



Gobernanza Territorial

**Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los
Andes
Rimisp – Fundación Ford**

INFORME DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO

**Gerrit Burgwal
Claudia Serrano
Enero, 2014**

INDICE

Introducción	3
1. Antecedentes: el Proyecto.....	3
2. Presentación de la Evaluación.....	6
2.1 Conceptualización y diseño de la evaluación	7
2.2 Criterios de Evaluación	8
2.3 Herramientas metodológicas.....	9
2.4 Plan de indagatoria.....	12
3. Evaluación Componente 1	13
3.1 Evaluación de Proceso	13
3.1.1 Descripción del proceso	13
3.1.2 Evaluación de la estructura de gestión del Proyecto	17
3.1.3 Evaluación de los diferentes dispositivos metodológicos del proyecto	20
3.1.4 Evaluación de las diferentes etapas del proyecto	26
3.1.5 Juicios evaluativos sobre el proceso desarrollado por el Proyecto.....	31
3.2 Evaluación de Resultado	34
3.2.1 Contraste con enunciados del marco lógico del proyecto.....	34
3.2.2 Objetivo de replicar el proceso	37
3.2.3 Resultados y productos del Proyecto	37
3.2.4 Juicios evaluativos sobre los resultados logrados por el Proyecto	39
3.2.5 Lecciones aprendidas	43
4. Evaluación Componente 2	
4.1 Descripción del proceso	
4.2 Participación del componente 2 en la dinámica global del proyecto	
a) Encuentro en Baños	
b) Relación con la coordinación	
c) Comunicaciones	
4.3 Evaluación de proceso componente 2	
5. Conclusiones	
Bibliografía	58

Introducción

Entre los años 2011 y 2013 Rimisp realizó, con apoyo de la Fundación Ford, el proyecto “Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en Los Andes”, destinado a mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos intermedios. Entre las actividades contempladas en el proyecto se encuentra la evaluación del proyecto con una metodología que debe luego contrastarse con una evaluación externa que opine y valide acerca de los juicios evaluativos resultado de la evaluación interna. Se presentan en este informe los resultados de ésta última.

Este informe se organiza en cinco secciones, más una última de conclusiones. La primera incluye la presentación del Proyecto de acuerdo a cómo fue implementado; la segunda presenta los objetivos y contenidos técnicos de la evaluación; la tercera y cuarta presentan la evaluación de proceso y resultados, respectivamente. La quinta sección aborda el segundo componente del proyecto y finalmente, se presentan las conclusiones.

1. Antecedentes: el proyecto

El **objetivo de largo plazo** del proyecto fue colaborar al desarrollo de los territorios, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gobernanza en los gobiernos intermedios de tres países de América Latina.

El proyecto inicia su planteamiento haciendo referencia a las desigualdades territoriales y persistencia de la pobreza en América Latina, para luego explayarse acerca del potencial que tienen los gobiernos intermedios, para liderar procesos de desarrollo territorial inclusivo, porque “poseen una mirada integral del territorio; porque para sus autoridades los problemas y desafíos del desarrollo son realidades más próximas y concretas que para las autoridades nacionales; porque se encuentran en una situación privilegiada para articular las demandas y prioridades locales con las políticas y alternativas que ofrece el Estado central, entre otras razones”.

El proyecto señala que “el contexto de los procesos descentralizadores en América Latina muestra que, en las últimas dos décadas, los gobiernos intermedios han crecido en importancia y todo indica que esta es una tendencia que se mantendrá en el tiempo. El poder político, las atribuciones legales y las capacidades financieras de estos gobiernos se han incrementado sustantivamente, siendo cada vez mayor su grado de responsabilidad sobre la gestión del desarrollo de los territorios. Sin embargo, la mayoría de estos gobiernos carecen de una estrategia integral de gobernanza y desarrollo.

Consecuencia de estas deficiencias se observa un “sub-aprovechamiento de las competencias y atribuciones de gestión de que disponen los gobiernos intermedios. Se señala, además, que donde estos obstáculos logran sortearse y surgen liderazgos y/o esfuerzos de reforma y mejoramientos interesantes, éstos tienden a frustrarse al menos parcialmente, porque no logran alterar el marco institucional, que limita sus márgenes de acción.

Destaca, en consecuencia, la pertinencia de trabajar en fortalecer mecanismos de gobernanza, de modo tal de asegurar que, junto con la materialización de reformas político-institucionales de rango legal requeridas para su fortalecimiento, se vayan generando progresivamente las capacidades técnicas, financieras y humanas requeridas para la gestión interna de las instituciones y para su mejor articulación con los demás actores vinculados con los procesos de desarrollo,

incluyendo la sociedad civil y particularmente los sectores sociales pobres y marginados. Se propone, por tanto, apoyar procesos de fortalecimiento de capacidades y apoyar procesos de reforma institucional.

