaciones como para gestionar futuros procesos de desarrollo local. De alguna manera, la ejecución de las subvenciones constituyó una escuela práctica de aprendizaje de diversas competencias: selección y contratación de personal; supervisión y seguimiento de obras; administración de compras públicas; estándares de seguridad ocupacional. Entre otros. Además, se desarrollaron capacidades para la gestión de procesos locales de desarrollo con enfoque de igualdad de género y adecuación al cambio climático.
- **Resultado 3. Promovidas condiciones habilitantes para la convivencia y colaboración con igualdad de género en comunidades priorizadas:** en particular, en aquellas zonas expuestas a conflictos y violencia armada como la región del Catatumbo y el departamento de Chocó, el proyecto/programa implementó procesos de fortalecimiento del tejido social y la recuperación de la confianza entre la población. Por ejemplo, acciones de apoyo a espacios de diálogo, justicia transicional y convivencia en Riosucio y el Carmen del Darién. También se trabajó en la promoción de acuerdos y alianzas comerciales, así como en la articulación de circuitos económicos entre municipios. Como valor agregado, se promovió la incorporación del enfoque de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en dichos procesos.

87. Aunque en menor intensidad y alcance que los resultados 1, 2 y 3, el proyecto/programa también constituyó una oportunidad para fortalecer los vínculos y los servicios de instituciones nacionales socias, consideradas clave para el desarrollo rural integral: FONTUR, DAGRAN y ART. Además, se promovieron vínculos con alcaldías municipales, gobernaciones departamentales y otras entidades, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
88. De acuerdo con el análisis anterior, se puede concluir que el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha logrado, en un escenario próximo al deseado, el objetivo general que se propuso en su documento de diseño:
- **Vincular las comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional, con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.**
89. Considerando el nivel de logro de los resultados intermedios y el objetivo general, también se puede afirmar que el proyecto/programa evaluado ha realizado contribuciones relevantes al marco estratégico de Naciones Unidas y del PNUD Colombia: Outcome 1 del UNDSFCF 2020-2023 y del CPD del PNUD 2021-2024: Estabilización: Paz con legalidad. Así mismo, a la territorialización de los ODS, especialmente el ODS 1. Fin de la pobreza y el ODS 5. Igualdad de género.

6.3.5 Factores que han influido en el nivel de eficacia alcanzado

Hallazgo 10. El modelo de intervención o TdC ha sido el factor fundamental que ha contribuido al nivel de eficacia alcanzado por el proyecto/programa. De especial, la evaluación resalta la participación y el empoderamiento de las organizaciones de base como gestoras del desarrollo de sus comunidades. En contraste, los efectos de la variación climática y riesgos de seguridad asociados a grupos armados ilegales han sido desafíos que influyeron negativamente, aunque sin afectar significativamente la entrega de los productos.

90. La evaluación identificó una serie de factores clave, principalmente internos, que han influido de manera positiva en el nivel de eficacia alcanzado por el proyecto/programa. El principal factor ha sido el modelo de intervención o Teoría de Cambio implementada, en el que sobresale el acierto estratégico de ver las infraestructuras como “catalizadores” de múltiples efectos en el desarrollo local, tanto de forma inmediata como en el mediano plazo. Por ejemplo, en el corto plazo, la recuperación económica o la inyección de flujos monetarios en las comunidades rurales afectadas por la pobreza multidimensional o por fenómenos climáticos extremos. En el mediano plazo, por ejemplo, la gestión de nuevos proyectos de desarrollo con enfoque de igualdad de género por parte de las organizaciones fortalecidas. Además del modelo de intervención, la evaluación identificó otros factores facilitadores. Son los siguientes:
- **Participación de comunidades en priorización de obras de infraestructura:** además de asegurar la pertinencia con respecto a las necesidades de las poblaciones, este factor contribuyó a una mayor eficacia en las inversiones realizadas, dado que las organizaciones y los trabajadores contratados las vieron como propias y mostraron un compromiso con la calidad y entrega a tiempo. En Isla de Providencia, aunque los beneficiarios fueron seleccionados por FONTUR, el equipo del proyecto/programa gestionó de forma adecuada los acuerdos de reparación de los inmuebles con las personas propietarias, escuchando sus intereses y sobreponiéndose a la desconfianza inicial existente.
 - **Trabajo colaborativo con otras agencias de Naciones Unidas:** este factor permitió capitalizar la especialidad temática de las distintas agencias involucradas en las iniciativas ejecutadas en la región de Catatumbo y los municipios de Riosucio y el Carmen del Darién, en

Chocó. Las responsabilidades fueron repartidas según este criterio: PMA, a cargo de tiendas comunitarias y mejora de la alimentación y nutrición; FAO, en el apoyo a procesos de encadenamientos productivos; ONU Mujeres y UNICEF, en el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, se considera que esta coordinación pudo haber sido mejor, de haber existido una estructura de coordinación interagencial territorial y una colaboración más allá del componente a cargo de cada agencia.²⁵ A nivel nacional, se pudo observar una efectiva y cercana coordinación del equipo del proyecto/programa con el equipo del MPTF.

- **Articulación con entidades nacionales asociadas:** la red de colaboración con FONTUR, ART, DAGRAN y ECOPETROL fue un factor de eficacia en la medida en que cada entidad facilitó el acompañamiento técnico e institucional a las actividades de las iniciativas territoriales en las que participaron como socios. Incluso después de finalizadas las actividades, se observó presencia de personal de estas entidades en el seguimiento de las obras. Por ejemplo, ECOPETROL en Saravena.
91. La evaluación también identificó algunos factores que han limitado la implementación de los productos y el alcance de los resultados obtenidos por el proyecto/programa. Más allá de las asociadas, se ha observado una débil vinculación e involucramiento de las instituciones sectoriales que les corresponde por mandato la atención de los procesos de desarrollo promovidos. Por ejemplo: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad Nacional para la Gestión Reducción de Riesgos de Desastres. También se observó una limitada atribución del mantenimiento de las infraestructuras viales por parte de las alcaldías municipales. Si bien no está contenida en los documentos de diseño, la construcción de estos vínculos hubiese sido una buena práctica que habría contribuido potencialmente a la sostenibilidad de los procesos iniciados.
92. A nivel externo, las iniciativas territoriales registraron dos factores que pusieron en riesgo la implementación de las actividades. En primer lugar, se reportaron “paros armados”, “toques de queda” y otras restricciones a la movilidad en territorios atendidos por el proyecto, como, por ejemplo, en Riosucio y el Carmen del Darién, en el departamento de Chocó. Además, hubo casos de extorsión de grupos criminales a líderes comunitarios, como en el municipio de Toledo, Norte de Santander.²⁶ En segundo lugar, en algunos casos, malas condiciones climáticas y los desafíos logísticos obligaron a suspender el trabajo en las obras y prolongar su entrega.
93. Uno de estos casos se presentó en la construcción del puente en el municipio de Urrao, Antioquía. Aunque inicialmente se habían estimado 6 meses, la finalización llevó 3 años, debido a los siguientes factores: i) intensas lluvias que inundaron las columnas y fundaciones del puente, impidiendo el avance en la construcción; ii) limitada disponibilidad de transporte aéreo para el traslado de materiales, lo que requirió contratación de horas vuelo con diferentes entidades, como la Fuerza Aérea, el DAGRAN, Naciones Unidas y la suscripción de un contrato de helicopuerto. En adición, aunque el puente fue entregado oficialmente el 25 de octubre de 2023, en noviembre del mismo año se produjo una creciente súbita que afectó las rampas de acceso, razón por la cual, a la fecha del presente informe, la obra se encuentra fuera de servicio, mientras se completan las obras de reparación.

²⁵ ISEGORIA S.A.S.-PNUD Colombia. 2023. Evaluación final de la Intervención Integradora financiada por el MPTF. Reconciliación, educación y reactivación económica para la transformación territorial del Chocó.

²⁶ PNUD Colombia-ECOPETROL. 2022. Informe de cierre de Proyecto Reactivación Económica y Dinamización Territorial. Output 128039.

6.4 Eficiencia

94. El análisis de la eficiencia del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo se ha realizado conforme los siguientes criterios: i) nivel de ejecución financiera; ii) uso apropiado y costo-eficiente de los recursos; iii) ejecución oportuna de actividades y entrega de insumos; iv) existencia e impactos potenciales de atrasos; v) calidad del modelo de gobernanza y gestión; vi) uso de recursos en acciones afirmativas a favor de grupos en vulnerabilidad.

6.4.1 Nivel de ejecución financiera y uso apropiado y costo eficiente de recursos

Hallazgo 11. *El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo y su portafolio de 8 proyectos/iniciativas territoriales han ejecutado al 31 de diciembre de 2023 casi la totalidad del presupuesto disponible, cumpliendo cabalmente con los estándares de transparencia y uso apropiado y costo-eficiente de los recursos, establecidos por Naciones Unidas.*

95. Como indicado en el capítulo 2 de este informe, el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo dispuso de un presupuesto de USD 11.631,345, distribuido entre 8 proyectos/intervenciones territoriales. Hasta el 31 de diciembre de 2024, se había alcanzado a ejecutar USD 11.175,491, correspondiente a 96,08 % del total de recursos presupuestados. Los proyectos/iniciativas territoriales también reflejan la ejecución completa de los presupuestos disponibles. Ver gráfico 8.



Fuente: Elaboración propia con datos de CDR 2024-123292. PNUD Colombia 2024.

96. Con excepción del año 2020, en el que se redujeron las actividades presenciales debido a la pandemia del COVID-19, la ejecución financiera de los proyectos/iniciativas territoriales y el proyecto/programa muestra un nivel satisfactoriamente alto, con respecto a los recursos programados para cada año, desde 2019, cuando se iniciaron las operaciones, hasta mayo de 2024, cuando finalizó el ciclo de duración.

97. Los proyectos/iniciativas territoriales han ejecutado los recursos del presupuesto asignado de manera adecuada, cumpliendo los estándares de transparencia y rendición de cuentas definidos por Naciones Unidas y el PNUD Colombia, así como con los lineamientos establecidos en los distintos convenios de ejecución suscritos con las organizaciones comunitarias subvencionadas.

Los recursos asignados fueron revisados y auditados debidamente, sin encontrar reparos o inconformidades relevantes.

98. En términos generales, la gestión de los recursos disponibles para cada proyecto/iniciativa territorial refleja una satisfactorio relación costo-eficiente respecto a los resultados obtenidos con recursos invertidos. Es decir, los beneficios son por mucho mayores que los costos de los productos entregados, considerando los valores actuales en el mercado nacional para este tipo de actividades. Por ejemplo: la construcción de una alcantarilla probablemente cueste 2 o 3 veces más en el mercado que el costo reflejado por las organizaciones locales. Hubo casos en que se obtuvieron remanentes del presupuesto que fueron invertidos en nuevas obras, como, por ejemplo, en la comunidad de Domingodó, en que se logró construir una nueva alcantarilla.
99. El principal factor clave que ha influido en la positiva relación costo-eficiencia de los bienes y servicios entregados por el proyecto/programa ha sido su modelo de intervención, que ha priorizado el capital humano y los recursos de las propias comunidades participantes: personas, organizaciones, proveedores y materiales, entre otros. Por ejemplo, los costos invertidos en las reparaciones de las infraestructuras turísticas en la Isla de Providencia están muy lejos de los costos que se habrían alcanzado con el empleo de personal y materiales fuera de la isla, lo que habría supuesto rubros como transporte y logística. En los proyectos, también se observó las ventajas del modelo de intervención en términos de costo-eficiencia. “Además de aportar recursos a la económica local, se lograron, por ejemplo, menores costos por desplazamiento y manutención de personal desde otros lugares para administrar o construir las obras y menores costos de transporte de materiales, lo cual es significativo teniendo en cuenta los altos precios de transporte en el territorio”.²⁷

6.4.2 Ejecución oportuna y potenciales impactos de atrasos identificados

Hallazgo 12. *Los proyectos/iniciativas territoriales lograron superar con éxito situaciones de atrasos en la ejecución de las actividades y la entrega de los productos planificados en los convenios suscritos con organizaciones locales. Los atrasos se atribuyeron a dos factores: i) lluvias intensas; ii) conflictos y violencia armada ejercida por grupos ilegales.*

100. Los proyectos/iniciativas territoriales se enfrentaron a eventos imprevistos fuera de su capacidad de control y gestión que afectaron el cumplimiento de los cronogramas de actividades y la entrega de los bienes y servicios en las fechas programadas. Los principales eventos son los siguientes: i) malas condiciones del tiempo, principalmente asociadas a lluvias intensas y mal estado de las vías de acceso a las comunidades; ii) eventos violentos y control territorial de grupos armados al margen de la ley; iii) limitaciones logísticas en el traslado de materiales e insumos.
101. En el caso de las condiciones climáticas, la mayoría de los proyectos/iniciativas territoriales se reportó este factor como causal de atrasos en el cumplimiento del calendario de actividades y las fechas de entrega de los productos comprometidos. Por lo general, se trató de lluvias intensas, que derivaron en deslaves y asolvamiento de obras en proceso de construcción. Entre las afectaciones más severas, como se indicó en la sección de Eficacia, se encuentra la demora de 3 años en la construcción del puente en Urao, Antioquía, por la combinación de factores climáticos y logísticos. Además, a pesar de que ya fue entregado oficialmente, todavía no está funcional, debido nuevas afectaciones climáticas.
102. En el caso de los eventos de violencia, se reportaron paros armados en el municipio de Saravena y Samoré, que obligó a las organizaciones locales a suspender temporalmente la construcción de las obras de infraestructura. También hubo casos de extorsión, intimidación y

²⁷ Isegoría-PNUD Colombia. 2023. Evaluación final del Proyecto MPTF Integrador Chocó.

amenazas a líderes de organizaciones comunitarias implementadoras de las obras, que afectaron el nivel de ejecución de las actividades. Las visitas de campo identificaron una situación de control territorial por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en la comunidad de San Pablo, municipio de Teorama, Norte de Santander.

103. Entre los factores externos, también se reportaron desafíos logísticos para trasladar materiales e insumos de San Andrés a la Isla de Providencia para las reparaciones de posadas y otras instalaciones comerciales, debido a la escasa capacidad del muelle del Municipio, que fue superada por el aumento del tráfico de suministros que llevaron a la isla para atender a la población afectada por la emergencia del huracán Iota. Aunque esta situación implicó atrasos de varias semanas, el proyecto pudo entregar las obras dentro del calendario establecido.
104. La evaluación final del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo también identificó factores internos que influyeron en el incumplimiento de la programación de actividades y la entrega de los productos en los territorios. Por ejemplo, en Riosucio y Carmen del Darién, se observó una inadecuada estimación de los tiempos y riesgos vinculados a condiciones adversas del contexto social e institucional, que derivaron en atrasos de semanas y meses.²⁸ En general, en casi todos los proyectos hubo una subestimación del tiempo técnicamente necesario para la culminación de las obras y actividades de apoyo.
105. En todos los casos reportados o identificados, los equipos del proyecto/programa, tanto a nivel nacional como territorial, adoptaron medidas oportunas para mitigar el impacto de los eventos adversos y evitar atrasos significativos. En este sentido, en general, se puede afirmar que todos los factores de demora fueron gestionados de forma adecuada, evitando impactos mayores, tanto en las fechas de entrega como en la calidad de los bienes y servicios.

