

# Evaluación de medio término del Programa REM-Colombia

Evaluar los avances realizados en el logro de los objetivos y resultados a medio término, destacar los aprendizajes en vista del abordaje nuevo e innovador del Programa REM Colombia y dar recomendaciones sobre cómo mejorar la acción en el tiempo restante para poder cumplir con los objetivos y resultados previstos.



Este informe ha sido preparado por:

**Mancala Consultores, S.L.**

**NÚMERO ESPECÍFICO DE CONTRATO**

VA-CCON-001-2020

**NOMBRE DEL PROYECTO**

PROGRAMA REDD PARA EARLY MOVERS (REM) / COLOMBIA – PAGOS POR RESULTADOS REDD

**CONTRATISTA**

Mancala Consultores, S.L.

**AUTORIDAD CONTRATANTE**

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas

**FECHA DE INICIO/FINAL**

Enero-junio 2020

**GESTORA ENCARGADA DE LA EVALUACIÓN**

Marnix Becking. Asesor Principal y Supervisor del contrato

**INFORMACION CLAVE**

**DECLARACIÓN DE CONTROL**

Versión		Estado		Fecha
2.0	Nombre	Posición	Firma	Fecha
Preparada por	Francisco Ruiz Marmolejo	Jefe de Equipo		29/06/2020
	Jairo Lara Arango	Especialista en temas económicos y proyectos de desarrollo		29/06/2020
	Antje Begemann	Especialista en gestión administrativa y financiera de proyectos		29/06/2020
	Margarita Chaves	Especialista en temas socioambientales		25/02/2020
Revisada por	Elías Gonzalo	Director de Proyecto		29/06/2020

**DESCARGO**

Los comentarios, evaluaciones y recomendaciones expresadas en este informe son responsabilidad exclusiva de los autores y no son necesariamente compartidas por el Contratista o por las autoridades de los países involucrado.

# RESUMEN EJECUTIVO

---



# RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento contiene los resultados de la Evaluación de Medio Término del programa REM Visión Amazonia Colombia (REM VA), en el marco del Acuerdo Separado (AS) suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), KfW (Banco Alemán de Desarrollo) y Fondo Patrimonio Natural (FPN) para su implementación.

El programa REM VA es el resultado del reconocimiento de Colombia y la comunidad internacional sobre los beneficios de la conservación de los bosques para el planeta y las sociedades, por su carácter de reservas de carbono y sus funciones de regulación del clima y el agua, como fuente de alimentos y combustibles, así como hábitat de una gran proporción de la biodiversidad global y de los pueblos originarios que viven en ellos.

Con este propósito, los gobiernos de Colombia, Alemania, Noruega y Reino Unido, signatarios de la Declaración Conjunta de Intenciones (DCI), decidieron cooperar en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y promover el desarrollo sostenible, contribuyendo a los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 2014-2018 y 2019-2022, de reducir la deforestación, alcanzar las metas de restauración y poner fin a la pérdida de bosque natural para el año 2030. Para este objetivo, los países cooperantes comprometieron recursos hasta por USD 100 millones, para ser ejecutados entre 2016 y 2021 a través del Programa REM VA.

Particularmente, el esquema de desembolsos acordado es innovador, y establece la forma de pagos por resultados en función de las emisiones reducidas (ER) verificadas, a partir de lo cual se generan los Planes de Inversión por Desembolso (PID). De este modo, a diferencia del esquema de desembolsos sujeto a la ejecución, como prepondera en la cooperación tradicional, en este caso los pagos responden al nivel verificado de la reducción de emisiones (ER) por deforestación bruta en la Amazonia, para el período 2013-2017, además de una parte igual de ER que se desactivan aunque no se remuneran, como parte de la gestión del riesgo de fugas y permanencia. Cabe señalar que, debido a la falta de ER durante el año 2017, los compromisos financieros se redujeron a US 87 millones, a los cuales se agregarán los recursos generados por el diferencial cambiario y los rendimientos financieros.

