

División de Evaluación Independiente
Oficina de Evaluación y Supervisión Interna

Evaluación independiente de país **Colombia**



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

**DIVISIÓN DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE
OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN INTERNA**

**EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE PAÍS
COLOMBIA**

Volumen I



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL**

Viena, 2018

Las designaciones empleadas y la presentación del material en este documento no implican la expresión de opinión por parte de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) acerca del estado legal de cualquier territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o acerca de la delimitación de sus fronteras y límites.

La mención de nombres de compañías y de productos comerciales no implica el endoso de la ONUDI.

Las opiniones del equipo de evaluación no reflejan necesariamente las opiniones del Gobierno de Colombia o de la ONUDI.

El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

ÍNDICE

Volumen I

Glosario de abreviaturas, términos y acrónimos.....	vi
Glosario de términos de evaluación.....	viii
RESUMEN EJECUTIVO	x
EXECUTIVE SUMMARY.....	xv
1. INTRODUCCION.....	1
1.1. Objetivos y propósito de la evaluación	1
1.2. Enfoque y marco temporal observado.....	2
1.3. Equipo de evaluación	2
1.4. Metodología de la evaluación.....	3
1.5. Criterios y preguntas de la evaluación.....	4
1.5.1. Limitaciones de la evaluación.....	6
1.6. Transparencia de la evaluación y sus hallazgos.....	6
1.7. Evaluaciones anteriores de referencia.....	6
2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO	8
2.1. Contexto del país.....	8
2.1.1. Economía.....	8
2.1.2. Demografía	10
2.1.3. Sector Industrial.....	10
2.1.4. Colombia en la OCDE.....	12
2.1.5. El proceso de paz y las Naciones Unidas	13
2.2. La ONUDI en Colombia	13
2.2.1. Marco Programático de País 2015-2019.....	14
2.2.2. Portafolio de proyectos ONUDI en Colombia	17
2.2.3. Principales donantes del portafolio de ONUDI.....	21
2.3. La oficina de la ONUDI en Colombia.....	22
3. HALLAZGOS.....	24
3.1. Teoría de cambio.....	24
3.2. Encuesta o percepción del personal de ONUDI	26
3.3. Estudio de casos de proyectos por Área Temática.....	26
4. CONCLUSIONES	36
4.1. Relevancia.....	37
4.2. Eficiencia	38
4.3. Eficacia	39
4.4. Sostenibilidad.....	41

4.5.	Impacto	42
4.6.	Sinergias	43
4.7.	Oficina de la ONUDI	45
5.	RECOMENDACIONES	47
6.	LECCIONES APRENDIDAS.....	49

LISTA DE TABLAS

Tabla 1:	Preguntas de la evaluación
Tabla 2:	Evaluaciones anteriores
Tabla 3:	Recursos ejecutados de 2015 a 2017 por proyecto de acuerdo con el MPP
Tabla 4:	Proyectos área temática “Creando prosperidad compartida”
Tabla 5:	Proyectos área temática “Avanzar en la competitividad económica”
Tabla 6:	Proyectos área temática “Seguridad del medio ambiente”

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Metodología y resumen de actores consultados
Figura 2:	Mapa de Colombia
Figura 3:	Comparación de PIB trimestral de Colombia
Figura 4:	Empleo por sector económico
Figura 5:	ODS a los que la ONUDI contribuye en Colombia
Figura 6:	Monto total del portafolio de proyectos ONUDI en Colombia
Figura 7:	Principales donantes de ONUDI en Colombia
Figura 8:	Portafolio de ONUDI en Colombia en 2018
Figura 9:	TdeC Detallada para el Programa ONUDI-COLOMBIA
Figura 10:	TdeC Agregada para el Programa ONUDI-COLOMBIA
Figura 11:	Resultados de la Autoevaluación del personal de ONUDI en Colombia
Figura 12:	Valoración general sobre los elementos de la Teoría de Cambio

Volumen II – ANEXOS

(Disponible en www.unido.org/resources/evaluation)

Anexo 1:	Términos de Referencia
Anexo 2:	Principales instituciones involucradas
Anexo 3:	Lista de Personas entrevistadas
Anexo 4:	Lista de documentos de referencia
Anexo 5:	Encuesta a los funcionarios de la ONUDI
Anexo 6:	Tabla de proyectos, donantes y duración
Anexo 7:	Tabla sinóptica de revisión de escritorio

Agradecimientos

El presente informe de evaluación de las actividades de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en Colombia ha sido preparado por el equipo de evaluación para la División de Evaluación Independiente (IED) de ONUDI entre mayo y julio de 2018.

En primer lugar, el equipo evaluador agradece el apoyo del Gobierno de Colombia y a las instituciones involucradas en el programa durante las dos semanas de trabajo en el país y durante la fase preparatoria en la Sede de ONUDI en Viena.

También queremos agradecer a las partes interesada en Colombia por el tiempo puesto a nuestra disposición y las informaciones compartidas durante las reuniones y entrevistas, que han sido de gran ayuda para extraer los hallazgos, conclusiones y recomendaciones en este informe. Queremos hacer llegar nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que participaron en las entrevistas individuales y grupales (ver Volumen II, Anexo 2 y 3 – Lista instituciones y personas entrevistadas).

El equipo evaluador reconoce la información aportada, las interesantes ideas intercambiadas, las percepciones y los comentarios que compartieron con nosotros los equipos de gestión de proyectos de la ONUDI. Nuestro agradecimiento especial a la oficina de la ONUDI por el apoyo en la organización de la agenda de la misión de campo que hizo posible cubrir un elevado número de actividades en un tiempo récord.

Por último, nuestro agradecimiento a la IED de la ONUDI por la excelente información puesta a nuestra disposición, los detallados términos de referencia y los contactos y apoyos para llevar a cabo esta evaluación. En particular, nuestro especial agradecimiento a Michaela Berndl (Asistente de Evaluación Senior) de IED por su valioso apoyo y cooperación con el equipo de evaluación durante todo el proceso.

El equipo evaluador espera y desea que las conclusiones y recomendaciones de este informe sean de utilidad para la definición de futuros proyectos y programas en los países y en la región.

Rosina Salerno	Evaluadora Internacional
Agustín Canzani	Evaluador Internacional
Carolina Anzola	Evaluador Nacional, Colombia
Javier Guarnizo	Jefe de la División de Evaluación Independiente de la ONUDI

Glosario de abreviaturas, términos y acrónimos

ANDI	Asociación Nacional de Industriales de Colombia
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
CD	Comité Directivo
CT	Cooperación Técnica
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
EE	Eficiencia Energética
EP	Evaluación de País
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (en inglés GEF)
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
IED	División de Evaluación Independiente
INM	Instituto Nacional de Metrología
IC	Infraestructura de la calidad
ISO	Organización Internacional de Normalización
KOICA	Agencia de Cooperación Internacional de Corea
LAC	América Latina
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MINTICS	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MPP	Marco Programático de País para la Cooperación
MiPyMEs	Micro, pequeña y mediana empresas
NU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEC	Organismos de Evaluación de la Conformidad
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación de Colombia

ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OR	Oficina Regional
PI	Programas Integrados
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMOTION	Programa de Desarrollo industrial sostenible e inclusivo de la industria automotriz cadena de suministro a través de una mejor calidad y productividad
PTP	Programa de Transformación Productiva
RECP	Eficiencia de recursos y producción más limpia
SAFE	Programa de Calidad del Sector Cosméticos
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza
SGE	Sistemas de Gestión Energética
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
TLC	Tratado de Libre Comercio
TdR	Términos de Referencia
TdeC	Teoría de Cambio
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el País
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
UE	Unión Europea

Glosario de términos de evaluación

Término	Definición ¹
Conclusiones	En una evaluación, las conclusiones se basan en los hallazgos, a la luz de las cuestiones principales de la evaluación y reflejan la opinión profesional del evaluador. Los “hallazgos” deben de estar basados en la evidencia, libres de opiniones personales.
Efecto directo	Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención.
Eficacia	Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Enseñanzas aprendidas	Generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación de proyectos, programas o políticas en circunstancias específicas, que se aplican a situaciones más amplias. Con frecuencia, las enseñanzas destacan los puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto.
Grupo meta	Individuos u organismos específicos en cuyo beneficio se lleva a cabo la intervención para el desarrollo.
Impactos	Efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.
Indicador	Variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

¹ Definiciones del “Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados”, Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE 2002

Término	Definición ¹
Línea de base ²	La primera medición de todos los indicadores contemplados en el diseño de un proyecto de desarrollo social y, que, por ende, permite conocer el valor de los indicadores al momento de iniciarse las acciones planificadas, es decir, establece el 'punto de partida' del proyecto o intervención.
Marco lógico	Herramienta que se utiliza para diseñar las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo.
Pertinencia (o relevancia)	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.
Productos	Comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos.
Riesgo	Una probabilidad o amenaza de daño, lesión, responsabilidad, pérdida, o cualquier otra consecuencia negativa causada por vulnerabilidades externas o internas, y que puede ser evitada a través de una acción preventiva. En el marco lógico, riesgos son los «supuestos» que pueden afectar el logro de los objetivos de una intervención.
Resultados	Producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo.
Sostenibilidad	La continuación de los beneficios del programa después de su conclusión. La sostenibilidad depende directamente del grado de propiedad nacional del programa. Está también relacionada con la estabilidad de las contrapartes, especialmente de las instituciones, a través de las cuales se proporcionó la asistencia.

² Aramburú, Carlos Eduardo (2001). «Métodos y técnicas de investigación social». Gerencia social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Lima-Perú: Universidad del Pacífico. ISBN 9972-603-32-6.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación a nivel de país de las actividades de ONUDI en Colombia en los últimos 5-6 años, se ha llevado a cabo como un ejercicio de aprendizaje y para examinar los resultados logros de las operaciones de la ONUDI en el país, identificar su fortalezas y debilidades, e extraer lecciones que pueden ser incorporadas en las intervenciones futuras, así como en otros programas y proyectos de la ONUDI en general.

La evaluación adoptó como enfoque metodológico la Teoría de Cambio (TdeC). El análisis según la TdeC pone de manifiesto que los cambios inmediatos producidos por los proyectos se han alcanzado o están alcanzando en general de acuerdo con las expectativas. En cuanto a los cambios intermedios, el análisis refleja la poca o nula evidencia de los logros a nivel del Marco Programático de País (MPP) y del fortalecimiento institucional sistemático. El logro de los impactos es aún más incierto, incluyendo las acciones de replicación y escalamiento que se esperaba ocurriesen a nivel de país o sector.

En relación con los procesos fundamentales de soporte, es decir las funciones de la Sede Central de ONUDI y las de la Oficina de País en Colombia, la TdeC ilustra el nivel satisfactorio del soporte técnico desde la sede central, y el claro desafío para la mejora institucional que representan aspectos tales como la coordinación, el seguimiento de proyectos anteriores, la presentación de informes basada en resultados, el rol de facilitación de actores nacionales, como elementos esenciales para contribuir efectivamente a los cambios esperados.

Relevancia

La evaluación ha mostrado que la ONUDI en Colombia tiene credibilidad en todos los niveles y ha desempeñado, en muchas ocasiones, un sólido papel catalizador con sus socios. Los ministerios, representantes del sector industrial y donantes bilaterales aprecian su “neutralidad” y reconocen que la ONUDI es el único organismo de Naciones Unidas con un mandato claramente enfocado en el desarrollo industrial.

Los servicios de la oficina de ONUDI en Colombia se perciben de alta calidad, eficientes y los beneficiarios expresaron su apreciación por el alto valor de la transferencia tecnológica. En particular se reconoce la eficacia de algunos modelos operativos de la ONUDI (como consorcios y cadena de valor) que son considerados una herramienta muy importante para el desarrollo industrial inclusivo y transferencia de buenas prácticas. Estos modelos en algunos casos han representado un valor adicional para compartir experiencias de cooperación sur-sur (e.g., la colaboración de MINCIT con Cuba).

Eficacia

Las instituciones gubernamentales indican que el asesoramiento sobre políticas industriales de la ONUDI ha influido en varios casos en el desarrollo de una visión general para el sector industrial del país o de las regiones, y ha conseguido la adopción de planes maestros sectoriales específicos. El gobierno de Colombia espera que la ONUDI siga apoyando en esta dirección para proporcionar asesoramiento clave sobre

políticas de desarrollo industrial en el marco del proceso nacional de paz que caracterizará el país en el futuro próximo.

El Equipo de evaluación reconoce que el trabajo de la ONUDI ha generado también varios resultados intangibles que se consideran importantes, pues constituyen aportes valiosos para el desarrollo futuro de las comunidades involucradas, por ejemplo: (como en el caso de proyecto SAFE+) el desarrollo de una conciencia sobre la importancia de la infraestructura de calidad para poder llegar a mercados más exigentes y rentables, el desarrollo de relaciones de confianza entre los socios y competidores locales que les permite actuar colectivamente frente a un problema importante, y el incremento de la participación de actores regionales.

Se recomienda desarrollar los programas de cooperación ONUDI – Colombia en base a la teoría del cambio y con un enfoque más explícito en impacto y sostenibilidad. Así la ONUDI puede planear sus intervenciones, personalizando de modo flexible su variedad de opciones. La teoría de cambio puede ayudar a desarrollar un programa de país a mediano plazo, comprometiéndose tanto a la ONUDI como al gobierno para priorizar las áreas críticas donde se apoya la política de desarrollo industrial inclusivo y sostenible (ISID) necesarios, emprender actividades para contribuir con esa política y sus objetivos; y movilizar los recursos necesarios.

Eficiencia

El equipo de evaluación observó que el trabajo de monitoreo y evaluación presenta un espacio de mejora en todos los programas. Los estudios de línea de base generalmente ausentes, afectando la evaluabilidad desde el punto de vista sistemático y cuantitativo. Los elementos cualitativos aparecen a menudo como esquemas anecdóticos y tienden a enfocarse solamente en los resultados inmediatos, y no se prevén estudios de impacto, ni seguimiento o acompañamiento posterior de las iniciativas ya acabadas.

Inclusión de género

No obstante el contexto sumamente positivo, el Equipo de Evaluación observó que la mayoría de las iniciativas necesitan reforzar los esfuerzos para la inclusión de género. En el futuro, será necesario asegurar que todos los proyectos contemplen los aspectos de integración de género. La ONUDI debe asegurar y facilitar que sus proyectos aborden las recientes guías de la Organización sobre integración del género y aprovechar en temas de género a experticia local de oficina ONU Mujeres ubicada en Colombia (e.g.: economía del cuidado, conocimiento de buenas prácticas).

Sostenibilidad

Esta evaluación considera que hay un problema y riesgo con la sostenibilidad de la acción de la ONUDI en Colombia. Si bien, se registra un alto grado de voluntad de las contrapartes para garantizar apoyo a las iniciativas cuando los programas de ONUDI se acaban, pero esta buena voluntad no ha aterrizado en una estrategia que genere sostenibilidad y replicación de resultados a largo plazo. Parte del problema está en la falta de una perspectiva de impacto en la formulación de las iniciativas que ha afectado la sostenibilidad de las mismas. Igualmente, los sistemas de seguimiento aplicados no

incentivan un trabajo orientado más allá de las actividades y productos, y están enfocados en la dimensión operativa mayormente.

Adicionalmente, hay un riesgo intrínseco para la sostenibilidad del trabajo de la ONUDI en Colombia, debido a un potencial conflicto entre la visión de la ONUDI (y donantes) que pone énfasis en el desarrollo de los MiPyMEs; y por el otro lado, la visión de las instituciones de gobierno que parecen enfocarse mayormente en las empresas mayores.

Sin embargo, genera preocupación para el futuro el hecho que esta expansión de las actividades tiene una base incierta porque el incremento mencionado pareciera estar relacionado anecdóticamente con la personalidad del representante de la oficina y se financia creativamente con el presupuesto de los proyectos, que por su naturaleza empiezan y acaban en un lapso limitado. Además, Colombia vive un periodo de cambio y la ONUDI, junto con el país, tiene importantes desafíos relacionados con el proceso de paz del País y su entrada en la OCDE.

Se añade como elemento de incertidumbre, la inminente reforma de las Naciones Unidas que requiere una redefinición de balances internos al interior de la familia de Naciones Unidas, donde se percibe mucha competencia por recursos y limitada colaboración inter-agencias.

Oficina ONUDI en Colombia

En cuanto a la oficina ONUDI en Colombia los evaluadores han observado que en los últimos años esta oficina ha substancialmente incrementado su presencia y portafolio de proyectos pasando de uno a seis millones de dólares, mientras el número de los consultores que se ocupan de las operaciones de la Organización supera hoy los 20 consultores. Se ha relevado que estos progresos son debidos a un buen uso de la contribución de expertos nacionales e internacionales (cuando sea posible, experiencia nacional, guiada por intervenciones periódicas de expertos internacionales), la dedicación y flexibilidad del personal de la oficina (Representantes y funcionarios de la oficina de la ONUDI) y al eficiente liderazgo personal del representante de la oficina misma.

Fruente a los desafíos anteriores, si se desea mantener una presencia relevante de la ONUDI en Colombia, y se quiere construir sobre lo ya logrado, será necesario fortalecer la oficina de la ONUDI en Colombia porque su acción está destinada a ir más allá de la implementación de programas e identificar nuevas alternativas, llegar a nuevos socios esenciales, con un enfoque en aprovechar el público de gran escala, como los fondos para la paz, y la inversión privada.

Las áreas fundamentales tendrán que incluir, al lado de la cooperación técnica, un apoyo al gobierno en la definición de sus políticas en el sector industrial, y asegurar que el desarrollo industrial inclusivo y sostenible siga siendo reconocido como una prioridad, y estar presente para contribuir, con un perfil técnico específico, en el diseño de la nueva hoja de ruta de la acción de la familia de Naciones Unidas para el desarrollo de Colombia.

Se tendrá que considerar de incrementar la presencia de recursos humanos de la ONUDI en el terreno de manera creativa, y considerar optimizar la utilización de los recursos de

los proyectos mejorando las sinergias entre proyectos y la visibilidad y capacidad operativa de la ONUDI en el país.

Recomendaciones

La evaluación desarrolló 12 recomendaciones para la ONUDI, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Para la elaboración del próximo Marco Programático de País: (a) establecer un diálogo entre la ONUDI y el Gobierno para identificar prioridades de desarrollo industrial basando el análisis estratégico en la Teoría de Cambio e incorporando los desafíos potenciales, por ejemplo el ingreso de Colombia a la OCDE y el proceso de paz; (b) buscar nuevas alianzas, por ejemplo con el sector privado; (c) definir de modo cuantificable y medible el alineamiento de las operaciones de la ONUDI con los ODS; y (d) promover una transición de un programa impulsado por fondos externos a una forma más estratégica de trabajo, dando respuesta a las prioridades del desarrollo manteniendo la ONUDI una coherencia programática.
- En relación con la oficina de la ONUDI en Colombia: (a) explorar soluciones creativas para reforzar los recursos humanos y financieros, de modo que las actividades estratégicas de coordinación, facilitación, monitoreo, seguimiento y representación y dialogo con los actores en el campo puedan ser llevadas a cabo adecuadamente; y (b) colaborar activamente en el contexto actual de la reforma de las Naciones Unidas en Colombia, para mantener visibilidad del ONUDI como custodio del ODS9 y para asegurar que el sector de desarrollo industrial esté debidamente incluido en el programa de la familia de las Naciones Unidas del desarrollo sostenible.
- En el diseño de los proyectos: (a) identificar, en la fase del diseño de cada proyecto, los productos y servicios a los que se comprometen el país y cada socio; (b) incluir una estrategia de sostenibilidad; (c) mejorar sustancialmente el monitoreo seguimiento de los proyectos, y sobre todo explorar mecanismos para “recolectar” y acompañar resultados más allá del cierre de los proyectos; (d) asegurar que en el futuro todas las categorías de proyectos aborden las recientes guías sobre integración del género en estrecha colaboración con ONU Mujeres ubicada en Colombia; (e) optimizar la utilización de los recursos de los proyectos mejorando las sinergias entre proyectos y, basándose en la TdeC, evitar la fragmentación de los proyectos en numerosas áreas temáticas.