Definiciones

El proyecto se enmarca en las teorías de gobernanza. Define gobernanza subnacional para el desarrollo territorial como el arte o forma de gobernar un territorio que mediante la articulación de diversos actores del Estado, el mercado y la sociedad civil, conduce a un marco institucional que estimula el crecimiento económico con inclusión social. Propone entender los mecanismos de gobernanza como "sistemas de articulación que construyen marcos institucionales", con el objeto de abordar los déficits que presentan los gobiernos desde una perspectiva que asume la complejidad de las relaciones institucionales y la multicausalidad de los procesos de desarrollo. La idea es superar los enfoques excesivamente centrados en indicadores de carácter normativo.

El proyecto plantea un abordaje integral de las variables que intervienen en la capacidad de gobernanza de los gobiernos intermedios, de modo tal de incrementar sus posibilidades de contribuir sustantivamente a los proceso de desarrollo económico territorial. Esto significa observar los asuntos de planificación y gestión en su interacción con otros factores claves para la conducción del desarrollo, que ponen el foco en la relación gobierno-sociedad, y ya no sólo en la gestión interna de la organización pública.

Diseño metodológico

El proyecto contempla intervenir en cinco gobiernos intermedios localizados en tres países: Colombia, Perú y Ecuador. La metodología propuesta consiste en:

- a) Elaborar un sistema de estándares de gobernanza subnacional para el desarrollo económico territorial en una secuencia que contempla: i) recopilación y análisis de bibliografía e información secundaria; ii) talleres de construcción del modelo y los estándares, con representantes de los cinco territorios en los tres países. Veremos más adelante que este diseño para la construcción del modelo se modificó. El modelo se construyó con el apoyo de un consultor experto que luego capacitó a los equipos técnicos y grupos de participantes (grupo gestor) en los territorios y se dio curso, en cambio, a una profunda fase de revisión y validación del modelo.
- b) Trabajo con equipos de profesionales y técnicos del gobierno subnacional y agencias públicas relevantes, con dirigentes sociales y representantes locales y con entidades corporativas y representantes empresariales.
- c) Autoevaluación por parte de cada gobierno intermedio con respecto al modelo de gobernanza y los estándares generados en la actividad anterior.
- d) Desarrollo de capacidades, que posteriormente en el curso del proyecto pasó a llamarse "plan de mejoras". Las actividades que podrían ser incluidas en los planes podrían contemplar: asistencia técnica, asesoría legal, capacitación, análisis institucional, realización de diagnósticos y formulación de proyectos de inversión, rutas de aprendizaje, pasantías e intercambios, etc.
- e) Papel protagónico del gobierno subnacional. La tarea del equipo del proyecto es acompañar, facilitar, apoyar con recursos y expertos, etc., pero no sustituye al gobierno intermedio como el actor central del plan.

Objetivos Específicos

El proyecto definió dos objetivos específicos (componentes) que entenderemos como los componentes del proyecto:

Componente 1:

En el marco de las competencias y marcos institucionales vigentes en cada país, mejorar las capacidades de los Gobiernos Intermedios para: a) planificar y gestionar la acción gubernamental subnacional; b) articular la acción de diversos agentes públicos y privados; c) facilitar y potenciar la participación ciudadana.

Para responder a este objetivo el proyecto seleccionó a 5 gobiernos intermedios localizados en tres países andinos: Colombia, Ecuador y Perú; elaboró un modelo de estándares de gobernanza para el desarrollo territorial, formuló una metodología de trabajo basada en el involucramiento de agentes relevantes en la organización para participar directamente en procesos de detección de brechas y formulación de planes de mejoras; seleccionó y capacitó a técnicos en los territorios que acompañaran el proceso y firmó acuerdos de trabajo con los gobiernos subnacionales para llevar adelante la implementación del proyecto.

Componente 2:

Contribuir al cambio institucional y a la ampliación de competencias en los países para mejorar la gobernanza sub-nacional para el desarrollo, tomando como punto de partida las experiencias y resultados asociados al primer objetivo.

Para responder a este objetivo el Proyecto dialogó con diversos actores relevantes en la discusión sobre desarrollo territorial y descentralización en los tres países y seleccionó a consultores y especialistas que pudieran formular propuestas importantes para apoyar el proceso de cambio. Estos consultores tenían la responsabilidad de hacer procesos de incidencia política y de gestionar que las propuestas colaboraran al cambio institucional y realizar, a la vez, acciones de incidencia, de difusión y debate de las propuestas.

