

PROGRAMA DE PAÍS 2008-2012: RESULTADOS E IMPACTOS

INFORME DE REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO Y ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

PNUD Colombia

PNUD Colombia

PROGRAMA DE PAÍS 2008 - 2012:
RESULTADOS E IMPACTOS

INFORME DE REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO Y ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

Septiembre 2011

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO



Bruno Moro
Representante Residente del
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo, PNUD

Silvia Rucks
Directora de País

Daniel Vargas
Coordinador del Área de
Planeación Estratégica

José Ricardo Puyana
Coordinador del Área de
Gobernabilidad Democrática

Alessandro Preti
Coordinador del Área de Desarrollo,
Paz y Reconciliación

Fernando Herrera
Coordinador del Área de Pobreza y
Desarrollo Sostenible

Tania Guzmán
Coordinadora del Informe
Nacional de Desarrollo Humano
2011 para Colombia

Amparo Díaz
Coordinadora de
Comunicaciones

Juliana Zuluaga y David Quijano
Apoyo y coordinación en
la elaboración del informe

Colaboración de:
Blanca Cardona
Marco Stella
Carolina Naranjo
Fernando Travesi
Jimena Puyana
Xavier Hernández

Comité Técnico Revisión de Medio Término:
Catalina Rodríguez, Nancy Colmenares, Dayana Galindo, Nicolás Gutiérrez, Adriana Almonacid, Diana Gutiérrez.

Agradecimientos
Este informe se realizó con los valiosos aportes de las tres áreas programáticas y del área de operaciones del PNUD, del Informe Nacional de Desarrollo Humano, así como con el apoyo de Mauricio Olivera, Rafael Gómez y Daniela Borrero. A todos, un especial agradecimiento.

Fotografías
Archivo PNUD
Archivo Naciones Unidas
Ana María Rodríguez
Bianca Bauer
Elizabeth Yarce
Piedad Martin
Luis Sanmiguel
Alcaldía de Cartagena

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Avenida 82 No.10-62, Piso 3
Tel: (571) 4889000 - Bogotá (Colombia)

Diseño, diagramación e impresión
Ledfish S.A.S.
Carrera 4 No. 58 - 23 Of. 01
www.ledfish.com
info@ledfish.com

Septiembre 2011



Tabla de contenido

Prólogo 01

1. Introducción 03

2. Revisión de los resultados del PNUD 07

3. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 17

4. Análisis de la focalización 23

5. Lecciones aprendidas 29

6. Recomendaciones y retos 33

Bibliografía 39

Anexos

1. Anexo 1: Detalle de los resultados del CPD agrupados por áreas temáticas 41

2. Anexo 2: Muestra de proyectos priorizados 50

3. Anexo 3: Alineación PND – CPD PNUD 51

4. Anexo 4: Mapas de presencia territorial PNUD 57

Índice de tablas e ilustraciones

Ilustración 1:
Resultados, Enfoques Transversales y Áreas Programáticas 10

Ilustración 2:
Territorios con Presencia Institucional y Otras Iniciativas 27

Ilustración 3:
Resultados y Enfoques Transversales del CPD ajustados al PND 35

Tabla 1:
Cadena de la Gestión Basada por Resultados 38

PNUD Colombia

Siglas y abreviaciones

a - c

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ADEL	Agencias de Desarrollo Económico Local.
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.
ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CPD	(por sus siglas en inglés) Documento de Programa de País.
CPAP	(por sus siglas en inglés) Plan de Acción del Programa País.
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca.

d - i

DDHH	Derechos Humanos.
DEI	Desarrollo Económico Incluyente.
DIH	Derecho Internacional Humanitario.
GEF	(por sus siglas en inglés) Fondo Mundial para el Medio Ambiente.
GIR	Gestión Integral del Riesgo.
GIREPO	Grupo de Interés sobre la Reforma Política.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia.
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural.
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano.
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andréis”.

m - o

MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
MDG	Millennium Development Goals.
MDG-F	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia.
MOE	Misión de Observación Electoral.
MPS	Ministerio de la Protección Social.
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ONUMUJERES	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
OSC	Organización de la Sociedad Civil.

p - u

PEE	Programa de Empleo y Emergencia.
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PSAN	Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje.
SIGOB	Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas de Gobierno.
SNU	Sistema de las Naciones Unidas.
UNDAF	(por sus siglas en inglés) Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

PRÓLOGO

En su riquísima bibliografía, Amartya Sen presenta el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales del ser humano. Al afirmar que el desarrollo es libertad, Sen explica cómo en la eliminación de las principales fuentes de privación de esa libertad -como son la pobreza, la inequidad, la carencia de oportunidades económicas, sociales, políticas o culturales- está la clave del desarrollo. De ahí que identifique cinco tipos de libertades que deberían abordarse para la promoción del desarrollo en un territorio: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora.

Es sobre esa concepción del desarrollo humano que el PNUD ha basado su programa de acción en Colombia, a partir de procesos participativos de consulta con entidades del gobierno colombiano y socios de la cooperación internacional, el sector privado y la sociedad civil.

El documento que aquí presentamos sintetiza los principales resultados del programa de cooperación del PNUD con Colombia en los últimos tres años y demuestra la relevancia que para la cualificación de los resultados tienen los instrumentos programáticos que enmarcan dicha cooperación, como es el caso del Documento de Programa País que fue acordado y firmado por el PNUD y el Gobierno de Colombia para el período 2008-2012.

Este ejercicio de Revisión de Medio Término que realiza el PNUD por solicitud de la Cancillería de Colombia representa una oportunidad para ajustar la estrategia de cooperación a las prioridades del gobierno del presidente Juan Manuel Santos con el cual sin duda se comparten muchos propósitos, como son la lucha contra la pobreza, la protección de las víctimas, el fortalecimiento de la democracia y del sistema judicial, la creación de una cultura anticorrupción, la protección del ecosistema y la lucha contra los impactos del cambio climático.

Por ello este documento avizora algunos escenarios respecto de los cuales se espera extender el marco de cooperación hasta el año 2014 a fin de ajustar las estrategias de cooperación a los periodos del Gobierno Nacional y contribuir así con resultados e impactos verificables a los grandes retos que plantean el Plan Nacional de Desarrollo, las instituciones del orden nacional y territorial y otras ramas del Estado.

En aras de aportar eficazmente al proceso de Revisión de Medio Término, el equipo del PNUD hizo un ejercicio de análisis gracias al cual podemos afirmar que salvo ajustes que deberán acordarse conjuntamente con la Cancillería, nuestro marco programático se encuentra altamente alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”.

De igual manera, el ejercicio nos permite afirmar que tanto los resultados obtenidos como el marco de cooperación del PNUD se alinean completamente con las conclusiones que arroja el ejercicio de alineación en curso del Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas (UNDAF, por sus siglas en inglés) y el Plan Nacional de Desarrollo.

A su vez, este ejercicio de alineación nos ha permitido identificar en el Plan Nacional de Desarrollo una serie de temas en los que el PNUD ha trabajado, cuenta con capacidad y experiencia, y que representan ya sea oportunidades para profundizar la cooperación y/o futuros escenarios de acción.



Por ello entre las recomendaciones de este informe y con base en los resultados que arroja la alineación temática, se considera importante determinar el grado de coincidencia geográfica entre el Plan Nacional de Desarrollo y los territorios hasta ahora priorizados por el PNUD en su marco programático.

Como país de ingreso medio y en un contexto de reformas sociales, políticas y económicas transformadoras como las que están realizando el gobierno y el Estado colombianos, no cabe duda que el país podrá fortalecer sus agendas interna y externa. En ese proceso, el presidente Juan Manuel Santos, la Cancillería y todo el equipo de Gobierno pueden contar con el PNUD como un aliado que, desde perspectivas globales y con múltiples experiencias nacionales y territoriales, puede y quiere colaborar con la construcción de una Colombia más justa e incluyente, donde una ciudadanía deliberante haga uso de su libertad para la observación de valores compartidos y el desarrollo colectivo.

Bruno Moro
Representante Residente
PNUD Colombia

PROGRAMA DE PAÍS 2008 - 2012: RESULTADOS E IMPACTOS

INFORME DE REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO Y ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En los últimos tres años (2008-2011), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido desarrollando diferentes iniciativas para cumplir con las metas y objetivos enmarcados en las tres áreas acordadas en el Documento de Programa País (CPD[1] por sus siglas en inglés) suscrito con el gobierno colombiano: (i) Pobreza, ODM y Desarrollo Sostenible, (ii) Gobernabilidad Democrática, y (iii) Desarrollo Paz y Reconciliación. A la fecha se cuenta con sesenta y siete (67) iniciativas en curso que hacen parte de los ocho resultados que componen dicho documento. El CPD y sus metas consignadas en el Plan de Acción del Programa de País (CPAP[2], por sus siglas en inglés) abarcan el período 2008-2012; por esto, varias de las iniciativas aún no se han culminado y se encuentran en ejecución.

1 Ver texto CPD en: http://www.pnud.org.co//img_upload/3635346361636163616361636163/Proyecto_de_documento_del_Programa_para_Colombia_2008_2012.pdf

2 Ver texto CPAP en: http://www.nacionesunidas.org.co/img_upload/8a78f0253b88804293c37ee3c3e85737/CPAP%20Col%202008.pdf





1.2 Una porción importante y representativa de estos proyectos se ha puesto en marcha en diferentes regiones de Colombia bajo criterios de focalización geográfica, con el fin de cumplir los ocho (8) resultados de desarrollo humano previstos, especialmente a nivel territorial. En efecto, el CPD y sus metas se diseñaron bajo un *enfoque territorial* con el objetivo de generar procesos participativos, inclusión social y mecanismos de fomento territorial que se articulen con las políticas públicas nacionales. El criterio de intervención que los caracteriza es la promoción de los derechos humanos en aras de reforzar la capacidad nacional y territorial para aplicar sus principios y prácticas, propiciar la equidad de género y prestar especial atención a las minorías étnicas y a sectores vulnerables y marginados.

1.3 Los programas y proyectos del PNUD se inscriben en el Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia para el período 2008-2012 (UNDAF[3], por sus siglas en inglés), en el cual se establecieron cuatro áreas de asistencia: (i) Fortalecimiento de las capacidades nacionales para aumentar de manera equitativa el acceso, uso y calidad de los servicios sociales y productivos, con énfasis en los territorios rezagados y en grupos de situación de vulnerabilidad; (ii) Fortalecimiento de las capacidades nacionales, regionales y locales para una gestión integral del territorio que garantice el desarrollo sostenible; (iii) Fortalecimiento del funcionamiento efectivo y democrático, de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos con enfoque diferencial[4] y de género, de las entidades nacionales y territoriales, y (iv) Fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción de la paz, la promoción de la convivencia, el desarrollo humano y el restablecimiento del derecho de las víctimas con enfoque diferencial y de reconciliación.

1.4 El objetivo de este documento es presentar al Gobierno Nacional de Colombia y, en particular, a la Cancillería, una revisión de medio término del Documento Programa País (CPD). Esta revisión se sustenta en los resultados y avances en las metas que se plantearon en el Documento del Programa para Colombia 2008-2012 (CPD) y su correspondiente Plan de Acción (CPAP). Usa como lente la Cadena de Valor, a través de la cual se analiza una secuencia que empieza con los insumos y la gestión, por medio de los cuales se entregan unos productos a los participantes y beneficiarios (i.e. las metas de los proyectos), productos que a su turno tienen efectos de corto y mediano plazo -resultados- y de largo plazo -impactos. El objetivo final de este proceso es cooperar con la generación de cambios transformadores y sostenibles en favor del desarrollo humano de los colombianos.

1.5 La revisión se centra en los resultados e impactos logrados hasta el momento y, teniendo en cuenta que varios de los proyectos se encuentran aún en ejecución, sus potenciales impactos futuros. Identifica también las variables exógenas que han afectado el desarrollo de algunos proyectos, sus resultados e impactos, al mismo tiempo que extrae lecciones aprendidas. La revisión sirve como base para identificar la alineación entre las acciones llevadas a cabo por el PNUD hasta la fecha con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos".

1.6 Para llevar a cabo esta revisión se utilizaron una variedad de herramientas y se seleccionó una muestra representativa de proyectos a priorizar en este ejercicio[5] . La información se recopiló a través de cinco mecanismos complementarios: (i) clasificación de la información sobre resultados a través de una matriz que cruza los resultados del CPD con los de los diferentes proyectos; (ii) recolección de información complementaria, especialmente la relacionada con los criterios de focalización geográfica, poblacional y de enfoque diferencial; (iii) selección y revisión de información secundaria (e.g. publicaciones, papers, evaluaciones, videos, entre otros); (iv) entrevistas a beneficiarios, donantes, funcionarios del gobierno central y de algunos gobiernos territoriales, y (v) alineación entre las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los resultados del CPD a través de una matriz de alineación.

1.7 El documento se divide en cinco secciones. La primera revisa las actividades del PNUD llevadas a cabo hasta ahora e identifica resultados e impactos. La segunda y tercera analizan la alineación entre áreas, resultados y objetivos del CPD y las estrategias del PND, así como los diferentes criterios de focalización. En la cuarta sección se dan a conocer las principales lecciones aprendidas para, finalmente, en la quinta señalar recomendaciones y retos por áreas temáticas y en términos de focalización geográfica para contribuir a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como recomendaciones para el PNUD con el fin de mejorar el desempeño en sus diversas actividades.

3 *Ver texto UNDAF en: http://www.nacionesunidas.org.co/img_upload/c358edd2bc458e1b5a6d11d86d19e57f/undaf_2008_2012.pdf*

4 *El Enfoque Diferencial hace referencia a los "[…] criterios de análisis que permiten tener en cuenta necesidades y circunstancias específicas por razones de género, edad, grupo étnico, nivel de educación, discapacidad, y cualquier otra variable relevante según el contexto". Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Intervención en la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos organizada por el Distrito Capital de Bogotá. Bogotá, diciembre de 2006.*

5 *La muestra de proyectos seleccionados tienen una representatividad del 52% con relación al total de proyectos con presupuesto 2011 (on-going) y de 79% respecto al presupuesto estimado de ejecución total para el mismo año.*

2. REVISIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PNUD

2.1 La revisión identifica la contribución de los proyectos del PNUD entre 2008 y junio de 2011 y el avance hacia las metas planteadas por las tres áreas definidas en el CPD -Pobreza, ODM y Desarrollo Sostenible, Gobernabilidad Democrática, y Desarrollo Paz y Reconciliación- y de sus 8 resultados (*outcomes*) esperados. Se trata de una revisión gerencial que identifica resultados y destaca impactos a





través de entrevistas. Este ejercicio facilita la alineación de las actividades del PNUD con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, e identifica las prácticas a perfeccionar para mejorar futuros desempeños. De todas maneras, a pesar de que varias de las iniciativas se encuentran aún en curso, es posible identificar impactos concretos en las acciones del PNUD.

