

# ExPost

Síntesis

Evaluación  
de la AFD

MARZO  
2026  
Nº 112

**Autores** Juan Carlos Salazar, Liliana Pinzón,  
Margarita Gutiérrez, Felipe Quintana, Patricia Izquierdo,  
Jihane Boutaybi, y Gaëtan Coatanroch (Technopolis)



## Evaluación del apoyo a Colombia para sus políticas «clima»



technopolis  
group



**Coordinación**

Claire Cogoluenhes (AFD)

Marie Cerceau (AFD)

Maria Andrea Giraldo (AFD)

**Advertencia**

Los análisis y conclusiones de este documento se formulan bajo la responsabilidad de sus autores. No reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la Agencia Francesa de Desarrollo o de las instituciones asociadas.

**Foto de portada**

© 2024 Jhampier Giron M/Shutterstock

# Índice

<b>Editorial</b>	<b>p. 4</b>
<b>Informe ejecutivo</b>	<b>p. 6</b>
<b>1</b>	
<b>Introducción</b>	<b>p. 12</b>
<b>2</b>	
<b>Qué son los FB-PP y cómo funcionaron en Colombia</b>	<b>p.15</b>
<b>3</b>	
<b>Hallazgos según criterios</b>	<b>p. 20</b>
<b>4</b>	
<b>Valor agregado de AFD</b>	<b>p. 35</b>
<b>5</b>	
<b>Recomendaciones</b>	<b>p. 36</b>
<b>6</b>	
<b>Reflexiones finales</b>	<b>p. 39</b>
<b>Lista de acrónimos</b>	<b>p. 42</b>
<b>Appendix</b>	<b>p. 44</b>

# Editorial

*Jacqueline Andrade Zapata. Directora de Programación de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación.*

*Claudia Marcela Martínez Gómez. Subdirectora de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.*

*Lamine Sow. Director de la Agencia Francesa de Desarrollo en Colombia.*

## **Préstamos climáticos en Colombia: logros, desafíos y aprendizajes de una cooperación estratégica.**

Colombia enfrenta una doble vulnerabilidad. Por un lado, es uno de los países más expuestos al cambio climático de América Latina: según el Índice de Resiliencia ND-Gain<sup>[1]</sup>, ocupa el puesto 98 entre 192 naciones evaluadas, lo que evidencia rezagos significativos en adaptación y resiliencia. Por otro, más del 40% de sus exportaciones dependen del petróleo y el carbón, lo que hace que cualquier avance en la transición energética tenga consecuencias directas sobre la estabilidad fiscal y comercial del país.

Este doble desafío —entre la urgencia climática y las realidades estructurales de una economía dependiente de los combustibles fósiles— constituye el telón de fondo sobre el cual la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) ha construido su colaboración con Colombia desde 2009. Una cooperación que no se limita al financiamiento, sino que apuesta por el diálogo político como palanca del cambio.

Entre 2015 y 2022, la AFD otorgó seis préstamos de apoyo presupuestario climático, articulados en tres programas sectoriales orientados a la transición energética, el desarrollo territorial sostenible y el crecimiento verde y resiliente. Estos instrumentos se

complementaron con cooperación técnica y un diálogo político estratégico, en el marco de la Estrategia AFD en Colombia 2023-2026, construida conjuntamente con el Gobierno nacional y las entidades territoriales para orientar la acción de la agencia en favor del clima y la reducción de las desigualdades, especialmente las de género.

Con el propósito de valorar esta trayectoria y extraer lecciones para el futuro, Technopolis realizó una evaluación retrospectiva independiente que analizó estas intervenciones a través del análisis de contribución, una metodología que permite identificar el papel específico de las operaciones de la AFD en el avance de la agenda climática colombiana —más allá de la causalidad directa— y comprender cómo se articulan con otros actores y procesos institucionales.

Los resultados son alentadores, pero también revelan limitaciones que no pueden ignorarse.

**En el plano de los logros, los préstamos han contribuido a la formulación de instrumentos clave de política pública como la Estrategia Climática 2050, la Ley de Acción Climática y los Planes de Gestión del Cambio Climático territoriales y sectoriales. Han favorecido, además, un marco político más propicio para una transición ecológica y energética justa. La coordinación con otros socios financieros —Banco Mundial, BID y KfW,— amplió recursos e introdujo temas innovadores en la agenda, mientras que iniciativas**

[1] Índice de adaptación mundial de la Universidad de Notre Dame (ND GAIN). El índice de país consta de dos dimensiones:

1. **El índice de vulnerabilidad** mide la exposición, la sensibilidad y la capacidad de un país para adaptarse a los efectos del cambio climático. ND-GAIN mide la vulnerabilidad global considerando seis sectores vitales - alimentación, agua, salud, servicios de los ecosistemas, hábitat humano e infraestructura.
2. **El índice de preparación** mide la capacidad de un país para aprovechar las inversiones y convertirlas en medidas de adaptación. ND-GAIN mide la preparación global teniendo en cuenta tres elementos: la preparación económica, la preparación para la gobernanza y la preparación social.

**cooperación técnica como GEMMES<sup>[2]</sup>, E2050 y la Misión de Crecimiento Verde enriquecieron la planificación climática en sectores estratégicos.**

Sin embargo, aún se identifican algunos desafíos estructurales que pueden influir en el alcance de estos avances. Entre ellos, se observa la oportunidad de fortalecer la coordinación institucional, particularmente mediante un enfoque más intersectorial, así como de consolidar los mecanismos de seguimiento de las políticas climáticas, teniendo en cuenta retos como las dilaciones en trámites administrativos, desafíos jurídicos y reglamentarios y una transformación territorial aún incipiente especialmente a los referido a la adaptación al cambio climático.

**Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), como socios estratégicos de la AFD, este informe ofrece insumos esenciales para fortalecer el diseño y la implementación de futuros préstamos de política pública, con miras a consolidar una agenda de desarrollo sostenible más coherente, articulada y con mayor impacto en los territorios.**

Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación se detallan a continuación.

Les deseamos una buena lectura.

[2] Modelo desarrollado conjuntamente con las autoridades colombianas (en particular los Ministerios de Hacienda (MHCP), del Plan (DNP) y de la Energía (MME), y la Universidad Nacional de Colombia (UNAL)) y los equipos de investigación de la AFD que ayuda a identificar las vulnerabilidades del país, así como las oportunidades generadas en materia de transición energética y permite ofrecer un apoyo estratégico para una gestión más eficaz de los desafíos futuros en el país.

# Informe ejecutivo

## **Evaluación retrospectiva de los préstamos de política pública «climática» otorgados por la AFD a la República de Colombia (2015–2022)**

### **Contexto y Antecedentes**

Francia ha puesto la acción climática en el centro de su política de cooperación para el desarrollo, y la AFD es el principal instrumento encargado de traducir este compromiso en operaciones alineadas con el Acuerdo de París y orientadas a movilizar financiamiento para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Colombia, por su parte, se ha consolidado como un actor progresista en la agenda climática global. Aunque representa una fracción menor de las emisiones mundiales, el país enfrenta una alta vulnerabilidad por degradación ambiental, la deforestación y la exposición a eventos extremos. Aun así, ha abordado de manera estructural la problemática ambiental y climática.

**Colombia ha suscrito y ratificado varias convenciones internacionales orientadas a detener la degradación ambiental y a garantizar el desarrollo sostenible, entre ellas la CMNUCC y el Acuerdo de París. En línea con estos compromisos, también ha construido una arquitectura climática robusta.** Ha formulado y viene implementando, por ejemplo, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, el Plan Nacional de Adaptación y la Política Nacional de Cambio Climático, y ha creado el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), que articula esfuerzos sectoriales y territoriales. En años recientes, Colombia aumentó su ambición al fijar la meta de reducir en un 51 % sus emisiones para 2030, avanzar hacia la neutralidad de carbono en 2050 y adoptar la Estrategia Climática de Largo Plazo E2050.

**El alineamiento entre las prioridades de Colombia y Francia abrió un espacio estratégico para la cooperación.** Desde 2009, la AFD ha construido

con el Gobierno de Colombia una relación orientada a fortalecer la acción climática. Entre 2015 y 2022, y por solicitud de Colombia, se suscribieron seis préstamos climáticos y de desarrollo sostenible, bajo la modalidad de préstamos presupuestarios de política pública (FB-PP), que en total ascendieron a 1.267 millones de euros. Los seis se implementaron en el marco de tres programas: Clima (2015–2018), Desarrollo Territorial (2020) y Crecimiento Sostenible y Resiliente (2021–2022).

Esta modalidad de préstamos consiste en la entrega de recursos financieros de libre destinación al país socio, condicionada al cumplimiento de compromisos en materia de reformas de política e institucionales. Para operacionalizar estos compromisos, los FB-PP se apoyan en **matrices de política**, que organizan y formalizan las acciones acordadas entre la AFD y el Gobierno. Así, los FB-PP combinan tres instrumentos fundamentales: el financiamiento presupuestario, el diálogo de política y la cooperación técnica.

### **Objetivo de la evaluación**

Esta evaluación examina las intervenciones asociadas a los seis préstamos climáticos y de desarrollo sostenible suscritos entre la AFD y el Gobierno de Colombia, con el fin de valorar sus aportes a las políticas públicas nacionales. El análisis de intervenciones busca asegurar la transparencia, extraer aprendizajes y orientar la futura cooperación climática.

**El objetivo central es determinar si, y cómo, la AFD contribuyó a la formulación, adopción e implementación de políticas públicas en cuatro áreas clave de la agenda climática colombiana: acción climática, transición energética, crecimiento verde y desarrollo territorial sostenible.** La evaluación también valora el papel de los FB-PP en el fortalecimiento del marco de políticas climáticas y en el posicionamiento de Colombia como socio relevante de Francia en la acción climática global. La pregunta de fondo fue

si la intervención de la AFD a través de los FB-PP logró fortalecer la ambición climática del país y consolidar capacidades, o si sus efectos fueron limitados ante los desafíos estructurales que enfrenta Colombia.

### **Enfoque metodológico: el Análisis de Contribución**

Dado que la pregunta central de la evaluación buscaba establecer la contribución de la AFD a la formulación, adopción e implementación de políticas climáticas en Colombia, se empleó el **Análisis de Contribución (AC)**. **Este enfoque resulta apropiado cuando los cambios observados no pueden atribuirse a un único actor y los procesos de política pública están influidos por múltiples dinámicas, actores y condiciones externas.** El AC permite comprender los mecanismos causales que explican los resultados, identificar cómo interactúan distintos factores y construir explicaciones plausibles sobre el rol específico de la AFD en ese entramado.

El método se aplicó en tres etapas: (i) estructuración del análisis –definición del alcance, construcción de vías de cambio e hipótesis iniciales–; (ii) recolección y validación de evidencia –revisión documental, entrevistas y talleres–; y (iii) análisis y síntesis –contraste de hipótesis, revisión de explicaciones alternativas y elaboración de narrativas causales.

Dada la amplitud de los FB-PP, el análisis se concentró en cuatro ejes estratégicos en los que convergían los principales apoyos: acción climática, transición energética, alternativas frente a la deforestación, crecimiento verde y ordenamiento territorial sostenible y resiliente.

### **Principales hallazgos y conclusiones**

***El valor agregado de la intervención de AFD: continuidad, coherencia y asistencia técnica***

**El principal valor agregado de la AFD radicó en la continuidad estratégica, la coherencia de sus instrumentos y la calidad de su cooperación técnica.**

Esta combinación contribuyó a impulsar la estructuración de la política climática del país, mediante un apoyo sostenido y técnicamente sólido durante el período analizado. La secuencia de los seis préstamos contribuyó a fortalecer el compromiso del Gobierno de Colombia de formular e implementar las reformas de su agenda climática durante casi una década, incluso frente a cambios de gobierno, choques económicos y una alta rotación institucional. Si bien los FB-PP abarcaron un amplio espectro temático, esta continuidad permitió apoyar reformas y fortalecer capacidades en sectores clave.

**El financiamiento presupuestario aportó liquidez y, en especial, activó compromisos de política** que orientaron reformas en materia de reducción de emisiones, transición energética, crecimiento verde y ordenamiento territorial. El diálogo de políticas mantuvo cohesionada la agenda climática, ayudó a posicionar temas emergentes –bioeconomía, economía circular, transición justa– y facilitó la coordinación entre sectores como Hacienda, Minas y Energía, Planeación, Agricultura y Medio Ambiente. Sin embargo, las matrices de política de los préstamos incluyeron acciones que el Gobierno ya venía adelantando, lo que redujo su nivel de focalización, aun cuando contribuyeron a mantener el impulso reformador.

**La cooperación técnica fue el componente más transformador.** Proyectos emblemáticos como la Estrategia Climática de Largo Plazo E2050 (planificación a 2050), GEMMES (modelación macroeconómica y riesgos climáticos) y la Misión de Crecimiento Verde (productividad, bioeconomía y eficiencia de recursos) aportaron evidencia, metodologías y herramientas que reforzaron los marcos regulatorios, sensibilizaron a los sectores económicos sobre los retos climáticos y fortalecieron la gobernanza climática. Su pertinencia se debió a que respondía a retos concretos de cada programa: consolidar la institucionalidad climática (Clima), fortalecer las capacidades territoriales (Desarrollo Territorial) y orientar la reactivación económica hacia la sostenibilidad (CSyR).

### **La efectividad de la intervención estuvo marcada por avances puntuales y barreras estructurales**

La efectividad de la intervención se evaluó según el grado en que el apoyo de la AFD fue esencial, suficiente o complementario<sup>[3]</sup> para los avances observados en las políticas climáticas analizadas. **La magnitud de su influencia varió significativamente entre las áreas estratégicas estudiadas.**

**En acción climática,** la AFD desempeñó un papel importante, aunque no exclusivo. Su apoyo contribuyó de manera relevante tanto a la reducción de emisiones de GEI —mediante el fortalecimiento del Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), del Registro Nacional de Reducción de Emisiones (RENARE) y de los marcos regulatorios asociados— como a la planificación sectorial y territorial del cambio climático. En ambos casos, la contribución fue esencial para ordenar procesos y dotarlos de bases técnicas, pero la implementación depende de capacidades institucionales aún insuficientes y de la apropiación territorial.

**En transición energética,** la AFD aportó insumos estratégicos (GEMMES, E2050, hojas de ruta tecnológicas), que fortalecieron la visión de largo plazo. Su contribución fue importante para orientar reformas y procesos regulatorios, pero no fue suficiente para dinamizar la entrada efectiva en operación de los proyectos FNCER, limitada por la inestabilidad normativa, los trámites lentos y la baja coordinación entre los niveles de gobierno.

[3] Consulte la tabla de análisis en la página 25.

Nivel 1: El apoyo fue esencial y suficiente por sí solo para lograr el resultado observado.

Nivel 2: El apoyo fue esencial, pero no suficiente por sí solo para lograr el resultado observado.

Nivel 3: El apoyo no fue ni suficiente ni necesario para lograr el resultado observado, pero contribuyó, por ejemplo, a acelerar una iniciativa en curso o a ampliar su alcance.

Nivel 4: El apoyo no fue ni suficiente ni necesario para el resultado observado.

NA: No hay elementos para concluir.

**En crecimiento verde,** la evaluación analizó dos vías de cambio: alternativas productivas sostenibles para frenar la deforestación y desarrollo rural sostenible. En la primera, la AFD fue esencial para impulsar la bioeconomía, los negocios verdes y los pilotos multisectoriales, aunque su efectividad se vio condicionada por economías ilícitas, incentivos contradictorios y financiamiento insuficiente para escalar. En desarrollo rural sostenible, su contribución fue importante a nivel normativo y de pilotos, pero no suficiente para transformar estructuras productivas profundamente rezagadas.

**En desarrollo territorial sostenible y resiliente,** la contribución fue principalmente complementaria. La AFD fortaleció capacidades, información y procesos, pero la fragmentación institucional y la superposición con otras intervenciones limitaron su incidencia en los avances observados.

En conjunto, la AFD influyó de manera significativa en la formulación y orientación de políticas climáticas, aunque la efectividad final dependió del contexto institucional, de la coordinación multisectorial y de la capacidad de implementación del Estado

### **La sostenibilidad está condicionada por institucionalización, capacidades y coordinación efectiva**

**La sostenibilidad de las intervenciones de la AFD en Colombia sigue siendo uno de los mayores desafíos.** Aunque los préstamos climáticos impulsaron avances normativos, instrumentos y capacidades, la permanencia de estos logros depende de factores que trascienden a la Agencia. La continuidad técnica lograda a lo largo de seis créditos sucesivos no siempre se tradujo en un diálogo estratégico sostenido con el Gobierno, y varios resultados quedaron expuestos a cambios de prioridades políticas.

La sostenibilidad fue mayor allí donde existió institucionalización normativa, marcos regulatorios claros y capacidades

técnicas consolidadas en sectores como Ambiente, Hacienda o Energía. Experiencias como GEMMES, la Estrategia Climática de Largo Plazo E2050 o algunos componentes de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático sectoriales y territoriales (PIGCCS y PIGCCT) muestran cómo la cooperación técnica puede dejar herramientas duraderas e influir en los procesos de política pública. Sin embargo, en ámbitos como la lucha contra la deforestación, el desarrollo rural o el ordenamiento territorial, la sostenibilidad se vio limitada por la alta rotación de funcionarios, la débil articulación territorial, la falta de prioridad presupuestal y la fragilidad de los mecanismos de implementación.