La evaluación desarrolló 3 recomendaciones para el Gobierno, i.e.:

- Aprovechar el reconocimiento en la industria y el rol catalizador de la ONUDI para realizar un acompañamiento de resultados y evaluar el impacto de los proyectos cerrados;
- Fortalecer la capacidad de llegada de las instituciones y entidades a las MiPyMEs y territorios para asegurar la inclusividad y la sostenibilidad de las intervenciones;

- Considerar la experiencia de la ONUDI en el área de sistemas nacionales de innovación y la inclusión de proyectos piloto de apoyo al sector privado e instituciones de investigación.

Lecciones Aprendidas

Positivas

- Mantener y hacer crecer la credibilidad, uno de los activos más importantes la ONUDI, así como su presencia activa en Colombia durante el periodo cubierto por la evaluación, han sido factores esenciales para mejorar la relevancia del programa de la ONUDI;

Negativas

- Para alcanzar los objetivos de desarrollo, no solo es necesario mejorar las capacidades específicas en campos técnicos, sino también las capacidades genéricas (por ejemplo, la capacidad para planear y gestionar cambios organizativos y mejoras del servicio);
- Las estructura de gestión inadecuadas y la ausencia de mecanismo de monitoreo riguroso pueden conducir a la pérdida de confianza por parte de los beneficiarios involucrados, y se corre el riesgo de no alcanzar hitos ni resultados;
- Para lograr transformaciones a gran escala se requiere prestar una gran atención a las reformas políticas y regulatorias, adoptar tecnologías innovadoras y contribuir a la generación de conocimiento;
- La adopción de enfoques integrados basados en la Teoría de Cambio en programas relacionados con procesos complejos facilita la consideración de los supuestos y precondiciones necesarias para alcanzar el objetivo final de desarrollo industrial inclusivo.

EXECUTIVE SUMMARY

The present country-level evaluation of UNIDO activities in Colombia over the last 5-6 years has been carried out as a learning and results accountability exercise, to examine the achievements of UNIDO operations in the country, identify its strengths and weaknesses, and draw lessons that can be incorporated in future interventions, as well as in other UNIDO programs and projects in general.

The evaluation has shown that UNIDO in Colombia has credibility at all levels and has, on many occasions, played a solid catalytic role with its partners. Ministries, representatives of the industrial sector and bilateral donors appreciate its "neutrality" and recognize that UNIDO is the only United Nations agency with a mandate clearly focused on industrial development.

Relevance

The services of the UNIDO office in Colombia are perceived as high quality, efficient and beneficiaries expressed their appreciation for the high value of the technology transfer. In particular, the effectiveness of the Office in Colombia and some operational models of UNIDO (such as consortia and value chain) is recognized, which are considered very important tools for inclusive industrial development and transfer of good practices. These models in some cases have represented an additional value to share experiences of South-South cooperation (e.g., the collaboration of MINCIT with Cuba).

Effectiveness

Government institutions indicate that the industrial policy advice of UNIDO has in several cases influenced the development of a general vision for the industrial sector of the country or of the regions and has achieved the adoption of specific sectoral master plans. The Colombian government hopes that UNIDO will continue to support in this direction to provide key advice on industrial development policies within the framework of the national peace process that will characterize the country in the near future.

The Evaluation Team recognizes that the work of UNIDO has also generated several intangible results that are considered important, as they constitute valuable contributions for the future development of the communities involved, for example: (as in the case of the SAFE + project) the development of an awareness of the importance of quality infrastructure in order to reach more demanding and profitable markets, the development of relationships of trust between local partners and competitors that allows them to act collectively in the face of a major problem, and the increase of regional stakeholder participation

Gender Inclusion

However, the Evaluation Team noted that most initiatives need to reinforce efforts for gender inclusion. In the future, it would be necessary to ensure that the projects contemplate aspects of gender integration. UNIDO should ensure and facilitate its projects to address the Organization's recent guidelines on gender mainstreaming and to take advantage of local gender expertise in the UN Women office located in Colombia (e.g.: care economy, knowledge of good practices).

Efficiency

The evaluation team also observed that the monitoring and evaluation work presents a space for improvement in all the programs. The baseline studies are generally absent, affecting the evaluability from the systematic and quantitative point of view. The qualitative elements often appear as anecdotal schemes and tend to focus only on the immediate results, and no impact studies are planned, nor follow-up or follow-up of the initiatives already finished.

Sustainability

This evaluation considers that there is a problem and risk with the sustainability of UNIDO's action in Colombia. While there is a high degree of willingness of the counterparts to guarantee support for the initiatives when the UNIDO programs are finished, but this goodwill has not landed in a strategy that generates sustainability and replication of long-term results. Part of the problem is the lack of an impact and sustainability perspective in the formulation of the initiatives that have affected the sustainability of the same. Likewise, the applied monitoring systems do not encourage work oriented beyond the activities and products and are focused on the operational dimension mainly.

Additionally, there is an intrinsic risk to the sustainability of UNIDO's work in Colombia, due to a potential conflict between the vision of UNIDO (and donors) that emphasizes the development of MSMEs; and on the other hand, the vision of government institutions that seem to focus mostly on larger companies.

UNIDO Office in Colombia

Regarding the UNIDO office in Colombia, the evaluators have observed that in recent years this office has substantially increased its project portfolio from one to six million dollars while the number of consultants that deal with the operations of the Organization surpasses today the number of 20 consultants. It has been noted that this progress is due to a good use of the contribution of national and international experts (when possible, national experience, guided by periodic interventions of international experts from the headquarters), and the dedication and flexibility of the office staff (Representative and officials of the UNIDO office).

However, the fact that this expansion of activities has an uncertain basis generates concern for the future because the mentioned increase is related to the personality of

the representative of the office and is financed with the budget of the projects, which by their nature begin and end in a limited time. In addition, Colombia is experiencing a period of change and UNIDO, along with the country, has significant challenges related to the peace process and Colombia entry into the OECD.

It is added as an element of uncertainty, the impending reform of the United Nations that requires a redefinition of internal balances within the UN family (where it is recognized strong competition for resources and little collaboration).

Faced with these challenges, it will be necessary to strengthen the UNIDO office in Colombia because its action is aimed at going beyond the implementation of programs and identifying new alternatives, reaching new essential partners, with a focus on taking advantage of the large-scale public (like funds for the peace process), and private investment.

The fundamental tasks will have to include, alongside technical cooperation, support for the government in the definition of its policies in the industrial sector, and ensure that industrial development continues to be recognized as a priority with a specific technical profile in the design of the new road map of the action of the United Nations family for the development of Colombia.

Consideration will have to be given to increasing the presence of UNIDO human resources in the field or, when it is not possible, to at least have an adequate analysis of the industrial sector, to consider optimizing the use of project resources, improving synergies between projects and the visibility of UNIDO.

Through analysis of future strategy with a theory of change, UNIDO can plan its interventions, flexibly customizing its range of options. The theory of change will help develop a medium-term business plan, committing both UNIDO and the government to prioritize the critical areas where the necessary policy is supported, undertake activities for mutual benefit and mobilize the necessary resources.

Recommendations

The evaluation developed 12 recommendations for UNIDO, among which the following stand out:

- For the preparation of the next Country Programme Framework: (a) establish a dialogue between UNIDO and the Government to identify priorities for industrial development, basing the strategic analysis on the Theory of Change and incorporating the potential challenges, for example the entry of Colombia into the OECD and the peace process; (b) seek new alliances, for example with the private sector; (c) define in a quantifiable and measurable manner the alignment of UNIDO operations with the SDGs; and (d) promote a transition from a program driven by external funds to a more strategic way of working, responding to development priorities while maintaining UNIDO's programmatic coherence.
- Regarding the UNIDO office in Colombia: (a) explore creative solutions to strengthen human and financial resources, so that the strategic activities of coordination, facilitation, monitoring, follow-up and representation and dialogue with the actors in

the field can be carried out properly; and (b) actively collaborate in the current context of the United Nations reform in Colombia, to maintain visibility of UNIDO as custodian of SDG9 to ensure that the industrial development sector is duly included in the program of the UN family for the contribution to the Colombia sustainable development.

- In the design of the projects: (a) identify, at the design stage of each project, the products and services to which the country and each partner commit themselves; (b) include a sustainability strategy; (c) substantially improve the monitoring of projects, and above all explore mechanisms to "collect" and accompany results beyond the closure of projects; (d) ensure that in the future all project categories address the recent guides on gender mainstreaming in close collaboration with UN Women located in Colombia; (e) optimize the use of project resources by improving the synergies between projects and, based on the Theory of Change, avoid the fragmentation of projects in many thematic areas.

The evaluation developed 3 recommendations for the Government, i.e. .:

- Take advantage of recognition in the industry and the catalytic role of UNIDO to monitor the results and evaluate the impact of closed projects;
- Strengthen the ability of institutions and entities to reach SMEs and territories to ensure the inclusivity and sustainability of interventions;
- Consider the experience of UNIDO in the area of national innovation systems and consider the inclusion of pilot projects to support the private sector and research institutions.

Lessons learned

Positive

Maintain and increase credibility, one of the most important assets of UNIDO, as well as maintaining an active presence in Colombia during the period covered by the evaluation, have been essential factors to improve the relevance of the UNIDO Country Programme.

Negative

- In order to achieve the development objectives, it is not only necessary to improve the specific capabilities in technical fields, but also generic capabilities (for example, the ability to plan and manage organizational changes and improvements from service);
- Inadequate management structures and absence of systematic monitoring mechanism can lead to loss of confidence on the part of the beneficiaries involved, and run the risk of not achieving milestones or results;
- To achieve large-scale transformations, great attention must be paid to the political and regulatory reforms, adopt innovative technologies and contribute to the generation of knowledge;

The adoption of integrated approaches based on the Theory of Change in programs related to complex processes facilitates the consideration of assumptions and

preconditions necessary to achieve results, impact and sustainability for inclusive industrial. Development

1. INTRODUCCION

De conformidad con las disposiciones generales de la política de evaluación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la División de Evaluación Independiente (IED) realiza periódicamente evaluaciones de país (EP) con la finalidad de valorar estratégicamente la utilidad del trabajo de la Organización en el país miembro, la coherencia, la armonización y el alineamiento de las intervenciones de la ONUDI con las políticas y prioridades nacionales, con la Organización de Naciones Unidas (ONU), así como informar al desarrollo de nuevos programas nacionales y otras intervenciones.

Esta evaluación forma parte del programa de trabajo para 2018 de la IED, aprobado por el Comité Ejecutivo de la ONUDI.

1.1. Objetivos y propósito de la evaluación

El objetivo principal de esta evaluación es valorar e informar de forma independiente, sistemática y objetiva la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de las operaciones de la ONUDI en Colombia desde 2012, tomando como referencia fundamental el Marco Programático del País (MPP) de la ONUDI 2015-2019. Se han analizado las intervenciones, incluyendo un examen de la pertinencia de los objetivos y la adecuación del diseño, así como aspectos relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, buscando identificar factores que han facilitado o impedido el logro de esos objetivos.

La evaluación tiene el propósito de estudiar la relevancia estratégica y la ventaja comparativa de la acción de la ONUDI en relación con las prioridades, estrategias y necesidades industriales nacionales, y las agendas de desarrollo nacional y regional. Además, considera el posicionamiento estratégico de la ONUDI en el país y en el contexto regional.

La evaluación toma en consideración las intervenciones de la ONUDI en una perspectiva general, en términos de calidad y entrega de servicios y resultados. El estudio examina la medida en que los proyectos/programas están en línea con la agenda de desarrollo industrial inclusivo y sostenible de la ONUDI, y cómo sus efectos tienen un potencial para promover y acelerar este desarrollo

En relación con los temas transversales, la evaluación tiene el propósito de ilustrar también unos aspectos relevantes de la acción de ONUDI, en particular:

- El estado actual de la ONUDI en el país, la oficina de país (representante de la ONUDI) y el efecto de esta presencia en lo que respecta a su funcionamiento en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otras actividades coordinadas por la ONU.
- La medida en que se consideraron la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

- La relevancia estratégica y la ventaja comparativa de las intervenciones de la ONUDI en relación con las prioridades, estrategias y necesidades industriales nacionales, y las agendas de desarrollo nacional y regional.

Los grupos interesados y principales usuarios de esta evaluación incluyen las contrapartes gubernamentales, representantes y organizaciones del sector privado, beneficiarios de los proyectos, los funcionarios de la ONUDI en la Sede, el personal de la ONUDI en Colombia, así como los funcionarios de las oficinas de la ONU en Colombia. Para estos grupos interesados, se espera que los hallazgos de la evaluación, las recomendaciones y las lecciones aprendidas proporcionen insumos relevantes para la planificación y la mejora continua de las futuras actividades de cooperación.

El Anexo 1 presenta una lista de instituciones y personas involucradas en las entrevistas en esta evaluación.

1.2. Enfoque y marco temporal observado

La evaluación independiente tuvo un enfoque participativo, e incorporó las perspectivas de los involucrados, así como del personal de la ONUDI y de los proyectos. Los criterios de evaluación y las preguntas evaluativas definieron el marco de análisis de la evaluación. La evaluación siguió las directrices y políticas de evaluación de la ONUDI, según lo establecido en los Términos de Referencia (Anexo 2). Se tuvo en cuenta el reposicionamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y las medidas adoptadas recientemente por la ONUDI para integrar más estrechamente sus operaciones en sede central y sobre el terreno.

El marco temporal observado para esta evaluación se enfocó desde el año 2012 (fecha de la última evaluación de país) al año 2018 con énfasis en el periodo comprendido desde el año 2015 al presente, que coincide con el MPP de la ONUDI en Colombia (2015-2019).

1.3. Equipo de evaluación

El equipo de evaluación (EE) incluyó: dos consultores de evaluación internacionales, uno de los cuales es el líder del equipo, que tuvo la responsabilidad general de revisar la cartera pertinente y dirigir la preparación del informe inicial y de evaluación del país, un consultor nacional de evaluación y un miembro de la División Independiente de Evaluación, que actuó a su vez como el gerente de la evaluación.

El equipo de evaluación estuvo constituido por:

Sra. Rosina Salerno (Consultora Internacional, Líder del equipo)

Sr Agustín Canzani (Consultor Internacional)

Sra. Carolina Anzola (Consultora Nacional, Colombia)

Sr Javier Guarnizo (IED)

1.4. Metodología de la evaluación

La metodología de la evaluación fue participativa, involucrando un amplio número de partes interesadas (funcionarios de la ONUDI en la Sede y en la Oficina de la ONUDI en Colombia, contraparte nacional, socios y beneficiarios). En total se entrevistaron más de 100 personas, diez instituciones nacionales del gobierno, tres instituciones del gobierno regional, cinco donantes, más de 12 beneficiarios y seis agencias de las NU.

Como base para la evaluación se utilizó la Teoría de Cambio (TdeC), así como una combinación de métodos para proporcionar información cualitativa y cuantitativa basada en evidencia, en base a diversas fuentes. En cuanto a la recolección de datos, el equipo de evaluación manejó diferentes métodos que van desde la revisión de documentos (documentos de proyectos y programas, informes de progreso, informes de misión, bases de datos y documentos de la ONUDI e informes de evaluación), una encuesta a funcionarios de la ONUDI, entrevistas individuales con contrapartes, otras partes interesadas, y beneficiarios, discusiones de grupo, análisis estadísticos y observación directa en los sitios de los proyectos. Además, la evaluación hizo uso extensivo de la web, en particular para la investigación del contexto de país, así como de la plataforma “UNIDO Open Data Platform” (por su nombre en inglés) para información sobre proyectos. La figura 1 ilustra la metodología de la evaluación y el resumen de los actores consultados.



Figura 1: Metodología y resumen de actores consultados

Entrevistas individuales y grupales +100

Instituciones del gobierno

Nacional: +10

Regional: +3

Donantes: 5

Visitas Beneficiarios/empresas: +12

Agencias Naciones Unidas: 6

Los temas transversales se incorporaron en la evaluación; en este caso específicamente, la igualdad de género.

Algunos factores indirectos o no-explicitos como en qué medida las intervenciones contribuyeron a mejorar el proceso de toma de decisiones, mejorar el sistema de normas de calidad, incrementar la exactitud, ser más competitivo con el servicio, mantener una buena imagen e incrementar la satisfacción para los beneficiarios fueron también analizados, y se tuvieron en cuenta, en una perspectiva cualitativa, como resultados de la acción de la ONUDI.

La evaluación se desarrolló entre los meses de mayo y julio de 2018. Al inicio del proceso, el líder del equipo de evaluación visitó la sede de ONUDI en Viena para entrevistas con los funcionarios responsables de proyectos y actividades relevantes para Colombia. Luego el equipo de evaluación llevó a cabo una misión a Colombia (incluyendo las áreas de Bogotá, Cali y Medellín) del 3 al 15 de junio de 2018. El último día de la misión en Bogotá se hizo una presentación de resultados preliminares de la evaluación a las personas directamente involucradas y a los funcionarios de la oficina de la ONUDI en Colombia. Finalmente, el 3 de julio de 2018, se realizó una presentación de resultados de la evaluación en las oficinas de la ONUDI en Viena para los funcionarios de la sede central.

1.5. Criterios y preguntas de la evaluación

Es importante señalar que la evaluación de las actividades de la ONUDI en Colombia no se enfocó en proyectos individuales, sino que analizó cómo estos proyectos contribuyeron a un objetivo más amplio. Las preguntas generales que abordó la evaluación fueron las siguientes:

- ¿Está la ONUDI estratégicamente posicionada en el país?
- ¿Cuál es el fundamento de las intervenciones de la ONUDI en Colombia?
- ¿Cuál es la relación entre las intervenciones de la ONUDI y el UNDAF?
- ¿Hay lecciones aprendidas para compartir?
- ¿Los resultados de las iniciativas del ONUDI son sostenibles?
- ¿En qué medida las intervenciones están en consonancia con el mandato de la ONUDI?

Criterios específicos y cuestiones transversales fueron considerados sistemáticamente. A tal efecto, la evaluación respondió en la medida de lo posible a las preguntas de la tabla 1.