El programa REM VA se propuso el objetivo superior de ser un financiamiento puente de REDD para la conservación de los bosques y la protección del clima y la meta de contribuir a reducir las emisiones provenientes de la deforestación en la Amazonía, generando beneficios a las comunidades locales (bajo un enfoque de Stock and Flow), a través de seis resultados, construidos sobre cinco pilares de trabajo: 1- Mejoramiento de la gobernanza forestal; 2-Planificación y

desarrollo sectorial sostenible; 3-Agroambiental; 4-Gobernanza ambiental con pueblos indígenas y 5-Condiciones Habilitantes.

## Síntesis de los principales hallazgos y conclusiones

En términos generales, la Misión de Evaluación de Medio Término considera que el programa REM VA ha cumplido de manera adecuada con los compromisos interinstitucionales, los objetivos trazados y las metas acordadas, sufriendo retrasos en su ejecución financiera e implementación en campo, por distintas circunstancias que se analizan a lo largo del Informe; las cuales han sido objeto de atención por el gobierno nacional y la Unidad de Ejecución del Programa (UER), quienes han mostrado su alta capacidad adaptativa a las condiciones cambiantes en el entorno político y la realidad territorial, así como frente al proceso de aprendizaje surgido de la implementación de un mecanismo novedoso como el acordado entre las partes.

Como síntesis analítica del informe, se presentan 50 conclusiones generales vinculadas a la gestión y administración del programa y sus recursos, a las metas y resultados, y a las lecciones aprendidas. Igualmente, para el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia del programa, así como del impacto esperado y de la sostenibilidad futura de las acciones, la Misión de Evaluación se permite someter a consideración de las partes 44 recomendaciones, que se encuentran incluidas en el informe.

La Evaluación de Medio Término, acorde con los términos de referencia, se basó en un análisis de cinco criterios, conforme a la metodología desarrollada por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD)<sup>2</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a saber: (a) pertinencia, (b) eficacia, (c) eficiencia, (d) impacto y (e) sostenibilidad.

## Pertinencia

Se ha concluido que la formulación, diseño conceptual y operativo del Programa REM VA, así como el arreglo institucional alcanzado para su implementación, resulta muy pertinente a los objetivos generales trazados por las partes, ya que ha contribuido de manera oportuna y adecuada a los esfuerzos gubernamentales de reducción de emisiones por la deforestación en la Amazonía colombiana, en cumplimiento de los acuerdos suscritos en el marco de la Declaración Conjunta de Intenciones (DCI), y los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

Se constata que los recursos involucrados en su implementación otorgan al Programa un alto nivel de importancia para el gobierno nacional, lo que asegura la atención necesaria de los tomadores de decisión en los diferentes sectores y niveles de la gestión pública. Sin embargo, la capacidad de concertación intersectorial, requerida para avanzar en los objetivos del programa, a los que el fallo de la Corte Constitucional sobre los Derechos de la Amazonía ofrece un importante respaldo jurídico, debería permitir al MADS/REM VA exigir mayor compromiso de otros ministerios, las

---

2 [https://europa.eu/capacity4dev/evaluation\\_guidelines/minisite/es-evaluaciones-de-proyectoprograma](https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/es-evaluaciones-de-proyectoprograma)

Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), gobernaciones y alcaldías, así como a los organismos de control, para fortalecer y dar continuidad a las acciones en el territorio.

Por otra parte, a pesar de la destinación de nuevos recursos dirigidos al cumplimiento de las metas y acuerdos internacionales en materia de combate a la deforestación (30% del impuesto al carbono y 4% de regalías), se requieren apoyos adicionales, tanto técnicos como financieros, para enfrentar la complejidad de un fenómeno en una región que ocupa más del 45% del territorio nacional.