4.4.3 Eficiencia del modelo de gobernanza y gestión del proyecto/programa

Hallazgo 13. *El modelo de gobernanza y gestión del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo, especialmente la manera en que articuló las intervenciones territoriales fue un factor clave en la eficiencia general en el uso del presupuesto y recursos disponibles. No obstante, se identificaron dos limitaciones principales: i) Débil integración programática de los socios implementadores en todas las iniciativas territoriales; ii) Ausencia de marco de medición de indicadores de productos y resultados.*

106. Aunque formalmente fue registrado como un proyecto, el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo operó en la práctica como un programa-sombrilla de iniciativas territoriales ejecutadas por equipos territoriales de los socios implementadores, con el respaldo de un equipo nacional a nivel central. De esta manera, si bien se compartió un mismo modelo teórico de intervención, cada iniciativa fue diseñada e implementada como proyecto independiente, con una población y un territorio priorizado y un marco de resultados propio y un output que lo vinculó programática y financieramente al CPD PNUD Colombia 2021-2024.
107. Con base en este modelo de gestión, las 4 entidades nacionales asociadas (DAGRAN, ECOPELROL, FONTUR y ART) y las 4 agencias de Naciones Unidas (FAO, PMA, ONU Mujeres y UNICEF) ejecutaron sus iniciativas de forma separada y autónoma con respecto a las demás iniciativas. Incluso, en los proyectos en que participaron las agencias de Naciones Unidas, cada una se hizo cargo de un componente de acuerdo con sus mandatos.
108. Aunque fue operativamente funcional, en la medida en que facilitó la ejecución de las actividades territoriales bajo estándares del PNUD, este modelo de gestión no logró una efectiva integración de las instituciones nacionales en todo el proyecto/programa, lo que potencialmente

²⁸ Insegoría-PNUD Colombia. Citado.

habría facilitado un espacio de articulación de sus competencias y mandatos en todos los territorios atendidos. En el caso de las agencias de Naciones Unidas, tampoco logró un ejercicio de integración inter-agencial efectivo, que potenciara el valor agregado de cada una en todo el proyecto/iniciativa implementada.

109. La estructura de gobernanza del proyecto/programa funcionó como un espacio de toma de decisiones estratégica política, bajo la dirección de las gerencias a cargo por parte del PNUD, con la participación consultiva de un representante del MPTF. Así mismo, hubo participación de las entidades implementadoras para tratar asuntos relacionados con sus intervenciones territoriales. A pesar de ello, más allá de los roles y las actividades específicas de cada socio, se observó áreas de mejoras en la construcción de una visión integradora del modelo de intervención del proyecto/programa como un todo, que potenciará su alcance estratégico como alternativa para las inversiones públicas en los territorios atendidos.
110. Bajo la orientación del proyecto/programa y las personas especialistas del PNUD Colombia, cada entidad asociada dispuso de un mecanismo de seguimiento y evaluación, centrado en el registro y reporte de actividades. Con base en ello, se produjeron informes de avances y finales de actividades, así como, en algunos proyectos, informes de evaluación intermedia y final. Así mismo, dado que la acción fue ejecutada bajo la modalidad DIM, se dispuso de las herramientas estandarizadas del PNUD para el seguimiento del CPD y el UNDSFC: SP, ROAR y el Standard Progress Report. Con la entrada en operación del Quantum en 2023, los reportes se presentan directamente en esta plataforma.
111. A pesar de la existencia de estos mecanismos corporativos, como se indicó en la sección de Eficacia, las debilidades en la formulación del PRODOC, sobre todo la multiplicidad de resultados esperados y la ausencia de indicadores para su medición, representaron un desafío metodológico para valorar el nivel de logro de los resultados del proyecto/programa a nivel de outcome y objetivo general, haciendo necesario la reorganización de la cadena causal y la interpretación sistémica del modelo de intervención.
112. Con base en los anteriores hallazgos, esta evaluación considera que el proyecto/programa pudo mostrar de mejor manera sus logros, si se hubiera dispuesto de un enfoque integrador-holístico de todas sus intervenciones y una tabla de indicadores centrada en los productos y resultados a nivel de outcome. Además, dado el potencial estratégico de su modelo de intervención, hubiese sido deseable disponer de un mecanismo de gestión de conocimientos y aprendizajes generados por las diferentes experiencias.

6.5 Sostenibilidad

113. Con base en buenas prácticas de evaluación de proyectos de desarrollo en América Latina, la presente evaluación ha aplicado una escalada de análisis de la sostenibilidad de los resultados del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo, considerando 4 criterios: Apropiación por parte de los beneficiarios; Nivel de capacidades desarrolladas; Recursos disponibles para la continuidad de los resultados obtenidos; Entorno político-institucional propicio para la continuidad, réplica y escala de dichos procesos de cambio. Para este análisis, se elaboró la siguiente escala de ponderación:

Nivel Alto		Existe un escenario óptimo de sostenibilidad
Nivel Medio		Existen condiciones favorables, pero insuficientes
Nivel Bajo		Existen limitadas condiciones de sostenibilidad

114. Conforme los lineamientos de OCDE y Naciones Unidas, el análisis de la sostenibilidad del proyecto/programa se basó en la triangulación de evidencias aportadas por distintas fuentes: i) informes de actividades y de evaluación; ii) grupos focales con beneficiarios finales; iii) entrevistas con actores involucrados; iv) observación de los procesos de desarrollo promovidos. Con base en esta información, fueron valorados los 3 resultados intermedios identificados por la interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa, que refleja a su vez los cambios esperados en los documentos de diseño: Resultado 1. Población de comunidades rurales priorizadas incrementa oportunidades de inclusión económica y social; Resultado 2. Organizaciones locales con capacidades fortalecidas para gestionar procesos de desarrollo local; Resultado 3. Promovidas condiciones habilitantes para la convivencia y colaboración con igualdad de género en comunidades priorizadas. En tanto valor acumulado de los resultados 1, 2 y 3, también ha incluido el análisis del objetivo general del proyecto: *Vincular las comunidades afectadas por la violencia y los altos índices de pobreza multidimensional, con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.*

Hallazgo 14. *Los resultados 1 y 2 del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo presentan un alto nivel de apropiación por parte de la población y las organizaciones locales fortalecidas. En particular, las mujeres y los líderes de las organizaciones comunitarias se expresaron empoderados y confiados en la continuidad de los procesos iniciados.*

6.5.1 Nivel de apropiación

115. La apropiación de los resultados es el factor mejor valorado del proyecto/programa, con niveles de sostenibilidad que oscilan entre medio alto. Esto se hizo evidente en las visitas realizadas a la muestra de comunidades seleccionadas, en las que las personas consultadas expresaron su satisfacción sobre los bienes y servicios recibidos y los resultados alcanzados en sus comunidades. Como se ha visto en el análisis de Eficacia, esta satisfacción es casi completa. Entre los factores clave se puede citar los siguientes: i) participación de la población en la priorización y elección de las intervenciones, especialmente las infraestructuras; ii) localización de los procesos de compras, contratación de personal y ejecución de las obras por parte de las organizaciones comunitarias.

116. En el resultado 1, las visitas a las comunidades y los reportes revisados revelan una clara apropiación de los distintos tipos de infraestructuras construidas y las iniciativas de producción y comercialización de alimentos promovidas. En los grupos focales y visitas a las obras, las juntas de acción comunal y la población se mostraron orgullosas y empoderadas sobre el valor de las obras construidas para su propio bienestar y desarrollo. Por ejemplo: en la Isla de Providencia, propietario de una posada manifestó que, sin el apoyo del proyecto, “muy difícilmente” habría reabierto su inmueble, en virtud del daño severo sufrido por el huracán Iota (Entrevista beneficiarios finales. Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo).

117. En el resultado 2, los directivos de las organizaciones locales consultadas se mostraron seguros y empoderados sobre el nivel de capacidades adquiridos para facilitar futuros procesos de desarrollo de sus comunidades, mediante la participación en procesos de licitación de proyectos de inversión pública. Por ejemplo, en Saravena, Cubará y San Pablo. En el mismo sentido, los informes de evaluación de las iniciativas territoriales presentan evidencia del alto nivel de apropiación de las poblaciones beneficiadas sobre las capacidades desarrolladas y los procesos de transformación iniciados.

118. Con un nivel medio, el nivel de apropiación en el resultado 3 es menos perceptible. En los informes de actividades y de evaluación revisados, se resalta la importancia de las actividades de diálogo, justicia transicional y articulación de actores en las regiones de Chocó y Catatumbo, pero, dado el nivel de conflictividad latente en las comunidades, las perspectivas de continuidad y consolidación de estos procesos son discretas e inciertas.

6.5.2 Nivel de capacidades desarrolladas

Hallazgo 15. *Las capacidades desarrolladas por los principales beneficiarios y dueños y dueñas de los resultados 1, 2 y 3, reflejan un nivel medio y alto, lo que representan un potencial para asegurar la continuidad de los cambios promovidos. Este nivel de capacidades se percibe con más claridad en las mujeres y los directivos de organizaciones, tanto comunitarias como de productores.*

119. Las capacidades desarrolladas por los actores territoriales con el apoyo del proyecto/programa son relativamente suficientes para sostener la inercia de los procesos de transformación impulsados en el corto y mediano plazo. En los resultados 1 y 2, el nivel medio de capacidades desarrolladas podría permitir a las organizaciones y los emprendimientos productivos continuar con las iniciativas promovidas en el corto plazo, pero su consolidación y sostenibilidad depende del apoyo de otros actores de desarrollo, incluyendo las instituciones sectoriales responsables. Por ejemplo, las tiendas comunitarias y la cadena de cacao (Catatumbo) y la procesadora de harina de plátano (Chocó), implementadas con apoyo de la FAO y el PMA.
120. Los empleados de las obras de infraestructura, formados por los proyectos territoriales con el apoyo del SENA, también muestran capacidades suficientes para emplearse en otras actividades de construcción. Por ejemplo, en Saravena, se pudo observar a una mujer, anteriormente empleada por la Cooperativa Multiactiva Comunitaria (COMULCO), ocupada en la construcción de una obra de recreación escolar, a cargo de la misma organización. Sin embargo, en el mediano plazo, las asociaciones de productores y los emprendedores, requieren el apoyo de actores públicos y privados para consolidar sus iniciativas.
121. El nivel de capacidades desarrolladas por las organizaciones comunitarias (juntas de acción comunal y asociación de juntas) se considera alto. En los informes, se refleja en todos los casos un incremento de las capacidades como resultado de las acciones de capacitación de los proyectos territoriales. Esta valoración fue confirmada en los grupos focales, en los que se observó a directivos bien preparados, con una narrativa técnica sobre el desarrollo y un compromiso con la gestión de procesos de desarrollo local, conforme los estándares internacionales de transparencia, rendición de cuentas, adecuación al cambio climático y enfoque de igualdad de género. Sin embargo, durante los grupos focales se observó la necesidad de disponer de un documento oficial del PNUD Colombia que ha constar el cumplimiento de los proyectos ejecutados, a fin de reforzar su reputación frente a futuras oportunidades de inversión en sus territorios.
122. El nivel de capacidades se considera medio en el resultado 3, condiciones para la convivencia y colaboración con igualdad de género. En particular, sobresale el empoderamiento de las mujeres y cierta apertura y flexibilización de paradigmas patriarcales en los hombres. Estos avances apuntan hacia un proceso de desregularización social de la desigualdad de género y violencia machista en el hogar. Aunque con un nivel medio, se considera que las capacidades desarrolladas en la población son insuficientes para la reconciliación, el trabajo colaborativo y la cohesión social, en contextos territoriales donde persisten manifestaciones de violencia armada y cultivos ilegales.

6.5.3 Recursos disponibles y entorno político institucional propicio

Hallazgo 16. *Aunque en menor medida los resultados 3 y 4, los procesos de transformación promovidos por el proyecto/programa tienen oportunidades de financiamiento público y un entorno político-institucional propicio para su continuidad durante el actual período de gobierno, tomando en cuenta el grado de prioridad asignada por los principales instrumentos de políticas públicas al desarrollo rural integral.*

123. Sin que sean suficientes, los 3 resultados intermedios del proyecto/programa muestran una disponibilidad media de recursos públicos para continuar su consolidación e incluso para la potencial réplica y escala de su modelo de intervención o TdC a otros territorios con similares condiciones. La disponibilidad de recursos parece ser más evidente en los resultados 1 y 2. En el resultado 1, aunque la voluntad política no siempre es congruente con la disponibilidad de recursos financieros, se estima que los procesos iniciados por los proyectos territoriales podrían disponer de recursos públicos y privados para su continuidad.
124. En el resultado 2, las organizaciones comunitarias de base parecen tener al alcance dos fuentes de financiación para impulsar nuevas iniciativas de desarrollo local: por un lado, los recursos del presupuesto municipal, y, por otro lado, el presupuesto de las gobernaciones departamentales. A nivel nacional, el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026 dispone de recursos para financiar procesos de desarrollo parecidos a los promovidos por el proyecto/programa: hábitat y vivienda digna; agua potable y saneamiento básico; infraestructura para educación pública; infraestructura regional secundaria y terciaria para la conectividad y convergencia regional adaptada al clima
125. En el resultado 3, si bien existen potenciales oportunidades en el MPTF, no está clara la disponibilidad de recursos financieros para la continuidad y consolidación de los procesos de paz, reconciliación y legalidad en los territorios atendidos por el proyecto/programa. Como opción posible, al menos en los municipios priorizados, se podría disponer del esfuerzo de apalancamiento de recursos públicos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya estrategia se enfoca a la estabilización política-social y el desarrollo rural para mitigar el impacto de la violencia, la pobreza multidimensional, la economía ilícita y la debilidad institucional, mediante 16 planes de acción y 170 pactos municipales.²⁹
126. Considerado como proceso acumulativo de los resultados 1, 2 y 3, el objetivo general refleja una sostenibilidad media, lo que deja que ver la existencia de oportunidades para la continuidad y reforzamiento de los vínculos de las comunidades atendidas por el proyecto/programa con los procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible promovidos por el gobierno nacional y las instancias estatales subnacionales.
127. En términos generales, gracias a su alto grado de pertinencia, los procesos de desarrollo promovidos por el proyecto/programa dispone de un marco político-institucional propicio para su continuidad, réplica y escala, tomando en cuenta que el desarrollo rural integral, constituye uno de los pilares de la política pública en el actual ciclo de gobierno. Entre los principales instrumentos, cabe mencionar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, cuyos lineamientos enfatizan en la concepción del desarrollo como un proceso integral basado en la inclusión social y productiva.³⁰ En adición, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) prioriza las infraestructuras viales secundarias y terciarias para la integración regional y la dotación de infraestructuras de servicios de educación y salud. El PDT también provee un marco propicio para continuar los procesos de desarrollo rural en aquellos municipios priorizados que fueron atendidos por el proyecto/programa. A nivel municipal, también se disponen de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, que coinciden con los bienes y servicios entregados por el proyecto/programa.
128. Dentro de este marco de este entorno político-institucional propicio, resalta un contexto más favorable para los resultados 1 y 2 del proyecto, debido a las potenciales mayores oportunidades de apoyo para la inclusión social y económica de poblaciones rurales y la consideración de las organizaciones que conforman el tejido comunitario como posibles implementadoras de proyectos

²⁹ Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN): <https://pruportal.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/PDET/PDET%20-%20General%20-%20Mayo.pdf>

³⁰ Jurisdicción Especial para la Paz. Documento de Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

de desarrollo local, con recursos de los gobiernos departamentales y municipales. En adición, especialmente en el resultado 1, se pueden observar un ambiente favorable para la inversión privada en cadenas agronómicas de alimentos, como las cadenas de cacao y plátano, apoyadas por las iniciativas ejecutadas en Catatumbo y Chocó.

6.5.4 Nivel general de sostenibilidad del proyecto/programa

129. Considerando los 4 criterios de análisis, los resultados 1 y 2 presentan un alto nivel de potencial sostenibilidad. Mientras que el resultado 3 registra un nivel medio de sostenibilidad, con desafíos de recursos financieros. El objetivo general, también presenta un nivel medio de sostenibilidad, con déficit en la disponibilidad de recursos, pero con condiciones propicias en el entorno para continuar con la vinculación de las comunidades rurales afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional a procesos de desarrollo regional y nacional.