Tabla 1: Preguntas de la evaluación

Criterios de evaluación
<p><u>Relevancia</u></p> <p>¿El diseño y los objetivos de los proyectos de la ONUDI son coherentes con las necesidades y prioridades del país y con las prioridades estratégicas de la ONUDI?</p> <p>¿Los proyectos fueron relevantes para las estrategias y prioridades del gobierno, en particular, en lo que respecta al desarrollo industrial?</p>
<p><u>Eficiencia</u></p> <p>¿Proporcionó la ONUDI servicios de alta calidad (experiencia, capacitación, equipo, metodologías, tecnologías, etc.) que condujeron al logro de resultados?</p> <p>¿Se han monitoreado, evaluado y reportado las intervenciones? ¿Están documentados los resultados? (salida, resultado y nivel de impacto)?</p>
<p><u>Eficacia</u></p> <p>¿Se lograron objetivos/resultados (resultados y productos) tal como se formularon en los documentos del proyecto y cómo percibieron los interesados su calidad?</p> <p>¿Se alcanzaron realmente los beneficiarios directos y últimos?</p> <p>¿Se documentan las intervenciones exitosas? ¿Qué buenas prácticas se pueden identificar?</p>
<p><u>Sostenibilidad / Impacto</u></p> <p>¿Hay apropiación de los resultados de las iniciativas por las partes interesadas (por ejemplo, el gobierno y otras partes interesadas clave)?</p> <p>¿Hasta qué punto se mantendrán los cambios o beneficios a largo plazo desde una perspectiva técnica, organizativa y financiera?</p> <p>¿Los proyectos contribuyen (directa o indirectamente) a los objetivos relacionados con ISID?</p>
<p><u>Sinergias, asociación y coordinación</u></p> <p>¿Han existido vínculos entre los diversos proyectos de ONUDI?</p> <p>¿Se han establecido mecanismos efectivos de coordinación con otros socios de desarrollo/agencias de la ONU?</p> <p>¿Es adecuada la participación de la ONUDI en el UNCT en Colombia?</p>
<p><u>Gestión de proyectos</u></p> <p>¿Se ha establecido un sistema de cooperación eficiente entre la Sede y el personal del proyecto y con la oficina de país de la ONUDI en Colombia?</p> <p>¿La gestión, coordinación y supervisión basadas en la sede de la ONUDI han sido eficientes y eficaces?</p> <p>¿Fueron adecuados los sistemas de gestión y monitoreo de proyectos, incluida la función de los socios del proyecto, cuando corresponde?</p>
Temas transversales
<p><u>Oficina de País en Colombia</u></p> <p>¿En qué medida la oficina en el país de la ONUDI ha contribuido a las iniciativas/actividades de cooperación técnica (CT) de la ONUDI y el proceso del UNDAF y del UNCT?</p> <p>En el caso de la cooperación técnica, valorar el desempeño de la oficina en el país de la ONUDI con respecto a la gestión de los programas de la ONUDI en el país, así como el apoyo brindado por la oficina en el país al Gobierno de Colombia y observado cómo el Gobierno percibe estas contribuciones.</p>

Resultados inesperados

¿En qué medida se han logrado resultados inesperados por los proyectos implementados?

¿En qué medida se han apoyado actividades a favor de género?

¿En qué medida los resultados de las actividades han desencadenado nuevos proyectos / sinergias o un mayor impacto?

1.5.1. Limitaciones de la evaluación

Las fuentes de información utilizadas para la evaluación consisten en diversos documentos de proyecto, evaluaciones finales e intermedias, visitas de campo a emplazamientos de proyectos seleccionados y entrevistas con los principales actores. Desafortunadamente no existe una línea de base explícita para una medición cuantitativa de los resultados del programa país y/o de los proyectos. De todas maneras, el equipo evaluador considera que a través de la información documental y de la información recogida en el campo, se encontraron evidencias suficientes de los avances logrados y los obstáculos enfrentados que permitieron extraer conclusiones sólidas relativas a las preguntas de la evaluación.

Los datos y la información derivada de las entrevistas fueron sometidos a un proceso de triangulación a través de entrevistas cruzadas con actores relevantes de forma independiente. Por lo que corresponde a la oficina de la ONUDI en Colombia, se trata de una evaluación organizativa y funcional de la oficina basada en la ejecución de su plan de trabajo y en la gestión basada en los resultados y no en una evaluación centrada en las personas. La evaluación de la oficina en el país también examinó las funciones administrativas y sustantivas de la oficina.

1.6. Transparencia de la evaluación y sus hallazgos

El borrador de informe de la evaluación se ha compartido con el Gobierno, las contrapartes nacionales, los principales donantes y los funcionarios pertinentes de la ONUDI para recabar observaciones y validar los hechos. Los evaluadores han compartido resultados de esta consulta, así como los hallazgos y las recomendaciones, con la contraparte en una reunión que tuvo lugar en Bogotá y con los funcionarios ONUDI en Viena. Los comentarios relevantes se han incorporado en el informe final. Como todos los informes de evaluación del ONUDI, la versión final de esta evaluación es publicada y accesible en la página web de la ONUDI.

1.7. Evaluaciones anteriores de referencia

La evaluación también tuvo en cuenta la información de las evaluaciones temáticas anteriores de la ONUDI (Tabla 2) que abordaron cuestiones pertinentes:

Tabla 2: Evaluaciones anteriores

Con prioridad:

Evaluación independiente de medio término. Programa de la ONUDI para la Alianza con los Países (PCP) (2017)

- Evaluación temática independiente. Alianzas de la ONUDI con los donantes (2017)
- Revisión temática independiente. Las intervenciones de la ONUDI en el ámbito del desarrollo de las empresas para la creación de empleo, inclusivo para las mujeres y los jóvenes (2015)
- Evaluación temática independiente. Asociaciones público-privadas de la ONUDI (2012)
- Evaluación temática independiente. ONUDI cluster y desarrollo de iniciativas de redes (2010)
- Evaluación temática independiente. Actividades de la ONUDI en el área de normas, metrología, pruebas y calidad (SMTQ) (2010)
- Evaluación independiente. ONUDI-PNUMA. Programa de producción más limpia (2007/2008)

Otras:

- Evaluación temática independiente. Fondo fiduciario de la energía renovable de la ONUDI (2014)
- Desempeño de la oficina de campo de la ONUDI (2013)
- Evaluación temática independiente. Fondo fiduciario de comercio de la ONUDI (2013)
- Evaluación temática independiente. Contribución de la ONUDI a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012)
- Evaluación temática independiente. Contribución de la ONUDI a los mecanismos de One UN (2011)
- Evaluación temática independiente. Labor de la ONUDI en la esfera de los contaminantes orgánicos persistentes (POPs) (2011)
- Revisión temática independiente. Proyectos de la ONUDI para la promoción de la pequeña central hidroeléctrica para uso productivo (2010)

2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

COLOMBIA

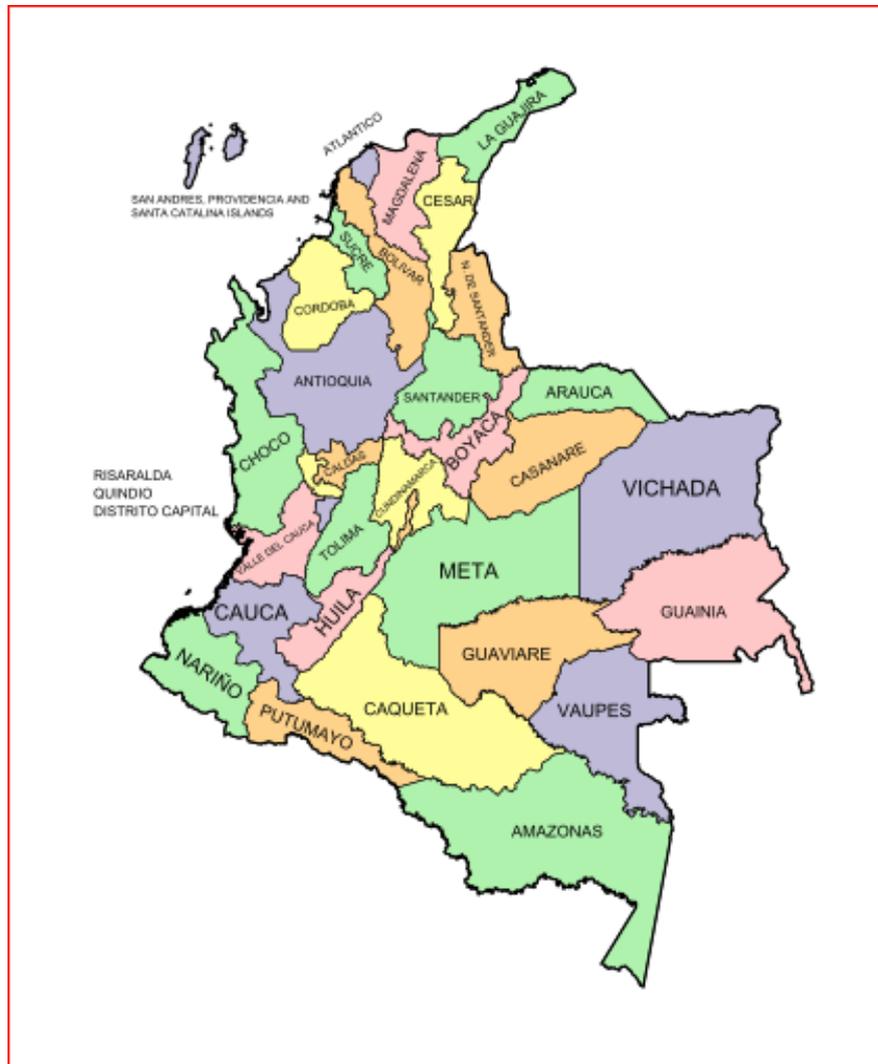


Figura 2: Mapa de Colombia

2.1. Contexto del país

2.1.1. Economía

Colombia es un país de ingreso medio-alto, tercero en población y con la cuarta economía más grande de América Latina (LAC). Desde el año 2000, Colombia ha experimentado tasas de crecimiento relativamente altas y estables (un promedio de 4,2% anual comparado con un 3,5% para LAC), y tasas de inflación relativamente bajas (promedio anual de 4,8%). Debido al sólido marco de políticas y la credibilidad generada por una gestión macroeconómica rigurosa del gobierno, en marzo de 2011

Colombia ha recuperado el “grado de inversión” que había perdido en 1999. Debido al desempeño económico favorable, la redistribución progresiva del ingreso a través de la reforma fiscal y la introducción de programas de protección social dirigidos a los segmentos de la población de bajos ingresos y desplazados, la tasa de pobreza de Colombia ha disminuido notablemente durante la última década. Esta tendencia ha sido acompañada por importantes logros en la reducción de las tasas de desempleo y la delincuencia y por importantes avances en el mejoramiento del acceso a servicios de salud y educación.

Colombia ha firmado o está negociando Tratados de Libre Comercio (TLC) con más de una docena de países; el TLC entre Estados Unidos y Colombia entró en vigencia en mayo de 2012. Colombia es miembro fundador de la Alianza del Pacífico, un bloque comercial regional formado en 2012 por Chile, Colombia, México y Perú para promover el comercio regional y la integración económica. El gobierno de Colombia ha tomado medidas en 2017 para abordar varios comerciales bilaterales irritantes con los EE. UU y a partir de 2018 ha entrado como miembro del grupo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

A pesar de estos avances, Colombia enfrenta desafíos estructurales que han resultado en un lento crecimiento de la productividad, con efectos negativos sobre la competitividad, tales como deficiencias en la infraestructura, aunados a la inseguridad que afecta el clima de negocios. Colombia tiene uno de los mayores niveles de desigualdad económica en el mundo. Los indicadores de pobreza son significativamente más altos entre las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes. En 2015, la pobreza afectó al 10,3% de la población total, de este porcentaje al 40,3% de la población rural.

Sin embargo, el proceso de paz presenta importantes oportunidades para mejorar los beneficios sociales y económicos, especialmente en agricultura, turismo y minería, así como para reducir las disparidades regionales. En los últimos años la economía colombiana ha experimentado un significativo incremento gracias al clima de seguridad jurídica, los incentivos fiscales, la buena gestión macroeconómica y una significativa entrada de capitales extranjeros, que han dado lugar a altas tasas de crecimiento, con baja inflación y poco endeudamiento público. El crecimiento económico en 2016 se ha ralentizado (2,2%), después de las cifras registradas en 2015 (3,08%) y 2016 (4,6%).

La industria (25% del PIB) tiene un buen grado de diversificación. Sobresalen los productos químicos (incluyendo refinado de petróleo), la agroindustria, el sector textil y la automoción. La llegada de inversiones internacionales y la apertura comercial han sido claves para lograr la expansión de la industria.³

En la Figura 3 se presenta el crecimiento del PIB y los sectores contribuyentes, respectivamente.

³ Oficina Económica y Comercial de España. *Colombia Guía País*. 2015.pg10



Figura 3: Comparación de PIB trimestral de Colombia. Fuente: DANE

2.1.2. Demografía

La demografía de Colombia es estudiada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). El país tiene una población que supera los 46 millones de habitantes según el último censo nacional, y es el segundo país más poblado de Sudamérica. Casi el 51.4% son mujeres y el 48.6% son hombres. La mayoría de la población se concentra en el oeste del país en la costa del Pacífico (región andina) y en el norte, en la costa atlántica, mientras que el sureste del país está escasamente poblado.

Los diez departamentos de la llanura oriental (alrededor del 54% del área total) tienen menos del 3% de la población y una densidad de menos de una persona por kilómetro cuadrado. El movimiento de la población de las zonas rurales a las zonas urbanas y la migración a otros países son notables. Según el Índice de Desarrollo Humano, Colombia ocupa el lugar 95 en el mundo en 2017, con un IDH de 0,791.

2.1.3. Sector Industrial

La columna vertebral de la política industrial en Colombia es mejorar la competitividad mediante la implementación de políticas intersectoriales y sectoriales para promover la transformación del país.

En 2015, industria era el tercer sector de la economía de Colombia y 19.61 por ciento de los empleados estaban activos en el sector industrial como se ilustra en la Figura 4.

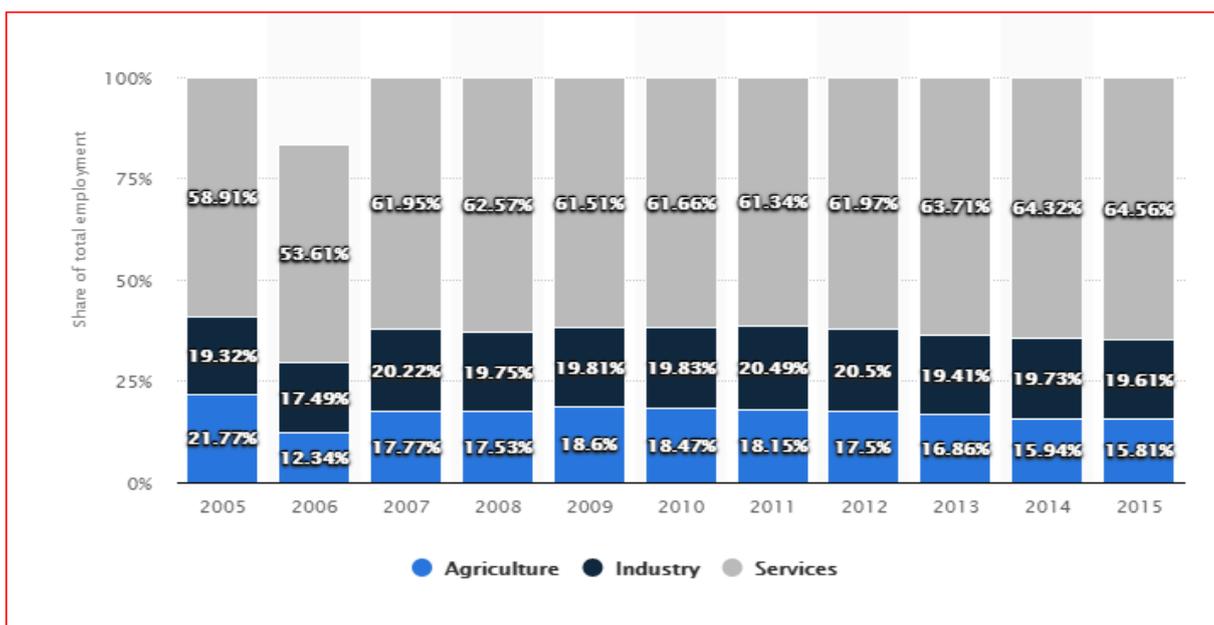


Figura 4: Empleo por sector económico. Fuente: DANE

La minería es una de las prácticas más importantes del sector secundario colombiano. En Colombia existen 211 tipos de minerales que son explotados, entre los cuales destacan el oro, el carbón, el níquel y el cobre. En 2016 el sector minero representó el 28% de la exportación colombiana, y representantes del sector indican que 2017 es un año que puede traer buenos escenarios para los productos colombianos, en especial el oro y el carbón. Este tipo de industrias resultan fuertemente afectadas por los escenarios internacionales. Por ejemplo, según indica la Asociación Colombiana de Minería, durante 2016 hubo mucha variación en los precios en los mercados internacionales. Esta situación perjudica tanto a la industria como al país, debido a que menor inversión en la industria minera implica menor cantidad de empleos y menor capacidad económica de los trabajadores. Uno de los retos de la industria minera es acabar con la actividad ilegal. Por esta razón, los miembros del sector han presionado a las autoridades para que ajusten las regulaciones y así se permita tener mayor control sobre las condiciones de explotación de los minerales.

El sector textil y de confección genera unos 950 millones de metros cuadrados de telas, lo que implica que se generan unos 200 mil empleos directos y más de 600 mil empleos indirectos. Se exporta cerca del 30% de lo que se produce, producción dividida en diez mil fábricas distribuidas en todo el país. En la industria textil han surgido nuevos retos, como la necesidad por ampliar los mercados y aumentar los niveles de productividad. Una de las dificultades que ha encontrado la industria textil colombiana es intentar introducirse en un mercado junto con productos confeccionados en Asia, que suelen ser mucho más económicos. Además, algunos representantes del sector indican que actualmente existe poca mano de obra interesada en participar en la industria textil, lo que impide mantener plazos de entrega y responder a grandes demandas. La industria automotriz colombiana La industria automotriz colombiana inicia su actividad de ensamble de vehículos a comienzos de la década del 60.

Hoy se ensamblan vehículos de las marcas Chevrolet, Renault, Hino, Mercedes.

Alrededor de ésta se consolida la industria de autopartes que incluye actividades productivas como: el forjado, la fundición, el mecanizado, la inyección, la embutición, el troquelado, la soldadura, el templado, la pintura, entre otros.

La industria está ubicada en las ciudades de mayor consumo, que en su orden son: Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales Cartagena.

Los principales productos fabricados son: Material de Fricción, Sistemas de Suspensión, Sistemas de Dirección, Sistemas de Escape, Sistemas de Transmisión, Sistemas de Refrigeración, Eléctricos, llantas, Ruedas y sus Partes, Filtros, Tapicería, Vidrios, Suportaría, partes de caucho y metal, Baterías, y Accesorios, entre otros.

Se emplea de forma directa más de 23.000 personas, representando el 2.5% del personal ocupado en la industria manufacturera representa el 4% de la producción industrial del país, El consumo interno de automóviles fabricados en Colombia ha tendido a bajar, a diferencia de las exportaciones, que han aumentado algunos puntos.

El sector de la artesanía es visto comúnmente como un área que no aporta mucho al crecimiento económico del país. Sin embargo, cifras de 2016 indican que unos 350.000 colombianos se desarrollan dentro de este ámbito. El 15% de la industria de la manufactura de Colombia está compuesto por la artesanía. Dentro de los productos más realizados destacan los materiales tejidos, la talla en madera y el trabajo con cerámica.⁴

El componente transversal de la política se basa en la articulación y desarrollo de las siguientes políticas: a) comercio exterior, b) financiamiento, c) apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas, d) incentivos a la inversión, e) emprendimiento e innovación, f) formalización del empleo, g) regulación, h) capital humano, i) infraestructura, j) logística, y k) determinación del precio.

Además, el componente sectorial de la política industrial tiene tres elementos: los motores del crecimiento (agricultura, minería, construcción y vivienda, infraestructura e innovación), Programa de Transformación Productivo y Nueva Estrategia Industrial. En este contexto se encuentra el Programa De Transformación Productiva (PTP). El PTP fue creado para promover la productividad y mejorar la competitividad de los sectores con altos niveles de exportación potencial, a través de una coordinación eficiente entre los sectores público-privados. También ayuda a las industrias y empresas que se benefician de acuerdos de libre comercio y promueve una mejor forma de vida para los colombianos.