De la experiencia evaluada se desprenden tres condiciones clave para una sostenibilidad real: institucionalizar los avances en marcos normativos y presupuestales que trasciendan los ciclos políticos; consolidar capacidades técnicas estables en sectores estratégicos; y fortalecer la integración territorial e intersectorial para evitar pilotos aislados y asegurar la continuidad en la implementación. En síntesis, los logros sostenibles emergieron donde estos factores convergieron; donde no, los resultados han sido más frágiles y vulnerables.

***La cofinanciación demostró el potencial de la articulación multilateral, pero también los límites de visibilidad y de atribución***

La coherencia de la AFD en Colombia se manifestó en su capacidad para articularse con otros financiadores internacionales y ampliar el alcance de las reformas climáticas mediante esquemas de cofinanciación y financiamiento paralelos. Esta articulación permitió sumar recursos, fortalecer la capacidad de negociación del Gobierno e incorporar temas innovadores como bioeconomía, diversificación productiva y economía circular. Sin embargo, también expuso desafíos importantes, especialmente en cuanto a la visibilidad del aporte de la AFD y la integración sectorial en ciertos procesos.

En el Programa de Desarrollo Territorial, la alianza con el Banco Mundial amplió los recursos y facilitó la negociación, pero redujo la visibilidad del aporte francés y no logró integrar plenamente a los ministerios clave —como Vivienda y Desarrollo Territorial—, lo que mantuvo fragmentadas las políticas urbanas, rurales y ambientales.

En contraste, la coordinación en CSyR I y II con BID, KfW y CAF fue más sólida: hubo alineación de objetivos, complementariedad técnica y una posición multilateral más sólida ante el Gobierno. Así, se impulsaron políticas más ambiciosas en materia de transición energética y crecimiento verde. Persisten, no obstante, retos en los mecanismos de seguimiento conjunto y en el reconocimiento equilibrado de los aportes de cada socio.

***Las matrices de política: adicionalidad limitada pese a avances, continuidad y asistencia técnica***

**Las matrices de política son instrumentos que ordenan los compromisos acordados entre el Gobierno y el financiador, vinculando los desembolsos a la adopción de reformas normativas, administrativas o programáticas.** Su utilidad teórica es clara: formalizan compromisos, aportan estructura al diálogo de política y aseguran la continuidad técnica entre instituciones. En este caso, **sin embargo, la adicionalidad en desarrollo —entendida como la capacidad de inducir mejoras o cambios que no habrían ocurrido en ausencia de la intervención— resultó acotada**, debido tanto a la amplitud y dispersión temática de las matrices como a la inclusión de acciones que el Gobierno ya venía adelantando al momento de la negociación.

Aunque las matrices contribuyeron a ratificar iniciativas estratégicas y a sostener agendas que podían perder impulso en coyunturas de cambio político, buena parte de los hitos seleccionados se apoyaba en procesos ya encaminados en las entidades responsables. Esto limitó el margen del instrumento para generar

transformaciones adicionales o modificar de manera significativa la trayectoria de las políticas públicas, especialmente en áreas donde existía un consenso técnico consolidado.

**La cooperación técnica compensó en alguna medida estas limitaciones.**

Sus aportes —análisis, metodologías, herramientas y capacidades— sí introdujeron elementos adicionales de calidad en la formulación y diseño de políticas. Sin embargo, la articulación incompleta entre esta asistencia técnica y los compromisos formales de las matrices limitó su potencial transformador.

**En conjunto, las matrices ayudaron a ordenar el diálogo y sostener procesos en marcha, pero la adicionalidad en el desarrollo demostrable fue acotada debido a factores estructurales, institucionales y de diseño del propio instrumento.**

**Los FBPP: logros relevantes y límites estructurales**

**La experiencia de los seis FB-PP climáticos en Colombia confirma el potencial de este instrumento para movilizar recursos significativos, sostener reformas estratégicas y alinear la acción gubernamental con compromisos internacionales como el Acuerdo de París.** En el marco de los créditos se aportaron recursos y apoyos que resultaron determinantes para avanzar en el desarrollo de normativas clave —la Ley de Acción Climática, la Estrategia E2050, las hojas de ruta de transición energética— y ayudaron a mantener cohesión técnica en un entorno marcado por alta rotación institucional. Sin embargo, la evidencia también muestra límites estructurales: la amplitud temática de las matrices, la dispersión de más de 170 acciones y el solapamiento entre sectores dificultaron la trazabilidad de resultados y redujeron la capacidad de demostrar adicionalidad en desarrollo, dado que muchas medidas ya formaban parte de la agenda gubernamental.

Este balance no es exclusivo de Colombia. Este tema parte de una discusión más amplia —hoy central entre bancos multilaterales y agencias bilaterales— sobre cómo evolucionar los PBL/FB-PP hacia modelos con mayor foco estratégico, selectividad y adicionalidad demostrable. En ese contexto surge la referencia a teorías de cambio: no como un requisito metodológico aislado, sino como una herramienta para identificar ex ante cuál es el problema, cuál es el cambio esperado y cómo el instrumento puede generar un valor diferencial. Una teoría de cambio clara y compartida permite compactar las matrices, evitar la dispersión, priorizar medidas verdaderamente transformadoras y definir indicadores verificables en horizontes de mediano y largo plazo.

Mirando hacia adelante, el desafío es avanzar hacia FB-PP más selectivos, orientados por rutas de cambio explícitas, y con instrumentos complementarios —incluyendo esquemas híbridos o garantías— que reduzcan los incentivos de corto plazo. Solo así estos préstamos podrán generar reformas más estructurales y adicionalidad claramente atribuible.

**El Análisis de Contribución frente a procesos de cambio complejos**

La evaluación enfrentó desafíos metodológicos sustantivos que exigieron innovar. El Análisis de Contribución fue adaptado a un objeto excepcionalmente amplio —seis préstamos, múltiples sectores, más de 18 entidades— y permitió construir explicaciones plausibles sobre el papel de la AFD sin recurrir a lógicas de atribución. Las innovaciones incluyeron: redefinir la unidad de análisis en torno a políticas y vías de cambio; usar hipótesis alternativas de manera iterativa; y combinar la teoría del cambio con la trazabilidad documental, entrevistas y validación en talleres. El enfoque mostró su utilidad para explicar cómo progresan las políticas y cómo contribuyen los donantes a procesos colectivos, aunque sus límites son claros para medir impactos finales o contrafactuales.

La experiencia confirma que las evaluaciones de FB-PP requieren perímetros claros, un diálogo temprano con las contrapartes y la integración de métodos complementarios para capturar plenamente la complejidad del cambio institucional.

### Recomendaciones

*Las recomendaciones se orientan a reforzar los aspectos donde la AFD ha demostrado mayor valor y a superar las limitaciones identificadas en la evaluación:*

1. **Mantener el carácter estratégico del diálogo de políticas,** lo cual implica orientar estas discusiones con prioridades claras y mejor articulación sectorial, de modo que el diseño de las matrices sea más coherente y enfocado. Un diálogo más estructurado facilitaría la coordinación de actores, evitar la dispersión y centrar las reformas en áreas donde el impacto puede ser más significativo.
2. **Mantener la coherencia y alineación con otros financiadores internacionales,** como el Banco Mundial, el BID o la CAF, permitirá consolidar agendas comunes y evitar duplicidades en contextos de cofinanciación. Esto requiere fortalecer los mecanismos de coordinación y, al mismo tiempo, asegurar espacios que destaquen la contribución técnica y estratégica de la AFD según el tipo de esquema utilizado.
3. **Diseñar operaciones con el Gobierno que, si bien cumplen una función de apoyo presupuestario, fortalezcan aún más los incentivos para avanzar en reformas de alto impacto,** por ejemplo, mediante esquemas de desembolsos por tramos u otros mecanismos que contribuyan a mantener el impulso reformador más allá de la fase de aprobación. Esto permitiría complementar el apoyo presupuestario con herramientas que profundicen la ambición y la capacidad de implementación de las políticas acordadas.
4. **Integrar y sistematizar la transferencia de conocimiento y el desarrollo de capacidades,** lo cual contribuirá a consolidar equipos técnicos fuertes dentro del Gobierno. Incorporar procesos estructurados de formación y acompañamiento reducirá los efectos de la rotación institucional y permitirá que las reformas apoyadas se implementen de manera más eficaz y sostenible.
5. **Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de los FB-PP** mediante el desarrollar métricas más claras, racionalizar y agrupar los indicadores existentes para reducir dispersión y facilitar su uso. Un sistema más compacto y robusto permitiría monitorear avances con mayor precisión, ajustar las operaciones oportunamente y visibilizar mejor los resultados obtenidos.

# 1. Introducción

## 1.1 Contexto y Antecedentes

### 1.1.1 – La acción climática como eje de la cooperación francesa

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) es el principal instrumento de Francia para implementar su política de cooperación para el desarrollo, la solidaridad internacional y la sostenibilidad. Su mandato abarca temas de clima, biodiversidad, paz, educación, salud, urbanismo y gobernanza, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Francia se ha posicionado como un país con una política exterior comprometida con la lucha contra el cambio climático, en consonancia con el Acuerdo de París, y la AFD ha sido pionera en traducir este compromiso en operaciones concretas.

Desde hace más de una década, la AFD integra el cambio climático como eje transversal en todas sus intervenciones. Reconoce que los riesgos climáticos están profundamente vinculados a las trayectorias de desarrollo de los países y que enfrentarlos requiere la participación de los gobiernos, las empresas y la sociedad civil. En 2017, lanzó su Estrategia de Clima y Desarrollo para 2017–2022. Esta estableció cuatro compromisos: asegurar la compatibilidad de todas sus operaciones con el Acuerdo de París, aumentar de forma sostenida el financiamiento climático, catalizar y redirigir flujos financieros hacia inversiones sostenibles e innovadoras, y coconstruir soluciones junto con actores públicos, privados y comunitarios. Con esta estrategia, la AFD buscó consolidarse como referente global en desarrollo bajo en carbono y resiliente.

### 1.1.2 – Colombia frente al cambio climático: avances y compromisos internacionales

La Colombie contribuye a una fracción relativamente pequeña de las emisiones globales. Sin embargo, su vulnerabilidad al cambio climático es elevada, especialmente en los territorios rurales. Las causas principales

son la recurrencia de eventos hidrometeorológicos, la degradación de las tierras, la pérdida de biodiversidad y la presión sobre los bosques. A principios de la década de 2010, más de la mitad de las emisiones provenían de la agricultura, la ganadería, la deforestación y los cambios en el uso del suelo, en zonas además expuestas a sequías, inundaciones y erosión.

Frente a esta situación, Colombia se ha consolidado como un actor progresista en la agenda climática internacional. El país adoptó tempranamente compromisos multilaterales sólidos. Colombia ha suscrito y ratificado la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, reconociendo la necesidad de una respuesta estructural, multisectorial y sostenida frente a la crisis climática.

La política climática nacional se ha ido consolidando en consonancia con estos acuerdos. Desde inicios de los años 2000, Colombia empezó a avanzar hacia un modelo de bajas emisiones, reduciendo la dependencia de combustibles fósiles y fortaleciendo su seguridad energética. En 2011, el país adoptó la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) para orientar la mitigación sectorial y promover un crecimiento sostenible. En 2012 formuló el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), actualizado en 2016, junto con la Política Nacional de Cambio Climático. Para la implementación de estos instrumentos, Colombia creó el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), que articula la acción de mitigación y adaptación mediante los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y Territoriales (PIGCCS y PIGCCT).

En el marco de sus compromisos internacionales, Colombia ha incrementado significativamente su ambición. En 2020, el país reafirmó su meta de reducir en un 51 % sus emisiones para 2030 y mantener la neutralidad de carbono para 2050. Además, introdujo una meta intermedia hacia 2035 para facilitar la evaluación y el ajuste de su trayectoria. Estos compromisos se apoyan

en instrumentos como el Registro Nacional de Reducciones de Emisiones (RENARE) y la Estrategia de Financiamiento Climático.

Un avance fundamental es la Estrategia Climática de Largo Plazo (E2050). Esta estrategia, presentada en la COP26, define trayectorias de descarbonización y resiliencia para orientar el desarrollo del país a largo plazo. Concibe el cambio climático como un eje articulador de la política económica, la gestión del territorio, la transición energética y la adaptación basada en ecosistemas, integrándose así plenamente en los compromisos del Acuerdo de París.

### 1.1.3 – Una alianza estratégica: los programas de préstamos de la AFD en Colombia

En este contexto, Colombia y Francia encontraron un terreno fértil para la cooperación. La AFD se estableció en el país en 2009 y desde entonces ha construido una relación estrecha con el Gobierno colombiano, principalmente en torno a la agenda climática. Esta convergencia de intereses se ha traducido en la solicitud del Gobierno de Colombia y la posterior suscripción de préstamos presupuestarios de política pública (FB-PP) y de cooperación técnica, que han permitido financiar reformas y generar capacidades en el país. En 2023, Colombia era el segundo país del mundo en recibir créditos de la AFD.

En total, hasta finales de 2024, la AFD había suscrito nueve préstamos de política pública en Colombia, de los cuales seis se centran en el cambio climático y el desarrollo sostenible. Estos seis se organizan en tres programas principales.

- **Clima:** Comprende tres préstamos climáticos, aprobados entre 2015 y 2018 por un total de 657 millones de euros. Se inscribieron en un momento en que Colombia fortalecía su marco normativo e institucional mediante nuevas leyes, estrategias y mecanismos de coordinación para enfrentar el cambio climático.
- **Desarrollo Territorial:** Aprobado en 2020, en cofinanciación con el Banco Mundial, por 210 millones de euros. Respondió al desafío

de articular la descentralización y la planificación territorial con la acción climática, en un contexto marcado por las desigualdades regionales y los compromisos derivados del Acuerdo de Paz de 2016.

- **Crecimiento Sostenible y Resiliente (CSyR):** estructurado en dos fases, aprobadas en 2021 y 2022, por un total de 400 millones de euros. Se diseñó en el contexto de la recuperación pospandemia y se alineó con las políticas nacionales de crecimiento sostenible, así como con los compromisos de la Agenda 2030 y de la Estrategia Climática de Largo Plazo E2050.

En conjunto, los seis préstamos sumaron 1.267 millones de euros y se complementaron con una cooperación técnica por 8,9 millones de euros. Los préstamos han estado acompañados por un diálogo político de alto nivel orientado a generar capacidades institucionales, apoyar la planificación a largo plazo y fortalecer la gobernanza climática. Los detalles sobre cada programa, sus objetivos, componentes y cooperaciones técnicas se presentan en la Tabla 1, más adelante.

En este contexto –marcado por el compromiso climático de Francia, la creciente ambición de Colombia y la consolidación de una alianza estratégica mediante seis préstamos programáticos– resulta fundamental comprender cómo estas intervenciones contribuyeron al desarrollo de las políticas públicas del país. Por ello, esta evaluación analiza las intervenciones realizadas en el marco de los créditos climáticos, con el fin de valorar su aporte efectivo a la formulación y consolidación de la agenda climática nacional. Este análisis permite avanzar hacia una comprensión más precisa del papel de los FB-PP en el fortalecimiento de capacidades, el acompañamiento de reformas estructurales y el posicionamiento de Colombia como socio estratégico de Francia en la acción climática global, y así aportar insumos clave para orientar la cooperación futura.

---

## 1.2 Objetivo

---

A partir de este contexto y del interés por comprender la contribución real de los FB-PP a la agenda climática colombiana, **el objetivo central de la evaluación es determinar si y de qué manera la intervención de la AFD ha contribuido al desarrollo de políticas públicas en Colombia.** Esta intervención se materializó mediante tres instrumentos principales: financiación presupuestaria, diálogo de políticas y cooperación técnica. El análisis se concentra en su contribución a la formulación, adopción e implementación, así como en los resultados de cuatro políticas públicas nacionales clave, seleccionadas por reflejar prioridades comunes de la AFD y el Gobierno colombiano.

---

## 1.3 Metodología

---

La evaluación utilizó el Análisis de Contribución (AC), un enfoque adecuado para comprender cómo una intervención — en este caso, los seis FB-PP de la AFD— pudo influir en procesos de política pública en los que intervienen múltiples actores y factores. A diferencia de los métodos centrados en la atribución causal, el AC busca reconstruir cómo y por qué la AFD pudo haber contribuido a ciertos avances sin afirmar que fue la única responsable. Este enfoque es especialmente pertinente en reformas complejas que, como en este caso, dependen de la coordinación intersectorial, de la continuidad institucional y de decisiones sucesivas.

Para facilitar su comprensión, el método se organizó en tres grandes etapas, que integran las seis actividades que usualmente se realizan al aplicar un AC<sup>[4]</sup>:

- **La primera etapa, de estructuración y delimitación**, incluyó la definición del alcance y la comprensión del objeto de análisis. El punto de partida fue un conjunto amplio de aprox. 170 acciones de política incluidas en las operaciones de crédito de

los FB-PP, que representan los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco de dichos préstamos. Dado que evaluar cada acción de forma aislada no era viable ni metodológicamente útil, se agruparon en cuatro ejes de política: reducción de emisiones, transición energética, alternativas sostenibles frente a la deforestación y desarrollo territorial y rural. A partir de estos ejes, se seleccionaron cuatro políticas clave y se construyeron vías de cambio: secuencias lógicas que explican cómo estas políticas evolucionan a través de acciones, actores y resultados intermedios. Sobre ellas se formularon hipótesis iniciales de contribución.

