

EVALUACIÓN EXTERNA - RESUMEN¹

Evaluador/a principal: Christian Carlos Keil

Evaluador/a técnico: Claudia Santo

Fomento de las Competencias del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) y sus Actores (ARTICAL II) en Colombia

País | Región: Colombia

Número del proyecto: 2018.2142.0

Duración del proyecto: 10/2020 – 03/2024

Entidad política ejecutiva: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia

Organización de implementación: Instituciones SICAL (ASOCEC, ICONTEC, INM, ONAC, SIC), ANDI

PTB | Sección: 9.33

PTB | Coordinador/a del proyecto: Manuela Behrendt

Fecha: 04 de diciembre 2024

El presente informe resulta de una evaluación independiente. Los contenidos reflejan la opinión del evaluador o de la evaluadora, y no necesariamente la del PTB.

¹ El informe no deberá exceder 7 paginas.

Lista de abreviaturas

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ARTICAL	proyecto “Fomento de las Competencias del SICAL y sus Actores en Colombia”
ASOCEC	Asociación Colombiana de Organismos de Evaluación de la Conformidad
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IC	Infraestructura de la Calidad
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
INM	Instituto Nacional de Metrología de Colombia
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación de Colombia
PTB	Instituto Nacional de Metrología de la República Federal de Alemania
RCM	Red Colombiana de Metrología
RAEE	Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
SICAL	Subsistema Nacional de la Calidad

1. Abstracto del proyecto

El **objeto de la evaluación** es el proyecto “Fomento de las Competencias del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) y sus Actores (ARTICAL II) en Colombia” con una **duración** de tres años y medio (10/2020 - 03/2024) y el **monto total de inversión** de 1.000.000 € de la cooperación bilateral alemana del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

ARTICAL II trabajó en tres líneas de acción: (1) fortalecimiento del SICAL, nuevos y mejorados servicios de calidad para (2) inocuidad alimentaria (enfoque en sector lácteo) y (3) economía circular (enfoque en sectores aparatos eléctricos y siderúrgica). Los socios y grupos meta directos fueron instituciones del SICAL y también el sector privado.

La **entidad política ejecutiva** es la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), responsable del Subsistema Nacional de la Calidad. Las **contrapartes** del proyecto son las instituciones colombianas de la infraestructura de la calidad (IC): el Instituto Nacional de Metrología (INM), el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Además, colaboran en la ejecución la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), la Red Colombiana de Metrología (RCM) y la Asociación Colombiana de Organismos de Evaluación de la Conformidad (ASOCEC). Los y las representantes de estas instituciones forman el Comité de Dirección del Proyecto. De igual forma, se involucraron en las actividades a las instituciones responsables para la inocuidad alimentaria (ICA, INVIMA) y para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales (IDEAM), así como los ministerios y departamentos administrativos relevantes.

El proyecto se implementó en época de **pandemia** COVID-19 que causó estallidos sociales y con el cambio del gobierno colombiano que ocasionó fluctuación de personal en las instituciones públicas. El tema de **inocuidad alimentaria** proviene del proyecto anterior ARTICAL I y se direcciona a la industria láctea. La **economía circular** es un tema relativamente nuevo de prioridad nacional que se continuará trabajando en el proyecto sucesor ARTICAL III. Existen varias políticas y reglamentaciones al respecto, pero aún es necesario aterrizar los lineamientos políticos y ponerlos en práctica. El proyecto se enfocó en la parte de reciclaje de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), reúso de agregados siderúrgicos y gestión de residuos peligrosos (RESPEL) en laboratorios.

2. Evaluación del Proyecto

Los **objetivos de la evaluación** fueron la reflexión sobre logros y desafíos, la identificación de lecciones aprendidas para su incorporación y uso en el diseño de futuros proyectos, como también la rendición de cuentas ante el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, principal donante del proyecto.

