

Evaluación del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en Colombia 2020-2023

Producto 3. Informe final

Elaborado por: ISEGORÍA S.A.S.

Bogotá, Colombia. Octubre de 2023

Contenido

Resumen ejecutivo.....	5
1. Introducción.....	9
1.1. Objetivos de la evaluación.....	9
1.2. Alcance.....	10
2. Contexto de país.....	11
2.1. Contexto general.....	11
2.2. Progreso de Colombia hacia los ODS.....	14
2.3. El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en Colombia 2020-2023.....	15
3. Metodología.....	18
3.1. Fuentes y recopilación de datos.....	19
3.2. Sistematización y análisis de la información.....	20
3.3. Limitaciones y medidas de mitigación.....	21
3.4. Gobernanza.....	21
3.5. Aseguramiento de la calidad.....	22
4. Hallazgos.....	24
4.1. Pertinencia.....	24
4.2. Coherencia.....	31
4.3. Eficacia.....	39
4.4. Eficiencia.....	47
4.5. Sostenibilidad.....	53
5. Conclusiones.....	58
5.1. Pertinencia.....	58
5.2. Coherencia.....	59
5.3. Eficacia.....	59
5.5. Sostenibilidad.....	60
6. Recomendaciones.....	60
7. Calificación del desempeño.....	62
8. Anexos.....	62

Lista de Figuras

Figura 1. Semáforo para avance ODS.....	14
Figura 2. Equipo país de ONU Colombia.....	16
Figura 3. Áreas estratégicas y presupuesto ejecutado Marco de Cooperación 20-23; Error! Marcador no definido.	

Figura 4. Métodos utilizados en la evaluación	18
Figura 5. Resumen trabajo de campo	19
Figura 6. Gobernanza de la evaluación	22

Lista de gráficas

Gráfica 1. Avance ODS respecto a Meta 2030	15
Gráfica 2. Número de beneficiarios de la implementación de iniciativas que atienden iniciativas PDET	40

Lista de Tablas

Tabla 1. Siglas	3
Tabla 2. Limitaciones y medidas de mitigación	21
Tabla 3. Presupuesto ejecutado por área estratégica, fuente y año	48

Tabla 1. Siglas

Sigla-Acrónimo	Significado
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
AFP	Agencias, Fondos y Programas
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CCA	Análisis Común de País
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COVID-19	Enfermedad por coronavirus 2019
CPD	Documento de programa país
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCO	Oficina de Coordinación para el Desarrollo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELC	Equipos Locales de Coordinación
ETCR	Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación
ETPV	Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo
GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
GNUDS	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
HRP	Humanitarian Response Plan
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
LGBTIQ+	Lesbiana, gay, bisexual, trans, travesti, intersexual, queer y otras identidades no incluidas en las anteriores.
MPTF	Multi-Partner Trust Fund. En Colombia: Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONU-Mujeres	Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	Programa de Las Naciones Unidas Para el Desarrollo
PPT	Permiso por Protección Temporal

RMRP	Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SERP	Plan de Respuesta Socioeconómica
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas
UNDAF	Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas
UNDS	Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNPRDP	Alianza de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
UNSDCF	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
VBG	Violencia Basada en Género

Elaboración Isegoría

Resumen ejecutivo

El 19 de marzo de 2020, las Naciones Unidas y el Gobierno Nacional de Colombia suscribieron *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2023* (Marco de Cooperación). El acuerdo, formulado por el Equipo País de las Naciones Unidas (UNCT) para Colombia y por el Gobierno Nacional (2018-2022), estableció la planificación y ejecución, seguimiento y evaluación de la cooperación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a nivel nacional y local. El Marco de Cooperación definió tres grandes áreas estratégicas para estructurar y orientar la cooperación en Colombia: 1) Estabilización: Paz con legalidad; 2) Migración como factor de desarrollo; 3) Asistencia técnica para la aceleración de los ODS catalizadores.

Este informe final de evaluación contiene los resultados de la evaluación externa independiente del Marco de Cooperación realizada por Isegoría S.A.S. Esta evaluación se realizó con el objetivo de contribuir a la rendición de cuentas, aprendizaje y toma de decisiones del Sistema de Naciones Unidas (SNU), y específicamente con miras a mejorar la formulación e implementación del próximo ciclo del Marco de Cooperación (2023-2026). Para ello, la evaluación buscó valorar la pertinencia, coherencia, eficacia y sostenibilidad del Marco de Cooperación. La evaluación abarcó el lapso temporal que va desde el primero de abril de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022, y cubrió las áreas abordadas por el Marco de Cooperación en el territorio nacional.

La evaluación fue de corte cualitativo y cuantitativo. Utilizó fuentes secundarias, como la documentación producida por el SNU y de proyectos particulares, e información primaria que incluyó entrevistas con 49 personas funcionarias de Agencias de SNU, 24 de entidades públicas, y cuatro entrevistas con donantes. A nivel territorial, se trabajó en siete departamentos (Antioquia, Bogotá, Cauca, Chocó, La Guajira, Nariño, Norte de Santander), aplicando 29 instrumentos entre entrevistas y grupos focales a 218 personas de diferentes grupos: personal de entidades territoriales, socios implementadores, víctimas, firmantes del acuerdo de paz, líderes y líderes de derechos humanos, grupo étnicos, lideresas, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, y sector privado. Adicionalmente, se realizó un sondeo virtual con socios implementadores.

La evaluación se realizó siguiendo los lineamientos del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés) (2021). La evaluación se basó en los principios de independencia, imparcialidad y rigor metodológico, buscando la participación de todas las partes involucradas para reflejar sus puntos de vista. El proceso de evaluación fue acompañado y guiado desde la Gerencia de la evaluación, conformada por un representante de la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) y dos representantes de las Agencias SNU (UNODC y ONU Mujeres).

Resultados de la evaluación

Pertinencia

- El Marco de Cooperación se definió de acuerdo con las prioridades del gobierno de abordar los temas de los ejes estratégicos de paz y migración, mientras que el tercero se incluyó a instancias de la ONU para incluir de forma más directa y amplia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que finalmente quedaron reflejados en productos heterogéneos y temáticamente amplios. El proceso de negociación se realizó sin una participación o consulta amplia con otros actores, como la sociedad civil, sector privado o donantes, y sin tener en cuenta insumos como el Análisis Común de País (CCA).
- Por otra parte, tampoco se elaboró una teoría del cambio completa y encadenada lógicamente tanto para efectos generales como para enfoques transversales. Por esta razón, los indicadores se definieron sobre

productos más que sobre resultados, lo cual impidió a su vez que se pudiera realizar un seguimiento o se tuvieran más elementos para evaluar la medida en que se produjeron cambios en las poblaciones afectadas.

- El Marco de Cooperación no actualizó sus resultados o producto del Marco Lógico después de su firma. La única adaptación que realizó fue el Plan de Respuesta Socioeconómica (SERP), que reasignó recursos y contó con sus productos y resultados. La flexibilidad del Marco provino más de ajustes programáticos de cada una de las agencias y de su interpretación del Marco, especialmente en el eje tres de ODS catalizadores.

Coherencia

- El Marco de Cooperación incrementó la cohesión del SNU al definir áreas de trabajo conjunto, incrementar la comunicación, abrir espacios de gobernanza conjuntos, incentivar la interagencialidad, a lo que también ha contribuido la OCR a través de espacios de análisis estratégico, mayor incidencia política o grupos interagenciales como el de género. Sin embargo, persisten las dificultades de coordinación en la medida en que las agencias tienen procedimientos, mandatos, programas y recursos propios.
- Las dificultades de coordinación se evidenciaron en los grupos de resultados, que en su mayoría se disolvieron y donde el que más éxito tuvo fue el que venía de trabajo previo en temas de paz debido a su preexistencia y a los liderazgos en la construcción de agendas. También hay aspectos por mejorar en la coordinación a nivel territorial, ya que la amplia experiencia del sistema en acciones de emergencia y la mayor presencia de agencias humanitarias en los Equipos Locales de Coordinación (ELC), así como la falta de conocimientos en la materia, ha incidido en que estos funcionen más para coordinación humanitaria, pero no tanto para desarrollo y paz.
- Ante otros actores, el SNU está bien posicionado en el ámbito de la cooperación en Colombia en la medida en que se valora su trayectoria, rigurosidad en procedimientos, visión de largo plazo, apoyo político y capacidad técnica. El Marco de Cooperación ha contribuido a dar mayor unidad al sistema ante el gobierno y terceros, y la OCR ha ganado espacio como interlocutor unificado ante terceros, disminuyendo en parte la percepción previa de atomización del sistema. Sin embargo, sigue existiendo un desconocimiento, a veces amplio, tanto sobre la estructura y funcionamiento del SNU, como del Marco de Cooperación por parte de diversos actores. Por otro lado, al nivel de las agencias, también hay dificultades en la comunicación hacia donantes, pues estos requieren mayor frecuencia en los reportes de avance y ejecución.

Eficacia

- Aunque en general el Marco de Cooperación cumplió con la mayoría de los indicadores del Marco Programático, estos, al definirse sobre productos, no permiten indicar sistemáticamente el grado de avance en la cadena de resultados hacia efectos e impactos. Sin embargo, a través de la evidencia recopilada se evidenciaron cambios que permiten inferir aportes a transformaciones en las poblaciones beneficiarias. Las áreas estratégicas del Marco de Cooperación con mayor eficacia fueron las de paz y migración. Aunque en paz, en el área de sustitución de cultivos ilícitos hubo cambios en las prioridades del gobierno que la desfinanciaron. En el área de migración, hubo una menor financiación para temas de desarrollo. En el eje 3, aunque la mayoría de los productos se cumplieron y se evidenció un fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como apoyo a políticas públicas, la heterogeneidad y en algunos casos especificidad política en productos, incidió en algunos casos en menor financiación o interés, o en acciones a menor escala.
- A pesar de que los enfoques transversales tampoco se definieron de forma sistemática en el Marco de Cooperación y sin mínimos presupuestales por área o por proyecto, se realizaron importantes contribuciones al acceso a información, derechos y servicios y al empoderamiento de estas poblaciones. Aunque el seguimiento de los resultados se dificultó adicionalmente debido a la no existencia de marcadores

en algunos casos, uso limitado de los existentes (derechos humanos) en otros o ausencia de marcadores unificados (género).

Eficiencia

- El Marco de Cooperación no contó con un marco de financiación integrado. Aunque el SNU ha fortalecido su rol como movilizador de recursos, contribuyendo también a una mejor asignación de estos en acuerdo con las instituciones gubernamentales, todavía falta una mayor diversificación de fuentes de financiación, como del sector privado. Adicionalmente, la elevada concentración de recursos por parte de algunos donantes representa un riesgo para la sostenibilidad y autonomía en la medida en que pueden prevalecer los intereses de la oferta que los de la demanda, como en el caso del área estratégica de migración. Finalmente, mecanismos preexistentes al Marco, como el MPTF, han sido apreciados por donantes y gobierno en la medida en que unifican intereses tanto de la demanda como de la oferta, incentivan la intergencialidad, tienen amplio alcance.

Sostenibilidad

- El Marco de Cooperación tuvo un alto componente en fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, y en apoyo al diseño e implementación de programas y políticas públicas. Asimismo, el impulso a la creación y/o fortalecimiento de redes de diferentes sectores poblacionales y la incorporación y fortalecimiento de socios implementadores a nivel nacional y local ha sido positivo para su autonomía, participación, y mayor apropiación de los proyectos y sus logros. A nivel general, los logros en sostenibilidad enfrentan desafíos en territorio como el orden público, la dispersión en numerosos proyectos, la financiación para implementación de las políticas públicas y fortalecer aún más el rol de comunidades y socios implementadores como cocreadores, así como destinar mayor proporción de recursos a desarrollo frente a humanitario, en comparación con lo que se hizo en el Marco de Cooperación.

Recomendaciones

- 1. Para incrementar la pertinencia en relación con personas beneficiarias, actores externos, SNU, en la elaboración del Marco de Cooperación:**
 - a) Ampliar la participación de la sociedad civil, donantes y otros actores como sector privado en el diseño y seguimiento de las acciones del UNSDCF.
 - b) Elaborar una teoría del cambio robusta, que parta por identificar un propósito claro y específico. Identificar supuestos y factores externos que pueden influir en los resultados. Una teoría de cambio que incluya impactos para cada área, resultados, productos relacionados e indicadores que estén en capacidad de medir esos cambios.
 - c) Incluir de manera sistemática los enfoques transversales en las áreas estratégicas del marco de cooperación. Para eso es necesario llegar a definiciones conjuntas de cada enfoque y estrategias para que los efectos identificados en la teoría de cambios del nuevo marco den cuenta de transformaciones diferenciales por edad, género, etnicidad, etc.

Para SNU y gobierno. Prioridad alta.

- 2. Para fortalecer coordinación interna:**

- a) Fomentar, animar y reunir periódicamente los grupos de resultados e intergenciales como espacios de discusión estratégica, incidencia política y coordinación intergencial, así mismo identificar duplicidad de espacios de coordinación para evitar desgaste de los equipos.
- b) Fortalecer la coordinación local en materia de desarrollo y paz mediante los ELC vinculándolos a los componentes de desarrollo definidos en el Marco de Cooperación. Para eso es necesario

diseñar herramientas de manera participativa (con el fin de garantizar mayor pertinencia y apropiación de estas) para definir las metas, alcances y objetivos de estos espacios de coordinación, identificaron roles y liderazgos en la movilización de las agendas, periodicidad de los encuentros etc.

- c) Fortalecer las herramientas de gestión del conocimiento enfocado al trabajo interagencial mediante un repositorio de buenas prácticas de coordinación y lecciones aprendidas del trabajo interagencial en la OCR.

Para: OCR. Prioridad: media.

3. Para fortalecer el posicionamiento, y la visibilidad del SNU y la coordinación externa:

- a) Desarrollar una estrategia de comunicación efectiva enfocada en socios implementadores, funcionarios y nuevos funcionarios estatales y donantes que presente el SNU, cuál es el rol catalizador que puede desempeñar a nivel nacional y territorial, cómo el Marco de Cooperación aporta al desarrollo sostenible del país y qué ventajas comparativas ofrece el trabajo articulado con la OCR, las agencias, fondos y programas del Marco en distintas áreas.
- b) Mantener mecanismos de consulta en los territorios con la sociedad civil para la actualización del contexto y los supuestos que están en la base de la teoría del cambio.
- c) La Coordinadora Residente debe fortalecer su interacción con los donantes para fortalecer el posicionamiento del SNU, identificar y/o desarrollar posturas estratégicas conjuntas (como las ventajas de instrumentos de financiación integrados por áreas estratégicas), recoger inquietudes comunes (como la forma de mejorar el flujo de información sobre coordinación, ejecución financiera y avance de proyectos).
- d) Especificar con más claridad en el texto del Marco de Cooperación de qué manera y con qué frecuencia pueden modificarse resultados y productos del Marco (función del Comité Directivo), incluyendo reasignación de recursos en el caso de que diferentes coyunturas, dinámicas de contexto y surgimiento o transformación de diferentes necesidades.

Para: OCR, agencias, donantes. Prioridad: alta.

4. Para mejorar el seguimiento y eficacia de enfoques:

- a) Diseñar y/o promover la utilización de marcadores para los diferentes enfoques transversales (y/o check lists de aprobarse), de ser necesario definiendo equivalencias con sus propios marcadores (Agencias)

Para: Agencias y OCR. Prioridad: media.

5. Para aumentar la eficiencia y la sostenibilidad, disminuir riesgos de financiación, fortalecer la interagencialidad, incrementar la eficacia, evitar la atomización, incrementar la financiación para áreas de desarrollo:

- a) Seguir fortaleciendo y encaminando la financiación del UNSDCF hacia instrumentos de integrados que garantizan mayor alineación, más diversificación de recursos y nuevas fuentes de financiación, menos atomización de acciones (menos proyectos) por ende mayor eficacia y eficiencia en el trabajo en territorio.
- b) Seguir fortaleciendo los espacios de articulación con el sector privado para encontrar convergencias y poder identificar los aportes de la pequeña, mediana y grande empresa al UNSDCF y a su vez las ventajas comparativas para este sector, así como fortalecer la colaboración con el Banco Mundial y otras instituciones financieras.

- c) Para mejorar la sostenibilidad de las acciones en los territorios se recomienda fortalecer la participación de la sociedad civil en los proyectos como socio implementador local, fortalecer el seguimiento de los proyectos en el territorio y garantizar mayor participación de la institucionalidad local.

Para: Agencias, OCR, gobierno, donantes. Prioridad: alta.

1. Introducción

El presente documento es el informe final presentado por Isegoría S.A.S. con los resultados de la evaluación del *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2023*¹ en Colombia. Esta evaluación busca valorar la pertinencia, coherencia, eficacia y sostenibilidad del Marco de Cooperación con el propósito de contribuir a la rendición de cuentas, aprendizaje y toma de decisiones del Sistema de Naciones Unidas, y específicamente, mediante recomendaciones, a mejorar la formulación e implementación del próximo ciclo del UNSDCF, fortaleciendo así el trabajo de las Naciones Unidas y los procesos de colaboración en Colombia para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La ejecución de esta evaluación se basa en principios de independencia, imparcialidad y rigor metodológico, buscando la participación de todas las partes involucradas para reflejar sus puntos de vista.

Este informe se estructura en 9 secciones. La primera sección es esta introducción, donde se presentan los objetivos y el alcance de la evaluación. La segunda contiene contexto país, donde se describen las principales características del entorno económico, social, movilidad humana y gobernabilidad. La tercera sección describe la metodología de la evaluación; en la cuarta se presentan los hallazgos de la evaluación construidos a partir de la información procesada y analizada, y de la revisión de información secundaria. Estos se encuentran segmentados por criterio de evaluación. En seguida, en la quinta y sexta se presentan respectivamente las conclusiones y las recomendaciones. En la séptima se encuentra la calificación de desempeño. Finalmente, las últimas secciones contienen los anexos y referencias bibliográficas.

1.1. Objetivos de la evaluación

General

- Medir el desempeño del Marco de Cooperación en Colombia y su nivel de alineación y articulación con las prioridades y necesidades del país. La evaluación permitirá analizar la contribución, efectividad y eficiencia en la implementación del Marco de Cooperación 2020-2023, precisando el valor agregado de las agencias, fondos y programas frente a los resultados de desarrollo del país y eficacia de los esquemas de coordinación interagencial y con el Gobierno.
- Promover un mayor aprendizaje que sustente el diseño de un nuevo Marco de Cooperación. La evaluación proporcionará información e insumos relevantes sobre la alineación, articulación sectorial y territorial, y valor agregado a los resultados en la implementación del Marco de Cooperación 2020-2023 que permita fortalecer la programación, optimizar la coordinación de Naciones Unidas a nivel de país, y en concreto, informar la planificación y la toma de decisiones para el diseño del siguiente Marco de Cooperación. Como resultado, el Equipo País, el Gobierno Nacional y los grupos de interés vinculados al Marco de Cooperación buscarán incorporar los hallazgos y aprendizajes del proceso de implementación de este, de la

¹ A lo largo de este informe se hace referencia al *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2023* como “Marco de Cooperación”, “Marco” o UNSDCF (United Nations Sustainable Development Cooperation Framework).

documentación de buenas prácticas, y de las lecciones aprendidas para poner a disposición de la Oficina de Coordinación para el Desarrollo (DCO, por sus siglas en inglés) de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

- Apoyar los procesos de transparencia y rendición de cuentas del Equipo País de la ONU con los grupos de interés vinculados al Marco de Cooperación. Al proporcionar evidencia de los resultados obtenidos bajo el Marco de Cooperación y valorar la eficacia de las estrategias e intervenciones implementadas para su cumplimiento, la evaluación permitirá a las contrapartes nacionales, a los donantes y al Equipo País contar con un mecanismo claro de rendición de cuentas y transparencia.

Específicos

- ✓ **Evaluar** los resultados y los productos del Marco de Cooperación 2020-diciembre 2022 (en el periodo de alcance de la evaluación) en relación con los resultados del desarrollo nacional y el progreso hacia los ODS dado el contexto de Colombia.
- ✓ **Identificar** los factores endógenos y exógenos que han afectado positiva y negativamente la ejecución del Marco de Cooperación 2020-2023.
- ✓ **Establecer** conclusiones sobre la contribución de la ONU dentro del alcance de la evaluación considerando grupos de interés internos y externos.
- ✓ **Brindar** un conjunto de recomendaciones prácticas en los niveles estratégico, técnico y operativo, susceptibles de ser incorporadas en el nuevo Marco de Cooperación.

1.2. Alcance

Temático

La evaluación es integral y aborda por tanto el Marco de Cooperación en su conjunto; incluyó la revisión de fuentes secundarias a partir de la información desarrollada desde el SNU (como informes anuales y finales de los proyectos, evaluaciones de los distintos organismos) e información primaria tomada desde el nivel nacional y territorial. En consonancia con la práctica estándar de evaluación, el ejercicio buscó alcanzar una valoración más amplia de los resultados del Marco de Cooperación basada en la evidencia disponible. El diseño de la evaluación se orientó por el análisis de la Teoría de Cambio que informa el Marco de Cooperación nacional y consideró, siguiendo los lineamientos del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés) (2021), el conjunto de programas del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDS) implementados en el país durante su periodo de ejecución y dentro de su alcance geográfico. Finalmente, la evaluación toma como referencia las preguntas de evaluación planteadas en los términos de referencia, y retomadas en la matriz de la evaluación (ver Anexo 6) y el informe de inicio (Anexo 3). Las preguntas se responden a lo largo de la sección de hallazgos, ordenadas según criterio de evaluación.

Temporal

El periodo de análisis a cubrir por la evaluación comprende entre el 1 de abril de 2020 y el 31 de diciembre de 2022 (33 meses).

Geográfico

En sintonía con los Términos de Referencia de la evaluación, el alcance geográfico estuvo directamente vinculado a la alineación, articulación y el desempeño del Equipo País frente a los resultados y productos de la matriz de resultados del Marco de Cooperación. La evaluación tuvo como base Bogotá, pero es importante destacar que el equipo evaluador también realizó trabajo de campo en los departamentos de Cauca, Chocó, La Guajira, Nariño y Norte de Santander. La elección de estos territorios se basó en un proceso riguroso de selección de muestra territorial, llevado a cabo en colaboración entre la gerencia y el equipo evaluador. Además, es relevante resaltar que

esta evaluación tuvo un alcance nacional, en tanto se logró recopilar información de entidades gubernamentales a nivel nacional, así como de equipos de las Agencias y donantes.

Transversal

La evaluación incluye el examen de los principios de programación del Marco de Cooperación (enfoque de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, enfoque étnico, enfoque de derechos humanos, enfoque de sostenibilidad medioambiental, enfoque de no-discriminación, enfoque de discapacidad, enfoque de no dejar a nadie atrás).

Usuarios de la evaluación

Se contempla que los usuarios de la evaluación sean el Sistema de Naciones Unidas (SNU), en la medida que la evaluación funcione como insumo para el diseño e implementación del Marco de Cooperación 2023 -2026, así como el Estado Colombiano para aprender de la experiencia anterior, y tener insumos para definir su alcance y el proceso de negociación e implementación, así como el de seguimiento y rendición de cuentas.

2. Contexto de país

2.1. Contexto general

La firma del Marco de Cooperación coincidió el inicio de las cuarentenas debido a la pandemia de COVID-19 en Colombia. La pandemia representó para Colombia desafíos socioeconómicos significativos. Durante 2020, hubo dos "picos" notables: en agosto con 226 casos diarios por millón de habitantes y más de 6 muertes por millón diarias, y en diciembre con más de 1,9 millones de casos acumulados y cerca de 49 mil fallecidos. Económicamente, Colombia experimentó su primera recesión del siglo XXI, con una tasa de crecimiento anual negativa del 15,8% en el segundo trimestre de 2020. Sectores como las actividades artísticas y recreativas, el comercio y la construcción sufrieron decrecimientos de -37,1%, -34,1% y -33,2% respectivamente entre 2019 y 2020. Adicionalmente, más de 1,5 millones de colombianos perdieron empleos, incrementando la tasa de desempleo del 10,6% al 14,9%. Estos desafíos también exacerbaron la desigualdad de ingresos y un aumento en la incidencia de la pobreza. Finalmente, la pandemia implicó restricciones de movilidad que afectaron las formas tradicionales de trabajo (PNUD, 2021).

En el 2022 se realizaron elecciones legislativas y presidenciales en Colombia. El Congreso quedó conformado por fuerzas diversas, con un incremento en la representación de las fuerzas políticas de izquierda. En las elecciones presidenciales, el 29 de mayo de 2022 se realizó la primera ronda, donde los candidatos Rodolfo Hernández y Gustavo Petro resultaron seleccionados para la segunda vuelta. El 19 de junio de 2002 se realizó la segunda ronda, en la que se impuso la fórmula de Gustavo Petro como presidente y Francia Márquez como vicepresidente. La elección se consideró notable en la medida en que por primera vez un candidato de izquierda de un partido no tradicional resultaba elegido presidente de Colombia. Desde su elección, el gobierno ha impulsado distintas reformas de corte social, como tributaria, salud, laboral, pensional, que han generado oposición de otros sectores políticos, hasta la fecha habiéndose tramitado la primera.

Contexto económico

Tras la pandemia y sus efectos en 2020 y 2021, Colombia experimentó un **crecimiento económico** de 7,3% en 2022 (Banco Mundial, 2023). Sin embargo, la economía operó por encima de su potencial y se vivió una inflación acelerada y un alto déficit de cuenta corriente. Las proyecciones estiman que en 2023 el PIB crecerá 1,7%, reducción drástica que se explica en un contexto mundial de desaceleración económica e inflación, además de que se apaciguará el rebrote del consumo reprimido durante la pandemia, que las políticas monetaria y fiscal sean de corte contractivo y que la demanda externa se mantenga débil. Se prevé que el crecimiento aumente gradualmente a 2,0% en 2024 y 3,2% en 2025, conforme la demanda externa se reactive, y la inflación y las tasas de interés disminuyan.

La inflación alcanzó 13,1% a final del 2022, explicada por la fuerte demanda interna, la inercia de la inflación, las pérdidas de cultivos por las fuertes lluvias, y la depreciación del peso colombiano (Banco Mundial, 2023). La inflación mermó las ganancias en los ingresos laborales, lo que lleva a pensar que, por lo pronto, la reducción de la pobreza será modesta. No obstante, se ha logrado una desaceleración de la inflación, ubicándose en 11,78% a finales de julio del presente año, de acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Casas, 2023).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 muestra una línea base de 39,3% de incidencia de la pobreza monetaria y de 16% de incidencia de la pobreza multidimensional, proponiéndose, para el final del cuatrienio, bajar ambas cifras a 35,5% y 9,5% respectivamente (DNP², 2023). Al respecto, cifras actualizadas del DANE muestran que la pobreza multidimensional cayó al 12,9% en 2022, lo que indica que alrededor de 1,4 millones de personas salieron de la situación de pobreza multidimensional gracias a mejoras en áreas como la educación, calidad de vida, salud, empleo y vivienda (DANE, 2022).