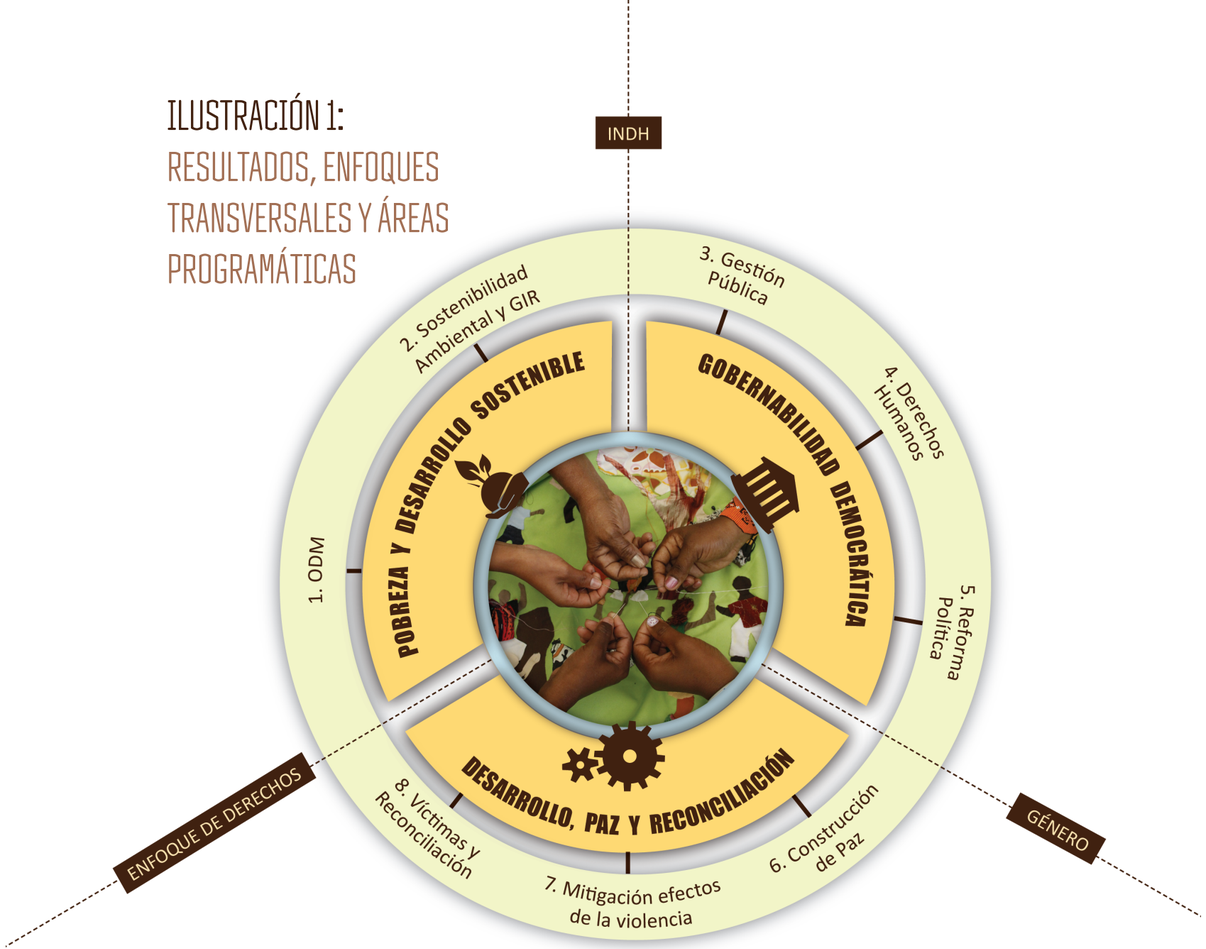
> "...no hubiéramos podido tener en este momento intervenidas más de 28.000 familias en todas sus áreas para superar la pobreza, sin el acompañamiento de un programa del Sistema de Naciones Unidas, que es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo..."
>
> *Alcaldesa de Cartagena*
> *Judith Pinedo*



2.2 La Ilustración 1 presenta los ocho (8) resultados esperados en el CPD, que a su turno se agrupan en tres áreas temáticas como mecanismo de coordinación, y los tres (3) enfoques transversales que incopora el PNUD en sus intervenciones: INDH, Género y Enfoque de Derechos. De acuerdo con el CPD, los resultados 1 y 2, agrupados en el área de Pobreza, ODM y Desarrollo Sostenible, buscan contribuir a la disminución de la pobreza y el logro de los ODM mediante el apoyo a sectores marginales, la promoción de un desarrollo económico incluyente y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para preservar la sostenibilidad ambiental. Por otra parte, los resultados 3, 4 y 5, agrupados en el área de Gobernabilidad Democrática, tienen como fin fortalecer la capacidad de gestión pública a escala local, regional y nacional apoyando las instituciones democráticas, así como las capacidades del Estado para garantizar la vigencia de los DDHH. Por último, los resultados 6, 7 y 8, agrupados en el área de Desarrollo, Paz y Reconciliación, buscan apoyar los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción social de paz y la promoción de la convivencia, desde una perspectiva de reconciliación[6].

[6] *PNUD. Documento del Programa para Colombia (2008-2012) CPD.*

ILUSTRACIÓN 1:
RESULTADOS, ENFOQUES TRANSVERSALES Y ÁREAS PROGRAMÁTICAS



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Del ejercicio de revisión realizado se destacan las siguientes conclusiones:

2.3 Alineación y contribución directa al UNDAF. Entre los resultados generales más importantes se evidencia la contribución directa del CPD a las 4 áreas del UNDAF. De hecho, los resultados esperados del CPD se alinean completamente con el UNDAF y la revisión que se viene haciendo del mismo.

> "Porque nos ha apoyado en todo, en lo que tienen que ver con el logro de las metas del Milenio; nos han brindado una asesoría muy especial en dos aspectos sensibles, en la lucha contra la desigualdad en salud y en vivienda".
>
> *Entrevista a Horacio Serpa Uribe, Gobernador de Santander.*



2.4 Avance importante en el logro de los ocho resultados del CPD. La revisión evidencia progreso satisfactorio hacia los ocho (8) resultados. De hecho, el alcance de la intervención en las tres áreas supera los planteamientos específicos de medición (indicadores) originalmente incluidos en la matriz de resultados del CPD. Aunque la mayoría de los impactos previstos se diseñaron sobre instituciones, el proceso para llegar a ellos se ha realizado a través de la gestión participativa con diferentes grupos de la sociedad civil, como son los cooperantes, el sector privado y las comunidades.

> "Con el PNUD, las organizaciones indígenas y campesinas han logrado firmar convenios, cartas de acuerdo que nos han permitido fortalecernos administrativa y políticamente".
>
> *Entrevista a Manuel Antonio Mompotes, Resguardo Indígena Puracé.*

> "Si no mide resultados, no puede distinguir entre el éxito y el fracaso; si no puede ver el éxito, no puede aprender de él; si no puede reconocer el fracaso, no lo puede corregir; si puede demostrar resultados, puede ganar el respaldo político".
>
> *Kusek y Rist (2004)*[7]

[7] *Jody Z. Kusek y Ray C. Rist. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. World Bank, 2004.*



2.5 Congruencia en la aproximación estratégica de los ocho resultados agrupados en las tres Áreas. El PNUD ha adelantado sus intervenciones territoriales buscando incidir positivamente en el desarrollo humano, por lo cual aplica los enfoques de derechos y diferencial. La revisión permite afirmar que en efecto, los ocho resultados incorporan el enfoque diferencial que incluye la perspectiva de género, el apoyo y empoderamiento de grupos étnicos, jóvenes, víctimas de la violencia y, en general, población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Varias de las entrevistas realizadas en desarrollo de ésta revisión muestran impactos en dicha población. Este enfoque se vio reflejado, por ejemplo, en la campaña "Más Mujeres, Más Política", liderada por el International Gender Work Group y de la cual el PNUD hace parte desde el 2009 y cuyos esfuerzos buscan contribuir al incremento de la presencia y participación de las mujeres en el ámbito político. De igual manera, el PNUD hace parte y ayuda a coordinar la Comisión Política de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional.



2.6 Contribución de los Programas a uno o más resultados del CPD. En general, los proyectos están ubicados dentro de un resultado (*outcome*) específico del CPD y a su vez son liderados en su desarrollo por alguna de las tres Áreas. Sin embargo, es importante aclarar que existen programas que contribuyen a más de un resultado. Como ejemplo se menciona el Programa Creciendo Juntos[8] que mediante diferentes proyectos, apoya el desarrollo económico, el fortalecimiento institucional y la generación de entornos protectores y propicios. Esto indica que Creciendo Juntos incide en 3 de los 8 resultados (resultados 1, 6 y 7 de la Ilustración 1). De la misma forma, la mayoría de las estrategias ambientales de biodiversidad y cambio climático presentan claros aportes a las estrategias de reducción de la pobreza y fortalecimiento de la gobernabilidad de las comunidades locales sobre sus recursos naturales.

2.7 Los resultados generales se clasifican en tres categorías:

2.7.1 Incidencia en política pública y normatividad: Formulación de políticas y planes a nivel territorial y nacional y desarrollos normativos nacionales (e.g. Plan de Desarrollo y Estrategia de Cooperación en Nariño; Conpes Acción Integral contra Minas (Conpes 3567); Política de generación de ingresos para población pobre extrema y desplazada (Conpes 3616); Mitigación del Cambio Climático (Conpes 3242); Política pública para el Desarrollo Económico Incluyente en el municipio de Soacha; Política pública para la Lucha contra la Pobreza y para Atención a Víctimas en el Cesar; Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; Política pública en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Políticas participativas en infancia, juventud y discapacidad aprobadas en 2010 en Cartagena). Estos resultados son consecuencia de procesos de participación social y política, formativos y propositivos (e.g. once (11) políticas públicas departamentales en ODM; Acto Legislativo 01

[8] *El objetivo del Programa Creciendo Juntos es "[…] fortalecer procesos sociales y emprendimientos económicos promoviendo entornos y ambientes dinamizadores de condiciones de paz, de promoción, garantía y restitución de derechos de la población [juvenil] en riesgo de vinculación a escenarios del conflicto armado y en dinámicas de economía ilícita". PNUD, Documento de Proyecto Creciendo Juntos: Jóvenes y Desarrollo en Nariño, 2010.*



"El PNUD ha apoyado la formulación e implementación de políticas públicas en pobreza, salud, género y juventud para acelerar el logro de los ODM más rezagados y aquí hay un trabajo conjunto con la estrategia JUNTOS."

Entrevista a Pablo Ariel Gómez, funcionario de Acción Social

de 2009, Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos y políticas públicas participativas de infancia, juventud y discapacidad aprobadas en 2010 en Cartagena), con especial relevancia en escenarios en los cuales la experticia internacional coopera para generar capacidades específicas en Colombia (eg. Justicia Transicional y Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas; Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; ODM y población afrocolombiana; Programa Conjunto de Cambio Climático; Política pública en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Política hídrica nacional; Comunicaciones nacionales de cambio climático; desarrollo de instrumentos normativos para cumplir con el Protocolo de Montreal y Convenio de Basilea suscritos por el Estado colombiano).

2.7.2 Fortalecimiento de capacidades territoriales y nacionales[9]: los logros en este objetivo pueden resumirse en, por una parte, fortalecimiento de la institucionalidad pública departamental y municipal; de los organismos de control; de la presencia del Estado en las regiones; y de expresiones de la sociedad civil, en particular redes sociales territoriales representativas de la población excluida (e.g Proceso de articulación de redes de víctimas del Programa Promoción de Convivencia en 18 territorios). Por otra parte, ha sido importante el fortalecimiento de organizaciones sociales y de entidades del Estado, así como de instituciones del ámbito nacional (e.g. fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres anudado al Sistema Nacional Ambiental; de la Secretaría General de la Presidencia de la República y de los Programas Presidenciales "Lucha contra la Corrupción", "Acción Integral contra Minas" y "Derechos Humanos"; y de las Secretarías de Desarrollo Económico en seis (6) regiones). El PNUD también cooperó activamente con el proceso político (e.g. fortalecimiento de partidos; del Congreso y del proceso electoral). En este grupo de resultados se resalta la superación de barreras de entrada de población vulnerable a mecanismos de participación, goce y disfrute de derechos (e.g. proyecto Prólogo y vivienda en La Boquilla, Cartagena; empoderamiento de iniciativas territoriales de desarrollo social así como de redes sociales de población excluida a través del programa Art- Redes).

[9] *El PNUD define el Desarrollo de Capacidades (DC) como "el proceso mediante el cual individuos, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen su capacidad para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo en el tiempo". PNUD (2009) Boletín de Noticias sobre Desarrollo de Capacidades N° 1, Centro Regional de Panamá.*



2.7.3 Construcción de alianzas: *gap-bridging* en las que el PNUD participa como tercer garante, al ser considerado un generador de confianza gracias a su legitimidad e independencia. Estas alianzas se presentan de la siguiente forma:

• Entre instituciones públicas, privadas y sociedad civil, incrementando la gobernabilidad democrática, el ejercicio de la ciudadanía política, el desarrollo económico, la transparencia y la inclusión (e.g. Espacios de encuentro; programas de Desarrollo Económico Incluyente, DEI; Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL; Pacto Global de las Naciones Unidas[10]; Proyecto sobre Violencia contra Sindicalistas; Consejos de Política Social; Programas de desarrollo y paz; y proyecto de Formación de nuevos liderazgos en Cartagena y Pasto);

• Mediante alianzas público-privadas para generar empleo (e.g. DEI, al impulsar los esfuerzos públicos mediante alianzas con el sector privado que crean incentivos de beneficio mutuo -ISA, ISAGEN, Surtigas, Grupo Bolívar, Zona Franca de Bogotá, BID-ANDI, ASDI, Acción Social, DNP, SENA, Alcaldía de Cartagena, Gobernación de la Guajira) y para el desarrollo territorial (e.g. el impulso y apoyo a las ADEL – Agencias de Desarrollo Económico Local);

• Entre Gobierno, Sociedad Civil y fondos multilaterales para la construcción e implementación de estrategias ambientales participativas (Fondo Mundial para el Medio Ambiente -GEF-; Fondo del Protocolo de Montreal, MDG Fund);

• Entre el nivel territorial y el nacional (Ley de Víctimas; estrategias para el cumplimiento de los ODM; Informes Nacional y Regionales de Desarrollo Humano; Ley de Partidos Políticos);

• Mediante la coordinación de agencias del SNU con los siguientes mecanismos específicos: (a) Programas conjuntos del Fondo PNUD-España para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, MDG-F, –más conocidos como "ventanas". El PNUD tiene presencia en 3 de las 4 ventanas del MDG Fund y coordina dos de ellas; (b) En el UNDAF, coordinación del grupo temático paz, seguridad, reconciliación (con OCHA); del clúster de recuperación temprana (con OIM); del grupo inter-agencial de frontera (con ACNUR); y del grupo de trabajo sobre proyecto 20 municipios (con UNICEF); (c) Implementación de convenios inter-agenciales que permiten la coordinación efectiva en el terreno (con ACNUR, OACNUDH, ONUMUJERES, UNFPA, OCHA, UNICEF); (d) Presencia de oficinas inter-agenciales en el terreno (e.g. Pasto, Sincelejo, Neiva, Valledupar).