La evaluación analizó el proyecto mediante triangulación metodológica tres meses antes de su conclusión. Los **métodos de recopilación y análisis de datos** parten de la revisión de fuentes secundarias como documentos del proyecto, estadísticas y literatura que describen el contexto del proyecto. Los informes y documentos de planificación y de monitoreo forman la base para analizar los resultados, el cumplimiento con los objetivos y la gestión del proyecto. Después se implementó una encuesta en línea a todos los actores involucrados en el proyecto. La consulta fue una mezcla de preguntas cerradas (autoevaluación) y abiertas para recibir impresiones, opiniones y lecciones aprendidas. Luego de la encuesta en línea se realizaron reuniones virtuales con diferentes grupos de interés participantes del proyecto para obtener una primera visión general de los resultados del mismo y evidenciar puntos a confirmar en el “trabajo de campo”. Finalmente se realizaron las entrevistas personalizadas in situ durante la misión en noviembre 2023. Para el análisis de la información obtenida se intentó buscar concordancia entre diferentes fuentes de información para validar el supuesto (*cross check*). Mientras más concordancia hay entre las declaraciones de diferentes informantes, el peso del supuesto aumenta.

Las **limitaciones** de la evaluación se encuentran en los recursos (tiempo, personal) y en el acceso a y la calidad de los datos y las informaciones levantadas.

Los seis criterios de la OCDE/CAD se utilizaron como base para esta evaluación del proyecto:

- Relevancia: ¿Está haciendo lo correcto?
- Coherencia: ¿Qué tan bien encaja?
- Efectividad: ¿Logra sus objetivos?
- Efectos generales de la política de desarrollo: ¿Qué cambios provoca el proyecto?
- Eficiencia: ¿Cómo se utilizaron los recursos del proyecto?
- Sostenibilidad: ¿Son duraderos los efectos logrados?

Para la evaluación se utilizó la siguiente escala de calificación:

1	2	3	4	5	6
Muy exitoso	Exitoso	Relativamente exitoso	Poco exitoso	Muy poco exitoso	Sin éxito

En general, el proyecto fue calificado con: 2,8.

Relevancia

La concepción del proyecto está altamente alineada a las prioridades de Colombia y alineada con objetivos globales. El proyecto respondió a necesidades y demandas de los grupos meta como el sector lácteo (inocuidad alimentaria) y siderúrgico (economía circular) o del SICAL (Estrategia Nacional de Metrología). Sin embargo, suposiciones centrales de la lógica de intervención no se dieron por lo que la concepción en si no fue suficientemente realista y viable, y no fue adaptada junto con sus indicadores, a las condiciones de la situación.

En general, el criterio fue calificado con: 2,3

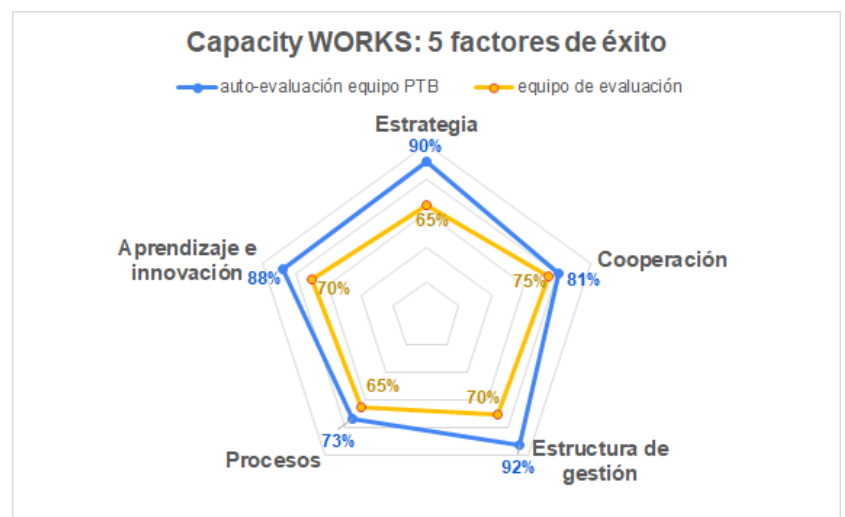
Coherencia

Dentro de los proyectos de la cooperación alemana en Colombia el proyecto fue complementario, pero sin actividades conjuntas concretas con otras organizaciones ejecutoras. Según el equipo del proyecto hubo formatos de intercambio con otros donantes o iniciativas, pero sin concretar acciones coordinadas. Se podrían haber aprovechado mejor las sinergias. Al mismo tiempo se reconoce que la coherencia y coordinación no son sólo responsabilidad del proyecto sino también de los otros actores de la cooperación en Colombia.