El crecimiento económico ha tenido un impacto positivo en el **mercado laboral** nacional, por cuanto, según cifras del DANE, para el mes de julio de 2023, la tasa de desocupación del total nacional fue 9,6%, lo que representó una disminución de 1,4 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2022 (11,0%), aunque persiste una **brecha de género**, pues la cifra para mujeres es de 12,2% y la de hombres se ubica en 8%. La tasa global de participación se ubicó en 64,8%, lo que significó un aumento de 1,3 puntos porcentuales frente a julio de 2022 (63,5%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 58,6%, lo que representó un aumento de 2,1 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2022 (56,5%) (DANE, 2023). La línea base de la tasa de formalidad laboral en el actual PND se encuentra en 41,1% y espera aumentarse esta cifra a 43% al final del cuatrienio (DNP, 2023). En relación con la situación de **hambre y seguridad alimentaria**, la evaluación de *Seguridad Alimentaria para Población Colombiana* realizada por el PMA mostró que, para noviembre de 2022, la inseguridad alimentaria moderada y severa a nivel nacional llegó al 30%, afectando a cerca de 15,5 millones de personas (WFP, 2023). Asimismo, la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés) fue incorporada en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE del 2022, revelando que la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares del país fue del 28,1% (DANE, 2022b).

Contexto social

En el frente de paz, el 2022 estuvo marcado por un preocupante máximo histórico de líderes y defensores de derechos humanos afectados, con 215 homicidios reportados, que contrasta con los 145 que se reportaron en 2021. También, se reportó que entre 2016 y 2022 fueron asesinados 355 excombatientes (DW, 2023). Durante 2022 y 2023 se destacaron avances en la implementación del Acuerdo Final de paz, diálogos con grupos armados ilegales, y preparativos para próximas elecciones regionales. A pesar de los esfuerzos por consolidar la paz, persisten conflictos en varias regiones. El gobierno ha enfatizado la política de paz total y se han logrado progresos en las negociaciones con el ELN. Sin embargo, la violencia contra excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) continúa, y hay preocupaciones sobre la seguridad en las elecciones departamentales y municipales. (Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 2023)

Ligado a lo anterior, la **situación humanitaria** en el país revela que, de acuerdo con cifras de la Defensoría del Pueblo, un total de 20.316 familias fueron víctimas de 140 desplazamientos masivos en todo el territorio nacional, mientras que otras 15.761 familias resultaron afectadas por 132 situaciones de confinamiento (Rico Muñoz, 2023).

² Departamento Nacional de Planeación

En materia de **igualdad de género**, además de las brechas en desempleo ya reseñadas, el Observatorio de Femicidios en Colombia expone que, entre enero de 2018 y marzo de 2023, el promedio mensual de femicidios fue de 51 mujeres y la cifra de mujeres víctimas de femicidio en 2022 fue de 612 (Gélvez Rubio & Rozo Romero, 2023). De acuerdo con la Procuraduría, hubo cerca de 47 mil casos de violencia de género intrafamiliar en 2022 y, entre enero y mayo del presente año, se han reportado 213 casos de femicidios (PGN, 2023). En general, las brechas de género se presentan en acceso limitado a la educación de calidad, especialmente en zonas rurales; expectativas de roles tradicionales que conducen a la formación temprana de hogares y relegan la educación y el empleo; insuficiente atención en salud reproductiva que resulta en altas tasas de mortalidad materna; prevalencia de violencia doméstica y sexual; desafíos económicos en hogares monoparentales liderados por mujeres; y persistentes estereotipos misóginos y machistas que limitan la autonomía femenina. Estas barreras se intensifican en la vejez, y hay una urgente necesidad de datos con perspectiva de género para informar y orientar políticas públicas efectivas. (DANE, CPEM, ONU Mujeres, 2020)

Con respecto a la **movilidad humana y la migración**, los datos del GIFMM muestran que el Estatuto Temporal de Protección (ETPV) supuso un importante avance en las políticas migratorias del país, pues en 2022 se había logrado la regularización de 1,6 millones de personas. No obstante, la migración sigue aumentando y cerca del 82% de los hogares vive en condiciones inadecuadas al interior de la vivienda, el 51% come dos veces al día o menos, el 92% tiene un acceso insuficiente o intermitente al agua y solamente el 48% de los niños y niñas van a la escuela, con la mayoría de niñas y niños por fuera del sistema educativo (ONU Colombia, 2023).

Otro fenómeno de movilidad humana creciente que experimenta el país tiene que ver con los flujos migratorios mixtos en la región del Darién, caracterizados por personas de diferentes nacionalidades³ que buscan cruzar la frontera colombiana hacia Centroamérica y Norteamérica. De acuerdo con datos de la Defensoría del Pueblo, entre enero y junio del presente año, 196.371 personas migrantes cruzaron esta frontera, lo que representa un aumento del 297% con respecto al año anterior. Resulta preocupante que hubo un aumento del 445% de niñas, niños y adolescentes que cruzan esta peligrosa frontera (Defensoría del Pueblo, 2023).

Contexto ambiental

La deforestación constituye una de las principales amenazas a las que se enfrenta el país en **materia ambiental**, pues pasó de 1580 hectáreas deforestadas en 2021 a 2060 hectáreas en 2022, lo que representa un aumento del 11% (Ministerio de Ambiente, 2022). El total de la línea base del PND sobre deforestación muestra que son 174.103 hectáreas y se espera reducir esta cifra a 140.000 hectáreas al final del cuatrienio a través de enfoques como pago por servicios ambientales, economía forestal en los territorios y control territorial con sentido y respeto social (DNP, 2023).

La **acción climática** en el país también pasa por las áreas en proceso de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados, que se espera aumenten en 179,66% al final del 2026, pasando de la línea base del 2022 de 946.217 hectáreas a 1.700.000 (DNP, 2023).

Por otro lado, **en materia de cultivos ilícitos**, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) reportó un incremento del 43% en el área sembrada con coca en el país, pasando de 143.000 hectáreas en 2020 a 204.000 en 2021, concentrándose especialmente en los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Putumayo. La producción potencial de clorhidrato de cocaína alcanzó las 1.400 toneladas (UNODC, 2022). El reporte para este año indica un incremento

³ Principalmente, venezolanos, haitianos, ecuatorianos, chinos e indios. (Defensoría del Pueblo, 2023)

del 13% en los cultivos de hoja de coca en el 2022 con respecto al 2021, que, si bien muestran una desaceleración, continúa al alza. Por su parte, la producción potencial de clorhidrato de cocaína incrementó 24%, pasando a 1738 toneladas (Portafolio, 2023).

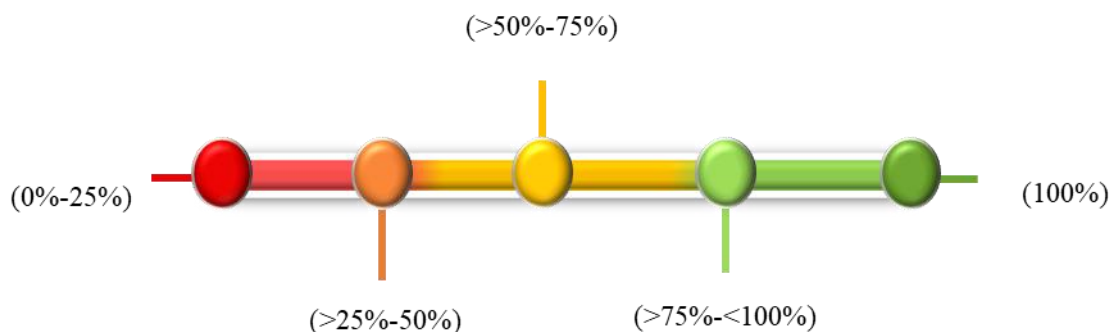
2.2. Progreso de Colombia hacia los ODS

En el año 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas respaldaron un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estos Objetivos representan un llamado global a la acción con el propósito de erradicar la pobreza, preservar planeta y mejorar la calidad de vida. Hacia julio de 2017, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el marco de indicadores mundiales para los ODS como un instrumento voluntario e impulsado por los países, que incluye un conjunto inicial de indicadores que se perfeccionará anualmente. La primera revisión exhaustiva de estos indicadores, llevada a cabo en 2020, posicionó a Colombia en el puesto 67, entre 166 países en el índice global de desempeño en implementación de la Agenda 2030 y los ODS (PNUD, 2021).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su informe de 2021 de avance en la implementación de la Agenda 2030 y de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, presentó un porcentaje de avance del 72,58% anual y 54,83% respecto a la meta 2030. Para el informe del siguiente año, el avance fue del 67,8% respecto a la meta anual del último periodo reportado y el avance global en la implementación de la Agenda a 2030 es del 60,2%⁴, lo cual representa un incremento de 5,4 puntos porcentuales respecto al avance global calculado con información disponible a diciembre de 2020 (DNP, 2022).

En este informe se evalúa, por un lado, el porcentaje de avance de cada ODS con respecto a su meta anual y, por el otro, a través de una metodología de semáforo, que se presenta a continuación:

Figura 1. Semáforo para avance ODS



Así, se tiene que, para la información con corte a diciembre de 2021, el ODS más rezagado de la lista con respecto a la meta de 2030, con un porcentaje menor al 25% es el ODS 2 Hambre cero (DNP, 2022), y los ODS 14 Vida Submarina y 17 Alianzas para lograr los objetivos, ya cumplieron con la meta. En el rango de avance entre el 25% y 50% se encuentran los ODS 1 Fin de la Pobreza, 3 Salud y Bienestar y 7 Energía Asequible y No Contaminante. Finalmente, para el rango de 50% a 75% se encuentra la mayor concentración de ODS, aquí se ubican el ODS 4 educación de calidad, ODS 5 Igualdad de género, ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento, ODS 8 Trabajo Decente y

⁴ De acuerdo con el Informe Anual de Avance en la implementación de los ODS en Colombia (DNP, 2022), el cálculo en el avance con respecto a la meta 2030 se realiza por medio de la siguiente fórmula $\%Avance_{2030} = \frac{\sum_{t=1}^{15} Avance_t}{Meta_{2030}}$, y el avance por año se realiza con la siguiente fórmula $\%Avance_{Año_t} = \frac{Avance_t}{Meta_{año_t}}$.

Crecimiento Económico, ODS 13 Acción por el Clima, ODS 15 Vida de Ecosistemas Terrestres, ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Gráfica 1. Avance ODS respecto a Meta 2030



Fuente: Elaboración propia a partir de: DNP. (2022). Informe Anual de Avance en la Implementación de los ODS en Colombia.

2.3. El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en Colombia 2020-2023⁵

Este marco es la expresión en Colombia del nuevo enfoque que viene implementando las Naciones Unidas desde 2019 con la reforma a su Sistema de Desarrollo, derivado de la Resolución 72/279 de la Asamblea General. Dicha resolución ratifica el propósito del originalmente llamado Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) como “el instrumento más importante para la planificación y ejecución de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo en cada país, en apoyo de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (UNSDG, 2019).

En esta reforma se establece el empeño por trabajar de forma colaborativa y coordinada para alcanzar las metas de los ODS, teniendo en cuenta la ambición de la Agenda 2030 y la urgencia de sus plazos. Por tanto, el “Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible” o UNSDCF, enfatiza como base un análisis común e integral de país que informe las acciones del programa en los distintos niveles, e impulse el esfuerzo colectivo y la formación de alianzas con diferentes sectores.

El 19 de marzo de 2020, las Naciones Unidas y el Gobierno Nacional de Colombia suscribieron el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2023. El acuerdo, formulado por el Equipo País de las Naciones Unidas (UNCT) para Colombia y por el Gobierno Nacional (2018-2022), busca establecer la planificación y ejecución, seguimiento y evaluación de la cooperación de la ONU a nivel nacional y local, así como en los territorios priorizados por el Gobierno Nacional. Este Marco de Cooperación está compuesto por tres áreas estratégicas cuyos resultados macro son: 1) Estabilización: Paz con legalidad; 2) Migración como factor de desarrollo; 3) Asistencia técnica para la aceleración de los ODS catalizadores. En la gráfica que sigue se visualizan los ejes priorizados, los resultados esperados por ejes y la inversión por año.

⁵ En el documento se hace mención de los nombres y títulos establecidos en el actual UNSDCF, el cual esta alineado a las prioridades del Gobierno nacional 2018-2022. El siguiente documento de UNSDCF contemplará las prioridades definidas en el Plan de Nacional de Desarrollo del Gobierno 2022-2026.

Equipo país

El Equipo País de la ONU en Colombia definido para la implementación del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible está conformado por 26 entidades de la ONU que incluyen agencias, fondos y programas del Sistema. A continuación, se presenta la distribución de estos organismos y sus principales características dentro del Equipos País de la ONU (UNCT, por sus siglas en inglés).

Figura 2. Equipo país de ONU Colombia



Elaboración Isegoría

Teoría de cambio

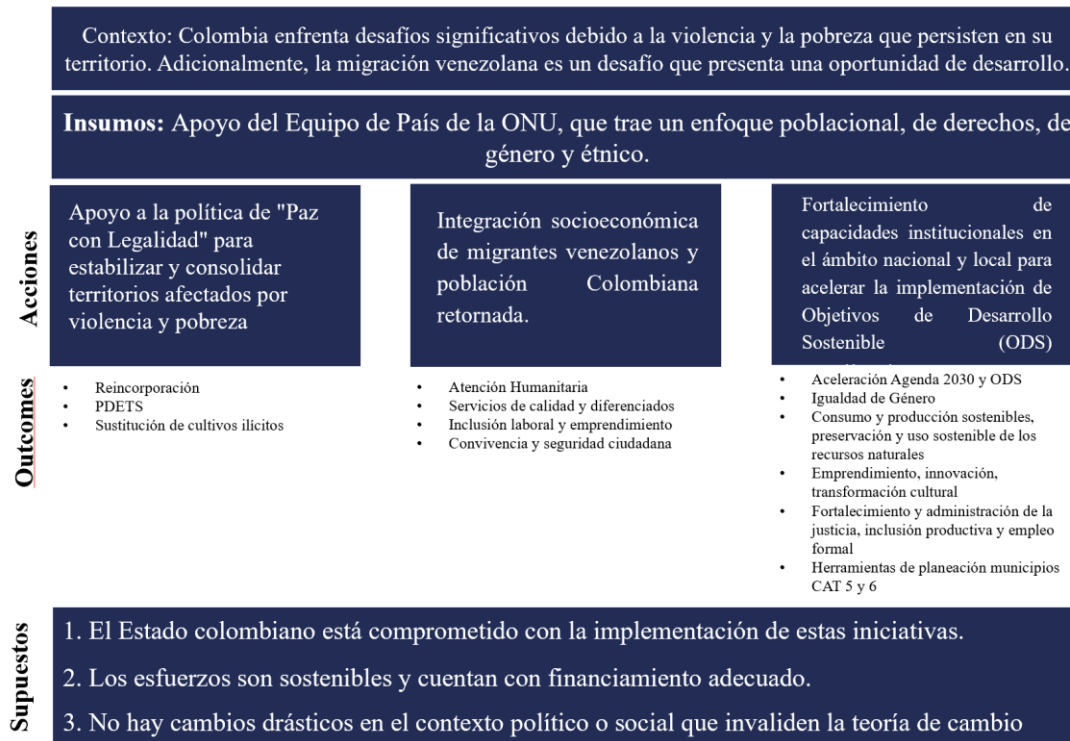
El Marco de Cooperación Colombia 2020-2023 planteó una teoría del cambio según la cual:

SI el Equipo de País de la ONU, con su enfoque poblacional, de derechos, de género y étnico, apoya los esfuerzos del Estado colombiano para estabilizar y consolidar los territorios más afectados por la violencia y la pobreza en el marco de la política de Paz con Legalidad; para integrar socioeconómicamente y reducir la vulnerabilidad de la población migrante venezolana, la población colombiana retornada y de las poblaciones de acogida; para fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones del Estado a nivel nacional y local y a los organismos de vigilancia y control para acelerar la implementación de ODS catalizadores priorizados por el Gobierno

ENTONCES, Colombia estará en mejor capacidad para estabilizar y consolidar los territorios rezagados, para que la migración venezolana sea una oportunidad de desarrollo, y para avanzar en el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás.

A continuación, se presenta un esquema de la misma a partir de los componentes principales de una teoría de cambio:

Figura 3. Teoría de cambio UNSDCF



Elaboración Isegoría

A continuación se presentan algunos aspectos a mejorar de esta teoría de cambio:

- Interconexión de las Acciones:** Las áreas de acción no interactúan entre sí o no se evidencia si hay sinergias que se pueden aprovechar.
- Enfoques transversales:** Se mencionan enfoques de derechos, de género y étnico, pero no está claro cómo estos se entrelazan o influyen entre sí para un tratamiento interseccional de las poblaciones objetivo.
- Outcome e Indicadores:** Aunque se detallan las acciones, no se especifican resultados que permitan medir transformaciones e indicadores que garanticen un seguimiento del éxito o progreso de cada una.
- Riesgos:** No se identifican posibles riesgos más allá de los supuestos mencionados. Reconocer y planificar para riesgos potenciales puede ser crucial para el éxito a largo plazo.
- Involucramiento de Actores Locales:** Aunque se habla del Estado colombiano, sería bueno mencionar o destacar el papel de actores locales, comunidades y otros stakeholders en la implementación y éxito de las acciones.
- Recursos Necesarios:** No se mencionan los recursos (humanos, financieros, materiales) que se requieren para llevar a cabo estas acciones.

3. Metodología

Esta evaluación se llevó a cabo mediante un enfoque participativo principalmente en las etapas de recolección y validación de la información. Para lograr esto, durante la fase de recolección de información se involucraron los equipos locales y nacionales de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) para la construcción de las agendas locales, así como para definir su participación en entrevistas y grupos focales. Asimismo, durante el trabajo de campo se procuró involucrar a representantes de los grupos poblacionales en los diferentes ejes estratégicos y la participación de las entidades gubernamentales locales y nacionales. Finalmente, aunque esta evaluación realizada por Isegoría S.A.S. es una evaluación externa independiente, a lo largo de la misma se contó con el apoyo de la Gerencia de la evaluación⁶ para realizar la convocatoria para el trabajo de campo y validar la información.

Se utilizó un enfoque de métodos mixtos, abordando tanto la recopilación como el análisis de datos mediante la combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos de investigación.

Figura 3. Métodos utilizados en la evaluación



Elaboración Isegoría

En el componente cualitativo, se llevaron a cabo entrevistas, grupos focales, observaciones en el terreno, un sondeo virtual con socios implementadores y revisiones de fuentes secundarias donde se profundizó en el análisis del contexto de implementación y sobre los efectos, los aspectos obstaculizadores o facilitadores, las percepciones y capacidades y el modo o nivel de apropiación de actores e instituciones de los programas, proyectos e iniciativas formulados en el Marco de Cooperación. Por otro lado, en el componente cuantitativo, se efectuaron sondeos virtuales y revisiones de fuentes secundarias de datos cuantitativos relacionados con la plataforma de monitoreo del marco de cooperación, se resolvieron preguntas específicas a través de datos numéricos relacionados con presupuestos y logros alcanzados que permiten generar estadísticas descriptivas.

Finalmente, durante la evaluación se procuró incorporar en todos los momentos los enfoques transversales (enfoque de género, discapacidad, niños y niñas, étnico, ambiental), especialmente en el diseño de los instrumentos en donde se incluyeron preguntas por cada una de los enfoques, en la convocatoria del trabajo de campo ya que se tuvieron en cuenta poblaciones diferenciales (niños y niñas, mujeres, poblaciones étnicas, ex combatientes, personas con discapacidad, líderes sociales) asegurándose de que se tuvieran en cuenta los requerimientos necesarios para

⁶ Un representante de la Oficina de la Coordinadora Residente y dos representantes de las Agencias SNU (UNODC y ONU Mujeres)

garantizar su participación (espacios adecuados, transporte, alimentación, acompañamiento de adultos responsables para el caso de los espacios con niños y niñas, traductores de lenguaje de señas).

3.1. Fuentes y recopilación de datos

El levantamiento de información para esta evaluación contempló un trabajo de campo virtual y presencial, el cual inició el 22 de junio y terminó el 31 de agosto de 2023. Particularmente, se cuenta con modalidad mixta de aplicación de instrumentos debido a la disponibilidad de tiempo de los actores priorizados y el alcance geográfico de la evaluación.

La estructuración de las entrevistas obedeció a módulos relacionados con los temas y criterios de la evaluación como son la pertinencia, la adaptabilidad del Marco de Cooperación a los contextos particulares, la articulación y coordinación interna e interagencial en los territorios para la implementación del Marco, los resultados y el cumplimiento de objetivos, la promoción e implementación de los diferentes enfoques transversales, la valoración de las capacidades instaladas en los territorios para la sostenibilidad, la gestión de la información, los retos y lecciones aprendidas. Este tipo de instrumento fue aplicado a los Equipos de las Agencias SNU en el nivel nacional, Cooperación Internacional, Entidades gubernamentales nivel local y nacional, donde de acuerdo con su nivel de conocimiento y experiencia se construyeron guías de entrevista para cada uno de los tipos de actor, logrando complementar la información entre sí, y con otros instrumentos (ver Anexo 9.1 y 9.2).

En el caso los grupos focales, estos permitieron un espacio de reflexión y discusión con diferentes tipos de actores relevantes para el Marco de Cooperación, que han participado en espacios de formación y fortalecimiento en el Marco de cooperación. Se buscó que los grupos focales fueran espacios que generaran confianza para la participación, horizontales y cuidadosos, en los que la voz de todas las personas participantes tuviera el mismo valor, escucha y relevancia; cuidando el bienestar emocional de las participantes en todos los momentos. Cabe señalar que para profundizar en la discusión, en el trabajo de campo presencial se focalizaron personas beneficiarias representantes de diferentes grupos poblaciones de los diferentes ejes de acción del Marco de Cooperación (Lideresas y líder de Paz, Sectores sociales LGBTIQ+, Lideresas y líderes de migración, Organizaciones de refugiados y migrantes venezolanos en Colombia, Socios implementadores, Representantes adolescentes mesas de participación, Adolescentes, Grupo dinamizador, Defensoras, Líderes reincorporados, Mujeres en condición de discapacidad, Sector privado) y de las Agencias SNU Locales.

También se aplicaron sondeos a socios implementadores con el fin de capturar información relacionada con la pertinencia de las acciones realizadas en territorio y su eficacia, el posicionamiento del SNU y la incorporación de enfoques transversales y mecanismo de rendición de cuenta y salida de los proyectos (Anexo 9.3)

Al finalizar la aplicación de entrevistas y grupos focales, a nivel nacional se realizaron 41 entrevistas con personal de las Agencias de SNU, alcanzando hasta el momento 49 personas funcionarias, 24 entrevistas con entidades gubernamentales priorizadas por las agencias, logrando la participación de 32 personas funcionarias públicas, y 4 entrevistas con donantes. A nivel territorial, se logró trabajar en 7 territorios (Antioquia, Bogotá, Cauca, Chocó, La Guajira, Nariño, Norte de Santander), aplicando 29 instrumentos y logrando una participación de 218 personas de diferentes grupos poblacionales: personas víctimas, firmantes del acuerdo de paz, líderes y lideresas de derechos humanos, grupo étnicos y comunitarios. Representantes de mujeres, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, y sector privado (para mayor detalle ver Anexo 11. Trabajo de campo por territorio y nacional).

Figura 4. Resumen trabajo de campo



Territorial [6-14 julio]

218 Personas alcanzadas

29 Instrumentos grupales



Actores

- Lideresas y líder de Paz
- Sectores sociales LGBTQI+
- Lideresas y líderes de migración
- Organizaciones de la diáspora
- Socios implementadores
- Representantes adolescentes mesas de participación
- Adolescentes
- Grupo dinamizador
- Defensoras
- Líderes reincorporados
- Mujeres en condición de discapacidad
- Sector privado
- Agencias SNU Locales

Sondeos virtuales

39 Socios implementadores

Nacional [22 junio – 31 agosto]

87 Personas alcanzadas

70 Instrumentos aplicados



Actores

- Equipos Agencias SNU nivel nacional
- Entidades gubernamentales-Gobierno actual
- Entidades gubernamentales-Gobierno 2018-2022
- Donantes

Revisión de fuentes secundarias

+122 documentos del repositorio cualitativo y cuantitativo

Elaboración Isegoría

Revisión de fuentes secundarias

Para algunas preguntas de investigación en torno a la indagación social fue necesario un levantamiento de información secundaria, esto es, información que se produce a partir de experiencias pasadas o busca retratar una realidad o hecho social (Hox & Boeije, 2005). Por tanto, en paralelo al levantamiento de información, se llevó a cabo la revisión sistemática de fuentes secundarias de 67 documentos que incluyen evaluaciones de marcos en otros países, programas países de agencias, informes de resultados, gobernanza del marco, matriz de indicadores etc. Se incluyeron en la revisión también 55 documentos relacionados con proyectos del marco como planes de trabajo, informes finales y sistematizaciones (se recibieron el 45% de la muestra de proyectos) que permitieran dar cuenta de los resultados del Marco de cooperación (para mayor detalle ver Anexo 12. Sistematización y análisis de información).

3.2. Sistematización y análisis de la información

Para el proceso de análisis de la información cualitativa, se transcribieron las entrevistas y grupos focales. Con este material de fuente primaria se llevó a cabo un proceso de análisis utilizando el programa para análisis de datos cualitativos en MAXQDA. Mientras que para el análisis de datos cuantitativos de fuentes secundarias y del sondeo se utilizó SPSS. Finalmente, para la revisión documental la información se sistematizó a través de matrices de Excel. La estrategia de triangulación y análisis datos que se utilizó para el presente estudio tuvo en cuenta la triangulación metodológica, de datos y de actores, teniendo en cuenta que se recurrió a más de un método para obtener la información y analizarla, así como a más de una fuente de datos. Para mayor información acerca del proceso de triangulación se puede revisar el Anexo 12 en donde se presentan las herramientas de sistematización y análisis

Por otra parte, se realizó un ejercicio interpretativo, en donde se buscó dar sentido a los datos cuantitativos a la luz de los hallazgos cualitativos, así como un ejercicio de verificación de las hipótesis desarrolladas en el análisis cualitativo. Para dar cuenta del proceso de triangulación se diseñó una matriz de evidencia de hallazgos en donde por cada uno de los 41 hallazgos que se encuentran en el documento se presentan las fuentes de información

especificando aquellas que son relevantes para ese hallazgo, los códigos relacionados con el hallazgo, la frecuencia de cada uno y un balance de qué tanto en cada fuente de información hay evidencia de ese hallazgo (ver Anexo 10).

3.3. Limitaciones y medidas de mitigación

A continuación, se presentan las limitaciones asociadas a la evaluación, con las respectivas medias de mitigación.