130. A nivel global, considerando las valoraciones anteriores, el Programa/proyecto Infraestructura para el Desarrollo muestra un nivel Medio/Alto de sostenibilidad, lo que significa que, sin disponer de un escenario óptimo, existen oportunidades para la continuidad, la escala y la réplica de su modelo de intervención y los procesos de desarrollo promovidos, sobre todo si se asegura el apoyo de las instituciones sectoriales y las alcaldías municipales que tienen mandatos y responsabilidades sobre los mismos. Ver tabla 10.

Tabla 10. Nivel de sostenibilidad de los resultados del proyecto/programa

Resultados intermedios	Apropiación	Capacidades	Recursos	Entorno	Promedio
Resultado 1. Población de comunidades rurales priorizadas incrementa oportunidades de inclusión económica y social	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Resultado 2. Organizaciones locales con capacidades fortalecidas para gestionar procesos de desarrollo local	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
Resultado 3. Promovidas condiciones habilitantes para la convivencia y colaboración con igualdad de género en comunidades priorizadas	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Objetivo general: Vincular las comunidades afectadas por la violencia y los altos índices de pobreza multidimensional, con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio
Sostenibilidad del proyecto/programa	Nivel Medio/Alto				

6.6 Ejes transversales

131. Además de los criterios estándar de CAD/OCDE, los lineamientos de evaluación del PNUD Colombia han solicitado el análisis de la manera en que el proyecto/programa ha incluido 7 ejes transversales en su diseño y resultados: i) Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; ii) Inclusión social de grupos con desventajas; iii) Derechos Humanos; iv) Medio ambiente y cambio climático; v) sensibilidad al conflicto; vi) Transparencia y anticorrupción; vii) Acción sin daño. En esta sección, se presentan los resultados de este análisis

6.6.1 Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

Hallazgo preliminar 17. Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha integrado el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en su diseño y los productos entregados. Como resultado de este proceso, se han podido observar cambios en el imaginario social sobre el rol de las mujeres y el empoderamiento de las mujeres en el seno de las organizaciones y las comunidades atendidas.

132. En la fase de diseño, el proyecto/programa fue clasificado como GEN 2, lo que significa que la igualdad de género es un objetivo “importante y significativo” de la acción y, por tanto, se espera un cambio en favor de la igualdad de las mujeres, “contando con indicadores para medirlo”. La evaluación está de acuerdo en que la igualdad de género ha sido una pieza clave de su modelo de intervención con la intención explícita de reducir las desigualdades y empoderar a las mujeres en la gestión de los procesos de desarrollo local y la gobernanza de las organizaciones sociales participantes. Siendo que forma parte de su objetivo principal y de su razón de ser, el proyecto/programa bien podría recibir la calificación de GEN 3.
133. Como parte de los lineamientos del equipo nacional de gestión, los 8 proyectos/iniciativas han implementado un conjunto de acciones para la promoción del enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en todos los procesos de transformación promovidos. Incluso en aquellos espacios sociales y laborales, que, por esquemas tradicionales de género, han sido desempeñados casi exclusivamente por los hombres, como, por ejemplo: construcción de infraestructuras y dirección de organizaciones comunitarias y productivas. Entre las principales acciones ejecutadas, se resaltan las siguientes:
- Definición de una cuota de entre 30 y 40 % de mujeres en la contratación del personal para la construcción de las obras;
 - Diseño funcional de las condiciones laborales a las necesidades de género de las mujeres (por ejemplo, jornada de trabajo acordes con las tareas de cuidado y adecuación de infraestructuras y materiales higiénicos);
 - Diseño y facilitación de cursos de capacitación sobre el marco conceptual, metodológico y operativo del enfoque de igualdad de género en los procesos de desarrollo;
 - Fortalecimiento de la autoestima y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar, las organizaciones sociales y la comunidad.
134. Además de las anteriores medidas, se observaron otras medidas de empoderamiento económico. Por ejemplo, en la Isla de Providencia fueron seleccionadas mujeres propietarias de hostales y hoteles afectados por el huracán Iota como beneficiarias de las obras de reparación acordadas. Además, en Chocó, se favoreció el liderazgo de las mujeres en la administración de las tiendas comunitarias de alimentos establecidas por el proyecto. En el mismo territorio, también se contó con el apoyo de ONU Mujeres para promover el empoderamiento de las mujeres en la producción de alimentos y otras actividades productivas.
135. Transcurridos algunos meses después de finalizadas los proyectos/iniciativas, la evaluación pudo observar algunas manifestaciones de los cambios promovidos en las comunidades visitadas. Entre otros, se resaltan los siguientes: i) mujeres trabajadoras de las obras y directivas de las organizaciones con liderazgo y autonomía visible; ii) imaginario

emergente entre los hombres sobre roles no tradicionales y capacidades de las mujeres equiparables a las suyas; iii) reconocimiento de los hombres de la importancia de la igualdad de género para avanzar hacia el desarrollo de sus comunidades; iv) percepción negativa de la violencia de género.

136. Además del marcador GEN empleado en la fase de diseño, el PNUD utiliza la Escala de Eficacia de los Resultados en materia de Género (GRES, por sus siglas en inglés) en las evaluaciones de programas y proyectos. La escala está formada por cinco niveles: Nivel 1. Negativo, que se refiere a consecuencias negativas del proyecto en la igualdad de género; Nivel 2. Insensible, que se refiere a que el proyecto no prestó atención al género ni consideró las distintas necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas; Nivel 3. Orientado, que se refiere a búsqueda de la paridad de hombres y mujeres en el acceso a los beneficios; Nivel 4. Sensible, que valora el abordaje de las distintas necesidades de hombres y mujeres y poblaciones marginadas, así como la distribución igualitaria de recursos; Nivel 5. Transformador, que valora contribuciones al cambio de normas, valores culturales y estructuras de poder, que originan las desigualdades de género.³¹
137. De acuerdo con los criterios de esta escala, con base en los hallazgos identificados, se considera que el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo merece una calificación de Nivel 5, tomando en cuenta que sus acciones y resultados denotan un esfuerzo explícito y considerable por transformar estructuras de poder, normas y prácticas culturales que “normalizan” la desigualdad de género, las desventajas de las mujeres en el desarrollo y la violencia de género en los hogares.

6.6.2 Inclusión inclusión de otros grupos en situación de vulnerabilidad

Hallazgo preliminar 18. *El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo realizó esfuerzos explícitos para la participación de los pueblos indígenas de los territorios priorizados en los bienes y servicios entregados. No obstante, no se identificaron medidas suficientes para integrar a otros grupos con desventajas, como personas jóvenes, personas con discapacidades y personas de la comunidad LGTBQI+.*

138. Si bien el proyecto/programa no dispuso de un lineamiento específico al respecto, los proyectos/iniciativas territoriales promovieron la participación activa de las autoridades y las organizaciones indígenas en aquellos territorios atendidos donde están presentes. En el departamento del Chocó, se reconoce la existencia de los pueblos Emberá, Emberá Chamí, Emberá Katío, Emberá Dovidá y Wounan.³² En el Catatumbo, está presente principalmente el pueblo Barí, mientras que la mayoría de la población de la Isla de Providencia, San Andrés, son del pueblo Raizal. En el municipio de Cubará y el corregimiento de Samoré, Boyacá, se encuentran resguardos del pueblo U`wa.
139. En el marco del proyecto/iniciativa del output 132746. Zonas estratégicas de Catatumbo, como parte de una iniciativa ejecutada por FAO, se reporta el fortalecimiento de la seguridad alimentaria nutricional de 100 indígenas Barí, mediante la incorporación en sus prácticas ancestrales de un sistema diversificado de producción de cacao y otros alimentos.³³ En Riosucio y Carmen del Darién, también se apoyó la participación y el fortalecimiento de organizaciones y autoridades ancestrales indígenas, incluyéndolas en los circuitos y acuerdos de comercialización de diversos actores. En la Isla de Providencia, el 62,6 % de las personas empleadas en la reparación de las

³¹ IOE PNUD. Escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES): nota de orientación metodológica.

³² DANE. 2021. Pueblos indígenas del Chocó. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

³³ MPTF. 2023. Informe final del Proyecto Fortalecimiento a la reactivación económica y recuperación/sostenibilidad ambiental en comunidades étnicas de municipios del Carmen del Darién y Riosucio, departamento de Chocó.

infraestructuras turísticas y comerciales pertenecen al pueblo Raizal. En las demás iniciativas, no se encontró evidencia suficiente sobre la participación de otros pueblos indígenas. Por ejemplo, en Cubará y Samoré, no se observaron vínculos con el asentamiento del pueblo U`wa.

140. Aunque se menciona en los documentos de diseño del programa/proyecto, la inclusión de otras poblaciones en situación de vulnerabilidad fue limitada. En la construcción de infraestructuras viales y sociales, no se observaron medidas y tecnologías asistivas para facilitar la movilidad de personas con discapacidades. En el caso de los jóvenes, no se observaron medidas explícitas para su inclusión en los puestos de trabajo de las obras de infraestructuras ni en las estructuras de las organizaciones comunitarias. Tampoco en la desagregación de los informes por edad de la población. También se notó la ausencia de medidas para la inclusión de la población LGBTQI+, a pesar de que en las acciones de formación del enfoque de igualdad de género se incluyó un enfoque de inclusión, respeto y no discriminación.

6.6.3 Medio ambiente y adecuación al cambio climático

Hallazgo preliminar 19. *El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha adoptado medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en las comunidades y grupos de población atendidos. En particular, sobresale la siembra de árboles para compensar la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en las obras de infraestructura vial construidas.*

141. Las principales medidas ambientales incorporadas por las iniciativas/proyectos territoriales son las siguientes: i) siembra de árboles como compensadores de CO₂ en las áreas verdes de las infraestructuras viales (alcantarillas, box culvert, placas huella); ii) capacitación y sensibilización de las organizaciones y la población sobre el marco conceptual internacional de medio ambiente y cambio climático; iii) incorporación de prácticas de resiliencia en la producción de alimentos, incluido el plátano y el cacao. En el caso de la Isla de Providencia, también se adoptaron medidas para retirar y depositar los residuos de las obras en lugares seguros, asignados por la alcaldía y la gerencia del proceso de reconstrucción de los daños provocados por el huracán Iota.
142. El proyecto/programa también empleó la herramienta denominada “Análisis del Ciclo de vida”, que permite calcular la cantidad de emisiones de CO₂ de los materiales, los combustibles y los usos de la tierra empleados en las obras de infraestructura y las acciones necesarias para compensar su impacto ambiental.³⁴ Los informes de actividades y de evaluación de las iniciativas territoriales dan cuenta de contribuciones a la fijación de carbono de las medidas de compensación implementadas, tales como reforestación de áreas contiguas a las obras. En total, se registraron 35,760 árboles sembrados. Además, se pudo percibir en los líderes y lideresas comunitarias una conciencia emergente sobre la importancia de cuidar el medio ambiente y adecuar las conductas sociales y los sistemas agroalimentarios a los efectos del cambio climático. Esta sensibilidad ha sido favorecida por la constatación de cambios notables en las temperaturas y el régimen de lluvias.

6.6.4 Otros ejes transversales

Hallazgo 20. *En términos generales, el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha adoptado medidas explícitas e implícitas para la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos y Transparencia y anticorrupción. Las medidas aplicadas son menos perceptibles en los ejes de Sensibilidad al conflicto y Acción sin daño.*

³⁴ PNUD. 2023. Análisis de ciclo de vida: Infraestructura resiliente. Caja de Herramientas.

143. Conforme los lineamientos corporativos del PNUD, el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo adoptó medidas explícitas para asegurar la incorporación de los siguientes ejes transversales en sus actividades: Derechos Humanos; Sensibilidad al conflicto; Transparencia y anticorrupción; y Acción sin daño. A continuación, los hallazgos principales recogidos.

- **Enfoque de Derechos Humanos:** el proyecto/programa ha fortalecido el ejercicio de los Derechos Económicos, Culturales y Ambientales (DESCA) por de los titulares de estos correspondientes a grupos de en situación de vulnerabilidad de zonas rurales remotas, principalmente mujeres trabajadoras y emprendedoras y pueblos indígenas. No se encontraron datos sobre el apoyo al ejercicio de los derechos de otros grupos en vulnerabilidad, como personas jóvenes y con discapacidades, así como población LGBTQI+. A excepción de jornadas de capacitación a agentes de policía nacional, no se identificaron acciones para fortalecer las capacidades de las instituciones obligadas a la protección de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- **Sensibilidad al conflicto:** aunque no se dispuso de evidencias sobre capacitaciones específicas ni de otras acciones preventivas, los equipos territoriales del proyecto/programa actuaron con prudencia para evitar alimentar conflictos existentes entre las comunidades y las organizaciones participantes. En este sentido, se puede decir que el personal técnico estuvo atento a los riesgos de conflictos sociales y acciones violentas en territorios con presencia de grupos armados ilegales, principalmente en Catatumbo y Chocó.
- **Transparencia y anticorrupción:** como se ha reportado en la sección de Eficiencia de este informe, la gestión de los recursos invertidos por el proyecto/programa ha satisfechos los estándares corporativos del PNUD sobre transparencia, rendición de cuentas y otras medidas para prevenir y evitar la corrupción, como, por ejemplo, conflictos de interés o tráfico de influencias. Por su parte, las organizaciones subvencionadas ejecutaron los recursos sin incurrir en prácticas no deseadas.
- **Acción sin daño:** algunas acciones territoriales del proyecto/programa fueron susceptibles de provocar efectos no deseados, incluyendo daños a terceros. Por ejemplo, la asignación de los recursos subvenciones a las organizaciones comunitarias dio lugar en algunos casos a extorsiones y amenazas dirigidas a líderes y lideresas. También se pudo observar que las obras de infraestructura construidas en la vereda Los Ángeles, municipio de Teorama, favorecieron de forma indirecta a las plantaciones de coca cultivadas a lo largo del camino. A nivel general, se puede afirmar que los equipos del proyecto/programa estuvieron conscientes de estos riesgos y adoptaron las medidas a su mano para evitar que las intervenciones se ejecutaran si daños no deseados.

7. Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones

144. De acuerdo con los Términos de Referencia, la evaluación final del Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo se propuso como objetivo principal:

- *Analizar de manera cualitativa y cuantitativa el cumplimiento de los objetivos, el logro de resultados, los posibles impactos sociales y económicos generados, así como la pertinencia, coherencia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto, en los territorios donde se ha implementado. Adicionalmente, se deberán extraer lecciones aprendidas, buenas prácticas y generar recomendaciones que permitan mejorar la eficiencia, la sostenibilidad del proyecto y sus aportes al marco programático de PNUD.*

145. Este objetivo se cumplió mediante el análisis de 4 las variables internacionales CAD-OCD (Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad) y 7 ejes transversales, que la incorporación del enfoque de igualdad de género, el Enfoque de Derechos Humanos y la adaptación al cambio climático. Como valor agregado y con el fin de facilitar la valoración del logro del objetivo y resultados del proyecto/programa, se reconstruyó la Teoría de Cambio implementada, desde una perspectiva sistémica.

146. Los hallazgos reportados se basaron en la triangulación de datos de fuentes secundarias y la consulta directa a 63 personas, representativas de 5 actores clave: Equipo del PNUD Colombia; MPTF (donante principal), equipo del proyecto, socios implementadores nacionales, organizaciones locales subvencionadas, empleados y empleadas en obras de infraestructura, alcaldías municipales, propietarios y propietarias de infraestructuras turísticas y comerciales, contratistas o proveedores locales. Con base en estos hallazgos, se presentan a continuación las conclusiones, los aprendizajes y las recomendaciones a los principales actores involucrados

7.1 Conclusiones sobre las variables examinadas

7.1.1 Pertinencia

147. El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo ha sido congruente con las necesidades y los derechos de las poblaciones atendidas, las prioridades de la política pública en materia de infraestructura para el desarrollo rural del país y los marcos estratégicos de los socios principales. Las intervenciones implementadas también fueron pertinentes con las necesidades y derechos específicos de las mujeres y en menor grado con las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

148. La pertinencia del proyecto/programa se mantuvo durante todo su ciclo de duración gracias a la capacidad de los equipos de gestión para adaptarse a cambios en las necesidades y prioridades de las poblaciones atendidas, que derivó en la incorporación de nuevos productos o actividades. Esta adaptación fue facilitada por un factor clave del modelo de intervención: la participación directa de las organizaciones locales en la priorización de las necesidades de sus comunidades.