Componente 3, transversal:

Comunicación

Se refiere a las actividades de difusión e información sobre las actividades del proyecto en los tres países a distinto tipo de público: el interno al proceso del proyecto, el que estaba instalado en cinco gobiernos intermedios de tres países distintos que no tienen comunicación entre sí; a público vinculado a los temas de interés del proyecto a través de medios electrónicos de información; y a público en general a través de medios de prensa. El proyecto asume, a través de este componente, que los objetivos de cambio institucional se insertan en una lógica de cambio cultural y político que requiere de actividades de información y comunicación de soporte.

Las actividades de evaluación de explican, fundamentan e informan en este documento.

2. Presentación de la Evaluación

El objetivo de la evaluación del proyecto “Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes” es a) examinar, sistematizar y emitir un juicio evaluativo respecto del diseño y propuesta conceptual y metodológica que representa el proyecto, b) del conjunto de decisiones técnicas y operativas que permitieron su implementación, c) el proceso de ejecución y d) los efectos y resultados obtenidos. El resultado final de la evaluación será un **juicio evaluativo** sobre la pertinencia y relevancia del proyecto y sobre un conjunto de criterios técnicos que se explican más adelante.

La evaluación incorpora también una opinión respecto de la sustentabilidad de los resultados alcanzados e integra una dimensión de lecciones aprendidas, siempre relevantes a la hora de establecer el alcance, resultados e impacto de los proyectos sociales que tienen objetivos de impacto de desarrollo. De esta forma, no solo se evaluará el producto o resultado final, sino también el proceso, cómo se llegó a este resultado, su diseño e implementación.

La evaluación tendrá dos atributos combinados: será integral y comprensiva y será interna y externa.

Integral y comprensiva

Se refiere a que abordará aspectos de proceso y resultado, tomando en cuenta productos y resultados observables, así como la percepción y opinión del amplio rango de actores que participaron en el proceso. El proyecto que se evaluará se integra en acciones de fortalecimiento institucional para el desarrollo, las que tienen un importante componente institucional, político y cultural, por la cual el análisis de dinámicas de acción, prácticas de trabajo e interpretación de los actores es un elemento esencial para comprender y analizar los resultados alcanzados.

Evaluación interna - externa

En el documento del Proyecto “Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes”, presentado a la Fundación Ford en noviembre de 2010, consta que “para efectos de la evaluación final se utilizará una metodología recientemente desarrollada por el International Development Research Center (IDRC), Canadá, que consiste en combinar una primera fase de evaluación interna o autoevaluación, conducida por el equipo responsable de la coordinación del proyecto, con una segunda fase de evaluación externa, donde un profesional experto no vinculado con el proyecto juzga la confiabilidad y validez de los juicios vertidos en la autoevaluación”.

El enfoque metodológico de IDRC, que usaremos también en esta evaluación, contiene dos momentos con dos informes independientes: (1) un informe con los resultados de la autoevaluación y análisis de los procesos, realizado por el equipo de coordinación y (2) una examinación externa e independiente del informe interno que brinda un análisis de su contenido, validez y plausibilidad. La evaluación externa debe recoger su propia evidencia para juzgar sobre la calidad de la autoevaluación y el valor agregado del Proyecto.

2.1 Conceptualización y diseño de la evaluación

Evaluación viene de las palabras en latín: “*valor*” y “*e/ex*” (de), o sea, sacar valor de algo. En una definición más formal y genérica podemos decir: “Valorar la utilidad de un objeto (por ejemplo un proyecto) para poder tomar decisiones, a través de información empírica obtenida en forma sistemática por métodos de investigación, según criterios objetivamente verificables” (CEVAL 2013, Parte 1). Con respecto a la evaluación de programas de cooperación internacional, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), define la evaluación como “la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto en curso o concluido, de un programa o una política, su diseño, implementación y resultados. Una evaluación debería proporcionar información creíble y útil, haciendo posible la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisión de ambos, receptores y donantes” (OECD, DAC Evaluation Network 2002).