2.1.4. Colombia en la OCDE

En 2018 Colombia ha entrado a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Después de siete años de intentos y gestiones, el consejo del organismo ha admitido al país por unanimidad como socio número 37. El ingreso, formalizado en París, convierte a Colombia en el tercer miembro latinoamericano

⁴ www.lifeder.com/sector-secundario-en-colombia

después de México y Chile. El objetivo de la OCDE consiste en fomentar políticas públicas que alienten el bienestar económico y social. Este paso no tendrá una repercusión en los ingresos del Estado. "Entrar a esta organización es un paso importantísimo en el empeño por modernizar nuestro país". Según las entrevistas, el país "ha realizado grandes reformas para alinear su legislación, políticas y prácticas con los estándares de la OCDE y en el futuro se esperan cambios relevantes en los programas de cooperación técnica y su fuente de recursos".

2.1.5. El proceso de paz y las Naciones Unidas

El 24 de noviembre de 2016, después de cinco décadas de conflicto y varios años de negociación, el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron un acuerdo de paz que estableció un cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivo. Ambas partes solicitaron al Consejo de Seguridad el establecimiento de una Misión, cuyo objetivo es monitorear que se cumplan los compromisos estipulados en el acuerdo, tales como el desarme y la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil. Casi un año más tarde, el 26 de septiembre de 2017, la Misión de las NU en Colombia finalizó con éxito el proceso de entrega de armas por parte de las FARC. Actualmente la ONU continúa apoyando el cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia a través de la Misión de Verificación de la ONU, aprobada según la resolución 2377 de 2017.

2.2. La ONUDI en Colombia

La historia de la ONUDI en Colombia data de 1968 cuando asesoró al gobierno y al sector privado en la investigación tecnológica en lo relacionado con la industria del plástico, la producción de cuero, la producción de calzado y la industria metalúrgica. Posteriormente, se implementó una amplia gama de proyectos y programas caracterizados por intervenciones más horizontales para fortalecer las capacidades tecnológicas y comerciales de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

Entre 1999 y 2012, la ONUDI ejecutó dos programas integrados (PI) en Colombia. El primer IP se implementó entre 2000 y 2005 y se evaluó en 2005 con conclusiones positivas con respecto a la pertinencia y los resultados y se identificaron debilidades con respecto a la propiedad local y la sostenibilidad. La cooperación continuó en una segunda fase del PI de 2008 a finales de 2011. Aunque la movilización de fondos no fue tan exitosa como para el IP I, en general, la asistencia técnica brindada por el programa mejoró la capacidad de cuatro instituciones colombianas para planificar, diseñar e implementar iniciativas de desarrollo de clusters (conglomerados) y redes. Además, contribuyó al establecimiento de una asociación triangular entre instituciones en Boyacá (universidad - sector público - sector privado) y al establecimiento de una red de instituciones en todas las regiones (Boyacá y Bogotá). Como resultado de los eventos de sensibilización realizados a nivel nacional durante la implementación del IP II, se generó un gran interés y demanda para la replicación de la iniciativa. En particular, la iniciativa implementada en Boyacá, basada en la colaboración público-privada, permitió la

identificación de las Cámaras de Comercio y Gobiernos Locales como socios efectivos para planificar y ejecutar iniciativas de conglomerados y redes.

En la actualidad, dado que la política industrial se considera nuevamente importante en el contexto mundial, la ONUDI coopera en Colombia a diferentes niveles, incluida la formulación de políticas industriales basadas en evidencias, como la promoción de la competitividad sectorial del sector privado.

La ONUDI coopera con Colombia principalmente mediante la ejecución de proyectos nacionales, regionales o mundiales de Cooperación Técnica (CT.) El portafolio actual de CT consiste principalmente de proyectos nacionales, con cierta participación en proyectos regionales/globales tales como el programa global de eficiencia de recursos y producción más limpia (RECP), el programa para mitigar las exposiciones tóxicas a la salud en países de bajos y medianos ingresos: Alianza Global sobre Salud y Contaminación y la iniciativa de arrendamiento químico o "Chemical Leasing".

Sobre la base de los resultados de una evaluación de medio término del papel de la ONUDI en Colombia en 2012 y para asegurar el alineamiento de la cooperación de la ONUDI con las prioridades del Gobierno de Colombia, ambas partes firmaron un primer MPP en 2013. Después de que el Gobierno aprobó el nuevo plan nacional de desarrollo, se actualizó y amplió para el período restante del Gobierno actual de 2015 a 2019. El MPP sigue el formato establecido por el Gobierno de Colombia para la cooperación con las agencias de la ONU. Su desarrollo fue liderado por la oficina de la ONUDI en Colombia en consultas muy estrechas con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), el Ministerio de Relaciones Exteriores y los ministerios técnicos de contraparte, sobre todo el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y el Ministerio para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (MADS).

2.2.1. Marco Programático de País 2015-2019

El Marco Programático de País (MPP) ha sido desarrollado junto con la APC y está alineado con el PND, MANUD, el plan estratégico de la ONUDI y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Se enfoca en tres líneas temáticas: a) desarrollo productivo y política industrial, b) creación de capacidad comercial, y c) medio ambiente y energía.

El objetivo de la primera área temática, "*Desarrollo productivo y política industrial*" es el de apoyar al fortalecimiento de los sectores de desarrollo productivo industrial y de tecnologías de la información, concertados con el MINCIT, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), y el PTP, a partir del acompañamiento y apoyo de la ONUDI en los procesos de formulación e implementación de la política de desarrollo productivo⁵

La segunda área temática, "*Creación de Capacidad Comercial*", tiene como objetivo Desarrollar y fortalecer las capacidades productivas y competitivas de las MiPyMEs para

⁵ Marco Programático de País de la ONUDI en Colombia 2015-2019

incrementar su acceso a mercados e inserción en las cadenas de valor a nivel nacional e internacional.

Finalmente, el objetivo de la tercera área temática, “Medio Ambiente y Energía”, es el de fortalecer la gestión medioambiental y la promoción de la industria verde para un futuro sostenible y económicamente viable.

El MPP 2015-2019 de ONUDI en Colombia contó con un financiamiento inicial de USD 250,000 con el cuál se ha movilizadado alrededor de USD12.3 millones⁶, en donde cerca del 94% de los recursos provienen de cooperación internacional y cerca del 6% de fuentes nacionales. Los principales financiadores de la Cooperación Internacional son la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA), el GEF y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO). Los principales financiadores de la cooperación nacional son el MINCIT y el Gobierno de Colombia.

A finales del 2017, se han ejecutado USD 2,549,149 como se resume en la tabla 3.

Tabla 3: Recursos movilizados y ejecutados por proyecto de acuerdo con el MPP

Producto	Valor Ejecutado (USD)	Presupuesto del Proyecto (USD)
MPP	107.469	
<u>Eje estratégico 1</u> : Desarrollo Productivo y Política Industrial		
<u>Eje estratégico 2</u> : Creación de Capacidad Comercial		
• Programa de Calidad para el sector Cosméticos (SAFE+)	1'301.446	2,445,772
• Productividad y Calidad en el Sector de la Movilidad (PRO-MOTION)	282.262	4,321,731
• Desarrollo de Consorcios de Exportación	430.406	707,965
<u>Eje estratégico 3</u> : Medio Ambiente		
• Preparación temprana para la Implementación de la Convención de MINAMATA	97.777	476,181
• Programa de Eficiencia Energética Industrial	329.787	1,684,000

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Colombia quiere alcanzar los ODS de la "Agenda 2030". Muchos de ellos están fuertemente relacionados con el desarrollo industrial. La ONUDI ha apoyado la inclusión del desarrollo industrial sostenible e inclusivo en la Agenda 2030 para Colombia, resultando como el custodio del ODS 9 "Industria, Innovación e Infraestructura". La ONUDI es un socio de Colombia en el logro de estos objetivos, claramente reflejado en

⁶ Presentación de la ONUDI Evaluación Medio Término Final.

los compromisos en el marco de la cooperación de la ONUDI en Colombia. La ONUDI en Colombia contribuye con su trabajo y liderazgo a varios ODS, de acuerdo con el MPP. Además del ODS 9 se encuentran otros ODS relacionados con el trabajo de la ONUDI en Colombia, como se ilustra en la figura 5.



Figura 5: ODS a los que la ONUDI contribuye en Colombia

Dentro del sistema de las NU, la ONUDI ha participado en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015 - 2019, describiendo las acciones colectivas para la respuesta colectiva del sistema de la NU a las prioridades nacionales, que en la actualidad se concentra en la construcción de paz y el desarrollo sostenible. Adicionalmente, la ONUDI participa en reuniones periódicas con el equipo de país de las Naciones Unidas.

La ONUDI y Colombia tienen también un Marco Programático de País (MPP) 2015 - 2019, en donde se definen las líneas estratégicas de cooperación entre la ONUDI y el Gobierno de Colombia y establece un mecanismo de monitoreo para permitir dar seguimiento efectivo a las diferentes iniciativas. El MPP está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018, el UNDAF, la hoja de Ruta de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) Colombia 2015-2018, la declaración de Lima de los países miembros de la ONUDI - “Hacia un Desarrollo Industrial Inclusivo y Sostenible” y el mandato de la ONUDI de desarrollo industrial inclusivo y sostenible.

2.2.2. Portafolio de proyectos ONUDI en Colombia

El monto del portafolio de ONUDI en Colombia ha crecido en los últimos años como se aprecia en la figura 6.

Ongoing Projects 6	Total Budget \$1,342,486 2013 Budget \$379,447	Total Expenditures \$1,275,495 2013 Expenditures \$378,064
Ongoing Projects 9	Total Budget \$10,289,461 2018 Budget \$4,515,007	Total Expenditures \$6,101,216 2018 Expenditures \$2,270,420

Figura 6: Monto total del portafolio de proyectos ONUDI en Colombia en 2013 y 2018.

Fuente: www.open.unido.org

En la actualidad seis proyectos se mantienen en etapa de implementación y dos en etapa de formulación de acuerdo con las áreas prioritarias de la ONUDI. Los proyectos que se encuentran en implementación por área temática son:

Creación de prosperidad compartida

Promover la erradicación y la inclusión de la pobreza mediante el desarrollo de capacidades productivas, aumentando las oportunidades para todas las mujeres y los hombres en todos los grupos sociales

En esta área, ONUDI está trabajando con el MINCIT y varias municipalidades para fortalecer la formulación de políticas basadas en evidencia a través de metodologías de punta en la evaluación comparativa de la competitividad y apoyar el desarrollo de la cadena de valor en el país.

Los resultados esperados en esta área se centran en mejorar la capacidad para desarrollar e implementar políticas de desarrollo industrial inclusivas y sostenibles de instituciones locales y nacionales. La cooperación con el gobierno de Colombia durante el período 2015-2019 busca consolidar el papel de la ONUDI como socio estratégico en este momento crucial de transición que vive el país y contribuir sustancialmente a la implementación de las reformas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo

Tabla 4: Proyectos área temática “Creando prosperidad compartida”

PRIORIDAD TEMÁTICA	PROYECTO ID	PROYECTO/TITULO	PARTIDA USD	DURACIÓN DEL PROYECTO
Creación de prosperidad compartida	160054	Contribuyendo al manejo integrado de la biodiversidad para construir paz (Proyecto conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y ONUDI	51,852 para preparación. 7.5 Millones de presupuesto total	2017-2021

En el contexto de esta área, se promueven alternativas de producción sostenible integrando el conocimiento local y contribuyendo al manejo integrado de la biodiversidad de la región del Pacífico de Colombia en las zonas afectadas por conflictos.

Avanzar en la competitividad económica

Promover el rápido crecimiento económico e industrial mediante el fomento del espíritu empresarial, la creación de capacidades comerciales, garantizar que todos los países se beneficien del comercio mundial y el progreso tecnológico, aplicando políticas, normas y normas modernas

En esta área en particular, la ONUDI se propone fortalecer las capacidades institucionales para promover y verificar la calidad requerida para impulsar el sector industrial mediante el cumplimiento de normas internacionales que permitan la inclusión de las MiPyMES en las cadenas de valor y aumenten las exportaciones. Además, se busca fortalecer la capacidad nacional para atraer inversiones productivas que contribuyan al desarrollo industrial sostenible e inclusivo. Se prevé desarrollar y fortalecer capacidades productivas y competitivas de las MiPyMES para aumentar su acceso a diferentes mercados y su inclusión en las cadenas de valor, tanto a nivel nacional como internacional.

Tabla 5: Proyectos área temática “Avanzar en la competitividad económica”

THEMATIC PRIORITY PRIORIDAD TEMATICA	PROJECT ID	PROYECTO/TITULO	PARTIDA USD	Duración del Proyecto
Avanzar en la competitividad económica	150066	Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo de la cadena automotriz	4,321,731	2015-2020
Avanzar en la competitividad económica	150184	Desarrollo del consorcio exportador en el Valle del Cauca en la industria agroindustrial y el sector cosméticos	707,965	2015-2018
Avanzar en la competitividad económica	120354	Programa de calidad del sector cosméticos	2,445,772	2012-2018

1. Programa de Calidad del Sector Cosméticos (SAFE+) que busca fomentar la integración económica de Colombia en la región y en el sistema multilateral de comercio, por medio del mejoramiento de su capacidad y rendimiento comercial, a través del fortalecimiento de la Infraestructura de la Calidad (IC) y un apoyo demostrativo a la cadena productiva del sector cosméticos (con énfasis en ingredientes naturales), para aumentar y mejorar su capacidad y así cumplir con normas internacionales de calidad, normas privadas y de sostenibilidad.

2. Desarrollo industrial sostenible e inclusivo de la industria automotriz cadena de suministro a través de una mejor calidad y productividad (PRO-MOTION) para mejorar la calidad y la productividad de la cadena de suministro automotriz.

3. Desarrollo de consorcios de exportación en la Región del Valle del Cauca de Colombia en los sectores de la agroindustria y la cosmética que busca mejorar la competitividad y el acceso al mercado de las micro, pequeña y mediana empresa (MiPyME) con potencial de exportación en los dos sectores, mejorando así las posibilidades de empleo de la población local.

Salvaguardia del medioambiente

Promover el crecimiento ambientalmente sostenible mediante industrias más ecológicas a través de tecnologías de producción más limpias y la eficiencia de los recursos, creando industrias ecológicas, incluso a través de la gestión y el reciclaje de residuos, apoyando las transiciones energéticas, implementando acuerdos ambientales multilaterales

La ONUDI trabaja para fortalecer las capacidades institucionales y para desarrollar e implementar instrumentos de política para la promoción de la eficiencia energética industrial, las energías renovables para uso productivo y la minería sostenible. Además, se busca reforzar las capacidades para aplicar las normas internacionales relacionadas con la economía circular y verde y las estrategias para el uso sostenible de la diversidad biológica. En términos generales, el fortalecimiento de la gestión ambiental y la promoción de la industria verde para lograr un futuro sostenible y económicamente viable se prevén con actividades en esta área. El agrupamiento de las iniciativas en Colombia en la tabla siguiente es solo preliminar e incluye:

El Convenio de Minamata Evaluación Inicial de la República de Colombia: pre-ratificación de las actividades bajo la Convención de Minamata para permitir políticas y toma de decisiones estratégicas y priorizar áreas para futuras intervenciones.

La Promoción de la eficiencia energética industrial en las industrias colombianas: para fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los socios para permitir la ampliación de las medidas de eficiencia energética (EE) que han sido probadas por programas impulsados a nivel nacional.

Tabla 6: Proyectos área temática “Seguridad del medio ambiente”

THEMATIC PRIORITY	PROJECT ID	PROJECT GRANT / TITLE	ALLOTMENT USD	Project duration
Seguridad del medioambiente	140062	Convenio de Minamata Evaluación Inicial de la República de Colombia	200,000	2014-2017
Seguridad del medioambiente	140122	Promoción de la eficiencia energética industrial en las industrias colombianas	1,684,000	2015-2019

Existen dos proyectos más que se encuentran en etapa de asistencia preparatoria y pertenecen al área temática de salvaguardando el medio ambiente, los cuáles son:

Desarrollo de pequeñas centrales hidroeléctricas para la paz en Colombia cuyo objetivo es el de desarrollar, mostrar el caso y crear conciencia sobre la importancia y los beneficios de los sitios sostenibles de Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (PCH) en el país. Y también a largo plazo para fortalecer las instituciones que se ocupan del desarrollo de PCH en Colombia y la región.

Desarrollo rural y empoderamiento de los Consejos Comunitarios del Medio Atrato a través del uso sostenible de recursos naturales y minerales para reducir los impactos sociales y ambientales de la extracción de oro a escala artesanal y de la explotación forestal mediante el empoderamiento de las comunidades de Medio Atrato. De este modo, las comunidades desempeñarán un papel de liderazgo en el logro del uso sostenible de los recursos al tiempo que contribuyen a la paz territorial.

Durante los pasados seis años, dos proyectos han sido completados, como sigue:

Proyecto Global Mercury-2 (GMP-2) de la ONUDI, Introducción de tecnologías más limpias de extracción y extracción de oro artesanal para reducir el uso de las emisiones de mercurio de sector de Minería Artesanal y de Pequeña Escala en Antioquia y Choco.

Desarrollo industrial inclusivo y sostenible en Ibagué para proveer asistencia técnica para apoyar el proceso de fortalecimiento productivo y de desarrollo industrial del municipio.

2.2.3. Principales donantes del portafolio de ONUDI

En el periodo cubierto por esta evaluación, el mayor donante bilateral (y en términos absolutos) es la República de Corea a través de KOICA. Los otros donantes principales incluyen Colombia y Suiza. La cartera de proyectos de la ONUDI en Colombia tiene como mayor donante multilateral el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF o GEF en inglés). Esto se resume en la Figura 7.

Las intervenciones se centran en las siguientes áreas que están alineadas con las áreas relacionadas del MANUD para las cuales la ONUDI es, *inter alia*, responsable en la perspectiva de desarrollo industrial sostenible.

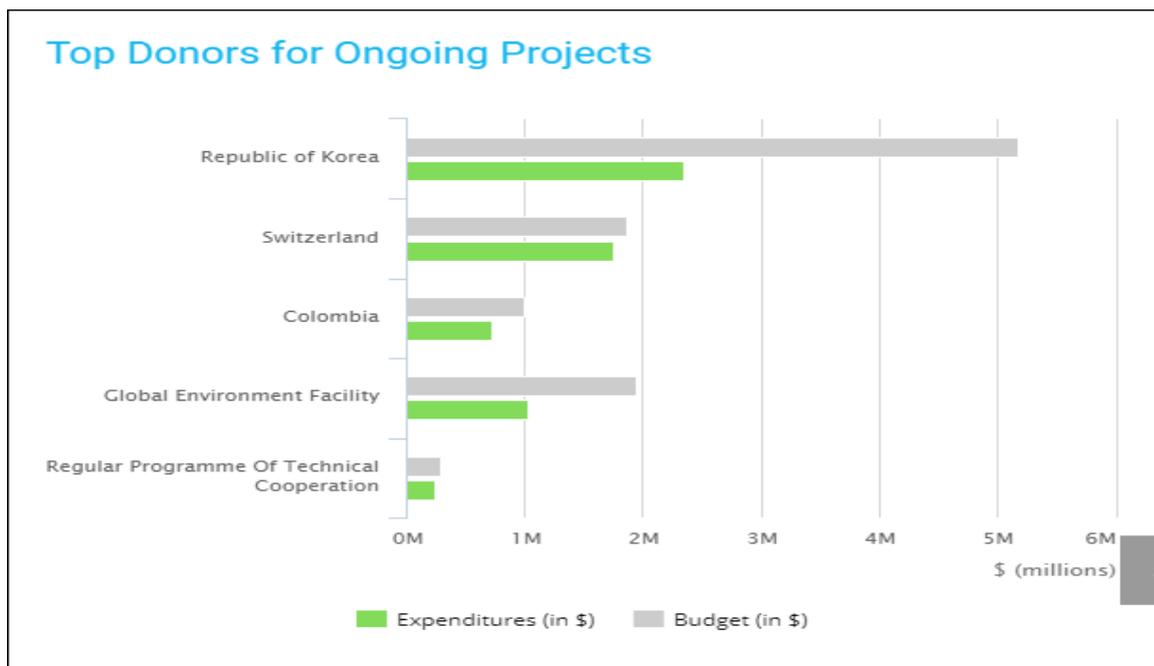


Figura 7: Principales donantes de ONUDI en Colombia. Fuente: www.open.unido.org

2.3. La oficina de la ONUDI en Colombia

La oficina de país de la ONUDI en Colombia abarca Guyana, Perú y Surinam. La primera oficina de la ONUDI se estableció en Bogotá en el 2002. En el terreno, la ONUDI colabora con el sistema de las NU y participa en reuniones mensuales y reuniones estratégicas anuales del Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT por sus siglas en inglés).