• Mediante la construcción de alianzas con cooperantes bilaterales en torno a prioridades definidas en el CPD dirigidas a incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo (es el caso del Fondo de Justicia Transicional; la Feria de Construcción de Paz –Expo-paz; el INDH sobre tierras y el Proyecto de Violencia contra Sindicalistas) y obtener resultados concretos de alineación y armonización de la cooperación internacional alrededor de temáticas específicas (e.g. justicia transicional) o de territorios concretos (e.g. Departamento de Nariño y Distrito de Cartagena). Este tipo de cooperación se ha realizado con un apalancamiento (leverage) de recursos PNUD de 1:15 en los últimos tres años;

• Mediante alianzas estratégicas entre actores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y el Sistema Nacional Ambiental (IDEAM, MAVDT, ASOCARS, INVEMAR, la Dirección de Gestión del Riesgo, academia y empresas);

[10] *El Pacto Global es una iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas a la cual las empresas se suman voluntariamente comprometiéndose a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción.*



"En Montes de María sucedió que ante un vacío de Estado, una institucionalidad precaria, una baja gobernabilidad. [...] la Fundación ha contado con el apoyo irrestricto del PNUD en tres sentidos: Primero en la asistencia preparatoria para comprender ese territorio y ver qué era lo pertinente, que se podría hacer allí en materia de desarrollo y paz. Segundo, en el fortalecimiento del equipo humano de la Fundación para que hiciera una intervención decente en Montes de María y tercero, desde la apuesta política y social de la estrategia de REDES".

Entrevista a Padre Rafael Castillo, Fundación Red, Desarrollo y Paz

2.8 Los resultados de todo este conjunto de iniciativas dependen de la eficacia del trabajo del PNUD pero también intervienen variables exógenas como la voluntad política, la capacidad técnica de los territorios y los factores de violencia presentes en las áreas de conflicto. Esto, por un lado, hace que los resultados sean diferentes en distintas regiones del país. Por otra parte, ello pone de manifiesto la importancia del criterio de viabilidad en la focalización geográfica para garantizar el éxito de los proyectos. Sin voluntad política y la disposición de socios en el territorio para las reformas y el fortalecimiento institucional, los proyectos pueden fracasar o tener logros limitados.

2.9 Finalmente, un resultado importante que merece destacarse por su pertinencia y potencial es el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 (INDH) dedicado a la problemática de tierras y desarrollo rural en el país. Este Informe se desarrolló de manera independiente y bajo el enfoque diferencial a través de un largo proceso de diálogo iniciado en 2008 con diferentes actores sociales y políticos (i.e. gremios, campesinos, organizaciones de la sociedad civil, academia, autoridades locales,) en 11 territorios del país -Cesar, Huila, Meta, Montes de María, Oriente Antioqueño, Nariño, Cauca, Chocó, Magdalena Medio, Putumayo y el Eje Cafetero (Risaralda, Caldas y Quindío)- y bajo criterios de geo-referenciación (presencia de las Naciones Unidas y reflejo de problemáticas de interés). La difusión y apropiación pública se realizará en el último trimestre del presente año, en aras de contribuir a las políticas públicas que en materia de desarrollo rural está realizando el Gobierno Nacional.

Los detalles específicos de cada uno de los resultados, agrupados en tres (3) áreas programáticas, se pueden ver en el Anexo 1 (Ver Anexo 1: Detalle de los resultados del CPD agrupados por áreas temáticas. p.41).



"Una de las cosas que más me ha sorprendido del PNUD es que ha respondido a tiempo, ha podido enfrentar los límites de tiempo requeridos por el Gobierno".

Entrevista a María Carolina Castillo, Directora de Democracia, Ministerio del Interior y de Justicia



3. ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

3.1 Esta sección revisa la conexión entre las actividades del PNUD entre los años 2008-2011, los ocho (8) pilares de acción y las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 "Prosperidad para todos". Para esto se analizan los resultados hasta ahora logrados, los pilares y estrategias del PND, los Acuerdos para la Prosperidad discutidos en las mesas de trabajo entre el DNP y las Agencias del SNU durante la visita del secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-moon en junio de 2011, los resultados de la alineación entre el UNDAF y el PND que se estudia de manera simultánea a esta revisión, la información recolectada a través de entrevistas a los coordinadores de área y oficiales de programa del PNUD y, por último, una matriz creada específicamente para valorar la alineación entre el PND y los resultados del CPD.





3.2 La sección busca identificar la alineación con el PND, con el fin de identificar las contribuciones que el PNUD puede hacer al mismo, basado en su experiencia y desde su mandato.

3.3 Panorama del Desarrollo en Colombia y prioridades del PND

3.3.1 Tal como lo expresa el PND, Colombia se encuentra en un punto de inflexión al ser percibida como una economía emergente y atractiva para la inversión pero que aún enfrenta grandes retos y desafíos en temas de seguridad, desempleo, pobreza, inequidad, cambio climático, corrupción, derechos humanos, y protección y atención de las víctimas, entre otros grandes temas.

3.3.2 El PND ha identificado 8 pilares para abordar y resolver las necesidades del país: (i) convergencia y desarrollo regional, (ii) crecimiento y competitividad, (iii) igualdad de oportunidades, (iv) consolidación de la paz, (v) innovación, (vi) sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo, (vii) buen gobierno y (viii) relevancia internacional.

3.4 Alineación entre los resultados del PNUD y las prioridades del PND

3.4.1 Existe una alta alineación[11] entre los resultados (7) del PNUD, los ejes (6) y las estrategias (17) del PND: Al interior de las estrategias del PND y de sus cuarenta y tres (43) componentes definidos, veintisiete (27) corresponden al mandato del PNUD y, de éstos, en diecisiete (17) se evidencia un nivel de alineación directa. Por ello para esta alineación se diseñó una matriz que cruza los siete resultados del CPD con los seis ejes, 17 estrategias, 43 componentes, 190 lineamientos y los indicadores de los componentes del PND. Este ejercicio llevó a definir los niveles de alineación así: directa, indirecta, complementaria y potencial dependiendo de (i) los logros de los resultados esperados del CPD en las tres áreas de intervención del PNUD, y (ii) los objetivos de la estrategia del PND. (Ver Anexo 3: Alineación PND – CPD PNUD *p. 51*).

3.4.2 El resultado de esta valoración constituye un insumo fundamental a la hora de determinar conjuntamente con el Gobierno colombiano los indicadores de resultados del CPD que permitirán

11 La alineación se hace sobre el marco ajustado de 7 resultados

hacerle seguimiento y reflejar el aporte del PNUD a los objetivos y metas del PND en aquellos temas donde se encuentra alineado de manera directa.

3.4.3 La alineación muestra que siete (7) resultados ajustados del CPD van acorde con los lineamientos estratégicos del PND. De los ocho (8) resultados iniciales se propone la eliminación del resultado cuatro (4), referido a Derechos Humanos para incorporarlo como enfoque transversal y reflejar de una mejor manera su importancia en el desarrollo de los diferentes programas y proyectos que lleva a cabo el PNUD. Adicionalmente, se considera pertinente mantener el enfoque transversal de Género y adicionar el de Desarrollo de Capacidades para estar acordes con el Plan Estratégico del PNUD a nivel mundial. Iniciativas nuevas que representan oportunidades de alineación potencial (e.g. tierras, desarrollo rural, seguridad y convivencia ciudadana) podrían desarrollarse a partir de los resultados que se mantienen en el CPD.

3.4.4 Hay iniciativas del PNUD cuyos resultados tienen una alineación directa, cuando contribuyen claramente a los componentes y lineamientos estratégicos definidos en el PND, así como a los indicadores previstos. Para explicar esta categoría se toma como referencia el Proyecto DEI, que contribuye al componente de *Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos* y al indicador de *tasa de desempleo*. De manera similar otras iniciativas fueron analizadas y clasificadas dentro de esta categoría, en cuanto hacen referencia a diecisiete (17) de los cuarenta y tres (43) componentes del PND. Es el caso de iniciativas y programas como: Art-Redes, Creciendo Juntos, Gestión Integral del Riesgo, ODM, Fondo de Justicia Transicional, proyecto de Conocimiento Tradicional, Transparencia en la Gestión Pública, Gobiernos Locales, Programas Conjuntos de Seguridad Alimentaria, Cambio Climático, Construcción de Paz, entre otros.

3.4.5 Existen iniciativas cuyos resultados tienen una alineación indirecta, cuando a través de sus indicadores se contribuye indirectamente a los enunciados de los componentes y lineamientos estratégicos definidos en el PND. Para explicar esta categoría se toma como ejemplo el programa Art-Redes, que acompañó el diseño de política pública de género en Nariño que a su turno contribuirá al componente de género y sus respectivos lineamientos tal como los ha definido el PND. Otras iniciativas que se insertan en esta categoría son: ODM, GIR Caribe, Creciendo Juntos, Gestión de la Biodiversidad; Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, Gobiernos Locales, Programa Conjunto de Construcción de Paz, Fondo de Justicia Transicional, entre otras.

> "...conjuntamente entre el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, en cabeza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, venimos trabajando en un proceso encaminado a construir una agenda común en materia de Derechos Humanos con énfasis en las regiones..."
>
> *Angelino Garzón, Vicepresidente de la República, Acuerdos para la Prosperidad Gobierno-SNU, junio 2011*



3.4.6 Existen iniciativas cuyos resultados tienen una alineación complementaria en la medida en que aportan a los componentes y lineamientos estratégicos definidos en el PND. Para ilustrar esta categoría se da como ejemplo el proyecto Fortalecimiento Democrático que trabaja activamente con otros actores del Estado Colombiano (Congreso, partidos políticos, sistema electoral, entre otros) aportando a los objetivos y metas definidas en las estrategias de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción del PND. Otras iniciativas dentro de esta categoría son: Gestión de Residuos SAO, Cooperación Sur-Sur, y Art-Redes (Cittadinanza Attiva), entre otras.



"Las acciones del PNUD en Colombia tienen un gran valor agregado importante en términos de complementariedad a través del enfoque de derechos humanos, del enfoque territorial y de justicia transicional."

Entrevista a Lena Norsdtröm, Embajadora de Suecia

3.4.7 Hay estrategias y componentes del PND, cuyas objetivos y metas representan oportunidades de alineación potencial por estar acordes con el mandato, las capacidades técnicas e iniciativas en desarrollo del PNUD. Los temas identificados en esta categoría son Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (reglamentación y aplicación), Desarrollo Rural, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Política de Derechos Humanos y DIH (si bien ya el PNUD apoya el proceso que llevará al Congreso Nacional previsto para 2012), Gestión Fronteriza, Cooperación Internacional y fortalecimiento institucional ambiental del Sector Minero.

3.4.8 El enfoque diferencial de las actividades del PNUD es importante para el logro de los objetivos del PND. Varias de las actividades y programas del PNUD, en los diferentes resultados del CPD, contribuyen al eje del PND de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social y sus estrategias de género y grupos étnicos. Ya se produjo el informe sobre ODM y Afrodescendientes; se avanza en el informe ODM para grupos indígenas y a través de los CEMPRENDES se brinda atención preferencial a población en situación de desplazamiento y mujeres. Igualmente, el PNUD identifica el ODM3, lograr la igualdad de género y la autonomía de la mujer, como transversal y prioritario en sus intervenciones. Se han presentado avances importantes en el proyecto Prólogo de Cartagena; el Proyecto Democracia, Ciudadanía y Liderazgo Político; el Programa Conjunto Ventana de Paz en Nariño; Art-Redes en coordinación con ONUMUJERES, entre otros.

3.4.9 En suma, existe una alineación alta entre las actividades realizadas por el PNUD y los objetivos del PND, así como con los desafíos generados en las mesas de trabajo de los Acuerdos para la Prosperidad realizados en junio de 2011 entre el Gobierno colombiano y las Naciones Unidas.

3.5 Correspondencia con prioridades de alineación UNDAF-PND.

3.5.1 Un último ejercicio ha sido el análisis de las correspondencias entre las prioridades de alineación identificadas en la presente revisión (PNUD-PND) y las prioridades identificadas en el ejercicio en curso de revisión del UNDAF. De ello surgen las siguientes reflexiones a destacar:

3.5.2 En el eje Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social los dos ejercicios son coincidentes. El PNUD desempeña un rol importante en el apoyo a las políticas y programas de Promoción Social, en especial Red UNIDOS, y a la Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia. La presente revisión recomienda enfatizar la coordinación del SNU liderado por PNUD en torno a UNIDOS ya que ésta constituye un esfuerzo interinstitucional conjunto en las regiones en donde el enfoque territorial del PNUD será un factor directo de éxito.

3.5.3 A su vez, el PNUD tiene la experticia para aportar elementos metodológicos y estratégicos respecto al diseño y la implementación regional de las Políticas Diferenciadas para la Inclusión Social. En este sentido el UNDAF destaca el rol del PNUD en la formulación de políticas específicas para grupos étnicos, si bien en relación a políticas de género, hay también avances relevantes que pueden aportarse. Tal es el caso de la aproximación a la Ley de Partidos y Movimientos Políticos, y a las políticas regionales de género y construcción social de paz, en las que se han venido gestionando oportunidades de acción conjunta con ONUMUJERES.

3.5.4 El eje Consolidación de la Paz es coincidente en los dos ejercicios. Las oportunidades de alineación se concentran en la estrategia de Derechos Humanos, DIH y Justicia Transicional, así como en el componente de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El PNUD tiene un rol visible en estas temáticas junto con la mayoría de agencias del SNU, siendo por ello una oportunidad de acción inter-agencial.

3.5.5 En particular, el apoyo del PNUD destacado en los Acuerdos para la Prosperidad y que coincide con prioridades del CPD gira en torno a aspectos como: i) reforma a la justicia y políticas de lucha contra la impunidad; ii) mesas de garantías y declaración conjunta sobre Derechos Humanos; iii) implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y fortalecimiento de la participación de las víctimas en el proceso; iv) cultura de la legalidad y la convivencia; v) promoción del enfoque de género.