Los temas claves aquí son *utilidad* y *criterios objetivos*. La *utilidad* no es obtener datos, sino conocimiento para poder tomar decisiones. Por esto es importante saber quién define los objetivos y la utilidad de la evaluación. En el caso del proyecto “Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes”, la evaluación debe tener utilidad para la Fundación Ford, como donante, para la ejecución de proyectos similares; para RIMISP como ejecutor del Proyecto, para aprender lecciones que lo lleven a mejorar la efectividad y eficiencia de la ejecución de proyectos en general, así como lograr una eventual réplica del Proyecto Gobernanza específicamente; y también para las organizaciones contrapartes y grupos meta, con el fin de que puedan mejorar su capacidad de elaboración y negociación futura de proyectos.

Evaluación de resultados

La evaluación de resultados se preocupa de establecer el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y de consignar los productos que derivan de su implementación (bienes y servicios producidos en términos del tipo, número, cantidad y calidad de los beneficios que otorga).

Evaluación de proceso

La evaluación de proceso analiza la implantación y el desarrollo del programa. Esta opción metodológica permite conocer los factores que sustentan la implementación poniendo atención en la dinámica y los factores que explican el desarrollo y el impacto final de una intervención. Utiliza preferentemente metodologías de carácter cualitativo. Este tipo de evaluación requiere especificar una secuencia de pasos y las relaciones entre ellos, construyendo modelos o esquemas lógicos que muestren cómo los insumos llevan al producto del programa (Sulbrandt, 1993).

En el recuadro que se presenta más adelante, se anota el caso de una de las pocas experiencias de programa social que incorporó desde el comienzo la evaluación. Utilizó metodologías experimentales pero, a la hora de toma de decisiones, buscó establecer si el programa seguía respondiendo a sus hipótesis de base, más que si cumplía o no sus objetivos.

Evaluación de impacto

En términos generales la evaluación de impacto busca determinar si los proyectos logran dar respuestas a la situación que les da origen, en qué medida esto se logra y qué factores explican

estos resultados. La mayor parte de las evaluaciones de impacto neto apuntan a establecer causalidades mediante *métodos experimentales*. Procuran determinar qué hubiera ocurrido si el programa no se hubiera implementado mediante métodos de comparación entre un grupo de beneficiarios y un grupo de control. Se pretende atribuir causalidad al programa mediante la recreación de una situación contrafactual. La metodología exige controlar rigurosamente los posibles efectos no atribuibles al programa. Las técnicas empleadas son de carácter cuantitativo (Mohr, 1995).

Línea de base. Un modelo alternativo es el que considera la construcción de un acabado registro de la situación inicial de acuerdo a determinados indicadores, de modo de producir una línea de base contra la cual comparar posteriormente los resultados del proyecto. En este caso, la comparación se da para un mismo grupo de beneficiarios en dos o más distintos momentos del tiempo.

Atendiendo a estas definiciones, esta evaluación no aborda la medición de impacto.

Evaluación de efecto (tendencia de impacto)

Algunos autores introducen una categoría intermedia entre la evaluación de impacto y la evaluación de resultado, esta es la evaluación de efectos, que va más allá del registro de los productos, procurando establecer las transformaciones imputables a un programa. En esta óptica está ausente el factor causal y contrafactual propio de las evaluaciones de impacto. Este tipo de reflexión sí colabora a evaluar tendencias de impacto en el proyecto Gobernanza para el desarrollo territorial en Los Andes.

2.2 Criterios de Evaluación

Esta evaluación definió un conjunto de criterios y factores sobre los cuales se centrará el interés. Atendiendo a la distinción entre proceso y resultado, se consideraron los criterios de evaluación del DAC/OECD: Relevancia o Pertinencia, Efectividad, Impacto, Eficiencia y Sostenibilidad. A continuación se presentan estas definiciones.

Relevancia o Pertinencia. Entendida como la medida en la cual una política o programa, sus opciones metodológicas y su lógica de intervención, responden a las necesidades de la población. Se evalúa si los objetivos y acciones del proyecto son relevantes para la organización contraparte y los beneficiarios.

Efectividad. Se mide si el proyecto logró generar los resultados directos planificados, normalmente en base de los indicadores formulados al inicio del proyecto o modificados en el transcurso de su implementación.

Efecto (tendencia de impacto). Se trata de identificar la probabilidad de hacer una considerable contribución al logro del objetivo de desarrollo (de largo plazo) del proyecto. Muchas veces el impacto (duradero) recién se puede medir unos años después del proyecto.

Eficiencia. Se evalúa si el proyecto se organizó de manera costo y tiempo eficiente.

Sostenibilidad. Se analiza si el proyecto cumple con los requisitos para lograr impactos sostenibles más allá del final del periodo de apoyo.

Lecciones Aprendidas. Se analiza qué lecciones se han aprendido con la ejecución del Proyecto y qué se debería hacer diferente (mejor) para una posible réplica del Proyecto.