7.1.2 Coherencia

149. El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo construyó una red de coordinación y colaboración con 4 agencias de Naciones Unidas (además del PNUD) y 4 instituciones nacionales para la implementación de su portafolio de iniciativas territoriales. En general, esta dinámica asociativa logró la ejecución operativa de las actividades encargadas a cada socio, pero se pudo mejorar la integración y complementariedad para potenciar la implementación del enfoque estratégico del modelo de intervención en todos los territorios atendidos.

150. La coordinación y colaboración del proyecto/programa con otros actores nacionales e internacionales, más allá de los socios implementadores, fue en algunos casos débil y en otros casos inexistentes. Este factor ha impedido aprovechar los procesos impulsados para lograr la vinculación y presencia de las instituciones estatales responsables del desarrollo rural, que constituye uno de los factores causales que justificó el diseño del proyecto/programa.

7.1.3 Eficacia

151. El Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ha entregado a las poblaciones participantes 4 grupos de productos establecidos en su PRODOC: Construcción y mejoramiento de 183 pequeñas infraestructuras comunitarias; Fortalecimiento de capacidades de 36 organizaciones comunitarias; Generación de 807 empleo; Fortalecimiento de 18 organizaciones de productores y 29 emprendimientos agrícolas. En cada producto, la gran mayoría de metas se han cumplido incluso por encima de lo planificado. Solo en 5 de las 29 metas, los valores finales han estado por debajo, pero no muy lejos, del 100 %. Este grado de eficacia ha sido confirmado por los usuarios y beneficiarios finales, que han expresado su satisfacción en un nivel superior al 90 %.

152. En ausencia de indicadores y de una cadena causal lógica, la evaluación realizó una interpretación sistémica del modelo de intervención del proyecto/programa para estimar el nivel de logro de los resultados esperados. Este ejercicio ha permitido establecer el acierto estratégico en la atención de factores críticos del problema tratado y la contribución a resultados intermedios que han acercado al logro del objetivo general esperado: **Vincular a las comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional a procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.**

7.1.4 Eficiencia

153. El presupuesto y los demás recursos puestos a disposición para la ejecución del proyecto/programa fueron empleados de manera transparente, oportuna y costo eficiente para el desarrollo de los bienes y servicios entregados a las poblaciones participantes y el logro de los resultados y objetivo general previstos. De igual manera, las organizaciones subvencionadas cumplieron con las normas de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos para las obras de infraestructura acordadas. Las demoras registradas en actividades y entrega de obras, la mayoría por afectaciones climáticas, han sido gestionadas de forma adecuada, evitando impactos significativos en las metas previstas.

154. El modelo de gobernanza y gestión del proyecto/programa ha sido un factor de eficiencia en la implementación de las iniciativas territoriales y la entrega de los bienes y servicios planificados a las poblaciones seleccionadas. No obstante, si bien cada socio, incluyendo las otras agencias de Naciones Unidas participantes, cumplieron sus responsabilidades específicas, se observan áreas de mejoras en la integración y complementariedad programática de las distintas iniciativas alrededor del modelo de intervención. Además, la ausencia de indicadores de resultados probablemente limitó una mayor visibilidad del aporte del proyecto/programa a cambios estructurales en las condiciones de desarrollo de las comunidades.

7.1.5 Sostenibilidad

155. El Programa/proyecto Infraestructura para el Desarrollo muestra un nivel medio de sostenibilidad, lo que significa que, sin disponer de un escenario óptimo, existen oportunidades para la continuidad, la escala y la réplica de su modelo de intervención y los procesos de desarrollo promovidos en otros territorios, sobre todo si se asegura el apoyo de las instituciones sectoriales y las alcaldías municipales que tienen mandatos y responsabilidades sobre los mismos.

156. Los criterios de sostenibilidad mejor calificados son la apropiación por parte de las poblaciones beneficiarias y la existencia de un entorno político-institucional propicio. La apropiación observada es el resultado del alto nivel de participación y el compromiso de las organizaciones en la ejecución de las actividades. En el caso del entorno, sobresale un importante cuerpo de instrumentos de política pública que han priorizado el desarrollo rural integral como factor de estabilización y reconciliación social en los territorios, especialmente en aquellos en los que persisten situaciones de violencia.

7.1.6 Enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

157. El Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo realizó esfuerzos notables para incorporar el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en los procesos de transformación promovidos en las comunidades. Entre las principales medidas, sobresale el establecimiento de cuotas en la contratación de personal local para la construcción de las infraestructuras comunitarias y la capacitación de hombres y mujeres sobre el marco conceptual y metodológico del enfoque.

158. Como resultado de las medidas adoptadas, la evaluación ha observado mujeres empoderadas confiadas en sí mismas y hombres con un imaginario emergente sobre la importancia de la participación de las mujeres en el desarrollo, la desnaturalización de la violencia de género y las relaciones estereotipadas que generan desventajas y desigualdad en las mujeres. Tomando en cuenta estos avances, la evaluación considera que el proyecto/programa ha cumplido con las expectativas del estándar GEN 2 asignado en la fase de diseño y que ha logrado méritos para asignarle el Nivel 5. Transformador de la Escala de Eficacia de los Resultados en materia de Género (GRES), debido a que ha contribuido a cambios en los esquemas culturales que originan las desigualdades de género.

7.1.7 Enfoque de inclusión social y derechos humanos

159. El proyecto/programa ha favorecido la inclusión social de grupos de población en situación de vulnerabilidad, tomando en cuenta que ha priorizado poblaciones y territorios con altos niveles de pobreza multidimensional. Además, en los territorios con presencia de pueblos indígenas, ha procurado su inclusión en la toma de decisiones y los beneficios previstos. Si embargo, no se han observado suficientes medidas para la inclusión de tres grupos de población: personas jóvenes, personas con discapacidades y personas de la comunidad LGBTQI+.

160. Las medidas de inclusión adoptadas por el proyecto/programa también han contribuido a fortalecer el ejercicio de los derechos humanos de estos grupos de población, principalmente los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Las acciones para fortalecer la capacidad de protección de dichos derechos por las instituciones obligadas no fueron consideradas como parte de sus estrategias.

7.1.8 Integración de otros ejes transversales

161. El programa/proyecto ha incorporado medidas de cuidado del medio ambiente y adecuación al cambio climático, como siembra de árboles para compensar las emisiones vertidas en la construcción de las obras y capacitación sobre prácticas de resiliencia en la producción de alimentos. También ha asegurado las normas de transparencia y anticorrupción en todas sus operaciones. Aunque se ha orientado a su personal de campo sobre los principios de “sensibilidad al conflicto” y “acción sin daño”, se han registrado algunos hechos atribuidos al contexto de violencia de ciertos territorios que han supuesto riesgos a la integridad de líderes de organizaciones subvencionadas, pero que finalmente se resolvieron adecuadamente.

7.2 Aprendizajes relevantes identificados por la evaluación

162. Aprendizaje 1. La construcción de obras de infraestructuras mediante la subvención y el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones locales es una estrategia que puede desencadenar efectos catalíticos en el desarrollo de las comunidades en situación de vulnerabilidad.
163. Aprendizaje 2. La participación de las mujeres en la construcción de obras de infraestructura, sumado a acciones de sensibilización y capacitación sobre la igualdad de género y empleabilidad, es una estrategia de empoderamiento eficaz, que se expresa en el aumento de su autoestima y la confianza en sí misma sobre el desempeño de roles no tradicionales y el ejercicio del poder en sus familias y comunidades.
164. Aprendizaje 3. La articulación de las instituciones sectoriales responsables con los procesos de desarrollo promovidos por un proyecto/programa potencialmente podría contribuir a la sostenibilidad, la consolidación, la réplica y la escala de estos procesos en otros territorios con similares condiciones de desarrollo.
165. Aprendizaje 4. Como efecto del apoyo recibido, las organizaciones comunitarias subvencionadas se sienten con capacidades y experiencias suficientes para la ejecución de futuras inversiones públicas en su territorio, pero se requiere una certificación del proyecto/programa que les ayude a posicionarse frente a las alcaldías y otras instituciones departamentales y regionales como potenciales implementadores de proyectos de desarrollo local.
166. Aprendizaje 5. La experiencia del proyecto/programa, especialmente su enfoque metodológico, ha demostrado que las comunidades en situación de vulnerabilidad pueden ser participantes y dueñas de su propio desarrollo, en lugar de solo beneficiarias de asistencia pública.

7.3 Recomendaciones a las partes interesadas

7.3.1 Organizaciones comunitarias participantes

167. Recomendación 1. Identificar y elaborar un directorio de actores públicos y privados que potencialmente podría estar interesados en aprovechar las capacidades instaladas en las organizaciones para la ejecución de proyectos de desarrollo local, que incluya, pero no solamente, la construcción de infraestructuras y encadenamientos de los principales rubros de cultivos cosechados.
168. Recomendación 2. En adición a la recomendación 1, solicitar al PNUD Colombia una constancia de haber ejecutado a satisfacción los proyectos de infraestructura a su cargo, con el fin de reforzar su reputación y posicionamiento frente a futuros proyectos de inversión en sus territorios.
169. Recomendación 3. Gestionar el apoyo de las alcaldías municipales para el mantenimiento de las infraestructuras viales construidas: alcantarillas, placas huellas y box culvert. En lo posible, solicitar la inclusión de una estructura en el presupuesto municipal para este fin.
170. Recomendación 4. En los territorios que corresponda, fortalecer los vínculos interculturales de colaboración con las autoridades y organizaciones ancestrales indígenas, tomando en cuenta sus prioridades, pero también las oportunidades de desarrollo que poseen desde la legitimidad de su cosmovisión y culturas.

7.3.2 Entidades asociadas

171. Recomendación 5. En el caso de las agencias de Naciones Unidas, documentar y gestionar el conocimiento generado por la experiencia de trabajo conjunto en los proyectos/iniciativas territoriales donde participaron. En especial, resulta relevante para futuras acciones conjuntas en el ámbito de desarrollo rural, documentar los aprendizajes relativos a las brechas de coordinación e integración interagencial.
172. Recomendación 6. En el caso de las organizaciones nacionales socias, incorporar en sus estrategias de trabajo en los ámbitos de su competencia, con las mejoras identificadas por la evaluación, el modelo de intervención o Teoría de Cambio del proyecto/programa. En particular, considerar el enfoque de infraestructuras como catalizadores de efectos múltiples en el desarrollo, el desarrollo de capacidades locales y el enfoque de igualdad de género.

7.3.3 Equipo del proyecto/programa

173. Recomendación 7. Elaborar una Nota conceptual sobre el modelo de intervención del proyecto/programa, enriquecido con la interpretación sistémica realizada por la evaluación, para su difusión a contrapartes nacionales y la presentación a otras oficinas del PNUD en América Latina y el Caribe como buena práctica de Cooperación Sur Sur.
174. Recomendación 8. Considerar las siguientes áreas de mejoras identificadas por la evaluación para fortalecer el diseño y la implementación de futuros proyectos de infraestructura para el desarrollo rural:
- v. Mejorar la formulación de proyectos conforme la normativa de GBR del PNUD, incluyendo indicadores para medir y analizar el logro de los productos y resultados planificados;
 - vi. Diseñar e implementar una estrategia de relacionamiento con pueblos indígenas en aquellos territorios donde están presentes, conforme los lineamientos corporativos del PNUD;
 - vii. Diseñar e implementar una estrategia de inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad para “No dejar Nadie atrás”: jóvenes, personas con discapacidades, comunidad LGBTQI+I;
 - viii. Diseñar e implementar una estrategia de vinculación de los procesos de desarrollo promovidos con las instituciones sectoriales responsables de dichos procesos, con el fin de asegurar su sostenibilidad y potenciales réplicas y escalas.
175. Recomendación 9. Entregar a las organizaciones comunitarias y productivas participantes en el proyecto/programa un documento que haga constar y reconozca el cumplimiento de los convenios de subvenciones, con el fin de que les sirva como referencia en su currículo institucional frente a futuras oportunidades de inversión pública en sus territorios.

Lista de personas consultadas

Actores institucionales
▪ Alejandro Pacheco. Representante Adjunto de PNUD Colombia.
▪ Diana Heredia. Coordinadora del Área Programática del MPTF
▪ Debbe Osorio. Monitoreo y Evaluación. MPTF.
▪ Ledys Cruz. Líder Componente social. Gerencia de Paz, Justicia y Reconciliación. PNUD Colombia.
▪ Juan Pablo Otoya. Coordinador del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo
▪ Fabio López. Equipo del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo.
▪ Liza Mejía. Especialista de Infraestructura del proyecto y líder de iniciativa Isla Providencia.
▪ Sandra Gómez. Equipo técnico de proyecto Reactivación. San Pablo. Catatumbo.
▪ Yenny Romero. Equipo del proyecto. Estabilización Social. Catatumbo.
▪ Angela Torres. Jefa de proyecto Desarrollo territorial. Área de Paz, Justicia y Reconciliación. PNUD Colombia
▪ Natalia Jaramillo. Líder componente social. Proyecto Infraestructura para el Desarrollo.
▪ Manuel Alvarado. Equipo técnico de FAO. Proyecto Output 132746: Zonas estratégicas de Catatumbo
▪ Inés Oviedo. PMA. Coordinadora de Proyecto Chocó.
▪ Juan David Ordóñez. Equipo técnico de ECOPETROL
▪ Juan Giraldo. Agencia de Renovación del Territorio (ART)
▪ Lina María Samper. Representante de FONTUR.
▪ Tatiana Mercedes Beltrán. Equipo territorial ECOPETROL. Saravena
▪ Adriana Parra. Equipo territorial ECOPETROL. Saravena.
▪ Jaime A Ratkovich A. Sociedad Colombiana de Ingenieros.
▪ Jaime Enrique Gómez Zapata. Exdirector de DAGRAN.
Actores locales
▪ Larry Henry. Beneficiario Proyecto Isla Providencia
▪ Inés Mcauehlin. Beneficiaria Proyecto Isla Providencia
▪ Ricardo Vásquez. Beneficiario Proyecto Isla Providencia
▪ Mónica Rondón. Beneficiaria Proyecto Isla Providencia
▪ Mario Ribera Belandía. Beneficiario Proyecto Isla Providencia
▪ Victoriana Bernart Steveson. Beneficiaria Proyecto Isla Providencia
▪ Alejandro Howern. Beneficiario Proyecto Isla Providencia
▪ Lemos Waetler. Beneficiario Proyecto Isla Providencia.
▪ Roque Archbold. Beneficiario Proyecto Isla Providencia.
▪ Steeve Hoocker. Contratista local de mano de obra. Proyecto Isla Providencia
▪ Luis Dam New Balan. Proveedor de materiales e insumos de ferretería. Proyecto Isla Providencia.
▪ Martín Alonso Quintero Isaza. Beneficiario Proyecto Isla Providencia.
▪ Sharimar Arenas. Secretaria de Gobierno y Coordinadora Reducción de Riesgos. Alcaldía Isla Providencia.
▪ Heidi Karina Gómez Blanco. Junta de Acción Comunal de Los Ángeles. San Pablo. Teorama.
▪ Numael Navarro Pacheco. Junta de Acción Comunal de Los Ángeles. San Pablo Teorama.
▪ Adul Lobo. Comité de Trabajo Vereda Los Ángeles. San Pablo. Teorama.
▪ Daniel José Ríos. Maestro de obras. Vereda Los Ángeles. San Pablo. Teorama.
▪ Wilson Arévalo. Junta de Acción Comunal Los Ángeles.