3.5.6 El eje Sostenibilidad Ambiental y Prevención del Riesgo es igualmente coincidente en los dos ejercicios, identificando oportunidades de cooperación del PNUD en los componentes Gestión Ambiental Integrada y Compartida, Gestión del Riesgo de Desastres y Respuesta a la Ola Invernal. En éstos temas vale la pena señalar el apoyo que el PNUD ya ha brindado en varios proyectos y el potencial que tiene para fortalecer aspectos como: i) Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad; ii) Plan Nacional de Cambio Climático, iii) Desarrollo alternativo con enfoque integral y sostenible; iv) Responsabilidad social y ambiental empresarial.

3.5.7 Por último, en el eje Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática se corrobora la alta relevancia de las acciones del PNUD en materia de fortalecimiento institucional territorial, buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. El aporte del PNUD a los componentes de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales y Relación Nación-Territorio, Participación Ciudadana y Capital Social, Buen Gobierno y Estrategias contra la Corrupción reúnen acciones integradas que a su vez representan posibilidades importantes de acción v -agencial del SNU.



4. ANÁLISIS DE LA FOCALIZACIÓN

4.1 La presente sección analiza la focalización temática, estratégica y geográfica del CPD. El principal planteamiento desarrollado sostiene que una adecuada focalización en estas tres categorías es determinante para el alcance e impacto positivo de las intervenciones del PNUD en Colombia[12].

4.2 En primer lugar se aborda la focalización temática, la cual define el tipo de acciones prioritarias en las cuales se recomienda al PNUD centrar su gestión (*sobre qué)*. En segundo orden de importancia se considera la estratégica (el cómo), la cual prioriza el enfoque y diseño metodológico deseables en las temáticas focalizadas para maximizar los efectos esperados. A su vez, la focalización geográfica (el dónde) parte del cumplimiento de las anteriores dos para así determinar los sitios (territorios) en los cuales concentrar las intervenciones.

4.3 Por último, se debe anotar que estos criterios de focalización aplican para la mayoría de intervenciones del PNUD, muchas de las cuales están referidas a territorios específicos. No obstante, hay

12 *Pese a que la focalización es uno de los resultados que esperan tanto el PNUD como la Cancillería a partir de este ejercicio de RMT, es importante resaltar cómo la misma se viene dando desde la entrada en vigencia del CPD actual. De ejecutar US$106 millones en el 2008, el PNUD ha pasado a ejecutar US$64 millones en el 2009 y US$58 millones en el 2010.*



un grupo de intervenciones que se adelantan en el nivel institucional nacional (e.g. INDH; Control, Vigilancia y Evaluación de Impacto de las Regalías; Proyecto Violencia contra Sindicalistas; Proyecto de Mejora de la Eficiencia Energética en Edificios). En éstas, la focalización temática y estratégica son las relevantes, más no la geográfica.

4.4 Focalización temática: La focalización temática debe basarse en:

- El mandato misional de Naciones Unidas y los Compromisos y Acuerdos suscritos por Colombia.

- Las prioridades nacionales, especialmente (si bien no de manera restrictiva) referidas al PND.

- Las prioridades en el nivel territorial.

4.4.1 Para el primer nivel se ha revisado la alineación entre el CPD y el UNDAF demostrando una correspondencia adecuada. A su vez, al interior del CPD se ha comprobado la consistencia entre intervenciones por área y resultados para el país (outcomes).

4.4.2 Se ha analizado la correspondencia con el PND, corroborándose la relevancia de los siete (7) outcomes y una alineación directa en diecisiete (17) de los cuarenta y tres (43) componentes correspondientes a las estrategias del PND.

4.4.3 Igualmente, se ha comprobado la correspondencia del CPD con prioridades territoriales que en su momento igualmente fueron concertadas con el gobierno nacional a través de planes de acción acordados, firmados y evaluados anualmente con Acción Social.

4.4.4 En consecuencia, se puede concluir que el CPD está focalizado temáticamente con el PND, especialmente en aquellas intervenciones que presentan alineación directa (Ver Anexo 3: Alineación PND – CPD PNUD p. 51)

4.5 Focalización estratégica: La focalización estratégica prioriza i) el uso del enfoque territorial; ii) el potencial de aprendizaje, sistematización y réplica, y; iii) el abordaje programático, como tres factores de éxito en las intervenciones.

En la aproximación al desarrollo humano que caracteriza las intervenciones del PNUD, en el CPD se evidencia la aplicación de los siguientes criterios estratégicos característicos del enfoque territorial[13]:

- El entendimiento del territorio como espacio privilegiado para el ejercicio de lo público, la consolidación de la identidad y el desarrollo concertado socialmente.

- La consideración de la heterogeneidad de los territorios colombianos, con patrimonios culturales, sociales y ambientales particulares.

- El empleo del enfoque diferencial y de derechos para la reducción de la vulnerabilidad, la inequidad y la violencia.

- El fortalecimiento de la descentralización y de la participación ciudadana en el desarrollo territorial.

- La armonización entre los objetivos de sostenibilidad ambiental y competitividad.

- La participación y coordinación de los diferentes agentes o grupos de interés públicos, privados y de la sociedad civil en el proyecto de desarrollo.

- La simultaneidad entre transformación productiva y el desarrollo institucional, siendo este último clave para el funcionamiento de las redes sociales de reciprocidad y confianza.

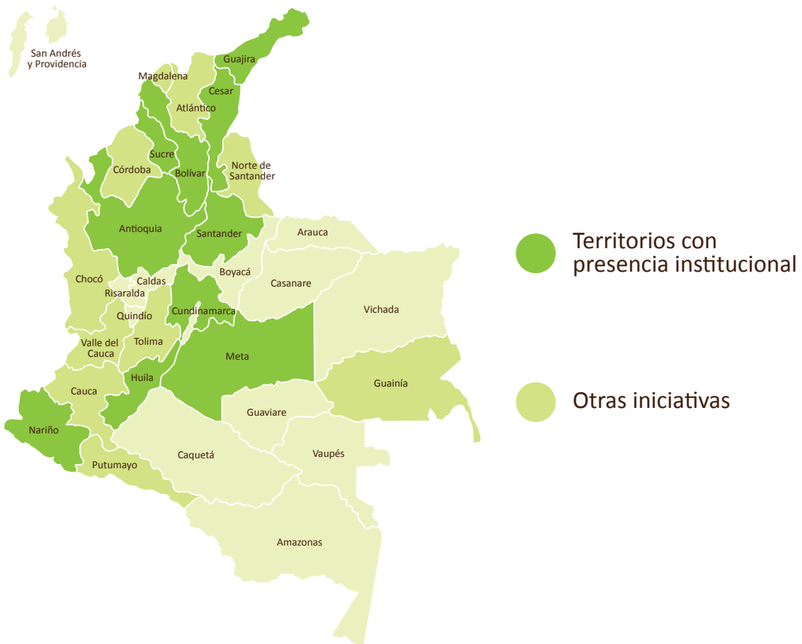
- La debilidad institucional a nivel público, privado o en términos de capital social.

4.5.1 Los anteriores criterios tienen una relevancia directa y son congruentes con el enfoque de convergencia y desarrollo regional del PND. De hecho, las tres categorías de resultados descritas en el presente documento resumen tres factores de éxito necesarios para el desarrollo regional que son consecuencia lógica de la aplicación de los citados criterios: i) el diseño e implementación de políticas y normativas apropiadas socialmente; ii) el fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales, y; iii) la gestión de alianzas para la gobernabilidad, el desarrollo económico y la inclusión, la paz y la reconciliación.

4.5.2 La aproximación territorial del PNUD se desarrolla a través de un conjunto de intervenciones municipales y departamentales cuyo valor estratégico reside precisamente en su potencial de aprendizaje, sistematización y réplica. En este sentido, la sistematización de experiencias a través de herramientas, instrumentos y modelos que puedan ser transferidos a otras regiones prioritarias y a la nación, es un paso necesario que viene dando el PNUD en el marco de la implementación del CPD. Además, la gestión de alian-

13 *Schejtman, Alexander y Berdagué, Julio A. Enfoque Territorial Rural. Santiago de Chile. Febrero 2003, Pp 20-25.*

ILUSTRACIÓN 2:
TERRITORIOS CON PRESENCIA INSTITUCIONAL Y OTRAS INICIATIVAS



Fuente Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

zas entre regiones, el nivel nacional y diferentes donantes para la cooperación articulada que permita transferir y replicar las experiencias exitosas hacia zonas prioritarias del PND, es otro aporte del PNUD al desarrollo regional.

4.5.3 Por lo anterior, aquellas intervenciones del CPD que han sido o están siendo sistematizadas o han generado productos metodológicos concretos y cuyas lecciones y aprendizajes se han analizado y discutido con las diferentes partes interesadas, reúnen características deseables en términos de la focalización estratégica. Al respecto se destacan ODM; Fortalecimiento Democrático Fase I; Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas, entre otras.

4.5.4 El abordaje programático se evidencia en algunas intervenciones del CPD, particularmente en los Programas Conjuntos del MDG-F y el Fondo Canasta de Justicia Transicional que representan ejercicios de alineación, coordinación y complementariedad entre intervenciones de diferentes agencias, instituciones y cooperantes. A su vez, en casos como el de Nariño se ha venido superando el abordaje de proyectos, con sus implicaciones de atomización, gracias a la gestión de coordinación y alineamiento liderada por el PNUD.

4.6 Focalización geográfica: La focalización geográfica está determinada por los anteriores tipos de focalización; es decir, a partir de un adecuado enfoque temático y estratégico tiene sentido entrar a precisar los lugares específicos de intervención.

La revisión de focalización geográfica del PNUD ha identificado tres categorías principales de criterios:

• Relevancia: La problemática a resolver corresponde a una o más prioridades temáticas identificadas en el CPD y se refleja en la evolución de los indicadores de resultado definidos.

• Oportunidad: La intervención se da en un momento que efectivamente potencie la posibilidad de que el PNUD contribuya con valor agregado y eficacia a la solución de problemáticas, a extraer lecciones y aprendizajes útiles en réplicas futuras y a unirse a programas nacionales/territoriales del gobierno en curso.

• Viabilidad: En el territorio focalizado existe voluntad política y capacidades mínimas necesarias para adelantar la intervención, así como socios locales, regionales y nacionales dispuestos a ser copartícipes. De igual modo, no se duplican esfuerzos de la cooperación internacional y las condiciones de riesgo para operar son controlables.

4.6.1 Por último, se ha realizado un análisis de revisión del grado de coincidencia geográfica entre el CPD y el PND para las temáticas alineadas en las diferentes categorías utilizadas (directa, indirecta, complementaria y potencial). Se ha evidenciado así que la mayoría de los componentes del PND no han sido focalizados de manera específica y tienen un rango de aplicación nacional. Esta característica del PND por el momento limita el poder realizar conclusiones previas frente a la focalización geográfica a la que se espera llegar en esta revisión. Para avanzar en éste sentido se recomienda solicitar al gobierno identificar los indicadores aplicados y territorios resultantes a nivel de departamentos y municipios para aquellos componentes y lineamientos estratégicos del PND que presentan alineación con el CPD del PNUD.

4.6.2 La aplicación de los criterios que ha seguido el PNUD en cuanto a focalización temática, estratégica y geográfica se puede apreciar en los mapas anexos que presentan los departamentos donde desarrolla sus iniciativas, identificando (i) los territorios prioritarios donde el PNUD cuenta con capacidad institucional instalada y aquellos donde su presencia se da a través de otros mecanismos, y (ii) los siete (7) resultados del CPD que propone adoptar la presente revisión en cada uno de los mismos (Ver Anexo 4: Mapas de presencia territorial PNUD, p.57).

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1 El trabajo realizado y los logros que se han obtenido en el proceso de los ODM han sido satisfactorios en lo que se refiere a su cumplimiento. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las diferencias existentes entre las regiones, frente al grado de desarrollo humano y crecimiento de las mismas, por lo cual debería prestarse mucha atención a la regionalización para el cumplimiento de los ODM. Por ejemplo, en el componente de pobreza se está realizando una labor de promoción muy buena en ciertas regiones priorizadas, mientras que existen otras donde el rezago es mucho más notorio y, de manera general, no cuentan con el soporte que ofrecen otras autoridades territoriales y de la cooperación internacional. Por lo anterior, y en concordancia con lo que propone el PND al respecto, el PNUD considera que se deben concentrar esfuerzos para superar esos altos niveles de carencias y deficiencias buscando favorecer la convergencia regional.

5.2 Las iniciativas que permiten ayudar a la implementación de las políticas públicas, representan un aporte significativo para el fortalecimiento institucional tanto de entidades del Estado como de organizaciones de la sociedad civil. El PNUD considera importante continuar con estas actividades ya que generan, en primer lugar, instrumentos e información que permiten aterrizar las políticas a las necesidades reales de los territorios. En segundo lugar, ayudan a la institucionalidad nacional gracias al uso de un lenguaje y una comunicación mucho más asertiva con la institucionalidad local lo cual facilita el trabajo conjunto; y en

"La asesoría técnica del PNUD nos permitió definir una metodología para formular las políticas públicas en el Distrito. Es así como hoy es primordial para cualquier política pública que se quiera implementar en el Distrito, la vinculación participativa de las comunidades y de los grupos beneficiarios de la política"

Entrevista a Nubia Chams, Secretaria de Participación y Desarrollo Social de Cartagena







tercer lugar, apoyan y complementan los esfuerzos de ejecución.

5.3 La participación activa de varias agencias de cooperación internacional en una misma iniciativa, sin duda potencializa el logro de los objetivos propuestos. Los Fondos Canasta y el mismo Programa Conjunto de Cambio Climático, son ejemplos que evidencian las posibilidades de lograr un trabajo articulado, integral y coordinado entre las agencias de cooperación.

5.4 Es de vital importancia continuar con el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil con relación a las capacidades de generación de convenios, planes de trabajo y cartas de acuerdo entre éstas, las diferentes agencias de cooperación internacional, el sector público y privado y demás actores, con el fin de empoderar su gestión y capacidades como interlocutores de los diversos intereses ciudadanos.

5.5 En cuanto al trabajo con comunidades indígenas, el acompañamiento y la asistencia por parte de un equipo de profesionales en trabajo conjunto con las comunidades, facilitó el diálogo de saberes entre el conocimiento técnico-científico, proporcionado por las agencias de cooperación internacional, y el conocimiento ancestral-científico de las comunidades indígenas, lo que demuestra la necesidad de reconocer su importancia para ponerlo en práctica en próximos procesos (potencial de sistematización). De igual forma es importante que el PNUD fortalezca su rol de crear espacios de diálogo entre los gobiernos nacional y local con éstas comunidades para abordar y solucionar sus conflictos.

5.6 La capacidad que tiene el PNUD como agencia de las Naciones Unidas, en cuanto a su poder de convocatoria y de creación de espacios para reunir a todo tipo de actores, se debe seguir aprovechando al máximo para incentivar los procesos de participación, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia y la convivencia en el país.