Otros elementos útiles para analizar la relevancia, pertinencia y eficacia de los programas de desarrollo fueron acordados en el Foro de Alto Nivel entre países donantes y socios, en 2005 en París, en el cual los países acordaron cinco criterios para aumentar juntos la eficacia de la Ayuda al Desarrollo (OECD 2005), que actualmente son usados como criterios de evaluación adicionales¹ de programas de cooperación.

Apropiación. Los socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan las acciones de desarrollo.

Alineación. Los donantes de fondos de cooperación basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los socios.

Armonización. Las acciones son armonizadas con las de otros donantes.

Gestión orientada a resultados. Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.

Mutua responsabilidad. Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Aunque es importante considerar estos criterios, sobrepasan el ámbito de interés de esta evaluación. Sin embargo, se tendrán en consideración los temas de Apropiación, Alineación y Armonización al analizar elementos o de Pertinencia o Relevancia. Incluiremos el tema de Gestión orientada a resultados al considerar Eficacia y Eficiencia y Mutua responsabilidad en Sostenibilidad.

2.3 Herramientas metodológicas

Los criterios mencionados hasta aquí se operacionalizan en preguntas e instrumentos: cuestionarios, entrevistas, grupos de discusión, según corresponda.

El Equipo de Coordinación del Proyecto es responsable de la evaluación, elabora los instrumentos, recaba la información de actores y agentes que han participado en el proceso y usa la información (documentos, sistematizaciones y registros) producida por el proyecto. Esta autoevaluación será validada por una evaluación externa.

A continuación, a título de ejemplo, se señalan **algunas de las preguntas** centrales para cada uno de los criterios considerados en la evaluación. Más adelante se indica la matriz de instrumentos utilizados.

¹ La DAC recomienda el uso de estos criterios adicionales y la cooperación española por ejemplo ha incorporado como criterios adicionales la Coherencia, Apropiación y el Alineamiento (vea DGPOLDE 2007).



Preguntas para evaluar Pertinencia (Componentes 1 y 2)

PROCESO

¿El modelo de gestión de calidad (excelencia) corresponde a los cuellos de botella en el desarrollo, identificados por los países y territorios en que se intervinieron por el propio RIMISP?

¿La selección de los cinco territorios resultó pertinente para los objetivos del Proyecto y relevante para los tres países?

PRODUCTO O RESULTADO

¿En qué medida coincide la intervención del Componente 1 (fortalecimiento institucional mediante un modelo de gestión de calidad) con la política y acciones de los gobiernos intermedios?

¿En qué medida coinciden las acciones del Componente 2 (fortalecimiento de procesos de descentralización) con los temas de interés de los gobiernos regionales participantes en el proyecto?, ¿y con los respectivos gobiernos nacionales participantes?

Preguntas para evaluar la Efectividad

PROCESO

¿Cuál es la opinión respecto de los resultados que se alcanzan en las diferentes fases del proyecto?

- Selección y relacionamiento con organizaciones contraparte/consultores
 - Capacitación a los Equipos Técnicos
 - Conformación y dinámica de trabajo de los Grupos Gestores
 - Validación del Modelo de Gestión de Calidad
 - Autoevaluación en base de los siete criterios y 70 prácticas de gestión
 - Identificación y descripción de las Buenas Prácticas
 - Talleres de Intercambio de experiencias y Seguimiento (Cusco, Baños)
 - Elaboración del Plan de Mejoras
 - Presentación de los resultados.

¿Cómo se aprecian los resultados de los diferentes momentos del Componente 2?

- Selección y relacionamiento con organizaciones contrapartes en los tres países
- Elaboración de propuestas de cambio institucional o normativa
- Talleres o eventos de diálogo político
- Comunicación para la incidencia política
- Participación de representantes de los territorios en los eventos nacionales del Componente 2

PRODUCTO O RESULTADO

Componente 1

¿Cuáles son, a su juicio los principales resultados del Proyecto?

¿Qué capacidades se han visto fortalecidas por la implementación del Proyecto?

¿Qué mejoras planificadas hay en materia de:

- formulación de estrategias de desarrollo
- el ordenamiento territorial
- diseño de políticas y programas
- de programación y gestión presupuestaria
- voluntad y capacidad del gobierno intermedio para coordinar y/o articular su acción con el gobierno nacional.
- voluntad y capacidad del gobierno intermedio para coordinar y/o articular su acción con los gobiernos locales.
- voluntad y capacidad para coordinar y/o articular su acción con actores privados-

- empresariales.
- voluntad y capacidad para coordinar y/o articular su acción con actores de la sociedad civil.
- de promoción activa de la participación ciudadana.
- de promoción activa de control social, es decir, la capacidad de la sociedad de exigir a sus gobernantes.
- de promoción activa de la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados?