Tabla 2. Limitaciones y medidas de mitigación

Limitación	Descripción	Medidas de mitigación
Cambio en el personal	Dado el tiempo transcurrido desde el inicio del Marco de cooperación y el cambio del gobierno en 2022, en algunos casos hubo rotación o cambio completo de personal en las instituciones públicas.	Se buscó contacto con actores claves del anterior gobierno. En algunos casos también se entrevistó a la persona cuando ya estaba en otro cargo, pero se prestó para contribuir a la evaluación. Asimismo, también se realizaron entrevistas con actores del gobierno actual, lo que permitió hacer un balance sobre la percepción de la implementación del marco de cooperación.
Limitado acceso a fuentes de información secundarias	Se logró recoger la información de 45,8% de los proyectos seleccionados	Se recordó a las agencias el envío de los documentos de los proyectos y se logró completar la recolección del 45,8% de la información de los proyectos seleccionados. Con los datos de monitoreo de la OCR y los informes país su pudo suplir las limitaciones debido al acceso a fuentes de información de los proyectos.
Representatividad en el sondeo.	El sondeo aplicado no es representativo a los socios implementadores ya que no todas las agencias proporcionaron listados del universo de los socios de los proyectos del Marco para el diseño estadístico de un muestro probabilístico.	Para la aplicación de los sondeos virtuales se contó con listados de beneficiarios proporcionados por algunas de las agencias. Se utilizó información cuantitativa producida por desde el Marco de Cooperación. Adicionalmente, los instrumentos cualitativos aplicados, entrevistas a profundidad, grupos focales y el análisis documental, arrojan suficiente información para el desarrollo de la evaluación
Información del visualizador de datos del Marco de cooperación puede presentar sesgos.	En el visualizador de datos del marco de cooperación se puede presentar sesgos en la presentación del presupuesto requerido para 2022, pues este se hizo con base en el estimado de los proyectos identificados para ese año (Naciones Unidas, 2023)	Se tiene a consideración que los datos en presupuesto fueron una estimación desde la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR), y se validó el trabajo de estos datos con la OCR.

Elaboración Isegoría

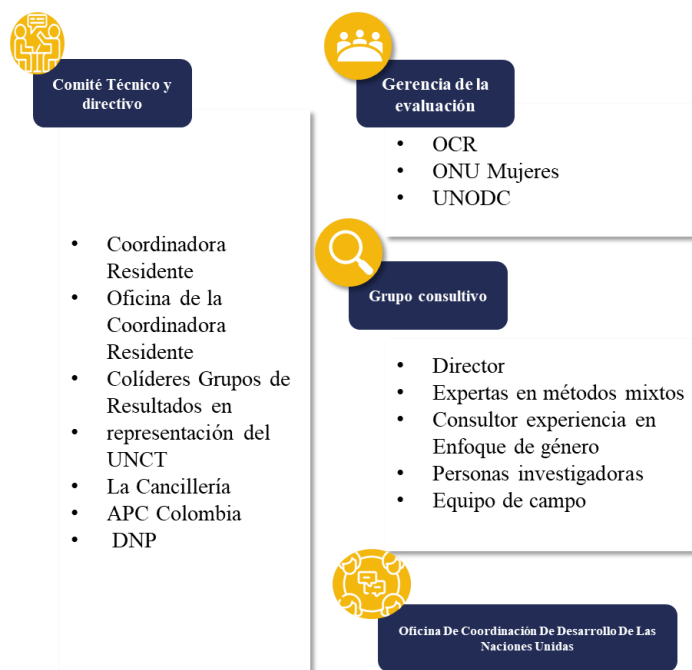
3.4. Gobernanza

De acuerdo con las Directrices para la Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNEG, 2021), el proceso de evaluación ha sido acompañado y guiado desde la Gerencia de la evaluación conformado por un representante de la Oficina de la Coordinadora Residente y dos representantes de las Agencias SNU (UNODC y ONU Mujeres), a partir de este acompañamiento se ha realizado la supervisión y retroalimentación de cada uno de las fases de la evaluación y se ha garantizado que se cumpla con los requerimientos tanto de los términos de referencia como los estándares de evaluación de la UNEG. Para ello, durante el desarrollo de la evaluación se han llevado a cabo sesiones señales tanto para revisar el avance de la evaluación, como validar información, aclarar dudas y realizar retroalimentación del proceso y productos.

Adicional a la gerencia de la evaluación, el proceso de evaluación ha sido acompañado por el comité Directivo y técnico, compuesto por la Coordinadora Residente, Oficina de la Coordinadora Residente, Colíderes Grupos de Resultados en representación del UNCT, La Cancillería, APC Colombia y el DNP. Particularmente, el Comité Directivo es quién aprueba y valida cada etapa de la evaluación, proporcionando comentarios estratégicos sobre los resultados clave, y el Comité Técnico ofrece apoyo técnico a la gerencia de la evaluación, y proporcionó la información necesaria en las fases de diseño, recolección y análisis. En la gobernanza de la evaluación también se contó con la validación de la Oficina de Coordinación De Desarrollo de la ONU (DCO) la cual proporcionó en las fases de la evaluación asesoramiento técnico y valido cada una de la fases para asegurar la calidad de la misma (ONU Colombia, 2023).

Finalmente, desde el equipo evaluador se contó con un coordinador de la evaluación quien se encargó de la comunicación con la Gerencia de Evaluación, el Comité Directivo de evaluación y otros actores relevantes. Asimismo, el equipo de evaluación contó con dos expertas en métodos mixtos, respectivamente, la primera de ellas lideró de forma operativa de la evaluación y tuvo como responsabilidad orientar la programación y desarrollo del trabajo de campo, así como el cumplimiento de la muestra. La segunda experta, fue la responsable de la definición de los instrumentos y del procesamiento y análisis de la información, así como de la capacitación del equipo de investigadores quienes hicieron el levantamiento de la información. De igual forma, con el fin de asegurar la transversalización de los enfoques se contó con una persona experta en enfoque género quien se encargó de transversalizar los enfoques en la metodología, los instrumentos y el análisis de la información. Finalmente, con el fin de complementar el equipo, se contó con personas investigadoras y equipo de campo logístico quienes participaron en el trabajo de campo, revisión de fuentes secundarias, análisis de la información y la producción de los informes. En total para la evaluación se tuvo a disposición con un equipo multidisciplinar de 14 personas, quienes son profesionales en economía, antropología, sociología, historia, e ingeniería de sistemas.

Figura 5. Gobernanza de la evaluación



Elaboración Isegoría

3.5. Aseguramiento de la calidad

Con el fin de asegurar la calidad de la evaluación, esta se ciñe a las normas y estándares de evaluación trazados por el UNEG en 2016, que se mantienen vigentes para la evaluación de todo Marco de Cooperación de acuerdo con las *Directrices para la Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible* (UNEG, 2021)⁷. Para esto desde el equipo consultor se reconocen las necesidades integrales de los efectos esperados del Marco de Cooperación y de coordinación interinstitucional, intersectorial y/o interagencial, por lo que desde el diseño de la evaluación fue esencial realizar un mapeo de actores que distinguiera los roles, las funciones y las

⁷ “Todas las evaluaciones del MC deben adherir a las *Normas y Estándares de Evaluación del UNEG* (2016), así como seguir la orientación sobre igualdad de género y derechos humanos” (UNEG, 2021, p. 11).

capacidades de cada uno. Asimismo, el proceso de evaluación ha sido guiado por la Gerencia de Evaluación, y ha hecho la debida supervisión y retroalimentación de los productos de la evaluación, garantizando que esta, en cada una de sus etapas, se adhiera a las normas y estándares de evaluación definidos por la UNEG.

Ahora bien, sobre la información recabada, esta ha sido guardada y protegida por Isegoría, desde el inicio de la evaluación, el equipo consultor se comprometió a salvaguardar la información a su cargo (consentimientos informados firmados, listados de asistencia a grupos focales, o archivos de audios de las actividades.

Consideraciones éticas

Finalmente, para efectos de la presente evaluación se utilizaron los siguientes estándares de evaluación:

- **Independencia:** La evaluación se realizó con base en criterios objetivos, rigurosos y justificados. No se admitió la injerencia de intereses ajenos a la evaluación. Los y las evaluadoras estuvieron libres de conflictos de interés.
- **Transparencia:** Los objetivos y métodos de la evaluación se comunicaron a todos y todas las participantes y se respondieron las preguntas y dudas que plantearon.
- **Representatividad y participación:** Se buscó que todos los grupos de interés estuvieran representados en la evaluación, especialmente se buscó las voces representantes de víctimas, reincorporados, personas líderes de comunidades, líderes mujeres, personas en condición de discapacidad, organizaciones de la diáspora, población migrante y de acogida, sectores sociales LGBTIQ+, y representantes de niños, niñas, adolescentes. La evaluación se diseñó e implementó buscando la participación de todas las partes interesadas. Cabe mencionar que las personas contactadas eran socios de las agencias del sistema y fueron previamente contactadas por los equipos de monitores de cada una. Para mayor detalle revisar el anexo 11. Trabajo de campo por territorio y nacional.
- **Imparcialidad:** La evaluación se realizó buscando el mayor grado de objetividad de forma que sus conclusiones alcanzaran la mayor credibilidad posible.
- **Propósito:** La evaluación se realizó para ser usada para tomar decisiones justificadas en la evidencia obtenida como fruto de un análisis riguroso.
- **Claridad:** las justificaciones, motivaciones y orientaciones para la evaluación se hicieron explícitas al inicio del proceso. El lenguaje usado está pensado para facilitar la comprensión por parte de todas las partes involucradas.
- **Cumplimiento:** Los compromisos y productos se cumplieron y entregaron a tiempo con el fin de maximizar la posibilidad de un uso fructífero de las evaluaciones.
- **Calidad:** En todos los procesos se buscaron los más altos estándares de calidad. Todos los procesos se revisaron para cumplir con un estándar que satisfaga los marcos de la evaluación en curso.
- **Ética:** La evaluación se realizó en un marco de respeto a las personas e instituciones involucradas procurando escuchar todas las voces a favor o en contra del proceso. La evaluación no defendió intereses personales o sectoriales. Los y las evaluadores respetaron los derechos de todos y todas las participantes (ver Anexo 13. Consideraciones éticas).

Asimismo, durante todas las fases de la evaluación se aseguró de cumplir con las disposiciones legales existentes sobre el manejo de datos y la investigación con seres humanos así como a anonimizar la identidad de las personas participantes y de quienes ellas nos hablen en las entrevistas, así como mantener los estándares de calidad de la información e informar a todos los actores de la evaluación que el uso de los datos e información obtenida durante el proceso de evaluación, tienen como fin único aportar al proceso de esta Evaluación. A continuación, se presentan los aspectos a tener en cuenta para el manejo de datos y la anonimización de los mismos:

1. Para la sistematización, se anonimizó la información a través de un sistema de seudónimos donde se reemplazará los datos personales de las personas participantes.
2. En los informes o documento final no se hizo uso de los nombres de las personas, ni datos sobre la identidad de las personas.
3. En caso de que las personas no autorizaran la grabación, el/la evaluador/a tomó notas de la actividad desarrollada.

4. Hallazgos

4.1. Pertinencia

P1. ¿En qué medida el UNSDCF ha integrado las cuestiones clave y los retos de desarrollo identificados por el Análisis Común de País (CCA) de las Naciones Unidas?

H1. El UNSDCF incluye una parte minoritaria de los retos de desarrollo identificados por el CCA. Esto debido a que la priorización estratégica no se basó en un análisis conjunto de los retos de desarrollo del CCA como uno de los insumos, sino que se partió de una priorización de necesidades del gobierno y áreas en las que el SNU tenía ventajas comparativas.

De acuerdo con las evidencias de entrevistas con actores clave del SNU y de acuerdo con lo planteado en el CCS, en la etapa de planificación del marco se cumplió a cabalidad con las guías de construcción del CCA para que fuera basado en evidencia y anclado a un análisis de ODS. Lo anterior resultó en un documento que agrupaba en 4 ejes temáticos: i) fortalecer la inclusión y la igualdad; ii) cerrar las brechas de prosperidad; iii) Avanzar en la construcción de la paz, de seguridad, de legalidad y de convivencia para asegurar el goce efectivo de derechos humanos y la participación democrática; y iv) transitar hacia la sostenibilidad ambiental. Con base en estos 4 ejes, se esperaba “relevar elementos de efectos y causas con el fin de diseñar una teoría de cambio” (SNU Colombia, 2019, pág. 6).

Sin embargo, en la fase de diseño se consideró que el UNSDCF se debía definir teniendo como base las prioridades del gobierno y las áreas en las que era más necesario y útil el aporte del SNU. En un contexto en donde el país fue pionero en la negociación de la reforma y negociación del UNSDCF, los testimonios de actores del SNU como del gobierno nacional, concuerdan que este último en cabeza de las entidades encargadas de la gobernanza del marco (DNP, APC y Cancillería), propuso la agenda de prioridades:

Las prioridades del marco fueron definidas por DNP, APC Colombia y Cancillería, con la mirada a lo que tenemos en el Plan Nacional de Desarrollo, con el conocimiento técnico de la cooperación y con una línea política que venía de la presidencia de la República. De hecho, el gobierno, en línea con el llamado de la Reforma de focalizar, propuso dos líneas de trabajo únicamente y la ONU agregó una tercera en la que, digamos, por consenso se aprobó. Ahí se fijaron las prioridades en las que Colombia querían que los cooperantes se enfocaran (Entrevista Gobierno Nacional, 2023).

De acuerdo con los actores que participaron en la negociación y el análisis documental (CCA y UNSDCF) este enfoque acotó el alcance del Marco de Cooperación, especialmente en relación con los desafíos de desarrollo identificados por el CCA y los mandatos de cada agencia. Debido a estas circunstancias, se vio limitada la capacidad para generar propuestas colaborativas y para construir una teoría de cambio sólida⁸. Se destaca también que, para el gobierno colombiano, las áreas que cubría el SNU eran muy amplias y quería delimitar su campo de acción a las prioridades de política pública en donde consideraba que existían las mayores ventajas comparativas que las agencias podían ofrecerle al país: Paz y Migración. Esta priorización, si bien limita el trabajo del SNU en el país, se comprendió también como una lección aprendida para el sistema conforme a la necesidad de focalizar temas estratégicos y no dispersar las acciones. Esto con el fin de generar mayor impacto e integración en la respuesta.

De acuerdo con todas las partes que participaron en la negociación, la tercera área estratégica, relativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fue resultado del esfuerzo de negociación del SNU por que se incluyeran temas de la Agenda 2030 que quedarían por fuera si se hubiera limitado a lo propuesto por el gobierno. No obstante, de acuerdo con los testimonios de actores del SNU y del gobierno nacional y según el análisis del texto del Marco

⁸ De acuerdo con los testimonios del equipo negociador en el momento de negociación del marco de cooperación no se contaba aún con las líneas guía de teoría de cambio del marco de cooperación.

de Cooperación, se evidencia que al incluir muchos temas, pero generalmente limitado al fortalecimiento institucional y la asistencia técnica, está desorganizado y cuenta con una oferta excesivamente amplia de programas.

P2. ¿En qué medida los objetivos del UNSDCF están alineados y son coherentes con las necesidades, las prioridades y las políticas del gobierno expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (incluida la alineación con los objetivos y las metas nacionales de desarrollo, los planes, las estrategias y los marcos nacionales), así como con el cumplimiento de mandatos normativos e instrumentos, convenios y tratados internacionales?

H2. El Marco de Cooperación está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en mayor medida en los ejes estratégicos de paz con legalidad y asistencia técnica para los ODS, y en menor medida en el eje de migración.

A partir de la revisión detallada del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2018-2022 y el UNSDCF se evidencia que el eje estratégico de Paz con Legalidad del UNSDCF se integra de manera coherente con el “Pacto por la construcción de Paz” del PND, el cual se enfoca en aspectos como la reincorporación, a priorización de los territorios PDET, las estrategias para la consolidación de una paz duradera y sostenibles y la sustitución de cultivos ilícitos. La alineación en el eje de Paz se extiende también a la similitud en los indicadores utilizados para medir el progreso hacia la consecución de los objetivos⁹. Lo anterior tiene efectos que contribuyen al cumplimiento de resultados del PND, que incluyen a) Personas que culminan el proceso de reintegración b) Porcentaje de iniciativas de los PDET, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas, y c) Áreas de cultivos ilícitos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución.

Si bien no hay una clara evidencia de alineación del eje de Migración con el PND, se señala que fue una de las prioridades del gobierno anterior de acuerdo con lo expresado en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022¹⁰ y las entrevistas a actores gubernamentales y del SNU. Ahora bien, aunque este eje el PND no cuenta con un pacto o pilar específico dedicado a la migración como factor de desarrollo, sí se aborda en el pilar del “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” (DNP, 2019), en la sección de Colombia en la escena global, en donde hay dos objetivos acerca del tema migratorio y/o zonas fronterizas: i. Dar respuesta oportuna a las cambiantes dinámicas migratorias, apuntando a que la migración sea ordenada, segura y regular, ii. Impulsar el desarrollo sostenible y la seguridad de las comunidades en zonas de frontera¹¹. Es relevante señalar que el PND también menciona que la financiación de estas iniciativas se gestionará a través de una plataforma financiera multilateral con el objetivo de respaldar los esfuerzos individuales de cada país en la atención de la crisis migratoria originada en Venezuela (DNP, 2019, pág. 25).

En la tercera línea estratégica del Marco, enfocada en Asistencia Técnica para la Aceleración de los ODS Catalizadores, se evidencia la alineación en tanto que todas las metas del PND cuentan con un ODS asociado principal y/o secundaria, y que adicionalmente hay un seguimiento al avance del cumplimiento de la Agenda 2030 en Colombia y sus indicadores, por medio de la plataforma de seguimiento del Departamento Nacional de

⁹ Destacan especialmente los indicadores 1.1.1, Número de exintegrantes de FARC-EP que acceden a la reincorporación integral y efectiva, 1.2.1, Número de iniciativas PDET implementadas con el apoyo de las Naciones Unidas, y 1.3.1, que cuantifica las hectáreas de cultivos ilícitos reemplazadas por actividades agrícolas, pecuarias, económicas artesanales, industriales y de servicios con un enfoque de desarrollo alternativo. Fuente: comparación indicadores PND e indicadores UNSDCF

¹⁰ Es una estrategia formulada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), DNP y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Esta estrategia se formuló a partir de mesas técnicas donde participaron 58 entidades a nivel nacional, donde se identificó las necesidades y ofertas de cooperación para los años 2019 a 2022. Adicionalmente, en las mesas se realizó un análisis de las relaciones entre cooperantes, socios implementadores y entidades públicas en los territorios, lo que permitió diagnosticar los éxitos, problemas y desafíos en la gestión y coordinación de la cooperación internacional a nivel local. (MRE, APC & DNP, 2019)

¹¹ A estos dos objetivos corresponden dos metas: i. otorgar un total de 90 mil nuevas visas a migrantes y visitantes y ii. lograr 1008 iniciativas de desarrollo e integración fronteriza y fortalecimiento del Estado en las zonas de frontera implementadas.

Planeación (DNP) y también a través de Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS (INFF Colombia) ejecutado bajo la alianza de SNU, autoridades nacionales, instituciones financieras internacionales y otros socios. No obstante, también se resalta que este eje del Marco cuenta con algunos indicadores y objetivos que se encuentran en unos aportados específicos del PND¹².

H3. La negociación del Marco de Cooperación en Colombia llevó a que éste se alinee más a las prioridades gubernamentales sobre el rol del SNU que a los compromisos a largo plazo del Estado con convenios internacionales de derechos humanos.

La mayoría de las agencias cuentan con un mandato vinculado a convenios internacionales en temas relacionados con derechos humanos. En este sentido, tienen una vocación de acompañamiento técnico al Estado para el cumplimiento de estos tratados. Sin embargo, durante la negociación del Marco de Cooperación, el equipo del gobierno no consideró prioritario el alineamiento con estos, sino con áreas específicas en las que buscaba canalizar el valor agregado del SNU, en un esfuerzo por optimizar y organizar el amplio ecosistema de la cooperación internacional en Colombia. Por ejemplo, en palabras de un miembro del equipo negociador del gobierno:

Lo que trató de hacer fue organizar la cooperación en el marco de proyectos estratégicos de la política, no frente a lo que venía siendo la cooperación, que era hablar con la comunidad, identificar una necesidad y ellos actuar directamente y, en muchos casos, no consultar al gobierno nacional. (Entrevista, entidad pública, 2023)

Por parte del gobierno entonces, la perspectiva que habría primado era que el cumplimiento de las obligaciones de garantía de los derechos es prerrogativa de este y que su desarrollo no debía entrar en el diseño del marco. Por otro lado, de acuerdo con las personas entrevistadas del SNU que abordaron este tema, por parte del equipo negociador del gobierno en su momento no hubo una comprensión del rol catalítico del SNU en la promoción de la agenda ODS y la promoción de los derechos humanos.

En general, desde las diferentes agencias se comparte la percepción de que sus mandatos vinculados al fortalecimiento de los derechos humanos y tratados internacionales no fueron lo suficientemente bien reflejados por el Marco de Cooperación pese a los insumos y análisis aportados al CCA. Por ejemplo, se menciona el ejercicio y protección de derechos, o lo que tiene que ver con convivencia y derechos de las víctimas que son uno de los pilares del PDET y que era de los principales valores agregados del SNU relacionados con los temas de protección de derechos humanos, y de derechos de las víctimas. También diferentes donantes internacionales evidencian que el diseño del UNSDCF y en su aplicación hubo pocos acuerdos en la comprensión integral del marco de derechos humanos, que redujo el alcance de las acciones en áreas prioritarias como la de paz.

Finalmente de acuerdo con las partes, el hecho de ser Colombia un país de renta media y la concepción sobre el postconflicto y la paz marcaron significativamente el análisis de las necesidades y los requerimientos de apoyo del gobierno al Equipo País del SNU.

¹² Particularmente, se identifica que el indicador 3.1.1., asociado con la aceleración de la Agenda 2030, se alinea con el objetivo “Establecer la Agenda 2030 para los ODS como marco compartido de largo plazo, con el fin de priorizar y focalizar iniciativas de experimentación”, enunciado en “Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro”. El Indicador sobre igualdad de género, donde se propone fortalecer las entidades territoriales para el desarrollo e implementación de políticas, planes, programas y proyectos destinados a la igualdad de género, tiene concordancia con la sección “Fortalecimiento de la institucionalidad de género para las mujeres en Colombia”, el indicador 3.3.1 sobre Consumo, Producción y Sostenibilidad Ambiental con los objetivos presentado en el “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”. Para el caso de la meta 3.4.1, sobre la estrategia Sacúdet, se identificó que desde el Marco se han fortalecido las capacidades para consolidar el ecosistema de emprendimiento, la innovación, la transformación cultural y la inclusión productiva y el empleo formal. Finalmente, para las metas Fortalecimiento Administración Justicia, se encontró relación en tanto se ha trabajado desde los proyectos en la reparación integral de las víctimas y el acceso al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), sobre el segundo elemento. Finalmente, en temas de Herramientas de Planeación y Gestión Riesgo, el Marco se alineó a los objetivos gubernamentales a partir de la asistencia técnica en el diseño o implementación de las herramientas de planeación de las entidades territoriales.

4.1.1. Adaptabilidad

P3. ¿En qué medida se ajustó el UNSDCF a las coyunturas sociales, económicas y políticas del país durante su periodo de implementación—incluida la formulación del Plan de Respuesta Socioeconómica SERP—y de qué manera reorientó sus actividades y reasignó los recursos en función de las necesidades producidas por dichas coyunturas?

H4. El UNSDCF se adaptó parcialmente a las coyunturas sociales, económicas y políticas del país durante su período de implementación. Por una parte, sus metas acotadas limitaron su ajuste a contextos cambiantes. Por otra parte, desde el eje de ODS se abordó una amplitud de temas que le confirieron cierta flexibilidad para realizar ajustes programáticos. Esta flexibilidad, sin embargo, ha resultado de la interpretación que hace cada agencia y no de un proceso colectivo del SNU a partir del UNSDCF.

El documento del UNSDCF muestra rigidez en sus prioridades, lo cual ha limitado su capacidad de adaptarse a las condiciones cambiantes de los contextos territoriales y a las dinámicas puestas en marcha por diferentes coyunturas. Esto representó un obstáculo para abordar efectivamente desafíos emergentes y cambiantes. A nivel programático, debido a la amplitud de algunas áreas estratégicas, el Marco ofrece alguna flexibilidad, permitiendo a las agencias hacer ajustes en programas y proyectos, aunque al estar los CPD de las agencias alineados al UNSDCF no fue tan fácil realizar estos ajustes en la medida en que también debían guiarse en sus proyectos por estos programas. Adicionalmente, el Marco de Cooperación no define la forma específica en que podría modificarse, como en cuanto resultados o productos, más allá de afirmar que el Comité Directivo asegurará los “ajustes necesarios” (Naciones Unidas, 2023). De este modo, la adaptabilidad no es fruto de un esfuerzo colectivo, sino de las interpretaciones de cada agencia frente a coyunturas de diferente índole que se presenten y a las solicitudes del gobierno, esto puede llevar a respuestas fragmentadas y menos cohesivas. Así lo señaló, entre otras, la siguiente persona entrevistada:

El Marco es suficientemente amplio para permitir ajustes (...) pero no es una flexibilidad que se genere en colectivo, sino es, más bien, una interpretación que las agencias van haciendo, porque en un país como Colombia, donde cada día hay alguna situación, sí que hay un elemento un poco *built-in* en las agencias para poder ajustar (Entrevista, SNU, 2023).

Así, la mayoría de las personas entrevistadas coincidió en que los principales ajustes programáticos se hicieron para responder con rapidez a coyunturas como la pandemia o nuevas dinámicas de violencia y conflicto armado en algunos territorios, así como para fenómenos emergentes como el estallido social. Por ejemplo,

En los temas del estallido social, en el bloqueo de las carreteras, bloqueo de los caminos, en todo el tema que ocurrió, el mismo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la misma Misión de Verificación, hicieron llegar los suministros de la alimentación hacia los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR). (Entrevista, Entidad pública, 2023)

H5. El Plan de respuesta socioeconómica (SERP) frente a la COVID-19 en Colombia se alinea con las áreas estratégicas del UNSDCF y fue construido de manera conjunta por las agencias, sin embargo, su adopción por parte de las agencias fue limitada por la misma dinámica de urgencia de las respuestas a la emergencia.

El SERP en Colombia se planteó como el principal derrotero a partir del cual abordar las problemáticas asociadas a la pandemia y la emergencia social y económica provocada por ésta. De acuerdo con la revisión documental, el SERP se alinea con las áreas estratégicas del Marco de Cooperación, incorpora dos nuevas áreas estratégicas y desarrolla y profundiza resultados de las tres áreas estratégicas del Marco. Sin embargo, el SERP no se convirtió en la hoja de ruta común de las agencias del SNU para este propósito debido al contexto de la emergencia. Esto en la medida en que, si bien en las agencias y sus proyectos se comprueban buenas prácticas de respuesta frente a las implicaciones de la COVID-19, hubo poca apropiación del SERP, evidenciado en que las agencias muy poco

argumentan cómo sus acciones se alinearon de manera cohesiva a lo planteado por este documento aun cuando se logró hacer un reporte a los indicadores globales de la respuesta al SERP.

Desde algunas agencias se plantea que el marco de respuesta socioeconómica del SERP a las afectaciones causadas por la pandemia fue un insumo fundamental para organizar el apoyo del SNU de manera unificada al país en el contexto de emergencia: “yo creo que ese marco de respuesta socioeconómica nos ayudó a estructurar un poco más ese apoyo al país como Naciones Unidas” (Entrevista, SNU, 2023). Por otra parte, desde el gobierno nacional se valoró que desde Naciones Unidas se siguiera manteniendo, aún en medio de la emergencia suscitada por el COVID-19, como objetivo el avance en los ODS, esto es, que el SERP sumara al Marco de Cooperación. (Entrevista, entidad gobierno, 2023).