"Han ayudado a la interlocución especialmente con el Gobierno, y el acompañamiento ha sido también importante para revisar esta situación de los pueblos indígenas. [...] Lo que hacía PNUD era una mediación entre el Gobierno o la Fuerza Pública y nosotros. "

Entrevista a Aida Quilcue, Lideresa CRIC.

"El mayor impacto percibido del apoyo del PNUD está relacionado al buen nombre o "Good Will" que representa una agencia de las Naciones Unidas en el país. El desarrollo de muchas de las actividades ha sido posible gracias al sello de las Naciones Unidas como muestra de garantía, calidad, eficiencia, independencia y especialmente, de convocatoria totalmente abierta para todos los actores".

Entrevista a Consuelo Ordoñez, ExSecretaria de Planeación, Gobernación de Santander

6. RECOMENDACIONES Y RETOS

6.1 Recomendaciones temáticas. Aunque la alineación entre los resultados del PNUD y los objetivos del PND es directa en un importante porcentaje de las estrategias de este último, es posible fortalecer los resultados definidos en el CPD, especialmente en temas donde el PNUD puede ayudar de manera coordinada y transversal.



6.1.1. Dentro de las locomotoras para el crecimiento se destaca la locomotora del Agro y Desarrollo Rural, en la que se plantea un nivel alto de alineación con los resultados agrupados en las tres áreas programáticas del PNUD. Así mismo, representa un potencial de coordinación inter-agencial en complementariedad con FAO, ACNUR y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas.

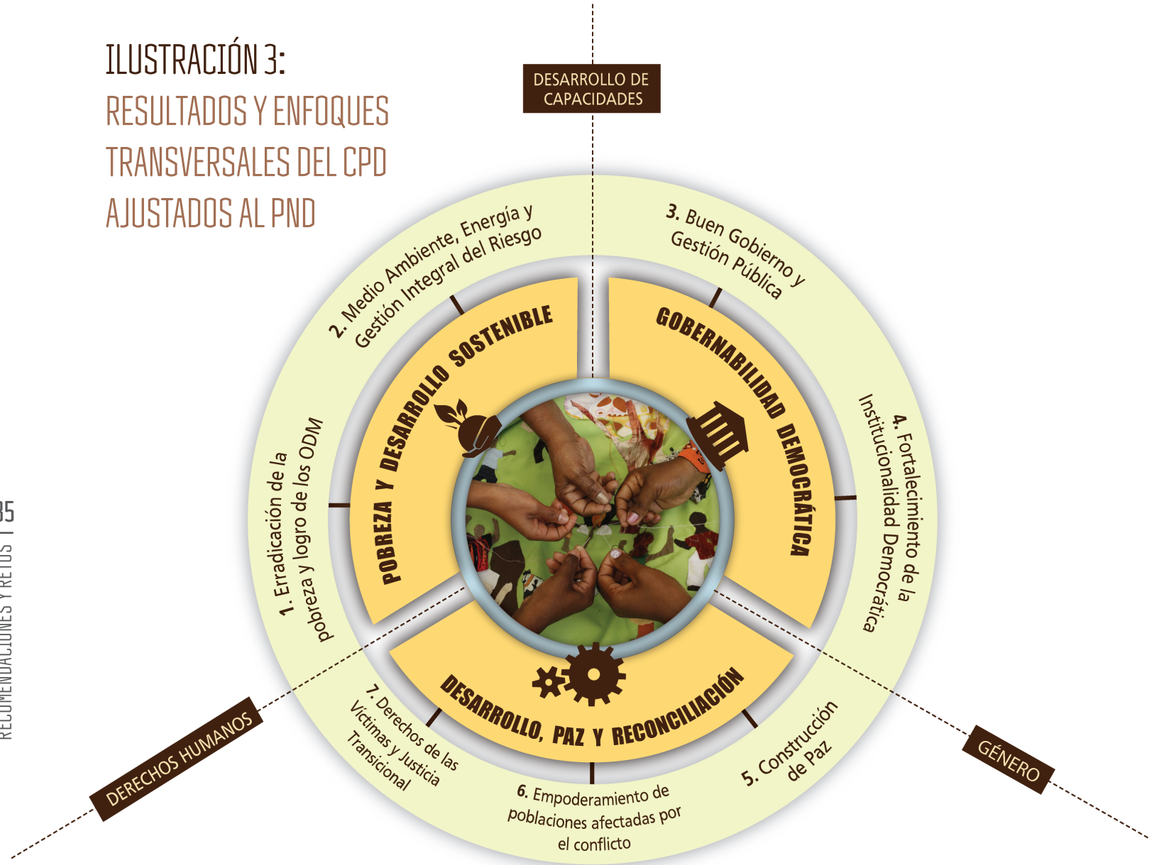
6.1.2. De otra parte, temas relevantes del Plan Nacional de Desarrollo representan un potencial alto de profundización y/o alineación con el marco programático del PNUD. Es el caso de temas como Tierras y Desarrollo Rural; Seguridad Ciudadana y Convivencia; Política de Derechos Humanos y DIH; Gestión Fronteriza; Cooperación Sur-Sur; fortalecimiento institucional ambiental del Sector Minero, que son importantes para el PND, y en los que el PNUD cuenta con una amplia experiencia para aportar.

6.1.3. Para reflejar de una mejor manera las recomendaciones planteadas en este informe, el PNUD propone al gobierno colombiano mantener siete (7) de los ocho (8) *outcomes* acordados en el CPD actual, eliminando el resultado cuatro (4) referido a Derechos Humanos e incorporándolo como enfoque transversal. De igual forma se propone ajustar los nombres de los resultados que permanecen para reflejar de una mejor manera su alineación frente al PND, tal como se muestra en la Ilustración 3: "Resultados y Enfoques Transversales del CPD ajustados al PND" (p.35).

6.1.4. Igualmente, y acorde con el Plan Estratégico del PNUD a nivel mundial[14], se considera pertinente redefinir dos (2) de los tres (3) ejes transversales actuales del CPD, quedando como definitivos los de Derechos Humanos, Género y Desarrollo de Capacidades.

14 *Ver texto Plan Estratégico del PNUD en: http://www.undp.org/execbrd/adv2007-second.shtm*

ILUSTRACIÓN 3:
RESULTADOS Y ENFOQUES TRANSVERSALES DEL CPD AJUSTADOS AL PND



Fuente Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



6.2. Recomendaciones de focalización. Para avanzar en este objetivo se propone al Gobierno compartir con el PNUD los indicadores aplicados y territorios resultantes a nivel de departamentos y municipios para los componentes y lineamientos estratégicos del PND. Esto permitirá coordinar una adecuada alineación con el CPD del PNUD. En cuanto al tema Género, en aras de hacer visibles las contribuciones a este enfoque que para el PNUD es transversal en el desarrollo de sus iniciativas y que dentro de la estructura del PND se evidencia a nivel de componente, se recomienda que en conjunto con el Gobierno se identifiquen los indicadores más pertinentes para valorar la contribución del PNUD al PND no solo desde la geo-referenciación departamental y municipal sino también a nivel poblacional.

6.3 Recomendaciones para mejorar el desempeño de las actividades del PNUD. De la revisión se pueden extraer una serie de recomendaciones para mejorar el impacto de la cooperación del PNUD:

6.3.1. Del enfoque de proyecto al enfoque programático: El trabajo realizado en estos tres años demuestra cómo se incrementa el impacto positivo del PNUD al diseñar y desarrollar intervenciones territoriales integrales de tipo programático. De igual modo, se destaca la eficacia de la alineación entre agencias y cooperantes, como ya se ha venido adelantando de manera efectiva. El caso de Nariño, en su evolución, refleja estos elementos. Su alcance ya trasciende lo regional, gracias a su *efecto demostración* y potencial de réplica, con impacto positivo para las entidades nacionales y demás entidades territoriales. De hecho, en los próximos doce (12) meses se presentará una oportunidad singular de capitalizar aprendizajes y replicar este tipo de experiencias en el marco del nuevo ciclo político territorial.

6.3.2. Movilización de recursos como reto: Dadas las limitantes derivadas de la Ley 1150[15] que ha reducido las contrapartidas nacionales en los últimos años y de una tendencia posible de reducción de la cooperación bilateral debido a la condición de Colombia como país de ingreso medio, que se suma a la crisis generalizada de la coope-

15 *Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Bogotá D.C. 2007.*

ración a nivel mundial, la labor de movilización de recursos del PNUD se enfrenta a un reto considerable. En éste sentido, el enfoque programático y contar con estrategias de cooperación concertadas y coordinadas desde el gobierno nacional y local servirá para alinear y concentrar los aportes de cooperación de diferentes fuentes en torno a propósitos comunes. La experiencia acuñada gracias a los Fondos, los Programas Conjuntos y la Estrategia de Cooperación en Nariño serán instrumentales a este propósito.

Actualmente el PNUD se enfrenta al reto de no poder responder a todas las solicitudes estratégicas de trabajo conjunto que recibe de los gobiernos nacional (e.g.: SIGOB para el INCODER y el DAPRE) o territoriales por la dificultad de asignar contrapartidas. Esta situación implica en la práctica una pérdida para el país en relación con la cooperación técnica que requiere para su desarrollo.

El PNUD ha analizado éste desafío y considera que la agrupación de las diferentes iniciativas que implementa en torno a resultados puede ayudar a responder oportunamente algunas de estas solicitudes si se acepta que aquellos convenios que incorporan recursos de fuentes públicas puedan tener como contrapartida recursos movilizados por otras iniciativas de fuentes diferentes, siempre y cuando apunten al mismo resultado y no hayan sido comprometidos previamente como contrapartida.

6.3.3. Las Áreas reúnen diferentes metodologías, modelos y enfoques de intervención que pueden sintetizarse en paquetes de productos o servicios del PNUD bajo un enfoque programático. Este saber hacer representa una posibilidad concreta de contribución hacia adelante en los objetivos de política de gobierno de Colombia.

6.3.4. Si bien hay coincidencia geográfica, complementariedad y coordinación en terreno, hay una oportunidad considerable de mejorar la planeación e implementación coordinada inter-áreas que ya se viene dando para incrementar su efectividad e impacto potencial a través de experiencias piloto integrales bajo el enfoque programático, con un saldo de lecciones y aprendizajes de utilidad para su futura réplica y escalamiento nacional.

6.3.5. Planeación y gerencia estratégica del CPD: El marco de resultados del CPD puede ser una carta de navegación gerencial si:

• Se superan las rigideces que genera su concepción de planeación racional (lineal, estática) que limita su alcance. En la práctica se evidencia la superación de las metas e indicadores definidos en su formulación.

• Se adopta un marco dinámico de referencia para los diálogos de política con el gobierno que pueda ser adaptativo e incorpore prioridades emergentes (eg. ola invernal).

• Se potencializa el uso del sistema corporativo de seguimiento y evaluación existente orientado al logro de resultados, como herramienta de apoyo para la toma de decisiones.

• Se emplea para potencializar la cooperación y coordinación activa entre Áreas.

6.4 Recomendaciones para Monitoreo y Evaluación. Aunque existen diversos sistemas de seguimiento a las actividades del PNUD, es necesario tener en cuenta varios criterios para mejorar esta labor:

6.4.1. Proyectos y Programas: La mayoría del seguimiento se hace por proyectos. Sin embargo, es necesario fortalecer el desarrollo y uso del que se hace al integrar todos los proyectos a nivel de programas (i.e. unión de varios proyectos), áreas, territorios y por resultado *–outcome-* del CPD. De esta manera es posible (i) identificar, hacer seguimiento y medir la integralidad y transversalidad de las acciones del PNUD en el territorio nacional, lo que implica la identificación y medición de impactos más importantes; (ii) contar con información suficiente para rendir cuentas a los diferentes *stake-holders*; y (iii) articular los resultados esperados a las metas e indicadores del PND de acuerdo a los tipos de alineación definidos en ésta revisión.

6.4.2. Información cualitativa y cuantitativa: Hay un grupo de actividades del PNUD que no son fáciles de cuantificar, especialmente las relacionadas con medio ambiente, democracia y paz. En este sentido, es necesario contar con información cualitativa de *buena calidad* para hacer el seguimiento. Sin embargo, la información cuantitativa es importante, por lo que se recomienda adoptar indicadores definidos en el PND que sean pertinentes y/o diseñar indicadores propios que permitan valorar periódicamente la contribución del PNUD.

6.4.3. Institucionalización de las acciones sistemáticas de monitoreo: La recolección de información agregada, en un nivel superior a la información de seguimiento de proyectos, debe hacerse de manera sistemática, desde las líneas de base, pasando por el seguimiento con una *temporalidad* definida, hasta el final de las acciones.

6.4.4. Evaluaciones: Además del seguimiento continuo a las acciones del PNUD frente a metas predefinidas, es necesario mejorar la evaluación de los impactos que el cumplimiento de estas metas tienen sobre la población beneficiaria. En ese sentido, es importante destinar parte de los recursos a evaluaciones de impacto, siguiendo la Cadena de Resultados mencionada en la Tabla 1.

6.4.5. Diálogo y construcción conjunta: La experiencia que se ha tenido con Acción Social demuestra la importancia de establecer instancias de diálogo, evaluación y monitoreo continuos Gobierno-PNUD en los que puedan participar diversas entidades del Estado. Este mecanismo permite hacer seguimiento, ajustar o incluso atender necesidades sobrevinientes en donde las partes consideren necesaria la cooperación del PNUD y sus aliados.

TABLA 1: CADENA DE LA GESTIÓN BASADA POR RESULTADOS



Fuente: Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo (PNUD, 2009)

BIBLIOGRAFÍA

Castillo, Rafael. La experiencia de REDES: Una oportunidad para la reconciliación, el desarrollo y la paz en medio del conflicto armado. Discurso presentado ante el Secretario General de las Naciones Unidas. Cartagena, 11 de junio de 2011.

Collier, Paul. The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Falling and What Can Be Done About It. Nueva York: Oxford University Press, Inc., 2007.

Corporación Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones 2008-2009. Bogotá D.C. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/LinkClick.aspx?fileticket=3vzR8hw_KZc%3d&tabid=36&language=es-ES

_____Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones 2004-2005-2006. Bogotá D.C. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/itd/Resultados%20Gobierno%20Departamental%202004%20-%202005%20-%202006.pdf

_____Índice de Transparencia Municipal Resultados 2008-2009. Bogotá D.C. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/LinkClick.aspx?fileticket=0hpgyO3LgZw%3d&tabid=195&language=es-ES

_____Índice de Transparencia Municipal Resultados 2006. Bogotá D.C. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/itm/Ranking%2006%20Muni.pdf

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Bogotá D.C. 2011.

_____ Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Documento CONPES No. 3567. Bogotá D.C. 2009.

_____Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos del Milenio – 2015. Documento CONPES Social No. 91. Bogotá D.C. 2005.

_____Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Documento CONPES No. 3616. Bogotá D.C. 2009.

_____Estrategia Institucional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación del Cambio Climático. Documento CONPES No. 3242. Bogotá D.C. 2003.