Componente 2

¿Qué opina sobre la calidad de las propuestas para mejorar la gobernanza subnacional?

Preguntas para evaluar Efecto (tendencia de impacto)

PRODUCTO (componente 1)

¿Qué opina sobre la viabilidad de implementación del Plan de Mejora?

¿En qué medida se ha logrado generar una cultura de gestión de calidad en los gobiernos intermedios participantes?

¿En qué medida podría afirmarse que el Proyecto hizo una contribución (considerable) al desarrollo de su territorio?

Preguntas para evaluar Eficiencia

PROCESO

Componente 1

¿Qué opina sobre la estructura (arquitectura) del Proyecto (Consejo Asesor, Coordinación, Consultor-experto, Comunicadora, Entidades ejecutores/consultor, Equipo Técnico, Grupo Gestor)?

Componente 2

¿Considera que las propuestas de reforma tienen viabilidad de ser implementadas?

¿De qué manera estas propuestas contribuyen al debate nacional sobre reforma institucional para el desarrollo de los territorios y la descentralización del Estado?

PRODUCTO (Componente 1 y 2)

¿Se han respetado cronogramas y tiempo previstos?

¿Considera que el monto de la donación de la FF para el Proyecto Gobernanza está en relación adecuada con los resultados conseguidos? (Comp1, Comp. 2, Comunicación).

Preguntas para evaluar Sostenibilidad

PROCESO Componente 1

¿En su opinión, hasta qué punto permanecerán las actividades, los resultados y las consecuencias después del que el Proyecto Gobernanza haya terminado?

PRODUCTO Componente 1

¿El resultado final de la autoevaluación y el Plan de mejoras fueron aprobados por el nivel político del Gobierno Intermedio? (Comp. 1).

¿Están incorporados elementos del Plan de Mejoras en el Presupuesto para el período 2014?

PRODUCTO Componente 2

¿Las propuestas de cambio institucional o normativo del Componente 2 fueron presentadas a las instancias



apropiadas y cómo fueron recibidas?

Preguntas para determinar lecciones aprendidas del Proyecto

PROCESO

¿Qué cosas se debieron hacer de otra forma para obtener mejores resultados?

¿Cuáles son lecciones aprendidas respecto del proceso de implementación del proyecto?

2.4 Plan de indagatoria

A continuación presentamos un cuadro de personas que deben ser entrevistados y por quién. Para cada grupo de entrevistados se elaboró una guía de preguntas específicas – tomados de los grupos de preguntas por criterio mencionados anteriormente.

Personas que deben ser entrevistadas	Responsable
Autoridades Política GR	Tungurahua: Gerrit Burgwal Otros 4 GR: los técnicos
Dos personas del Grupo Gestor: El/la coordinadora y otra persona a elegir por técnico.	Técnico del proyecto
Encuesta a las otras personas del Grupo Gestor	Técnico del proyecto
Técnicos del proyecto	Tungurahua: Gerrit Burgwal Cusco y Piura: Diana Proaño Casanare y Nariño: Macarena Weason
Un director de una Organización Contraparte: ADEL	Técnico de Nariño
Los dos coordinadores del Proyecto	Cada uno contesta las preguntas
Consultor-experto del Proyecto	Claudia Serrano
Comunicadora del Proyecto	Gerrit Burgwal
Consultor del Componente 2	Rinde: Macarena Weason CONGOPE: Gerrit Burgwal GPC: Diana Proaño
Revisión de los productos de los contrapartes del Componente 2	Colombia: Santiago Perry Ecuador: Manuel Chiriboga Perú: Carlos Leyton

El cuestionario fue llenado por escrito por los miembros del Grupo Gestor que no fueron entrevistados en profundidad.

3. Evaluación Componente 1

Uno de los resultados que deriva de los procesos de evaluación es un ejercicio de reconstrucción de las experiencias evaluadas, que ya no son un proyecto aprobado o un plan de trabajo, sino una organización específica, un conjunto de prácticas y gestiones, orientadas a alcanzar los resultados buscados. Estos procesos suponen una diversidad de decisiones que dan forma concreta a las ideas, ya sea para instrumentar los diseños originales, o para realizar los ajustes que el proceso recomiende. Por ello, como parte de la evaluación de proceso, se presentan a continuación todos los dispositivos de gestión del proyecto, por componente, y se aportan comentarios de evaluación.