- **La segunda etapa, de recolección y validación**, consistió en reunir evidencia mediante la revisión documental, entrevistas a más de 60 actores y talleres de contraste. Esta etapa permitió verificar, ajustar o descartar hipótesis para cada política (Pasos 4 y 5).
- **La tercera etapa, de análisis y síntesis**, evaluó el peso relativo de la contribución de la AFD a lo largo de cada vía de cambio, contrastó explicaciones alternativas y refinó las narrativas de contribución, incluyendo los criterios de “esencial”, “importante” o “complementaria” (Paso 6). Finalmente, esta etapa dio lugar a una síntesis integrada y a recomendaciones derivadas directamente del análisis.

El detalle técnico del método completo se presenta en el Anexo A.

[4] Mayne, J. (2001). Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 16(1), 1–24

## 2. Qué son los FB-PP y cómo funcionaron en Colombia

### 2.1 Lógica de los FB-PP y descripción de su ciclo e instrumentos

#### 2.1.1 – Naturaleza de los FB-PP

Los préstamos presupuestarios de política pública (FB-PP)<sup>[5]</sup> son una de las modalidades que utiliza la AFD para apoyar reformas de política pública e institucionales en los países socios. Se enmarcan en lo que se conoce como Policy-Based Lending (PBL), un instrumento ampliamente utilizado por bancos multilaterales y agencias bilaterales para promover reformas que fortalezcan las políticas públicas.

A diferencia de los préstamos de inversión, que financian proyectos específicos, los FB-PP entregan apoyo presupuestario con un desembolso rápido al Gobierno. Estos recursos ingresan al presupuesto general del Estado y no están vinculados a un gasto predeterminado. El desembolso, sin embargo, depende del cumplimiento de compromisos acordados con el financiador.

#### 2.1.2 – El papel de las matrices y las acciones de política

El núcleo de esta modalidad son las matrices de política, que formalizan los acuerdos alcanzados entre la AFD y el Gobierno. Estas matrices incluyen los objetivos del programa, los pilares de la reforma, los indicadores de seguimiento y, sobre todo, las acciones de política. Estas acciones son compromisos específicos del gobierno que pueden adoptar la forma de leyes, decretos, resoluciones, documentos de política, estrategias o planes. Algunas son

condiciones previas que deben cumplirse antes del desembolso, y otras son compromisos cuyo avance se monitorea durante la ejecución.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) coordina el proceso junto con los ministerios sectoriales: Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Minas y Energía (MME), Agricultura (MADR), Transporte (MT), Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI). Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), que no participa en las discusiones técnicas, suele priorizar la liquidez y la flexibilidad.

#### 2.1.3 – Ciclo de negociación e instrumentos complementarios

Los FB-PP combinan tres instrumentos fundamentales:

- **Financiamiento presupuestario**, que aporta liquidez para atender los requerimientos presupuestales del Gobierno y contribuye a optimizar las condiciones de financiamiento público mediante plazos más largos y costos financieros más favorables.
- **Diálogo de política**, que es un proceso de intercambio entre la AFD, el Gobierno y actores clave para debatir reformas, acordar orientaciones y definir acciones sostenibles, articulando apoyo presupuestario, asistencia técnica y conocimientos especializados.
- **Cooperación técnica**, que acompaña la implementación de reformas y el fortalecimiento institucional, aportando asistencia especializada, apoyo estratégico y diálogo de alto nivel —integrada al préstamo o en paralelo— para asegurar transformaciones concretas y sostenibles.

[5] Por su sigla en francés (*Financement Budgétaire de Politique Publique*). En Colombia se suelen llamar préstamos de política pública o sin destinación específica o créditos programáticos. En este documento se hará alusión a ellos principalmente como FB-PP.

El ciclo de negociación inicia con la identificación de objetivos y resultados esperados, que se traducen en la matriz de política. Allí se incluyen compromisos técnicos, condiciones previas y otros hitos acompañados de evidencia y medios de verificación. Estos actos administrativos activan el desembolso y aseguran el seguimiento de la reforma. En la preparación participan el DNP y los ministerios competentes, cuya coordinación se refuerza mediante misiones periódicas de evaluación encargadas de revisar el avance de la matriz y definir nuevas prioridades de cooperación.

La cooperación técnica puede responder a una solicitud específica del Gobierno o desarrollarse de manera independiente, siempre alineada con las prioridades del mandato de la AFD.

## 2.2 El paquete de seis Préstamos Climáticos de AFD a Colombia y de Cooperaciones Técnicas

La Tabla 1 presenta información detallada de los seis préstamos de política pública climáticos otorgados por la AFD a Colombia, incluyendo montos, objetivos, componentes y cooperaciones técnicas asociadas. Por su parte, el Recuadro 1 destaca algunas de las cooperaciones técnicas más relevantes.

Tabla 1 – Resumen de los tres programas y seis FB-PP, y sus respectivas cooperaciones técnicas

Programa	FB-PP	Monto FB-PP	Objetivo	Componentes	Cooperaciones Técnicas	Monto Coop. Tec.	Cofinanciamiento
Clima	Clima I	275 M€	Incorporar el cambio climático (mitigación y adaptación) en las políticas públicas de Colombia, abarcando todos los sectores. Su meta era respaldar a Colombia en la ejecución de su estrategia climática para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y disminuir la vulnerabilidad del país. Específicamente, se buscaba contribuir a: (i) respaldar la política climática colombiana; (ii) fortalecer el diálogo entre Francia y Colombia en asuntos relacionados con el clima; (iii) mejorar el monitoreo y diálogo en los sectores estratégicos de interés para la AFD.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política y marco institucional de cambio climático</li> <li>Mitigación al cambio climático</li> <li>Adaptación al cambio climático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Clima I:</b> i) Adaptación a través de los ecosistemas en zonas urbanas; ii) estimación de los costes de adaptación en Colombia, iii) instrumentos económicos e incentivos financieros.</li> <li><b>Clima II:</b> i) Impactos económicos sectoriales del cambio y la disponibilidad del recurso hídrico a nivel regional ii) Desarrollo de un paisaje rural climáticamente inteligente en Colombia; iii) Eficiencia energética y energías alternativas en Colombia.</li> <li><b>Clima III:</b> Revisión por parte del <b>Centro Interprofesional Técnico de Estudio de la Contaminación del Aire (CITEPA)</b> del inventario nacional de emisiones de GEI elaborado por el IDEAM.</li> <li><b>Transversal:</b> (i) Apoyo al dispositivo <b>MRV</b> de Colombia; ii) <b>Modelo macroeconómico GEMMES</b> en Colombia con la UNAL y el DNP.</li> </ul>	0,25 M€	No aplica
	Clima II	275 M€				7,8 M€	
	Clima III	200 M€	Fortalecer e implementar la estrategia de Colombia para combatir el cambio climático y sus efectos —incluyendo la NDC revisada, la Política Nacional de Cambio Climático de 2017, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y el CONPES de la Misión de Crecimiento Verde—, al tiempo que debía intensificar el diálogo de políticas públicas para dar continuidad a los FB-PP Clima I y II.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumplimiento de compromisos internacionales e implementación de la política climática del país</li> <li>Inclusión de la adaptación al cambio climático en instrumentos de política</li> <li>Medidas sectoriales de mitigación</li> </ul>		0,6 M€	

Programa	FB-PP	Monto FB-PP	Objetivo	Componentes	Cooperaciones Técnicas	Monto Coop. Tec.	Cofinancement
<b>Desarrollo Territorial</b>	Desarrollo Territorial	210 M€	Contribuir a la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial Sostenible, promoviendo la convergencia y el desarrollo en los territorios y reduciendo las desigualdades. Asimismo, dar acompañamiento mediante la implementación de estrategias de desarrollo territorial hacia los actores urbanos locales mediante el fortalecimiento de la comunidad local como actor clave en el desarrollo territorial, apoyando la planificación territorial, fortaleciendo el marco institucional y financiero y dotando a los territorios más vulnerables capacidades de adaptación al cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la coordinación, la planificación y la asignación de recursos a nivel regional</li> <li>Fomento de sistemas eficientes de gestión del suelo rural y urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia 2050 (E2050).</li> <li>Análisis de la efectividad del gasto público del Sector Medio Ambiente en Cambio Climático y Biodiversidad e Implementación y Difusión del etiquetado presupuestario sobre Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres con enfoque en entidades descentralizadas.</li> <li>Climate Transition Risks in Colombia.</li> </ul>	2,1 M€	Financiación paralela con el Banco Mundial (400 M USD) bajo la modalidad de un PBL.
<b>CSyR</b>	CSyR I	200 M€	Contribuir a un crecimiento sostenible y resiliente en el marco de la reactivación económica, mediante el diseño e implementación de políticas públicas ambientalmente responsables para superar desafíos estructurales identificados en cuatro políticas marco: Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), Política de Crecimiento Verde (PCV), Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento de políticas macroeconómicas apropiadas y consistente</li> <li>Planificación, gestión, monitoreo y financiamiento de la acción climática</li> <li>Aprovechamiento sostenible del capital natural y desarrollo de modelos de economía circular</li> <li>Transición energética</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadenas de valor de productos no maderables.</li> <li>Economía Circular en Materiales de Construcción y Demolición, Biomasa Residual y Plásticos de un Solo Uso).</li> <li>Impacto con enfoque de género en proyectos de electrificación en ZNI.</li> <li>Hoja de Ruta de hidrógeno de Colombia</li> </ul>	0,21 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>KfW 150 M€ / BID 500 M€ (+150 M€ otros sindicados)</li> <li>1 000 M€ en total</li> </ul>
	CSyR II	200 M€				0,5 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>KfW 200 M€ / BID 295 M€ / CAF 295 M€ / BCIE 245 M€</li> <li>1 235 M€ en total</li> </ul>

---

 Recuadro 1 – Cooperaciones técnicas más relevantes
 

---

**Estrategia de Largo Plazo E2050**

La E2050 es una política de Estado que, mediante un ejercicio de planificación a largo plazo, establece objetivos de desarrollo socioeconómico y metas realistas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en línea con los objetivos globales del Acuerdo de París. Liderado por el MADS, el DNP y la Cancillería, su estructuración fue posible gracias al apoyo del gobierno francés, a través de sus agencias de cooperación financiera y técnica, AFD y Expertise France.

El proceso de formulación incluyó varias etapas: una conceptualización inicial, la creación de una estructura participativa, un panel de expertos, la priorización de apuestas, el análisis de acciones transformadoras, y la validación de la estrategia final. La E2050, considerada un «documento vivo», se espera que evolucione y se ajuste conforme avancen la ciencia y la gobernanza climática. Su lanzamiento oficial tuvo lugar en la COP26 en 2021.

**Modelo macroeconómico GEMMES**

El programa GEMMES (Modelo Macroeconómico y Multisectorial para el Cambio Ecológico) se desarrolló en colaboración entre la AFD, el DNP y la Universidad Nacional de Colombia. El objetivo fue encontrar estrategias para que Colombia pueda implementar políticas industriales, fiscales y monetarias alineadas con una economía baja en carbono. AFD aportó financiamiento y apoyo técnico, y trabajó estrechamente con entidades gubernamentales y académicas para construir el modelo GEMMES, una herramienta que integra los riesgos macroeconómicos y financieros asociados al cambio climático. Los principales resultados incluyen el desarrollo de capacidades técnicas locales, la creación de un modelo económico adaptable y la identificación de oportunidades y vulnerabilidades para Colombia en su transición energética, todo lo cual ha contribuido a informar el diálogo y el diseño de políticas públicas en el país.

**Misión de Crecimiento Verde**

La Misión de Crecimiento Verde se diseñó para guiar a Colombia hacia un crecimiento económico sostenible y resiliente para 2030. Su objetivo es promover la competitividad económica, proteger el capital natural y fomentar un uso sostenible de los recursos, al mismo tiempo que se asegura la inclusión social y la adaptación al cambio climático. Esta fue impulsada por el DNP en colaboración con el MADS y el apoyo de AFD y otras organizaciones internacionales de cooperación.

La Misión se centró en áreas clave como la productividad del agua y la tierra, la eficiencia energética, la bioeconomía, y la formalización laboral. Entre sus principales resultados se destacan el análisis del potencial del crecimiento verde en Colombia, la estimación de inversiones necesarias y los beneficios sociales y económicos de adoptar este enfoque. Además, se propusieron instrumentos económicos y se definieron metas de crecimiento verde alineadas con los ODS. Finalmente, el trabajo adelantado por la Misión permitió la formulación de la Política de Crecimiento Verde aprobada mediante el Conpes 3934 el 10 de julio de 2018.

**Paisaje rural climáticamente inteligente ☒ Latin America and the Caribbean Investment Facility (LACIF)**

El proyecto «Apoyo a la implementación de un paisaje rural climáticamente inteligente en Colombia» ha buscado respaldar la transición económica del país hacia un modelo más equitativo y sostenible. Financiado por la AFD a través del LAIF, que aportó 7,34 M€, este proyecto se alinea con las prioridades del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI) y la Estrategia Regional para América Latina 2016. El proyecto cuenta con 3 componentes técnicos clave que son: (i) Apoyo a la estrategia nacional de crecimiento verde: a través de un apoyo al DNP en la gestión para la implementación del crecimiento verde, estadísticas para el crecimiento verde y valoración económica de la calidad del aire. (ii) Desarrollo territorial y sectorial: Generar impacto en Meta y Vichada mediante información, fortalecimiento de capacidades y desarrollo de modelos agropecuarios climáticamente inteligentes. (iii) Inversiones en sistemas productivos climáticamente inteligentes: Implementar estaciones agroclimáticas, mesas técnicas y sistemas piloto agropecuarios.

El proyecto ha alcanzado un notable cumplimiento del 94% en su primer componente. Para 2023, Colombia contará con un sólido marco de evaluación y herramientas para valorar el crecimiento verde y los costos ambientales. Los otros componentes tienen, a fines de 2023, una ejecución cercana al 50%.

## 3. Hallazgos según criterios

3.1 Relevancia de los préstamos climáticos de AFD en Colombia: pertinencia, continuidad y límites estructurales

**Los préstamos climáticos de AFD sí fueron relevantes para acompañar la agenda climática de Colombia y darle continuidad a los compromisos internacionales y nacionales; pero al mismo tiempo su capacidad transformadora se vio limitada por problemas estructurales como la dispersión de acciones, la baja adicionalidad de algunas medidas y las debilidades en la articulación intersectorial.**

**3.1.1 – La combinación de instrumentos (diálogo, financiación y cooperación técnica) respondió a los compromisos de Colombia y a su Agenda climática, sin embargo, la integración entre ellos fue desigual y no siempre garantizó**

La estrategia de la AFD en Colombia combinó financiamiento presupuestario, diálogo de políticas y cooperación técnica para apoyar la agenda climática nacional y su alineación con los compromisos internacionales.

El financiamiento presupuestario entregó liquidez en momentos de presión fiscal, pero también ató desembolsos a compromisos en matrices de política, convirtiéndose en motor de reformas en reducción de emisiones, transición energética, crecimiento verde y ordenamiento territorial.

El diálogo de políticas integró el cambio climático en la agenda nacional, fortaleció la coordinación sectorial y mantuvo el tema como prioridad de Estado incluso ante cambios de gobierno y shocks económicos. También permitió introducir temas emergentes, como la bioeconomía y la economía circular.

La cooperación técnica aportó estudios y asistencia especializada, consolidando capacidades institucionales más allá del ciclo de desembolsos. Proyectos como GEMMES, la Estrategia 2050 y la Misión de Crecimiento Verde aportaron evidencia y experticia francesa —propia de la AFD o contratada para apoyos específicos— en temas como catastro, financiamiento climático o restauración de ecosistemas.

La combinación de instrumentos dio continuidad a la agenda climática y la alineó con el Acuerdo de París, la NDC y los ODS. Sin embargo, la integración no siempre fue plena: algunas cooperaciones técnicas operaron en paralelo a las matrices, lo que redujo la coherencia. En general, la estrategia funcionó mejor en sectores con voluntad política y marcos regulatorios consolidados, y peor en ámbitos con problemas estructurales, como la deforestación o el desarrollo rural.

**3.1.2 – La relevancia de las intervenciones de AFD frente a los desafíos de la agenda climática colombiana**

La pertinencia de los seis FB-PP se entiende mejor al analizarlos en los tres programas en los que se organizaron: Clima, Desarrollo Territorial y Crecimiento Sostenible y Resiliente (CSyR). Cada uno respondió a un conjunto de desafíos específicos de Colombia, a la vez que permitió sostener los compromisos internacionales asumidos por el país en la agenda climática.

### **Programa Clima (Clima I, II y III)**

Los tres primeros préstamos, otorgados entre 2016 y 2018, apoyaron a Colombia en la consolidación de un marco institucional y normativo para enfrentar el cambio climático, en un contexto de importantes compromisos nacionales e internacionales.

Colombia había incluido en el PND 2010–2014 estrategias de reducción de emisiones, control de deforestación y gestión del riesgo, y en 2015 presentó su

primera NDC. Entre 2016 y 2017 promulgó la Ley de Cambio Climático, consolidó el SISCLIMA y creó el impuesto al carbono. En ese escenario, los préstamos Clima I, II y III resultaron pertinentes al acompañar el despliegue de estas políticas, reforzar el diálogo de alto nivel y proveer cooperación técnica.

Clima I y II (2016–2017) incorporaron mitigación y adaptación en políticas públicas y respaldaron la estrategia climática nacional en un momento en que se requerían avances para cumplir la NDC. Las cooperaciones técnicas asociadas (costos de adaptación, instrumentos financieros, GEMMES, eficiencia energética) aportaron evidencia clave.