En general, el criterio fue calificado con: 3

Efectividad

El proyecto ha alcanzado parcialmente sus objetivos (dimensión 1). Como los indicadores no fueron formulados de manera suficientemente específica, existen opiniones diferentes entre el equipo del proyecto y el de evaluación acerca de la interpretación de los mismos y por ende acerca de la evaluación de su cumplimiento. Algunos de los productos (indicadores a nivel de output) planeados probablemente no se logren (dimensión 2) y en general la estrategia de cómo lograr los objetivos del proyecto no fue contundente. Con respecto a la calidad de la implementación se observó un modo de gestión táctico y flexible (dimensión 3). Aquí también se analizaron los factores de éxito del modelo de gestión Capacity WORKS, donde se contrapuso la opinión del equipo del proyecto con el de



evaluación. De punto de vista del equipo de evaluación el factor de cooperación fue el factor más fuerte de la gestión, donde el PTB asumió el papel de facilitador de procesos entre diferentes actores y sectores. La estrategia y los procesos fueron las áreas que menos han convencido, en un modus operandi más táctico y flexible, pero evitando cuestiones o adaptaciones estratégicas. No se identificaron efectos no previstos a nivel de output/outcome (dimensión 4).

En general, el criterio fue calificado con: 2,8

Eficiencia

La eficiencia de producción, aun considerando la evaluación de efectividad realizada, es considerada bastante alta dada a una gestión de “muchas manos” que logró implementar mucho en un tiempo que finalmente fue más reducido que el planificado, principalmente por la pandemia. Por el otro lado esto conlleva un costo y conduce a una eficiencia de asignación no del todo satisfactoria: la presión de tiempo resulta en una efectividad más baja que la deseada; por otro lado, el trabajo realizado por consultores no facilita el intercambio y la apropiación deseada por parte de las contrapartes. Se podría haber prestado más atención a la transferencia de responsabilidad sobre las mesas técnicas como también a la construcción de alianzas en nivel político con otros ministerios para más o mejor efecto (indicador 1 y 2), sí se hubiera logrado una extensión del proyecto con una administración diferente de los fondos.

En general, el criterio fue calificado con: 3

Impactos generales de la política de desarrollo

En las áreas del proyecto se han logrado o se esperan contribuciones a efectos mayores en el futuro. Estos son: mejoras en los relacionamientos SICAL y con clientes del SICAL; un futuro aumento en la calidad y seguridad de productos lácteos como también en la reutilización de residuos siderúrgicos como material de construcción vial. Por el otro lado, no se alcanzó a contribuir a cambios estructurales en la gobernanza del SICAL ni en la colaboración interministerial hacia esfuerzos alineados, especialmente en el tema de economía circular. Estos efectos de multiplicación se prevén para el próximo proyecto ARTICAL III. Con respecto a efectos positivos no previstos se considera que el proyecto ha tenido una influencia importante en una serie de iniciativas promovidas desde los socios SICAL (INM, ONAC, ICONTEC) que generan esperanza hacia la creación de mecanismos y prácticas de articulación y cooperación entre los actores del SICAL y con sus contrapartes en el futuro.

En general, el criterio fue calificado con: 2,5

Sostenibilidad

Se presupone que la mayoría de los servicios de calidad creados se mantendrán por los propios intereses de los actores que los desarrollaron y una demanda existente. Los espacios de articulación y mesas técnicas funcionan con la inversión externa por parte del proyecto o han dejado de funcionar (mesa de RAEE) y no se consideran sostenibles con la información recabada en este momento. No se identificó una estrategia de salida o medidas concretas por parte del proyecto para aumentar la continuidad de estos efectos. De todas formas, se dará continuidad a varios procesos desde el proyecto futuro ARTICAL III. En total, la sostenibilidad se considera satisfactoria.