Gobernación de Nariño. Plan de Desarrollo 2008-2011 “Adelante Nariño”. San Juan de Pasto, 2008.

Gobernación de Nariño. Estrategia Regional para la Cooperación Internacional Nariño 2008-2011. San Juan de Pasto. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upad/38373837383761656165616561656165/Estrategia%20Regional%20para%20la%20Cooperacion%20%20internacional%20Narino%202008-2011.pdf

Kusek Jody Z. y Rist Ray C. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. World Bank. Washington D.C. 2004.

Ley 1150 de 2007. “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”. Bogotá D.C. 2007.

Nuñez, Jairo, y Cuesta, Laura. Consultoría para valorar el nivel de avance del resultado. “Se consolidan las capacidades nacionales, regionales y locales para alcanzar los ODM y reducir los niveles de pobreza y desigualdad” del Documento de Programa de País (CPD por sus siglas en inglés)”, PNUD. 2011.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Intervención en la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos organizada por el Distrito Capital de Bogotá. Bogotá D.C. Disponible en: http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=92&cat=24

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Plan de Acción del Programa País entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo CPAP 2008-2012. Bogotá D.C.: PNUD Colombia, 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Documento del Programa para Colombia CPD (2008-2012).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenas Prácticas PNUD Colombia. Estrategia Territorial de Género y Construcción de Paz. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upad/36353463616361636163616336163/Good_Practice_UNDP_Colombia_Territorial_Gender_and_Peacebuilding_Strategies.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Documento de Proyecto Creciendo Juntos: Jóvenes y Desarrollo en Nariño. 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa REDES ART Estrategia Territorial para el Desarrollo, la Paz y la Reconciliación. 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Participación e Incidencia Política de la Población Afrocartagenera. Bogotá D.C. 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Construyendo la Democracia con sus Protagonistas. Sistematización del Proyecto Fortalecimiento Democrático Fase I (2007-2009). Bogotá D.C. 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local. Bogotá D.C. 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.. Construcción de Políticas Públicas Participativas: El Caso del Consejo de Política Social de Cartagena 2008-2010. Bogotá D.C. 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Políticas Públicas para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Proyecto ODM en lo Local. Bogotá D.C. 2010.

Schejtman, Alexander y Berdegué Julio. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile. 2003.

Sistema de las Naciones Unidas. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012 –UNDAF-. Bogotá D.C. 2007. Disponible en: http://www.nacionesunidas.org.co/img_upload/c358edd2bc458e1b5a6d11d86d19e57f/undaf_2008_2012.pdf

ANEXO 1: DETALLE DE LOS RESULTADOS DEL CPD AGRUPADOS POR ÁREAS TEMÁTICAS.

1. Área Pobreza, ODM y Desarrollo Sostenible

Los dos resultados, que están agrupados bajo esta área son: *1- Se consolidan las capacidades nacionales, regionales y locales para alcanzar los ODM y reducir los niveles de pobreza y desigualdad, y 2- Se consolidan las capacidades nacionales para promover la sostenibilidad ambiental, la gestión integral del riesgo de desastres y la planificación territorial sostenible.*

1.1 Sobre el primer resultado, las entrevistas realizadas muestran que aunque los proyectos relacionados con el logro de los ODM y la superación de la pobreza están en proceso, ya se pueden identificar impactos. Estos impactos muestran el fortalecimiento institucional a nivel territorial, y la generación de empleo dentro de los programas de desarrollo inclusivo. Gracias a las gestiones de centros de referenciación y orientación a oportunidades de ingresos y empleo en Cartagena – CEMPRENDE, se han creado 903 empleos. También se han formulado 1.693 planes de negocio, se han financiado 407 planes de negocio y se han fortalecido 780 empresas. Igualmente se han atendido 9.647 personas en rutas de generación de ingresos y empleo gracias a estos centros en Cartagena y Pasto. Finalmente, se ha apoyado la formulación e implementación de tres (3) políticas de inclusión productiva en Cartagena, Pasto y la Guajira, y 2 más se encuentran en proceso de formulación en Sincelejo y Santa Marta. Cabe anotar, que cerca del 60% de los usuarios atendidos en rutas empleo y emprendimiento son mujeres.

> "Hoy día hemos recibido personalmente la capacitación, la sensibilización y la asesoría en planes de negocio. [...] he recibido el apoyo necesario para fortalecer mi negocio y así mejorar tanto la calidad de vida mía como la de mi familia"
>
> *Entrevista a Rafaela Vergara Ortega, Beneficiaria CEMPRENDE.*



1.2 Todo esto se ha dado a través del fortalecimiento institucional. Frente a las metas, los proyectos del PNUD han fortalecido siete (7) entes territoriales (Cartagena, Santa Marta, Pasto, Sincelejo, La Guajira, Bogotá, y Barranquilla) y cuatro (4) entidades nacionales (Acción Social, DNP, MPS y SENA). Gracias a las acciones del PNUD se han creado dos (2) Unidades de desarrollo económico (en Cartagena y Sincelejo), se han fortalecido tres (3) Unidades/secretarías de desarrollo económico (en La Guajira, Pasto y Bogotá) y se han creado cuatro (4) centros de Referenciación y Orientación a oportunidades de ingreso y empleo para población en situación de pobreza y vulnerabilidad (2 en Cartagena y 2 en Pasto) y cuatro (4) más se encuentran en proceso de perfeccionamiento jurídico (Sincelejo, Santa Marta, Barranquilla y La Guajira). Es de resaltar que estos logros han superado las metas establecidas en los proyectos. El Documento Conpes 3616 de 2009 cita al PNUD como uno de los principales cooperantes de la política de generación de ingresos para población pobre extrema y desplazada[16].

1.3 Los logros en Desarrollo Económico Incluyente están atados a un objetivo mayor sobre el fortalecimiento institucional para la consecución de los ODM a nivel regional. Esta iniciativa nace de la identificación por parte del gobierno nacional de la dificultad de alcanzar estos objetivos a nivel regional y de la brecha existente entre diferentes regiones, plasmadas en el Conpes Social 91 de 2005[17]. Paralelamente con la preparación, discusión y aprobación del Plan de Desarrollo 2006-2010, se diseñó el esquema de cooperación entre el gobierno nacional y el SNU (UNDAF) donde se determinó que el PNUD fuera la agencia encargada de apoyar el logro de las ODM a nivel territorial y de promover el desarrollo inclusivo de las poblaciones más vulnerables; éstos objetivos han sido abordados a través del proyecto ODM en lo local. A éste, se sumó el Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) desarrollado en el departamento del Chocó con recursos del Fondo PNUD-España, y desde el año 2008 se desarrollan Programas Conjuntos adicionales para avanzar hacia los objetivos de los ODM.

1.4 El diseño de la estrategia para trabajar los ODM en lo Local está inspirado en el ciclo político local. Por esto, los impactos de la estrategia completa, en términos del avance de los ODM se conocerán en el segundo semestre del 2011, al evaluar la situación local de cada territorio. La evaluación del estado de los ODM en cada territorio, será un insumo útil para el resultado atado al desarrollo de las campañas políticas para gobernadores y alcaldes, con el fin de incidir en el diseño de los planes de desarrollo locales de los siguientes gobernantes. Una evaluación llevada a cabo en 2011 muestra que la estrategia del PNUD ha tenido buenos resultados en términos de[18]:

1.4.1. El desarrollo de capacidades locales en el tema de los ODM, (asesoría en la formulación de planes de desarrollo, políticas públicas y proyectos para alcanzar el logro de los ODM, reducir la pobreza, generar ingresos y empleo para la población vulnerable);

1.4.2. El tipo de apoyo que han recibido las entidades territoriales en el marco de la estrategia programática del PNUD;

1.4.3. La contribución de la estrategia programática del PNUD a la formulación y ejecución de las políticas públicas en cada región (Vivienda para todos en Santander, Desarrollo Económico Incluyente en Soacha y Cartagena, Equidad de las Mujeres Nariñenses, Cesar incluyente, al alcance de todos y en contra de la pobreza, Política de Salud en Cesar y en Santander, Cauca sin Hambre, Asentamientos Humanos en Soacha);

1.4.4. El valor agregado de la estrategia programática con respecto a otras intervenciones de la cooperación internacional;

1.4.5. La creación de alianzas entre entidades públicas y entre el sector público y el sector privado;

1.4.6. El mejoramiento de la calidad en la toma de decisiones, a través de la asistencia técnica a los gobiernos locales para la elaboración de políticas públicas y la inclusión del tema de los ODM en la agenda política para movilizar recursos importantes que se utilizan para hacer frente a los retos de los ODM identificados;

16 *Documento CONPES No. 3616. Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. 2009. Pp. 82.*
17 *Documento CONPES Social No. 91. Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos del Milenio – 2015. 2005.*
18 *Nuñez, Jairo, y Cuesta, Laura. Consultoría para valorar el nivel de avance del resultado. "Se consolidan las capacidades nacionales, regionales y locales para alcanzar los ODM y reducir los niveles de pobreza y desigualdad" del Documento de Programa de País (CPD por sus siglas en inglés)", PNUD. 2011.*

1.4.7. La sistematización del proyecto ODM y la transferencia de conocimiento entre las ciudades receptoras del DEI como una contribución al tema de cooperación sur-sur. Los resultados a nivel local son importantes y la percepción general de los gobiernos locales, los actores de la academia y los beneficiarios de las políticas, es que los aportes del PNUD han sido muy favorables.

1.5 El segundo resultado esperado busca contribuir al desarrollo sostenible a través de asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades nacionales (i.e. mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, gestión de la biodiversidad, gestión integral del riesgo, y reducción de sustancias que agotan la capa de ozono).

"El programa Conjunto de Cambio Climático ha sido una herramienta para detectar cuáles son los riesgos que hemos tenido en nuestro municipio, en qué estamos incurriendo en el tema ambiental, en qué lo estamos afectando y creo que esa enseñanza ha sido fundamental con los líderes de las comunidades."

Entrevista a Miguel Yace, Alcalde de Puracé.



1.6 Sus resultados destacables incluyen el empoderamiento de comunidades locales indígenas y campesinas en torno al manejo ambiental del territorio y al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad local.

1.7 El apoyo dado al gobierno nacional en el desarrollo de instrumentos normativos para cumplir con sus compromisos en materia de reducción del consumo que agotan la capa de ozono y de contaminantes orgánicos persistentes según el Protocolo de Montreal y el Convenio de Basilea, incluye:

1.7.1. Resolución 1708 del 30 de septiembre de 2008, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por la cual se modifica el artículo 3 de la Resolución 2188 de 2005, relacionada con las excepciones en las cantidades para la exportación de SAO.

1.7.2. Resolución 3587 del 22 de septiembre de 2008, Ministerio de la Protección Social. Por la cual se modifica la Resolución 2152 de 1996 sobre Bromuro de Metilo (aplicación en cámaras herméticas de fumigación en productos agrícolas en zonas de acción de puertos y pasos fronterizos).

1.7.3. Resolución 910 del 05 de junio de 2008. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamenta el artículo 91 del Decreto 948 de 1995 y se adoptan otras disposiciones entre las cuales se incluyen los requisitos establecidos por el Protocolo de Montreal para vehículos.

1.7.4. En proceso la expedición de la norma de competencia laboral para el manejo ambiental de sustancias refrigerantes para el sector de aire acondicionado móvil.

1.8 En relación con los temas de biodiversidad y cambio climático, el PNUD ha apoyado al gobierno nacional y local en la formulación de diferentes políticas públicas como:

1.8.1. Política Hídrica Nacional

1.8.2. Dos (2) Acuerdos municipales para incentivo predial a la conservación en Arboleda - Nariño y Ansermanuevo - Valle del Cauca.

1.8.3. Acompañamiento a la Gobernación de Nariño para expedir Ordenanza departamental por pago por servicios ambientales.

1.8.4. Primera y segunda comunicación nacional de cambio climático, así como también la comunicación nacional de cambio climático dirigida a los niños.



"Yo he visto progreso porque antes la gente no sembraba, ahorita se está concientizando de eso por las ayudas en las especies de semilla y eso, entonces la gente se motiva".

Entrevista a Cristina Chicué, Campesina Vereda de Santa Elena.

1.8.5. Conjuntamente con el MAVDT, se adelantó el análisis de necesidades financieras y de inversión del sector agropecuario para adelantar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

1.8.6. Conjuntamente con el DNP se está desarrollando un análisis de los impactos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria de los grupos más pobres.

1.9 Se destaca igualmente el trabajo del PNUD con diversas organizaciones nacionales y territoriales, de la sociedad civil y fondos multilaterales (GEF, Fondo del Protocolo de Montreal, MDG Fund) para la construcción e implementación de estrategias ambientales participativas. Como ejemplos destacables se identifican:

1.9.1. El proceso de construcción de alianzas entre IDEAM, Gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se constituye en una iniciativa pionera en Colombia para avanzar hacia un enfoque territorial del cambio climático;

1.9.2. El proceso de mediación que desarrolla el PNUD con las comunidades indígenas y afrocolombianas, y con el gobierno nacional para la formulación de una política participativa sobre el conocimiento tradicional y la biodiversidad;

1.9.3. El proceso de diálogo que viene facilitando el PNUD entre el gobierno (MAVDT, MADR, DNP) y los sectores productivos para identificar las necesidades de inversión y financieras del sector agropecuario y así adelantar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático;

1.9.4. Finalmente, el desarrollo de una estrategia de emisiones bajas en carbono con la participación de instituciones nacionales y donantes bilaterales-multilaterales.

1.10 En relación a la Gestión Integral del Riesgo frente a eventos naturales se ha apoyado el fortalecimiento de capacidades institucionales de los entes territoriales a nivel departamental en la región Caribe, Chocó y Santander. Todo ello mediante la elaboración de los Planes departamentales de Gestión del Riesgo, el fortalecimiento técnico a los Comités Regionales de Emergencia y su integración e interacción con todos los sistemas nacionales.

1.11 En respuesta a la ola invernal 2010-2011 se apoya a los departamentos de Córdoba, Magdalena, La Guajira, Cesar, Santander, Sucre y Chocó en sus capacidades de respuesta frente a la emergencia, y el apoyo en la formulación de los Planes de Acción Específicos.