Componente 1: En el marco de las competencias y marcos institucionales vigentes en cada país, mejorar las capacidades de los Gobiernos Intermedios para: a) planificar y gestionar la acción gubernamental subnacional; b) articular la acción de diversos agentes públicos y privados; c) facilitar y potenciar la participación ciudadana.

3.1 Evaluación de Proceso

3.1.1. Descripción del proceso

El proyecto se inició en enero 2011. El primer año las actividades estuvieron centradas en definir la estructura de gestión, diseñar el modelo de estándares de gobernanza, presentar el proyecto en los países, y participar del diálogo sobre temas de gobernanza, descentralización y fortalecimiento institucional en los países y seleccionar los territorios donde se pondría en marcha el componente de mejora de capacidades de los gobiernos intermedios. El año 2012 se inició el trabajo con los gobiernos intermedios que validaron el modelo y formularon la autoevaluación. El 2013 se formularon los planes de mejora.

Línea de Tiempo – Componente 1

Año 2011	Año 2012	Año 2013
Instalación de todos los dispositivos político técnicos del Proyecto	Ejecución de actividades planificadas Primer Encuentro del Proyecto	Paso a Planes de Mejora Segundo Encuentro del Proyecto
Constitución del Equipo y sistema de gobernanza del Proyecto Diseño del Modelo de estándares de gestión Presentación del Proyecto en los tres países Selección territorios Perú y Ecuador Selección territorios fin de año Colombia Visita acuerdos de trabajo regiones Selección equipos técnicos Taller de capacitación Ecuador y Perú	Selección territorios Colombia Taller de Capacitación Colombia Constitución Grupos Gestores en los gobiernos intermedios Gira de capacitación Grupos Gestores Inicio del trabajo de validación del Modelo Primer Encuentro del Proyecto en Cusco Inicio actividades de Autoevaluación	Término actividades de autoevaluación Selección de Buenas Prácticas Segundo Encuentro del Proyecto en Baños Gira de apoyo técnico Planes de Mejora Elaboración Planes de Mejora Término de convenios de cooperación con las contrapartes: aprobación de productos y informes finales Diseño y ejecución de la evaluación final del Proyecto

a) Inserción del proyecto en los países y los territorios

En los tres países se realizó un trabajo de información y discusión con actores relevantes acerca de los objetivos del proyecto antes de iniciar el trabajo de campo. Para ello se tomó contacto con socios de Rimisp, conocedoras de los temas abordados por el proyecto, por ejemplo: Instituto de Institutos Peruanos IEP, Corporación PBA, Colombia y Rimisp-Ecuador en Ecuador. Estos aliados permitieron organizar reuniones de trabajo con un amplio elenco de agentes vinculados a los temas del desarrollo de los territorios y la descentralización del Estado. Se recibió información, observaciones y recomendaciones al proyecto, principalmente las siguientes:

- Otras agencias de cooperación estaban implementando procesos de fortalecimiento a los gobiernos intermedios, lo que hacía recomendable coordinarse para no duplicar.
- Se valoró el enfoque integral y basado en modelo de estándares que ofrece el proyecto.
- Se discutió extensamente que procesos estaban en marcha en las regiones de los respectivos países para recomendar en cuáles resultaba conveniente proponer la realización del proyecto. De esta forma se elaboró una “lista corta” de alternativas que fueron posteriormente visitadas.

b) Coordinación con otras agencias

En el proceso de inserción en los países, se tomó conocimiento de otras iniciativas similares en curso en los territorios de forma que se estableció el propósito de no duplicar, dialogar con otros y complementar esfuerzos. En la práctica esto se tradujo en un mutuo conocimiento y respeto por el trabajo del otro. A nivel territorial en algunos casos hubo una concurrencia de esfuerzos. En resumen, se puede decir que no se llegó a una armonización o estrecha coordinación, pero tampoco hubo competencia entre proyectos, sino más bien un refuerzo saludable entre iniciativas que apuntaron a lo mismo. En Piura coincidió con el proyecto Pro-gobernabilidad de la Cooperación Canadiense, con proyectos similares de PNUD y con un programa de la Secretaría de la Gestión Pública del gobierno central, que se llama Modernización de la Gestión Pública. En Cusco, identificaron igualmente este proyecto de la Cooperación Canadiense. En Nariño hubo cierta coordinación con PNUD y la agencia española de cooperación AECID. En Tungurahua, otra cooperación en el tema, de parte de la GIZ, ya había terminado y aparentemente tenía otro enfoque.