Desde el punto de vista de la lógica de la intervención, el programa REM VA refleja un adecuado diseño de funcionamiento a nivel nacional, regional y local. No obstante, la estructura de actuación a través de pilares independientes no siempre alcanza una apropiada articulación en el territorio. Por esta razón, los Núcleos de Desarrollo Forestal pueden ser una respuesta adecuada, prestando la atención necesaria a la selección de las áreas de implementación (evitando aquellas con muy poca o ninguna tradición maderera), el fortalecimiento de los componentes de Productos Forestales No Madereros (PFNM), la gestión integral del territorio y el fortalecimiento de las instituciones regionales y locales responsables del monitoreo, control y vigilancia.

## Eficacia

En términos de eficacia, la mayor parte de las metas establecidas en el Marco Lógico se han venido cumpliendo de manera congruente con el nivel de implementación del programa y algunas ya fueron completamente alcanzadas. Sin embargo, algunos componentes presentan retrasos, así como la ejecución financiera del Programa, lo que seguramente supondrá la necesidad de realizar ajustes en las mismas y tiempos adicionales para el cumplimiento de los resultados establecidos en el Acuerdo Separado.

Estos retrasos deben entenderse considerando a la vez la complejidad de la tarea, la extensión del territorio, y el lento proceso de aprendizaje que ha significado la implementación de una iniciativa novedosa en su concepción, diseño operativo y el monto de los recursos involucrados. Adicionalmente, la contraparte colombiana no ha sido suficientemente autónoma en la toma de decisiones acerca de cómo utilizar los recursos, ya que la ejecución del Programa requiere la presentación de los PID y los Planes de Adquisición por Desembolso (PAD) al KfW para su no objeción, lo que impone complejos y largos tiempos de gestión administrativa, además de los extensos procesos para la adquisición de bienes y servicios.

Los principales componentes que presentan los mayores retrasos están vinculados a los pilares 1, 3 y 4, que suponen intervenciones directas en terreno con las organizaciones y comunidades campesinas e indígenas, cuyo proceso de aprestamiento tomó buena parte de la primera fase de implementación del Programa.

Por ejemplo, la superficie bajo ordenación territorial para  $\geq 2,25$  millones de hectáreas solamente se iniciará en 2020 con la formulación de los Planes de Ordenación Forestal (POF), o el número de familias campesinas beneficiadas por actividades agroambientales que solamente

alcanzó un cumplimiento del 23%, o las intervenciones agroambientales productivas con una implementación del 27%, sobre las metas establecidas para un total estimado de USD 123 millones.

Considerando los avances en las condiciones habilitantes y fortalecimiento institucional en el nivel central (dirigidos al monitoreo y verificación, planificación sectorial y formulación de políticas públicas principalmente), ampliar la inversión territorial en una segunda fase del Programa, posiblemente llegando al 70%, contribuirá en asegurar la consolidación de las acciones y su eventual ampliación de escala. Ello permitiría enfrentar de mejor manera las debilidades iniciales en el diseño y estructuración de los proyectos a nivel territorial, y mejorar el acompañamiento institucional en los procesos de transformación de los sistemas productivos insostenibles predominantes en la región, aunque no podrán medirse plenamente sus impactos, tratándose de arreglos productivos como el establecimiento de sistemas agroforestales o silvopastoriles cuyos procesos de maduración son de mediano y largo plazo.

En relación con la inversión local y el enfoque diferencial, que debe animar el conjunto del programa, el Pilar Indígena PIVA resulta innovador en materia de intervenciones para el desarrollo con comunidades indígenas, puesto que ellas son actores centrales en la concepción y la ejecución del programa y ha tenido un impacto positivo en fortalecer su gobernanza territorial y ambiental, especialmente en la región oriental. El ejercicio de la gobernanza indígena en las comunidades de la región occidental, en cambio, plantea al PIVA muchos desafíos.

Está claro que los acuerdos de “no deforestación” no son suficientes para garantizar la estabilidad ecosistémica de las zonas intervenidas, pero constituyen un importante avance en la dirección correcta. Sin embargo, es necesario profundizar en variables de orden cultural, que ayuden a la comprensión de la dinámica ecológica y conduzcan a un mayor control social sobre el territorio.