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la ONUDI participa en el MANUD, describiendo las acciones colectivas, para la respuesta colectiva del sistema de las NU a las prioridades nacionales de desarrollo.

El UNCT en Colombia está trabajando con el Gobierno en apoyo de los programas de consolidación de la paz, desarrollo y respuesta humanitaria. El MANUD 2015-2019 se enmarca en los ODS y las prioridades establecidas por el PND del país para 2014-2018.

La Oficina de ONUDI en Colombia, está conformada por 3 funcionarios:

- 1 Representante de ONUDI en Colombia (P5)
- 1 Asistente de la Oficina (G5)
- 1 Chofer (G3)

Y está complementada actualmente por más de 20 consultores contratados por los diferentes proyectos en ejecución, facilitando así mismo la coordinación general, logística y el seguimiento de las necesidades de los proyectos.

En 2017, se inauguró una oficina de proyectos de ONUDI en Cali, Valle del Cauca.

El presupuesto operativo de la Oficina de Colombia es de aproximadamente USD 130,000 por año (sin incluir los salarios del personal), monto que cubre los gastos operacionales de alquiler, servicios (teléfono, luz, agua, limpieza, seguridad, vehículos).

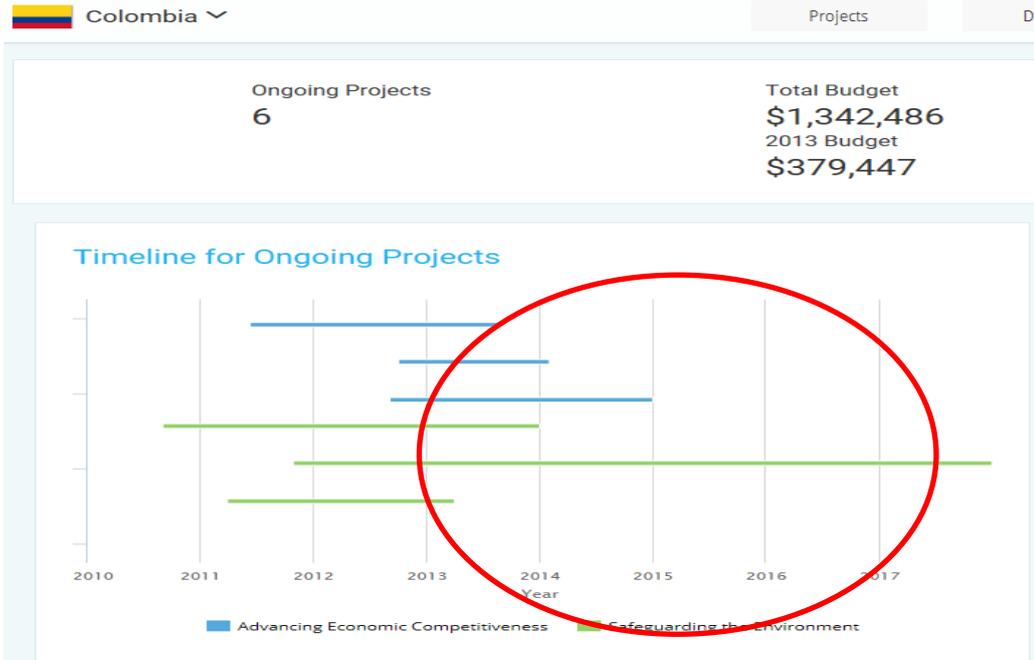


Figura 8: Portafolio de ONUDI en Colombia en 2013. Fuente: www.open.unido.org

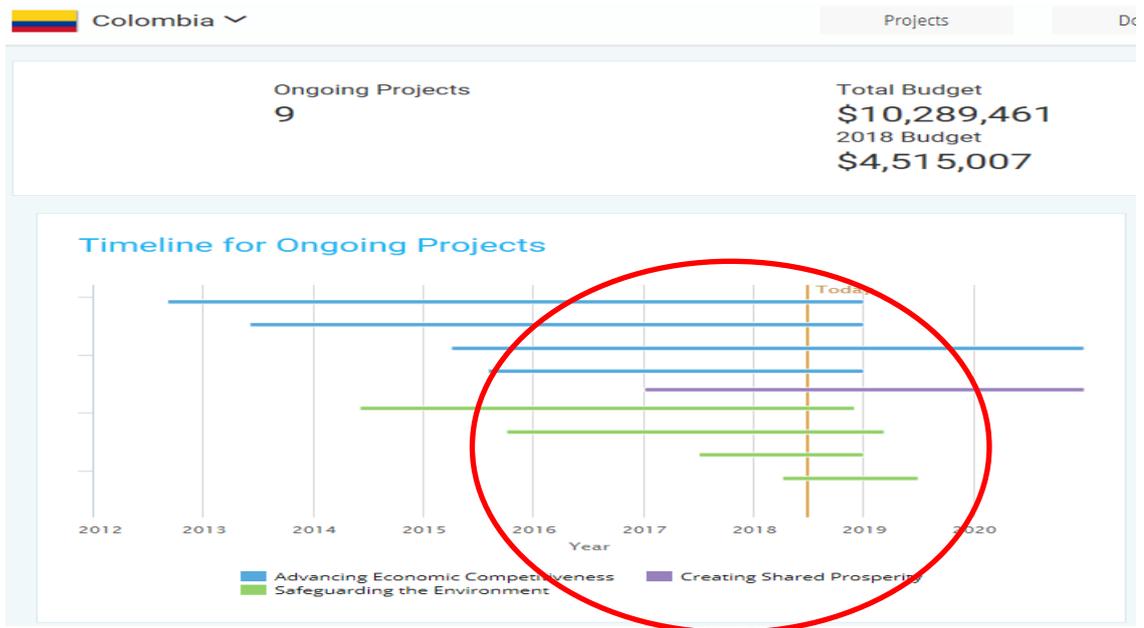


Figura 8a: Portafolio de ONUDI en Colombia en 2018.
Fuente: www.open.unido.org (al 02-07-2018)

3. HALLAZGOS

3.1. Teoría de cambio

El equipo de evaluación adoptó un enfoque de Teoría de Cambio (TdeC , TOC acrónimo en inglés) para explicar, valorar y entender los vínculos causales entre las actividades, productos y resultados del programa de país de la ONUDI en Colombia; y para evaluar en qué medida los proyectos contribuyen a las condiciones necesarias para lograr la transformación esperada (Impacto).

La TdeC ofrece a la evaluación un método para ayudar a aclarar los vínculos entre las actividades del proyecto y los objetivos a largo plazo. Al mismo tiempo es un ejercicio de aprendizaje colaborativo que incentiva el desarrollo de la lógica flexible necesaria para el análisis de procesos complejos de cambio social. La TdeC se fundamenta en el pensamiento sistémico, en la apertura a múltiples niveles de los resultados intermedios que apoyan el proceso de cambio positivo. La TdeC implica un profundo análisis sobre todos los pasos que tienen que darse para lograr el cambio deseado, identificando las precondiciones que permitirán o inhibirán cada paso, enlistando las actividades que producirán esas condiciones, y explicando cómo esos supuestos podrían funcionar.

El equipo de evaluación desarrolló una TdeC del programa para facilitar una explicación clara de la lógica subyacente a las conexiones entre las precondiciones y las intervenciones que han tenido lugar. En las Figuras 9 y 10 se presentan las versiones detallada y agregada de la TdeC para el programa de la ONUDI en Colombia.

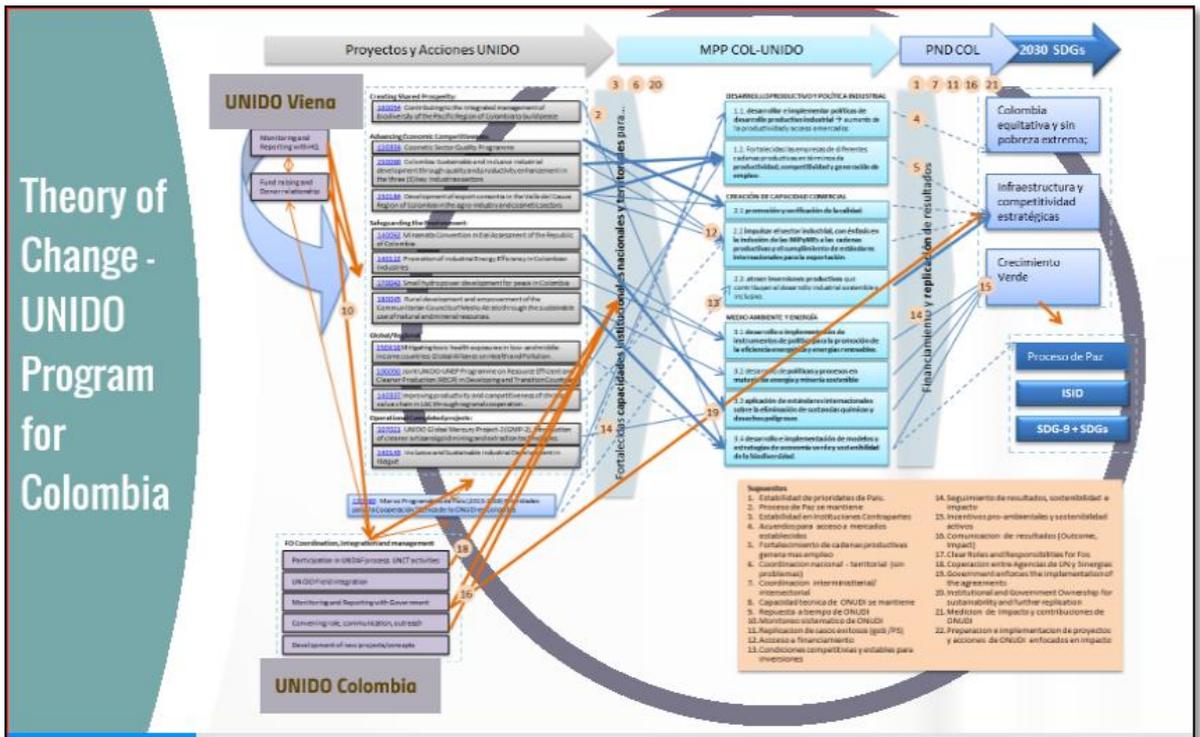


Figura 9: TdeC Detallada para el Programa ONUDI-COLOMBIA

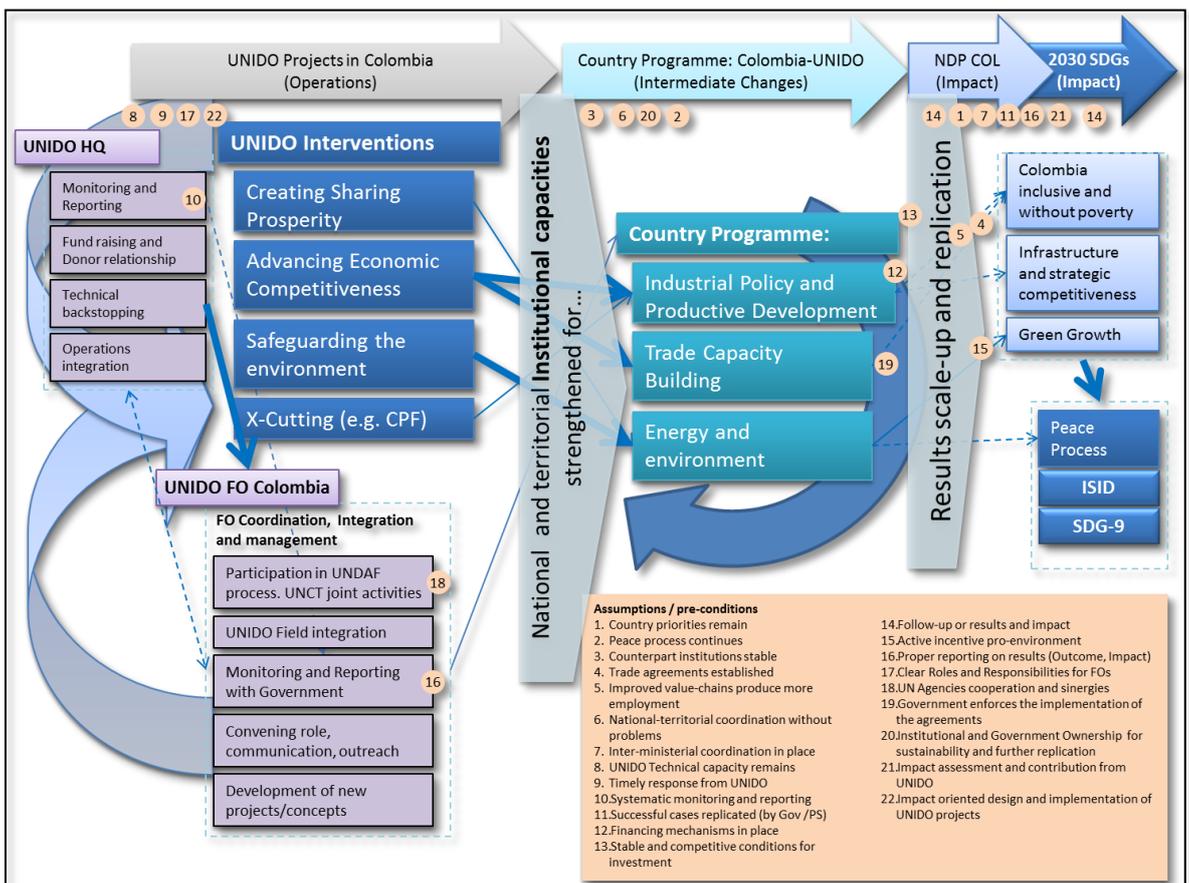


Figura 10: TdeC Agregada para el Programa ONUDI-COLOMBIA con detalles operativos

3.2. Encuesta o percepción del personal de ONUDI

El equipo de evaluación realizó una encuesta entre el personal de la oficina en Colombia y los responsables de proyectos de la ONUDI. La encuesta consistió en diez preguntas. Se recibieron 21 respuestas de un total de 24 funcionarios contactados. Los resultados que se encuentran en la gráfica de abajo representan la percepción de los entrevistados y sus puntos de vista (ver figura 10).

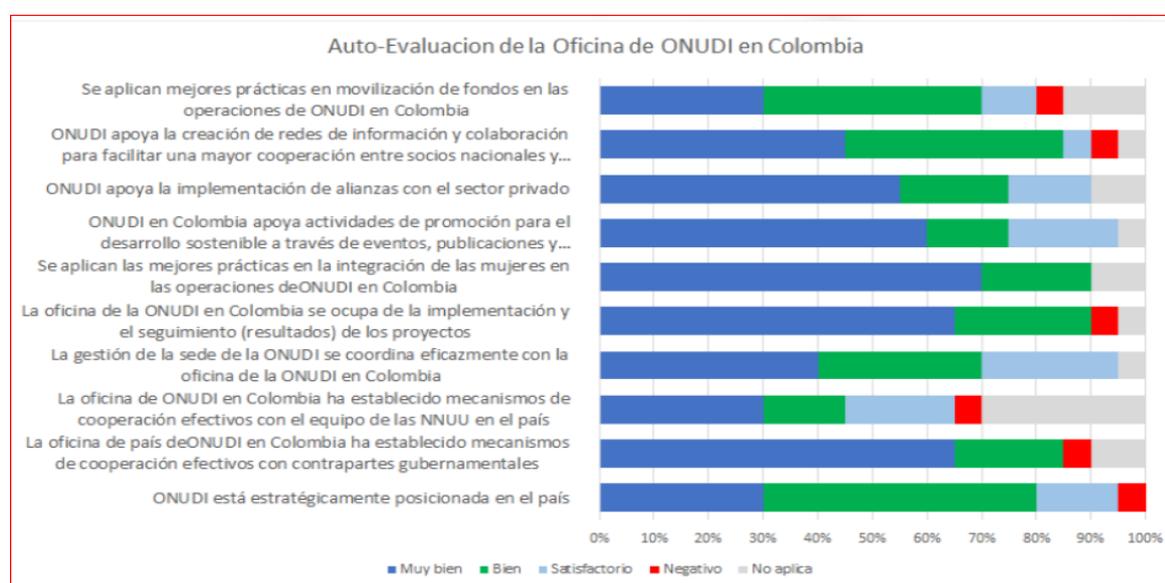


Figura 11: Resultados de la encuesta del personal de ONUDI en Colombia

Como se puede observar a partir de la gráfica más del 70% de las respuestas valoran entre muy bien y bien los diferentes aspectos. En particular, los aspectos mejor valorados son la percepción de que en las operaciones de la ONUDI en Colombia se aplican las mejores prácticas en la integración de las mujeres; la oficina en Colombia se ocupa de la implementación y el seguimiento de los resultados de los proyectos; y que la oficina ha establecido mecanismos de cooperación efectivos con contrapartes gubernamentales. El establecimiento de mecanismos efectivos de cooperación entre la oficina y el equipo de las NU en el país obtuvo la valoración menos positiva. El Anexo 5 incluye las preguntas de la encuesta.

3.3. Estudio de casos de proyectos por Área Temática

A continuación, se comparten los hallazgos específicos de algunos proyectos dependiendo de las áreas temáticas bajo los criterios de la evaluación de relevancia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e integración de género.

ÁREA TEMÁTICA NO. 1: CREANDO PROSPERIDAD COMPARTIDA

En el área temática de creando prosperidad compartida, la ONUDI ha venido trabajando en un proyecto junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) como agencia co-implementadora y financiado por el GEF, denominado **“Contribuyendo al manejo integrado de la biodiversidad de la región del Pacífico de Colombia para la construcción de paz”**, cuyo objetivo es el de incorporar el manejo sostenible y la conservación de la biodiversidad, así como la provisión de servicios ecosistémicos, en paisajes vulnerables del Pacífico colombiano, generando beneficios ambientales globales y locales, en apoyo al proceso de paz. El proyecto consistió la fase preparatoria y de formulación de un programa futuro, que de acuerdo con el documento de proyecto incluirá cuatro componentes: 1) fortalecimiento institucional para apoyar la conservación y el uso sostenible en la región pacífico colombiana, 2) gestión integrada de áreas protegidas, zonas de amortiguamiento y estrategias de conservación complementarias, 3) prácticas de producción sostenible como alternativas para el desarrollo local, la protección de la biodiversidad y el apoyo al proceso de paz y 4) gestión del conocimiento y monitoreo y evaluación del proyecto. La evaluación independiente de este proyecto tendrá lugar en el futuro.