Clima III (2018) reforzó el cumplimiento de compromisos internacionales, incluidos las NDC revisadas y la Política Nacional de Cambio Climático de 2017. Su cooperación técnica (MRV, inventario de emisiones, GEMMES) brindó un soporte esencial.

En conjunto, los préstamos del programa Clima fortalecieron la agenda climática y los marcos regulatorios, aunque su adicionalidad se redujo en los casos en que respaldaron acciones ya previstas por el Gobierno—por ejemplo, la expedición de lineamientos reglamentarios que estaban en proceso o la actualización de instrumentos técnicos que habían sido programados previamente por los ministerios sectoriales.

### **Programa de Desarrollo Territorial**

El segundo programa respondió a los desafíos de descentralización y sostenibilidad territorial que se intensificaron hacia 2020. Colombia enfrentaba brechas regionales y necesitaba fortalecer los gobiernos subnacionales en la planificación y la gestión climática. El Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 incluyó el “Pacto por la Descentralización” y el “Pacto de Sostenibilidad”, que buscaban posicionar la sostenibilidad como requisito del desarrollo territorial.

El FB-PP de Desarrollo Territorial (2020), alineado con estos compromisos, buscó implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial Sostenible, promoviendo la convergencia regional, fortaleciendo los marcos institucionales locales y apoyando la adaptación en territorios vulnerables.

Su relevancia radicó en tres aspectos: fortalecer la planificación territorial con enfoque climático, proveer recursos y asistencia técnica para mejorar la gestión descentralizada del gasto público en clima y biodiversidad, y asegurar que los compromisos internacionales se reflejaran en los municipios y departamentos.

El crédito fue oportuno en el contexto de la Ley de las Regiones (2019) y la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), al reconocer que, sin fortalecimiento local, los compromisos internacionales no tendrían resultados. Sin embargo, su relevancia fue limitada: las acciones se sumaron a un contexto de debilidad institucional persistente, y aunque se apoyó la Estrategia 2050 y el análisis del gasto climático, la capacidad de ejecución de los gobiernos subnacionales siguió siendo desigual.

### **Programa Crecimiento Sostenible y Resiliente (CSyR I y II)**

Tras la pandemia de Covid-19, Colombia enfrentó el reto de reactivar la economía sin retornar a un modelo extractivista. Los CONPES 3999 y 4023 plantearon un compromiso de crecimiento sostenible e inclusivo, con ejes de acción: climática, de transición energética y de valorización del capital natural.

Los préstamos CSyR I (2021) y II (2022) resultaron pertinentes al alinearse con esta coyuntura. Su objetivo era promover un crecimiento sostenible y resiliente mediante políticas ambientalmente responsables en áreas como el cambio climático, la economía circular y la transición energética.

Su relevancia se evidenció en tres aspectos: mantener la agenda climática en la reactivación, responder a compromisos internacionales, como la Agenda 2030 y la estrategia climática 2050, y aportar innovaciones, como la economía circular en la construcción, los plásticos de un solo uso y la hoja de ruta del hidrógeno.

El carácter multisectorial amplió la cobertura y mostró flexibilidad, pero la amplitud de compromisos y la dispersión de acciones redujeron la capacidad de concentrar esfuerzos en un número limitado de reformas con mayor potencial de impacto.

### **Balance de la relevancia general**

En conjunto, los seis créditos fueron relevantes porque acompañaron a Colombia en momentos clave de definición y actualización de compromisos internacionales, respondieron a desafíos nacionales en materia de institucionalidad climática, descentralización y reactivación sostenible, y mantuvieron la agenda climática como prioridad durante tres administraciones.

La pertinencia varió entre los programas. Fue más alta en los créditos Clima, donde hubo clara convergencia con las prioridades del Gobierno y matrices más precisas. En Desarrollo Territorial, fue intermedia por la combinación de objetivos climáticos con metas sectoriales más amplias. En CSyR, estuvo condicionada por la dispersión de temas y la necesidad de conciliar prioridades con otros cofinanciadores, lo que redujo el foco climático.

En conjunto, el instrumento reforzó compromisos ya asumidos por Colombia más que generar transformaciones completamente nuevas. En general, su valor radicó más en reforzar compromisos ya asumidos por Colombia que en generar transformaciones completamente nuevas.

### **3.1.3 – La calidad del diálogo de política: continuidad, amplitud y necesidad de mayor integralidad**

El diálogo político entre la AFD y el Gobierno colombiano fue estratégico al alinear los préstamos con la agenda climática. Su relevancia se expresó en tres aspectos: cobertura temática amplia (crecimiento verde, transición energética, deforestación, bioeconomía, financiamiento climático), flexibilidad ante coyunturas como la postpandemia y continuidad gracias a seis créditos sucesivos que mantuvieron el tema climático como prioridad de Estado.

Sin embargo, la amplitud del diálogo generó debilidades: acuerdos demasiado generales, dispersión de acciones en las matrices y una integralidad sectorial limitada. Aunque programas como Clima y CSyR integraron ministerios clave, en Desarrollo Territorial las cooperaciones técnicas no se alinearon con los compromisos de política.

En suma, el diálogo fue relevante por su continuidad, flexibilidad y cobertura, pero limitado por la falta de enfoque estratégico y coordinación intersectorial.

### **3.1.4 – El diseño de las matrices de política: avances normativos y problemas de dispersión y adicionalidad**

Las matrices de política fueron el mecanismo operativo que vinculó los desembolsos a compromisos de reforma, reflejando la voluntad de la AFD de condicionar el financiamiento a medidas alineadas con la agenda climática colombiana.

En general, enfrentaron tres problemas: dispersión excesiva —con más de 170 acciones en seis créditos—, baja adicionalidad al incorporar compromisos ya previstos por el Gobierno y incoherencias al mezclar medidas no siempre complementarias.

La cooperación técnica apoyó la implementación de varios compromisos, aportando pertinencia y capacidad técnica, aunque su falta de alineación sistemática con las matrices redujo el potencial transformador.

En conclusión, el diseño de las matrices fue clave para vincular financiamiento y política, pero su efectividad se limitó por la dispersión y la reducida adicionalidad.

### 3.2 Coherencia de la cofinanciación en los créditos climáticos de AFD<sup>[6]</sup>

**La coordinación entre instituciones financieras internacionales en los créditos de Desarrollo Territorial y CSyR mostró el valor de la articulación multilateral al ampliar los recursos, mejorar la coordinación e incluir temas innovadores en la agenda climática. Sin embargo, también se identificaron desafíos, como la baja visibilidad de los aportes de AFD y la falta de integración de algunos ministerios en determinados procesos de negociación.**

**En conjunto, el balance fue positivo en coherencia, aunque con limitaciones. El futuro de estas alianzas dependerá de fortalecer el reconocimiento, la coordinación integral y la articulación entre políticas sectoriales y territoriales.**

En esta evaluación, el criterio de coherencia se refiere a la capacidad de la AFD para coordinarse eficazmente con otros financiadores internacionales, ya sea mediante esquemas de cofinanciación o financiamientos paralelos, conforme a la práctica del sistema multilateral. Implica complementariedad y alineación entre las agencias para ampliar recursos, favorecer metas comunes y aumentar la ambición de las negociaciones con el Gobierno.

No se analiza la coherencia con las políticas nacionales, sino la capacidad de trabajar de manera articulada con socios multilaterales y bilaterales en una agenda compartida.

[6] El término "cofinanciación" se entiende en un sentido amplio. Incluye tanto (i) la cofinanciación en sentido estricto —préstamos sindicados mediante un único acuerdo contractual entre el Gobierno y todos los financiadores— como (ii) los esquemas de financiamiento paralelo coordinado, en los cuales cada financiador firma su propio convenio, pero negocia y acuerda con los demás una agenda común, una coordinación técnica y un marco de diálogo compartido. En los créditos evaluados, los mecanismos aplicados corresponden a este segundo tipo.

### **3.2.1 – Cofinanciación como estrategia para ampliar impacto**

De los seis créditos climáticos analizados, solo tres se desarrollaron bajo esquemas de coordinación entre financiadores internacionales: el Programa de Desarrollo Territorial, en alianza con el Banco Mundial, y los Programas CSyR I y II, en articulación con BID, KfW y CAF.

Estos esquemas mostraron un alto nivel de coherencia, reflejado en la alineación de objetivos y en la complementariedad de los recursos técnicos y financieros. La coordinación mejoró la interacción con el Gobierno, fortaleció la capacidad de negociación y facilitó la inclusión de temas innovadores, como la diversificación económica, la bioeconomía y la economía circular.

Según actores consultados, esta colaboración permitió políticas más ambiciosas y un diálogo político con una posición multilateral más sólida y una mayor capacidad de negociación.

### **3.2.2 – Desarrollo Territorial: logros y limitaciones en la coordinación**

La colaboración entre AFD y el Banco Mundial aseguró más recursos financieros y facilitó la negociación con el Gobierno, pero también evidenció limitaciones. El aporte específico de AFD tuvo poca visibilidad en los informes oficiales, que destacaron principalmente al operador de la cooperación.

Además, aunque hubo alineación en varios objetivos, la articulación sectorial no logró integrar plenamente al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial en los espacios de diálogo y negociación. Esta limitada participación sectorial mantuvo separadas las políticas urbanas, rurales y ambientales, lo que generó fragmentación y dificultó un enfoque integral para un desarrollo territorial resiliente.

Avanzar exigirá fortalecer la articulación explícita entre estas políticas.

### **3.2.3 – Crecimiento Sostenible y Resiliente: un modelo de articulación multilateral**

En los créditos de CSyR I y II, la coordinación con BID, KfW y CAF fue sólida y efectiva. La alineación de objetivos y el aporte técnico de cada financiador permitieron formular políticas más robustas e involucrar a sectores usualmente reacios al crecimiento verde.

Este esquema incrementó los recursos y aseguró compromisos más ambiciosos del Gobierno en áreas como la transición energética y el desarrollo bajo en carbono. La coordinación eficaz evitó duplicidades de esfuerzos y fortaleció el enfoque estratégico, lo que, a su vez, aumentó la capacidad de incidir en la agenda de reformas.

Persisten, sin embargo, desafíos en fortalecer los mecanismos de seguimiento durante la implementación de las matrices, a fin de documentar de manera más clara los aportes de cada cofinanciador y su contribución específica.

---

## **3.3 Efectividad**

---

En la sección de metodología se explicó que, dada la gran cantidad de acciones derivadas de los créditos, no se analizaron de forma aislada. Los seis préstamos climáticos de la AFD y sus cooperaciones técnicas se articularon durante siete años, reforzando progresivamente la agenda climática de Colombia. Por ello, la evaluación tomó como unidad de análisis la “vía de cambio”, entendida como la secuencia lógica de acciones y apoyos que conducen a un resultado intermedio clave.

Este capítulo examina la efectividad de la AFD en seis vías priorizadas: reducción de emisiones, planes sectoriales y territoriales, energías renovables, alternativas contra la deforestación, desarrollo rural y ordenamiento territorial con integración climática. El análisis se centra en la contribución de la AFD a través de los tres

instrumentos de los FB-PP: financiamiento presupuestario, diálogo de políticas y cooperación técnica. Para dar coherencia, los hallazgos se presentan de manera estandarizada, asignando un nivel de contribución en cada vía de cambio según la siguiente escala

<b>Nivel 1</b>	El apoyo fue esencial y suficiente por sí solo para alcanzar el resultado observado
<b>Nivel 2</b>	El apoyo fue esencial pero no suficiente por sí solo para lograr el resultado observado
<b>Nivel 3</b>	El apoyo no fue ni suficiente ni necesario para alcanzar el resultado observado, pero contribuyó, por ejemplo, agilizando una iniciativa ya en curso o ampliando su ámbito o alcance
<b>Nivel 4</b>	El apoyo no fue suficiente ni necesario para el resultado observado
<b>NA</b>	No se encontró evidencia que permita concluir

### 3.3.1 – Reducción de emisiones de GEI: apoyo esencial, pero no suficiente

**El apoyo de AFD fue esencial para consolidar la senda hacia la neutralidad de carbono para 2050. Sin embargo, no fue suficiente por sí solo, ya que otros actores e influencias resultaron decisivos. (Nivel 2).**

#### Objetivo de la política

La Ley 2169 de 2021 (de Acción Climática) estableció un compromiso nacional obligatorio de reducción de emisiones de GEI. Su meta es disminuir en 51% las emisiones proyectadas a 2030 frente al escenario tendencial y alcanzar la carbono-neutralidad en 2050. El objetivo combina tres elementos: definir y aplicar metas claras de mitigación, crear instrumentos de medición y trazabilidad (inventarios, MRV, RENARE) y movilizar a sectores clave como energía, transporte, agro y deforestación. Con ello se buscaba dar coherencia a la acción climática nacional y articularla con compromisos internacionales.

#### Apoyo de AFD

La AFD respaldó al Gobierno mediante los programas Clima I, II y III y los créditos CSyR. Las matrices incluyeron metas de reducción de emisiones de energía y de transporte, así como de deforestación, y apoyaron la formulación de los Planes de Acción Sectorial (PAS) y las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs). Su cooperación técnica fue clave para elaborar el MRV de emisiones y financiamiento, poner en marcha RENARE y fortalecer al SISCLIMA. También financió la Estrategia 2050 y el modelo macroeconómico GEMMES, lo que sensibilizó a Hacienda y Energía sobre los riesgos fiscales de la inacción. Con el diálogo político, la asistencia técnica y el financiamiento, la AFD reforzó la senda de mitigación.

#### Resultados alcanzados

La Ley de Acción Climática consolidó compromisos sectoriales, aprobó resoluciones de MRV y avanzó en la planificación a largo plazo con la Estrategia 2050. El GEMMES vinculó los riesgos macroeconómicos a las NDC. Según informes del CSyR (2023), la reducción acumulada de GEI alcanzó 81% de la meta a 2022; la reducción del 51% se cumplió al 100%, las reducciones en el mercado voluntario llegaron al 86% y los proyectos inscritos en RENARE pasaron de 50 a 267. Hubo avances en trazabilidad, coordinación nacional y territorial.

Sin embargo, el MRV de emisiones no ha estado plenamente operativo ni alineado al mercado de carbono, y el rol de la AFD en el MRV de financiamiento fue poco visible.

En el sector agro se promovieron lineamientos de sostenibilidad, pero sin compromisos ambiciosos ni cambios en inversiones. La ambición de la NDC de 2020 también respondió a presiones internacionales, al liderazgo gubernamental y al apoyo de donantes como GIZ, BID, GGGI o USAID. En ese contexto, la contribución de AFD fue importante pero compartida.

### Factores que condicionaron la contribución

El entramado institucional dificultó la coordinación entre los niveles de gobierno y los sectores. Los nodos regionales del SISCLIMA no lograron integrarse plenamente con la Comisión Intersectorial de Cambio Climático. En consecuencia, se generó una dispersión de prioridades así como tensiones en la asignación de recursos. El sistema MRV enfrentó ajustes normativos y problemas técnicos que retrasaron su operatividad, mientras que el incremento de la ambición de la NDC respondió tanto al diálogo facilitado por AFD (E2050, GEMMES) como a las presiones internacionales.

En el ámbito agropecuario, los incentivos al modelo convencional limitaron las prácticas sostenibles a gran escala, mientras que en el ámbito territorial la desigual interpretación de las metas produjo avances dispares. En síntesis, el apoyo de AFD abrió camino, aunque – como era de esperar para un instrumento de esta naturaleza – su influencia fue solo parcial frente a los desafíos estructurales asociados a la implementación plena y sostenida de la política de reducción de emisiones.

### 3.3.2 – Planificación climática sectorial y territorial: apoyo esencial pero insuficiente

**El apoyo de AFD fue esencial para formular los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y Territoriales (PIGCCS y PIGCCT), pero no bastó por sí solo para asegurar su plena apropiación ni su implementación en todo el país. (Nivel 2)**

#### Objetivo de la política

Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático, sectoriales (PIGCCS) y territoriales (PIGCCT) se crearon para traducir las políticas nacionales en acciones adaptadas a cada sector y región. Su origen está en el PNACC de 2012, que inició la integración del cambio climático en la planificación nacional. La Ley 1753 de 2015 y la Ley 1931 de 2018 ampliaron su obligatoriedad, y la Ley 2169 de 2021 los consolidó como instrumentos centrales para implementar la NDC actualizada y orientar la acción climática hasta 2030.

#### En qué consistió el apoyo de AFD

El respaldo de la AFD fue clave en varios frentes. A través de seis préstamos programáticos, incluyó compromisos en las matrices de política para garantizar la formulación de los PIGCC, lo cual se reflejó en metas, lineamientos y guías oficiales. El Decreto 298 de 2016, que fortaleció el SISCLIMA, se convirtió en un pilar de la gobernanza con el apoyo francés.

La AFD promovió instrumentos de planificación y guías para ministerios y departamentos. La Resolución 849 de 2022 y proyectos como GEMMES y LACIF aportaron insumos técnicos en energía, agro y transporte, fortaleciendo los planes con escenarios sólidos.

También apoyó espacios de diálogo entre ministerios y gobiernos subnacionales. La Estrategia 2050, financiada por AFD, reunió más de setenta talleres intersectoriales que vincularon planes sectoriales y

territoriales con la meta de neutralidad de carbono para 2050.