Por otro lado, varias personas entrevistadas de las agencias del SNU, aunque reconocen el documento, no identifican cómo la respuesta a esta coyuntura estuvo alineada al marco común del SERP, sino que hacen referencia a las acciones independientes tomadas desde sus agencias, ajustando sus propios documentos de programa país (CPD). El siguiente testimonio lo ejemplifica:

Pues yo no tengo muy claro [lo del SERP], desde [nuestra agencia] tuvimos que hacer todos los ajustes y arreglo de procedimientos, de seguimientos técnicos, ejercicios de monitoreo virtuales (...) se logró ajustar la implementación del CPD. Ya en el marco interagencial es sabido que también se establecieron mecanismos virtuales para el diálogo y los seguimientos que se requerían, pero el detalle pues ya así más global, no te lo sabría decir. (Entrevista, SNU, 2023)

H6. La experiencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Colombia demuestra la complejidad de operar bajo un marco "Nexus" que abarque tanto enfoques humanitarios como de desarrollo sostenible. Efectivamente, este marco permite una respuesta más ágil a necesidades urgentes, pero también introduce retos en términos de coordinación y eficiencia.

El SNU en Colombia ha acumulado una sólida experiencia en respuesta humanitaria y mantenimiento de la paz, demostrando así su capacidad para adaptarse a contextos cambiantes. Sin embargo, la dualidad entre enfoques humanitarios y de desarrollo se refleja en el Marco de Cooperación. Este marco incluye un pilar de respuesta humanitaria en su eje de migración, coordinado conjuntamente por ACNUR y OIM. Además, el SNU cuenta con un mecanismo de coordinación a cargo de OCHA, que opera a través del Humanitarian Response Plan (HRP).

De acuerdo con los testimonios, y pese a que no se refleje en el diseño del marco, el UNSDCF se diseñó buscando generar soluciones tempranas a aquellos desafíos humanitarios priorizados. Sin embargo, en la implementación del Marco, se ha observado que esta adaptabilidad a las crisis a través de la respuesta requiere ser complementada con estrategias sostenibles que aborden las causas subyacentes de los desafíos para alcanzar soluciones de desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, en el eje 2 solamente el 6% de los recursos se invirtieron en integración socioeconómica de los migrantes, de acuerdo con las prioridades de los donantes. La necesidad de complementar respuestas inmediatas con estrategias sostenibles es un aspecto crucial que a menudo se descuida en enfoques más reactivos. Aunque el enfoque de "Nexus" busca precisamente equilibrar estos elementos, la presión por dar respuestas rápidas a crisis humanitarias puede desplazar el foco de las causas estructurales y raíz de los problemas, que requieren un abordaje más largo y sostenido.

4.1.2. Enfoques transversales

P4. ¿En qué medida y de qué formas se integró y promovió los enfoques de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, el enfoque étnico, de derechos humanos, de sostenibilidad medioambiental, de no-discriminación, de discapacidad, y el de no dejar a nadie atrás, en el diseño del UNSDCF y la ejecución de sus estrategias y proyectos, y de qué maneras se reflejaron estos en los resultados?

En esta sección se analizan los enfoques transversales en cuanto al diseño. Se evalúa el modo y alcance en que se incorporaron al Marco de Cooperación. En las secciones de eficacia y sostenibilidad se evalúa su implementación.

Enfoque de género

H7. La inclusión de metas de género en el Marco de Cooperación no fue uniforme, señalando la necesidad de una estrategia más coherente y sistemática para la igualdad de género.

Según varias personas entrevistadas, la inclusión del enfoque de género en el Marco de Cooperación enfrentó discusiones entre los diferentes puntos de vista de agencias y gobierno, en los que variaba el grado en que se debía incluir o transversalizar el enfoque de género. A pesar de que la inclusión de un *outcome* específico sobre género constituye un avance significativo que formaliza el compromiso hacia la igualdad de género, esto no fue suficiente para catalizar el impulso estratégico deseado a lo largo del Marco en su totalidad, en la medida en que, como se evidencia en el documento del Marco de Cooperación y cómo lo señalaron varias personas entrevistadas que participaron en la negociación, no hubo un análisis general de la teoría del cambio, sin especificar la cadena de cambios/impactos buscados, con sus resultados y productos derivados. Además, las menciones transversales a la inclusión del enfoque de género en el Marco de Cooperación no hacen suficiente énfasis en la forma o grado en que se transversalaría, ni el Marco detalla mecanismos para garantizar que esta transversalización se realice. Adicionalmente, aunque se posicionaron *outputs* relacionados con género en distintas áreas, la presencia de estos elementos varía significativamente entre los distintos ejes, indicando una figuración desigual del enfoque de género en el marco. Por consiguiente, a pesar de la presencia de elementos que transversalizan el enfoque de género, su integración no es sistemática.

Enfoque de derechos humanos

H8. El enfoque de derechos humanos no se incorporó de forma amplia en el Marco de Cooperación debido a visiones encontradas sobre las ventajas comparativas del SNU y las prioridades de acción. Esto limitó la colaboración con el SNU en esta área y restringió la integración de temas clave como los ODS, igualdad de género y sostenibilidad.

La mayoría de las personas entrevistadas del SNU manifestaron que en el proceso de negociación del Marco de Cooperación fue difícil darle un mayor espacio al enfoque de derechos humanos en la medida en que había visiones encontradas sobre las ventajas comparativas del SNU en la materia y sobre las prioridades en las que debía enfocarse el SNU. Esta postura generó tensiones que se reflejan en el diseño final del Marco, acotando su alcance en relación con estándares y tratados internacionales. Esto limitó en parte las capacidades del SNU para colaborar con diferentes ramas del Estado en esta área. Además, la debilidad de este enfoque en el Marco, debido en parte a que Colombia es un país de renta media, contribuye a que este carezca de una visión integral que conecte los ODS con los temas de derechos humanos, igualdad de género, paz y sostenibilidad.

H9. El diseño del Marco de Cooperación contó con poca participación directa de la sociedad civil y representantes del territorio.

De acuerdo con todas las personas entrevistadas y con la formulación del Marco de Cooperación, su construcción contó con poca participación territorial y limitada inclusión de la sociedad civil. La mayoría de las personas que participaron en grupos focales en los territorios manifestaron que, si bien el Marco de Cooperación centra su accionar en zonas marginadas como los municipios PDET o las zonas de frontera, no consideró las particularidades territoriales o necesidades diferenciales o no incluyó a sus representantes en las negociaciones. Como ejemplo, el siguiente testimonio:

Es poco pertinente que nosotros hagamos un marco de cooperación desde Bogotá que no considere la estructuración desde los territorios cuando es el desafío más grande que tiene Colombia. El tema de la desigualdad en Colombia es un tema marcadamente territorial. (Entrevista, SNU, 2023)

En efecto, de acuerdo con un análisis del documento, el Marco de Cooperación no muestra un análisis de las diferencias territoriales y la forma en que pueden influir en programas y proyectos, o un análisis diferenciado de las necesidades con esa base, más allá de la focalización en los PDET, que incluso fue cuestionada por personas entrevistadas en esos territorios, que expresaron la dificultad que implica atender a población que cabe dentro de esos límites y no a la que está por fuera pero cerca de ese límite, con necesidades igualmente apremiantes. Así mismo, socios implementadores, sociedad civil y SNU del nivel territorial interpelados en los grupos focales del nivel territorial mencionan de manera unánime que el diseño del marco y de los proyectos a implementar, se lleva a cabo de manera centralizada desde lo nacional y a nivel local se recopilan los insumos necesarios para la justificación y el contexto de necesidades territoriales. Lo anterior genera un desequilibrio que afecta la ejecución misma de las actividades porque cuesta mucho ajustar un documento que no ha sido pensado desde la territorialidad.

4.1.2.1. Enfoque étnico

H10. El diseño del Marco de Cooperación en Colombia carece de un enfoque étnico transversal.

El enfoque étnico es prioritario para la implementación efectiva y sostenible de cualquier marco de desarrollo, en especial en un país tan diverso culturalmente como Colombia. Aunque en la revisión del documento del Marco haya mención a un enfoque étnico y a las poblaciones étnicas en el área de paz en el resultado inherente a las iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se evidencia que en el diseño del Marco no hubo una transversalización de este enfoque. Tampoco se encuentran objetivos estratégicos o impactos esperados donde se busquen cambios específicos en el ámbito étnico y especialmente se evidencia que no se diseñó aún un marcador y modelo único que permita hacer seguimiento a la implementación de acciones encaminadas a la puesta en marcha de este enfoque.

Enfoque de niños, niñas y adolescentes. No dejar a nadie atrás, diversidad de género y sexual y enfoque de discapacidad.

H11. El Marco de Cooperación cuenta con un enfoque poblacional centrado en niños, niñas y adolescentes en diversas áreas, permitiendo un tratamiento interseccional de sus necesidades en área de paz y migración. Sin embargo, no se evidencia sistematicidad en la transversalización de este enfoque.

El Marco de Cooperación evidenció un avance en la transversalización del enfoque poblacional, especialmente orientado a los niños, niñas y adolescentes. Este enfoque está presente en diversas áreas estratégicas del Marco de Cooperación y se articula con otros enfoques para ofrecer un tratamiento interseccional de sus necesidades. Este logro representa un avance significativo en el reconocimiento y abordaje integral de las condiciones y retos que enfrentan niños, niñas y adolescentes. Lo anterior se destaca en tanto se reconoce la implementación programática de la agencia con mandato en materia en la totalidad de los resultados por área estratégica. En cuanto a resultados y productos, en el área de paz, se han estructurado estrategias para la reincorporación económica y social de mujeres excombatientes y prevención del reclutamiento, las cuales también beneficiaron a niños y adolescentes. Igualmente,

se ha invertido en mejorar la infraestructura educativa en municipios PDET, enfocándose en entornos seguros y en asegurar la continuidad en las trayectorias educativas. Asimismo, en el ámbito de los ODS, se menciona la asistencia técnica para combatir todas las formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes.

H12. El Marco de Cooperación se enfoca en grupos vulnerables, pero muestra limitaciones en la integración de temas como sostenibilidad ambiental, diversidad sexual y de género, y omite el enfoque sobre discapacidad.

El Marco de Cooperación tiene en cuenta en su diseño a las poblaciones más vulnerables y las regiones más rezagadas, mostrando una preocupación por “no dejar a nadie atrás”, como se evidencia en diferentes apartados del texto. Sin embargo, en las entrevistas al SNU del nivel nacional y en los grupos focales con implementadores y SNU del orden territorial se evidencia que la priorización de acciones en los PDET era un obstáculo para atender poblaciones con iguales o mayores dificultades porque se crea un límite donde no se atiende a las poblaciones que están por fuera de él, independientemente de sus necesidades. Esta postura fue avalada por el equipo de la gobernanza del UNSDCF por parte del gobierno nacional, que incluso reconoció que en un dado momento hubo necesidad de flexibilizar esta apuesta para poder atender los territorios y poblaciones.

En cuanto a la sostenibilidad ambiental, de acuerdo con la revisión documental esta tiene un alcance limitado en la medida en que aparece a nivel de un resultado y como componente transversal en algunos productos. El Marco no ahonda de forma suficiente en temas como el cambio climático, dada la importancia del medioambiente para la realización de otros derechos humanos, como el acceso al agua o la salud, y en general para el desarrollo humano. Por otro lado, el hecho de que las diversidades sexuales y de género solo se mencionen en puntos muy específicos sugiere una falta de integración de estos temas en una estrategia más amplia. Finalmente, no hay mención al enfoque de discapacidad en el diseño del Marco de Cooperación.

4.2. Coherencia

4.2.1. Articulación Externa

P5. ¿En qué medida el UNSDCF contribuyó al posicionamiento, credibilidad y la confianza del SNU frente a las instituciones del gobierno y otros socios cooperantes, y en qué medida promovió la coordinación, armonización y complementariedad con esos actores para maximizar el alcance de los resultados?

H13. Ante una percepción previa del SNU como un mecanismo descentralizado y fragmentado, el marco contribuyó al posicionamiento del SNU a través de mejoras en la coordinación, focalización de las acciones hacia territorios y temas estratégicos para el gobierno y la cooperación, y trabajo interagencial.

De acuerdo con los testimonios de los equipos de negociación del SNU y de gobierno, en la negociación del Marco de Cooperación había una visión del SNU como un mecanismo descentralizado y fragmentado en sus apuestas y operaciones. Esta percepción se fortalecía debido a que las distintas agencias del SNU solían negociar de manera independiente las acciones con diferentes sectores institucionales y esto generaba confusión acerca de los objetivos y logros de la cooperación internacional. También existía la percepción de que el SNU no es subsidiario a las políticas del gobierno y que operaba como un socio para la ejecución presupuestal de los gobiernos.

Además, de acuerdo con los testimonios del gobierno, la alta presencia de agencias del SNU en Colombia generaba interrogantes sobre la arquitectura institucional y su impacto en la soberanía del país. Colombia tiene una de las presencias más grandes de agencias del SNU, comparable solo con países como Afganistán o Irak. Lo anterior también se evidenciaba en la duplicación de esfuerzos y falta de coherencia en la implementación de proyectos. Finalmente, existían críticas sobre la efectividad del SNU en generar impactos tangibles en Colombia. De acuerdo

entonces con los testimonios la poca claridad en cómo las diversas iniciativas del SNU se traducen en resultados concretos ponía en cuestión su eficacia para abordar desafíos relacionados con el desarrollo sostenible en el país.

Al respecto, la gobernanza del marco por parte del gobierno reconoce un avance importante en el posicionamiento del SNU a partir de la implementación de este marco gracias en parte al ejercicio que se realizó de priorización de áreas estratégicas y la alineación de estas con los programas país¹³, buscando maximizar el impacto en el territorio. Por otro lado, reconocen el papel de la OCR y la Coordinadora Residente que por primera vez tiene un rol independiente de las agencias y una dedicación exclusiva a la coordinación, fortalecimiento y armonización del trabajo del SNU en el país. De acuerdo con los testimonios tanto del SNU como de actores de gobierno y entidades del Estado, la OCR ha servido como un canal de comunicación más integrado, contribuyendo también al fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Este enfoque más coherente y coordinado ha permitido al SNU presentar un frente más unificado, optimizar recursos y mejorar su eficacia en abordar los desafíos de desarrollo en Colombia.

H14. Un espectro amplio de funcionarios de entidades estatales de diferentes sectores, donantes y sociedad civil destacan la credibilidad y confianza en el SNU. Valoran su compromiso a largo plazo y su apoyo técnico y el papel de liderazgo que está cumpliendo la OCR. Sin embargo, hay desafíos en la ejecución de proyectos y atomización debido al alto volumen de proyectos ejecutados¹⁴ en las diferentes áreas, lo cual genera dispersión de recursos y limita el rol unificado del SNU. También se evidenció desconocimiento del Marco y del SNU en funcionarios estatales y socios implementadores.

En primera medida, el gobierno valora la apuesta de largo plazo de las Naciones Unidas en el marco de la Agenda 2030 y los ODS que se mantiene constante incluso ante cambios políticos o crisis. Se aprecia también su conocimiento técnico y aporte al fortalecimiento institucional, su capacidad para movilizar recursos internacionales y articular actores de diferentes sectores, su neutralidad como mediador y su aptitud para brindar soporte político a procesos nacionales:

Nosotros tenemos una relación simétrica con las agencias. También colocamos recursos en agencias que van más allá del Marco, porque son aliados estratégicos por su despliegue territorial, por su capacidad técnica u operativa o por acuerdos de comprensión técnica. Son una garantía de confiabilidad, de credibilidad y de legitimidad. Aunque el trabajo conjunto no es exento de dificultades. (Entrevista, Entidad pública, 2023)

A pesar de este posicionamiento positivo, en los grupos focales con implementadores y el gobierno nacional se destaca que los procesos administrativos del SNU, como mecanismos para asegurar que los recursos se manejen adecuadamente, pero son heterogéneos y complejos. A nivel territorial las comunidades y socios locales advierten que, debido a las diferencias en las plataformas de monitoreo de las agencias y sistemas de reportes, a veces deben aplicar diferentes formularias a los mismos beneficiarios generando desgastes. Así mismo las entidades públicas a cargo de la gobernanza del marco están de acuerdo que en el SNU hay un reto en el monitoreo y reporte de información que recae en la OCR que se debe a la heterogeneidad de las acciones de las agencias:

No toda la información que nos pasan es comparable y completa. Algunos tienen desagregado de beneficiarios por familia, otros por personas, otros por diferentes criterios, comunidades en general, y eso hace muy difícil que al

¹³ De acuerdo con la revisión documental y las entrevistas a gobierno y SNU (nacional y territorial) la alineación del marco con los programas país es alta y corresponde a un 90%, en el restante 10% las agencias llevan a cabo acciones por fuera del marco que corresponden a sus mandatos específicos.

¹⁴ Los proyectos ejecutados y clasificados en los outputs son 1045 de los cuales el 30% se ejecutaron en el área de paz, el 14,9% en migración y 55% en el área 3 de ODS, si bien el área estratégica de ODS, cuenta con la mayor cantidad de proyectos en el Marco, es el área con la segunda proporción de recursos ejecutados (30%), mientras que el área de Migración que cuenta con la menor de cantidad de proyectos tiene el 42% de los recursos ejecutados.

gobierno se le pueda pasar un reporte completo y adicional genera un volumen de trabajo importante para la OCR (Entrevista Entidad pública, 2023).

Por otro lado, en las entrevistas con donantes y entidades del gobierno que son contraparte de proyectos o incluso que financian acciones, si bien hay una plena confianza en la transparencia del sistema, persiste el reto a nivel de proyectos de poder contar con reportes más acotados a las necesidades de cada entidad. Desde lo público, se hace mención a que, cuando las agencias ejecutan presupuesto de la nación, es cada vez más recurrente contar con desgloses detallados de gastos para poder comunicar y suplir inquietudes de las personas beneficiarias y organismos de veeduría. Los donantes por su parte, que deben dar cuenta a sus propios gobiernos, reiteran la necesidad de reportes de ejecución más frecuentes y respetando la independencia de las agencias, más detallados:

Nosotros contamos con nuestro formato de reporte financiero. Es complejo que las agencias llenen nuestros formatos, porque ellos tienen su propio formato, pero pues el donante también necesita llevar su propio récord. Este ha sido uno de los grandes desafíos que hemos encontrado al trabajar con las agencias (Entrevista a donantes, 2023).

Por último, se evidencia desconocimiento por parte de los funcionarios gubernamentales del orden nacional y territorial y sociedad civil sobre las capacidades y potencialidades del sistema como conjunto. Este desconocimiento se resume en comentarios en como: “Cuando solicité a mi equipo información sobre acciones implementadas con la ONU, me sorprendió la respuesta. Me dijeron que no había nada, que trabajan con OIM, PNUD, pero no con la ONU” (Entrevista, Entidad pública, 2023). Este desafío se agudiza aún más, teniendo en cuenta el cambio de gobierno y las siguientes elecciones territoriales, con la consecuente rotación de personal.

4.2.2. *Articulación interna*

P6. ¿En qué medida la gobernanza (Comité Directivo, Grupos de Resultados, Oficina de la Coordinadora Residente, otros grupos interagenciales) y las acciones de las Agencias, Fondos y Programas (AFP) del UNCT lograron una coordinación efectiva y equitativa, y aportaron a la planificación, ejecución y toma de decisiones consecuentes para la implementación del UNSDCF?

H15. La Oficina de la Coordinadora Residente mejora la coherencia y efectividad del SNU al facilitar una colaboración estratégica, lo que beneficia a las entidades gubernamentales y otros actores en el abordaje de temas nacionales importantes, aunque se perciben algunos desafíos frente al posicionamiento de este nuevo liderazgo.

De acuerdo con los testimonios del gobierno nacional encargados de la gobernanza del marco, la consolidación y fortalecimiento de la OCR en el país ha contribuido a que se constituya como punto de referencia ya que facilita una colaboración más estratégica y centrada en objetivos comunes. Esto no solo fortalece la coherencia y efectividad del SNU, sino que también ayuda a las entidades gubernamentales y otros actores involucrados a abordar temas de importancia nacional de manera más efectiva.

Adicionalmente, de acuerdo con las agencias, especialmente aquellas que tienen menores niveles de ejecución, la OCR ha logrado una coordinación más equitativa entre las agencias del SNU, al tener una posición neutral para asignar espacios de participación e incluso contribuyendo incluso a resolver diferencias entre agencias. Los desafíos en relación con el papel de la OCR que identifican las agencias tienen que ver con que una sobrecarga en la demanda de información y en los múltiples escenarios de coordinación que existen.

Por otro lado, el gobierno nacional percibe que “*el rol de coordinación y de director de orquesta de la OCR no se está ejerciendo aún a cabalidad* (Entrevista entidad pública, 2023)”. En efecto, de acuerdo con la evidencia de entrevistas diferentes funcionarios valoran que la OCR haya logrado liderar la interlocución con el gobierno colombiano a través de APC, Cancillería y DNP, y se haya avanzado en el trabajo de hilar cuál sería esta

interlocución, sin embargo perciben que al interior del SNU aún se está perfilando este nuevo liderazgo de coordinación que, siempre según las entidades de gobierno interesadas¹⁵, en algunos casos genera incluso duplicidades con la coordinación que las agencias vienen llevando a cabo de manera bilateral. Así, de acuerdo con distintas personas entrevistadas tanto de entidades estatales como de agencias del SNU, en la medida en que las agencias tienen relaciones de larga data con diferentes entidades del Estado y siguen trabajando a partir de estas relaciones, los esfuerzos de coordinación se superponen en algunos casos a estas relaciones. Finalmente, lo anterior se debe en parte a la gran diversidad y complejidad de la estructura organizativa de la ONU en Colombia lo cual genera un reto a la hora de aglutinar todas estas diferentes modalidades en una agenda común.

Por último, con respecto a los países donantes hay divergencias acerca del posicionamiento y coherencia del SNU. En algunos casos hay un amplio conocimiento del marco y del papel que desempeña la coordinadora residente para consultas y relacionamiento. Incluso proponen que desde allí se puedan canalizar las relaciones y reducir los espacios bilaterales con las diferentes agencias, sin perder de vista el rol central de estas como ejecutoras para contribuir al desarrollo sostenible del país.

A nivel de la embajadora si hay un contacto directo con la coordinadora residente. Entonces, obviamente existe, un intercambio y un contacto con esas instancias y creemos necesario que cada vez deba haber una centralización de la gestión y de la distribución de prioridades por parte de la coordinadora residente (Entrevista donantes, 2023).

Mientras que en otros casos, por parte de los donantes hay desconocimiento acerca del rol de la Coordinadora Residente y del marco de cooperación. En estos últimos casos, los testimonios suelen ser más severos acerca del papel catalítico que desempeña el SNU en el país ya que se percibe más desarticulación entre las agencias y una visión de sistema débil y desarticulada. Lo anterior sugiere que incluso para los países donantes el rol de la coordinadora residente es beneficioso para el posicionamiento del SNU.

El puente a través de la OCR no existe porque las agencias llegan directamente a nosotros a través de la convocatoria que hacemos. Entonces sí, desafortunadamente no tenemos mucho diálogo con la oficina y valdría de repente la pena sugerir eso para mayor coordinación (Entrevista a donantes, 2023).

H16. El Comité Directivo del UNSDCF promueve la rendición de cuentas y la coordinación entre el SNU y el gobierno, aunque podría beneficiarse de discusiones estratégicas más profundas.

El Comité Directivo representó para el gobierno un espacio útil de rendición de cuentas en la medida en que contribuyó a resolver su inquietud en cuanto a la dispersión en el accionar de las agencias al lograr que presenten de manera conjunta de las acciones que realiza el SNU en el país. Por otra parte, aunque este espacio posibilita un espacio de coordinación y comunicación entre el gobierno y las agencias del SNU, los actores que participaron desconocen la periodicidad con el cual se debía convocar y lamentan que no fuera usado como un espacio de discusiones estratégicas para la toma de decisiones e incluso de ajustes al Marco de Cooperación. Un testimonio entre otros en este sentido indica lo siguiente:

Esperamos que en el próximo marco de cooperación las reuniones del comité directivo sean más provechosas, que sean espacios donde podamos identificar donde están los cuellos de botella en la implementación y luego tomar decisiones en el comité directivo. (Entrevista, Entidad pública, 2023)

H17. La eficacia de los grupos de resultados ha sido variable y depende de factores como liderazgo y claridad de objetivos. El grupo de paz ha sido el más sostenible, así como el grupo interagencial de género

¹⁵ Las entidades a cargo de la gobernanza del UNSDCF son: APC, Cancillería, DNP

(GIG), mientras que otros enfrentaron desafíos en coordinación y alineación de prioridades que los llevaron incluso a discontinuarse.

Los grupos de resultados¹⁶ comenzaron a funcionar entre otros con la construcción de indicadores del marco de resultados, la definición de las hojas de vida de indicadores, la construcción de los planes de trabajo conjuntos, pero con el tiempo la mayoría se diluyeron debido, en buena medida, a debilidades en las etapas iniciales de planificación y coordinación del UNSDCF. Aquellos que todavía funcionan, como el grupo de paz, existían antes debido a la importancia política y social del tema en Colombia y a que venían trabajando en ese tema desde las negociaciones del Acuerdo de Paz, adaptándose luego a lo solicitado por el Marco de Cooperación. En lo que respecta a la migración y los ODS hay diversos factores por los cuales que hay un desafío significativo en la coordinación y en el alineamiento de prioridades tanto internas como externas. Varias personas entrevistadas coincidieron en afirmar que los grupos de resultados terminaban funcionando como espacios de seguimiento y menos de discusiones estratégicas.

Adicionalmente, en el caso de migración ya existían espacios de coordinación como el GIFMM que incluía aun espectro más amplio de actores. De este modo, para muchos actores no fue claro el valor añadido que podían aportar esos espacios.

Dado este contexto, la eficacia de estos grupos parece depender de múltiples factores: liderazgo efectivo, claridad en los objetivos, implicación de las partes interesadas relevantes, un mecanismo robusto para la planificación y seguimiento y que hayan venido funcionando previamente a la reforma. La experiencia de estos grupos en Colombia subraya la necesidad de adaptar los métodos de trabajo a las particularidades de cada contexto y tema.

H18. La coordinación en territorio es más fuerte en temas humanitarios que en áreas de desarrollo y paz, lo que desafía una respuesta integral en contextos complejos. Esto se debe a una larga experiencia en respuesta a emergencias, así como a una amplia presencia de agencias especializadas del sector humanitario.