Relevancia

Dado el momento histórico que vive Colombia respecto de la construcción de contextos de paz y el buen estado de conservación y alta fragilidad de los ecosistemas presentes en escenarios donde había conflicto armado y en aquellos en donde se materializaran sus posibles soluciones, la iniciativa da señales iniciales sobre las condiciones y dinámica que se puede desencadenar en esas regiones. Las decisiones que se tomen sobre el uso de la base natural en estos territorios definirán la posibilidad de un desarrollo sostenible en estas regiones y afectaran la estabilidad de los acuerdos.

De hecho, la mayoría de la población aquí vive de agroindustria y minería. La tasa reciente de transformación de las sabanas tropicales en Colombia alcanza las 100.000 has/año, siendo la más alta en la historia del país. Desde 2007, el 14% de las sabanas naturales pasaron de sabanas de inundación a áreas cultivadas y pastos exóticos. Esta “transformación” del territorio incluye la participación de capital extranjero y la instalación de grandes empresas agroindustriales (pastos, caña, palma).⁷

Al mismo tiempo, la minería es el sector con la mayor tasa de crecimiento en la economía y su participación en las exportaciones ha llegado a un 70% del valor total de las mismas. Según investigaciones presentadas a la Mesa de Diálogo Permanente, de la producción total de oro, cerca del 11% tiene trazabilidad completa, es decir que cumple con todos los procesos legales asociados y el resto es adelantado en procesos

⁷ UNDP. Biodiversidad De Colombia V Informe Nacional De Ante El Convenio De Diversidad Biológica. 2014 pg.8

productivos asociados a la minería no regularizada y la minería ilegal.⁸ Con el incremento en las explotaciones mineras disminuirá la disponibilidad del agua a futuro, dado el aumento en el consumo de agua para el proceso de extracción y la acidez de las aguas utilizadas por la minería).

El proyecto es una manera de evitar destrucción de los ecosistemas, proteger la biodiversidad para generar beneficios al medio ambiente. Por ejemplo, el proyecto puede crear condiciones de gobernanza en industrias extractivas que puedan tener prácticas ilegales. El proyecto también está alineado con el Quinto Informe Nacional de Biodiversidad a la Convención de Diversidad Biológica, estrategias relacionadas con el crecimiento verde, el Plan de Acción de la Biodiversidad del MADS y el Plan Nacional de Negocios Verdes. Por otra parte, el plan principal en la estrategia presidencial, “Somos Pacífico”, propone llevar infraestructura y mejorar el acceso en esta región, por lo cual también se encuentra alineado con las prioridades de la ONUDI política de desarrollo industrial sostenible e inclusivo y los tres pilares de trabajo de la ONUDI, encontrándose bajo el área temática de “creación de prosperidad compartida”.

Eficiencia, Eficacia y Sostenibilidad

Este proyecto se encuentra en fase de formulación y se espera que tenga una duración de cuatro años y medio: la FAO cobre los aspectos agrícolas, mientras la ONUDI apoya en el área de agroindustria con su experiencia en consorcios. Como la implementación del proyecto aún no ha comenzado, no se puede valorar su eficiencia, eficacia y sostenibilidad, pero vale la pena notar que en las discusiones con el gobierno este ha reiterado con énfasis su deseo de asegurarse la participación de la ONUDI porque iniciativas similares fracasaron por la falta de experiencia en el sector agroindustrial y minero.

La ONUDI como agencia co-implementadora desarrollará el componente tres, cuyo objetivo es tomar productos de la biodiversidad y volverlos comerciales, fortaleciendo los existentes, desarrollando así productos de buena calidad y mejorando la competitividad.

La sostenibilidad de proyecto está basada en el “Plan Nacional de Negocios Verdes” y la integración de la conservación de la biodiversidad del programa Somos Pacifico. El proyecto desarrollara capacidades a nivel institucional y de la comunidad con estrategias replicadoras, así los socios podrán replicar las experiencias en la comunidad, instituciones educativas y organizaciones.

⁸ Ibidem, pg.9

ÁREA TEMÁTICA NO. 2: AVANZANDO EN LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

En el área temática 2, “Avanzando en la Competitividad Económica”, la ONUDI en Colombia cuenta con tres proyectos: a) Desarrollo industrial sostenible e inclusivo de la industria automotriz cadena de suministro a través de una mejor calidad y productividad (PRO-MOTION), b) programa de calidad del sector cosméticos (SAFE+) y c) Desarrollo de consorcios de exportación en la Región del Valle del Cauca de Colombia en los sectores de agroindustria y cosmética.

Relevancia

“Desarrollo industrial sostenible e inclusivo de la industria automotriz cadena de suministro a través de una mejor calidad y productividad” (PRO-MOTION): el proyecto está financiado por la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) y tiene como objetivo mejorar la calidad y la productividad de la cadena de suministro automotriz. Este proyecto es relevante porque ayuda a fortalecer el sector automotriz y la competitividad de las MiPyMEs que producen autopartes y por tanto está alineado con el PND. El proyecto, también está alineado con las prioridades de KOICA de fortalecer la industria automotriz a través de estrategias de colaboración del país y por supuesto con las prioridades de la ONUDI de la Política de Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo.

Así mismo, busca satisfacer las necesidades de las empresas colombianas de innovación, aprovechando de las buenas prácticas de Corea en este campo, que es el cuarto productor de automóviles a nivel global. Sin embargo, a través de las entrevistas, se sugirió hacer más referencia al documento “Evaluación del avance y acompañamiento del Plan de Negocios del sector de autopartes y vehículos”⁹, publicado en junio de 2016, para que el proyecto esté más ajustado a las necesidades de la industria.

El documento del proyecto preveía la captura de datos desglosados por sexo para ciertos indicadores. Hasta la fecha, el porcentaje de participación femenina en los cursos de formación para empresas ha sido del 32%, y el sector sigue siendo un dominio predominantemente masculino. La participación femenina desde el lado de las instituciones de apoyo en capacitaciones, conferencias y eventos de concientización ha sido de alrededor del 40%.

Además de apuntar a mantener un equilibrio de género en las capacitaciones y entre los miembros del equipo de Pro-Motion, las cuestiones de género se colocaron en la pantalla del radar en el contexto del programa de actualización del proveedor de nivel inferior, una actividad que se lanzó recientemente. Esta actividad ha sido identificada como una de las más "sensibles al género", ya que es una de las que Pro-Motion trabaja más cerca de las empresas en sus plantas de producción. Durante un período de dos años, las

⁹<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2579/Torreslaura2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

actividades de asistencia a las empresas serán impartidas por un equipo de tres consejeros (dos de ellos mujeres) que se han sometido al módulo básico de capacitación sobre cuestiones de género desarrollado por ONU Mujeres. Esto se considera importante ya que las mujeres siguen siendo una minoría entre la fuerza de trabajo dedicada al nivel de taller en este sector.

“Programa de calidad del sector cosméticos” (SAFE+): el programa SAFE+ está financiado por la Cooperación Suiza (a través de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos -SECO) y por el Gobierno de Colombia (a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MINCIT y de su Programa de Transformación Productiva – PTP) y busca fomentar la integración económica de Colombia en la región y en el sistema multilateral de comercio, por medio del mejoramiento de su capacidad y rendimiento comercial, a través del fortalecimiento de la infraestructura de calidad (IC) y un apoyo a la cadena productiva del sector de cosméticos (con énfasis en ingredientes naturales), para aumentar y mejorar su capacidad de cumplir con normas internacionales de calidad, normas privadas y de sostenibilidad. El programa se encuentra totalmente alineado con las prioridades del país, socios y beneficiarios y recientemente se realizó una evaluación del programa con muy buenos resultados. Al igual que en el proyecto PRO-MOTION, en el proyecto SAFE+ no es claro cómo se integró la política de igualdad de género y empoderamiento de la mujer por las razones mencionadas anteriormente.

“Desarrollo de consorcios de exportación en la Región del Valle del Cauca de Colombia en los sectores de la agroindustria y la cosmética” (Consortios): el proyecto de consorcios está financiado por KOICA y comenzó desde octubre del 2015, con una duración de dos años y tiene como objetivo mejorar la competitividad y el acceso al mercado de las MiPyMEs con potencial de exportación en los sectores agroindustrial y de cosméticos, mejorando así las posibilidades de empleo de la población local. El proyecto está alineado con las prioridades del país de mejorar la competitividad de las empresas y de la ONUDI. El equipo de evaluación conoció durante las entrevistas que, aunque para algunos socios la metodología del proyecto es muy interesante, también consideran que el proyecto debe ajustarse a las necesidades específicas del sector.

Eficiencia

En 2017 fue el lanzamiento de PRO-MOTION con la KOICA y el Programa de Transformación Productiva PTP del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El objetivo de PRO-MOTION es promover la calidad y la productividad de la industria nacional del movimiento a través de: Políticas de desarrollo industrial adecuadas. Para lograrlo, en primer lugar, se articularon organismos del sector público como PROCOLOMBIA y del sector privado, como la Asociación Nacional de Empresas de Colombia (ANDI) y ACOLFA, la Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes, para incentivar los aspectos más importantes de la industria automotriz en el país. También se hizo un análisis de las capacidades locales de las instituciones que conforman la Infraestructura Nacional de Calidad y convertirlas así en un factor de competitividad. Otra de las acciones incluyó brindar cooperación técnica a la industria

para alcanzar el cumplimiento de las exigencias de clientes globales y, nuevamente, mejorar la competitividad y, al mismo tiempo, la economía colombiana; así como acompañar la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio en el mercado internacional para aprovechar la capacidad industrial instalada. La industria automotriz en Colombia está conformada por quienes se dedican a actividades de ensamblaje de vehículos, camiones, buses y motocicletas y la fabricación de autopartes destinadas al mercado nacional y regional. Colombia es el cuarto productor de vehículos en América Latina con más de 130.000 unidades por año.

Colombia es el mercado con mayor potencial de crecimiento porque, a pesar de ser el tercer país más poblado de la región, su índice de motorización es de 5 unidades aproximadamente por 100.000 habitantes. Por eso desde PRO-MOTION también se apoya al desarrollo de productos de alto valor agregado con herramientas que se adaptan a las capacidades y los retos de la industria del movimiento en el mundo, haciendo un énfasis en las zonas de Colombia en las que la industria es más fuerte.

Tal como confirmaron las entrevistas, una de las ventajas de la ONUDI en Colombia es la de contar con una muy buena imagen y credibilidad en el gobierno, además de tener un personal adecuado para el manejo del proyecto y en general una buena comunicación. De igual manera, los beneficiarios del proyecto reconocen la calidad de la metodología y de las capacitaciones. Sin embargo, es importante resaltar, que para algunos socios del proyecto es importante realizar un intercambio de opiniones para incorporar las necesidades actuales del sector relacionadas primordialmente con innovación para poder competir globalmente y tener un rol en la toma de decisiones relacionadas con los aspectos técnicos del proyecto. Con respecto, a los Comités Directivos (CD), los socios del proyecto consideran que en estos comités deberían tratar temas estratégicos de la implementación de los proyectos y no temas técnicos, por lo que también se sugiere la existencia de unos comités técnicos periódicos, para discutir temas técnicos.

Adicionalmente, se pudo identificar que, aunque los informes de monitoreo y evaluación, (que están orientados al nivel de productos y servicios) son buenos, deberían, pero de cierto modo ser personalizados, como es el caso de los informes para los donantes, que tienen criterios claros para la auditoría de sus operaciones en el país. El equipo de evaluación también conoció que el donante principal de este proyecto espera que la ejecución de los recursos del proyecto sea más efectiva, es decir que los recursos sean destinados de manera más directa a la producción de resultados y menos a sufragar los gastos operativos/administrativos o equipamiento del proyecto. El equipo de evaluación considera que una comunicación mejorada entre las oficinas de los donantes ayudaría a este respecto a garantizar que el tipo de informe acordado sea el más útil / beneficioso

El Programa SAFE+ comenzó en el 2014 con una duración de cuatro años y se espera su total implementación para finales del 2018. Los socios, contraparte y beneficiarios, reconocen la calidad del recurso humano del proyecto SAFE+, el acceso a expertos internacionales, la calidad de las capacitaciones, buenas prácticas y transferencia de

metodológica en cadenas de valor. Los informes de monitoreo y avance son buenos, pero se limitan a mostrar la ejecución del presupuesto en productos y/o actividades y no incorporan temas estratégicos. Los socios del proyecto SAFE+, al igual que los de PRO-MOTION también consideran que en el CD se deberían también discutir temas estratégicos y consideran que debería existir un comité técnico. Con respecto al CD, los socios del proyecto consideran que la ONUDI debe tener un rol de liderazgo para mejorar la gobernanza en dicho comité.

El programa CONSORCIOS busca mayores capacidades de exportación en las empresas a través de la asociatividad. Desafortunadamente, algunas empresas no han podido continuar en el proyecto porque no tienen la capacidad ni los recursos para mantenerse en el programa. Los beneficiarios reconocen la alta calidad de las capacitaciones.

Eficacia

Los encuentros con los beneficiarios evidenciaron que el programa PRO-MOTION y sus contribuciones son de gran valor para los PyMEs, especialmente en el área de normas y estándares, como por ejemplo las capacitaciones relacionadas con las regulaciones del Grupo de Trabajo Automotriz Internacional (IATF por sus siglas en inglés), IATF 16949, que define los requisitos de un sistema de gestión de calidad para organizaciones en la industria automotriz.

Las empresas beneficiarias reconocen la calidad de estas capacitaciones y del blog de calidad creado por el proyecto; y se encuentran en proceso de certificación para mediados del 2018. Adicionalmente, los beneficiarios del Subsistema Nacional de Calidad (SICAL) ven muy positivo los esfuerzos en cuanto a la política pública.

En el contexto del proyecto, se reforzó el trabajo institucional del ICONTEC que es el organismo nacional de estandarización cuya función se ha desempeñado intensamente en la industria de la movilidad, con 345 estándares que se han desarrollado hasta el día de hoy. Sin embargo, solo el 12% de ellos son realmente utilizados por el sector, debido a la falta de referencias internacionales en las normas nacionales, el estado obsoleto, la relevancia insuficiente del tema estandarizado y el proceso de estandarización por sí mismo. Aparece necesario priorizar qué estándares se deben actualizar o crear para mejorar el proceso de estandarización, lo que facilita el control, la supervisión y el seguimiento.

El marco normativo permite disminuir la contaminación ambiental y el consumo de energía, así como la mejora de las capacidades antirrobo y es fundamental para fomentar y facilitar el comercio transfronterizo. Algunos socios del proyecto sugirieron reuniones periódicas técnicas para discutir los avances en la implementación y proveer sugerencias de acuerdo con las necesidades específicas del sector.

El programa SAFE+ muestra varios logros alcanzados, entre ellos se encuentra el fortalecimiento del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) y sus instituciones a través de la transferencia de conocimiento por medio de capacitaciones, análisis institucionales y desarrollo de planes estratégicos, donde también se han fortalecido sus

estructuras organizacionales y de procesos como en el caso de Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC). Así mismo, se ha facilitado la participación de algunas instituciones en foros internacionales y se han donado equipo (cromatógrafo) y laboratorio de viscosidad.

Muchos de los beneficiarios (laboratorios/empresas) del proyecto han recibido apoyo a través de Programa de Apoyo Técnico (PAT), mejorando sus procesos de producción, estructuras organizacionales y ventas. El programa CONSORCIOS ha generado muchas sinergias con universidades, cámaras de comercio y PROCOLOMBIA. Algunas de las empresas ya están exportando sus productos o se encuentran en proceso hacia ello.

Sostenibilidad

Para el programa PRO-MOTION se espera crear capacidades técnicas en los beneficiarios/instituciones y que estos a la vez transmitan el conocimiento al interior de sus empresas. Las discusiones con los beneficiarios y el gobierno mostraron que se ha generado conocimiento y este conocimiento se está replicando. Es importante resaltar, que algunos de los beneficiarios del proyecto afirman que la metodología y las capacitaciones han permeado dentro de sus organizaciones, al punto que las han apropiado y creado una cultura de transferencia del conocimiento. Pero el equipo evaluador observó que no existe una clara identificación de la institución que continuará y promoverá los objetivos alcanzados.

El programa SAFE+ no contaba inicialmente con una estrategia de sostenibilidad, y se ha venido trabajando en estrategias que permitan la sostenibilidad de los logros alcanzados. Estas actividades incluyen: la transmisión del conocimiento donde los funcionarios capacitados han formado a sus colegas y los consultores y actores de la cadena de valor han capacitado a empleados de la industria, creación de capacidades, transferencia de metodología a través de manuales de transferencia metodológica de programas de asistencia técnica de Organismos de Evaluación de la Conformidad (OEC) y empresas y transferencia de metodología al Clúster de Cosméticos de Bogotá y la formulación de una segunda etapa del proyecto SAFE+.

Al igual que para el proyecto PRO-MOTION será importante definir con claridad la institución del gobierno que será la encargada de mantener los logros alcanzados y hacer seguimiento una vez finalice el proyecto.

Para el programa CONSORCIOS se observó que, en términos de sostenibilidad, se han comenzado a hacer esfuerzos en el tema mediante una exitosa transferencia de la metodología al PTP, la Alcaldía de Cali y PROCOLOMBIA Valle y Bogotá y a la vez se ha mostrado interés por parte de PROCOLOMBIA para institucionalizar el programa.

ÁREA TEMÁTICA NO. 3: SALVAGUARDIA DEL MEDIO AMBIENTE

En el área temática 3, la ONUDI cuenta con dos proyectos completados o en ejecución y dos en fase preparatoria. Los proyectos ejecutados o en fase de implementación son el del “Convenio de Minamata: Evaluación Inicial de la República de Colombia” y el de “Promoción de la eficiencia energética industrial en las industrias colombianas”. Para esta evaluación se tomó como caso estudio el proyecto de promoción de la eficiencia energética y los hallazgos se encuentran a continuación.

Con relación a los temas mencionados Colombia ha ratificado varios convenios ambientales multilaterales, entre ellos la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, la Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, La Convención de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Objeto de Comercio Internacional y el Protocolo de Montreal; igualmente suscribió la Convención de Minamata sobre Mercurio.

Existen dos proyectos que se encuentran en etapa de formulación como se idéntico anteriormente, en esta área temática 3, “Desarrollo de pequeñas centrales hidroeléctricas para la paz en Colombia” y “Desarrollo rural y empoderamiento de los Consejos Comunitarios del Medio Atrato a través del uso sostenible de recursos naturales y minerales” respectivamente. Durante la evaluación, se le indicó al equipo de evaluación que el proyecto del Medio Atrato no ha podido conseguir la financiación requerida de USD 2,000,000 y que en la actualidad se cuentan con USD 500,000 que ha aportado la Unión Europea (EU). Este proyecto es de mucha relevancia para la situación actual de Colombia, después de ser firmado el acuerdo de paz para darle a la región estabilidad. Durante las entrevistas se conoció, que existe el deseo de presentar el proyecto al fondo de Colombia Sostenible para movilizar los recursos faltantes.

Relevancia

“Promoción de la eficiencia energética industrial en las industrias colombianas”: (Eficiencia Energética Industrial - EEI). Este proyecto es relevante para las prioridades del país, de acuerdo con el PND, en donde se hace referencia a la reducción del consumo de energía a través de la adopción de medidas de EE en los sectores industrial, de servicios y transporte entre otros. Así mismo, la estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono (ECDBC) identificó que es una prioridad reducir las emisiones. Este proyecto es financiado por GEF y también se encuentra en línea con sus prioridades ya que este cumple con el Objetivo n. ° 2 del Marco de resultados de mitigación del cambio climático "Promover la transformación del mercado para la eficiencia energética en la industria y el sector de la construcción". El GEF reconoce la ventaja comparativa de la ONUDI, como organismo de ejecución, en el desarrollo de proyectos de EE para la industria, así como su conocimiento de las MiPyMEs. Para el diseño e implementación de este proyecto se trabaja con la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) como contraparte principal.