Existen diferentes productos a nivel de fortalecimiento institucional muy relevantes siempre que esos productos sean perdurables. Ahora, una vez que el programa concluya actividades, entidades como las CAR y los municipios no cuentan con recursos para mantener las inversiones en los proyectos implementados, la nómina adicionada de extensionistas, ni tampoco han iniciado una gestión para garantizarlos. No obstante, los Planes de Extensión Agropecuaria (PDEA), que serán implementados a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), previstas en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), ofrecen una perspectiva favorable en términos de proyección y sostenibilidad.

## **Eficiencia**

Evaluar la eficiencia de un mecanismo novedoso de intervención para reducir la deforestación en un contexto tan complejo como el de la Amazonía colombiana es un reto. De manera general, se ha concluido que las partes han hecho su mejor esfuerzo, durante el proceso de implementación y aprendizaje, para entregar oportunamente los resultados convenidos en la DCI y el Acuerdo Separado. Se concluye que hay espacios de mejoramiento en los niveles de implementación en lo que queda del Programa y como aprendizajes para una eventual nueva fase.

En este ámbito, merece ser revisada la composición del CE (y su reglamento), para alcanzar mayores impactos en los esfuerzos de articulación intersectorial para llevar adelante la agenda gubernamental de control a la deforestación. Por otra parte, se recomienda revisar si las entidades implementadoras deben formar parte del CE.

El Comité de Seguimiento debería formalizarse ya que respalda decisiones financieras ante el KfW, y la participación de las diferentes direcciones/niveles del MADS involucrados debería ser permanente, como una forma de fortalecer el Ministerio.

Considerando los retrasos en la implementación y la ejecución financiera con fecha de corte a diciembre de 2019, y que todavía resta por ejecutar aproximadamente el 76.1% de los fondos (USD 74.6 millones) sobre el presupuesto total estimado de USD 100 millones (teniendo en cuenta los rendimientos y PADs aún no aprobados: PIR II y PAD IV parcialmente y PIR III aún sin monto exacto), se hace necesaria la reorganización y fortalecimiento de la UER, dando continuidad y profundizando decisiones tomadas desde 2019. A ese mismo propósito contribuirían respuestas más oportunas del KfW a las demandas de No Objeción (a pesar de la flexibilización de los procesos de adquisición aumentando significativamente los montos que requerían la no objeción) y la producción y aprobación de los informes de auditoría que, además, impactan de manera importante en el flujo de fondos del FPN y su sostenibilidad como mecanismo financiero.

Ahora bien, entre las medidas que se espera impactarán positivamente la gestión financiera del Programa REM VA en 2020 y 2021, se deben señalar como promisorias las proyecciones de implementación de los Instrumentos Financieros Verdes con el Banco Agrario, el escalamiento del Incentivo Forestal Amazónico a través de las CAR, el cofinanciamiento de proyectos agroambientales con Colombia Sostenible, y la formalización de predios con la ANT en el marco del Pilar 2, y el esfuerzo adicional de completar el Inventario Nacional Forestal en la Amazonía con IDEAM, fundamentales para el favorecimiento de la inversión a nivel local.

Igualmente, los instrumentos de planificación como el Manual Operativo del Programa (MOP) (actualmente en revisión) requiere una versión que garantice la estandarización de los procesos, la consulta y la inducción al personal que se incorpora. A su vez, puede ser conveniente desligar los desembolsos de la ejecución del Programa y realizar una planificación anual e incluir en los informes anuales el PAD del período siguiente.

Adicionalmente, debe crearse un verdadero sistema integral de información, accesible a todas las partes interesadas, donde repose toda la documentación financiera y técnica de las intervenciones, para facilitar la toma de decisiones y evitar su fragmentación, como ocurre actualmente.

Respecto al sistema de seguimiento a la gestión de las Entidades Implementadoras (EI) que ha venido siendo mejorado a lo largo de la implementación, con un aumento en tiempos y costos (por la capacitación permanente y las verificaciones en campo), vale la pena revisar si se requiere la cantidad de reportes e informes o si puede ser simplificado.