▪ Jorge Balmacera. Junta Corregimiento de San Pablo. Teorama.
▪ Aleida Durán. Fiscal Asociación GAMUCAN. San Pablo. Teorama.
▪ Ladín Alfonso Santa Ana. Junta de Acción Comunal Los Ángeles. San Pablo. Teorama.
▪ Eduardo Carrascal. Junta de Acción Comunal de San Pablo. Teorama.
▪ Ledys María Sanguino Mejía. Representante Legal Asociación GAMUCAN.
▪ Luz Dary Durán Téllez. Trabajador. Infraestructura vereda Los Ángeles.
▪ Caina Isela Pérez Moncada. Estudiante pasante. Infraestructura. Vereda Los Ángeles. San Pablo.
▪ Albeido Arévalo García. Trabajador de obra infraestructura Vereda Los Ángeles. San Pablo.
▪ Aracely Durán Guerrero. Trabajador obra infraestructura Vereda Los Ángeles. San Pablo.
▪ Bleidy Navarro. Encargada de Oficina de Banco de Proyectos. Alcaldía Teorama.
▪ Crisóstomo Pérez. Consejo de Administración Cooperativa Multiactiva Comunitaria (COMULCO). Saravena.
▪ Marisella Rico Quintero. COMULCO. Saravena.
▪ Henry Borrero Merchen. Ingeniero Residente. COMULCO.
▪ Edgar Rojas Góngora. COMULCO y Junta de Acción Comunal Banadía Medio.
▪ Rosalva Sandoval. Docente de institución educativa. Samoré. Norte de Santander.
▪ María Raquel Lizarazo Carillo. Junta de Acción Comunal Samoré. Norte de Santander.
▪ Héctor Raúl Sandoval Santos. Junta Acción Comunal Samoré. Norte de Santander.
▪ Gildardo Murcia Buitrago. Alcalde municipal de Cubará.
▪ Olga Mercedes Brasco Sánchez. Junta de Acción Comunal El Progreso. Cubará.
▪ Virgilio Barroso Duarte. Asociación de Juntas Comunales del municipio de Cubará. ASOJUNTAS.
▪ Jairo Becerra Mora. Delegado Junta de Acción Comunal El Progreso. Cubará.
▪ Fredy Eduardo Martínez. Junta de Acción Comunal El Progreso. Cubará.
▪ Enoc Quiñónez Vilavisar. Delegado ASOJUNTAS Cubará.

Referencias documentales y bibliográficas

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Mundial. 2022. Índice de Gini Colombia. Recuperado en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Departamento Nacional de Estadística (DANE). 2020. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Recuperado en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2020. Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia. Quiénes son, qué hacen y cómo se sienten en el contexto actual.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2022. Cuentas nacionales anuales. Recuperado en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE y ONU Mujeres. 2020. Mujeres y hombres. Brechas de género en Colombia. Recuperado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-presentacion-2daEdicion.pdf
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE 2023. Pobreza monetaria. Resultados 2022. Bogotá, Colombia.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2023. Estudio de Evaluación de las Causas de la Variación y Dificultades en la Captación de la Población Afrodescendiente en los Censos Nacionales: Lecciones Aprendidas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2022. Mujeres y hombres en Colombia: Brechas de género.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2019. Población indígena de Colombia. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2020. Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia. Quiénes son, qué hacen y como se sienten en el contexto actual.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2024. Pobreza y desigualdad en Colombia. Recuperado en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DANE. 2021. Pueblos indígenas del Chocó. Resultados del Censo de población y Vivienda 2018.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 Colombia: Potencial Mundial de la Vida;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP. 2022. Bases nacionales del PND, que recogen los insumos ciudadanos recogidos en los Diálogos Regionales Vinculantes.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP. 2022. Plan Plurianual de Inversiones.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP. 2022. Plan Cuatrianual de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastón, Adrián. 2018. Desafíos del desarrollo en Colombia. Departamento de Países Andinos. BID.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maturana, Humberto y Varela, Francisco. Autopoiésis: The organization of living system, its characterization and a model. Biosystems. 1974.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naciones Unidas. 2013. Gender Equality Marker. Guidance Note.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naciones Unidas. 2020. Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Colombia 2020-2023.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ OCDE. 2010. Estándares de calidad para la evaluación del Desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ OCDE. 2019. Mejores criterios para una mejor evaluación: definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficina de Evaluación Independiente de PNUD (IEO). Valoración de la calidad de las evaluaciones.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD 2022. Plan Estratégico 2022-2025.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD. 2023. Informe Mundial de Desarrollo Humano. Tiempos inciertos, vidas inestables. Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Nueva York.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD Colombia. 2023. Cuaderno 5: Igualdad y Productividad: Pilares del Desarrollo Humano en Colombia. Informe de Desarrollo Humano Colombia 2024.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD Colombia. 2022. Evolución de los últimos diez años en desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD 2011. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD, 2014. Centro Regional para América Latina y el Caribe. Curso de Gestión Basada en Resultados. 2014.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD Colombia. 2021. Programa de País 2021-2024.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD 2022. Estrategia de Igualdad de Género 2022-2025.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNUD. 2023. Análisis de ciclo de vida: Infraestructura resiliente. Caja de Herramientas. ▪ Rozas, Patricio y Sánchez, Ricardo. 2004. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. CEPAL. ▪ UNEG 2017. Normas y Estándares de Evaluación.
<p>Documentos de referencia del proyecto</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de Proyecto Infraestructura para el Desarrollo (PRODOC) ▪ Plan Estratégico del PNUD 2022-2025 ▪ Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Colombia 2020-2023 ▪ Documento de Programa para Colombia del PNUD 2021-2024 ▪ Informes CDR del proyecto 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 ▪ Informe Evaluación final de la Intervención integradora financiada por el MPTF “Reconciliación, educación y reactivación económica para la transformación territorial del Chocó. ▪ Informe de Evaluación Intermedia del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo ▪ Documento de Proyecto Estrategia Integral Participativa con enfoque étnico y de género para la reactivación económica y productiva de la cadena de cacao de la Subregión del Catatumbo ▪ Acuerdo de participación de terceros en la financiación de los gastos entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ECOPEPETROL ▪ Acuerdo de financiación entre el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ▪ Documento de Proyecto Fortalecimiento a la reactivación económica y recuperación/sostenibilidad en comunidades étnicas de los municipios de Carmen del Darién y Riosucio del Departamento del Chocó ▪ Acuerdo de financiación entre el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de Antioquia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ▪ Documento de Proyecto Estabilización Territorial Rural: Redes de infraestructura, Desarrollo Productivo Rural y Territorialización Estratégica ▪ Informe final del Proyecto Estabilización Territorial Rural: Redes de infraestructura, Desarrollo Productivo Rural y Territorialización Estratégica ▪ Informe final Proyecto Fortalecimiento a la reactivación económica y recuperación/sostenibilidad ambiental comunidades étnicas de los municipios de Carmen del Darién y y Riosucio en el departamento del Chocó ▪ Informe final Convenio DAGRAN-PNUD ▪ Informe final Convenio FONTUR-PNUD Reconstrucción de la Infraestructura Turística y Comercial de la Isla Providencia y Santa Catalina. ▪ Informe final Proyecto Estrategia integral participativa con enfoque étnico y de género para la reactivación económica y productiva de la cadena de cacao en la Subregión de Catatumbo. ▪ Informe de Cierre Convenio PNUD ECOPEPETROL ▪ Informe consolidado final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. 2024. ▪ Términos de Referencia de la Evaluación

Anexo 1. Matriz metodológica de la evaluación

Variables/Preguntas	Criterios/Indicadores	Información objeto interés	Métodos de recolección de información	Métodos de análisis de información
1. Pertinencia				
Pregunta 1.1 ¿En qué medida el proyecto ha respondido a las políticas y prioridades nacionales y regionales de infraestructura para el desarrollo rural integral y la inclusión social y económica de zonas remotas del país seleccionadas?	Políticas y prioridades nacionales y regionales Nivel de congruencia del proyecto con políticas y prioridades nacionales y regionales	Documentos de principales instrumentos nacionales y regionales de planificación del desarrollo PRODOC	Revisión documental	Análisis comparativo entre instrumentos de planificación y diseño de proyecto
Pregunta 1.2 ¿En qué medida el proyecto ha respondido a las necesidades de desarrollo y los derechos de las comunidades participantes, incluyendo, pero no solo: i) organización y capacidad de autogestión; ii) generación de ingresos y dinamización de la economía local; iii) desarrollo productivo?	Nivel de congruencia del proyecto con ámbitos de desarrollo potenciados por el modelo de intervención	Documentos estratégicos sobre modelo de intervención del proyecto Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs	Revisión documental Entrevistas equipos implementadores	Análisis del modelo de intervención del proyecto Reconstrucción del modelo conceptual y la TdC del proyecto
Pregunta 1.3 ¿En qué medida el proyecto ha respondido a las necesidades diferenciadas y los derechos de los distintos grupos de población con mayor vulnerabilidad: hombres y mujeres; personas jóvenes; pueblos indígenas y afrocolombianos?	Nivel de congruencia de proyecto con necesidades y derechos diferenciados de distintos grupos en vulnerabilidad	PRODOC Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Percepción de beneficiarios finales	Revisión documental Entrevistas equipos implementadores Grupos focales	Análisis de medidas y actividades implementadas, desagregadas por distintos grupos de población
Pregunta 1.4 ¿En qué medida el proyecto ha respondido a las prioridades y los marcos estratégicos del PNUD y donantes en Colombia relacionadas con la utilización de las infraestructuras como catalizadores de desarrollo rural integral y sostenible?	Nivel de congruencia del proyecto con marcos estratégicos del PNUD y los principales donantes	PRODOC Informe de proyecto Documentos estratégicos sobre modelo de intervención	Revisión documental Entrevistas equipos implementadores	Análisis de marcos estratégicos y marco conceptual de infraestructuras para desarrollo
Pregunta 1.5 ¿Qué adecuaciones ha realizado el proyecto para mantener su pertinencia durante la fase de implementación, tomando en cuenta posibles los cambios en el contexto, las prioridades de los socios y las necesidades de las comunidades y las poblaciones atendidas?	Nivel de congruencia del proyecto con cambios evolutivos en contexto, marcos institucionales y condiciones de los beneficiarios	Informes de proyecto Informes financieros Revisiones sustantivas	Revisión documental Entrevistas equipos implementadores	Identificación y análisis de cambios evolutivos en distintos niveles y respuesta del proyecto
2. Coherencia				
Pregunta 2.1 ¿Cuál es el nivel de comunicación y coordinación establecido por el proyecto con otras intervenciones de los socios y otros actores en los territorios priorizados?	Mecanismos de coordinación/comunicación	Convenios/cartas de entendimiento con socios y entidades implementadoras	Revisión documental Entrevistas equipos de implementación Grupos focales con beneficiarios finales	Identificación y análisis de mecanismos de coordinación/comunicación

Variables/Preguntas	Criterios/Indicadores	Información objeto interés	Métodos de recolección de información	Métodos de análisis de información
Pregunta 2.2 ¿De qué manera la relación con otros actores ha potenciado o restado valor a los resultados del proyecto?	Influencia de las dinámicas de coordinación/comunicación en resultados obtenidos	Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs	Revisión documental	Análisis de influencia de las dinámicas de colaboración en los resultados
Pregunta 2.3 ¿Cuál es el valor agregado diferencial del proyecto con respecto a otras intervenciones en el sector?	Valor agregado del proyecto respecto otras intervenciones en regiones y comunidades	Identificación de otras intervenciones relevantes en territorios y regiones	Revisión documental Grupos focales con beneficiarios finales	Análisis de valor agregado diferencial del proyecto
Pregunta 2.4 ¿Qué vacíos, brechas y superposiciones se observan entre las intervenciones del proyecto y los servicios entregados por otros actores en los territorios priorizados?	Vacíos, brechas y superposiciones existentes	Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Percepción de beneficiarios finales	Revisión documental Grupos focales con beneficiarios finales	Identificación y análisis de complementariedad del proyecto y otras intervenciones en los territorios visitados
3. Eficacia				
Pregunta 3.1 ¿De qué manera el proyecto ha logrado reducir o transformar las problemáticas que justificaron su diseño?	Factores críticos de las poblaciones priorizadas Visión de infraestructuras como catalizadores de efectos múltiples en el desarrollo rural	Documentos estratégicos del proyecto: análisis de contexto y problemática Percepción de población beneficiaria final	Revisión documental Entrevistas a oficiales del PNUD y equipo de proyecto	Análisis de factores causales críticos Reconstrucción del modelo conceptual del problema
Pregunta 3.2 ¿Cuál ha sido la contribución del proyecto a los siguientes efectos esperados: desarrollo de capacidades y habilidades de gestión de las comunidades; fortalecimiento de la organización social de base; generación de empleo y reactivación económica y vínculos con circuitos económicos urbanos regionales; fortalecimiento de habilidades técnicas y competencias laborales; mayor resiliencia al cambio climático; percepción de seguridad y consolidación de la paz en los territorios; mejora de la calidad de vida de las personas beneficiadas?	Nivel de logro de las metas planificadas por el proyecto Nivel de influencia de outputs en efectos múltiples de desarrollo	Documentos estratégicos del proyecto Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Valoración de oficiales del PNUD y equipo del proyecto Percepción de población beneficiaria final	Revisión documental Entrevistas Grupos focales	Reconstrucción y análisis de Teoría de Cambio Análisis de nivel de logro de resultados y efectos
Pregunta 3.3 ¿Qué productos, estrategias o metodologías han demostrado mayor efectividad para el logro de los objetivos y resultados y la solución de las problemáticas atendidas?	Fuerza causal de actividades/intervenciones	Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Valoración de equipos implementadores Percepción de beneficiarios finales	Revisión documental Entrevistas equipos implementadores Grupos focales Visitas de observación y conversación con vecinos	Análisis de Teoría de Cambio y eficacia real de intervenciones elegidas
Pregunta 3.4 ¿Qué factores internos y externos han facilitado o limitado el nivel de logro de los objetivos y resultados?	Factores internos: facilitadores y limitantes Factores externos: facilitadores y limitantes	Valoración de equipos de implementación Percepción de beneficiarios finales	Entrevistas Grupos focales	Análisis de factores positivos y negativos (externos e internos)