Eficiencia

El proyecto de eficiencia energética industrial se firmó en junio de 2015 y su implementación comenzó en octubre del mismo año, con una duración de 36 meses y se espera su total implementación para marzo de 2019 después de pedir una extensión. Con respecto al componente dos en donde se busca fortalecer las capacidades de la industria, los beneficiarios entrevistados consideran que las capacitaciones son de alta calidad, al igual que la capacidad técnica de los instructores. También se pudo identificar que han existido problemas con algunas empresas beneficiarias, ya sea por su tamaño y experiencia en el tema y otras porque simplemente no estaban preparadas para implementar ciertos cambios al interior y han salido del programa. Igualmente, han existido algunos retrasos en la implementación, como es el caso específico de la Universidad Nacional. Esta situación ha desgastado la imagen de la ONUDI con estos beneficiarios.

Con respecto a la integración de género se pudo verificar que se tuvo en cuenta en el diseño del proyecto a través de documentos y entrevistas a funcionarios de la ONUDI.

Eficacia

En el proyecto de eficiencia energética industrial se pudo conocer que algunas empresas beneficiarias del proyecto ya han visto los resultados del programa en un plazo relativamente corto. Por ejemplo, en el caso de la empresa Lafayette se pudo verificar que gracias a las capacitaciones se ha generado una transferencia de conocimiento al interior de la empresa y el proceso de producción ahora es más eficiente, al subir la temperatura del vapor de las calderas a gas natural. En el caso de la empresa Colombina, se lograron resultados importantes en menos de un año a través del cambio de hábitos en los empleados, logrando un 8% de reducción de consumo de energía.

Sin embargo, los beneficiarios manifestaron necesitar un espacio para discutir y validar el conocimiento aprendido durante los talleres con los especialistas, al igual que la oportunidad de sociabilizar con otras empresas beneficiarias del proyecto, para tener la oportunidad de conocer lecciones aprendidas.

Sostenibilidad

El proyecto de eficiencia energética industrial prevé como una estrategia para la sostenibilidad del proyecto que las instituciones universitarias se comprometan con la replicación futura de los entrenamientos y puedan darle la continuidad una vez finalice el proyecto y a la vez la UPME ha estado muy involucrada en el sistema de gestión del proyecto.

4. CONCLUSIONES

Con vistas a la actuación agregada de ONUDI en Colombia en el periodo que cubre esta evaluación, este capítulo presenta sintéticamente las conclusiones del equipo de evaluación en merito a las preguntas y objetivos de esta evaluación.

Como premisa a las conclusiones, el Equipo de Evaluación ha desarrollado una representación de la teoría de cambio incorporando ciertas precondiciones relativas a la participación de la oficina de ONUDI en Colombia que puede representar una futura referencia en el desarrollo de la teoría para el próximo MPP (ver figura 12)

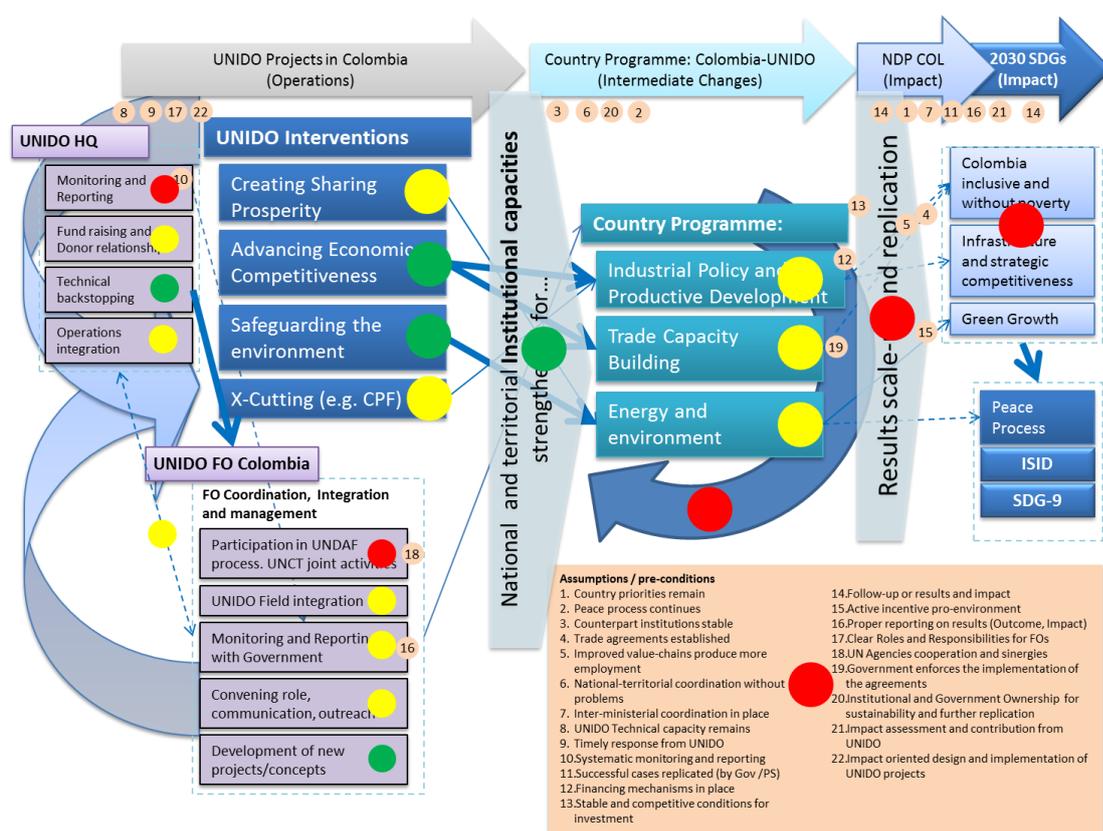


Figura 12: Valoración general sobre los elementos de la Teoría de Cambio

Los colores sirven para visualizar de manera agregada las áreas donde se encuentra éxito relativo (verde), las áreas que tienen mucho que mejorar (rojo) y las áreas con valoración mixta (en amarillo).

Como revela la figura 12, toda la parte relativa a los resultados de los proyectos está en verde, porque los proyectos han alcanzado o están alcanzando en general lo planeado en los documentos iniciales. La parte mixta (amarillo) refleja la poca o nula evidencia de logro a nivel del MPP y el uso sistemático del respectivo fortalecimiento institucional. En rojo queda el área de impacto, incluyendo las acciones de replicación y escalamiento que se espera que ocurra a nivel de país o sector.

Adicionalmente, los supuestos están generalmente en rojo porque no han sido adecuadamente analizados y por tanto solo representan obstáculos a los logros. Exigir que los proyectos subsidiarios de un programa desarrollen y usen teorías de cambio que expliquen y permitan monitorear y reportar cómo estos proyectos contribuirán a las condiciones necesarias para lograr las transformaciones previstas sería una buena práctica. Cuando los proyectos solo abordan parcialmente las condiciones necesarias para lograr transformaciones, se les debe requerir que indiquen cómo los proyectos interactuarán sinérgicamente con otros procesos o proyectos.

A nivel de los procesos fundamentales de soporte (representados en la TdeC como UNIDO HQ y UNIDO FO Colombia, es decir funciones de la Sede Central de ONUDI y de la Oficina de País en Colombia), se puede apreciar que salvo el claro nivel satisfactorio del soporte técnico desde la sede central, las demás áreas relevantes y muchas veces no explícitas ni presupuestadas (como la coordinación, seguimiento de proyectos anteriores, reporte basado en resultados, rol de facilitación de actores nacionales, etc.) presentan un claro desafío de mejora institucional (amarillos y rojos), y que con este modelo se visualiza su importancia como elemento fundamental para contribuir efectivamente a los cambios esperados.

4.1. Relevancia

¿El diseño y los objetivos de los proyectos de la ONUDI son coherentes con las necesidades y prioridades del país y con las prioridades estratégicas de la ONUDI?

¿Los proyectos fueron relevantes para las estrategias y prioridades del gobierno, en particular, en lo que respecta al desarrollo industrial?

La evaluación indica que, en general, los objetivos de los componentes y subcomponentes de los proyectos/programas fueron relevantes en términos de:

- *alineación con las políticas y prioridades del país:* esto se ilustra por referencia a estrategias de desarrollo industrial, estrategias de reducción de la pobreza y elección de prioridades del programa.
- *coherencia con las prioridades de la ONUDI:* la cobertura del programa incluyó las principales áreas de servicio en línea con los temas prioritarios de la organización;
- *coherencia con los principios, objetivos y esfuerzos de los donantes:* como se deduce del incremento de la participación de fondos bilaterales en el programa de Colombia.
- *coherencia con el mandato de la Organización:* la evaluación comprobó que los socios de la ONUDI reconocen ampliamente las ventajas comparativas de la Organización, sus esferas temáticas prioritarias suscitan un especial interés y la oficina de Colombia actúa en la línea de su mandato técnico.
- *credibilidad a diferentes niveles en el sector de desarrollo industrial:* las entrevistas con la Cancillería y la Alcaldía de Medellín mostraron que el asesoramiento sobre políticas industriales de la ONUDI ha influido en varios casos en el desarrollo de una visión general para el sector industrial del país, y la adopción de planes maestros sectoriales específicos. El gobierno de Colombia indicó que espera el apoyo de la ONUDI no solo limitado a la implementación de proyectos sino también para proporcionar

asesoramiento clave sobre políticas de desarrollo industrial y ayuda en el debate nacional sobre productividad e innovación. Por esta razón, la ONUDI en Colombia ha desempeñado, en muchas ocasiones, un sólido papel de convocatoria con sus socios. Ministerios, representantes del sector industrial y donantes bilaterales en Colombia aprecian la “neutralidad” de la acción del ONUDI, y el apoyo no solo en asesorar temas técnicos, sino también en negociar decisiones operativas y recaudar fondos. Sin embargo, las reuniones durante esta evaluación con representantes del sector privado sugieren que la ONUDI podría jugar un papel más importante para unir al sector privado y al gobierno.

No obstante la valoración general sumamente positiva en relación a la relevancia, el Equipo de Evaluación observó que la mayoría de las iniciativas no están diseñadas apropiadamente bajo el perfil de inclusión de género y no hacen referencia a los ODSs y esto genera una falta de visibilidad para la ONUDI.

4.2. Eficiencia

¿Proporcionó la ONUDI servicios de alta calidad (experiencia, capacitación, equipo, metodologías, tecnologías, etc.) que condujeron al logro de resultados?

¿Se han monitoreado, evaluado y reportado las intervenciones? ¿Están documentados los resultados? (salida, resultado y nivel de impacto)?

En general, los beneficiarios, contrapartes, instituciones, gobierno y donantes consideran que los servicios de la ONUDI son de alta calidad, eficientes y expresaron su apreciación por la buena calidad de la transferencia tecnológica y aplicación de conocimiento de parte de la ONUDI. Ellos también enfatizaron la importancia de la alta credibilidad de la ONUDI reconocida en todos niveles, y creen que esta credibilidad es debida en gran parte a la demostrada excelencia profesional del staff técnico de la Organización.

Además, reconocen la eficiencia de los modelos operativos de la ONUDI (como consorcios y cadena de valor) que son considerados una herramienta muy importante para el desarrollo industrial inclusivo y transferencia de buenas prácticas. Estos modelos en algunos casos han representado un elemento fundamental para compartir experiencias de cooperación sur-sur (e.g., colaboración de MINCIT con Cuba con apoyo de ONUDI).

Las acciones de la ONUDI en Colombia han sido eficientes en promover una nueva sensibilización sobre cuestiones relativas al tema ambiental en el sector industrial. La ONUDI en la zona de Medellín y Cali empezó a promover nuevas tecnologías y procesos a través de centros piloto (SAFE+: industrias involucradas en iniciativas para la producción de cosméticos naturales; PROMOTION) que se podrían replicar en otras regiones con iniciativas futuras. El equipo de evaluación ha observado que el trabajo sistemático e institucional de monitoreo y seguimiento basado en resultados presenta un área importante de mejora en todos los programas. Los estudios de línea de base

generalmente faltan, afectando la evaluabilidad y la capacidad de reportar elementos de resultados más allá de las actividades y los productos (outputs) que no reflejan información sobre las contribuciones al impacto o a los cambios relevantes, o ni siquiera evidencian una trayectoria hacia ellos. Los elementos cualitativos aparecen a menudo como esquemas anecdóticos y tienden a enfocarse solamente en actividades y resultados operativos, y no existen ni se plantean estudios de impacto.

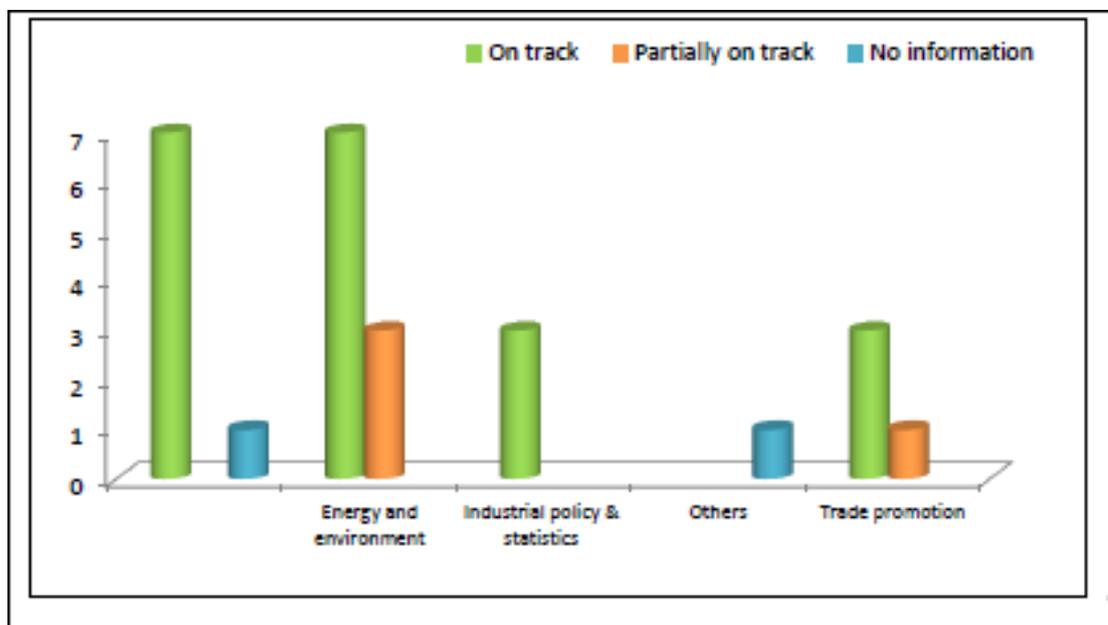


Figura 13: Implementación del programa en Julio 2018

Finalmente, los evaluadores notaron que el trabajo llevado a cabo por la ONUDI, aunque bien focalizado en el mandato de la Organización corre el riesgo de estar condicionado por las prioridades de los donantes. Este riesgo es siempre presente pero aún más grande en un contexto en que el personal de la oficina depende de fondos externos.

4.3. Eficacia

¿Se lograron objetivos / resultados (resultados y productos) tal como se formularon en los documentos del proyecto y cómo percibieron los interesados su calidad?

¿Se alcanzaron realmente los beneficiarios directos y últimos?

La asistencia técnica brindada por la ONUDI ha mejorado la capacidad de las instituciones colombianas para planificar, diseñar e implementar iniciativas de desarrollo de conglomerados y redes. El trabajo de la ONUDI se debe a que las iniciativas promovidas por la Organización están bien alineadas con su mandato de promover el papel de las MiPyMEs para un desarrollo industrial inclusivo y sostenible. Las observaciones del equipo de evaluación en las visitas a los proyectos han comprobado que la mayoría de las iniciativas tienen buenos resultados coherentes con lo planeado a nivel de los beneficiarios directos de los proyectos.

La acción del ONUDI permitió identificar socios a diferentes niveles (Cámaras de Comercio, Universidades, sector privado, Gobiernos Locales) y de involucrarlo en planificar y ponerlos a trabajar juntos en ejecutar iniciativas. Así la ONUDI ha contribuido a establecer redes de instituciones en todo el país. En algunos casos la creación de estas redes estaba planificada como parte de las iniciativas, y en otros ellas han sido un resultado inesperado de las operaciones, consecuencia del trabajo de la ONUDI con sus socios.

El trabajo de la ONUDI ha generado resultados intangibles importantes, como en el caso de proyecto SAFE+; por ejemplo, el desarrollo de una conciencia sobre la importancia del control de calidad para poder llegar a mercados más exigentes y rentables, o en el caso del proyecto CONSORCIOS; el desarrollo de relaciones de confianza entre los campesinos que les permite actuar colectivamente frente a un problema importante, el surgimiento de nuevos liderazgos en las comunidades, el incremento de la participación, la incorporación de grupos antes marginados constituyen valiosos recursos para el desarrollo futuro de las comunidades locales.

Las desigualdades y las discriminaciones de género en Colombia colocan a las mujeres y las niñas en una situación de particular vulnerabilidad y desventaja en los ámbitos económico, político y social. Las preocupaciones más serias incluyen disparidades económicas con hombres y altos niveles de pobreza entre las mujeres, baja representación en esferas de toma de decisiones, baja participación política, violencia de género, trata de personas, mortalidad materna vinculada a atención de salud ineficiente, abandono escolar primario y secundario y la discriminación en las instituciones educativas. A pesar de que el marco legal en Colombia ya existe, a esta situación han asistido políticas de nivel nacional y local limitadas con pocos recursos, muchas de ellas orientadas por una perspectiva de subsidio.¹⁰

Además, el conflicto armado interno ha exacerbado sus condiciones de vulnerabilidad. En particular, las situaciones de operaciones y ocupaciones militares legales e ilegales, y las situaciones de desplazamiento o confinamiento han tenido serios impactos en su seguridad, integridad, dignidad y condiciones económicas. Las mujeres constituyen la gran mayoría de las víctimas de conflictos, colocándolas a la vanguardia de la búsqueda e iniciativas de verdad, justicia y reparaciones, y con frecuencia de violencia política. Esta situación se agrava cuando se combina con la discriminación étnica, racial y socioeconómica.

La política de la ONUDI sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer proporciona las directrices generales para establecer una estrategia de enfoque de género para asegurar y avanzar el objetivo general de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, en particular el empoderamiento económico de las

¹⁰ Government of Canada. *Colombia Country Program Evaluation*. 2013.
<http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2013>

mujeres. Sin embargo, no es fácil aplicar estas estrategias a la práctica del trabajo industrial. Así en general el tema está presente en manera formal, pero hacen falta herramientas apropiadas que lleven el tema a resultados tangibles.

Sin embargo, se han registrado algunos beneficios a largo plazo que duran después del cierre de los proyectos. Por ejemplo, se pueden destacar los resultados de los proyectos de producción más limpia, que han dado lugar a centros que están plenamente operativos, así como a sistemas de calidad mejorados y laboratorios de metrología prestando servicios a sectores industriales, contribuyendo a mejorar las exportaciones y a reducir rechazos. Sin embargo, se trata de situaciones particulares en instituciones públicas o grandes empresas que pueden aprovechar, porque tienen recursos financieros y humanos para dar continuidad.

Otras observaciones positivas incluyen:

- un buen uso de la contribución de expertos nacionales e internacionales (cuando es posible, experiencia nacional, guiada por intervenciones periódicas de expertos internacionales de la sede) y la dedicación y flexibilidad del personal de la oficina de ONUDI en Colombia

Los evaluadores observaron también las siguientes debilidades:

- los mecanismos de gobernanza de los proyectos frecuentemente tuvieron problemas en dar visibilidad a todos los socios de manera apropiada y correspondiente a sus respectivos roles
- el diseño inicial de las iniciativas talvez ha generado en los beneficiarios expectativas irrealistas proponiendo metas demasiado ambiciosas que no se pueden alcanzar en el tiempo limitado y con los limitados recursos de proyecto.