En cuanto a los costos y al esquema de remuneración del Mecanismo Financiero se concluye que la comisión actualmente pactada para la administración de los fondos del Programa es



insuficiente para finalizar la ejecución financiera el 30 de junio de 2022 y que su solicitud de aumento es justificada.

Se ha concluido que la consultoría internacional desempeña un papel clave en la implementación del Programa lo cual ha llevado a dos adendas del contrato original, estando la segunda ya aprobada a la fecha (abril de 2020) a partir de la No Objeción del KfW. Debido a que su figura es de apoyo estratégico y no operativo, esta medida debería acompañarse del fortalecimiento de la UER como condición sine qua non para hacer frente a los retos derivados del cierre de operaciones del Programa.

Los costos de implementación del Programa, que representa el 12.6% del presupuesto aprobado al 31 de diciembre, se consideran bajos en comparación con programas tradicionales del KfW. Por tanto, una posible extensión del plazo del Programa impactará en el costo de implementación.

## Impacto

La iniciativa Visión Amazonía es el esfuerzo más comprehensivo, sistemático y bien financiado del gobierno nacional para combatir la deforestación y degradación de los bosques de una región que comprende más del 45% del territorio nacional y contiene una gran parte del patrimonio natural de Colombia.

En ese sentido, el Programa REM VA representa una oportunidad única para avanzar de manera consistente en el logro de los objetivos de la política pública en el largo plazo, desde una acción integral y articulada con los distintos sectores y niveles de la gestión pública, otros actores privados y las comunidades locales, en favor de la conservación del bioma amazónico.

De hecho, el programa ha prestado su contribución a la formulación del actual PND y otros instrumentos de política como los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con información, conocimiento y la experiencia acumulada en sus intervenciones en el territorio.

Uno de los impactos más importantes es el esfuerzo por posicionar ante la sociedad regional, un enfoque de economía forestal por medio de instrumentos basados en el Ordenamiento Forestal Sostenible, que permita el aprovechamiento de los recursos del bosque como una alternativa económica que desestime la deforestación, así como el desarrollo de la estrategia de educación ambiental “Escuela de Selva”, con apoyo de la Universidad de la Amazonía, y la inclusión del componente ambiental en los planes educativos para el sector rural, que apoyan la transformación de la forma como las comunidades locales se relacionan con su entorno natural.

Aunque es prematuro establecer de manera taxativa las contribuciones específicas del programa REM VA a la reducción de emisiones por deforestación, no obstante, el apoyo y colaboración con las autoridades ambientales y de control, ha contribuido a incrementar el impacto de las medidas de contención a la pérdida de los bosques, los incendios forestales y la comercialización ilegal de madera.

La creación reciente de la Región Administrativa de Planificación –RAP Amazonía- es el desarrollo institucional más importante apoyado por el programa para inducir cambios en el escenario

regional, viabilizar pactos intersectoriales entre los departamentos amazónicos y posibilitar alternativas de desarrollo sin deforestación.

El componente sectorial sostenible, que debió preceder y orientar el diseño conceptual, metodológico y operativo del programa REM VA, permitió la formulación del Modelo de Ordenamiento Territorial de la Región Amazónica (MOTRA) que ya fue incorporado al PND a través del Pacto Regional Amazonia Viva y que debe servir a las entidades territoriales a través de su adopción como referente en la actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) en los 15 municipios apoyados por el programa y la formulación de los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo (PDD y PMD), lo que significa para REM VA un esfuerzo adicional en el acompañamiento a las recién iniciadas administraciones territoriales en enero de 2020.

Asimismo, los avances en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y de Zonificación Ambiental, han permitido incidir en las políticas, planes, programas y proyectos de inversión sectoriales y el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz.