Variables/Preguntas	Criterios/Indicadores	Información objeto interés	Métodos de recolección de información	Métodos de análisis de información
Pregunta 3.5 ¿De qué manera el logro de los objetivos y resultados del proyecto ha contribuido a reducir las desventajas de grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, indígenas, personas con discapacidades)?	Nivel de efectividad de medidas de inclusión aplicadas	Documentos de planificación estratégica y operativa de enfoques de inclusión Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs	Revisión documental Entrevistas equipos implementadores Grupos focales	Análisis de efectos visibles en la inclusión de grupos en vulnerabilidad
4. Eficiencia				
Pregunta 3.1 ¿El proyecto ha utilizado los recursos de manera apropiada y costo-eficiente para el logro de los objetivos y los resultados planificados?	Uso apropiado y costo-eficiente de recursos	Informes financieros	Revisión documental	Elaboración de tablas/cuadros estadísticos Análisis costo-eficiencia de recursos y resultados
Pregunta 3.2 ¿Las actividades y los insumos han sido implementados y entregados de manera estratégica y oportuna a los distintos grupos de población beneficiaria?	Ejecución oportuna de actividades Entrega oportuna de insumos	Informes de proyecto Valoración de equipos de implementación Percepción de beneficiarios finales	Revisión documental Entrevistas a equipos de implementación Grupos focales y conversación con vecinos	Análisis de sentido de oportunidad y relevancia de los recursos invertidos
Pregunta 3.3 En caso de hayan existido atrasos en la cadena de suministros: ¿Qué incidencia ha tenido en el logro de los objetivos y resultados y qué medidas se han adoptado para evitar la repetición de los atrasos identificados?	Atrasos relevantes Nivel de incidencia de atrasos Medidas adoptadas	Valoración de equipos implementadores Percepción de organizaciones de base	Entrevistas a equipos implementadores Grupos focales con beneficiarios finales	Identificación y análisis de impacto de posibles retrasos
Pregunta 3.4 ¿En qué medida la gobernanza, la estructura de organización y los instrumentos de gestión han contribuido al uso eficiente de los recursos?	Calidad de la gobernanza y organización del proyecto Calidad SMART de instrumentos de monitoreo y seguimiento	Documentos de diseño del proyecto Mecanismos e instrumentos de monitoreo y seguimiento	Revisión documental Entrevistas equipo de proyecto y de entidades implementadoras	Análisis de la calidad estratégica y funcional de la gobernanza y organización del proyecto
Pregunta 3.5 ¿En qué medida se utilizaron los recursos para reducir las desventajas de grupos en vulnerabilidad, incluyendo las desventajas de las mujeres?	Uso equitativo de recursos en acciones afirmativas	Informes de actividades de inclusión y presupuestos ejecutados	Revisión documental Grupos focales	Análisis de uso de recursos en acciones afirmativas
5. Sostenibilidad				
Pregunta 5.1 ¿Cuál es el nivel de apropiación de los objetivos y resultados del proyecto por parte de los principales socios, contrapartes y beneficiarios finales?	Nivel de apropiación de distintos actores y beneficiarios	Valoración de equipo de proyecto y beneficiarios finales	Entrevistas Grupos focales	Escala de apropiación institucional y cultural de procesos de cambio del proyecto
Pregunta 5.2 ¿En qué medida las capacidades fortalecidas en los distintos actores son suficientes para asegurar la sostenibilidad de los procesos y beneficios del proyecto?	Nivel de desarrollo de capacidades	Valoración de equipo de proyecto y beneficiarios finales	Entrevistas Grupos focales	Escala de desarrollo de capacidades según actores
Pregunta 5.3 ¿En qué medida se observa un entorno político-institucional propicio para la sostenibilidad del proyecto, incluyendo	Nivel de entorno propicio Potenciales riesgos	Valoración de equipo del proyecto y de entidades implementadoras	Entrevistas Grupos focales	Escala de ponderación de entorno propicio

Variables/Preguntas	Criterios/Indicadores	Información objeto interés	Métodos de recolección de información	Métodos de análisis de información
potenciales riesgos asociados al apoyo financiero y la participación de los grupos de población en situación de vulnerabilidad en los beneficios generados?		Contexto de las organizaciones de base		
Pregunta 5.4 ¿Qué medidas o estrategias ha adoptado el proyecto para la creación de condiciones de sostenibilidad de sus resultados, incluyendo la movilización de recursos financieros, cuestiones de género y otros factores de desigualdad?	Medidas/estrategias de sostenibilidad existentes	Documentos de estrategias de sostenibilidad Valoración de equipo de proyecto y de entidades implementadoras	Revisión documental Entrevistas	Análisis de estrategias diseñadas e implementadas
Pregunta 5.5 ¿Qué medidas se recomiendan para reforzar la estrategia de salida y de sostenibilidad del proyecto, incluyendo acciones para el empoderamiento de grupos con desventajas sobre los resultados obtenidos?	Medidas de sostenibilidad más adecuadas según escala de ponderación aplicada	Valoración de equipo de proyecto y de entidades implementadoras	Entrevistas	Análisis de potencial de medidas de sostenibilidad sugeridas
6. Temas transversales				
Derechos Humanos				
Pregunta 6.1 ¿En qué medida el proyecto ha beneficiado a grupos de población en situación de vulnerabilidad: pobreza de ingresos; indígenas; personas con discapacidad; y mujeres?	Caracterización de poblaciones priorizadas Desagregación de poblaciones por género, discapacidades, etnia	PRODOC e informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Valoración de organizaciones de base	Revisión documental Observación de obras y conversación con vecinos	Identificación y análisis de efectos en el desarrollo de poblaciones priorizadas
Pregunta 6.2 ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a fortalecer las capacidades de la policía para la protección de los derechos humanos?	Tipo de medidas y actividades diseñadas e implementadas	Informes de evaluación de outputs Entrevistas autoridades locales	Revisión documental Entrevistas alcaldes e implementadores	Identificación y análisis de actividades para el desarrollo de capacidades ejecutadas
Igualdad de género				
Pregunta 6.3 ¿En qué medida el proyecto ha tenido en cuenta el enfoque de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el diseño, la ejecución y el seguimiento?	Marcador GEN asignado Indicadores desagregados Actividades transversales y específicas	Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Percepción de mujeres lideresas de comunidades	Revisión documental Entrevistas equipos de implementación Grupos focales y conversación con mujeres de comunidades	Análisis de medidas aplicadas y contribuciones a reducción de brechas de desigualdad de género
Pregunta 6.4 ¿Hubo efectos no deseados para las mujeres, los hombres y otros grupos en vulnerabilidad?	Riesgos identificados Tipos efectos positivos/negativos	Informes de evaluación de outputs Percepción de lideresas y líderes de organizaciones	Revisión documental Grupos focales Visitas de observación y conversación con vecinos	Identificación y análisis de efectos no deseados
Discapacidad				
Pregunta 6.5 ¿En qué medida el proyecto implementó acciones de empoderamiento que	Medidas diseñadas y aplicadas	Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs	Revisión documental	Análisis de acciones diseñadas e implementadas

Variables/Preguntas	Criterios/Indicadores	Información objeto interés	Métodos de recolección de información	Métodos de análisis de información
favorecieron a las personas con discapacidades?		Valoración de equipos de implementación y organizaciones de base	Entrevistas a equipos implementadores y organizaciones de base	
Pregunta 6.6 ¿Qué proporción de la población beneficiaria han sido personas con discapacidad?	% de personas con discapacidades beneficiadas	Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs	Revisión documental: informes de proyecto e informes de evaluación de outputs	Revisión de metas desagregadas por personas con discapacidades
Pregunta 6.7 ¿Qué obstáculos enfrentaron las personas con discapacidades para acceder a los beneficios del proyecto?	Tipos de obstáculos/barreras objetivas y subjetivas	Valoración de organizaciones y vecinos	Grupos focales Observación de obras y conversación con vecinos	Identificación y análisis de obstáculos/barreras
Juventud				
Pregunta 6.8 ¿Qué tipo de acciones de empoderamiento han promovido para mejorar la participación de los jóvenes en los beneficios del proyecto y otras oportunidades de desarrollo en los territorios?	Desagregación de indicadores Medidas diseñadas y aplicadas	PRODOC Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Valoración de equipos implementación y organizaciones de base	Revisión documental Entrevistas a equipos implementadores Grupos focales y observación	Identificación de edad de participantes en grupos focales Análisis de medidas adoptadas
Medio ambiente y cambio climático				
Pregunta 6.9 ¿En qué medida y de qué manera el proyecto ha aplicado medidas para la adecuación y resiliencia al cambio climática en las infraestructuras instaladas y procesos de desarrollados impulsados?	Medidas de adaptación y mitigación adoptadas Beneficios ambientales generados	Informes de proyecto Informes de evaluación de outputs Valoración de equipos de implementación	Revisión documental Entrevistas con equipos implementadores Observación de obras conversación con vecinos	Identificación y análisis de medidas aplicadas y beneficios ambientales generados
Sensibilidad al conflicto				
Pregunta 6.10 ¿De qué manera el proceso de interlocución de los equipos del proyecto ha tenido en cuenta acciones preventivas para evitar alimentar potenciales conflictos existentes en las comunidades seleccionadas?	Nivel de percepción de riesgos de equipos de proyecto Acciones preventivas y correctivas aplicadas	Informes de proyecto y matriz de riesgos Informes de evaluación de outputs Percepción de equipos de implementación y beneficiarios finales	Revisión documental Entrevistas con equipos implementadores Conversación con representantes de organizaciones y vecinos	Identificación y análisis de medidas de prevención y mitigación aplicadas
Acción sin daño y Anticorrupción				
Pregunta 6.11 ¿De qué manera el proyecto ha tomado en cuenta el Enfoque de Acción sin daño y Anticorrupción en el diseño y la implementación de las obras y otras actividades de desarrollo en las comunidades seleccionadas?	Nivel de percepción sobre riesgos de daño y transparencia Medidas preventivas y correctivas aplicadas	Informes de proyecto y de auditorías; matriz de riesgos Informes de evaluación de outputs Valoración de equipos de implementadores y beneficiarios finales	Revisión documental Entrevistas con equipos implementadores Conversación con vecinos	Identificación y análisis de medidas preventivas y correctivas aplicadas
7.Aprendizajes				

Variables/Preguntas	Criterios/Indicadores	Información objeto interés	Métodos de recolección de información	Métodos de análisis de información
7.1 ¿Qué aprendizajes o lecciones generadas ha generado la experiencia de gestión del proyecto que merecen ser resaltados para futuras iniciativas similares?	Nuevos aprendizajes generados por la experiencia	Valoración de equipos de implementadores y beneficiarios finales	Entrevistas Grupos focales	Identificación y análisis de aprendizajes más relevantes
8.2 ¿En qué medida los aprendizajes del proyecto han sido documentados y compartidos con los socios, beneficiarios y otros actores?	Nivel de identificación, documentación y gestión de aprendizajes	Documentos de gestión de conocimiento Entrevistas equipo de proyecto	Revisión documental Entrevistas	Revisión de documentos de gestión de aprendizajes

Anexo 2. Productos entregados por las iniciativas territoriales del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo

No.	Proyectos/iniciativas territoriales	Principales productos entregados
1	Output 118612 Promoción del desarrollo económico rural- Estabilización territorial	10 organizaciones de pequeños productores agrícolas fortalecidas en áreas productivas y administrativas 6 Proyectos Productivos: 3 relacionados con la producción hortícola; 1 con la producción y beneficio de café; 1 relacionada con producción pecuaria (porcicultura y avicultura) y 1 de viveros (producción vegetal). 23% de variación de la productividad 55% de variación de ingresos familiares
2	Output 125032 Construcción de infraestructura para el desarrollo comunitario y reducción de riesgo	3 puentes comunitarios, con extensión de entre 45 y 144 metros, construidos en tres municipios de Antioquia: Anorí, Caramanta y Urrao. Población beneficiada: 5,982
3	Output 126662 Implementación de Tiendas comunitarias en Chocó- Reactivación	8 organizaciones de pequeños productores fortalecidas 6 tiendas comunitarias establecidas bajo el liderazgo empresarial de mujeres, con más de 3.5 millones de pesos en ganancias mensuales 90 huertas familiares y grupales para el auto abastecimiento y la producción de excedentes para comercialización 31,4 toneladas de alimentos producidas por huertas familiares. Entre los productos principalmente cultivados se encuentran pepino, col, cilantro, ají, pimentón, tomate, cebolla, berenjena, habichuela, maíz, yuca, ahuyama, calabaza y plátano. 9.9% de reducción de costos de la canasta básica 264 personas vinculadas a la estrategia de seguridad alimentaria, de las cuales el 87% corresponde a mujeres. 27 emprendimientos productivos fortalecidos y vinculados a la red de proveeduría de las Tiendas Comunitarias: pollos de engorde (12), gallinas ponedoras (8), porcicultura (1), piscicultura (2), pesca artesanal (1) y panadería (3)
4	Output 126663 Mejoramiento de vías terciarias y generación de empleo en Chocó.	28 obras de infraestructura vial, incluyendo: 4 placa huellas, 7 alcantarillas y 17 box culvert. 175 empleos generados para la construcción de las obras (104 hombres y 71 mujeres) 42.6 % de empleos en construcción de obras desempeñados por mujeres Reducción los tiempos y costos de transporte, en un 32% y 50% respectivamente. 2.580 árboles sembrados para compensación ambiental de obras construidas. 7 organizaciones de base sociales fortalecidas en capacidades técnicas y administrativas 77.7% incremento de variación de capacidades de organizaciones de base fortalecidas Aumento del 69.5% de los ingresos promedio de las personas contratadas
5	Output 126986 Reconstrucción de infraestructura turística y comercial	49 infraestructuras turísticas en total (48 establecimientos en la fase de reconstrucción y 1 en la fase demostrativa) de los cuales 43 corresponden a posadas turísticas y 6 a establecimientos comerciales reconstruidos. Adicionalmente se realizó la reconstrucción de 1 medio de vida y 8 viviendas en la fase demostrativa del proyecto, para un total de 58 obras de infraestructura rconstruidas luego del paso del huracán Iota. 2.2 millones de USD invertidos en compras locales para la reconstrucción de infraestructuras 155 personas empleadas: 62,6 % raizales y 3 % mujeres 106 personas vinculadas a la estrategia del proyecto en el marco del fortalecimiento de medios de vida (51 proveedores, 50 beneficiarios directos de los establecimientos, y 5 personas para recolección de información) 30 personas certificadas en habilidades técnicas en alianza con la Fundación Escuela Taller en temas de "Construcción de cimentaciones y elementos estructurales de una edificación", "Estructuras de cubierta en madera" y/o "Construcción de un sistema biodigestor ecológico" Aumento en la tasa de ocupación y rentabilidad de posadas Incorporadas prácticas de gestión ambiental de residuos de construcción
6	Output 128039 Construcción de infraestructura vial y comunitaria	39 obras de infraestructura vial construidas: 32 alcantarillas, 1 box culvert, el mejoramiento de 5 instituciones educativas y 1 puesto de salud. 5 organizaciones fortalecidas para ejecutar infraestructuras, en proceso administrativos y financieros, en habilidades directivas y sociales,

No.	Proyectos/iniciativas territoriales	Principales productos entregados
		sensibilizadas en temas de género, violencias y rutas de atención en género, otros procesos de desarrollo local, incluyendo la gestión ambiental sostenible 1,675 árboles sembrados para compensación ambiental en obras construidas 85 personas empleadas en obras construidas y formadas para futuras oportunidades de empleo, incluyendo 39 mujeres (43,6 %)
7	Output 118585 Construcción de infraestructura	33 obras de infraestructura comunitaria: 16 alcantarillas, 10 placa huellas, 2 box culvert, 2 viveros, 3 granjas porcinas 216 personas empleadas en la construcción de obras (139 hombres y 77 mujeres) 37% de participación de mano de obra femenina 7.695 árboles sembrados como estrategia de compensación ambiental 20 organizaciones de base social fortalecidas en capacidades técnicas y administrativas 45% incremento de variación de capacidades de organizaciones de base fortalecidas Aumento del 72.9% de los ingresos promedio de las personas contratadas
8	Output 132746 Zonas estratégicas de Catatumbo	22 obras de infraestructura de conectividad correspondientes a 15 Alcantarillas; 2 Box Culvert y 5 tramos de Placa Huella 4 organizaciones comunitarias fortalecidas en proceso administrativos y financieros, en habilidades directivas y sociales, sensibilizadas en temas de género, violencias y rutas de atención en género, en gestión del desarrollo local, incluyendo infraestructura comunitaria y procesos de compensación ambiental 44.8% de incremento en el Índice de Capacidad Organizacional 70 personas empleadas en construcción de obras (30 % mujeres) y fortalecidas en temas de género y habilidades sociales 2,110 árboles como estrategia de compensación ambiental por el impacto de las obras