En general, el criterio fue calificado con: 3

3. Procesos y experiencias de aprendizaje

Entre los **retos principales** se destacan los cambios frecuentes en la administración y el personal de instituciones públicas, la falta de sincronización y coordinación entre actores, la insuficiencia de recursos económicos y humanos, y las limitaciones de tiempo para implementar actividades junto a otras responsabilidades. La medición de indicadores fue particularmente problemática debido a su complejidad y a la falta de esfuerzos para concretarlos o ajustarlos durante la ejecución del proyecto.

Los **factores de éxito** más relevantes fueron el compromiso tanto de las instituciones como de las personas involucradas, así como el liderazgo, la organización y el seguimiento realizado por el equipo del proyecto y sus consultores. Este compromiso facilitó la implementación de varias actividades clave.

En cuanto a la **planificación, implementación y monitoreo**, se subraya que definir un problema central es esencial para formular objetivos claros. Sin embargo, a menudo se enfrentaron múltiples problemas simultáneamente, lo que dificultó la elaboración de estrategias enfocadas. También se identificó una desconexión entre los problemas y las soluciones propuestas en el marco lógico, lo que limitó la efectividad del monitoreo de impactos. Para mejorar, se destacó la necesidad de involucrar activamente a los socios en el monitoreo de indicadores y realizar revisiones periódicas del avance del proyecto. Este enfoque ayuda a generar un compromiso mutuo y garantizar la sostenibilidad.

Los **procesos de aprendizaje** generados por el proyecto incluyeron un avance en la sensibilización de los actores sobre la importancia del trabajo sistémico en temas estratégicos para el país. Se lograron resultados importantes, como el desarrollo de capacidades técnicas en la red de laboratorios del SICAL, que permitió crear materiales de referencia y realizar ensayos de aptitud efectivos. También se implementaron iniciativas de gestión de residuos peligrosos (RESPEL), cuyos participantes no solo aplicaron los conocimientos adquiridos, sino que los difundieron dentro de sus instituciones. Un ejemplo destacado de economía circular fue la transformación de "escorias negras" en "agregados siderúrgicos", que puede servir como modelo en futuros proyectos.

A pesar de estos avances, se observó que los procesos técnicos, como los programas de capacitación y acompañamiento en laboratorios, fueron más exitosos que los procesos sociales orientados a la articulación y cooperación, como las mesas técnicas o la coordinación entre SICAL y otros ministerios. Durante la **pandemia**, las herramientas virtuales facilitaron la inclusión de actores regionales y la realización de talleres, pero mostraron limitaciones para actividades complejas que requieren confianza y trabajo presencial.

Otro desafío significativo fue la falta de coordinación con otros proyectos y actores para crear sinergias. Se identificaron obstáculos, como la escasez de información detallada sobre otras intervenciones y la resistencia de algunas instituciones a colaborar por temor a perder control o poder. También se señaló la dificultad de influir en niveles políticos debido al enfoque técnico del proyecto. Se recomendó que instituciones políticas, como el DNP o el MinCIT, asuman mayor responsabilidad en facilitar estas colaboraciones.

La **evaluación del proyecto** mostró discrepancias entre la teoría de orientación hacia impactos y la práctica. A pesar de percepciones optimistas, las exigencias crecientes para evaluar los proyectos revelaron desafíos en la preparación y presentación de información clave. Se resaltó la necesidad de entregar un paquete completo de datos, incluyendo indicadores monitoreados, cronogramas actualizados, presupuestos claros y resultados del proyecto. Esto permitiría una evaluación más sólida y ayudaría a alinear mejor los objetivos estratégicos con las actividades realizadas.

En general, aunque el proyecto logró avances importantes, los aprendizajes destacan la necesidad de fortalecer la planificación estratégica, mejorar el monitoreo de impactos y garantizar una mayor apropiación de los resultados por parte de los socios para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.