Mientras que las estructuras y capacidades para la respuesta humanitaria a nivel territorial están consolidadas, existe una necesidad imperante de fortalecer la coordinación en áreas de desarrollo y paz para lograr una intervención más holística en contextos complejos. De acuerdo con los grupos focales el hecho de que los Equipos Locales de Coordinación (ELC) tengan una mayor fuerza en temas humanitarios se debe a que en comparación con asuntos de desarrollo y paz, en los territorios existe una larga trayectoria en la respuesta a emergencias, lo que ha robustecido las habilidades de coordinación a nivel local. Segundo, hay una presencia más marcada de agencias especializadas en asuntos humanitarios, lo cual refuerza esta tendencia. Por ejemplo, en cuanto a los ELC, tanto participantes en grupos focales como funcionarios de Agencias coincidieron en testimonios como el siguiente: “Los equipos locales de coordinación tienen muy fuerte la parte de emergencia, muy fuerte la parte de migración, pero los grupos de paz y desarrollo de los ELC a veces funcionan y a veces no funcionan” (Entrevista, SNU, 2023). Por otro lado, a diferencia de las respuestas a emergencias, que tienen protocolos establecidos, se evidencia la falta de directrices claras en áreas de paz y desarrollo lo cual se recalcó en los grupos focales del nivel territorial con agencias: “no encuentro o no conozco el primer ELC que funcione en temas de paz y desarrollo y lo que nos dejó el último encuentro que tuvimos, fue: Y esto, ¿cómo se hace?” (Grupo focal, SNU, 2023). A este desconocimiento, se suma que muchas agencias se encuentran en la encrucijada de tener que abordar tanto objetivos humanitarios como de

¹⁶ Se cuenta con 4 Grupo de resultados, que a su vez se dividen en grupos de trabajos. El primer grupo de resultados es Estabilización: Paz con Legalidad, el cual tiene 3 grupos de trabajo, Reincorporación, PDETs, Sustitución de cultivos. El segundo grupo de resultado es Migración como factor de desarrollo, con 4 grupos de trabajo, Atención humanitaria, Servicios, Integración socioeconómica, Convivencia. El tercer grupo, Asistencia técnica para los ODS catalizadores, con 4 grupos de trabajo Medición ODS y “No dejar a nadie atrás”, Desarrollo sostenible y planificación territorial, Inclusión productiva, emprendimiento y Economía Naranja, Justicia y garantías de seguridad. Finalmente, el último, es el grupo transversal y de resultados de género.

desarrollo, lo cual requiere una gran habilidad para balancear ambas responsabilidades de manera efectiva: “Creo que las dinámicas territoriales en mi concepto exigen repensarse ¿Cuáles es la forma de estructurar los equipos territoriales? Porque la mayor parte del tiempo respondemos a temas humanitarios” (Grupo focal, SNU, 2023).

P7. ¿En qué medida Agencias, Fondos y Programas del UNCT han contribuido al funcionamiento y la consolidación de los mecanismos de coordinación de la reforma de las Naciones Unidas y de qué forma se ha reportado la información de los avances del UNSDCF y garantizado la transparencia y la rendición de cuentas frente a las instituciones del gobierno, las agencias, otros socios cooperantes y la comunidad en general?

H19. De cara a la Reforma se ha mejorado la transparencia y rendición de cuentas en el SNU tanto a nivel del UNSDCF que de su cartera de proyectos, pero se enfrentan desafíos en cuanto a participación ciudadana, en la actualización del sistema de monitoreo del marco en proceso de migración a UN INFO y en el reporte financiero y la comunicación en la implementación de los proyectos.

En cuanto al UNSDCF, de acuerdo con las entidades de gobierno que hacen parte de la gobernanza del marco, la OCR y el SNU han llevado a cabo un proceso más sólido de rendición de cuentas en parte gracias a la implementación del sistema de monitoreo 4W y también en su relación con el gobierno mediante los reportes anuales. Sin embargo, perciben limitaciones en tanto que, siendo una matriz que se presenta semestralmente, no desagrega suficientemente la información relacionada con contrapartes, beneficiarios, territorios etc.

Nos parece que la matriz 4W es un instrumento valioso para saber qué proyectos hay y qué se está ejecutando, pero le falta. Cada vez que miramos esa tabla, pues vemos un listado de municipios aparecen 50, pero no sabemos si son 50 con igual repartición de recursos. Creo que toca ver más detalles porque no sabemos qué tanto se está haciendo en cada uno de esos (Entrevista entidades públicas, 2023).

Cabe mencionar que al respecto las agencias mencionan que aún está en proceso la migración a la plataforma UN INFO, el sistema de reporte en línea para recopilar información para los equipos del SNU.

Por otro lado, como se evidencia en la revisión documental a nivel de proyecto y la consulta a sociedad civil, hay indicios de que la Reforma ha fortalecido los procesos de transparencia y rendición de cuentas de las agencias tanto a nivel territorial como nacional, gracias a mecanismos más robustos de concertación y reporte, con consulta de comunidades, encuestas de satisfacción, mecanismos de atención para quejas y reclamos, entre otros¹⁷. También en el sondeo con socios implementadores el 59% afirma que los proyectos cuentan con sólidos mecanismos de rendición de cuentas con las comunidades, sin embargo, es llamativo que un 36% afirme que estos mecanismos siguen siendo limitados. Finalmente se destaca que la sociedad civil demanda una participación más activa en el diseño de proyectos, señalando una oportunidad para democratizar la toma de decisiones en esta área.

Adicionalmente, se han fortalecido notablemente los procesos de protección de datos personales y los protocolos de prevención y atención en caso de abusos. Hay evidencia de que el 72% de los implementadores que contestaron el sondeo rápido cuentan con un punto focal para la prevención y atención de casos de abusos sexual. Adicionalmente, en los grupos focales en los territorios se evidenció que los implementadores con el apoyo de las agencias, se han ido capacitando en materia y han ido extendiendo incluso a sus proveedores y comunidades la información útil para la prevención y denuncia de casos.

Finalmente, tanto donantes y gobierno han expresado inquietudes subsanables acerca de la transparencia en la gestión financiera de los proyectos. Este aspecto apunta a la necesidad de alinear los sistemas de informes con las

¹⁷ Los proyectos revisados de atención humanitaria (X) cuentan en su totalidad con la aplicación de encuestas de satisfacción a beneficiarios e incluso implementan acciones como grupos focales y cuentan con números de atención para quejas.

expectativas de los financiadores, lo que podría resolverse mediante sistemas de monitoreo y reporte más ágiles y actualizados de proyectos. Por último, diversos actores sugieren la necesidad de sostener un flujo más continuo de intercambios y comunicación, de manera tanto formal como informal, para mantener a todas las partes informadas y comprometidas.

H20. Las limitaciones iniciales en la planificación y coordinación del Marco de Cooperación, complicaron el seguimiento de logros. En 2020, el enfoque se centró exclusivamente en la creación de indicadores de resultado y de producto, sin incluir indicadores que midieran transformaciones. Las metas y detalles adicionales se definieron solo en etapas posteriores.

Las debilidades observadas en las etapas iniciales de planificación y coordinación del Marco de Cooperación (dificultades en la comunicación entre gobierno y SNU, demoras en los procesos, etc.), han introducido desafíos en el seguimiento de los logros alcanzados. En primera medida, de acuerdo con la revisión documental y los testimonios hay evidencia de que los indicadores no se diseñaron con base en un modelo lógico, cuya función fuera describir “los cambios interdependientes necesarios para que el país pueda cumplir la Agenda 2030” (UNSDG, 2019 , pág. 21) y esto en parte se debe a que la teoría de cambio se construyó posteriormente a la priorización de las áreas de trabajo y esto debilitó la lógica causal de cambios que se esperaba.

Se resalta entonces que los indicadores de producto del marco terminaron dando cuenta de actividades puntuales realizadas y número de personas atendidas, y no de “cambios en las aptitudes o en las habilidades y capacidades de las personas o instituciones, o la disponibilidad de nuevos productos y servicios resultantes de la finalización de una intervención en favor del desarrollo” (UNSDG, 2019 , pág. 23). Ante la carencia de un modelo lógico que conectara los indicadores de productos con los indicadores de resultados bajo una lógica de procesos de desarrollo, los indicadores de resultado tampoco permitieron del todo medir “cambios en las capacidades institucionales y conductuales para el desarrollo” (UNSDG, 2019 , pág. 23), como lo propone el manual de gestión basada en los resultados del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS). Finalmente, cabe notar que el marco cuenta con 14 indicadores de resultados y 83 indicadores de productos, un número muy por encima de los estándares requeridos.

Adicionalmente, tanto los funcionarios del gobierno nacional y de SNU que participaron en el diseño, reconocen que hubo discontinuidad en el proceso constructivo de los indicadores, ya que en 2020 se procedió exclusivamente con la formulación de indicadores de resultado y de producto sin la elaboración de una hoja de vida de indicadores que diera cuenta de la medición de los mismos. Esto se debe en parte a las demoras en la negociación de las líneas del UNSDCF, secundariamente a las demoras y dificultades de todas las partes de trabajar de manera articulada en la construcción de los indicadores:

Inicialmente creo que hubo un intento porque Naciones Unidas los planteara y al final definimos que no, que tenía que ser el DNP y el DNP fue quien los propuso. Se hicieron varias sesiones entre las partes, entonces eran sentados Cancillería, DNP, APC y la Oficina de la Coordinadora Residente, incluso con las agencias de Naciones Unidas que eran relevantes para cada una de las líneas. Así se definió qué debía quedar y qué no (Entrevista, entidades públicas, 2023).

Si bien con demoras, se lograron diseñar 97 fichas de indicadores sin embargo estos retrasos afectaron la elaboración del informe de resultados del primer año de implementación, en el cual no se especificaban metas claras ni líneas de base por indicador. En años posteriores, aunque se mencionan metas por indicador, no hay evidencia de una constancia en la presentación de dichas metas por parte de la totalidad de las agencias que reportan. Finalmente, en relación con el reporte, cabe señalar que todos los actores destacan como reto la dificultad de contar con líneas de

base que así mismo permitan proponer metas y evidenciar cambios. La debilidad de líneas de base es transversal a todas las áreas del marco. En el área de migración, a pesar de contar con mecanismos de registro como encuestas, herramientas de monitoreo, evaluaciones participativas, existieron problemas de interoperabilidad de sistemas entre los diferentes actores. Finalmente, todos los actores coinciden en que la medición de aportes de la cooperación para el desarrollo es compleja, por la misma dificultad de dar cuenta de cómo una actividad contribuye a un logro de política pública en donde hay aportes de diferentes actores (sociedad civil, gobierno nacional, privados, cooperación etc.).

H21. Se han realizado avances en interagencialidad¹⁸, gracias a iniciativas como los programas conjuntos, el trabajo de coordinación a nivel territorial y en parte a la continuidad de instrumentos como el Fondo Multidonante del MPTF, pero todavía se enfrentan retos como la adaptación al trabajo colaborativo más allá de los mandatos específicos, diferencias estructurales organizacionales y limitaciones financieras.

Aunque el impulso hacia la interagencialidad está en marcha, este tema presenta desafíos significativos, tanto en la adaptación cultural de las agencias como en los obstáculos estructurales y financieros que enfrentan. Los actores consultados del gobierno nacional y donantes mencionan la importancia de que las agencias puedan planear más allá de los mandatos específicos de cada una y avanzar hacia el trabajo colaborativo. Esto señala la necesidad de priorizar objetivos comunes por encima de las metas individuales de cada agencia.

A mí me costó mucho cuando empecé a participar de estos espacios de quitarme la camiseta de [Agencia SNU] porque pues uno viene con su discurso súper claro de lo que hace, de la misionalidad, de todo eso y claro, empezar a tener discursos más interagenciales ha sido un proceso difícil, un reto total para todas las agencias. Difícil, pero lo hemos venido avanzando progresivamente. (Entrevista, SNU, 2023).

Segundo, las diferencias en la estructura organizativa y la flexibilidad financiera entre las agencias pueden ser impedimentos para una colaboración efectiva, por ende, la alineación de los procedimientos y políticas financieras y organizativas podría facilitar una mayor cohesión. Tercero, el modelo financiero actual no integrado, tiende a incentivar comportamientos individualistas entre las agencias, particularmente en contextos donde los fondos son limitados y existen mecanismos competitivos de financiación. Por último, destaca la necesidad de promover

¹⁸A partir de la Matriz Consolidada de Proyectos actualizada diciembre 2022, se identificó la presencia de 27 proyectos interagenciales, que cuentan con 9 donantes principales Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Postconflicto, Korea Intern. Cooperation Agen, MPTF, SIDA, UN Peace Building Fund, UNAIDS, UNFPA, Unión Europea, UNODC. De acuerdo con ONU Colombia (2023), el prepuesto por donante para los proyectos interagenciales de las tres áreas estrategias es de \$ 61.064.147,3, de aquí se evidencia que el 67,4% de los recursos son del MPTF, el 24,4% de la cooperación internacional, y el restante 8,2% de otras Agencias, fondos y programas del SNU.

Donante	PAZ	Migración	ODS	Total x Donante	Participación Donante sobre el presupuesto del donante
MPTF	\$ 36.641.244,5		\$ 4.500.000,0	\$ 41.141.244,5	67,4%
Unión Europea	\$ 2.460.200,0	\$ 5.665.147,0		\$ 8.125.347,0	13,3%
Korea Intern. Cooperation Agen			\$ 6.800.000,0	\$ 6.800.000,0	11,1%
Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Postconflicto	\$ 1.530.992,0			\$ 1.530.992,0	2,5%
UN Peace Building Fund	\$ 1.499.999,8			\$ 1.499.999,8	2,5%
SIDA	\$ 1.141.928,0			\$ 1.141.928,0	1,9%
UNFPA	\$ 408.512,0		\$ 45.917,0	\$ 454.429,0	0,7%
UNAIDS			\$ 247.884,0	\$ 247.884,0	0,4%
UNODC	\$ 122.323,0			\$ 122.323,0	0,2%
Total	\$ 43.805.199,3	\$ 5.665.147,0	\$ 11.593.801,0	\$ 61.064.147,3	

Fuente: Matriz Consolidada de Proyectos- ONU Colombia (2023). Elaboración Isegoría

instrumentos financieros que promuevan la interagencialidad y el respeto de los mandatos de las acciones, para lo cual se pueden identificar y adoptar buenas prácticas de instrumentos como el MPTF, que de acuerdo con los actores entrevistados del gobierno nacional y los donantes garantiza una mayor coordinación interagencial y por ende evita duplicidades de acciones que por fuera de estos instrumentos tienen más riesgos de presentarse, como en convocatorias de donantes por fuera de este instrumento de financiación: “nosotros hemos recibido propuestas en donde se plantean acciones similares en los mismos territorios pero por parte de agencias distintas, entonces nos preguntamos ¿Cómo se están hablando? (Entrevista donante, 2023).

Finalmente es importante destacar que la interagencialidad no solamente incluye las experiencias de implementación conjunta, sino también acciones de articulación, coordinación y gestión del conocimiento que si bien no de manera sistemática, se han dado en los grupos interagenciales de coordinación a nivel territorial (especialmente por parte de los equipos locales de coordinación) y a nivel nacional (grupo de género, ODS, etc.).

4.3. Eficacia

P8. ¿Qué tan eficaz fue el UNSDCF en la consecución de los resultados y productos previstos?

H22. En el área de paz la eficacia del UNSDCF fue alta en la medida en que hubo un alto cumplimiento de los objetivos relacionados con la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y con las iniciativas PDET, contribuyendo a la estabilización territorial y convivencia, aunque hubo deficiencias en la sustitución de cultivos ilícitos debido a la desfinanciación en el año 2021.

En el área estratégica de “paz con legalidad” fue eficaz en la medida en que hay un alto grado de cumplimiento en varios indicadores de resultado¹⁹, lo que coincide con los testimonios de las personas entrevistadas. En particular, durante el año 2020, todos los indicadores alcanzaron un cumplimiento del 100%²⁰. Es destacable la colaboración efectiva con entidades como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la cual facilitó la implementación en territorio.

Este rendimiento es particularmente notable en las áreas de reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP, lográndose un apoyo en las diferentes dimensiones de reincorporación como educación, salud, proyectos productivos, integración y convivencia, y el fortalecimiento de instancias para Reincorporación como el Consejo Nacional de Reincorporación y a la Comisión de Seguimiento, entre otros. El cumplimiento general de los indicadores de resultados y productos de esta área del marco se contrastó con las metas y resultados del PND 2018-2022 y se evidencia que el 100% de las personas²¹ culminaron el proceso de reincorporación. Ahora bien, a pesar del cumplimiento de las metas, estas poblaciones identificaron retos en el acompañamiento y atención a personas ex combatientes especialmente aquellas que residen por fuera de los AETCR (hoy en día la mayoría), así mismo, desafíos en lograr mayor sostenibilidad en las iniciativas productivas y la inclusión laboral.

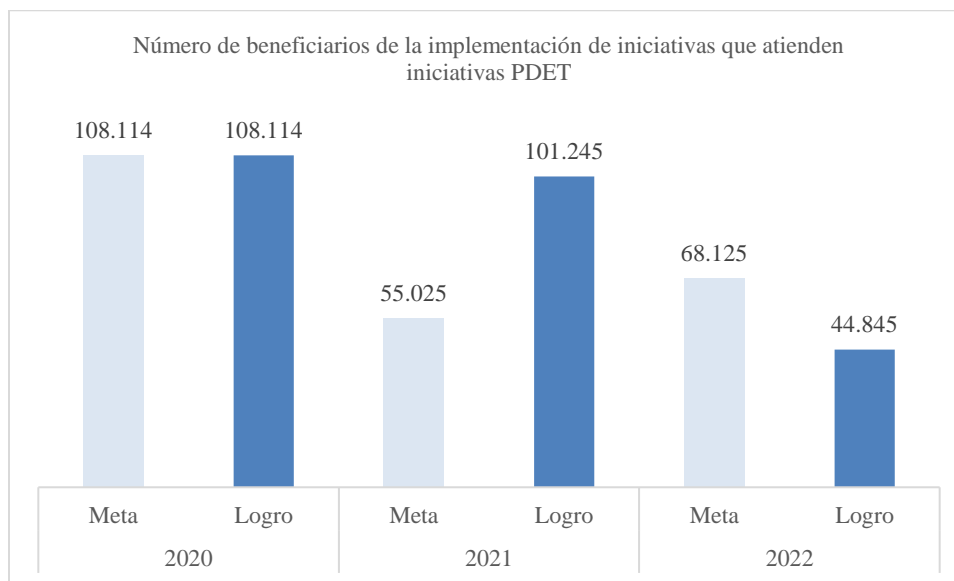
También en iniciativas PDET fueron notables los resultados y el cumplimiento de indicadores del marco. Solamente en el año 2022 se experimentó una disminución en el alcance a la población beneficiaria de iniciativas PDET que este año alcanzó un 65,8%.

¹⁹ El área estrategia de Paz con legalidad, cuenta con 4 indicadores de resultado 1) Número de exintegrantes de FARC-EP que acceden a la reincorporación integral y efectiva; 2) Número de iniciativas PDET implementadas con el apoyo de las Naciones Unidas; 3) Número de beneficiarios de la implementación de iniciativas que atienden iniciativas PDET; 4) Hectáreas de cultivos ilícitos sustituidas por actividades agrícolas, pecuarias, económicas artesanales, industriales y de servicios con enfoque de desarrollo alternativo.

²⁰ Para evaluar el cumplimiento o avance de los indicadores, se tomó el logro del indicador en cada uno de los años sobre la meta o línea base reportada en ese año (para mayor detalle revisar Anexo 7. Cumplimiento indicadores).

²¹ Meta cuatrienio 2020-2022 : 27.222 Personas que culminan el proceso de reintegración. Logro: 27.262. (DNP, 2023)

Gráfica 2. Número de beneficiarios de la implementación de iniciativas que atienden iniciativas PDET



Fuente: Consolidación de indicadores. ONU Colombia(2023). Elaboración Isegoría

Al logro de los resultados contribuyeron el diseño participativo de las iniciativas PDET, la colaboración con socios locales, y el énfasis en apoyar iniciativas integradoras para fortalecer la cadena socioeconómica, como infraestructura, producción, organización social, gobierno propio, acceso a la tierra, apoyo en ordenamiento territorial, seguridad alimentaria y nutrición. Ahora bien, de acuerdo con el PND, que planteaba como una de las metas la reducción del índice de pobreza multidimensional²² en estos municipios, también se observa el cumplimiento de la meta que impacta la calidad de vida de las personas beneficiarias. En efecto, se pasó del 40,4% en 2017 al 28,7% en 2021²³ (DNP, 2023), lo que representa una disminución de 11,7 puntos porcentuales (p.p) en este índice de pobreza multidimensional²⁴. A pesar de que haya evidencia de una disminución en este índice, es llamativo el rezago en las áreas rurales dispersas de estos municipios. En estos lugares, el índice de pobreza multidimensional se sitúa en el 38,2%²⁵, lo que supone una diferencia de 16,5 p.p por encima de las cabeceras de los municipios PDET y una disminución de 1,7 p.p frente al índice de pobreza multidimensional del año 2019²⁶. Esto sugiere que hace falta mayor énfasis en las intervenciones en las áreas rurales de los municipios, áreas a las que por lo general tanto los servicios estatales e intervenciones tienen más dificultades para llegar debido a distancias y/o dificultades de acceso.

En cuanto a sustitución de cultivos, el logro de los resultados de hectáreas sustituidas estuvo por debajo de lo esperado. En el año del 2020 se convirtieron 2431 hectáreas, mientras que en el 2021 no hubo avances frente a la

²² El Índice de Pobreza Multidimensional, según el DANE, se define como Índice compuesto que posibilita la evaluación de diversas dimensiones de la pobreza que los hogares experimentan al mismo tiempo. Este índice está conformado por cinco dimensiones distintas (Condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; trabajo; salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda), que en conjunto abarcan quince indicadores (DANE, 2021).

²³ Meta cuatrienio 2020-2022: reducir el índice de pobreza multidimensional a 28,2%. (DNP, 2023)

²⁴ Se destacan, que pese a que el PND 2018-2022 contaba con un indicador de Pobreza extrema en municipios PDET, a través de la plataforma Sinergia no es posible realizar seguimiento a esta meta, pues no hay reporte de los avances en los años.

²⁵ De acuerdo con el DANE “se considera pobres a aquellos hogares que tengan índice de pobreza multidimensional ponderado, igual o superior al 33% de las privaciones” (DANE, 2023, pág. 19)

²⁶ Cabe mencionar que en el año 2020, por factores como la emergencia sanitaria y la crisis social en Colombia el índice de pobreza multidimensional en los centros poblados y ruralidad dispersa de los PDET aumentó a 46%, 6,1 p.p más que en año 2019, mientras que en las cabeceras PDET el aumento entre el 2019 y el 2020 solo fue de 0,5 p.p (DANE, 2022).

meta de 100 hectáreas a sustituir (ONU Colombia, 2023). Según las personas entrevistadas que abordaron este tema, esta desfinanciación se debió a que el gobierno nacional decidió apostar por estrategias distintas de erradicación, orientando hacia ellas los recursos.

H23. En el área de migración, el UNSDCF fue eficaz en tanto se alcanzaron todas las metas, destacando el apoyo al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos²⁷ (ETPV), el apoyo para acceso a servicios y la asistencia humanitaria. Sin embargo, se identifica la necesidad de orientar mayores recursos y acciones hacia la integración social y económica.

En el área de migración como factor de desarrollo, el UNSDCF fue eficaz en la consecución de los productos y resultados en la medida en que todas las metas de resultados²⁸ (relacionadas con asistencia humanitaria, acceso a servicios de calidad, personas migrantes y refugiadas o colombianas retornadas con acceso a una fuente de ingresos y municipios que diseñaron una estrategia de seguridad y convivencia) se cumplieron con un porcentaje igual o superior al 100% durante los años de implementación. En este grado de eficacia coincidieron los testimonios de las personas entrevistadas, tanto de SNU, gobierno o donantes. Como se menciona en el hallazgo 2, pese a que el PND 2018-2022 no cuenta con un pilar específico para la migración, se estableció un objetivo que buscó el fortalecimiento de las dinámicas migratorias para que esta fuera ordenada, segura y regular, a través de la meta de la entrega de 90 mil nuevas visas a personas migrantes. En el cuatrienio se logró un avance 119,76% (DNP, 2023). En contraste con ello, el Marco tuvo un enfoque integral en migración, donde se pensó en los diferentes componentes del nexo humanitario-paz-desarrollo, con resultados específicos para atención humanitaria, acceso a servicios, integración social económica y convivencia.

El apoyo al ETPV y al Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela evidencia también la preocupación por implementar un enfoque centrado en políticas y asistencia técnica, con componentes tanto a nivel de planificación como de ejecución. Dentro de los logros que se evidenciaron tanto en los documentos asociados al Marco, como en los testimonios de actores del SNU, gobierno y donantes, cabe destacar el número de personas que recibieron asistencia humanitaria y acceso a servicios: cerca de dos millones y 1,5 millones, respectivamente. En atención humanitaria, se entregaron kits humanitarios, transferencias multipropósito y apoyo en servicios de salud, alimentación, albergue y transporte, entre otros. Se coordinaron intervenciones para la atención integral a la población migrante y refugiada a través de centros Intégrate o Hábitat. Adicionalmente se fortalecieron las capacidades de instituciones territoriales en atención humanitaria, como hospitales, secretarías, municipios, y se fortalecieron las capacidades técnicas de instituciones estatales como el DANE, para contribuir a tener información actualizada sobre esta población.

En integración económica, en el año 2020, hubo 33.997 personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela, comunidades de acogida y colombianos retornados que contaron con una fuente de generación de ingresos a través del acceso a empleo, autoempleo y opciones de emprendimiento. En el año 2021, este número ascendió a 47.615, y

²⁷ Desde el marco de Resultados del UNSDCF, no se cuenta con una meta específica para el apoyo del ETPV, pues la firma de este Estatuto se dio el 2021. No obstante, en línea con el compromiso de las Naciones Unidas de apoyar a Colombia en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, desde el año 2021 se ha proporcionado asistencia técnica con el objetivo de garantizar la coherencia entre el marco normativo del ETPV y los compromisos internacionales de Colombia en relación con las personas migrantes y refugiadas. (i. Pacto Mundial para una Migración, Segura, Ordenada y Regular, ii. Pacto Mundial para los Refugiados, y iii) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares) (ONU Colombia, 2021). Hacia 2022, gracias a la alianza entre Migración Colombia, entidades territoriales, socios de Gobierno y ONU se logró realizar formación normativa del ETPV A personas funcionarias públicas, asistencia legal y jurídica a 7 mil personas, permisos a más de 280 mil personas, entrega de 1.4 millones de cédulas de identidad del ETPV, establecer canales presenciales para la atención y orientación, y canales digitales (ONU Colombia, 2022).

²⁸ El área estrategia de Migración como factor de desarrollo, cuenta con 4 indicadores de resultado: 1) Población priorizada que accede a servicios de asistencia humanitaria; 2) Población migrante venezolana, colombianos retornados y comunidades de acogida, que acceden a una o más atenciones en salud, prevención y atención de violencia basada en género, educación, bienestar familiar, seguridad alimentaria y nutricional, alimentación escolar, entrega de kits escolares, habitabilidad y agua, saneamiento e higiene en los municipios y localidades priorizadas por el Gobierno nacional; 3) Número de migrantes provenientes de Venezuela, comunidades de acogida y colombianos retornados que cuentan con una fuente de generación de ingresos a través del acceso al empleo, al autoempleo y a opciones de emprendimiento. 4) Número de municipios priorizados que han diseñado e implementado acciones de convivencia y seguridad ciudadana que promuevan entornos favorables con enfoque de género y diferencial.

en el año 2022, se reportaron 27.291 personas con alguna fuente de ingresos (ONU Colombia, 2023). Si bien se cumplió con las metas de los indicadores a través de los años, también se encontró evidencia de cambios en los medios de vida de la población de personas migrantes y refugiadas gracias a ayudas para emprendimientos, capacitaciones en el mismo sentido o ayudas en efectivo que algunas personas utilizaron para fortalecer sus emprendimientos. El siguiente testimonio es uno entre muchos:

Éramos un pedacito de Colombia, pero Colombia no sabía que existía. Nuestros niños no tenían un espacio seguro, en su mayoría no estaban estudiando. Nos empiezan a enseñar que nuestros niños tienen derecho a la educación [...] Nos dio el empujón para el PPT. Hoy en día tenemos espacios seguros para niños niñas y adolescentes [...] Nos hicieron un puente donde los niños no corren peligro [...] Tenemos una tienda comunitaria y con las ganancias se pagó un transformador [...] Nos cambió la calidad de vida (Grupo focal, Lideresas, 2023).