2. Área de Gobernabilidad Democrática

Los tres resultados, que están agrupados bajo esta área son: *1- Incrementadas las capacidades de gestión pública local, regional y nacional y el ejercicio de la ciudadanía política, 2- Mejora de las capacidades institucionales del Estado y la sociedad para garantizar la vigencia de los Derechos Humanos en el territorio colombiano, y 3- Se apoya la reforma del sistema político y electoral mediante proyectos de diálogo político, técnico y social.*

2.1 Las entrevistas realizadas mencionadas muestran impactos específicos sobre el primer resultado agrupado en esta área. Muestran además que, más allá del fortalecimiento institucional, uno de los pilares es el diálogo tripartito entre las instituciones gubernamentales, el sector privado y las comunidades, así como el empoderamiento de las comunidades mismas. En otras palabras, uno de los

impactos es el empoderamiento de las comunidades para concertar con las instituciones las políticas públicas incluyentes. Adicionalmente, muestra la focalización hacia minorías étnicas, como las comunidades afro. Un resultado a resaltar se da con el Proyecto PROLOGO, iniciativa regional, orientada a fomentar políticas públicas para la integración económica y la participación política de las comunidades Afrocolombianas, tendiendo puentes entre la sociedad civil y los gobiernos locales para analizar las condiciones de gobernabilidad y formular propuestas de acción para su mejoramiento. Con este proyecto se implementó una plataforma de diálogo afro que, a la fecha, incluye más del 30% de las OSC Afro de Cartagena pero pretende incluir a más del 50% en el corto plazo. Finalmente, muestra la potencial coordinación entre áreas y proyectos en un mismo territorio.[19]

2.2 Para la gestión pública territorial, el PNUD está desarrollando varios proyectos estratégicos con énfasis en buen gobierno, transparencia y participación ciudadana. Los impactos sobre los cuales ha contribuido el PNUD en la materia ya se pueden medir. Para Cartagena, el índice de Transparencia Municipal se incrementó de 63.9 en 2006 a 72.1 en 2008/2009.[20] Para Santander, el índice se incrementó de 78,1 en 2006 a 84 en 2008/2009. Entre los resultados más importantes para el tema de transparencia en Cartagena se encuentran: (i) la visibilidad, gracias al apoyo en la construcción de la plataforma tecnológica de la página Web que evidencia el trabajo de la administración pública, (ii) la rendición de cuentas, mediante la sistematización de casos, experiencias, testimonios que permitan probar metodologías para ser replicables en los demás territorios, y (iii) la probidad, evidente en el desarrollo de un instrumento y una metodología de diagnóstico sobre el comportamiento del funcionario frente a la administración pública.

"Una gran oportunidad es que se abren los espacios de diálogo entre el ente gubernamental, las comunidades o la población como tal, pero también estos grandes empresarios; es la oportunidad de ver y de poder relacionarse y ver cómo hacer la inclusión social de esta población en estos proyectos que ponen en peligro la permanencia de la población en sus territorios (…) el proyecto PROLOGO ha sido un gran pilar para potencializar los liderazgos afro en los municipios"

Entrevista a Marylin Pasco, lideresa afro cartagenera y ex Coordinadora local del proyecto PROLOGO



En Santander, se resaltan los resultados en los dos primeros: visibilidad y rendición de cuentas. Al mismo tiempo se está incursionando en nuevos territorios como La Guajira, donde aún es muy temprano mostrar resultados. Los casos exitosos que se han obtenido en el plano territorial han llevado al PNUD a sistematizar buenas prácticas y a buscar implementar estas metodologías para beneficiar a otro tipo de instituciones como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Congreso y los partidos políticos.

2.3 Para promover los objetivos estratégicos de planeación y ordenamiento territorial participativo, el PNUD ha implementado varias herramientas relacionadas con las políticas públicas. En este momento dos entidades territoriales -Cartagena y Cesar- cuentan con la herramienta SIGOB consolidada y apropiada por sus equipos de planta, y en otras entidades se ha desarrollado un banco de proyectos de inversión, como en la Guajira, y un sistema de seguimiento a proyectos en Santander. En el departamento del Cesar el apoyo en la coordinación del Plan de Desarrollo de 2008 hizo que éste fuese declarado el primero en términos de derechos humanos por el Ministerio del Interior y de Justicia. En Cartagena, se apoyó la formulación participativa de las políticas públicas de infancia, juventud y discapacidad aprobadas en 2010, metodología que ya cuenta con una sistematización para incrementar su posibilidad de réplica en otros territorios, creando capacidades tanto en el Gobierno como en la sociedad civil.

2.4 Con el apoyo del PNUD, el proyecto Control, vigilancia y evaluación de impacto de las regalías ha logrado establecer una estructura que le ha permitido al Gobierno Nacional llevar a cabo interventorías administrativas y financieras (IAF) en tiempo real a los recursos de regalías en 180 entidades territoriales (interviniendo sus compromisos por $8.8 billones), así como a 803 proyectos aprobados por $2.2 billones. Esto ha permitido identificar un total de 7.542 presuntas irregularidades que han sido debidamente reportadas a los organismos de control. Adicionalmente, como mecanismo de control social a la ejecución de estos recursos, se ha implementado la estrategia de Auditorías Visibles, que a la fecha cuenta con 812 foros a 396 proyectos por 2,07 billones de pesos de recursos de regalías en 31 departamentos, con la asistencia de 38.743 personas.

2.5 Sobre el segundo resultado, garantizar la vigencia de DDHH, el PNUD ha avanzado en el diálogo y análisis de una de las principales problemáticas del país, a través de un estudio detallado para mejorar el conocimiento sobre la violencia contra sindicalistas en Colombia, y contribuir con la solución del fenómeno. Con el liderazgo del PNUD y en trabajo conjunto con las embajadas de Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Noruega y Suecia, los resultados más importantes al finalizar el presente año 2011 son: (i) cuatro estudios finalizados sobre las características y magnitudes de la violencia contra sindicalistas, (ii) dos estudios finalizados sobre medidas de política pública para atender violaciones a los derechos humanos, y (iii) un informe final próximo a publicarse con propuestas de política pública, recomendaciones para las partes y conclusiones sobre el fenómeno de la violencia contra líderes sindicales.

2.6 Adicionalmente, el PNUD ha propiciado el diálogo entre partes que tradicionalmente estuvieron polarizadas en torno a una problemática tan compleja como la de DDHH y promovido la participación activa de las regiones, facilitando diferentes espacios de encuentro como conversatorios (12), talleres (2) y un seminario internacional. Al mismo tiempo, se han apoyado los procesos de política pública de derechos humanos, donde el PNUD ha tenido un rol activo al ejercer la secretaría técnica del mismo, y el de garantías para defensores de derechos humanos. En relación al primero, se han apoyado todos los espacios de consulta entre el Estado y la sociedad civil sobre el Plan de Acción en Derechos Humanos. Con la firma de la Declaración Conjunta sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la inclusión del tema en el Plan Nacional de Desarrollo, el proceso ha recibido un gran impulso. Paralelamente y de manera complementaria, el PNUD en coordinación con OACNUDH mantiene un apoyo permanente a las Mesas Nacionales



"Destacaría el apoyo que el PNUD le dio al Congreso de la República. Tuvimos un permanente acompañamiento y asesoría del más alto nivel, en la redacción de textos legislativos que tienen que ver directamente con el fortalecimiento democrático de nuestro país como por ejemplo, la Reforma a todo el sistema de partidos políticos en Colombia, la Reforma al Régimen Electoral colombiano."

Entrevista al Representante a la Cámara Alfonso Prada

19 *PNUD. Participación e Incidencia Política de la Población Afrocartagenera. 2011.*
20 *Resultados Índice de Transparencia Municipal 2006 y 2009, Corporación Transparencia por Colombia, Colección de Documentos, Observatorio de Integridad.*

y territoriales de garantías para defensores y defensoras de derechos humanos.

2.7 Sobre el tercer resultado del área, que le apunta al fortalecimiento del sistema político, el PNUD se ha centrado en trabajar con tres actores: (i) partidos políticos, (ii) el Congreso de la República, y (iii) el sistema electoral, a través de dos grandes iniciativas, Fortalecimiento Democrático fases 1 y 2 y Democracia, Ciudadanía y Liderazgo Político. En la primera fase del proyecto de Fortalecimiento Democrático se obtuvieron resultados muy interesantes que fueron sistematizados para ser replicados en otros territorios. Los resultados obtenidos gracias al esfuerzo conjunto y coherente de las dos fases del proyecto fortalecimiento democrático son: (i) Dos normas aprobadas por el Congreso gracias a la asistencia técnica (a través de la creación de espacios de diálogo, estudios técnicos, participación de expertos); (ii) creación de espacios de diálogo entre sociedad civil y encargados de aprobar las normas; (iii) aprobación de la cuota de género (30%) para elección en cargos plurinominales (Artículo 28 de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos), y (iv) consolidación del Grupo de Interés de la Reforma Política GIREPO (con 20 OSC). Finalmente, en el marco de la iniciativa Democracia, Ciudadanía y Liderazgo Político –y en articulación con el proyecto arriba mencionado– se formaron cerca de 100 nuevos líderes en Cartagena y Nariño y se diseñó una línea de formación política que se está replicando en otras localidades de Nariño (Túquerres y Túmaco) y se espera hacerlo en otros territorios del país.

> "El proyecto de Fortalecimiento Democrático en su primera fase, materializó logros a favor de la democracia y generó un espacio muy valioso de diálogo entre congresistas, partidos políticos y sociedad civil"
>
> *Aurelio Iragorri, Viceministro del Interior.*

3. Área Desarrollo, Paz y Reconciliación

Los tres resultados, que están agrupados bajo esta área son: *1. Promoción de desarrollos sociales e institucionales de transformación no violenta de conflictos, fortalecimiento de la institucionalidad democrática y promoción de la convivencia, 2. Empoderamiento social, político y económico a las poblaciones vulnerables, excluidas y afectadas por la situación de violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, y 3.Preservación de la memoria y la dignidad de las víctimas de la violencia generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, mediante procesos de verdad, justicia, reparación y reconciliación acordes con los estándares internacionales.*

3.1 Uno de los principales logros a resaltar hace referencia al apoyo brindado al Congreso y a las organizaciones de víctimas en la formulación participativa a nivel territorial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en la participación y empoderamiento de las víctimas y en el desarrollo de modelos de atención a las mismas en los territorios. Para lograr lo anterior se realizaron diez (10) audiencias regionales del Congreso con la participación de 4.000 víctimas, se dedicó una sesión de la Feria del Conocimiento sobre Construcción de Paz -Expopaz, a escuchar las propuestas de las víctimas sobre la nueva Ley en presencia de autoridades del Estado y 400 iniciativas territoriales de paz. De igual forma, se invitaron representantes de gobiernos locales a encuentros con el Gobierno nacional y con el Congreso para elaborar propuestas sobre el rol de las entidades locales en la promoción y protección de los derechos de las víctimas. El rol del PNUD, en coordinación con otras agencias del SNU (en particular OACNUDH, ONUMUJERES, UNICEF, ACNUR) ha sido importante para que en el texto de la ley se tuvieran en cuenta: (i) los parámetros internacionales sobre justicia transicional, y (ii) las propuestas de las víctimas.

3.2 El liderazgo y la capacidad técnica del PNUD en el tema de justicia transicional ha permitido armonizar y alinear la cooperación internacional y fortalecer la coordinación interinstitucional en el tema. La experiencia del Fondo de Justicia Transicional constituye un ejemplo innovador que ha logrado reunir a ocho (8) cooperantes y a diversas instituciones del Estado, en la definición de criterios comunes en materia de justicia transicional. Se destaca la alta movilización de recursos para apoyar al Estado colombiano a afrontar ésta problemática, básicamente fortaleciendo las capacidades nacionales y locales. Por ejemplo, se ha logrado constituir una red de víctimas que articula a 776 organizaciones de víctimas presentes en 15 departamentos, dos subregiones y el distrito capital (Bogotá). Se ha podido reunir en una misma red a organizaciones con posicionamientos políticos diversos (e incluso contrapuestos) en base a la identificación de conectores y apuestas por temas de interés común. La experiencia de éste Fondo es un referente en el país para el diálogo y la interlocución de las víctimas con el Estado y la Comunidad Internacional y se ha constituido en una plataforma de incidencia de las organizaciones en la construcción de política pública y proyectos de cooperación, tanto a nivel local como nacional.

3.3 La estrategia de cooperación de Nariño se destaca como esfuerzo de alineación y coordinación territorial que reúne elementos de abordaje programático, bajo un enfoque territorial que ha generado importantes lecciones y aprendizajes replicables. Esta experiencia, se ha convertido en un modelo innovador en ámbito nacional e internacional. Es un ejemplo concreto de armonización y alineación aplicado en la práctica en el ámbito territorial. La experiencia se está sistematizando para llevarla a la Conferencia de Busan (Corea del Sur) como ejemplo de eficacia de la ayuda y aplicación de la Declaración de París.

> "Yo creo que los programas de Desarrollo de Paz sí tienen resultados. De alguna manera es una estrategia política de sobrevivencia para la gente en zonas donde cuando se iniciaron los programas había mucho conflicto y esa es como la razón por la cual estamos aquí, para ver cómo podemos ayudar a mitigar los efectos de la violencia en la población civil".
>
> *Entrevista a Lena Nordström, Embajadora de Suecia en Colombia.*

3.4 El apoyo a iniciativas territoriales de paz, empoderamiento de redes sociales de población excluida, y su sistematización a través de Expopaz, conforman una estrategia de construcción de paz desde lo local que reúne elementos relevantes para su proyección nacional. El Programa ART REDES que propone el desarrollo humano local como método de transformación de los conflictos, ha impulsado una estrategia innovadora de construcción de paz desde seis (6) regiones (Cesar, Huila, Meta, Montes de María, Nariño y Oriente Antioqueño) y presenta resultados en términos de fortalecimiento de capacidades locales e iniciativas territoriales de paz en 800 redes sociales. Esta estrategia se ha visto fortalecida con la realización de la Feria del Conocimiento sobre Construcción de Paz –Expopaz, al visibilizar y promover la sistematización de 156 experiencias colombianas a partir de 400 iniciativas identificadas de construcción de paz desde los territorios.

3.5 En términos de mitigación de los efectos de la violencia los resultados obtenidos hacen referencia al desarrollo de diferentes iniciativas con énfasis en la atención integral contra minas antipersonales, el desarrollo de soluciones duraderas para población desplazada y el trabajo con jóvenes:

3.5.1. En materia de minas antipersonales, se apoyó al Programa Presidencial de Acción Contra Minas (PAICMA) para la elaboración del Conpes 3567 sobre Acción Integral contra Minas y el desarrollo de una política pública. Actualmente, se acompaña su implementación en seis (6) territorios a través de la estrategia de gestión territorial del PAICMA, en coordinación con UNICEF y otras agencias del SNU y OSC.

3.5.2. Con relación a la población desplazada, se ha mantenido una coordinación permanente con ACNUR para desarrollar acciones en los territorios y se ha formulado, en articulación con Acción Social, un nuevo Programa para Soluciones Duraderas que permitirá garantizar una respuesta integral y sostenible a la problemática del desplazamiento.

3.5.3. En materia de reclutamiento de menores, se trabaja indirectamente en la prevención del reclutamiento, apoyando las redes de jóvenes en los seis (6) territorios del Programa ART REDES. En el caso de Nariño se ha iniciado la implementación del Programa Creciendo Juntos, que promueve la participación de los jóvenes de (8) ocho municipios en programas de fortalecimiento institucional y en alternativas de desarrollo económico local.