Este respaldo elevó la ambición de la política nacional, que pasó de centrarse en la adaptación a integrar la mitigación con mayor participación de sectores y regiones. Su aporte debe entenderse como uno entre varios factores que impulsaron este cambio, junto con el liderazgo gubernamental y las presiones y compromisos internacionales

### Résultados alcanzados

Los avances en la formulación fueron significativos, pero incompletos. Para 2022, se habían elaborado cuatro de los ocho PIGCCS previstos y 29 de los 33 planes territoriales, lo que alcanzaba el 90% de la meta. Algunos se enfocaron solo en la adaptación y cuatro departamentos aún no los completaron.

Estos logros reflejan progresividad y continuidad en los préstamos de AFD. Cooperaciones técnicas, como Agricultura Climáticamente Inteligente, brindaron apoyo a sectores y regiones con menor capacidad. El SISCLIMA se consolidó como marco institucional, aunque con desempeños desiguales.

Los planes fijaron prioridades y crearon espacios de diálogo interinstitucional, elevando la ambición y articulándola con la NDC. Sin embargo, la implementación sigue siendo frágil: falta información pública y varias metas de las matrices, avanzaron más lentamente de lo previsto —por ejemplo, algunos ajustes normativos en transición energética o actualizaciones técnicas vinculadas al monitoreo climático—, lo que evidencia brechas persistentes en capacidades y coordinación.

En síntesis, la AFD contribuyó a fortalecer la planificación climática, pero la falta de ejecución limita los impactos tangibles. El progreso en la formulación contrasta con la ausencia de resultados claros en la implementación.

### Factores que condicionaron la contribución

La integración de actores territoriales ha sido desigual, pues muchos departamentos carecen de recursos técnicos y financieros para sostener el proceso. La alta rotación política también dificultó la continuidad de compromisos. El contexto internacional, en especial el Acuerdo de París y la presión global por mayor ambición, impulsó la formulación de planes junto con el apoyo de la AFD.

Aunque los instrumentos promovidos por la agencia fueron valiosos, la coordinación interinstitucional sigue siendo débil y los espacios de diálogo no aseguran apropiación territorial. Por ello, el aporte de AFD fue relevante en la formulación de los PIGCCS y PIGCCT, pero no podía por sí solo sostener su implementación, dadas las limitaciones de capacidades técnicas en los territorios y la necesidad de un acompañamiento más continuo en herramientas, formación y seguimiento, elementos que habrían favorecido una adopción más sólida de estos instrumentos.

### 3.3.3 – Transición energética con FNCER: apoyo esencial, obstáculos persistentes

**El apoyo de AFD fue esencial para impulsar la generación y distribución de FNCER y avanzar hacia una transición energética justa. Sin embargo, no fue suficiente por sí solo, pues persisten limitaciones regulatorias, procedimentales y de coordinación que frenan su consolidación. (Nivel 2)**

#### Objetivo de la política

El Conpes 4075 (2022) definió como resultado intermedio la adopción de acciones para promover proyectos de generación aislada y de generación y distribución con Fuentes No Convencionales de Energías Renovables (FNCER). Su propósito es integrar las renovables a la matriz energética, ampliar la electrificación en Zonas No Interconectadas (ZNI), generar

empleo con enfoque de género y fomentar la innovación en tecnologías limpias. La Ley 1715 de 2014 abrió el camino y, entre 2020 y 2024, se impulsaron hojas de ruta para el hidrógeno, subastas de renovables y nuevas regulaciones de la CREG. La transición energética buscó reducir las emisiones, fortalecer la autosuficiencia y crear nuevas oportunidades.

### **En qué consistió el apoyo de AFD**

La AFD apoyó la transición energética mediante préstamos programáticos (Clima I, II y III, CSyR I y II) y cooperaciones técnicas, incluidas la Misión de Crecimiento Verde, GEMMES, la Estrategia 2050 y FEXTE Hidrógeno, que aportaron análisis, marcos estratégicos y hojas de ruta sectoriales. En las matrices de política se incluyeron compromisos para impulsar incentivos normativos, acuerdos sectoriales y ajustes regulatorios.

El apoyo se concentró en tres ámbitos: marco regulatorio (subastas de contratos y resoluciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG), planificación y fortalecimiento institucional (asistencia al MHCP y al DNP) y territorio (electrificación en ZNI y esquemas rurales sostenibles). Este conjunto elevó la ambición de la política energética y fortaleció la coherencia entre mitigación y desarrollo, aunque la implementación de medidas regulatorias avanzó más lentamente que la preparación técnica y el diálogo político.

### **Resultados alcanzados**

Los resultados muestran avances en la capacidad comprometida y la cobertura, pero con limitaciones en la operación y la estabilidad normativa. La capacidad de generación con FNCER alcanzó 2.888 MW frente a 1.500 MW previstos (193 %) y en las Zonas no Interconectadas (ZNI) la instalada llegó a 46,6 MW frente a 27,3 MW (178 %). Sin embargo, en la matriz nacional la participación de FNCER solo fue 3,1% en 2022, lejos del objetivo de 12% (26% de avance). En el Sistema Interconectado Nacional, la capacidad

instalada fue de 1.015 MW frente a una meta de 2.500 MW (41%). Estas variaciones —entre capacidad instalada, participación en la matriz y avances diferenciados en el SIN y las ZNI— reflejan dinámicas y restricciones distintas, más asociadas a factores técnicos y regulatorios que a la definición de las metas en sí.

Las subastas avanzaron con seis proyectos aprobados y dos en construcción, pero ninguno en operación. Se elaboraron hojas de ruta estratégicas, como la de hidrógeno, y se promovieron ajustes regulatorios, aunque su impacto depende de una mayor estabilidad normativa y de procesos más ágiles.

La AFD ayudó a superar cuellos de botella técnicos y legales y a coordinar entre Hacienda, el DNP y el sector energético, pero la implementación fue desigual. Para 2024, SISConpes reportó un avance global del 27,5% en el Conpes 4075, con varias metas iniciales en 0%.

En síntesis, hubo progresos cuantitativos y un marco estratégico más sólido, pero la operación efectiva y los resultados consolidados siguen limitados por factores estructurales.

### **Factores que influyeron en los resultados**

El principal obstáculo ha sido la inestabilidad regulatoria, que, junto con los tiempos prolongados de licenciamiento ambiental, desincentiva las inversiones y retrasa los proyectos. Aunque el diálogo intersectorial mejoró con GEMMES y la Estrategia 2050, la coordinación entre el nivel nacional y territorial sigue siendo frágil, especialmente en la expansión hacia las ZNI. Los mecanismos de monitoreo incluidos en los créditos ayudaron a la formulación de políticas, pero no han sido suficientes para garantizar un seguimiento adecuado a la implementación.

Además, los inversionistas perciben que, pese a las subastas y a las hojas de ruta, aún faltan reglas claras, estabilidad jurídica

y mayor previsibilidad en los procesos. Esto explica por qué muchos proyectos permanecen en fase de construcción o aprobación, sin entrar en operación.

En conclusión, la AFD fue clave para fortalecer la visión estratégica, dotar de herramientas técnicas y abrir espacios de planificación a largo plazo. Sin embargo, su contribución no pudo superar por sí sola los desafíos normativos, procedimentales y de coordinación. Estos aspectos –como la estabilidad regulatoria, los procesos de licenciamiento y la articulación con entidades como el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)– responden a limitaciones estructurales del sector que trascienden lo incluido en las matrices y el alcance de los FB-PP. Su superación será determinante para que los avances comprometidos se traduzcan en resultados efectivos, permitiendo que los compromisos se materialicen en proyectos operativos y en una mayor participación de las FNCER en la matriz energética de Colombia.

### **3.3.4 – Alternativas productivas sostenibles para frenar la deforestación: apoyo esencial, pero no suficiente**

**El apoyo de AFD fue esencial para posicionar y diseñar alternativas sostenibles que contribuyen a estabilizar la frontera de bosques y al crecimiento verde. Sin embargo, no fue suficiente por sí solo para asegurar su plena adopción ni para revertir la tendencia de deforestación (Nivel 2).**

#### **Objetivo de la política**

La Política de desforestación de Colombia de 2020 (Conpes 4021) estableció como resultado intermedio la adopción de alternativas productivas sostenibles, multisectoriales, para reducir la presión sobre los bosques y estabilizar la frontera forestal. La política busca alinear la conservación y el desarrollo mediante la

agricultura y la ganadería sostenibles, el turismo ecológico, los negocios verdes y la bioeconomía, con un enfoque territorial e inclusivo. Se apoya en marcos previos como Producción y Consumo Sostenible (2010), gestión de biodiversidad (2012) y la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y se articula con la Sentencia STC 4360-2018, los ODS y el Acuerdo de París. Su objetivo es reducir las emisiones por el cambio de uso del suelo y dinamizar las economías locales.

#### **En qué consistió el apoyo de AFD**

Entre 2015 y 2022, la AFD integró en las matrices de política –especialmente en CSyR I y II– compromisos para impulsar alternativas sostenibles vinculadas al control de la deforestación y al crecimiento verde. Con su cooperación técnica, aportó análisis, capacidades y articulación intersectorial; la Misión de Crecimiento Verde generó recomendaciones y nutrió políticas, como la de Crecimiento Verde (Conpes 3934 de 2018) y el Plan Nacional de Negocios Verdes 2022–2030. La agencia promovió espacios de diálogo, mesas agroclimáticas y de ganadería sostenible e iniciativas en Huila, Meta y Vichada para fortalecer la economía forestal.

Su estrategia fue progresiva y complementaria: combinó financiamiento programático con asistencia técnica y se alineó con la agenda de bioeconomía, la Ley 2068 de turismo sostenible y los Sellos de Marca País. También impulsó la coordinación con otros cooperantes (BID, KfW, CAF) para ampliar el alcance de los instrumentos. Este soporte elevó la ambición de metas, fortaleció al DNP, MADS, MADR y MCIT e integró la sostenibilidad como eje de competitividad. Si bien el Gobierno ya venía impulsando estas transformaciones por compromisos internacionales, el ingreso a la OCDE y los retos del cambio climático y del posconflicto, el apoyo de AFD aportó elementos técnicos y de coordinación que acompañaron y complementaron ese proceso, sin ser su principal motor.

## Resultados alcanzados

Los avances en políticas e instrumentos fueron notables, aunque heterogéneos en implementación y efectos. Se lograron metas en áreas protegidas (31% del territorio, 103%), ganadería sostenible (158.684 ha, 108%), sistemas de conservación (1,31 millones de ha, 91%) y plantaciones forestales comerciales (545.206 ha, 85%). La economía forestal aumentó su participación en el PIB a 0,75% (75% de avance). En negocios verdes se superó la meta (103%, 1.912), con 23.585 empleos y una mayor participación femenina (40,7%, 102%).

Este desempeño refleja la progresividad de los seis préstamos, que pasaron de diagnósticos y MRV a la implementación de alternativas productivas. También mejoraron la coordinación intersectorial y la cofinanciación con el BID, KfW y CAF.

Sin embargo, la deforestación aumentó a 174.102 ha en 2021, frente a una meta de 155.000. Persisten brechas en la implementación y sostenibilidad de los pilotos, y SISConpes reporta, para 2024, un avance menor al esperado en el Conpes 4021 (53,6% frente a 79,8%).

En síntesis, la AFD contribuyó a diseñar e implementar instrumentos, pero los impactos sobre la deforestación siguen limitados por barreras estructurales y por la lenta maduración de los encadenamientos verdes.

### Qué factores influyeron en los resultados

Varios obstáculos de inversión – alto riesgo percibido, falta de financiamiento paciente y débiles encadenamientos – limitaron el escalamiento de modelos sostenibles. La inestabilidad normativa y trámites complejos desincentivaron proyectos, mientras la rotación política y las discontinuidades institucionales afectaron la continuidad territorial. La articulación intersectorial mejoró, pero la coordinación con gobiernos locales y la incorporación de sus necesidades siguieron

siendo parciales, limitando apropiación y ejecución. Persisten capacidades técnicas insuficientes en varias regiones.

Aunque hubo cofinanciación y diálogo entre DNP, MADS, MADR y MCIT, la tensión entre la conservación–desarrollo y la rentabilidad de economías ilícitas o extractivas compite con alternativas sostenibles. La baja difusión de incentivos y la información incompleta dificultan seguimiento y decisiones. En conjunto, la contribución de AFD fue importante para formular y habilitar la agenda, pero su alcance es necesariamente limitado frente a factores estructurales que determinan la implementación territorial y la dinámica de la deforestación

### 3.3.5 – Desarrollo rural sostenible: apoyo esencial, pero con impacto limitado ante retos estructurales

**El apoyo de la AFD fue esencial para la formulación e implementación de políticas de desarrollo rural inclusivas y sostenibles, pero no fue suficiente por sí solo para transformar las condiciones estructurales del campo colombiano (Nivel 2).**

### Objetivo de la política

La vía de cambio de desarrollo rural se vincula al resultado intermedio “Adopción e implementación del Acuerdo COT N° 33 de 2022”, que establece lineamientos intersectoriales para la gestión sostenible del territorio, la equidad y el fortalecimiento de las comunidades rurales y campesinas. La estrategia busca reducir las brechas urbano–rurales, mejorar las condiciones de vida, garantizar la sostenibilidad socioambiental y proteger ecosistemas amenazados por la expansión agrícola y las economías ilegales. También busca integrar a comunidades étnicas y campesinas al ordenamiento territorial, promoviendo actividades sostenibles de pequeña escala, la reconversión productiva y la formalización de tierras, con enfoque de género.

## En qué consistió el apoyo de AFD

La AFD acompañó esta vía de cambio mediante compromisos en las matrices de política y cooperación técnica. Su aporte fue clave para abrir espacios de diálogo intersectorial y territorial, focalizar prioridades e identificar vacíos en la implementación. Cooperaciones como Paisajes rurales climáticamente inteligentes (LACIF) y la gestión de ecosistemas de páramo del Macizo Colombiano (SIRAP Macizo) impulsaron pilotos de agricultura climáticamente inteligente, paisajes sostenibles, reconversión productiva y restauración ecológica, generando información, buenas prácticas y aprendizajes replicables.

Los pilotos de mesas agroclimáticas articularon actores regionales con información climática y se consolidaron como medidas de adaptación efectivas. Proyectos como LACIF sirvieron de referencia para iniciativas posteriores, como el Proyecto Biocarbono con cooperación internacional.

El diálogo técnico y político facilitado por AFD contribuyó a la reglamentación de aspectos clave, como el Decreto 690 de 2021 y la Resolución 249 de 2022, además de apoyar estudios, el catastro multipropósito y proyectos piloto que articularon objetivos de Ambiente y Agricultura con autoridades locales y actores académicos.

## Resultados alcanzados

Los avances fueron significativos en algunos indicadores. En la formalización de tierras, se superó la meta de 14.000 títulos, con 15.908 emitidos entre 2020 y 2021. En el cierre de la frontera agrícola se implementaron 13 acciones frente a una meta de 6 (217 %), y en derechos de tenencia para mujeres rurales se alcanzaron 10.832 beneficiarias, lo que triplicó lo previsto. Estas cifras muestran progresos en la inclusión, el acceso a la tierra y la sostenibilidad territorial.

Los proyectos de cooperación técnica fortalecieron las capacidades locales y generaron marcos de política

pública más inclusivos. La participación de campesinos, mujeres y comunidades étnicas en pilotos de reconversión productiva y de restauración ecológica integró la sostenibilidad y la adaptación climática en territorios estratégicos. La Misión de Crecimiento Verde y los compromisos en CSyR I y II promovieron una mayor articulación entre sectores y la incorporación de criterios de sostenibilidad en el desarrollo rural.

Sin embargo, los avances fueron parciales frente a las necesidades del sector. Aunque hubo logros en formalización de tierras y definición de la frontera agrícola, la implementación de la política de desarrollo rural sigue limitada y dispersa. Los pilotos demostraron buenas prácticas, pero no siempre lograron escalar ni consolidar inversiones sostenibles y, en muchos casos, las actividades de campo siguieron siendo marginales en la agenda del Ministerio de Agricultura. Esto sugiere que un acompañamiento más continuo y un mayor énfasis territorial podrían haber favorecido su consolidación y réplica.

## Factores que influyeron en los resultados

El contexto estructural del campo colombiano condicionó los avances. La rotación política, las discontinuidades institucionales y la falta de prioridad presupuestal limitaron la continuidad. Los riesgos de inversión y las barreras regulatorias redujeron el interés privado en las alternativas sostenibles.

Aunque la AFD facilitó la coordinación interinstitucional, la articulación con los gobiernos locales fue insuficiente y las capacidades técnicas rurales siguen siendo débiles, lo que afecta la sostenibilidad de los pilotos. La contribución de AFD se realizó en un esfuerzo multiactor junto a USAID, GIZ, COSUDE, el Banco Mundial y ONG locales. Fue un catalizador más que un actor único. Su valor estuvo en consolidar el enfoque de sostenibilidad en el desarrollo rural y abrir espacios de coordinación intersectorial, aunque los resultados dependieron de la

suma de esfuerzos y de la capacidad estatal para sostenerlos.

### **3.3.6 – Ordenamiento territorial resiliente: apoyo complementario, avances limitados**

**La AFD contribuyó a integrar el cambio climático en el ordenamiento territorial, pero su apoyo fue complementario y no esencial para los resultados observados (Nivel 3).**

#### **Objetivo de la política**

Esta vía busca incorporar el cambio climático como asunto prioritario en el ordenamiento territorial y en la planificación del desarrollo. Pretende cerrar brechas rurales-urbanas, fortalecer la resiliencia y movilizar recursos para la estrategia climática en los territorios. Se sustenta en la Ley 1454 de 2011 y la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), y se aplica mediante acuerdos y herramientas como los Acuerdos COT 28 y 33 de 2022, el Conpes 4007 (SAT), el Decreto 1232 de 2020, los POT Modernos, el KIT de ordenamiento y pilotos catastrales. Su objetivo es armonizar los instrumentos, mejorar la coordinación intersectorial y acelerar la adaptación subnacional.