4.4. Sostenibilidad

¿Hay apropiación de los resultados de las iniciativas por las partes interesadas (por ejemplo, el gobierno y otras partes interesadas clave)?

¿Hasta qué punto se mantendrán los cambios o beneficios a largo plazo desde una perspectiva técnica, organizativa y financiera?

Se reconoce un cierto grado de voluntad de las contrapartes en mantener los resultados y beneficios específicos para ellos, pero esta buena voluntad no se ha plasmado en estrategia de sostenibilidad (¿Qué instituciones y/o políticas públicas continuarán y escalarán los resultados?).

Parte del problema se puede atribuir a la falta de una perspectiva de impacto en la formulación de las iniciativas, que no incorpora la sostenibilidad de las mismas y la capacidad de aprendizaje y replicación de buenas prácticas. Al mismo tiempo, los sistemas de seguimiento y monitoreo no incentivan un trabajo orientado más allá de las actividades y productos (outputs).

No es solamente hacia el final de un programa que debe abordarse la sostenibilidad, sino desde el principio, como parte integral de la formulación. En general los programas y proyectos por esta evaluación no estaban diseñados pensando en el largo plazo y el tema de sostenibilidad y seguimiento posterior en general es el punto débil de la acción de la ONUDI en Colombia.

Sin embargo, se han registrado algunos beneficios a largo plazo que duran después del cierre de algunos proyectos (fuera del alcance de esta evaluación). Por ejemplo, se pueden destacar los resultados de los proyectos de producción más limpia, que han dado lugar a centros que están plenamente operativos, así como a sistemas de calidad mejorados y laboratorios de metrología prestando servicios a sectores industriales, contribuyendo a mejorar las exportaciones y a reducir rechazos. Sin embargo, se trata de situaciones particulares en instituciones públicas o grandes empresas que pueden aprovechar, porque tienen recursos financieros y humanos para dar continuidad.

Otro ejemplo potencialmente positivo es el caso del proyecto de eficiencia energética en la industria, donde las instituciones universitarias se comprometen con dar continuidad a los entrenamientos desarrollados una vez finalizado el proyecto. Los evaluadores han encontrado un riesgo adicional para la sostenibilidad del trabajo de la ONUDI en Colombia, debido a un potencial conflicto entre de un lado, la visión ONUDI/donantes que pone énfasis en el desarrollo de los MiPyMEs; del otro lado, la visión de las instituciones de gobierno que parecen enfocarse en darle soporte a las empresas mayores.

4.5. Impacto

¿En qué medida los proyectos han contribuido a los cambios en el estado del medio ambiente?

¿En qué medida los proyectos contribuyeron a los cambios en el desempeño económico (por ejemplo, finanzas, ingresos, ahorro de costos, gastos) de individuos, grupos y entidades?

¿En qué medida los proyectos contribuyen a los cambios en la capacidad y capacidad de las personas, grupos y entidades de la sociedad, como el empleo, la educación y la capacitación?

Son pocos los proyectos de la ONUDI en el área temática de salvaguardia del ambiente durante los años que comprende esta evaluación. Sin embargo, el equipo de evaluación pudo establecer que se alcanzaron algunos resultados y contribuciones relevantes. A través del Proyecto Global Mercury-2 (GMP-2), para la Introducción de tecnologías más limpias de extracción y extracción de oro artesanal, se ha podido disminuir el uso de mercurio en el país y se han establecido las metas para la finalización de producción de bombillas de mercurio para el año 2020 y la terminación de producción de amalgamas dentales al año 2023. Así mismo, mediante el decreto 2133 de 2016, se prohibió la importación de mercurio para la minería de oro. Otros logros a través los insumos de este proyecto fueron: el plan único nacional de mercurio, la ley 1658 de 2013 (ley de

mercurio), las guías para implementar en Colombia el registro de transferencia de contaminantes, se establecieron sinergias con otros ministerios y la autoridad minera, se identificó el mapa de actores del mercurio, se actualizó el inventario de mercurio, y se dieron nuevas oportunidades para la recuperación de zonas de minería de oro en el tema de mercurio. Al igual que el proyecto Global Mercury, el proyecto de Eficiencia Energética industrial está ya contribuyendo a que empresas como Colombina y Lafayette hayan mejorado su productividad a través de un mejor uso de sus recursos energéticos, contribuyendo a la protección del medio ambiente. Los proyectos más representativos en términos de desempeño económico y potencial impacto futuro son el proyecto SAFE+ y el proyecto de CONSORCIOS en el Valle del Cauca.

Estos proyectos han logrado mostrar ya un impacto local en las empresas beneficiarias mejorando sus procesos no solo productivos, pero también de gestión, logrando así incrementos en sus ventas y la oportunidad de prepararse para exportar sus productos. A la vez, estos proyectos han sido muy significativos en términos de fortalecimiento de las capacidades técnicas y transferencia de conocimiento al interior de las empresas beneficiarias, al igual que han permitido el fortalecimiento del subsistema nacional de la calidad de Colombia (SICAL) y sus instituciones tales como: ONAC, INM e ICONTEC.

Con respecto a la inclusividad social, la ONUDI ha logrado ser parte del diseño de un proyecto junto con la FAO “Contribuyendo a la gestión integrada de la biodiversidad de la región del Pacífico de Colombia para la construcción de paz”. Este proyecto se encuentra en etapa de inicio de implementación y se espera tenga un impacto relevante sobre estas poblaciones que han estado aisladas por el conflicto armado colombiano.

4.6. Sinergias

¿Han existido vínculos entre los diversos proyectos de ONUDI?

¿Se han establecido mecanismos efectivos de coordinación con otros socios de desarrollo/agencias de la ONU?

¿Es adecuada la participación de la ONUDI en el UNCT en Colombia?

Aunque Colombia es un país de ingresos medianos, existe una fuerte presencia de cooperación internacional con más de 30 Organizaciones y Agencias internacionales. El grupo de las organizaciones de la familia de Naciones Unidas representa el grupo más importante y numeroso. Las 23 agencias y organismos que conforman el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia han contribuido al mejoramiento de las capacidades nacionales para afrontar eficazmente los retos del desarrollo y adelantan conjuntamente diversas actividades y programas de acompañamiento al país, contribuyendo de manera efectiva y oportuna al logro de los objetivos e iniciativas prioritarias de desarrollo nacional.

La prolongada situación de violencia derivada de casi 50 años de enfrentamientos armados continuos, así como el negocio del narcotráfico, han afectado y afectan de manera dramática las condiciones de seguridad de la población y generan a su vez una

grave situación humanitaria. La Misión de Naciones Unidas en Colombia no sólo es importante, es imprescindible para ayudar a que avance el proceso de paz. Esta misión tendrá como objetivo verificar "el proceso de integración de los excombatientes de las FARC a la vida política, económica y social del país". El acuerdo fue el fruto de más de cuatro años de negociaciones entre las FARC y el gobierno, pero la desconfianza entre las partes no se superó. Los acuerdos no terminan con el conflicto, solo abren la puerta a la fase de implementación, que presenta desafíos más complejos y que involucra muchos actores nuevos. Otro rol fundamental de la cooperación internacional es el acercamiento e involucramiento de la sociedad civil para lograr una participación efectiva en la discusión de los temas de la agenda de negociación y en la implementación de los acuerdos. Este rol neutral de la cooperación internacional en terreno puede generar credibilidad y legitimidad en el proceso. Desafortunadamente en esta contingencia, las entrevistas con diferentes agencias de Naciones Unidas muestran que no hay acuerdo entre los socios multilaterales sino competencia para los fondos. Esto fue considerado como un elemento de riesgo que la próxima reforma de naciones Unidas podría solucionar.

El Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia es un acuerdo estratégico que identifica dos áreas de cooperación entre ambas partes en torno al desarrollo del país, sirve como referente para la preparación de los programas conjuntos e individuales de las agencias del SNU y es la guía para la correspondiente rendición de cuentas. Se ha preparado teniendo en cuenta los estándares y compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia, así como la Agenda Post 2015 y los ODS, que, así como el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género, son elementos transversales de la construcción de paz y el desarrollo sostenible. En el Marco de Asistencia, el Sistema de las Naciones Unidas reafirma su compromiso de apoyar la decisión colombiana de lograr la paz, la garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia de base local.

La preparación se realizó en coordinación con el Gobierno Nacional mediante un proceso que incluyó seis actividades principales: la evaluación de las actividades del Marco de Asistencia UNDAF precedente, el análisis de la situación del país, la identificación de las principales ventajas comparativas de la ONU en Colombia, la elaboración de documentos estratégicos de la cooperación del SNU en Colombia, el alineamiento con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y la concertación de prioridades entre representantes del Gobierno y las agencias de las Naciones Unidas, con insumos de la sociedad civil y la comunidad de cooperantes. La cooperación durante el período 2015-2019 busca consolidar el papel del SNU en torno a las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, concentrándose dos áreas de resultados que se refuerzan mutuamente: construcción de paz y desarrollo sostenible.

Estas condiciones demandan hoy del Sistema de Naciones Unidas en Colombia un compromiso decidido con la generación de condiciones sociales que promuevan el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción de la paz, la promoción de la convivencia, la erradicación del narcotráfico y la prevención y atención de los impactos de la violencia sobre la población civil. En el próximo futuro se espera

una reforma efectiva de las Naciones Unidas requiere un análisis en profundidad de su contexto internacional y tendrá sus efectos también en Colombia.

Sin embargo, se ha notado que hay unos casos de colaboración entre ONUDI y específicas agencias, pero esta experiencia es casual y no sigue una estrategia comprensiva. Al contrario, las entrevistas evidenciaron que hay mucha competencia entre las agencias, y poca confianza, en consideración de las prácticas (percibidas como poco correcta) utilizadas en la distribución de los nuevos, ingentes fondos están disponibles para la política de paz en el país.

4.7. Oficina de la ONUDI

¿Se han establecido acuerdos de cooperación eficiente entre la Sede y el personal del proyecto y con la oficina de país de la ONUDI en Colombia?

¿La gestión, coordinación y supervisión basadas en la sede de la ONUDI han sido eficientes y eficaces?

¿Fueron adecuados los sistemas de gestión y monitoreo de proyectos, incluida la función de los socios del proyecto?

¿Hasta qué punto la Oficina tiene un papel significativo en la visibilidad de la ONUDI a nivel del Gobierno?

En los últimos años la oficina de la ONUDI en Colombia ha incrementado substancialmente su portafolio de proyectos, y su presencia y posicionamiento en el gobierno ha sido claramente fortalecida.

Por ejemplo, el número de los consultores y personal de proyectos ONUDI supera hoy las 30 personas. Sin embargo, el equipo de evaluación observó que esta expansión de las actividades tiene una base incierta y no está institucionalizada, pues estos cambios positivos mencionados están relacionados fuertemente con iniciativas y compromisos personales del representante de la oficina y se financian con el presupuesto de los proyectos, que por su naturaleza empiezan y acaban en un lapso limitado. En cualquier caso, esto evidencia que, si se pueden hacer acciones relevantes con escasos recursos, y que este ejemplo se debería considerar, y replicar sistemáticamente.

En cuanto a las relaciones entre la Sede central y el personal técnico de la ONUDI en Colombia, en términos generales, la cooperación se puede definir como positiva. Tanto los beneficiarios, contrapartes y el personal de la ONUDI encargado de las operaciones en el campo se sienten bien respaldados por el personal técnico de la sede, y se valora altamente la contribución de las visitas del personal técnico de la Sede al campo.

Sin embargo, el soporte administrativo y la toma de decisiones, comunicaciones y aprobación de nuevos proyectos tienen retrasos y debilidades, lo que dificulta en algunas ocasiones una apropiada implementación de los proyectos y quejas de algunos donantes.

También se pudo observar que desde la sede central se piden informes para el monitoreo de la gestión de la oficina, pero no se obtiene ninguna retroalimentación de ellos y se desconoce en la oficina el uso de los mismos.

En estos momentos en Colombia, la ONUDI tiene también que atender los importantes cambios que están ocurriendo, tales como el proceso de paz en el país, su entrada en la OCDE y la reforma de las Naciones Unidas. Frente a estos procesos, la ONUDI tiene que mirar más allá de la implementación de programas y necesita reforzarse en términos de capacidades y recursos humanos de manera creativa. Su papel relevante sigue siendo el de brindar apoyo a los programas nacionales de desarrollo del gobierno, es decir, facilitar y contribuir en identificar las prioridades del sector industrial, y mostrar un gran potencial del desarrollo industrial para la hoja de ruta del desarrollo del país.

5. RECOMENDACIONES

Para la ONUDI

Recomendación 1: Incluir en todos los documentos relevantes (proyectos, programas, reportes) una mención explícita del alineamiento de las operaciones de la ONUDI en Colombia con los ODS e identificar su contribución a los ODS relacionados con el mandato de ONUDI, de modo cuantificable y medible. En particular, sería oportuno aprovechar en esta área las potenciales sinergias con el trabajo del Instituto Nacional de Estadística DANE.

Recomendación 2: Elaborar el próximo MPP en estrecha colaboración con el gobierno, basando el análisis estratégico en un diagnóstico integral que utilice la Teoría de Cambio e incorpore los potenciales desafíos del entorno actual (como el ingreso de Colombia a la OCDE, el proceso de paz, etc.).

Recomendación 3: Establecer un diálogo con el Gobierno para identificar prioridades de desarrollo industrial y usar su poder de convocatoria para buscar nuevas alianzas (también en el sector privado) para promover el desarrollo industrial.

Recomendación 4: Explorar soluciones creativas para reforzar los recursos humanos y financieros de la oficina en Colombia (por ejemplo, sistematizar y formalizar de manera transparente, el uso de los costos de soporte o de los recursos de proyectos para el soporte de las oficinas, de modo que las actividades estratégicas de coordinación, facilitación, monitoreo, seguimiento y representación y dialogo con los actores en el campo sean adecuadamente llevadas a cabo). Se recomendó también que dentro de los proyectos liderados por ONUDI, se incluya desde la primera fase de formulación de las iniciativas una estrategia que plantee la instalación de capacidades técnicas y capital humano en las regiones, con el fin de dar continuidad a los proyectos y hacer ejercicios de réplica es otras regiones o sectores.

Recomendación 5: Promover una transición de un programa impulsado por fondos externos a una forma más estratégica de trabajo que permita a la ONUDI de equilibrar su capacidad de respuesta a las prioridades del desarrollo de los donantes con la necesidad de mantener una coherencia programática.

Recomendación 6: Mejorar el proceso de monitoreo incluyendo la identificación de datos de referencia para una línea de base y metas medibles para ciertos indicadores.

Recomendación 7: Colaborar activamente en el contexto actual de la reforma de las Naciones Unidas en Colombia, para mantener visibilidad del ONUDI como custodio del ODS9 y para asegurar que el sector de desarrollo industrial esté debidamente incluido en el programa de la familia de las Naciones Unidas del desarrollo sostenible.

Recomendación 8: Optimizar la utilización de los recursos de los proyectos mejorando las sinergias entre proyectos. Por medio de análisis en línea con la teoría del cambio, la ONUDI debe buscar articular sus intervenciones, personalizando de modo flexible sus capacidades, y concentrar los proyectos en áreas de prioridad, evitando la fragmentación de los proyectos en numerosas áreas temáticas y maximizando las sinergias.

Recomendación 9: Asegurar que en el futuro todas las categorías de proyectos aborden las recientes guías sobre integración del género y desarrollar acciones en temas de género aprovechando la experticia local de ONU Mujeres ubicada en Colombia (E.g.: economía del cuidado, sello Equipares, conocimiento de buenas prácticas).

Recomendación 10: Mejorar sustancialmente el monitoreo seguimiento de los proyectos, y sobre todo explorar mecanismos para “recolectar” y acompañar resultados más allá del cierre de los proyectos.

Recomendación 11: Identificar, en la fase del diseño de en cada proyecto, los productos y servicios a los que se comprometen el país y cada socio para acordar previamente con la contraparte criterios de figuración institucional y visibilidad en las operaciones conjuntas (desarrollar un manual de comunicación e imagen corporativa).

Recomendación 12: Incluir desde la primera fase de formulación de las iniciativas una estrategia de sostenibilidad con miras a su enraizamiento institucional, objetivos a largo plazo y lecciones aprendidas para la replicación

Para El Gobierno

Recomendación 1: El Gobierno de Colombia debería considerar de aprovechar el reconocimiento en la industria y el rol catalizador de la ONUDI para realizar un acompañamiento de resultados y evaluación de impacto de los proyectos cerrados.

Recomendación 2: El Gobierno de Colombia debería considerar de fortalecer la capacidad de llegada de sus instituciones y entidades a las MiPyMEs y territorios para asegurar la inclusividad y la sostenibilidad de las intervenciones en esos.

Recomendación 3: El Gobierno de Colombia, a razón la alta importancia para la competitividad nacional el tema de la innovación debería considerar la posibilidad de aprovechar las actividades de la ONUDI en el área de sistemas nacionales de innovación con el diseño de proyectos piloto de apoyo al sector privado e instituciones de investigación. Es sumamente importante notar en relación a estos puntos que esto sólo es posible si desde la fase de planeación de los proyectos las entidades de gobierno participantes tienen un papel activo en el desarrollo de las acciones.

6. LECCIONES APRENDIDAS

Lección aprendida 1: La experiencia en Colombia enseña que los esfuerzos para lograr transformaciones a gran escala requieren una gran atención a las reformas políticas y regulatorias, además de las contribuciones a la tecnología innovadora, la generación de conocimiento. El núcleo de la colaboración del ONUDI con el país debe de estar en la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas industriales alineadas con los ODS.

Lección aprendida 2: La experiencia en Colombia enseña que garantizar una presencia activa del ONUDI en el terreno es fundamental para contribuir efectivamente al papel de la ONUDI en el país, y ayuda a mejorar la relevancia de las operaciones del programa de la ONUDI durante todo el ciclo.

Lección aprendida 3: La experiencia en Colombia enseña que, para el acelerar el crecimiento económico, es necesario promover el desarrollo tanto de las capacidades en el país, tanto de las capacidades genéricas (por ejemplo, la capacidad para planear y gestionar cambios organizativos y las mejoras del servicio) como de las capacidades específicas en campos técnicos y requiere un esfuerzo de formación incluyendo beneficiarios directos y autoridades responsables de los proyectos.

Lección aprendida 4: La experiencia en Colombia enseña que los proyectos que tienen una estructura de gestión inadecuada y que carecen de un mecanismo de monitoreo riguroso pierden la confianza de los beneficiarios involucrados, y corren el riesgo de no alcanzar sus principales hitos y no llegan a entregar los productos y resultados proyectados de manera oportuna y eficiente.

Lección aprendida 5: La experiencia en Colombia enseña que la credibilidad es uno de sus más importantes activos de la ONUDI en Colombia, y deben mantenerse mostrando siempre coherencia con el mandato específico de la ONUDI. Esta credibilidad es especialmente importante en el desarrollo de política social relacionada con industria, un área en la que las instituciones de gobierno y el sector privado talvez no son percibidas como neutrales.

Lección aprendida 6: La experiencia en Colombia enseña que los programas relacionados con procesos complejos ganan en adoptar el enfoque integrado de la Teoría de Cambio que aborda las varias condiciones necesarias para alcanzar el objetivo final de desarrollo industrial inclusivo.



UNITED NATIONS
INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION

Further information:
Independent Evaluation Division
evaluation@unido.org
<http://www.unido.org/evaluation>