Cabe notar, por otra parte, que diferentes actores, tanto del gobierno, como del SNU, advirtieron que aunque sigue siendo una prioridad estratégica, hay que seguir buscando hacer más énfasis en la integración económica y social de las personas migrantes y refugiadas. Esto se evidencia también, por ejemplo, en que los recursos requeridos por las Agencias del SNU durante los tres años del Marco de Cooperación para el resultado de atención humanitaria fueron 13 veces superiores a los requeridos para el resultado de integración económica, reflejando también, en parte, intereses de los donantes (ONU Colombia, 2023).

Las estrategias y campañas contra la discriminación y para el fortalecimiento de redes comunitarias sugieren la implementación de un enfoque integral para mejorar la calidad de vida de la población migrante y refugiada. También se evidenció, en los testimonios de los grupos focales, entrevistas a funcionarios y personal del SNU a nivel local, que se dieron cambios en las actitudes de entidades de los sectores de educación, financiero y salud en la atención y trato a personas migrantes y refugiadas. Finalmente, en esta área estratégica, varios testimonios de funcionarios de las entidades estatales y la voluntad política del gobierno central y la articulación de las agencias del SNU con otras entidades del Estado han sido factores cruciales para el cumplimiento de los resultados.

H24. En el eje de asistencia técnica para la aceleración de los ODS, el UNSDCF fue eficaz al tener un rendimiento sólido en los indicadores hasta 2021, con una ligera disminución en cumplimiento para 2022. Entre los logros más destacados se incluyen la transversalización del enfoque de género y una herramienta de trazabilidad presupuestal para género y niñez.

La heterogeneidad en objetivos que caracterizó al eje 3 no impidió el cumplimiento general de los mismos. Sin embargo, según varias personas entrevistadas y según la evidencia documental del texto del Marco de Cooperación, este eje careció de una visión estratégica general, con una multiplicidad de proyectos, y algunos productos poco llamativos dado que se trataba de políticas muy específicas que limitaban un accionar transversal. En cualquier caso, tanto para el período 2020 como 2021, 5 de los 6 indicadores de resultado²⁹ tuvieron un cumplimiento igual o superior al 90% (ONU Colombia, 2023). Estos incluyen el fortalecimiento de las capacidades institucionales para acelerar la Agenda 2030, la promoción de consumo y producción sostenibles y la mejora de la administración de justicia. A pesar de ciertas fluctuaciones en 2022, el rendimiento general continuó siendo sólido. Entre los logros más significativos en esta área se encuentra la transversalización del enfoque de género en diversas políticas y programas. La implementación de un trazador presupuestal enfocado en género y niñez se destaca como una herramienta valiosa para la gestión de recursos. También destacan las acciones para rastrear en los presupuestos las áreas de género (61 entidades nacionales y territoriales asistidas), el apoyo en la producción y análisis de

²⁹ El área estrategia de ODS catalizadores, cuenta con 6 indicadores de resultado, que representan los sub ejes de Aceleración Agenda 2030, Igualdad de género, Consumo, Producción y Sostenibilidad Ambiental, Emprendimiento, Innovación, Inclusión productiva y empleo formal, Fortalecimiento administración de la Justicia, y Herramientas de Planeación y Gestión Riesgo.

indicadores e información estadística y la colaboración con el sector privado para eliminar barreras de acceso (Por ejemplo, según varias personas entrevistadas del equipo del SNU y los documentos del programa se brindó apoyo para la producción y reporte de 42 indicadores de seguimiento a los ODS, que quedaron incluidos en el Plan Estadístico Nacional). Además, se han llevado a cabo iniciativas relevantes en el ámbito medioambiental, tales como la promoción de la economía circular y el transporte sostenible, fortalecimiento de instituciones y comunidades en lucha contra la deforestación, lo que demuestra un compromiso firme con una agenda sostenible. Por último, el reforzamiento de estrategias como el Ordenamiento Territorial y la Gestión de Riesgo indica un enfoque integral. Este enfoque trasciende la gestión inmediata de problemas para abordar causas más profundas, como el cambio climático.

Por otra parte, como se mencionó previamente en la sección 2.2, de acuerdo con el DNP en el año 2021, el avance en la implementación de la Agenda 2030 sobre la meta a 2030 en Colombia fue de 60,2%, lo que significó un incremento de 5.4 p.p en comparación con el avance del año 2020 (DNP, 2022). Los esfuerzos conjuntos del gobierno y el SNU han contribuido al fortalecimiento de capacidades institucionales necesarias para supervisar la financiación y respaldar la implementación de las iniciativas relacionadas con los ODS. Cabe señalar que, si bien esta alianza generó progreso, aún desde el trabajo conjunto se debe fortalecer el trabajo en los ODS más rezagados que permiten atender las necesidades más urgentes del país, como lo son la reducción de la pobreza y la reducción de las desigualdades, específicamente, para el ODS 10. En efecto, sobre reducción de desigualdades hay un rezago importante en los indicadores, pues según el INFF Colombia, de los 4 indicadores a los que se les hace seguimiento, 2 de ellos tienen una estimación para el cumplimiento superior al año 2040, estos se relacionan con el crecimiento de ingresos per cápita en 40% de los hogares más pobres, y la disminución del coeficiente de Gini, que desde el 2019 ha aumentado en vez de disminuir (DNP, 2022).

P9. ¿En qué medida el UNSDCF apoyó la eliminación de barreras de acceso (por ejemplo, políticas, sociales, económicas, legales, físicas y actitudinales) a los servicios, los derechos y la información para las poblaciones vulnerables y marginadas (por ejemplo, mujeres, adolescentes y jóvenes, las personas con discapacidad, las comunidades indígenas, las diversidades sexuales), en particular las de los grupos más rezagados?

Enfoque de género

H25. Pese a las limitaciones presupuestales (H26) hubo avances en la promoción del enfoque de género en todos los ámbitos. Sin embargo, si bien hubo acciones enfocadas a erradicar la violencia basada en género (VBG) estas han sido limitadas al igual que aquellas encaminadas a la prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual.

Los testimonios de las personas entrevistadas y los indicadores del Marco de Cooperación evidencian logros significativos en cuanto al acceso a derechos y eliminación de barreras para las niñas, adolescentes y mujeres. En el contexto de paz, se subraya el progreso logrado en el acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades de las mujeres que han firmado el Acuerdo de Paz. Adicionalmente, la construcción de infraestructuras para el cuidado y las iniciativas enfocadas en la transformación de roles y relaciones de género constituyen pasos relevantes para garantizar la participación política y la inclusión laboral de las mujeres. En el componente PDET, se ha avanzado mediante proyectos que buscan la autonomía económica de las mujeres, el refuerzo del liderazgo y la promoción de una vida libre de violencias. En el ámbito de la migración y la protección de estas personas, se observan progresos en la implementación de un enfoque de atención humanitaria que es sensible al género, así como en proyectos que buscan garantizar los derechos sexuales y reproductivos. Se han efectuado avances en medidas orientadas a la prevención y atención de la VBG a pesar de que no fuera un tema prioritario en el marco y, en una escala menor, de la trata de personas con propósitos de explotación sexual. Sin embargo, cabe mencionar que el enfoque de los

proyectos de esta área fue principalmente humanitario lo cual limita la sostenibilidad de los logros a más largo plazo. En cuanto a la prevención y atención de trata de personas, se instauró un subcomité de trabajo específico para este tema, se contribuyó al fortalecimiento de capacidades de trece comités a nivel nacional y departamental de lucha contra la trata de personas, y se realizaron acciones de fortalecimiento institucional de justicia frente a la trata de personas y el desarrollo de herramientas para la identificación de casos. Sin embargo, persiste la necesidad de fortalecer la coordinación multisectorial para abordar este tema.

En el ámbito de los ODS, hubo avances en la inclusión de un enfoque de género en políticas y programas a nivel departamental y municipal. Además, se han logrado avances en el fortalecimiento de la gobernanza y la participación política, particularmente en temas de paz y desarrollo. Asimismo, la implementación de un trazador presupuestal específico para género, respaldado por métricas cuantitativas, contribuye a que el compromiso con la igualdad de género avance más allá de la retórica. Pese a estos avances, se observa un rezago especialmente en los indicadores de la agenda 2030 relacionados con la reducción de las tasas de violencia física, intrafamiliar, sexual y psicológica, el desempleo, la formalidad laboral, la pobreza monetaria y el acceso a internet. Este rezago requiere un incremento de presupuesto para esas áreas y/o revisar el diseño o implementación de políticas y programas, además del fortalecimiento de estadísticas para el seguimiento a los ODS con enfoque de género (Joint SDG Fund, INFF, PNUD, 2022).

En cuanto al enfoque poblacional, a pesar de progresos en acciones específicas para niñas y adolescentes, como la erradicación del matrimonio infantil y las uniones tempranas, los proyectos todavía tienden a adoptar un enfoque adultocéntrico de género, lo cual limita el alcance de los esfuerzos para promover una igualdad de género más integral.

H26. La financiación para igualdad de género fue baja, con desequilibrios entre áreas.

Se enfrentan desafíos significativos en la financiación de proyectos dedicados a la igualdad de género. Dentro del marco de cooperación, solo el 1% de los recursos ejecutados se destinó a un producto previsto³⁰ como catalizador en esta área (ONU Colombia, 2023). Esta situación denota una desconexión entre las metas del marco y la asignación efectiva de recursos. Asimismo, únicamente el 5,4% del total de la cartera del Marco durante los últimos tres años se ha aplicado a proyectos directamente alineados con la promoción de la igualdad de género³¹ (ONU Colombia, 2023). Un análisis más detenido revela que el área de migración ha asignado la mayor proporción de recursos para estos fines, representando un 9,8%³² de la cartera total. Sin embargo, es motivo de preocupación que estos fondos estén principalmente enfocados en proyectos de atención humanitaria y que un 78,8%³³ provenga de un solo donante (ONU Colombia, 2023). En contraste, el área de paz ha invertido la menor cantidad de recursos en proyectos de igualdad de género. A pesar de este panorama, se destaca como una práctica positiva la política implementada por el MPTF, que exige que el 30% de los recursos de cada proyecto financiado se destinen a la transversalización del enfoque de género.

³⁰ De acuerdo con el visualizador de datos de Marco de Cooperación (ONU Colombia, 2023), el Resultado 3.2.1. que refiere Número de entidades territoriales con políticas, planes, programas y proyectos destinados a la igualdad de género desarrollados e implementados dentro del total del presupuesto ejecutado, tiene una asignación de \$13.677.851.

³¹ Utilizando el visualizador de datos del Marco de Cooperación (ONU Colombia, 2023), se identificaron los proyectos que contaban con un marcador de género igual a 3. A partir de esta selección, se calculó la proporción del presupuesto ejecutado asignado a estos proyectos (\$ 77.076.038 USD) con respecto al presupuesto total de proyectos. En este contexto, se optó por utilizar los proyectos con un marcador de género igual a 3. Esto se debió a que, al reportar el tipo de marcador, cada agencia lo hizo desde su propia perspectiva y experiencia. Se llegó a al acuerdo con la Gerencia de la Evaluación, que los proyectos con marcador 3 son aquellos que contribuyen de manera significativa a la promoción de la igualdad de género.

³² De los proyectos con marcador de género 3 cuenta con un presupuesto ejecutado de \$ 77.076.038 USD, de estos \$ 38.848.835 USD, están dirigidos al área de Migración (ONU Colombia, 2023).

³³ Del presupuesto ejecutado en los proyectos con marcador de Género 3, se identifica que \$ 30.599.999 USD, provienen de Bureau of Population, Refugees, and Migration (ONU Colombia, 2023).

Enfoque étnico

H27. El enfoque étnico, aunque limitado en el diseño del Marco de Cooperación, se ha utilizado eficazmente a nivel programático para mejorar el acceso a derechos y servicios para poblaciones étnicas.

En el diseño del Marco de Cooperación la transversalización del enfoque étnico fue limitada, sin embargo en la revisión documental de informes país, portafolio de proyectos y entrevistas con actores del SNU y personas beneficiarias hay evidencia de que las agencias a nivel programático han hecho de este enfoque una herramienta útil para eliminar barreras en el acceso a derechos, información y servicios para poblaciones étnicas. En el área de paz, hubo avances en la eliminación de barreras para el acceso a la educación, y otros servicios críticos, así como el fortalecimiento de sus propios modelos organizativos y espacios de gobernanza, lo cual es fundamental para la inclusión social y la equidad. También se destacan esfuerzos para hacer del fortalecimiento cultural un mecanismo de protección y resiliencia en áreas afectadas por conflictos. En migración, en la atención humanitaria se destaca la adaptación de intervenciones, como el uso de productos específicos para poblaciones indígenas en la Guajira o la inclusión de personas indígenas en los equipos de vacunación, lo que demuestra una sensibilidad hacia las costumbres y prácticas culturales y el acompañamiento para garantizar el acceso a derechos de poblaciones étnicas, especialmente los derechos a la identificación, salud y educación. Es importante mencionar que en la revisión documental hay evidencia de proyectos que, además de tener un enfoque de género, incorporan un enfoque étnico y poblacional, especialmente en temas como la prevención y atención de VBG. Esto es crucial para abordar las formas interseccionales de discriminación y violencia. Finalmente, aunque las agencias tienen sus enfoques y tradiciones en este tema lo cual es reconocido por el mismo gobierno nacional:

Muchas veces desde la entidad nacional y como gobierno, hay un desconocimiento profundo de la transversalización de los enfoques. Entonces, a veces hablamos de transversalizar de una acción cuando decimos, le apuntó a 50 personas de X comunidad étnica. Y eso no significa que el proyecto hubiese tenido acciones reales de diferenciación. Yo creo que ahí hay un plus muy grande del SNU para la construcción de los programas y proyectos (Entrevista, entidad pública, 2023).

Así que una mayor coordinación de las agencias y la consolidación de los esfuerzos pueden hacer que el impacto sea más significativo. Cabe mencionar también que el grupo interagencial sobre temas étnicos se ha reunido de forma ocasional, pero ha sido valorado de forma positiva por los participantes.

Enfoque poblacional dirigido a niños, niñas, adolescentes y jóvenes

H28. El enfoque diferencial se aplica en políticas y programas diversos, beneficiando a primera infancia, niñez y juventud. La estrategia es participativa y busca empoderar ya que se fortalecieron las capacidades y los espacios de participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

De acuerdo con la revisión del marco, su marco de resultados y los informes país, el enfoque diferencial para la atención de niños, niñas, adolescentes y jóvenes se incorpora de manera transversal en diferentes ejes estratégicos y programas. En los municipios PDET se destacan la atención a niñas, niños y adolescentes desvinculados del conflicto armado en clave de protección, acciones para la prevención del reclutamiento y protección de trayectorias educativas, el cuidado y desarrollo de primera infancia, el fortalecimiento de políticas públicas para la infancia. También se destacan avances en el área de paz, a través de medidas para la atención de niños, niñas y adolescentes no acompañados, el fortalecimiento de entornos protectores para la infancia en las comunidades de acogida, la garantía de acceso a derechos fundamentales como la identidad, la salud, la educación, la alimentación etc. Es notable como, en ambas áreas se fortalecieron los espacios de gobernanza de niños, niñas y adolescentes y que se logró la participación activa de los adolescentes como multiplicadores del conocimiento sobre sus derechos. Esto

es un indicador de un enfoque participativo y empoderador que, por ejemplo, resaltaron los niños y niñas participantes de los grupos focales de Quibdó y Riohacha como se muestra en el siguiente extracto:

Cuando llegué de Venezuela no sabíamos los derechos que teníamos y ya sabemos cuáles son los derechos que tenemos. Teníamos que replicarlo acá y en comunidades diferentes. En el hospital no me quisieron atender y yo llamé al jefe de los enfermeros y le dije que "tengo todo el derecho a la salud y si usted no me atiende lo denuncio". Me respondieron: "Sí, claro, pase. Qué pena con usted". (Grupo Focal, Adolescentes, 2023)

Desde las instituciones del Estado también se destacó la importancia del acompañamiento y asesoría técnica de algunas Agencias del SNU para fortalecer el trabajo en pro de niñas, niños y adolescentes. Estos esfuerzos denotan una estrategia sólida y multifacética para abordar las necesidades de niñas, niños y adolescentes en Colombia.

Enfoque de discapacidad

H29. Pese que este enfoque no se incluyera en el marco, se destacan avances en la participación de personas con discapacidad en políticas nacionales con apoyo interagencial. Sin embargo, persisten desafíos como la falta de accesibilidad, la invisibilización de ciertas discapacidades y la necesidad de adaptar programas existentes.

Si bien el enfoque de discapacidad no se integró directamente en el Marco de Cooperación, en la revisión documental y en entrevistas con agencias del SNU y entidades del Estado se evidencia la inclusión gradual de este enfoque en políticas y programas de cooperación y desarrollo en Colombia lo cual representa un avance significativo. Es especialmente notable la participación de personas con discapacidad en la formulación de políticas a nivel nacional, así como la colaboración entre diversas agencias para fortalecer la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el país a través de un programa conjunto financiado por la Alianza de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD). El diseño de programas educativos específicos y la incidencia política son también pasos positivos en esta dirección.

Un grupo focal con mujeres con discapacidades también destacó la labor de agencias SNU en su contribución al empoderamiento de personas con discapacidad, la apertura de espacios de incidencia como la Red nacional de mujeres con discapacidad. Mencionaron como aspectos a mejorar barreras en el acceso a información de Naciones Unidas por falta de traducción a lenguaje de señas, los tiempos cortos de los proyectos, falta de información sobre la orientación general del trabajo de la ONU o los ODS. También mencionaron la persistencia de barreras laborales y educativas, como temas en los cuales siguen requiriendo apoyo.

Existen otros desafíos notables que requieren atención. Hay una necesidad imperante de seguir desarrollando este enfoque diferencial para eliminar obstáculos que limitan el acceso a servicios, derechos e información para esta población vulnerable ya que las discapacidades generan barreras diferenciales y muchas veces el abordaje tiende a ser genérico, de acuerdo con un testimonio que ejemplifica lo mencionado por varios actores:

La mala experiencia que hemos tenido en la mayoría de las regiones es que hay muchísima información que nos envían que se difunde pero para nosotros es muy complejo porque todo es a través del español, del español escrito y necesitamos poderla recibir en lengua de señas y en formatos audios por ejemplo. Lo mismo pasa con los talleres, quiénes organizan deben entender que hay personas sin brazos, personas sordas, personas ciegas, cada una requiere de un apoyo diferente (Grupo focal, personas con discapacidad, 2023).

Estos testimonios evidencian un déficit en la sensibilización y el conocimiento sobre este tema. Asimismo, la falta de accesibilidad en espacios públicos y la necesidad de adaptar programas existentes son cuestiones críticas pendientes de resolución.

P10. ¿Han recibido los beneficios de la implementación del UNSDCF las personas, territorios e instituciones a las que se dirigen las intervenciones, incluida la población más vulnerable considerando los enfoques de género, derechos humanos y sostenibilidad ambiental?

H30. El UNSDCF genera transformaciones a nivel personal y comunitario ya que se centra en áreas y poblaciones vulnerables, adaptándose a necesidades cambiantes y fortaleciendo organizaciones locales y la participación comunitaria.

Como se evidencia en el texto del Marco de Cooperación y lo corroboran testimonios de diferentes actores tanto del SNU como de entidades del Estado y donantes, el UNSDCF ha centrado sus esfuerzos en poblaciones vulnerables y en áreas geográficas con necesidades críticas, como áreas fronterizas y territorios tradicionalmente marginados, como los municipios PDET. La implementación del UNSDCF no solo ha beneficiado a las instituciones, sino que también ha tenido un impacto a nivel comunitario, fortaleciendo organizaciones locales y promoviendo la participación de la comunidad en la defensa de sus derechos (ver criterio de sostenibilidad). Principalmente, las transformaciones que las personas beneficiarias participantes de las actividades cualitativas de esta evaluación identifican sobre sus vidas y las de sus comunidades tienen que ver con la creación y fortalecimiento de redes y movimientos de diferentes sectores poblacionales. Este tipo de iniciativas suscitan transformaciones a nivel personal y colectivo, como lo refleja este testimonio de una adolescente de Quibdó:

Con talleres y juegos aprendí a perder el miedo a hablar. Ahora quiero hacer propuestas para mi ciudad, ayudar a solucionar los problemas de bandas, por eso soy activa en la mesa de participación. Quiero poder estar segura en mi barrio, tengo derecho a estar con mis amigas en la calle y sentirme segura. (Grupo focal, Niños, niñas y adolescentes, 2023)

En general en el análisis de una muestra de proyectos se evidenció que estos, además de centrarse en zonas vulnerables, como los PDET, zonas de tránsito y llegada de migrantes, tienen mecanismos para identificar en esos lugares a las personas más vulnerables, generalmente mediante ejercicios de focalización, como se ilustra en el siguiente ejemplo:

Dentro de las focalizaciones hay preguntas específicas: ¿tienes alguna enfermedad como diabetes, cáncer? ¿Tienes alguna discapacidad, ya sea física o alguna o algún otro tipo de discapacidad? ¿Tienes hijos menores de 5 años? Sí, ya. O eres madre, lactante o gestantes. Entonces son diferentes condicionantes que están dentro de las focalizaciones que se realizan y son esto, estos condicionantes se manejan en cada una de las bases de datos (Grupo focal, Socios implementadores, 2023)

4.4. Eficiencia

4.4.1. Asignación de recursos

P11. ¿Estuvo el UNSDCF apoyado por un marco de financiación integrado, por instrumentos de financiación adecuados y fueron incorporados mecanismos de financiación para el desarrollo? ¿Cuáles fueron las carencias, si las hubo? ¿Se han asignado los recursos de forma eficiente?

H31. Las fuentes de financiación del marco son en su mayoría la cooperación internacional, la ONU y el gobierno nacional. Adicionalmente se evidencia una concentración de donantes por áreas estratégicas que representa un riesgo para la sostenibilidad y la autonomía en la toma de decisiones.

En la financiación del Marco de Cooperación concurren diferentes fuentes de recursos ejecutados por un total de \$1.438.984.305,7 dólares divididos en las 3 áreas estratégicas entre los años 2020-2022. Las donaciones provienen

principalmente de la Cooperación Internacional³⁴. y del Presupuesto General de la Nación³⁵ siendo este último concentrado en el área de Paz en donde representa el 48,1% en el total de los 3 años de implementación y ODS en donde representa el 57% del total de la inversión del marco.

Tabla 3. Presupuesto ejecutado por área estratégica, fuente y año

Eje	Fuente	2020		2021		2022		Total	
		Total ejecutado (USD)	Porcentaje ejecutado x fuente	Total ejecutado (USD)	Porcentaje ejecutado x fuente	Total ejecutado (USD)	Porcentaje ejecutado x fuente	Total ejecutado (USD)	Porcentaje ejecutado x fuente
Paz	Cooperación Internacional	\$77.160.369,7	43,0%	\$78.826.527,3	63,2%	\$56.150.645,4	53,5%	\$212.137.543,5	51,8%
	Presupuesto General de la Nación	\$102.263.923,7	57,0%	\$45.965.415,3	36,8%	\$48.743.269,2	46,4%	\$196.972.609,1	48,1%
	En blanco					\$118.721,8	0,1%	\$118.721,8	0,0%
	Total Paz	\$179.424.293,4		\$ 24.791.942,6		\$105.012.636,4		\$409.228.872,4	
Migración	Cooperación Internacional	\$187.389.490,2	99,5%	\$222.752.665,5	99,7%	\$184.690.401,5	99,0%	\$594.832.559,2	99,4%
	Presupuesto General de la Nación	\$925.085,7	0,5%	\$ 699.050,8	0,3%	\$559.742,3	0,3%	\$2.183.878,8	0,4%
	En blanco					\$1.252.374,6	0,7%	\$1.252.374,6	0,2%
	Total Migración	\$188.314.575,9		\$223.451.716,3		\$186.502.518,4		\$598.268.810,6	
ODS	Cooperación Internacional	\$51.843.853,5	42,7%	\$66.120.175,1	42,9%	\$66.717.880,7	42,8%	\$184.681.910,2	42,8%
	Presupuesto General de la Nación	\$69.666.946,4	57,3%	\$87.867.360,6	57,1%	\$88.523.294,3	56,7%	\$246.057.602,4	57,0%
	En blanco					\$747.112,3	0,5%	\$747.112,3	0,2%
	Total ODS	\$121.510.799,9		\$153.987.535,7		\$155.988.287,3		\$431.486.622,9	
Total	Cooperación Internacional	\$316.393.713,4	64,7%	\$367.699.367,9	73,2%	\$307.558.927,6	68,7%	\$991.652.010,3	68,9%
	Presupuesto General de la Nación	\$172.855.955,8	35,3%	\$134.531.826,7	26,8%	\$137.826.305,8	30,8%	\$445.214.088,9	30,9%
	En blanco					\$2.118.208,7	0,5%	\$2.118.208,7	0,1%
	Total	\$489.249.669,2		\$502.231.194,6		\$447.503.442,1		\$ 1.438.984.305,9	

Fuente: Visualizador de datos de Marco de Cooperación (2023). Elaboración propia

Pese a que se ha avanzado en la información de las fuentes de financiamiento disponibles para los diferentes outcomes lo cual permite identificar área que en transcurso de la implementación han quedado desfinanciadas (como es el caso del outcome de sustitución de cultivos en el área de paz), no se tiene información sobre las brechas de financiación, que facilite la comprensión de las necesidades de asignación y articulación de recursos en una estrategia para el logro de las metas. En efecto en la revisión de las fuentes de información de monitoreo del marco y en las entrevistas con el equipo a cargo se identificó que falta identificar con mayor rigor los recursos requeridos en lógica de planificación para entender cuáles son las brechas financieras. Si bien se cuenta con Joint Work Plans su diligenciamiento fue más en lógica de alineación y programación.

Por otro lado, al hacer un análisis por área estratégica se identifica que hay una concentración de donantes por línea que pone en riesgo la sostenibilidad y la autonomía en la toma de decisiones. En efecto, es notable el enfoque en

³⁴ En el ámbito de la Paz, la cooperación internacional contribuyó con el 46,2% de los recursos ejecutados, lo que equivale a un aporte total de \$189.017.055,8 dólares. En lo que respecta al área de Migración, el 97,3% de los recursos ejecutados, equivalente a \$581.904.238,0, provienen de estas contribuciones de la cooperación internacional. Dentro del área 2, es relevante resaltar que el 63,7% de los aportes, es decir, \$370.952.860,0, provienen específicamente de Estados Unidos. Por último, en el área de los ODS Catalizadores, los cooperantes contribuyeron con el 64,1% de los recursos ejecutados, es decir un total \$151.291.294,2 dólares (ONU Colombia, 2023).