#### **En qué consistió el apoyo de AFD**

La AFD apoyó, a través de los Clima I, II y III, la inclusión del cambio climático en los POT y el monitoreo de los avances. Con el proyecto LAIF, se fortalecieron capacidades territoriales para utilizar herramientas nacionales (KIT, catastro multipropósito) e incorporar el riesgo climático en la planificación. También impulsó diálogos de política y cooperación sobre finanzas territoriales (trazabilidad del gasto en clima y biodiversidad) y adaptación urbana.

El apoyo se coordinó con el Gobierno y la banca multilateral: en desarrollo territorial, la AFD y el Banco Mundial otorgaron créditos complementarios, aunque con indicadores superpuestos que limitaron la

atribuibilidad. Mientras el Banco Mundial priorizó la gestión de tierras, la AFD se enfocó en la reducción de las vulnerabilidades climáticas. Además, promovió encuentros regionales sobre financiamiento y visibilizó oportunidades asociadas a las regalías.

En conjunto, la contribución ayudó a posicionar el tema climático en el ordenamiento y a mejorar capacidades, aunque partió de marcos preexistentes y no logró una integración plena de actores sectoriales y territoriales.

#### **Resultados alcanzados**

Los registros muestran cumplimientos altos en varios productos de política. Se superó con amplitud la meta de PDT adoptados bajo el KIT (250 frente a 42) y la formulación de PIGCCT (29 departamentos frente a 6). El 100% de los departamentos implementó iniciativas de adaptación orientadas por autoridades ambientales. Los POMCA aprobados alcanzaron 84, muy por encima de la meta inicial.

La AFD aportó herramientas y capacidades (KIT, catastro, trazabilidad del gasto, adaptación urbana) y favoreció la interlocución entre niveles de gobierno; sin embargo, esa interlocución preexistía y el diseño de algunas matrices de política (POT Modernos, Decreto 1232, foco en entidades ambientales) no integró de manera efectiva a todos los actores territoriales (departamentos, municipios, sectores de desarrollo). La complementariedad con el Banco Mundial buscó cubrir vacíos. Si bien los indicadores comunes dificultan la atribución desde una perspectiva evaluativa, este alineamiento responde al propósito de apoyar conjuntamente la política pública.

En suma, el andamiaje normativo y operativo avanzó, la adaptación ganó espacio en la planificación y se ampliaron capacidades subnacionales; no obstante, la heterogeneidad territorial, la fragmentación institucional y la débil conexión entre asignación de recursos y prioridades climáticas limitaron la consolidación de resultados

### Factores que influyeron en los resultados

La existencia de marcos previos como el PGOT y el COT facilitó avances, pero la fragmentación entre actores ambientales y territoriales, junto con la integración parcial de departamentos y municipios, redujo el alcance. Varias acciones se concentraron en las CAR sin generar una coordinación integral.

La superposición con créditos del Banco Mundial y la visibilidad desigual del rol de la AFD en documentos oficiales limitaron la atribuibilidad. Además, los vacíos en la integración de información entre créditos y cooperaciones técnicas afectaron la trazabilidad de la implementación.

Las dinámicas políticas municipales, como en el caso de los POT Modernos, y la débil articulación entre regalías y planes territoriales dificultaron el paso del diseño a la ejecución. Persisten asimetrías de capacidades para usar herramientas como el KIT o el catastro e incorporar el riesgo climático en los POT.

La AFD apoyó y catalizó procesos clave en el fortalecimiento de capacidades, el desarrollo de herramientas y la visibilización del cambio climático en la agenda territorial, y su aporte fue complementario. Para escalar los resultados se requiere avanzar hacia una integración intersectorial plena, una mayor alineación del financiamiento con los planes territoriales y mecanismos de seguimiento que conecten políticas, presupuestos e implementación local.

---

### 3.4 Sostenibilidad de las intervenciones

---

La sostenibilidad de las intervenciones de la AFD en Colombia sigue siendo uno de los mayores desafíos. Los préstamos climáticos han impulsado avances normativos, creación de instrumentos y transferencia de capacidades, pero la permanencia de estos logros depende de factores externos a la Agencia. Los cambios de gobierno, la alta rotación institucional, la débil articulación territorial y la fragilidad de los mecanismos de implementación han puesto en riesgo la continuidad.

La sostenibilidad se alcanza donde los procesos se han institucionalizado en marcos normativos sólidos, con capacidades técnicas consolidadas y consensos políticos estables; en otros ámbitos, los avances siguen siendo vulnerables y dependen de decisiones políticas y recursos inciertos.

#### 3.4.1 – Continuidad de las políticas y de los resultados

A lo largo de la década, los seis préstamos se articularon en una progresión temática y metodológica. Cada crédito incorporó aprendizajes y mantuvo líneas de acción previas, lo que permitió dar continuidad a reformas en la reducción de emisiones, la planificación climática sectorial y territorial y la promoción de energías renovables. Sin embargo, esta continuidad técnica no siempre se tradujo en un diálogo estratégico sostenido con el Gobierno, y varios resultados dependieron más de las coyunturas políticas que de una institucionalización estable. El catastro multipropósito es un buen ejemplo: pese al apoyo sostenido de AFD y a más de 2 millones de euros de la UE en los departamentos de Meta y Vichada, los resultados no se consolidaron ni valoraron plenamente por cambios de prioridades del Gobierno nacional.

La sostenibilidad también se puso a prueba en los PIGCCS y PIGCCT: aunque se superaron las metas de formulación, la

información sobre la implementación es limitada, lo que evidencia una brecha entre el diseño y la acción. Algo similar ocurrió con RENARE, cuyo desarrollo normativo avanzó, pero con retrasos en su puesta en marcha. En energía, las subastas de FNCER aumentaron la capacidad comprometida, pero los proyectos entraron lentamente en operación por incertidumbre regulatoria y licenciamiento. En deforestación, hubo avances en ganadería sostenible, bioeconomía y negocios verdes, pero la tasa nacional aumentó, lo que evidencia la dificultad de sostener los resultados frente a presiones económicas y sociales.

### **3.4.2 – Preservación de las capacidades técnicas**

La continuidad de las capacidades técnicas ha sido un reto. La alta rotación de personal en instituciones públicas limita la retención de conocimiento y la consolidación de reformas. Sectores como Hacienda, Energía y Medio Ambiente mostraron mayor estabilidad, lo que permitió sostener instrumentos clave. El modelo GEMMES es un ejemplo exitoso: facilitó discusiones macroeconómicas sobre transición energética y riesgos fiscales, y se integró con la Estrategia 2050, evidenciando cómo la cooperación técnica puede dejar capacidades duraderas.

En contraste, en áreas como el desarrollo rural, la rotación institucional y la dependencia de planes de corto plazo, la sostenibilidad se redujo. Proyectos piloto, como “Paisajes rurales climáticamente inteligentes” o “Mesas agroclimáticas”, generaron aprendizajes valiosos, pero su permanencia inspiró el fortalecimiento de apoyos adicionales, como el Proyecto Biocarbono financiado por otros donantes. En estos casos, la transferencia de capacidades enfrentó limitaciones estructurales que dificultaron escalar modelos exitosos a nivel nacional.

### **3.4.3 – Condiciones para una sostenibilidad duradera**

De la experiencia se desprenden tres factores críticos para la sostenibilidad de las intervenciones de la AFD. Primero, institucionalizar los logros en marcos normativos y presupuestales que trasciendan los ciclos políticos. Segundo, consolidar capacidades técnicas en sectores estratégicos, como ocurrió con GEMMES, la Estrategia 2050 y, en menor medida, con los PIGCC. Tercero, fortalecer la integración territorial e intersectorial, evitando que los avances queden en pilotos aislados y promoviendo prácticas de política pública sostenidas.

En síntesis, la sostenibilidad se refuerza cuando los logros se enmarcan en consensos amplios, se apoyan en capacidades consolidadas y se insertan en presupuestos e instituciones. Donde estos elementos faltaron, los resultados fueron más frágiles y vulnerables a los vaivenes políticos y administrativos.

## 4. Valor agregado de AFD

**La principal fortaleza de la AFD en Colombia fue la continuidad y el compromiso de largo plazo con la agenda climática.** A lo largo de una década, la Agencia encadenó seis préstamos consecutivos que mantuvieron el tema climático como prioridad de Estado, incluso frente a cambios de gobierno, coyunturas macroeconómicas y la pandemia. Esta progresión temática y metodológica dio estabilidad a las reformas, consolidó marcos normativos como la Ley de Acción Climática y la Estrategia 2050, y sostuvo un diálogo constante que trascendió los ciclos políticos.

**La asistencia técnica constituyó el elemento central del valor agregado de la AFD.** Cooperaciones como GEMMES, la Estrategia 2050, la Misión de Crecimiento Verde o el catastro multipropósito aportaron análisis, metodologías y capacidades que el Estado difícilmente habría desarrollado con la misma rapidez y efectividad. Estas iniciativas fortalecieron ministerios clave, aportaron evidencia robusta y herramientas de gestión, e institucionalizaron aprendizajes que sensibilizaron a sectores estratégicos como Hacienda y Energía.

**La AFD se consolidó como un socio técnico y estratégico en la política climática de Colombia.** Más allá del financiamiento, desempeñó un papel de facilitador de diálogos intersectoriales e interinstitucionales. Su interlocución política y técnica contribuyó a legitimar los consensos sobre la neutralidad de carbono, las hojas de ruta para la transición energética y la integración de criterios climáticos en los planes de ordenamiento territorial. La combinación de legitimidad internacional y conocimiento técnico contextualizado permitió elevar la ambición de las políticas y abrir espacio a enfoques innovadores como la economía circular y la bioeconomía.

**En materia de adicionalidad, coherencia y visibilidad externa, el valor agregado de la AFD se vio acotado.**

Aunque las matrices de política ayudaron a formalizar compromisos y a dar continuidad a iniciativas clave, muchas de las medidas incluidas ya formaban parte de la agenda gubernamental. Esto redujo el margen para generar efectos adicionales verificables. La amplitud temática de los créditos introdujo dispersión y dificultó la cohesión entre las acciones, mientras que en sectores con una presencia significativa de otros donantes, la contribución francesa tendió a percibirse como complementaria y poco diferenciada. Además, la comunicación dirigida a públicos no especializados fue insuficiente, por lo que el reconocimiento de los avances se concentró en círculos técnicos y gubernamentales.

**En conjunto, el valor agregado de la AFD se manifestó en la continuidad del apoyo, en la calidad de la asistencia técnica y en su papel como socio estratégico del Gobierno.**

La Agencia contribuyó a dar estabilidad a la agenda climática y a fortalecer capacidades en sectores clave. Sin embargo, algunos factores — como la limitada evidencia de adicionalidad, la amplitud temática de los créditos y una baja visibilidad externa — atenuaron parte de su potencial transformador. Hacia adelante, un mayor foco temático, estrategias de comunicación más proactivas y una diferenciación más clara podrían reforzar el aporte de la AFD en Colombia.

## 5. Recomendaciones

### 5.1 Recomendaciones estratégicas

#### Recomendación 1:

**Mantener el carácter estratégico de los diálogos de política con el fin de asegurar una mayor coherencia e integración sectoriales y una clara definición de prioridades de reforma que oriente el diseño de las matrices de política.**

#### Objetivo:

*Asegurar, mientras se mantiene la flexibilidad de AFD frente a las prioridades del Gobierno, que la dinámica de los diálogos de política facilite la definición de prioridades estratégicas y una mayor integralidad y coherencia en las intervenciones desde el punto de vista sectorial a fin de lograr un mayor impacto y profundidad de las reformas de política.*

#### Sugerencias para la implementación:

- Definir un marco de diálogo estratégico con objetivos a corto, mediano y largo plazo, dando claridad sobre prioridades.
- Orientar el diálogo hacia sectores clave (ambiente, energía, agricultura) sin necesariamente reducir el alcance, sino priorizando aquellos ámbitos donde la contribución puede ser más significativa.
- Crear mecanismos de articulación intersectorial, como comités que coordinen acciones y resuelvan desafíos desde el inicio.

#### Destinatarios de la recomendación:

- AFD Oficina en Colombia
- Gobierno de Colombia: DNP, MHCP y demás ministerios relevantes

#### Recomendación 2:

**Mantener la coherencia y alineación con otros financiadores internacionales, como el Banco Mundial y el BID, reforzando al mismo tiempo la visibilidad de la contribución de la AFD, especialmente considerando el tipo de cofinanciación: paralela o conjunta.**

#### Objetivo:

*Garantizar que la AFD siga contribuyendo de manera efectiva a las reformas políticas en Colombia, manteniendo una coordinación fluida con otros financiadores y ajustando las estrategias de visibilidad según el esquema de cofinanciación. En esquemas de cofinanciación conjunta, maximizar la oportunidad de visibilidad compartida; mientras que en cofinanciación paralela, establecer mecanismos que fortalezcan la percepción de la AFD como un actor técnico y financiero clave.*

#### Sugerencias para la implementación:

- En operación de cofinanciación conjunta, implementar estrategias de visibilidad compartida mediante informes o eventos; en operaciones paralelas, usar publicaciones o talleres propios que destaquen a la AFD.
- Asegurar que en esquemas conjuntos se asignen roles formales con reconocimiento de AFD; en paralela, establecer mecanismos para incluir su nombre en comunicaciones y evaluaciones.

#### Destinatarios de la recomendación:

- AFD Oficina en Colombia

## 5.2 Recomendaciones operativas

### Recomendación 3:

**Diseñar operaciones con el Gobierno que, además de cumplir su función de apoyo presupuestario, fortalezcan los incentivos y las condiciones para avanzar en reformas ambiciosas y viables, considerando los ciclos gubernamentales cortos y la necesidad de una implementación gradual.**

#### Objetivo:

*Alinear el alcance de las matrices de política con el tiempo efectivo de implementación y las capacidades institucionales, priorizando reformas transformadoras pero realistas, de manera que se consolide un impacto progresivo y sostenible durante y más allá del periodo de gobierno.*

#### Sugerencias para la implementación:

- Priorizar acciones factibles dentro del período gubernamental, con una ambición suficiente para generar valor agregado sin exceder las capacidades institucionales.
- Diseñar operaciones en fases o tramos que permitan ajustar metas y fortalecer capacidades conforme evoluciona el contexto político y técnico.
- Definir matrices e instrumentos de cooperación técnica mediante un diálogo político continuo, asegurando la coherencia, el realismo y la apropiación por parte del Gobierno.
- Incorporar indicadores intermedios que permitan medir avances concretos, mantengan el impulso reformador y faciliten la continuidad más allá del ciclo gubernamental.

#### Destinatarios de la recomendación:

- AFD Oficina en Colombia
- DNP y MHCP

### Recomendación 4:

**Integrar y sistematizar procesos de transferencia de conocimiento técnico y desarrollo de capacidades en los instrumentos de cooperación, asegurando que estas acciones alcancen a equipos técnicos clave dentro de los ministerios para fortalecer su capacidad de implementación y garantizar su sostenibilidad.**

#### Objetivo:

*Promover la transferencia de conocimiento técnico y el desarrollo de capacidades de equipos técnicos en las entidades gubernamentales mediante procesos estructurados y sostenibles, reduciendo la dependencia de individuos y fortaleciendo la capacidad de los entes para implementar políticas públicas.*

#### Sugerencias para la implementación:

- Incluir la transferencia de conocimiento técnico como componente obligatorio en instrumentos de cooperación.
- Priorizar capacitación de equipos técnicos, reduciendo la dependencia de individuos y efectos de rotación.
- Diseñar programas de formación para grupos amplios dentro de las instituciones, fortaleciendo estructuras internas.
- Incorporar indicadores de seguimiento que midan la efectividad de la transferencia y consolidación de capacidades.

#### Destinatarios de la recomendación:

- AFD Oficina en Colombia y Gobierno de Colombia (DNP y ministerios y agencias receptoras de cooperación técnica).

**Recomendación 5:**

**Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación en los préstamos basados en política (FB-PP), con métricas claras y sistemas que permitan medir el impacto de las acciones de política en los resultados de las reformas.**

**Objetivo:**

*Asegurar que los sistemas de seguimiento y evaluación de los FB-PP identifiquen con precisión el impacto de las acciones de política en la consecución de los objetivos a largo plazo. Esto permitirá ajustar las estrategias oportunamente y mejorar la efectividad de las reformas apoyadas por la AFD en Colombia, garantizando su sostenibilidad.*

**Sugerencias para la implementación:**

- *Establecer indicadores específicos y verificables que midan el impacto de las acciones de política y su avance.*
- *Crear un sistema de monitoreo continuo con evaluaciones periódicas y retroalimentación para ajustar estrategias.*

**Destinatarios de la recomendación:**

- *AFD Oficina en Colombia*
- *Gobierno de Colombia (DNP y MHCP)*

## 6. Reflexiones finales

### 6.1 Los FBPP en Colombia: logros, límites y el desafío de la adicionalidad

Los PBL han sido un instrumento ampliamente utilizado por los bancos multilaterales y bilaterales para apoyar reformas estratégicas en los países socios. En el caso francés, los FBPP representan una modalidad particular de los PBL, diseñada para acompañar directamente procesos de reforma sectorial y climática. El caso de Colombia ofrece elementos valiosos para evaluar el alcance, las limitaciones y las perspectivas de este instrumento.