3.6 En coordinación con el INDH se han adelantado análisis y diálogos regionales sobre modelos y políticas de desarrollo rural. En particular a través del Programa ART REDES se han realizado consultas con diferentes actores sociales en seis (6) regiones del país y se han elaborado estudios sobre tierra, conflicto y poder local, insumos determinantes para el INDH. Producto de este trabajo se destaca cómo la presencia territorial, el conocimiento del tema de desarrollo rural y la capacidad de movilización de actores, posiciona al PNUD de manera estratégica para impulsar y apoyar la implementación de la política de desarrollo rural en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con aliados dentro de la cooperación internacional.

3.7 Finalmente, se destacan los resultados obtenidos en términos del enfoque de género y construcción de paz con el apoyo brindado a la formulación de dos políticas públicas en Nariño y Meta (en proceso de validación y en alianza con ONUMUJERES) y en la estrategia territorial de Género y Construcción de Paz,[21] igualmente con ONUMUJERES. Desde el 2008, ésta última iniciativa ha contribuido a la transformación de las condiciones que afectan a las mujeres en situaciones de conflicto a través del empoderamiento del liderazgo, la participación y la equidad de género en prevención y recuperación de crisis en seis (6) regiones del país. Producto del trabajo conjunto entre PNUD y ONUMUJERES se destacan: (i) el fortalecimiento de cinco organizaciones de mujeres a través de redes regionales, (ii) la capacitación y cualificación de 1.180 mujeres de 130 municipios, (iii) el diseño participativo y aceptación de las Políticas Públicas para la equidad de la mujer en Nariño con base a su diversidad étnica, social y cultural, así como la elaboración de una política en el departamento del Meta, (iv) el entrenamiento certificado de la escuela de formación en equidad de género con la participación de 1.375 mujeres, y (v) la suscrpción de convenios con los gobiernos locales para apoyar los procesos de diálogo, la coordinación entre las instituciones y las redes de mujeres y las asignaciones presupuestarias para las actividades de género.

21 PNUD. Buenas Prácticas PNUD Colombia. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/3635346361636163616361636163/Good_Practice_UNDP_Colombia_Territorial_Gender_and_Peacebuilding_Strategies.pdf

"yo creo que si el PNUD no estuviera, no solamente en mi comunidad, en la comunidad de Montes de María, en Sucre y en las instancias donde el PNUD está brindando apoyo, el trabajo de liderazgo sería muy difícil de ejercer".

Entrevista a Adriana Porras, Lider en San Onofre.



ANEXO 2: MUESTRA DE PROYECTOS PRIORIZADOS

No.	Outcome 1 - **ODM**
1	Objetivos de Desarrollo del Milenio a Nivel Local
2	Desarrollo Económico Incluyente
3	Nutrición y Seguridad Alimentaria del Chocó
4	CRECIENDO JUNTOS: Estrategia de Desarrollo y Atención Psicosocial
No.	**Outcome 2 - SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO**
5	Integración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático en el Macizo Colombiano
6	Proyectos del Fondo Mundial de Medio Ambiente
7	Proyectos del Protocolo de Montreal
8	Gestión Integral de Riesgo en el Caribe Colombiano
9	Recuperación Temprana
No.	**Outcome 3 - GESTIÓN PÚBLICA**
10	Gobernabilidad y Transparencia Local en Colombia
11	Informe Nacional de Desarrollo Humano
12	Mejoramiento de la Gestión Pública a Nivel Local
13	Control, Vigilancia y Evaluación de Impacto de las Regalías
14	PROLOGO (Colombia)
No.	**Outcome 4 - DERECHOS HUMANOS**
15	Estudio Violencia contra Sindicalistas
No.	**Outcome 5 - REFORMA POLÍTICA**
16	Democracia, Ciudadanía y Liderazgo Político
17	Fortalecimiento Democrático Fase I y II

No.	Outcome 6 - **CONSTRUCCIÓN DE PAZ**
18	ART-REDES: Prevención y Transformación de Conflictos y Promoción de una Cultura de Paz
19	ART-REDES: Gobernabilidad, Democracia Local y Construcción de Paz
20	ART-REDES: Monitoreo, Evaluación, Gestión del Conocimiento y Comunicación
21	CRECIENDO JUNTOS: Fortalecimiento Institucional
No.	**Outcome 7 - MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA VIOLENCIA**
22	ART-REDES: Desarrollo Socioeconómico Sostenible para la Paz
23	Fortalecimiento de las Capacidades Locales para la Construcción de la Paz
24	CRECIENDO JUNTOS: Entornos Protectores y Propicios para Jóvenes en Riesgo
No.	**Outcome 8 - VÍCTIMAS Y RECONCILIACIÓN**
25	Programa Fortalecimiento de la Justicia
26	Programa Promoción de la Convivencia
27	ART-REDES: Justicia, Derechos de las Víctimas y Derechos Humanos
28	Apoyo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa
29	Acciones para el Fortalecimiento Institucional de la Justicia y los Derechos Humanos

ANEXO 3: ALINEACIÓN PND – CPD PNUD

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PND			PNUD						
			POBREZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE		GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA		DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN		
EJES	ESTRATEGIAS	COMPONENTES	(1) Erradicación de la pobreza y logro de los ODM	(2) Medio Ambiente, Energía y Gestión Integral del Riesgo	(3) Buen Gobierno y Gestión Pública	(4) Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática	(5) Construcción de paz	(6) Empoderamiento de poblaciones afectadas por el conflicto	(7) Derechos de las Víctimas y Justicia Transicional
Convergencia y Desarrollo Regional (pág 23-48)	"Enfoque de Desarrollo Regional (pág. 23-48)"		DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA		DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA
Crecimiento Sostenible y competitividad	"Innovación para la Prosperidad (pág. 54 - 83)"	Conocimiento e Innovación (pág. 56-65)							
		Emprendimiento Empresarial (pág. 65-70)	DIRECTA					INDIRECTA	
		"Propiedad Intelectual, Instrumento e Innovación (pág. 71-79)"							
		Promoción y Protección de la Competencia en los Mercados (pág. 79-83)							
	"Competitividad y Crecimiento de la Productividad (pág. 83 - 160)"	Desarrollo de Competencias y Formalización para la prosperidad (pág. 85-110)	DIRECTA						
		Infraestructura para la competitividad (pág. 111-130)							
		Apoyos transversales a la competitividad (pág. 130-160)	INDIRECTA						

DIRECTA INDIRECTA COMPLEMENTARIA POTENCIAL

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PND			PNUD						
			POBREZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE		GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA		DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN		
EJES	ESTRATEGIAS	COMPONENTES	(1) Erradicación de la pobreza y logro de los ODM	(2) Medio Ambiente, Energía y Gestión Integral del Riesgo	(3) Buen Gobierno y Gestión Pública	(4) Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática	(5) Construcción de paz	(6) Empoderamiento de poblaciones afectadas por el conflicto	(7) Derechos de las Víctimas y Justicia Transicional
Crecimiento Sostenible y Competitividad	"Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo (pág. 161 - 248)"	Nuevos sectores basados en la innovación (pág. 164-178)		COMPLEMENTARIA					
		Agropecuaria y desarrollo rural (pág. 178-194)	DIRECTA	POTENCIAL	POTENCIAL		POTENCIAL	DIRECTA	POTENCIAL
		Infraestructura de transporte (pág. 195-216)							
		Desarrollo minero y expansión energética (pág. 216-232)		POTENCIAL					
		Vivienda y ciudades amables (pág. 232-248)	COMPLEMENTARIA						
"Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social (pág. 249-387)"	"Política Integral de Desarrollo y Protección Social (pág. 254-322)"	Primera Infancia (pág. 254-262)							
		Niñez, Adolescencia y Juventud (pág. 262-270)							
		Formación de Capital Humano (pág. 270-288							
		Acceso y calidad en salud: Universal y sostenible (pág. 288-304)	COMPLEMENTARIA						
		Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos (pág. 304-311)	DIRECTA					INDIRECTA	

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PND			PNUD						
			POBREZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE		GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA		DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN		
EJES	ESTRATEGIAS	COMPONENTES	(1) Erradicación de la pobreza y logro de los ODM	(2) Medio Ambiente, Energía y Gestión Integral del Riesgo	(3) Buen Gobierno y Gestión Pública	(4) Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática	(5) Construcción de paz	(6) Empoderamiento de poblaciones afectadas por el conflicto	(7) Derechos de las Víctimas y Justicia Transicional
"Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social (pág. 249-387)"	"Política Integral de Desarrollo y Protección Social (pág. 254-322)"	Promoción de la cultura (pág. 311 - 318)							
		Deporte y Recreación (pág. 318-322)							
		Red para la superación de la Pobreza Extrema (Juntos) (pág. 323-344)	DIRECTA						
		Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (pág. 344-362)					DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA
		Grupos Étnicos (pág. 363 - 377)	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	INDIRECTA
		Género (pág. 377-386)	INDIRECTA	COMPLEMENTARIA		DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA
		Discapacidad (pág. 387)							
"Consolidación de la Paz (pág. 389 - 421)"	"Seguridad - Orden Público y Seguridad Ciudadano (pág. 392-404)"	Orden Público (pág. 394-398)							
		Seguridad y Convivencia Ciudadana (pág. 399-404)					POTENCIAL	POTENCIAL	COMPLEMENTARIA
	"Justicia (pág. 405-413)"								DIRECTA
	"Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional (pág. 413-421)"							DIRECTA	DIRECTA

DIRECTA INDIRECTA COMPLEMENTARIA POTENCIAL

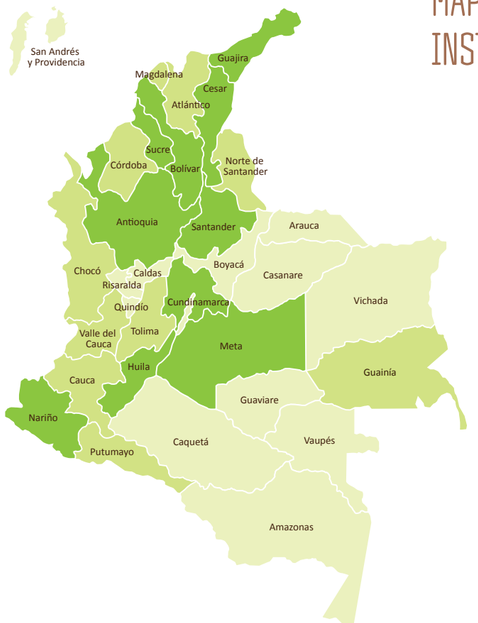
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PND			PNUD						
			POBREZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE		GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA		DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN		
EJES	ESTRATEGIAS	COMPONENTES	(1) Erradicación de la pobreza y logro de los ODM	(2) Medio Ambiente, Energía y Gestión Integral del Riesgo	(3) Buen Gobierno y Gestión Pública	(4) Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática	(5) Construcción de paz	(6) Empoderamiento de poblaciones afectadas por el conflicto	(7) Derechos de las Víctimas y Justicia Transicional
"Sostenibilidad Ambiental y Prevención del Riesgo (pág. 423-467)"	"Gestión ambiental Integrada y Compartida (Pág. 426 - 447)"			DIRECTA					
	Gestión del Riesgo de Desastres: Buen gobierno para comunidades seguras: (pág. 447 - 453)			DIRECTA					
	Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011 (pág, 453 - 460)		DIRECTA	INDIRECTA					
	"Canasta y Eficiencia Energética (pág. 460 - 467)"			INDIRECTA					
Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática	"Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción (Pág. 470 - 500)"	Buen Gobierno (pág. 471 - 490)			DIRECTA	COMPLEMENTARIA			
	"Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción (Pág. 470 - 500)"	Estrategias contra la corrupción (pág. 491-499)			DIRECTA	COMPLEMENTARIA			
		Participación ciudadana y capital social (pág. 499-508)	DIRECTA		DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PND			PNUD						
			POBREZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE		GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA		DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN		
EJES	ESTRATEGIAS	COMPONENTES	(1) Erradicación de la pobreza y logro de los ODM	(2) Medio Ambiente, Energía y Gestión Integral del Riesgo	(3) Buen Gobierno y Gestión Pública	(4) Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática	(5) Construcción de paz	(6) Empoderamiento de poblaciones afectadas por el conflicto	(7) Derechos de las Víctimas y Justicia Transicional
Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática	"Relevancia Internacional (pág. 508-536)"	Inserción productiva a los mercados internacionales (pág. 509-517)							
		Política Internacional (pág. 517-523)							
		Políticas de Desarrollo fronterizo (pág. 523-536)							
Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática	"Apoyos Transversales al desarrollo Regional (pág. 536-570)"	Fortalecimiento Institucional de las entidades territoriales y relación Nación-Territorio (pág. 538-552)							
		Consolidación del Sistema de Ciudades (pág. 552-558)							
		Planes de Consolidación (pág. 559-564)							
		Turismo como motor del desarrollo regional (pág. 565-570)							

DIRECTA INDIRECTA COMPLEMENTARIA POTENCIAL

ANEXO 4: MAPAS DE PRESENCIA TERRITORIAL PNUD

MAPA 1: TERRITORIOS CON PRESENCIA INSTITUCIONAL Y OTRAS INICIATIVAS

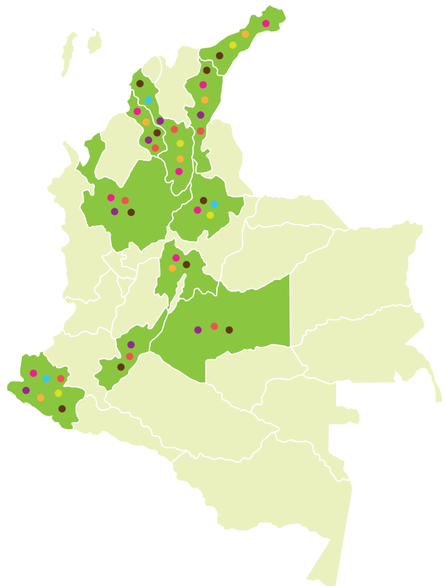


Territorios con presencia institucional

Otras iniciativas

Fuente Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

MAPA 2: TERRITORIOS CON PRESENCIA INSTITUCIONAL Y RESULTADOS CPD PNUD.



- **1.** Erradicación de la pobreza y logro de los ODM.
- **2.** Medio Ambiente, Energía y Gestión Integral del Riesgo.
- **3.** Buen Gobierno y Gestión Pública.
- **4.** Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática.
- **5.** Construcción de Paz
- **6.** Empoderamiento de poblaciones afectadas por el conflicto.
- **7.** Derechos de las Víctimas y Justicia Transicional.

Fuente Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Av. 82 N° 10-62 piso 3
Bogotá