³⁵ En el ámbito de la Paz, Colombia se destaca como el principal donante al contribuir con el 48% del total de recursos ejecutados, lo que equivale a \$196.456.390,8 dólares. En el área Migración, Colombia aporta un 0,4%, lo que se traduce en \$2.183.878,7 dólares. En el área de los ODS Catalizadores, Colombia es el principal donante, con una contribución del 57% del total de recursos ejecutados (\$245.582.489,9) (ONU Colombia, 2023).

sustitución de cultivos³⁶ y PDET³⁷ en el área de paz, dejando menos recursos para la reincorporación y otros aspectos. Este desequilibrio hubiera podido comprometer la sostenibilidad del proceso de paz a largo plazo, si no fuera por instrumentos como el MPTF³⁸ que se ha convertido en un mecanismo que compensa ciertas brechas en la financiación y alineación estratégica en esta área. En el eje de migración, se identificó que el 62% de los recursos ejecutados³⁹ proceden del Gobierno de Estados Unidos (ONU Colombia, 2023), indicado la alta dependencia hacia este fondo, lo que plantea preguntas sobre la sostenibilidad y adecuación de la financiación para las necesidades específicas de Colombia en temas de migración. También interpela el privilegiar de la atención humanitaria sobre la inclusión y estabilización que puede ser insostenible a largo plazo.

H32. El UNSDCF no cuenta con un marco de financiación integrado. Si bien persisten las prácticas de financiación por proyectos y donantes únicos, se registran cada vez más avances hacia formas de financiación como el Fondo Multidonante para la Paz (MPTF) y el programa conjunto INFF-Colombia

La Reforma no ha logrado aún que se supere del todo un sistema de incentivos y financiamiento que lleva a cada agencia a buscar recursos para su implementación programática. Sin embargo el gobierno nacional y los donantes internacionales destaca las bondades de contar con instrumentos de financiación integrados como es el caso del MPTF, cuyo mecanismo de gobernanza que incluye diferentes actores (donantes, gobierno, Naciones Unidas) ofrece una perspectiva global y alineada con las necesidades reales del país. A su vez, garantiza un impacto catalítico en las intervenciones e integral debido a la convergencia de múltiples donantes, diferentes áreas estratégicas y un portafolio de intervenciones que impacta de múltiples maneras los territorios.

Los donantes que contribuyen al Fondo mencionan también la ventaja operativa que el mismo ofrece porque permite acceder a un amplio sistema de monitoreo de las acciones a cargo de la secretaría técnica, sin sobrecargar a los equipos de las embajadas en el país, que de por sí son limitados. Este mecanismo de financiación es particularmente atractivo para los donantes también por su flexibilidad en comparación con los proyectos bilaterales, los cuales deben adherir a normativas legales específicas de los países de origen de los recursos. Por otro lado, otros donantes que financian el marco desde áreas como la paz y los ODS pero por fuera de este instrumento, señalan desafíos en la coordinación entre agencias. Estas, junto con contrapartes del gobierno, envían propuestas de financiación que a veces duplican áreas estratégicas y acciones lo que genera un desgaste adicional en la revisión de solicitudes por parte de los donantes y resalta la necesidad de desarrollar instrumentos de financiación que permitan alinear las partes. En los testimonios de gobierno también hay concordancia con lo anterior, ya que se hace mención que por fuera de instrumentos de financiación y alienación como es el ejemplo el MPTF, en las relaciones bilaterales con los ministerios es más complejo para las entidades tomar decisiones en relación al mandato de las agencias y expertise frente a un tema:

Cuando no hacemos proyectos a través del MPTF, sino apoyos bilaterales los Ministerios a veces nos llaman y nos dicen, estoy con tal agencia, queremos hacer un tema para tal cosa. Les decimos, maravilloso, pero mira, la

³⁶ En el resultado 1.3 sobre Sustitución de Cultivos ilícitos tuvo una ejecución de \$97.844.975,9 dólares, de estos recursos el 93,7% (\$91.659.932) fueron aporte por el gobierno nacional (ONU Colombia, 2023). La concentración de recursos en un único donante puede comprometer la efectividad de este resultado, ya que, al suspender los aportes, se dificulta el avance hacia los resultados esperados.

³⁷ De acuerdo con el tablero de ejecución de recursos, el 56,3% de los recursos ejecutados en los años 2020-2022 en el área de paz, estuvieron enfocados en el resultado 1.2 sobre el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades de los municipios PDET. Mientras que el 19,8% de los recursos se enfocaron en el resultado 1.1 que refiere a la reincorporación integral y efectiva de Excombatientes de las FARC y sus familias, y el 23,9% de los recursos ejecutados del área de paz se dirigieron a la Sustitución de cultivos ilícitos por actividades productivas o servicios.

³⁸ El MPTF se conformó en el año 2016 previamente al diseño de este marco de cooperación

³⁹ En el área estrategia de Migración, en el año 2020, se ejecutaron \$188.314.575,9 dólares, de estos recursos el 62,6% (\$117.803.968,4) fueron aportes de de EEUU. En el año 2021, hubo una ejecución de \$223.451.716,3, donde el 61,5% (\$137.452.305,5) de los aportes fueron contribuciones de EEUU. En el año 2022, se ejecutaron \$186.502.518,4 dólares, y el aporte de EEUU fue de 62% (\$115.696.586,2). Es decir, en el total de los años 2020 a 2022, Migración ejecutó un total de \$598.268.810,6, donde el 62% (\$370.952.860,1) de los recursos fueron contribuciones de EEUU.

misionalidad de esa agencia. O les decimos, revisen, porque ese socio tal vez no sea el que ustedes esperan en territorio, no tiene una experiencia tan fuerte (Entrevista, entidades públicas, 2023).

En cuanto a mecanismos de financiación más integrales también se destaca el Programa Conjunto INFF-Colombia que en cuanto a ODS es un ejemplo ilustrativo de cómo las agencias pueden colaborar para abordar desafíos complejos como la financiación. La iniciativa tiene varias características notables. Cuenta con la participación de varias agencias como ONU-Mujeres, UNICEF y PNUD, todas con experiencia en áreas relevantes, lo cual fortalece el programa al combinar diversas capacidades y conocimientos. Se trabaja directamente con el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) asegura una mayor alineación con las políticas nacionales y la planificación presupuestaria, lo que es fundamental para la implementación sostenible de los ODS. Ya se han logrado avances en el mapeo de las fuentes de financiación de los ODS en Colombia, un paso esencial para entender el panorama financiero y planificar estratégicamente y se cuenta con un mapa financiero de ODS en un formato accesible lo cual es un avance en la transparencia y permite una mayor participación de todas las partes interesadas.

Finalmente, en algunas entrevistas de la gobernanza del marco tanto de gobierno como de SNU se destacan algunos proyectos exitosos de Blended Finance que logran hacer concurrir recursos de los actores privados, gobierno y cooperación. Por tanto se recomienda explorar más este mecanismo.

H33. El SNU ha fortalecido su rol como movilizador de recursos, así como su capacidad para definir temas estratégicos. Actúa como un catalizador en la obtención de fondos, lo que mejora la eficiencia en la asignación de recursos incluso a diferentes niveles gubernamentales. Sin embargo, hay espacio para mejorar la diversificación de fuentes de financiación, incluyendo el sector privado, a través de mecanismos de financiación para el desarrollo.

En cuanto a la financiación, hay avances en el rol catalizador del SNU para reforzar en la agenda política nacional e incluso internacional las temáticas de interés y necesidades del país, lo cual fortalece el rol del sistema como movilizador de recursos. Actores de gobierno, destacan que la capacidad del SNU para definir y priorizar temas estratégicos tiene un efecto multiplicador en la movilización de recursos. Su “*statement*” se convierte en una herramienta poderosa para que funcionarios públicos negocien fondos con entidades como el Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, el SNU tiene la ventaja de poder distribuir recursos a nivel nacional, departamental y municipal, lo cual potencia la implementación de estrategias de desarrollo a diferentes escalas.

Sin embargo, dado el sistema de incentivos y financiamiento reseñado anteriormente en este documento, existe el desafío para el SNU de lograr una mayor diversificación e integración de fuentes de financiación que incentiven la interagencialidad y promuevan la participación de otros actores, como aquellos provenientes del sector privado, sin que esto implique riesgos financieros para las agencias. En efecto, hasta el momento el sector privado no ha sido una fuente significativa de financiamiento. Los recursos del sector privado ejecutados en las 3 áreas en los años 2020-20233 representan el 1,08%, lo que indica un espacio para diversificar fondos e introducir eficiencias e innovaciones, aunque la participación del sector privado en el marco no debería agotarse en los mecanismos de financiación sino ser una apuesta transversal a los ejes de estabilización y desarrollo del país.

Esto se puede conseguir a través de mecanismos de financiación para el desarrollo, los cuales aún se encuentran en fase exploratoria ya que implican una manera novedosa de apalancamiento de recursos que exige que las agencias del SNU transiten de una lógica de consecución y ejecución de recursos a una de *movilización* de recursos de distintas fuentes, incluyendo el sector privado, que es precisamente lo que promueve la Reforma al SNU con su estrategia de Financing for Development. Se trata, pues, de movilizar a diferentes actores del sector privado, de la

cooperación internacional y del Estado para estructurar proyectos financiados por modelos de negocio que podrían favorecer en mayor medida la sostenibilidad de los resultados de los proyectos.

Finalmente, en el espacio de consulta con el sector privado que se llevó a cabo, se identificó que de este sector de por sí heterogéneo y que el SNU no cuenta con un mapeo integral que podría dar cuenta de los aportes diferencial del mismo al UNSDCF. También se mencionó que por supuesto este sector es un aliado clave para cerrar los ciclos comerciales de proyectos productivos, pero también puede ser un aliado estratégico para el fortalecimiento de capacidades para el autoemprendimiento y la empleabilidad como se evidencia en diferentes proyectos a lo largo del territorio nacional con población migrantes, reincorporados y mujeres. Por último, desde el sector destacaron que a través de alianzas con el SNU han podido avanzar en la implementación de acciones para la equidad de género al interior de sus empresas y la sostenibilidad ambiental. También entienden que una alianza más sólida con el Marco y las apuestas de desarrollo es una oportunidad para mejorar la confianza hacia el sector privado en el país que actualmente es muy baja.

P12. ¿En qué medida el UNSDCF ha priorizado colectivamente las actividades en función de las necesidades del país (lado de la demanda) y no de la disponibilidad de recursos (lado de la oferta), y ha reasignado los recursos en función de las prioridades colectivas y de la evolución de las necesidades?

H34. El Marco supo incorporar y priorizar los nuevos requerimientos presupuestales relacionados con la pandemia del COVID19 que por un lado se enfocaron en reestructurar y adaptar la ejecución de los proyectos desde el confinamiento, en la contribución al fortalecimiento del sector salud para que pudiera responder rápidamente a los desafíos (laboratorios para procesamiento de pruebas, entrega de vacunas, infraestructura en salud), y proyectar estimaciones para la planeación de la reactivación económica.

El Equipo País a partir de una mirada desde el desarrollo, complementó la respuesta del Gobierno Nacional para la recuperación económica, mediante la redirección y reprogramación de USD\$ 111 millones para el apoyo a 33 estrategias definidas por el Plan SERP.

En relación con la reestructuración y adaptación de la ejecución de los proyectos desde el confinamiento, se identifican múltiples buenas prácticas, desde la reasignación de recursos para las estrategias trazadas por el SERP, hasta las medidas que cada agencia tomó para este propósito. Se pudo responder así a las necesidades de la población y a los requerimientos de apoyo solicitados por el Gobierno para atender la emergencia social y económica. Al respecto puede reseñarse el caso de reprogramaciones presupuestales para el despliegue de modelos operativos para incluir a personas migrantes en el SISBÉN, así como estrategias de entrega de alimentos para población vulnerable atendiendo las medidas sanitarias. Como se menciona en el siguiente testimonio, las entidades de gobierno del nivel local y nacional que participaron en la evaluación se reconocen que el acompañamiento del SNU en la emergencia COVID 19 ha sido crucial:

El SNU fue uno de los brazos de apoyo en la pandemia porque la función pública es demorada, ya que tiene que transformar procesos y procedimientos para poder atender distintas emergencias. Varias agencias nos ayudaron a cumplir con nuestros objetivos, no solo en los componentes estratégicos de la política, sino también para atender necesidades básicas de la población. En el marco de la pandemia, se implementaron estrategias para la generación de ingresos, mecanismos de bioseguridad para las poblaciones, se dotaron de provisiones en temas de jabones, alcohol antiséptico, y se generaron mecanismos que permitieran fortalecer la salud en las comunidades (Entidad pública, Entrevista, 2023).

Asimismo, el SNU logró compartir con el Gobierno sus proyecciones estadísticas sobre los impactos socioeconómicos que provocaría la pandemia para, con base en ello, poder planear estrategias de reactivación económica. A partir de estimaciones sobre cómo iba a aumentar la pobreza debido a la pandemia, se pudo generar

un portafolio con recursos para la reactivación económica enfocada en mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia:

Fue un portafolio que empezó con 10 millones de dólares, luego gobiernos locales, luego algunos actores del sector privado y terminamos con un portafolio de 30 o 40 millones de dólares en reactivación económica justamente para tratar de prevenir la caída en pobreza y atender la base de la economía, sobre todo con foco en microempresas y pequeñas empresas (Entrevista, SNU, 2023).

H35. La disponibilidad de recursos en los ejes del Marco de Cooperación ha limitado los avances en áreas como paz e integración económica de la población migrante y refugiada. Esto subraya la necesidad de una planificación y asignación de recursos más alineadas con las necesidades en terreno y así mismo de mayor movilización de los mismos.

De acuerdo con un análisis de outcomes, asignación presupuestal y ejecución y con testimonios del SNU del orden nacional y territorial, así como de funcionarios de entidades públicas, se evidencia que la disponibilidad de recursos ha influido de manera significativa en la priorización de actividades en los tres ejes del marco de cooperación, lo cual plantea preocupaciones sobre la alineación entre las necesidades, las estrategias y los recursos asignados. En el eje de “Paz con Legalidad”, el enfoque en áreas prioritarias del gobierno anterior (principal donante), como los PDET y la sustitución de cultivos, limitó los avances en otros ámbitos también cruciales como la atención a víctimas y la justicia transicional, aunque estos últimos hayan sido implementados mediante otros mecanismos de financiamiento. En el eje de migración, a pesar de que las agencias han identificado la necesidad de focalizar en la integración, de acuerdo con los testimonios de la mayoría de personas entrevistadas la dificultad de alineación con los donantes ha contribuido a que los recursos se concentren principalmente en atención humanitaria. En el eje de ODS, la diversidad de temas y la escasez relativa de recursos complican la posibilidad de entender plenamente las demandas y asignar los recursos de manera estratégica. Finalmente, estos hallazgos subrayan la importancia de una planificación y asignación de recursos más alineadas con las necesidades y estrategias, así como la inclusión de múltiples partes interesadas, incluida la sociedad civil, en la formulación del marco de cooperación.

H36. La focalización de recursos en áreas como municipios PDET y regiones fronterizas ha generado un debate sobre su efectividad y alcance. Mientras que algunos argumentan que la focalización permite concentrar esfuerzos, otros cuestionan que dispersa los recursos y complica la implementación. En el ámbito de los ODS, los recursos se centran principalmente en ciudades capitales, dejando escasos fondos para municipios menores, aunque varias de acciones de fortalecimiento de capacidades técnicas se desarrollaron también a nivel territorial.

A nivel territorial, se destaca que, en el área de paz, la focalización de intervenciones en municipios PDET logró alinear la demanda y oferta de recursos. Desde las entrevistas al SNU y el gobierno nacional existen indicios de que tal focalización permitió concentrar esfuerzos en territorios específicos, sin embargo diversos actores tanto territoriales como nacionales del SNU, personas beneficiarias e incluso del gobierno nacional cuestionan esta priorización. Argumentan que dispersa los resultados y dificulta la implementación, dado que los municipios PDET suman 170 y no se identifican estrategias para evitar la dispersión de recursos y esfuerzos como considerarse un enfoque más gradual o por fases. Otros, evidencian como en zonas rezagadas por el conflicto armado, la priorización de municipios PDET ha resultado en zonas desatendidas en las regiones, creando así un desequilibrio en la distribución territorial de los servicios y recursos, así valoró esta apuesta una persona representante del gobierno que hace parte de la gobernanza del marco:

Los PDET eran la gran apuesta, pero en algunas regiones los que estaban alrededor de los PDET podían tener unas brechas también importantes de desarrollo. Y entonces había como unas incoherencias porque se impedía un poco la

operación. Luego eso se fue flexibilizando. Al principio tratamos de ser como muy exigentes en cumplir el marco y luego vimos que había unas dificultades de obligar a que solo se pudiera hacer en los PDET (Entrevista, Entidades públicas, 2023).

Por tanto, hay indicios de que los municipios no priorizados enfrentan desafíos adicionales para construir una paz sostenible y son más susceptibles al reclutamiento por grupos armados ilegales y nuevos conflictos. Así mismo, en los grupos focales del nivel territorial con frecuencia se destaca que hay una comprensión todavía fragmentada de las necesidades y contextos locales.

Hay que tener en cuenta las lecturas territoriales en la focalización. Sí al PDET, sí al cumplimiento de las iniciativas, eso es importante, pero hay varios territorios que están quedando desatendidos en esa focalización. Entonces, hay que lograr que los proyectos no vengan solo con una política de PDET, sino desde una lectura integral de las necesidades del territorio (Grupo focal, SNU, 2023).

En el ámbito de la migración como factor de desarrollo, la respuesta humanitaria se enfocó en departamentos y municipios de fronteras y altos flujos de refugiados y migrantes, evidenciando menos alineación con las ciudades mayoritariamente receptoras de población migrante y refugiada, en efecto, como se muestra en la tabla al pie de página, solamente el 8% del total de recursos del eje de migración se invirtió en las ciudades que han sido mayoritariamente receptoras de población migrante y refugiada⁴⁰. En cuanto a los ODS, se observa que los recursos se focalizan principalmente a nivel nacional y en las ciudades capitales de los departamentos. Esto deja escasos recursos para municipios de categorías menores. Específicamente, en el ámbito de producción y uso sostenible de recursos naturales, los recursos se concentran en La Guajira, que representa el 33,6% del total de los recursos destinados a este resultado. Sin embargo, la inversión en otras regiones con alta biodiversidad (Pacífico, Orinoquía, Amazonía) es más limitada.

4.5. Sostenibilidad

4.5.1. Capacidades Instaladas y mecanismos de sostenibilidad

P13. ¿En qué medida el UNSDCF ha contribuido a la sostenibilidad de las políticas públicas en línea con los tres resultados estratégicos?

H37. El UNSDCF contó con un énfasis en fortalecimiento institucional que incluyó el apoyo a la formulación e implementación de políticas públicas en las tres áreas estratégicas del Marco de Cooperación. Sin embargo, en algunos casos las políticas públicas tuvieron limitaciones de tiempo y alcance en población beneficiaria.

⁴⁰ De acuerdo con los datos de Migración Colombia con fecha de corte octubre de 2022, las principales ciudades de acogida de población migrante* fueron las ciudades de Bogotá, Medellín, Cúcuta, Barranquilla, y Cali. Cabe resaltar, que el presupuesto ejecutado en estas ciudades en el eje estratégico de Migración de estas ciudades es del 8%. En la tabla que se presenta a continuación se indica la población venezolana en cada una de estas ciudades, el presupuesto ejecutado en cada una de ellas, y la participación de las ciudades en el eje.

	Ciudad	Población venezolana	Ejecutado (USD)	Porcentaje dentro del eje
1	Bogotá	614.974	\$12.966.741,5	2,2%
2	Medellín	391.833	\$6.352.652,5	1,1%
3	Cúcuta	334.940	\$10.820.855,7	1,8%
4	Barranquilla	214.106	\$10.421.270,8	1,7%
5	Cali	202.272	\$7.379.532,9	1,2%

Fuente: Distribución de Venezolanos en Colombia 2022- Migración Colombia & Visualizador de datos de Marco de Cooperación- ONU Colombia. Elaboración Isegoría

*La estimación de concentración de venezolanos registrada corresponde a lo manifestado voluntariamente por los migrantes en los sistemas dispuestos y a la recolección generada de las verificaciones migratorias desarrolladas por Migración Colombia, teniendo en cuenta que la permanencia estimada de venezolanos en Colombia puede variar y que en el país existe la libre circulación en el territorio nacional" (Migración Colombia, 2022)

Las personas entrevistadas tanto del SNU como de entidades del Estado y donantes coinciden en destacar la importancia del apoyo técnico brindado por el SNU en el diseño, territorialización e implementación de políticas públicas. La colaboración del SNU con instituciones gubernamentales a nivel nacional y local para la territorialización y diseño de políticas públicas refleja un esfuerzo por fomentar la sostenibilidad a largo plazo. Este énfasis no solo refuerza los objetivos globales, sino que también fortalece la sostenibilidad de las políticas públicas a nivel nacional y local en temas de derechos humanos, sostenibilidad ambiental, seguridad alimentaria etc.

A partir de las entrevistas con los diferentes actores y los informes anuales se evidencia que desde el Marco de Cooperación, el SNU ha apoyado la construcción y territorialización de políticas públicas que abarcan diferentes ámbitos, como, en el área estratégica de paz, reincorporación de excombatientes, sustitución de cultivos ilícitos, derechos humanos, víctimas, y en el área estratégica de ODS, derecho humano a la alimentación, seguridad alimentaria y nutricional (SAN), género y empoderamiento de la mujer, niñez y juventud, crecimiento inclusivo, sostenibilidad ambiental, derechos humanos, paz y seguridad, derecho a la salud, espacio público y desarrollo urbano sostenible, industrialización y productividad sectorial, migración, mercado laboral y análisis de datos y producción de información⁴¹.

Por otro lado, en el área de migración, el apoyo en políticas públicas incluyó el acompañamiento a la formulación e implementación del Estatuto Temporal de Protección, esto además con asesoría en la puesta en marcha del Registro Único de Migrantes Venezolanos junto con la emisión de Permisos por Protección Temporal (PPT), y en la interoperabilidad institucional para facilitar el acceso a servicios a migrantes regularizados, desarrollando modelos de integración económica y social en comunidades de acogida y en la construcción de un sistema de intercambio de información que mejora la toma de decisiones y la eficiencia en la atención a este grupo poblacional. También se contribuyó al CONPES 4100 para la reintegración socioeconómica de migrantes venezolanos y en soporte técnico al DNP con el Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela y al DANE para fortalecer la formulación de políticas migratorias basadas en información confiable. Aunque el ETPV representó un hito para la protección de las personas migrantes provenientes de Venezuela, al cual se acogieron más de dos millones y medio de personas, su límite temporal (migrantes venezolanos irregulares con presencia a 31 de enero de 2021) ha dejado por fuera a numerosas personas de esta nacionalidad y a migrantes de otras nacionalidades. En esta área estratégica se hubiera podido ampliar la asistencia del SNU a políticas públicas que aborden también otros fenómenos migratorios de alta relevancia para el país, como el del Darién, que implica otras dinámicas y personas de diferentes nacionalidades, aunque cabe señalar que las personas en necesidad de protección también tienen la posibilidad de acogerse a la figura del asilo.

En tanto las políticas públicas señalan derroteros de corto, mediano y largo plazo para estos diferentes ámbitos, la contribución del SNU a éstas incide favorablemente en su sostenibilidad, bien sea desde la prestación de asistencia técnica, el acompañamiento en la implementación o el diseño de mecanismos de participación ciudadana. Esto último es fundamental por cuanto la apropiación ciudadana de estas políticas logra la exigibilidad y el acceso a los derechos que éstas definen, favoreciendo así su sostenibilidad.

⁴¹ Destacan, entre otras, las contribuciones a la política de reincorporación en trabajo mancomunado con la ARN, Apoyo a la territorialización de la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, Apoyo al Ministerio del Interior en la territorialización de la política pública nacional de drogas 2023-2033, Asistencia técnica a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en sus políticas frente al desplazamiento y el confinamiento, Contribución a la implementación de iniciativas de Política Nacional de Economía Naranja y la Estrategia SACÚDETE, Asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a gobiernos locales para el diseño e implementación de diseño de herramientas de planeación y políticas públicas y de mecanismos para la participación ciudadana, Asistencia técnica en la elaboración de nuevo marco de política pública sobre seguridad alimentaria y nutricional hasta 2034 y del plan nacional para garantizar el derecho humano a la alimentación, apoyo en políticas nacionales y territorial de igualdad de género, Asistencia técnica en Estrategia Climática de Largo Plazo (E2050), control de la deforestación, protección de la biodiversidad y fomento de empleos verdes, política contra la deforestación en el PND 2022-2026, Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031, proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Salud, la territorialización del CONPES 3718 de Política de Espacio Público, implementación de la implementar la “Estrategia Pedagógica y de Prevención contra el Castigo Corporal y los Tratos Humillantes y Degradantes 2022-2030”.

P14. ¿De qué manera y en qué medida el UNSDCF proporcionó capacidades para reducir la vulnerabilidad y contribuir a la autonomía de las personas beneficiarias y el fortalecimiento de capacidades institucionales para asegurar la sostenibilidad de las acciones emprendidas?

H38. El Marco de Cooperación ha contribuido a la autonomía de grupos vulnerables, fortaleciendo capacidades, generando redes y movilización de agendas de diferentes grupos poblacionales en escenarios de decisión política que contribuyen a su autonomía, pero la sostenibilidad de los logros se puede perder debido a desafíos como el orden público y que estas intervenciones de fortalecimiento se dispersan en múltiples proyectos de corto plazo con débiles procesos de seguimiento.

El Marco de Cooperación, de acuerdo con la mayoría de las personas entrevistadas, informes e indicadores, proporcionó capacidades para reducir la vulnerabilidad y proporcionar mayor autonomía de las personas, por ejemplo, a través de acciones volcadas a la reincorporación integral y efectiva de exintegrantes de las FARC-EP⁴², el impulso de iniciativas PDET⁴³, la contribución a la implementación del estatuto de permanencia⁴⁴, la integración socioeconómica de personas migrantes, refugiadas y de acogida⁴⁵, formación en autocuidado y acceso a servicios sociales básicos⁴⁶, etc. Adicionalmente, de acuerdo con las entrevistas a diferentes actores y personas beneficiarias, así como con la documentación del Marco, en estos años de cooperación se logró que en todas las áreas se fortaleciera la capacidad de agencia de los grupos más vulnerables: niños, niñas⁴⁷, personas jóvenes⁴⁸, excombatientes, personas víctimas, migrantes, refugiados y población de acogida, comunidades étnicas. Un ejemplo, entre muchos, es el de una mujer migrante residente en Cúcuta: “nos hemos venido formando y capacitando para poder acompañar a cada persona en la comunidad en temas de salud, anticonceptivos, seguridad alimentaria. Nosotros no damos apoyo, pero sabemos orientar a las personas a dónde dirigirse para obtener lo que necesitan” (Grupo focal, Personas beneficiarias, 2023). Así mismo, las estrategias de construcción y fortalecimiento de redes que generan transformaciones a nivel individual y colectivo sobre las personas beneficiarias (ver H30) también contribuyen a movilizar la agenda de los grupos poblacionales vulnerables para generar incidencia política:

Es importante resaltar y reconocer el trabajo que las mujeres víctimas del conflicto armado hemos hecho y que hemos articulado con la institucionalidad, hemos sido voceras, nos hemos posicionado más en el territorio con el apoyo Naciones Unidas y somos el rostro de las mujeres que hemos vivido en carne propia la situación del conflicto. Que haya cooperación o no haya cooperación, estamos como las hormiguitas tratando de mitigar las situaciones que nos vulneran cada día más y promoviendo los derechos (Grupo focal, Mujeres líderes, 2023).