Los seis FBPP climáticos otorgados entre 2015 y 2022 muestran que el mecanismo permite movilizar recursos de envergadura, al tiempo que condiciona su desembolso a la adopción de medidas de política pública previamente acordadas. En este sentido, los FBPP cumplieron un doble propósito: apoyar las necesidades de liquidez del Estado y alinear la agenda nacional con los compromisos climáticos internacionales.

La experiencia también confirma que su efectividad dependió en gran medida del acompañamiento técnico: cooperaciones como GEMMES, la Estrategia 2050 o la Misión de Crecimiento Verde contribuyeron a darle coherencia, profundidad y capacidad operativa a varias reformas clave. Sin este soporte, el financiamiento por sí solo habría tenido un alcance mucho más limitado.

Sin embargo, la amplitud temática de las matrices, con más de 170 acciones de política en los seis FB-PP, y el solapamiento entre sectores y entre diferentes créditos complicaron la trazabilidad de resultados y diluyeron la capacidad de demostrar adicionalidad.

La evidencia colombiana confirma que, si bien los FBPP contribuyeron a avances normativos y de política pública clave —como la Ley de Acción Climática, la Estrategia 2050 o los planes sectoriales de transición energética—, gran parte de las medidas incluidas ya formaban parte de la agenda del Gobierno. Esto pone de presente el valor agregado del instrumento, en particular frente al riesgo de dispersión de acciones y la débil coordinación intersectorial.

La discusión actual entre los bancos multilaterales y agencias bilaterales apunta precisamente a este dilema: cómo transformar los PBL en instrumentos que aporten mayor adicionalidad. Una opción es avanzar hacia agendas ex ante más claras y compactas, basadas en teorías de cambio sólidas y consensuadas, que trasciendan los ciclos políticos y permitan medir progresos en horizontes de mediano plazo. Otra es diversificar los instrumentos dentro del portafolio de operaciones basadas en políticas —incluyendo garantías o esquemas híbridos—, reduciendo así los incentivos de corto plazo que han limitado la efectividad de los PBL tradicionales.

En conclusión, la experiencia de los FBPP en Colombia refleja tanto el potencial como las limitaciones de este instrumento. Si los PBL buscan mantener vigencia en la cooperación internacional, deberán evolucionar hacia modelos más selectivos, enfocados y claramente orientados a generar reformas con impacto transformador y adicionalidad demostrable.

---

## 6.2 Innovaciones metodológicas y aprendizajes del uso del Análisis de Contribución en la evaluación climática de AFD

---

El mayor desafío de esta evaluación fue en el plano metodológico. Esto hizo necesario experimentar e innovar en muy distintos aspectos. AFD, a través de EVA, y el equipo consultor optaron por utilizar el Análisis de Contribución (AC) como una aproximación para examinar el papel de la AFD en la formulación y adopción de políticas climáticas en Colombia. Este enfoque se diseñó originalmente como una alternativa a la atribución causal en contextos complejos, y en esta evaluación se adaptó a un objeto de análisis particularmente desafiante: seis préstamos programáticos climáticos (FB-PP) que involucraron cerca de dos centenares de acciones de política distribuidas en múltiples sectores.

### 6.2.1 – Adaptación al objeto de la evaluación

La primera innovación metodológica consistió en **definir un perímetro de análisis viable**. Para definir la unidad de análisis, en lugar de evaluar cada préstamo de manera aislada, se decidió agrupar las acciones de política en torno a las **vías de cambio**. Estas estaban vinculadas a ejes estratégicos de política, como la reducción de emisiones, la transición energética, el desarrollo rural, las alternativas productivas sostenibles y el ordenamiento territorial. Esta decisión permitió pasar de un universo inmenso de acciones de política a un conjunto manejable de políticas clave.

Otra adaptación importante fue **centrar la contribución en procesos de formulación, adopción e implementación temprana de políticas**, y no en resultados finales. El análisis se orientó a responder hasta qué punto la AFD contribuyó a elevar la ambición de la agenda climática y a fortalecer la visión de largo plazo del país. Con ello se evitó el riesgo de atribuir cambios macro (por ejemplo, la reducción efectiva de emisiones o la disminución de la deforestación) a una sola agencia, en un contexto en

el que confluyen múltiples factores, actores y fuerzas internacionales

### 6.2.2 – Tensiones epistemológicas: atribución vs. contribución

El desarrollo de la evaluación evidenció la utilidad del AC, pero también sus limitaciones epistemológicas. Este enfoque permite construir **narrativas causales plausibles**, sustentadas en evidencia y contraste con hipótesis alternativas, pero no responde a preguntas contrafactuales. En la práctica, resulta imposible establecer un contrafactual que permita determinar cómo habrían evolucionado las políticas en ausencia de la intervención de la AFD.

El AC permitió afirmar que la AFD fue **esencial pero no suficiente** en varias reformas, lo que refleja un hallazgo central de esta evaluación: en sistemas de cambio complejos, la influencia de un donante se mide en su capacidad de incidir en procesos colectivos, más que en atribuirse resultados aislados. Esta constatación refuerza el valor de hablar en términos de contribución, y no de atribución, especialmente en evaluaciones de préstamos programáticos.

### 6.2.3 – Desafíos operativos

La aplicación del AC en este caso enfrentó varios retos prácticos.

En primer lugar, la **amplitud del objeto de análisis**: seis créditos, múltiples sectores y un entramado institucional con más de 18 entidades gubernamentales. Esto obligó a un esfuerzo sistemático de **delimitación y selección de políticas** que realmente representaran áreas estratégicas de apoyo de AFD.

En segundo lugar, la **recolección de información** se vio limitada por la rotación de personal en las entidades públicas, por el hecho de que la ventana de tiempo de la evaluación abarcaba más de siete años (comenzando en 2015) y por importantes vacíos en la documentación necesaria para la evaluación. Fue necesario recurrir a entrevistas con expertos y a validaciones

en talleres para llenar vacíos y contrastar versiones. Además, la dispersión de compromisos en las matrices de política dificultó rastrear avances de manera homogénea.

En tercer lugar, el método exigió una **gran capacidad de organización y síntesis**. Se construyeron teorías de cambio y vías de cambio específicas, y para cada una se formularon hipótesis de contribución que fueron contrastadas con evidencia documental, entrevistas y análisis comparativo. Este procedimiento aumentó la robustez de los hallazgos, aunque demandó más tiempo y recursos de lo inicialmente previsto.

#### 6.2.4 – Innovaciones introducidas

El ejercicio incluyó varias innovaciones metodológicas:

- Redefinición de la unidad de análisis, pasando de préstamos a políticas concretas, y de políticas concretas a vías de cambio. Esto permitió focalizar el esfuerzo.
- Uso iterativo de hipótesis alternativas, lo que dio mayor rigor al análisis de causalidad y evitó conclusiones unidimensionales.
- Combinación de enfoques de teoría del cambio con herramientas de trazabilidad documental y de entrevistas cualitativas, ampliando la base de evidencias.

#### 6.2.5 – Lecciones para futuras evaluaciones

De esta experiencia se desprenden varias lecciones.

- **Definición del perímetro.** El AC resulta especialmente útil en evaluaciones de FB-PP cuando se establece desde el inicio un perímetro claro de análisis y se gestionan las expectativas sobre lo que la metodología puede y no puede responder.
- **Valor para explicar procesos.** El AC es eficaz para examinar cómo se desarrollan los procesos de política pública y cómo progresan en el tiempo, aunque no es adecuado para medir resultados finales o impactos agregados.

- **Narrativas causales plausibles.** La viabilidad del enfoque depende de la capacidad del equipo evaluador para construir narrativas de contribución creíbles y contrastarlas con evidencia diversa, evitando afirmaciones simplistas.
- **Diálogo con contrapartes.** El AC facilita una conversación más matizada con los actores gubernamentales, al mostrar cómo los donantes contribuyen al fortalecimiento de políticas sin caer en la lógica de atribución directa.
- **Combinación con otros métodos.** El AC puede potenciarse al articularse con enfoques complementarios como Outcome Harvesting, Process Tracing o QCA, especialmente en evaluaciones de múltiples préstamos y sectores.

---

# Liste des acronymes

---

<b>AC</b>	Análisis de Contribución
<b>AFD</b>	Agencia Francesa de Desarrollo
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>APD</b>	Ayuda Pública al Desarrollo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
<b>COT</b>	Comisión de Ordenamiento Territorial
<b>CSyR</b>	Préstamo de AFD sobre Crecimiento Sostenible y Resiliente
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>EVA</b>	División de “Evaluación y Aprendizaje” de la sede de la AFD en París
<b>E2050</b>	Estrategia climática de largo plazo de Colombia para cumplir con el Acuerdo de París
<b>FB-PP</b>	Financiamiento Presupuestario de Política Pública (por su sigla en francés)
<b>ECDBC</b>	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
<b>FEXTE</b>	Fondo de Experticia Técnica y de Intercambio de Experiencias (por su sigla en francés)
<b>FFEM</b>	Fondo Francés para el Medio Ambiente (por su sigla en francés)
<b>GdC</b>	Gobierno de Colombia
<b>GEI</b>	Gases de Efecto Invernadero
<b>GIZ</b>	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (por sus siglas en alemán)
<b>HC</b>	Hipótesis de Contribución
<b>KEXIM</b>	Banco de Exportaciones e Importaciones de Corea
<b>KfW</b>	Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania
<b>LACIF</b>	Latin America and Caribbean Investment Facility
<b>MADR</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural
<b>MADS</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>MCV</b>	Misión de Crecimiento Verde
<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>MinCIT</b>	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
<b>MME</b>	Ministerio de Minas y Energía
<b>MRV</b>	Monitoreo, Reporte y Verificación
<b>NDC</b>	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODD</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OFID</b>	Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>PBL</b>	Préstamo basado en Política Pública (por sus siglas en inglés)
<b>PCV</b>	Política de Crecimiento Verde
<b>PGOT</b>	Política General de Ordenamiento Territorial

---

# Liste des acronymes

---

<b>PRCSI</b>	Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente
<b>PNACC</b>	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
<b>PNCC</b>	Política Nacional de Cambio Climático
<b>POMCAS</b>	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
<b>RENARE</b>	Registro Nacional de Reducción de Emisiones
<b>SAT</b>	Sistema de Administración del Territorio
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SIRAP</b>	Sistema Regional de Áreas Protegidas
<b>TdC</b>	Teorías de Cambio
<b>TdR</b>	Términos de Referencia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UK-SIP</b>	Programa de Infraestructura Sostenible del Reino Unido (por su sigla en inglés)
<b>UPME</b>	Unidad de Planeación Minero-Energética
<b>USAID</b>	U.S. Agency for International Development
<b>WRI</b>	World Resources Institute
<b>UK-SIP</b>	Programme britannique d'infrastructures durables
<b>UPME</b>	Unité de planification minier-énergétique
<b>USAID</b>	Agence des Etats-Unis pour le développement international
<b>WRI</b>	Institut des ressources mondiales

---

# Appendix A

## Metodología de evaluación: el análisis de contribución

---

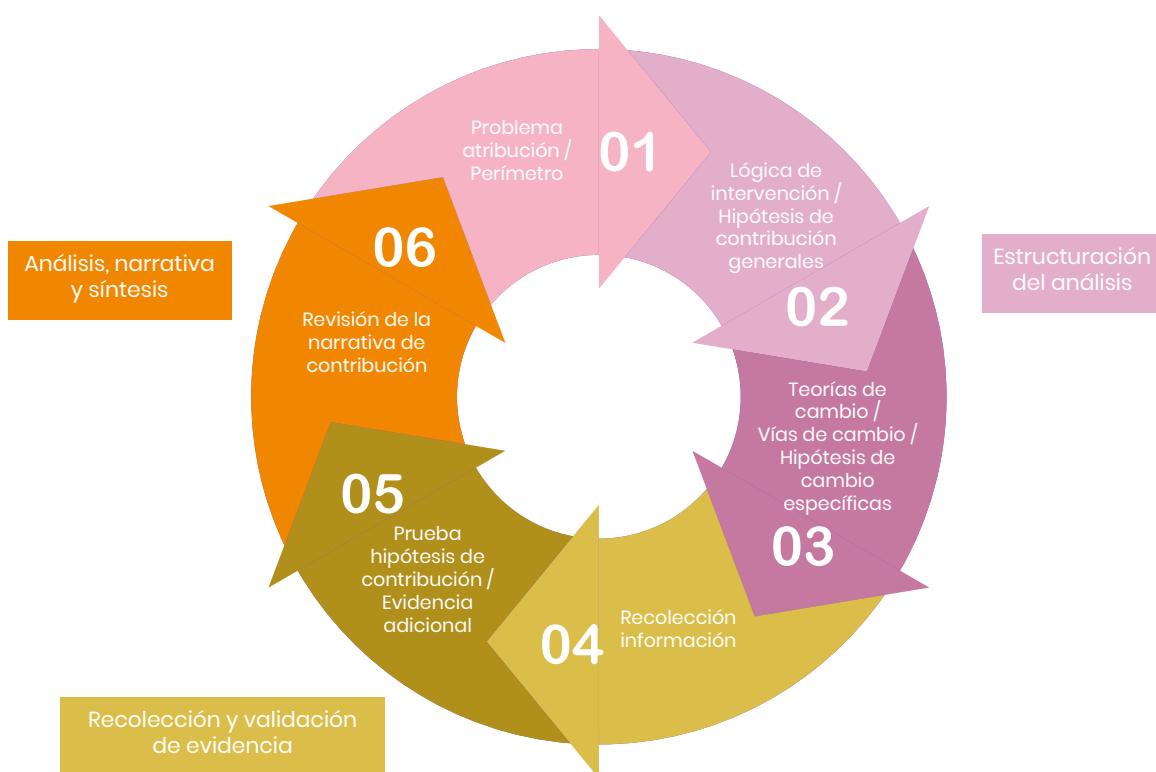
Para identificar y analizar la contribución de la AFD al proceso de formulación, adopción e implementación de las políticas clave seleccionadas, se empleó el enfoque de Análisis de Contribución (AC). Este método, derivado del marco clásico propuesto por Mayne (2001), permite comprender cómo una intervención pudo influir en determinados resultados sin asumir atribuciones causales directas. En lugar de buscar relaciones de causa y efecto lineales, el AC reconstruye las dinámicas, los mecanismos y las condiciones que explican la evolución de una política en contextos en los que concurren múltiples actores y factores.

El enfoque resulta especialmente pertinente para esta evaluación debido a la complejidad de los FB-PP, que abarcan acciones multisectoriales, ciclos de política superpuestos y un proceso continuo de coordinación institucional. Para facilitar su aplicación, las seis actividades clásicas del AC se reorganizaron en tres grandes etapas: Estructuración del análisis; recolección y validación de evidencia; y análisis, narrativa y síntesis.

---

Figura 1 – El enfoque de análisis de contribución empleado

---



Fuente: Adaptado de Mayne, J (2001). 'Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly', Canadian Journal of Program Evaluation 16.1: 1–24

Cada una integra varios de los pasos originales del AC y permite avanzar progresivamente desde la delimitación del objeto de estudio hasta la construcción de explicaciones plausibles sobre la contribución de la AFD. A continuación, se describen en detalle estas etapas y los pasos metodológicos asociados.

## A.1 Estructuración del análisis

### A.1.1 – Paso 1: Planteamiento del problema y del perímetro

En total, las matrices de los seis FB-PP analizados incluyeron más de 170 acciones de política. Estas abarcan sectores y ámbitos muy diversos, en un contexto complejo de múltiples actores e intervenciones concurrentes. Dado que cada FB-PP puede actuar sobre varios ejes o vías de cambio, fue necesario delimitar un conjunto de políticas específicas cuya contribución de la AFD sería objeto de evaluación.

El proceso de selección se inició con la agrupación de las acciones de política y las actividades de cooperación técnica en cuatro ejes de política (ver Tabla 2): Acción y Financiamiento Climático, Transición Energética, Crecimiento Verde y Bioeconomía, y Desarrollo Territorial Sostenible y Resiliente. Estos ejes están alineados con las principales metas estratégicas de la AFD y Colombia en cambio climático y desarrollo sostenible. A partir de estos ejes, se seleccionó una política clave en cada uno, cuyo desarrollo hubiera sido el resultado de un proceso continuo y acumulativo de acciones apoyadas por la AFD. Posteriormente, se priorizaron seis resultados intermedios clave de tales políticas mediante criterios relacionados con su relevancia para la acción climática y el desarrollo sostenible en Colombia, la cobertura de desafíos intersectoriales y subnacionales, y su vínculo con acciones de política y actividades de cooperación técnica impulsadas por AFD. Los resultados de esta priorización se presentan en la Tabla 2, abajo.

En resumen, el análisis de contribución se centró en determinar cómo las intervenciones de AFD contribuyeron a la formulación, adopción e implementación de resultados intermedios clave para el avance de las metas climáticas y de desarrollo sostenible en Colombia.