Estructurado alrededor de cinco grandes componentes: proyectos agroambientales (1475 familias beneficiadas con proyectos de reconversión ganadera de carne y leche, sistemas agroforestales -SAF- con cacao, caucho, productos no maderables y turismo de naturaleza), extensión rural, instrumentos financieros verdes, fortalecimiento de capacidades y alianzas productivas, el Pilar 3 ha conseguido avances importantes orientados a la transformación de los sistemas productivos de baja sostenibilidad imperantes en la región, con base en acuerdos de no deforestación sobre más de 57mil hectáreas, con un alto nivel de cumplimiento por parte de los beneficiarios, tal como lo muestran los reportes de monitoreo y verificación.

El logro más importante del Pilar 4 ha sido la producción de un entendimiento entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional para desarrollar un programa de fortalecimiento de la gobernanza ambiental en los territorios indígenas, producto de una negociación internacional en torno a las políticas globales de cambio climático. En el plano regional, ha visibilizado la gobernanza ambiental indígena ante los gobiernos departamentales y municipales como garantes de la sostenibilidad de la Amazonía, declarada sujeto de derechos por la sentencia 4360 de la CSJ.

## **Sostenibilidad**

El Programa REM VA ha permitido a Colombia avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible y control a la emisión de GEI por deforestación y otros factores antrópicos, así como a las políticas nacionales contenidas en los sucesivos PND, para lo que cuenta con una amplia estructura institucional ambiental creada por la Constitución Política del año 1991, y un amplio acervo normativo y jurisprudencial, del cual la ST 4360 hoy es garantía para que sus avances sean mantenidos y aprovechados en el marco de la política nacional para el control de la deforestación.

Para el cumplimiento de esta tarea ha sido fundamental el fortalecimiento institucional y apoyo de las instituciones de carácter científico con responsabilidades en la implementación del programa en el marco de sus atribuciones y responsabilidades misionales: el Instituto SINCHI, el Instituto

von Humboldt y el IDEAM, responsables del desarrollo de condiciones habilitantes (pilares 1, 2, y 5) e implementación de acciones en campo (pilares 3 y 4).

El apoyo a los procesos de ordenamiento y planificación territorial, así como la educación ambiental, son la base para la construcción de un “pacto social” por la región, que permita prevenir la deforestación y degradación de los bosques, la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos sobre los que se sustenta la economía regional. Por esta razón, el principal reto es conseguir que tales instrumentos y los procesos desencadenados con la intervención del programa REMVA sean incorporados en los procesos locales y regionales de planificación del desarrollo y, en general, apropiados como suyos por la sociedad regional.

Así mismo, los pilares 3 y 4 han permitido el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones comunitarias, campesinas e indígenas, así como de las instituciones de carácter regional y local (CAR, gobernaciones y alcaldías principalmente), en el control de la deforestación y la conservación y uso sostenible de los territorios bajo su jurisdicción. Sin embargo, la sostenibilidad de algunas de las intervenciones dependerá del compromiso de tales actores, algunos de los cuales alegan la falta de recursos para mantener los acuerdos más allá de la vigencia de los convenios.

Por ejemplo, el Programa ha financiado el acompañamiento técnico con personal vinculado a las Secretarías de Agricultura y a las CAR con recursos que resultan insuficientes en el caso de los municipios, para movilizar cambios estructurales a nivel local, si se compara con los montos de las inversiones de los pilares 3 y 4. Los proyectos del Pilar Indígena han contribuido a incrementar las capacidades organizativas, pero el manejo de mecanismos administrativos que den sostenibilidad a las acciones en curso y generen nuevas oportunidades aún es débil, especialmente si no se incentiva la presencia, permanencia y participación de los jóvenes.

La convocatoria de proyectos con mujeres indígenas, que está próximo a iniciar su implementación en alianza con PNUD aportará desarrollos sobre el enfoque diferencial para la sostenibilidad del trabajo de fortalecimiento institucional y organizativo.



Calle de la Alameda, 22  
Impact Hub Alameda  
Madrid, 28014. España

[www.mancalaconsultores.com](http://www.mancalaconsultores.com) • [mancalaconsultores@mancalaconsultores.com](mailto:mancalaconsultores@mancalaconsultores.com)