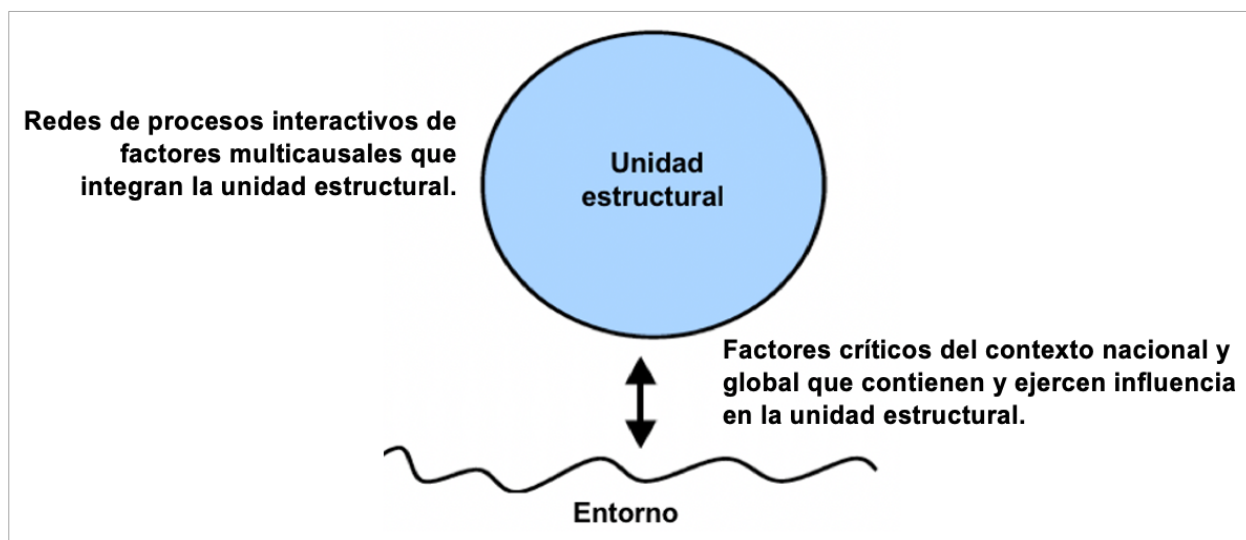
Fuente: Elaboración propia, con datos de informes de actividades y de evaluación de proyectos territoriales

Anexo 3. Interpretación sistémica de la Teoría de Cambio del proyecto-programa

1. Ubicación del método de análisis sistémico

Apoyado en las teorías de sistemas, especialmente la teoría de Autopoiésis, el método de análisis sistémico consiste en la observación y el análisis de problemas y soluciones de desarrollo como un TODO, en el que se puede distinguir una unidad estructural de redes de factores causales interactivos, influido por el entorno nacional y global de una comunidad o un país en un momento histórico determinado.³⁵ Por lo general, las redes causales determinan la condición del problema y la influencia del entorno refuerza dicha condición o generar efectos transformacionales que rompen la unidad estructural de esta condición. Ver figura 1.

Figura 1. Modelo de observación y análisis sistémico empleado



Elaboración propia: David Grajeda-Agenda 21, S.A. 2024 con base en Teoría de Autopoiésis: Maturana H. y Varela F, 1990.

Este método se empezó a utilizar desde 2016 como respuesta al reconocimiento explícito de la creciente complejidad de los problemas de desarrollo sostenible por parte de la comunidad de cooperación internacional para el desarrollo. Entre otras experiencias, se pueden citar la formulación de modelos conceptuales y teorías de cambio sobre los siguientes ámbitos: incremento del empleo y los ingresos en poblaciones jóvenes de Honduras (Unión Europea, 2017); prevención de la violencia en Guatemala (GIZ 2018); gestión de conversaciones relacionamente congruentes para la gobernabilidad democrática en Bolivia (COSUDE, 2016); y propuesta de un modelo de producción sostenible y bajo en emisiones en Cuba (IOE UNDP, 2024).

En complemento a la Gestión Basada en Resultados, con base en la información primaria y secundaria disponible, la aplicación del método en la evaluación de proyectos de desarrollo tiene la intención de reforzar el análisis de la pertinencia técnico-científica y el alcance estratégico de las teorías de cambio implementadas por estos, considerando los siguientes pasos metodológicos:

- i) Definición y conceptualización del problema tratado por el proyecto evaluado: Qué, Quiénes y, en lo posible, magnitud;

³⁵ Grajeda David. 2016. Método de análisis sistémico de la complejidad de problemas de desarrollo. Agenda 21, S.A.

- ii) Elaboración del Modelo conceptual del problema tratado, en el que se identifican y organizan los factores críticos en redes de causalidad que componen la unidad estructural del problema y los factores del entorno nacional-global que ejercen influencia;
- iii) Identificación de los factores críticos del problema tratado por la TdC del proyecto evaluado mediante las intervenciones elegidas;
- iv) Formulación de los vínculos causales entre los factores críticos tratados, las intervenciones implementadas, los resultados intermedios y el resultado final, que expresa el escenario del problema transformado;
- v) Análisis del poder causal del proyecto para transformar el problema y alcanzar los resultados planificados y no planificados.

El empleo del método de análisis sistémico en la evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo presenta tres aportes principales: i) Identifica el nivel de complejidad del problema tratado como un todo interrelacionado; ii) establece el poder causal de las intervenciones para transformar el problema y alcanzar los resultados planificados y no planificados; iii) define el alcance y los límites sistémicos del proyecto para transformar el problema priorizado; iv) identifica oportunidades de sinergias y alianzas con otras partes interesadas en la solución del problema.

La aplicación del método de ninguna manera pretende atribuir la responsabilidad exclusiva de la acción evaluada en la atención y transformación del problema sino dimensionar su grado de complejidad. La experiencia ha demostrado que ningún proyecto o programa por sí mismo tiene suficiente fuerza causal para transformar de manera estructural y sostenible el problema tratado, lo que invita a un abordaje intersectorial en el que participen otros actores públicos y privados interesados.

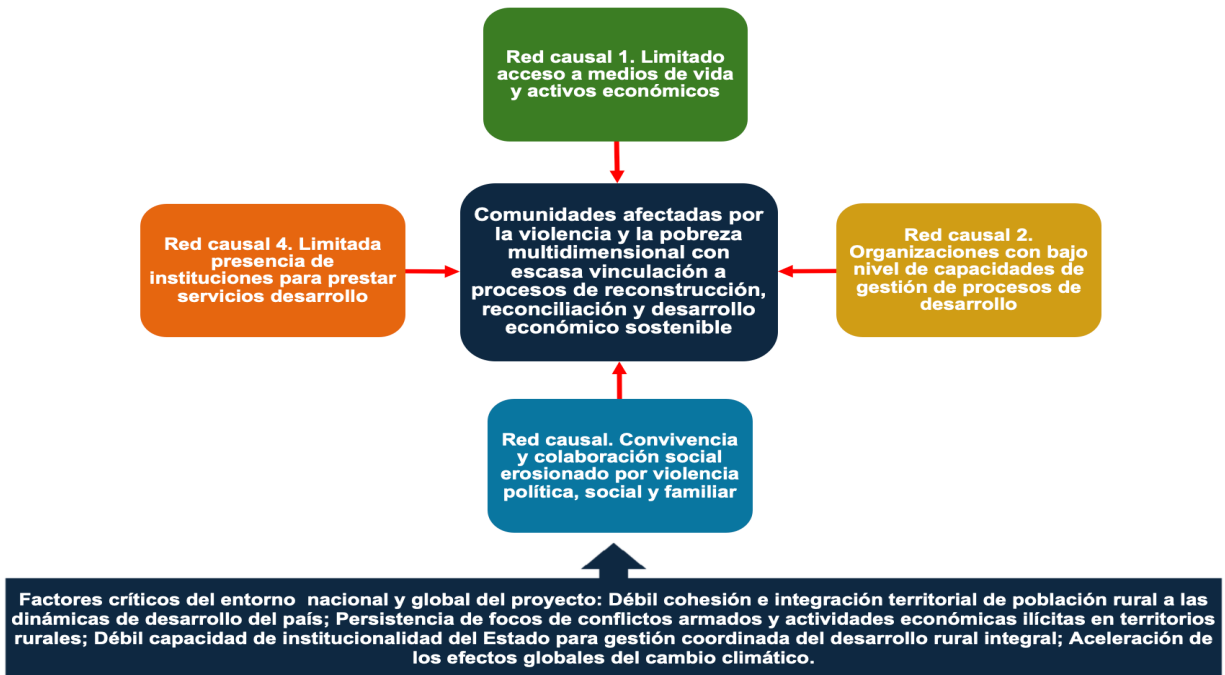
1. Modelo conceptual del problema tratado por el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo

El problema de desarrollo que fue atendido por el Proyecto/programa Infraestructura para el Desarrollo se caracteriza por un alto nivel de complejidad, debido a que está determinado por un entramado de factores causales interrelacionados entre sí, contenido por un entorno nacional y global. Como primer paso para formular el Modelo conceptual, la evaluación ha conceptualizado el problema principal tratado por el proyecto/programa en los siguientes términos:

- **Comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional con escasa vinculación con procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo rural sostenible.** Influida por la construcción histórica del Estado nacional y los procesos político, sociales, económicos y culturales de las regiones, este problema afecta a una proporción importante de población que vive en situación de vulnerabilidad sistémica en los territorios más remotos del país, que ha sido priorizada por el actual marco político-normativo del país sobre desarrollo rural y consolidación del proceso de paz iniciado por el país en 2016.

Con base en el modelo de análisis y la información recogida de fuentes primarias y secundarias, se ha establecido que la unidad estructural de dicho problema está constituida por 4 redes causales, integradas por un conjunto de factores críticos. Aunque existen muchos más factores, en cada red se han priorizado los cinco factores más críticos o determinantes de cada red causal y los principales factores del entorno nacional y global, con el fin de facilitar la comprensión y la gestión del grado de complejidad existente. A continuación, se describen brevemente las cuatro redes, los factores interrelacionados a cada una y los factores más influyentes del entorno nacional y global. Ver figura 2.

Figura 2. Unidad estructural problema tratado por el proyecto



Fuente: Elaboración propia, con datos de fuentes primarias y secundarias recogidos por la Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. PNUD Colombia, 2024.

- **Red causal 1. Limitado acceso a medios de vida y activos económicos:** visto como un patrón en los distintos territorios intervenidos por las iniciativas del proyecto-programa, la población de las comunidades priorizadas se caracteriza por un acceso limitado a medios de vida y activos económicos que les permita enfrentar y superar la pobreza multidimensional y acceder a mejorar niveles de desarrollo y condiciones de vida. Esta carencia es más sensible en el caso de las mujeres, que por lo general carecen de acceso a empleo e ingresos más allá de sus responsabilidades en el hogar. También es importante resaltar la influencia directa que tiene la infraestructura vial en los medios de vida y activos económicos de la población. Los factores más críticos identificados en esta red causal son los siguientes:
 - i. Alto nivel de pobreza multidimensional e inseguridad alimentaria nutricional;
 - ii. Escasas oportunidades de empleo digno e ingresos económicos, especialmente de las mujeres;
 - iii. Bajo nivel desarrollo empresarial y competitivo de unidades productiva que limitan su potencial como alternativa a las actividades económicas ilícitas;
 - iv. Caminos rurales y puentes en mal estado que limitan la movilidad de personas y productos a los centros urbanos y circuitos económicos adyacentes;
 - v. Ausencia de alternativas productivas frente a actividades económicas ilícitas;
 - vi. Vulnerabilidad de los medios de vida y activos a los efectos extremos del clima.
- **Red causal 2. Organizaciones con bajo nivel de capacidades de gestión de procesos de desarrollo:** las comunidades han tenido un tejido organizacional básico, compuesto por juntas de acción comunal, en un primer nivel y asociaciones de juntas de acción comunal, en un segundo nivel. Sin embargo, los diagnósticos realizados por las iniciativas del proyecto/programa han identificado importantes déficits de capacidades para la gestión de los procesos de desarrollo local conforme los estándares nacionales e internacionales de

transparencia, desarrollo sostenible e inclusión social. Los factores más críticos identificados son los siguientes:

- i. Bajo nivel de desarrollo organizacional: estructura funcional, gobernanza, gerencia, administración y finanzas;
 - ii. Limitado conocimiento del marco conceptual y los estándares del desarrollo sostenible e inclusión social;
 - iii. Débil o ningún conocimiento y experiencia en gestión de procesos de desarrollo local, incluyendo la implementación de obras de infraestructura social y productiva;
 - iv. Limitado conocimiento y experiencia en requisitos legales para participar en compras públicas;
 - v. Escasa participación de las mujeres en puestos directivos de las organizaciones.
- **Red causal 3. Convivencia y colaboración social erosionado por violencia política, social y familiar:** asociado a años de conflictos armados y violencia estructural, algunos de los territorios atendidos por el proyecto/programa presentan escasas habilidades de convivencia social y colaboración para gestionar su propio desarrollo, en espacios de respeto a la legitimidad de las diferencias de los distintos actores locales. Las manifestaciones más visibles son la desconfianza y la débil apertura para escuchar y trabajar con los demás. Así mismo, se resiente el abandono sistémico de la institucionalidad del Estado. Los factores causales más determinantes de esta condición son los siguientes:
- i. Escenario frecuente y/o potencial de conflictos armados por presencia de grupos que actúan al margen de la ley;
 - ii. Altos niveles de afectación en la salud mental de la población, especialmente estrés postraumático y resentimiento social en víctimas directas e indirectas de los conflictos;
 - iii. Desconfianza estructural entre la población y en las instituciones del Estado;
 - iv. Débiles o ausentes espacios cívico para diálogo Estado-sociedad civil a nivel local y regional;
 - v. Normalización de violencia de género en relaciones familiares.
- **Red causal 4. Limitada presencia de instituciones para prestar servicios desarrollo:** por su condición de aislamiento remoto, una parte de las comunidades rurales atendidas por el proyecto tienen escasa presencia de instituciones públicas en sectores clave para el desarrollo rural sostenible con inclusión social. Por ejemplo: agricultura, economía, cambio climático, reducción de riesgos de desastres, formación para el trabajo. Por lo general, los establecimientos de salud, educación y de otros servicios públicos se encuentran en centros urbanos de difícil acceso por el mal estado de las vías secundarias o terciarias. De igual manera, a pesar de la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, en la mayoría de comunidades está ausente la Unidad Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres. Por ejemplo, en Isla Providencia, se cuenta con mínima estructura en la alcaldía municipal, que no se corresponde con la exposición a los riesgos de huracanes y tormentas. Los factores más críticos de esta red causal son los siguientes:
- i. Ausencia o débil presencia de instituciones sectoriales clave;
 - ii. Limitado acceso a servicios básicos y asistencia técnica para el desarrollo productivo;
 - iii. Limitada capacidad y recursos de alcaldías para el apoyo al desarrollo local;
 - iv. Escasa coordinación interinstitucional para promoción del desarrollo rural integral de manera intersectorial;

- v. Bajo nivel de inversión pública en comunidades rurales más vulnerables.

Las 4 redes causales descritas antes están reforzadas por factores históricos que han limitado la capacidad del Estado para lograr la cohesión y la integración territorial de zonas rurales remotas con los circuitos urbanos y económicos cercanos, sumado a factores del entorno global. En el presente caso, los factores priorizados son los siguientes: Débil cohesión e integración territorial de población rural a las dinámicas de desarrollo del país; Persistencia de focos de conflictos armados y actividades económicas ilícitas; Débil capacidad de institucionalidad del Estado para gestión del desarrollo rural integral; Aceleración de los efectos globales del cambio climático.

4.1.3 Teoría de cambio del proyecto/programa

Aunque con nivel de intensidad relativos y variados, las 8 iniciativas del proyecto/programa implementadas en los territorios seleccionados han tratado 12 de los 20 factores críticos de las redes causales del problema conceptualizado por la evaluación, equivalente al 60 % del total de factores seleccionados. Son los siguientes:

- **Red causal 1.** Escasas oportunidades de empleo digno, especialmente de las mujeres; Débil desarrollo empresarial de unidades productivas; Caminos rurales y puentes en mal estado que limitan la movilidad de personas y productos a los centros urbanos y circuitos económicos adyacentes.
- **Red causal 2.** Bajo nivel de desarrollo organizacional: estructura funcional, gobernanza, gerencia, administración y finanzas; Limitado conocimiento del marco conceptual y los estándares del desarrollo sostenible e inclusión social; Débil o ningún conocimiento y experiencia en gestión de procesos de desarrollo local, incluyendo la implementación de obras de infraestructura; Limitado conocimiento y experiencia en requisitos legales para participar en compras públicas; Escasa participación de las mujeres en puestos directivos de las organizaciones.
- **Red causal 3.** Desconfianza estructural entre la población y en las instituciones del Estado; Normalización de violencia de género en relaciones familiares.
- **Red causal 4.** Bajo nivel de inversión pública en comunidades rurales más vulnerables.