⁴² Según los Informes Anuales del Marco de Cooperación, en el año 2020, un total de 3,935 exintegrantes de las FARC-EP habían logrado una reintegración integral y efectiva. Para el año 2021, este número aumentó a 5,817, y en el año 2022, la cifra se elevó aún más, llegando a 8,516.

⁴³ De acuerdo con los Informes Anuales del Marco de Cooperación, en el año 2020, se llevaron a cabo un total de 849 iniciativas PDETS con el respaldo de las Naciones Unidas. Esta cifra se redujo a 622 en 2021 y aumentó a 739 para el año 2022.

⁴⁴ En el 2021, Naciones Unidas brindó apoyo al Gobierno colombiano mediante asistencia técnica con el fin de garantizar la alineación del marco normativo que rige el ETPV con los compromisos internacionales de Colombia, asimismo, en el apoyo para la implementación, una vez aprobado el Estatuto (ONU Colombia, 2021). Hacia 2022, gracias al esfuerzo del Estado por avanzar en las políticas migratorias y al apoyo de la cooperación internacional, se logró que 1,6 millones accedieran al Estatuto (ONU Colombia, 2022).

⁴⁵ Según los Informes Anuales del Marco de Cooperación, en el año 2020, un total de 33,997 personas migrantes provenientes de Venezuela, comunidad de acogida y personas retornados cuentan con una fuente de ingresos a través del acceso al empleo, autoempleo o emprendimiento, para 2021, la cifra se elevó a 47,615, y para 2022, la cifra fue de 27,291 personas beneficiadas con estas acciones.

⁴⁶ Según los Informes Anuales del Marco de Cooperación entre 2020 y 2022, 228,858 familias mejoraron sus conocimientos para el autocuidado familiar y el acceso a servicios sociales básicos.

⁴⁷ De acuerdo con la Matriz Consolidada, con fecha de corte 2022, se han asistido 3.487.237 niñas y niños (152.165 en el área de Paz, 2.715.818 en el área de Migración, 610.522 en el área de ODS, y 8.731 sin clasificación).

⁴⁸ De acuerdo con la Matriz Consolidada, para el corte de diciembre de 2022, se han asistido 1.293.823 de mujeres y hombres jóvenes (91.231 en el área de Paz, 958.176 en el área de Migración, 243.571 en el área de ODS, y 848 sin clasificación).

Sin embargo, hay retos que ponen en riesgo la sostenibilidad de los logros, como el orden público fue mencionado por diferentes personas entrevistadas y en algunos documentos de proyectos como un factor que puede afectar los resultados de proyectos en la medida en que actores armados pueden generar desplazamiento, romper circuitos económicos, reclutar niñas, niños y adolescentes, entre otros. También, la fragmentación y dispersión de las acciones en múltiples proyectos y una perspectiva a corto plazo del acompañamiento en los territorios, fueron señaladas por varias personas entrevistadas como factores a mejorar para asegurar intervenciones más estratégicas y estructurales que cuenten con mayores probabilidades de que sus beneficios continúen en el tiempo.

H39. El Marco de Cooperación ha mejorado las capacidades institucionales en aras de asegurar la sostenibilidad de las acciones de cooperación. Sin embargo, en lo local, las instituciones buscan más participación y fortalecer el manejo presupuestario para hacer efectivas las políticas públicas en los territorios.

De acuerdo con las personas entrevistadas tanto de gobierno, como de SNU y donantes, el Marco de Cooperación ha contribuido de forma sustancial al fortalecimiento institucional tanto a nivel nacional como territorial. En el área estratégica de paz se destacan los fortalecimientos institucionales en la política de reincorporación, en la política de prevención de uso, utilización, reclutamiento y violencia sexual, fortalecimiento de organizaciones comunitarias instancias públicas para para implementación de PDET⁴⁹. En el área estratégica de migración destacan fortalecimientos institucionales, tanto a entidades estatales como no gubernamentales, en servicios básicos y complementarios, rutas de atención, prevención y atención en salud, prevención y atención de violencia basada en género, educación, bienestar familiar, seguridad alimentaria y nutricional, habitabilidad, agua, convivencia y seguridad, agua para la población migrante, refugiada y de acogida⁵⁰, además de capacitación a 71511 funcionarias y funcionarios para mejorar la atención a las poblaciones priorizadas.

Finalmente, en el área estratégica de ODS se fortalecieron instituciones en sistemas de información, apropiación y territorialización de ODS, igualdad de género y su transversalización y trazabilidad presupuestaria, producción y consumo sostenibles, acciones frente a deforestación y minería ilegal, seguridad alimentaria, bioeconomía y empleos verdes, protección de recursos hídricos, alimentación saludable, modernización productiva, empleo formal, estrategias para hacer frente a violencia frente a niñas, niños y adolescentes, rutas y estrategias de atención⁵¹. De esta forma, además de complementar la sostenibilidad de las intervenciones, se potenciaron las capacidades institucionales, incluyendo los enfoques de género, equidad, derechos humanos y economía del cuidado. Un testimonio entre varios que destaca desde las instituciones locales cómo las agencias aportan valor agregado al brindar asistencia técnica especializada en estos enfoques, así como en herramientas de planeación, ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional, es el siguiente:

Esos aportes que hacen las agencias son fundamentales, más allá del componente económico y aportes físicos, nos llevan al nuevo nivel donde debería estar una administración municipal, hablando de gobernanza, hablando de política pública, hablando de conocimientos y apoyo técnico, entonces muchas veces las agencias se vuelven ese consultor experto en las líneas temáticas de las ODS (Entrevista, Entidad pública, 2023).

A pesar de estos avances, subsisten oportunidades de mejoras. Las comunidades beneficiarias señalan deficiencias en la implementación de políticas enfocadas en igualdad de género, atención a víctimas y educación inclusiva,

⁴⁹ Entre 2020 y 2022, en las áreas mencionadas se realizaron 5568 acciones de fortalecimiento institucional. Ver detalles de indicadores 1.1.5.1, 1.1.5.2, 1.2.5.1 y 1.2.8.1 en Anexo 7.

⁵⁰ Entre 2020 y 2022, en las áreas mencionadas se realizaron 7839 acciones de fortalecimiento institucional. Ver detalles de indicadores 2.1.1.1, 2.1.2.1, 2.1.3.1, 2.2.1.1, 2.2.2.1, 2.2.3.2, 2.4.1.2 en el Anexo 7.

⁵¹ Entre 2020 y 2022, en las áreas mencionadas, se realizaron 2936 acciones de fortalecimiento institucional. Ver detalles de indicadores 3.1.4.1, 3.1.3.1, 3.2.1, 3.2.1.1, 3.2.2.1, 3.3.1, 3.3.1.1., 3.3.2.1, 3.3.3.1, 3.3.4.1, 3.3.5.1, 3.3.7.1, 3.4.1.1, 3.4.3.1, 3.4.4.1, 3.4.4.2, 3.4.5.1, 3.5.1.1. en Anexo 7.

enfoques diferenciales, etc. Por otro lado, las instituciones a nivel territorial expresan desafíos relacionados con la oferta discontinua y fragmentada de asistencia técnica. Asimismo, estas instituciones resaltan la falta de participación en las etapas de diseño de proyectos y enfrentan dificultades en el manejo presupuestario para trasladar las políticas de papel a la práctica. La mejora en estos aspectos podría garantizar un mayor compromiso y apropiación de los procesos en el territorio, cuestión que podría incorporarse a partir de brindarle a las instancias gubernamentales locales y sus comunidades la oportunidad de participar en el diseño del marco de cooperación.

P15. ¿En qué medida mecanismos de la programación bajo el UNSDCF han facilitado garantizar estrategias de sostenibilidad social, económica y ambiental considerando los enfoques de derechos humanos, de género, sostenibilidad ambiental y de no dejar a nadie atrás?

H40. La incorporación de socios implementadores a nivel nacional y local no solo fomenta una mayor apropiación de las iniciativas en el terreno, sino que también contribuye a robustecer las habilidades técnicas y administrativas dentro del país para generar sostenibilidad social y económica. Este enfoque estratégico es esencial para garantizar una sostenibilidad más duradera de los proyectos.

La mayoría de las personas entrevistadas del SNU, los socios implementadores y algunos donantes destacaron como un aspecto que contribuye a la sostenibilidad de los proyectos el contar con socios implementadores nacionales y locales al desarrollar capacidades técnicas y administrativas en el país y contribuir a la apropiación de los procesos. La participación de diferentes tipos de organizaciones en una variedad de áreas (PDET, atención humanitaria, sustitución de cultivos, etc.) sugiere una diversificación de estrategias, aunque aún podría haber espacio para una mayor inclusión de grupos marginados. De acuerdo con los grupos focales y las entrevistas, los socios implementadores a nivel local adquirieron competencias de muy diverso tipo, entre las que se cuentan, por ejemplo, fortalecimiento organizacional, prácticas de sostenibilidad ambiental como compensación por emisiones de carbono, cultivos con técnicas agroecológicas, y también ofrecen la oportunidad de aprovechar su conocimiento sobre el territorio, en temas como los riesgos de deforestación, riesgo de afectaciones al medioambiente, entre otros. En todo caso, la implementación e incluso co-diseño con las comunidades, por ejemplo, a partir de las iniciativas PDET, contribuye a la sostenibilidad de los proyectos en la medida en que contribuye a su apropiación, ello desde un enfoque de derechos humanos donde se fortalece a la comunidad para incidir en los proyectos que la afectan.

Por otra parte, contar con socios implementadores locales implica retos relacionados con el fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas, además del entregar recursos a organizaciones incipientes, que, de no realizarse de manera adecuada y con acompañamiento suficiente, podrían impactar negativamente la eficacia y eficiencia de las intervenciones.

H41. Se han logrado avances en la agenda ambiental del Marco de Cooperación, incluida una mayor colaboración institucional y la integración de temas de paz y medio ambiente. Sin embargo, hay limitaciones en la coordinación interagencial y en la inclusión de la empresa privada. Además, el enfoque medioambiental sigue siendo reactivo, centrado en la gestión de riesgos, lo que podría limitar el impacto a largo plazo.

En los tres años de implementación del Marco de Cooperación, se han logrado avances significativos en la agenda ambiental a través del apoyo al país en política pública. De acuerdo con las personas entrevistadas de gobierno y sistema de Naciones Unidas y los informes anuales del Marco de Cooperación, entre 2020 y 2022, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Colombia contribuyó en diferentes áreas a la sostenibilidad ambiental. Entre otros, impulsó patrones de consumo y producción sostenibles, acompañando a entidades territoriales en políticas de prevención de desperdicios y promoviendo la seguridad alimentaria. Se trabajó con empresas para reducir las

emisiones de CO2 y promover el ahorro energético. En alianza con el despacho de la Primera Dama, se formuló una política para reducir el desperdicio de alimentos. Se asistió al Ministerio de Medio Ambiente en la protección de áreas vitales y se fortalecieron las estrategias contra la deforestación. La ONU apoyó la elaboración de la Estrategia climática de largo plazo de Colombia para cumplir con el Acuerdo de París, brindó asistencia técnica para la gestión sostenible de bosques y fortaleció la política nacional contra la deforestación. Además, se promovieron empleos verdes y se apoyaron iniciativas de conservación biológica, producción y consumo responsable, y agricultura sostenible. También se respaldaron iniciativas en áreas como la eficiencia energética, la movilidad eléctrica, y la economía circular. Adicionalmente en la muestra de proyectos del Marco de Cooperación analizada se evidenció que la tercera parte de los proyectos tenían un componente o acciones ambientales definidas.

Es notable la ausencia de la empresa privada en la fase de diseño del marco; un actor esencial para la transición energética. Adicionalmente, persisten limitaciones en la coordinación intergubernamental. No obstante, se han realizado avances en la colaboración institucional, concretados en el apoyo a nuevas convenciones sobre el cambio climático.

De acuerdo con los resultados de los grupos focales con sociedad civil y SNU, un aspecto sobresaliente es la integración de los temas de paz y medio ambiente. Esta perspectiva multidimensional aborda tanto el prolongado conflicto armado como los retos ambientales en Colombia. El fomento de proyectos productivos con un enfoque ambiental constituye entonces un mecanismo eficaz para impulsar alternativas económicas sostenibles en las comunidades. Además, la adopción de enfoques transversales y el establecimiento de protocolos con altos estándares ambientales marcan un progreso hacia proyectos no solo ambientalmente sostenibles sino también socialmente responsables. Sin embargo, la concepción de la sostenibilidad ambiental aún se enfoca primordialmente en la gestión de riesgos y en la respuesta a crisis, más que en fomentar una transformación social más amplia para la preservación ambiental. Este enfoque reactivo podría ser una barrera para el logro de cambios sostenibles a largo plazo.

5. Conclusiones

5.1. Pertinencia

C1. El Marco de Cooperación se definió de acuerdo con las prioridades del gobierno de abordar temas específicos, sin incluir una participación o consulta amplia con otros actores, o insumos como el CCA, o convenios y tratados de derechos humanos; y sin elaborar una teoría del cambio completa y encadenada lógicamente tanto para efectos generales como para enfoques transversales. Por esta razón, los indicadores se definieron sobre productos más que sobre resultados, lo cual limitó el seguimiento o se tuvieron más elementos para evaluar la medida en que se produjeron cambios en las poblaciones afectadas. (Con base en: H1, H3, H8-9, H20)

C2. En su proceso de implementación, el Marco de Cooperación fue poco flexible en sus metas y objetivos, para la respuesta a la pandemia del COVID 19 se diseñó el SERP que, aunque reorientó recursos y añadió resultados y productos, careció de suficiente apropiación. La flexibilidad en el Marco de Cooperación se dio gracias a la amplitud de temas abordados en el Marco de Cooperación en el área estratégica de ODS que permitió ajustes programáticos por parte de las agencias. El Comité Directivo, sirvió más como espacio de rendición de cuentas que, si bien fue bien valorado por el gobierno para ello, no realizó cambios estratégicos a nivel general, y tampoco en productos o resultados. (Con base en: H4-5, H16)

5.2. Coherencia

C3. El Marco de Cooperación, ha contribuido a darle mayor cohesión al sistema al definir áreas de trabajo conjunto, incrementar la comunicación, abrir espacios de gobernanza conjuntos, incentivar la interagencialidad, a lo que también ha contribuido la OCR a través de espacios de análisis estratégico, mayor incidencia política o grupos interagenciales como el de género. Por otra parte, en la medida en que el sistema está compuesto por múltiples agencias, con procedimientos, mandatos, programas y recursos propios, de todos modos persisten las dificultades de coordinación, que dificultan un mayor avance hacia interagencialidad. Estas dificultades también se evidenciaron en los grupos de resultados, donde el que más éxito tuvo fue el que venía de trabajo previo en temas de paz, y también en la medida en que, al no realizarse cambios al marco, las discusiones estratégicas dieron prelación al seguimiento. También hay aspectos por mejorar en la coordinación a nivel territorial, ya que la amplia experiencia del sistema en acciones de emergencia y la mayor presencia de agencias humanitarias en los ELC ha incidido en que estos funcionen más para coordinación humanitaria, pero no tanto para desarrollo. (Con base en: H13-15, H17-18, H21)

C4. El SNU es un actor bien posicionado en el ámbito de la cooperación en Colombia en la medida en que distintos actores institucionales valoran su trayectoria, rigurosidad en procedimientos, visión de largo plazo, apoyo político y capacidad técnica. El Marco de Cooperación ha contribuido a dar mayor unidad al sistema ante el gobierno y terceros, y la coordina residente ha ganado espacio como interlocutor unificado ante terceros, disminuyendo en parte la percepción previa de atomización del sistema. Sin embargo, existen dificultades de comunicación que, de subsanarse, podrían contribuir a una mayor eficacia y eficiencia. Por ejemplo, sigue existiendo un desconocimiento, a veces amplio, tanto sobre la estructura y funcionamiento del SNU, como del Marco de Cooperación, por parte de socios implementadores, funcionarios estatales e incluso de donantes. Por otro lado, al nivel de las agencias, también hay dificultades en la comunicación hacia donantes, pues estos requieren mayor frecuencia en los reportes de avance y ejecución, de acuerdo con los hallazgos se evidencia que cuando la coordinadora residente mantiene una interlocución directa con donantes, hay una percepción de mayor coherencia del SNU. (Con base en: H9, H13-14, H19, H31, H33)

5.3. Eficacia

C5. Aunque en general el Marco de Cooperación cumplió con la mayoría de los indicadores de producto del Marco Programático, estos no permiten indicar sistemáticamente el grado de avance en la cadena de resultados hacia efectos e impactos. Sin embargo, a través de la evidencia recopilada se evidenciaron cambios que permiten inferir aportes a transformaciones en las poblaciones beneficiarias. Las áreas estratégicas del Marco de Cooperación con mayor eficacia fueron las de paz y migración. Al primer caso contribuyó que tanto gobierno como agencias venían trabajando de manera conjunta incluso desde antes de la firma del Proceso de Paz, aunque en el área de sustitución de cultivos ilícitos hubo cambios en las prioridades del gobierno que la desfinanciaron. A la eficacia del área estratégica de migración contribuyó a la eficacia la coordinación entre diferentes actores aunque hubo una notoria menor financiación para temas de desarrollo, debido en parte a las prioridades de los donantes. En el eje 3, aunque la mayoría de los productos se cumplieron y se evidenció un fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como apoyo a políticas públicas, la heterogeneidad y en algunos casos especificidad política en productos, incidió en algunos casos en menor financiación o interés, o en acciones a menor escala. (Con base en: H22-25, H35).

C6. A pesar de que los enfoques transversales tampoco se definieron de forma sistemática, sin una teoría del cambio, y sin mínimos presupuestales por área o por proyecto, y a que en algunos casos, como el de género, hubo desfinanciación, a nivel programático y de acuerdo con los enfoques de cada agencia se realizaron importantes

contribuciones al acceso a información, derechos y servicios y al empoderamiento de estas poblaciones, como se destaca por ejemplo en políticas y programas de transversalización del enfoque de género o marcadores presupuestales de género o niñez y juventud, entre otros. Sin embargo, en este caso el seguimiento de los resultados también se dificultó también debido a la no existencia de marcadores (como es el caso del enfoque étnico), uso limitado de los existentes (derechos humanos) y debilidades en la apropiación de marcadores (género). Gracias a la focalización del marco en áreas vulnerables (PDET, migración, frontera), al enfoque programático de las agencias, a sus estrategias de focalización, el marco logró llegar a personas vulnerables, pero además generando capacidades y fortaleciendo organizaciones de base. (Con base en: H7-H12, H13, H17, H24-H30)

C7. El Marco de Cooperación no contó con un marco de financiación integrado. Aunque el SNU ha fortalecido su rol como movilizador de recursos, contribuyendo también a una mejor asignación de estos en acuerdo con las instituciones gubernamentales, todavía falta una mayor diversificación de fuentes de financiación, como del sector privado. Adicionalmente, la elevada concentración de recursos por parte de algunos donantes representa un riesgo para la sostenibilidad y autonomía en la medida en que pueden prevalecer los intereses de la oferta que los de la demanda, como en el caso del área estratégica de migración donde hubo un mayor énfasis en atención humanitaria. Finalmente, mecanismos preexistentes al Marco, como el MPTF, han sido bien valorados por donantes y gobierno en la medida en que unifican intereses tanto de la demanda como de la oferta, incentivan la interagencialidad, tienen amplio alcance estratégico y garantizan procesos rigurosos de selección y seguimiento a proyectos (Con base en: H31-34, H41)

5.5. Sostenibilidad

C8. El Marco de Cooperación tuvo un alto componente en fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, y en apoyo al diseño e implementación de programas y políticas públicas. Asimismo, el impulso a la creación y/o fortalecimiento de redes de diferentes sectores poblacionales y la incorporación y fortalecimiento de socios implementadores a nivel nacional y local ha sido positivo para su autonomía, participación, y mayor apropiación de los proyectos y sus logros. Por otro lado, en el área de migración un mayor énfasis en acciones humanitarias que de desarrollo y la limitación temporal y de nacionalidad al ETPV podría limitar la sostenibilidad de las acciones. A nivel general, los logros en sostenibilidad enfrentan desafíos en territorio como el orden público, la dispersión en numerosos proyectos, la financiación para implementación de políticas y fortalecer aún más el rol de comunidades y socios implementadores como cocreadores, así como destinar mayor proporción de recursos a desarrollo frente a humanitario. Adicionalmente, las dificultades para el trabajo medioambiental y para sumar al sector privado a esta agenda, incluso desde la negociación del Marco de Cooperación, dificultan garantizar un enfoque de sostenibilidad ambiental en las acciones llevadas a cabo. (Con base en: H37-41)

6. Recomendaciones

1. Para incrementar la pertinencia en relación con personas beneficiarias, actores externos, SNU, en la elaboración del Marco de Cooperación:

Ampliar la participación de la sociedad civil, donantes y otros actores como sector privado en el diseño y seguimiento de las acciones del UNSDCF y mantener mecanismos de consulta en los territorios con la sociedad civil para la actualización del contexto y los supuestos que están en la base de la teoría del cambio.

Elaborar una teoría del cambio robusta, que parta por identificar un propósito claro y específico. Identificar supuestos y factores externos que pueden influir en los resultados. Una teoría de cambio que incluya impactos para cada área, resultados, productos relacionados e indicadores que estén en capacidad de medir esos cambios.

Incluir de manera sistemática los enfoques transversales en las áreas estratégicas del marco de cooperación. Para eso es necesario llegar a definiciones conjuntas de cada enfoque y estrategias para que los efectos identificados en la teoría de cambios del nuevo marco den cuenta de transformaciones diferenciales por edad, género, etnicidad, etc.

Para SNU y gobierno. Prioridad alta. Con base en: C1, C2

2. Para fortalecer coordinación interna:

Fomentar, animar y reunir periódicamente los grupos de resultados e interagenciales como espacios de discusión estratégica, incidencia política y coordinación interagencial, así mismo identificar duplicidad de espacios de coordinación para evitar desgaste de los equipos.

Fortalecer la coordinación local en materia de desarrollo y paz mediante los ELC vinculándolos a los componentes de desarrollo definidos en el Marco de Cooperación. Para eso es necesario diseñar herramientas de manera participativa (con el fin de garantizar mayor pertinencia y apropiación de estas) para definir las metas, alcances y objetivos de estos espacios de coordinación, identificaron roles y liderazgos en la movilización de las agendas, periodicidad de los encuentros etc.

Fortalecer las herramientas de gestión del conocimiento enfocado al trabajo interagencial mediante un repositorio de buenas prácticas de coordinación y lecciones aprendidas del trabajo interagencial en la OCR.

Para: OCR. Prioridad: media. Con base en: C3

3. Para fortalecer el posicionamiento, y la visibilidad del SNU y la coordinación externa:

Desarrollar una estrategia de comunicación efectiva enfocada en socios implementadores, funcionarios y nuevos funcionarios estatales y donantes que presente el SNU, cuál es el rol catalizador que puede desempeñar a nivel nacional y territorial, cómo el Marco de Cooperación aporta al desarrollo sostenible del país y qué ventajas comparativas ofrece el trabajo articulado con la OCR, las agencias, fondos y programas del Marco en distintas áreas.

La Coordinadora Residente podría ampliar su interacción con diversos actores (gobierno y comunidad internacional) para fortalecer el posicionamiento del SNU, identificar y/o desarrollar posturas estratégicas conjuntas (como las ventajas de instrumentos de financiación integrados por áreas estratégicas), recoger inquietudes comunes (como la forma de mejorar el flujo de información sobre coordinación, ejecución financiera y avance de proyectos).

Para: OCR, agencias, donantes. Prioridad: alta. Con base en: C4.

4. Para mejorar el seguimiento:

Diseñar y/o promover la utilización de marcadores para los diferentes enfoques transversales (y/o check lists de aprobarse), de ser necesario definiendo equivalencias con sus propios marcadores (Agencias)

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas buscando mayor armonización en el reporte por parte de las agencias.

Para: Agencias y OCR. Prioridad: media. Con base en: C6

5. Para aumentar la eficiencia y la sostenibilidad, disminuir riesgos de financiación, fortalecer la interagencialidad, incrementar la eficacia, evitar la atomización, incrementar la financiación para áreas de desarrollo:

Seguir fortaleciendo y encaminando la financiación del UNSDCF hacia instrumentos de integrados que garantizan mayor alineación, más diversificación de recursos y nuevas fuentes de financiación, menos atomización de acciones (menos proyectos) por ende mayor eficacia y eficiencia en el trabajo en territorio.

Seguir fortaleciendo los espacios de articulación con el sector privado para encontrar convergencias y poder identificar los aportes de la pequeña, mediana y grande empresa al UNSDCF y a su vez las ventajas comparativas para este sector, así como fortalecer la colaboración con el Banco Mundial y otras instituciones financieras.

Para mejorar la sostenibilidad de las acciones en los territorios se recomienda fortalecer la participación de la sociedad civil en los proyectos como socio implementador local, fortalecer el seguimiento de los proyectos en el territorio y garantizar mayor participación de la institucionalidad local.

Para: Agencias, OCR, gobierno, donantes. Prioridad: alta. Con base en: C1, C5, C6, C7, C8

7. Calificación del desempeño

De acuerdo con las Directrices para la Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNEG, 2021), la calificación del desempeño permite realizar un análisis de rendimiento y de comparación a nivel regional y mundial en relación a criterios de relevancia estratégica, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, orientación al impacto, factores que afectan el desempeño. De acuerdo con los criterios antes expuestos, el cumplimiento de las directrices en la evaluación del UNSDCF en Colombia es de 4 que corresponde a moderadamente satisfactorio. Para mayor detalle sobre esta Calificación ver anexo 14.

8. Anexos

- Anexo 1. Términos de referencia Evaluación UNSDCF Colombia 2020-2023
- Anexo 2. Información del equipo
- Anexo 3. Inception Report Colombia versión final
- Anexo 4. Mapa de actores
- Anexo 5. Lista de personas entrevistadas nacional-local
- Anexo 6. Matriz de diseño de evaluación. V2
- Anexo 7. Cumplimiento de indicadores
- Anexo 8. Referencias bibliográficas

- Anexo 9.1. Guías de entrevistas nacionales
- Anexo 9.2. Guías de instrumentos territoriales UNSDCF v2
- Anexo 9.3. Encuesta Socios implementadores
- Anexo 10. Matriz evidencia de hallazgos
- Anexo 11. Trabajo de campo por territorio y nacional
- Anexo 12. Sistematización y análisis de información
- Anexo 13. Consideraciones éticas
- Anexo 14. Calificación de desempeño