4. Recomendaciones

Recomendaciones a los socios:

Los proyectos de cooperación alemana buscan fortalecer la capacidad y responsabilidad de los socios. Se recomienda que estos asuman un **rol de liderazgo activo**, participando en la planificación, el monitoreo estratégico y la alineación de objetivos del proyecto con los de sus instituciones para evitar percibir las actividades como una carga extra. Además, es clave difundir los aprendizajes obtenidos, como los relacionados con RESPEL, ISO 17034 y 17043, involucrando actores clave como INM, ICA e INVIMA, y utilizando herramientas como la guía RESPEL.

En el caso de la mesa técnica de RAEE, se sugiere mejorar el enfoque estratégico, trabajando en requisitos específicos para materiales reciclables y acercando oferta y demanda para evitar exportaciones innecesarias de residuos procesados.

Las instituciones públicas deben abordar el problema del **cambio recurrente de personal**, que afecta tanto su desempeño interno como los trabajos colaborativos. El MinCIT debería liderar una estrategia para fortalecer y reconocer al SICAL, promoviendo alianzas estratégicas, institucionalizando experiencias exitosas, y evitando sistemas paralelos al ONAC.

ICONTEC, INM y ONAC deben consolidar su alianza como núcleo del SICAL, apoyando al MinCIT en la definición de prioridades, roles y estrategias de largo plazo. También es necesario actualizar y evaluar la hoja de ruta del SICAL de 2016 y coordinar la difusión conjunta de los resultados y productos del proyecto.

Recomendaciones al equipo del proyecto:

Se recomienda fortalecer la **orientación hacia impactos** en planificación y monitoreo mediante la capacitación de socios en conceptos y herramientas clave. Es importante diferenciar entre el nivel estratégico (teoría de cambio, indicadores, hipótesis) y el operativo (actividades, hitos), reflexionando críticamente sobre el contexto y avances del proyecto.

Debe continuarse la búsqueda de **indicadores** concretos y manejables, ajustándolos durante la implementación si es necesario. Además, se sugiere mejorar la **documentación** de la gestión del proyecto mediante un sistema organizado que incluya monitoreo, gestión operativa, informes y líneas de acción específicas.

Es esencial dar **seguimiento** a los procesos de inocuidad alimentaria en ARTICAL III para garantizar sostenibilidad y escala, así como apoyar la **difusión** de resultados y productos de ARTICAL II, fortaleciendo el posicionamiento del SICAL. También se recomienda documentar y monitorear la experiencia en agregados siderúrgicos como un caso exitoso de economía circular.

Recomendaciones al grupo de la Cooperación Internacional (9.3):

La cooperación entre proyectos y donantes, junto con la aplicación de Capacity WORKS, es compleja y frecuentemente queda fuera del alcance directo de los proyectos, aunque estos son evaluados en coherencia y efectividad. Se sugiere que el BMZ y los coordinadores sectoriales asuman mayor **responsabilidad en la coordinación** con los países socios, con respaldo desde niveles superiores.

Sobre la formulación de **indicadores**, la incertidumbre en objetivos a largo plazo complica el proceso, especialmente en sectores como el de la cooperación del PTB. Se propone usar metodologías ágiles, como Scrum, para adaptarse mejor a situaciones inciertas, especificando indicadores cualitativos durante la implementación inicial. Se recomienda analizar esta estrategia para su posible implementación.

Recomendaciones a la sección de evaluaciones del grupo de trabajo 9.01:

Se recomienda **difundir las exigencias de evaluación** entre los coordinadores del PTB y ofrecer capacitaciones sobre gestión de impactos y la realidad de los proyectos. Es crucial que tanto los equipos como los socios comprendan y participen activamente en la planificación y monitoreo utilizando herramientas como el marco lógico, la teoría de cambio y Capacity WORKS.

Aunque la adaptación del formato de evaluación según el BMZ es un avance, se sugiere **reducir o simplificar las preguntas y dimensiones** de los criterios, ya que algunas son repetitivas o difíciles de aplicar. También se debe clarificar cómo evaluar ciertas situaciones, como efectos no intencionados. Además, se recomienda **reconsiderar el uso de Capacity WORKS para evaluar la calidad de la gestión**, ya que puede generar solapamientos con otros criterios y ser complicado de aplicar.