Tabla 2 – Ejes de Política y políticas y resultados intermedios clave priorizados para la evaluación

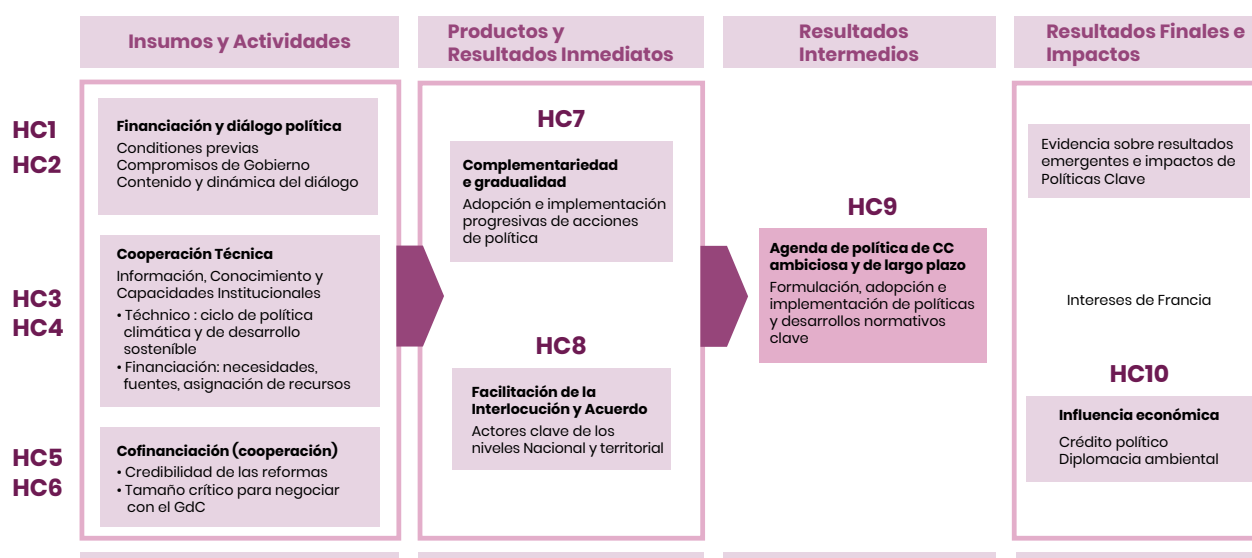
Eje de Política	Política Clave	Resultado Intermedio Clave Priorizado / Vías de cambio (VC)
Acción y Financiamiento Climático	Ley 2169 de 2021 (Ley de Acción Climática)	1. Adopción e implementación de un compromiso nacional de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de obligatorio cumplimiento para todos los sectores. <b>VC : Reducción de Gases de Efecto Invernadero</b>
		2. Formulación e implementación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) y Sectoriales (PIGCCS). <b>VC : Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático</b>

Eje de Política	Política Clave	Resultado Intermedio Clave Priorizado / Vías de cambio (VC)
Transición Energética	Conpes 4075 (2022): Política de Transición Energética	3. Adopción e implementación de acciones para la promoción de proyectos de generación aislada, generación y distribución de Fuentes No Convencionales de Energías Renovables (FNCER) mediante incentivos normativos, acuerdos sectoriales y actualización regulatoria. <b>VC : Generación y Distribución de FNCER</b>
Crecimiento Verde y Bioeconomía	Conpes 4021 (2020): Política Nacional de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques.	4. Adopción e implementación de alternativas productivas sostenibles multisectoriales que incidan en el desarrollo y la estabilización de la frontera de bosque. <b>VC : Alternativas Productivas Sostenibles para el Control de Deforestación</b>
Desarrollo Territorial Sostenible y Resiliente	Política de Desarrollo Territorial Sostenible y Resiliente: • Acuerdos COT (28, 32 y 33) que instrumentalizan la Política General de Ordenamiento Territorial • Conpes 4007 (Sistema de Administración del Territorio – SAT)	5. Adopción e implementación de lineamientos intersectoriales para la gestión sostenible del territorio, la promoción de la equidad, la inclusión y el fortalecimiento de las comunidades rurales y pequeños campesinos. <b>VC : Desarrollo Rural</b> 6. Adopción e implementación de acuerdos que buscan la Integración del cambio climático en los acuerdos intersectoriales y la planificación para el ordenamiento territorial. <b>VC : Ordenamiento Territorial</b>

### A.1.2 – Paso 2: Lógica de intervención e hipótesis generales de contribución

Para esta evaluación, se construyó una lógica general de intervención que describe cómo se esperaba que la intervención de AFD contribuyera a la formulación, adopción e implementación de los resultados intermedios clave. Para ello, se formularon hipótesis de contribución (HC) generales aplicables a la lógica general de la intervención de AFD. Con ellas, se buscó establecer relaciones de causalidad plausibles entre las intervenciones de AFD y los efectos observados en los procesos evaluados. Las HC fueron formuladas tomando en cuenta tanto factores internos como externos y fueron validadas en talleres con expertos. Posteriormente, se probaron y cuestionaron para verificar su validez utilizando la información recopilada durante la fase de análisis. La siguiente figura muestra la lógica de intervención de AFD construida para esta evaluación y, más adelante, en el Recuadro 1, se presentan las HC generales de la evaluación.

Figura 2 – Lógica general de intervención de AFD en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Recuadro 2 – Hipótesis de contribución generales

1. A través de préstamos programáticos y el monitoreo y reporte del cumplimiento de los compromisos en los seis contratos de préstamos, AFD facilitó la operacionalización e implementación de una serie de medidas de políticas por parte del Gobierno de Colombia.
2. El encadenamiento de los FB-PP climáticos a lo largo de los últimos años ha fomentado un diálogo estratégico y de largo plazo entre la AFD y el Gobierno de Colombia el cual se ha renovado y evolucionado de acuerdo con el avance de la Agenda de Política Climática colombiana.
3. La cooperación técnica y la asesoría de la AFD han aportado experiencia internacional y generado información técnica relevante que han servido como insumo para la definición de las reformas formuladas.
4. Los diálogos de política y la cooperación técnica contribuyeron a definir las necesidades financieras para la implementación de las reformas, la identificación de fuentes y la asignación de recursos.
5. La cofinanciación ha permitido al grupo de donantes/cofinanciadores alcanzar un “tamaño crítico” suficientemente importante para elevar el nivel de diálogo con el Gobierno colombiano.
6. La cofinanciación de AFD y otras fuentes (p. ej. Banco Mundial, BID, CAF KfW) aumentó la credibilidad del programa de reformas.
7. La complementariedad y la gradualidad de los diferentes tipos de apoyo de la AFD ha contribuido a la formulación, adopción e implementación progresivas de acciones de política asociados a políticas públicas climáticas en Colombia.
8. El apoyo de AFD propició la interlocución y facilitó el logro de acuerdos entre actores de distintos sectores del Gobierno nacional y del nivel territorial para avanzar en el desarrollo e implementación de una agenda de política relevante y ambiciosa.
9. El apoyo AFD incentivó la formulación y adopción de políticas y desarrollos normativos clave (como leyes o decretos) para la consolidación de una agenda de política de cambio climático ambiciosa y de largo plazo.
10. Las políticas públicas apoyadas en el marco de los FB-PP han creado un contexto favorable para el desarrollo de las actividades de los actores privados franceses en Colombia.

Fuente: Elaboración propia

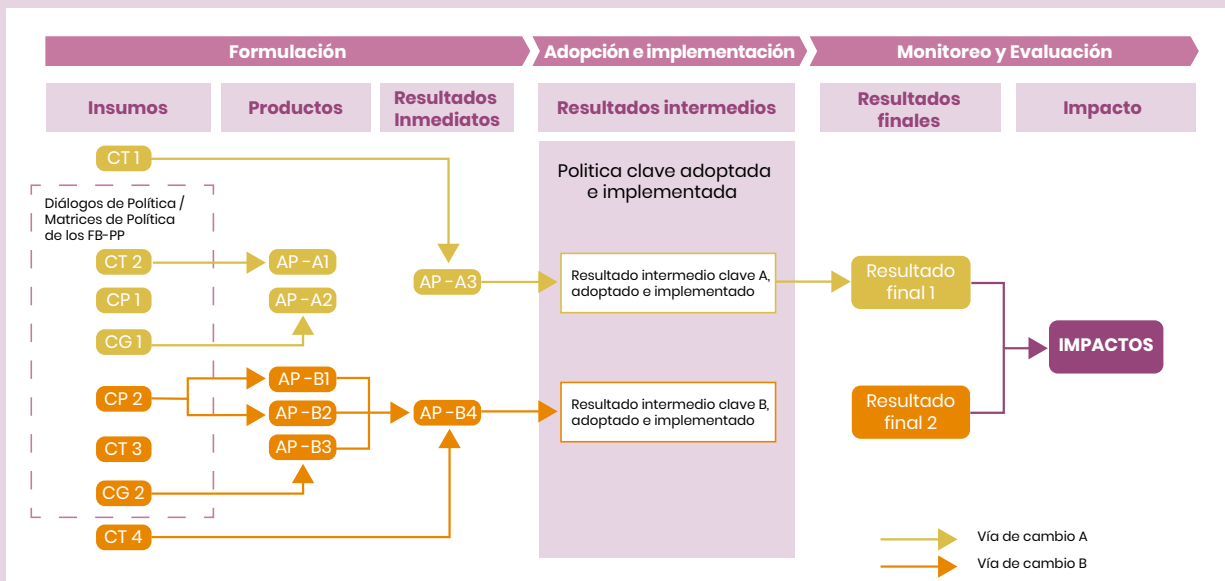
### **A.1.3 – Paso 3: Teorías de cambio, vías de cambio y selección de resultados intermedios**

Para cada una de las políticas clave seleccionadas, se construyó su respectiva Teoría de Cambio (TdC) con el fin de identificar e ilustrar la secuencia de acciones de política que fueron parte de los compromisos adquiridos por el Gobierno de Colombia en las operaciones de crédito con AFD, así como para determinar el papel que tuvo la cooperación técnica brindada por AFD en el marco de la implementación de los compromisos derivados de los créditos.

Las acciones de políticas y las cooperaciones técnicas que se incluyeron en las TdC fueron aquellas que precedieron e informaron la formulación de las políticas públicas clave seleccionadas, y crearon las condiciones habilitantes para que se pudieran cumplir los objetivos y resultados de dichas políticas. En otras palabras, las TdC construidas corresponden, no propiamente a las políticas en sí mismas, sino a sus procesos de formulación, adopción e implementación. Las TdC de los resultados intermedios de cada una de las cuatro políticas clave fueron construidas y luego validadas en sendos talleres con expertos y AFD.

Para la construcción de las TdC, se asumió que los insumos provienen de los diálogos de política y de los compromisos establecidos en las matrices de política de los FB-PP, ya sea como condición previa (CP) o como compromiso del Gobierno (CG). La ubicación de cada acción de política y cooperación técnica en la TdC, bien como producto o bien como resultado inmediato, refleja el momento en que se produjo dentro de la secuencia lógica que conforma la vía de cambio. Es decir, las acciones de política y las cooperaciones técnicas se sitúan en la TdC según el orden cronológico y/o causal en el que se desarrollaron.

Recuadro 3 – Esquema sobre los elementos que componen las teorías de cambio



- **AP:** es una **acción de política** que debe cumplir el Gobierno de Colombia, pues quedó incluida en la matriz de política de al menos uno de los seis FB-PP. Algunas de ellas son condiciones previas necesarias para el desembolso, y las otras están asociadas a resultados cuyo avance y cumplimiento son monitoreados y reportados por el Gobierno de Colombia a la AFD.
- **CT:** es una actividad de **cooperación técnica** financiada o apoyada por AFD.
- **CP:** se refiere a una **condición previa** establecida en uno de los FB-PP y que el Gobierno debió cumplir para el desembolso respectivo.
- **CG:** es un **compromiso del Gobierno**, incluido en la matriz de política de uno de los seis FB-PP, que debe honrarse mediante la realización de una acción de política.

Las Teorías de Cambio (TdC) se construyen a partir de los compromisos definidos en las matrices de política —ya sean condiciones previas (CP) o compromisos de gobierno (CG)— y de los aportes de la cooperación técnica, que puede estar dentro o fuera de dichas matrices. Cada acción de política se ubica en la TdC como producto o resultado inmediato, según su momento y función en la secuencia lógica de la vía de cambio. Así, las acciones se organizan de manera cronológica y causal, mostrando cómo unas preceden y habilitan a otras en el proceso de reforma. Por ejemplo, la CT1 y la AP-A2, dentro de la vía de cambio A, precedieron y fueron, o bien insumo, o bien condición para que se diera AP-A3.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, las acciones de política y las cooperaciones técnicas conducen a resultados intermedios, los cuales, en el contexto de la presente evaluación, corresponden a los resultados de las políticas clave que han sido adoptados e implementados (o están en proceso de implementación). Estos resultados también corresponden a los observables, a partir de los cuales se realizó el análisis de contribución y para los cuales se asume que hubo una contribución de AFD. En consecuencia, el análisis de la contribución de AFD se centró en los seis resultados intermedios clave de las intervenciones de AFD (ver Tabla 2 más adelante) y sus respectivas vías de cambio. Por último, los resultados finales son los que se derivan de la implementación de los resultados intermedios. Aunque no se realizó un análisis de contribución sobre ellos, se documentan en cada vía de cambio en la medida en que se contó con la información disponible.

En suma, la unidad de análisis de la presente evaluación es la vía de cambio, que es la secuencia de acciones de políticas, concatenadas lógicamente y cronológicamente, que han conducido a un resultado intermedio clave. De manera complementaria, para cada vía de cambio se desarrollaron sus hipótesis de contribución específicas con base en las hipótesis de contribución generales. Cada una de las hipótesis de cambio generales se adaptó al contexto específico de cada vía de cambio. Para cada una de estas vías, se elaboró una narrativa basada en la evidencia disponible que describe cómo la intervención pudo haber contribuido a los cambios observados. Al desarrollar esta narrativa, se consideró el contexto y el hecho de que las intervenciones de la AFD fueron solo uno de varios factores que pudieron influir en dichos cambios.

---

## A.2 Recolección y validación de evidencia

---

### **A.2.1 – Paso 4: Recolección de información**

Luego de la construcción de las TdC y de la definición de las vías de cambio en las que se concentraría el análisis, estas, junto con las HC específicas definidas en el paso 3, fueron validadas y ajustadas en cuatro talleres con expertos, funcionarios del Gobierno y representantes de AFD. Enseguida, se inició el proceso de recopilación de información para obtener la evidencia que permitiera evaluar los cambios y resultados incluidos en las TdC, así como identificar explicaciones alternativas. Esta evidencia provino principalmente de una revisión documental a fondo y de la realización de más de 60 entrevistas a actores relevantes: funcionarios gubernamentales, expertos, firmas de consultoría, funcionarios de AFD y de la embajada de Francia en Colombia, representantes de empresas francesas en Colombia y funcionarios de los principales cofinanciadores.

### **A.2.2 – Paso 5: Prueba de Hipótesis de Contribución y Evidencia Adicional**

En este paso de la evaluación se examinó la información recolectada. Las HC específicas fueron puestas a prueba y cuestionadas para verificar su validez y plausibilidad. Se consideraron múltiples factores y posibles hipótesis alternativas para explicar los resultados observados. Se identificaron debilidades o vacíos en la narrativa y se evaluó su solidez según la calidad de los datos. Cuando fue necesario, se buscó evidencia adicional en aquellos casos en los que la narrativa era insuficiente. Esto permitió abordar incertidumbres en las rutas de cambio o en supuestos poco respaldados por la evidencia inicial, y, en última instancia, fortalecer la coherencia de la narrativa de contribución. La narrativa finalmente buscó explicar por qué y cómo la intervención de AFD y otros factores influyeron en los resultados.

---

## A.3 Análisis, narrativa y síntesis

---

### **A.3.1 – Paso 6: Revisión de la Narrativa de contribución y elaboración de conclusiones**

Con la nueva evidencia, se revisó la narrativa de contribución de cada hipótesis de cada vía de cambio, con el fin de hacerlas más sólidas y plausibles. La narrativa de cada vía de cambio ofrece contexto y analiza y sustenta la contribución concreta de las intervenciones de AFD al logro de los resultados observados. Para estandarizar este análisis, se definieron niveles de contribución de AFD en función de si el apoyo fue o no esencial y, por sí solo, suficiente para alcanzar dichos resultados. Estos se refieren, en esencia, a la formulación, adopción e implementación de las iniciativas de política apoyadas por AFD en cada vía de cambio.



**Agence française  
de développement**  
5, rue Roland Barthes  
75012 Paris | France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Departamento de Innovación,  
Estrategia e Investigación  
(ISR).  
Departamento de Evaluación  
y aprendizaje (EVA).

Las Éditions Agence française de développement publican trabajos de investigación y de evaluación sobre temas de desarrollo sostenible. Realizadas con múltiples socios del Norte y del Sur, estas publicaciones contribuyen al análisis de los retos a los que se enfrenta nuestro planeta, con el fin de tener una mejor comprensión, prevención y puesta en marcha de acciones concertadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con un catálogo de más de 1.000 títulos y con un promedio de 80 publicaciones nuevas editadas cada año, las Éditions Agence française de développement promueven la difusión del conocimiento y la experticia, a través de sus colecciones y de aquellas de sus socios clave. Descubre todas nuestras publicaciones de acceso libre en [editions.afd.fr](http://editions.afd.fr). Por un mundo en común.

**Director de la publicación** Rémy Rioux

**Director de la redacción** Jean-Claude Pires

**Creación gráfica** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

**Concepción y realización** eDeo-design.com

**Traducido** Cadenza Academic Translations

**Legal deposit** 1º trimestre 2026

**ISSN** 2425-7087

Impreso por el departamento de reprografía de la AFD

Podrá consultar las demás publicaciones de la colección de ExPost en:

Publicaciones y medios | AFD - Agence Française de Développement

**Reconocimientos y autorizaciones**

Licencia Creative Commons

Atribución-No comercial-Sin derivadas

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