Como se puede observar en la figura 4, el énfasis del proyecto/programa ha sido colocado en dos redes causales, como se explica enseguida:

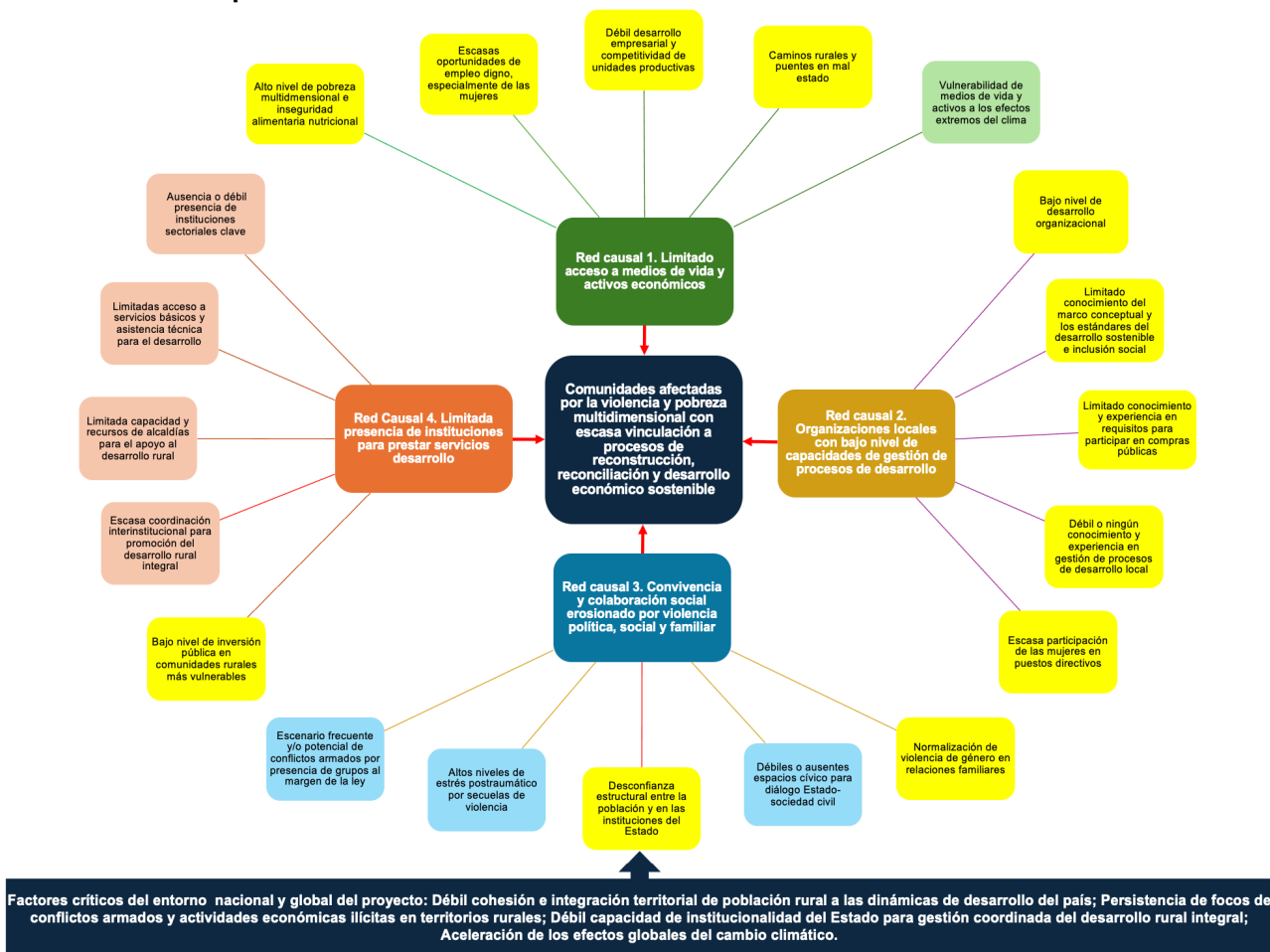
- **Red causal 1. Limitado acceso a medios de vida y activos económicos:** en términos generales, las 8 iniciativas implementaron actividades para atender factores críticos de esta red causal. Las principales fueron las siguientes: generación de oportunidades de empleo de la población local en la construcción de infraestructura; subvención de organizaciones locales; compras a proveedores locales de insumos y materiales; tiendas comunitarias de productos de necesidad básica y alimentos en municipios del departamento de Chocó; y fortalecimiento productivo y comercial de MIPYMES y asociaciones agrícolas. De manera indirecta, se puede decir que estas intervenciones contribuyeron en alguna medida a mitigar la pobreza multidimensional y la inseguridad alimentaria nutricional. Además, 5 de las 8 iniciativas desarrollaron obras de infraestructura comunitaria y la reconstrucción de infraestructuras turísticas y comerciales dañadas por el Huracán Iota en Isla Providencia. Así mismo, se enfatizó en la participación y el empoderamiento de las mujeres, incluyendo la asignación de una cuota de al menos 30 % en los empleos contratados para la construcción de obras, que supuesto una ruptura en este espacio tradicionalmente reservado para los hombres.
- **Red causal 2. Organizaciones con bajo nivel de capacidades de gestión de procesos de desarrollo:** la construcción de infraestructura comunitaria fue realizado por las organizaciones subvencionadas: Juntas de Acción Comunal y Asociación de Juntas de Acción Comunal. Aunque se propuso múltiples efectos en el desarrollo, el foco principal fue el fortalecimiento

de las organizaciones para la gestión de obras de infraestructura comunitaria y futuros procesos de desarrollo local. Entre las áreas fortalecidas, se puede citar la estructura y gobernanza, la gestión de procesos administrativos de compras, la contratación y gestión de personal local, así el cumplimiento de los estándares de transparencia y de desarrollo sostenible inclusivo. Así mismo, se desarrollaron procesos de sensibilización sobre el enfoque de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en las organizaciones y el desarrollo local.

En menor medida, el proyecto-programa ha atendido factores de las redes causales 3 y 4. En la red 3, se trata de la sensibilización sobre la violencia de género y la promoción de nuevas masculinidades y la creación de confianza de la población en las instituciones estatales y los procesos de desarrollo promovidos por otros actores de desarrollo externos e internos. En el segundo, se ha promovido la inversión en el desarrollo en zonas rurales desatendidas por el Estado. La atención de 12 de 20 factores críticos, se consideran un acierto estratégico, con validez técnico-científica y fuerza causal suficiente para hacer contribuciones relevantes a cambios estructurales, a nivel de efectos e impacto en las comunidades seleccionadas.

A continuación, se presenta el Modelo conceptual del problema, resaltando en amarillo los factores atendidos por las intervenciones del proyecto-programa.

Figura 3. Factores críticos del Modelo conceptual del problema atendidos por el Proyecto Infraestructura para el Desarrollo.

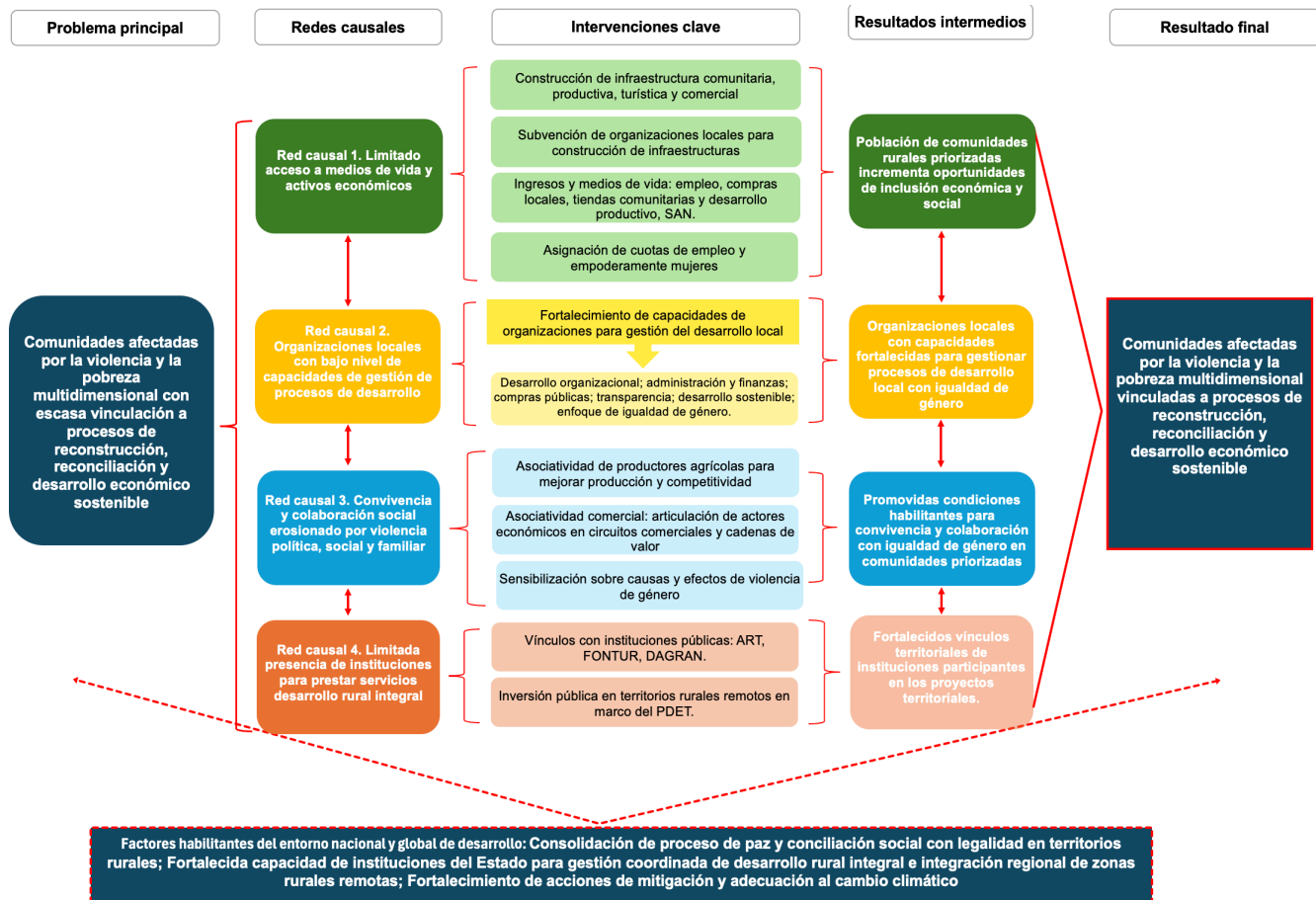


Fuente: Elaboración propia, con datos de fuentes primarias y secundarias recogidos por la Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. PNUD Colombia, 2024.

Tomando en cuenta el Modelo conceptual descrito antes, a continuación, la siguiente figura presenta la reconstrucción de la Teoría de Cambio del proyecto/programa, en la que se puede ver la manera en que las intervenciones principales implementadas trataron los factores críticos priorizados para lograr los siguientes resultados de desarrollo esperados: *Resultado 1. Población de comunidades rurales priorizadas incrementa oportunidades de inclusión económica y social; Resultado 2. Organizaciones locales con capacidades fortalecidas para gestionar procesos de desarrollo local; Resultado 3. Promovidas condiciones habilitantes para convivencia y colaboración con igualdad de género en comunidades priorizadas; Resultado 4. Fortalecidos vínculos territoriales de instituciones clave para el desarrollo local. Con estas transformaciones y las condiciones habitantes del entorno nacional de desarrollo, se espera alcanzar el siguiente resultado final:*

- **Comunidades afectadas por la violencia y la pobreza multidimensional vinculadas a procesos de reconstrucción, reconciliación y desarrollo económico sostenible.** A su vez, este resultado contribuiría al Outcome 1 del UNDSFC 2020-2023 y del CPD del PNUD 2021-2024: Estabilización: Paz con legalidad. Así mismo, a la territorialización de los ODS, especialmente el ODS 1. Fin de la pobreza y el ODS 5. Igualdad de género. Ver figura 3.

Figura 3. Interpretación sistémica del modelo de intervención Proyecto Infraestructura para el Desarrollo



Fuente: Elaboración propia, con datos de fuentes primarias y secundarias recogidos por la Evaluación final del Proyecto Infraestructura para el Desarrollo. PNUD Colombia, 2024.

Anexo 4. Compromiso de conducta ética firmado



ETHICAL GUIDELINES FOR EVALUATION

PLEDGE OF ETHICAL CONDUCT IN EVALUATION



UNEG
United Nations Evaluation Group

By signing this pledge, I hereby commit to discussing and applying the UNEG Ethical Guidelines for Evaluation and to adopting the associated ethical behaviours.



INTEGRITY

I will actively adhere to the moral values and professional standards of evaluation practice as outlined in the UNEG Ethical Guidelines for Evaluation and following the values of the United Nations. Specifically, I will be:

- **Honest and truthful** in my communication and actions.
- **Professional**, engaging in credible and trustworthy behaviour, alongside competence, commitment and ongoing reflective practice.
- **Independent, impartial and incorruptible**.



ACCOUNTABILITY

I will be answerable for all decisions made and actions taken and responsible for honouring commitments, without qualification or exception; I will report potential or actual harms observed. Specifically, I will be:

- **Transparent regarding evaluation** purpose and actions taken, establishing trust and increasing accountability for performance to the public, particularly those populations affected by the evaluation.
- **Responsive** as questions or events arise, adapting plans as required and referring to appropriate channels where corruption, fraud, sexual exploitation or abuse or other misconduct or waste of resources is identified.
- **Responsible** for meeting the evaluation purpose and for actions taken and for ensuring redress and recognition as needed.



RESPECT

I will engage with all stakeholders of an evaluation in a way that honours their dignity, well-being, personal agency and characteristics. Specifically, I will ensure:

- **Access to** the evaluation process and products by all relevant stakeholders – whether powerless or powerful – with due attention to factors that could impede access such as sex, gender, race, language, country of origin, LGBTQ status, age, background, religion, ethnicity and ability.
- **Meaningful participation and equitable treatment** of all relevant stakeholders in the evaluation processes, from design to dissemination. This includes engaging various stakeholders, particularly affected people, so they can actively inform the evaluation approach and products rather than being solely a subject of data collection.
- **Fair representation** of different voices and perspectives in evaluation products (reports, webinars, etc.).



BENEFICENCE

I will strive to do good for people and planet while minimizing harm arising from evaluation as an intervention. Specifically, I will ensure:

- **Explicit and ongoing consideration of risks and benefits** from evaluation processes.
- **Maximum benefits** at systemic (including environmental), organizational and programmatic levels.
- **No harm**. I will not proceed where harm cannot be mitigated.
- **Evaluation makes an overall positive contribution** to human and natural systems and the mission of the United Nations.

I commit to playing my part in ensuring that evaluations are conducted according to the Charter of the United Nations and the ethical requirements laid down above and contained within the UNEG Ethical Guidelines for Evaluation. When this is not possible, I will report the situation to my supervisor, designated focal points or channels and will actively seek an appropriate response.

Luis David Grajeda

Luis Dgrajeda

17/05/2024 (Signature and Date)

Anexo 5. Términos de Referencia de la Evaluación

[ExpRes IC_RLA ToR Evaluación Final IPD VF.pdf](#)