c) Selección de los territorios

El proyecto definió trabajar en cinco regiones/provincias de tres países: Colombia, Ecuador y Perú (se descartó trabajar en Chile). Los criterios y metodología de selección fueron los siguientes: Rimisp y la Fundación Ford tienen prioridades institucionales y despliegan acciones en algunas zonas que han priorizado. Rimisp prioriza 20 provincias que combinan altas tasas de pobreza y alta densidad de pobreza (es decir, el porcentaje y el número de pobres son superiores a la media nacional)²: Por su parte, la Fundación Ford prioriza 12 provincias para su trabajo a nivel subnacional³. Se señala que las cinco provincias serán elegidas de entre las 32 que hacen parte de

² Estas son: Perú: Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Piura, Puno. Ecuador: El Oro, Los Ríos, Manabí, Tungurahua². Colombia: Atlántico, Bolívar, Córdoba, Nariño. Chile: Maule, BíoBío, Araucanía, Los Ríos-Los Lagos.

³ Estas son: Perú: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Moquegua, Puno, Tacna. Colombia: Región Caribe, conformada por los departamentos de Guajira, Bolívar, Atlántico y Magdalena. Chile: La Araucanía.

las prioridades de Rimisp y/o de la Fundación Ford. De entre ellas, se confeccionará una lista corta de tres o cuatro por país (12 a 15 en total), de acuerdo a los criterios de desempeño reformista e innovador de los respectivos gobiernos intermedios en materias de gobernanza y desarrollo, y de prioridad de los temas de inclusión social en la agenda pública provincial. De esta forma se combinan criterios de pobreza y voluntad de cambio.

La lista corta por país se confeccionó a partir del diálogo con consultores y expertos de los respectivos países. Fueron visitadas las regiones de Cusco, Cajamarca, Moquegua y Piura en Perú, El Oro, Manabí y Tungurahua en Ecuador y Nariño y Casanare en Colombia.

Una mención especial requiere la selección de la Gobernación de Casanare, Colombia. Este territorio fue sugerido por la F. Ford atendiendo a que simultáneamente se realizaba un proyecto con la sociedad civil de forma que, aportar con un proyecto de fortalecimiento institucional a la gobernación generaría complementariedades. Esta decisión se tomó en conjunto asumiendo que representaba importantes riesgos dada la precariedad institucional de la gobernación y el proceso judicial que enfrentaba el Gobernador, el que finalmente fue destituido. Sin embargo, el proyecto salió adelante.

En el caso de Colombia, se tomó la decisión de iniciar la selección y contactos más tarde, dado que en 2011 estaba en proceso de elecciones, por lo que era recomendable postergar la selección de gobernaciones, atendiendo a las dinámicas políticas inherente a los procesos de fortalecimiento institucional

d) Convenios con los Gobiernos Intermedios

Como una forma de formalizar los compromisos el proyecto contempló la firma de convenios con los gobiernos intermedios. En la mayoría de los casos la negociación del convenio de cooperación interinstitucional y su firma, fue un proceso relativamente largo. En Perú es donde más demoró y, una vez firmado, el Gobierno Regional de Cusco, incluso propuso un adenda. En Tungurahua es dónde menos demoró, por la relación de confianza que ya existía con RIMISP-Ecuador. Según la técnica-facilitadora: “hubo un compromiso total, tanto del nivel político como técnico”. Esto pudimos confirmar especialmente en la co-organización del II Encuentro de Gobernanza del Proyecto en Baños.

Casanare fue el único caso en el cual nunca se logró firmar un convenio de cooperación interinstitucional con el Gobierno Departamental. A pesar de mucha insistencia, la Gobernación nunca firmó el convenio con RIMISP por oposición de la Asamblea Departamental (cámara legislativa), aunque finalmente envió una carta de la Gobernación confirmando el interés de participar en el Proyecto.

e) Arquitectura de gestión del proyecto

El esquema es el siguiente: se constituye una unidad de coordinación general, responsable de la marcha general del proyecto y de coordinación adjunta que tiene la responsabilidad operativa y de gestión de todo el proceso. El proyecto cuenta con un Consejo Asesor compuesto por profesionales de F. Ford y de Rimisp. Cuenta también con un consultor experto que acompaña todas las decisiones técnicas referidas al modelo de estándares, así como las actividades de capacitación y entrenamiento a los equipos, tanto los técnicos que gestionan el proceso, como al

grupo gestor conformado en cada gobierno sub nacional. Cuenta también con apoyo de una periodista y respaldo del equipo de comunicaciones de Rimisp.

Instituciones socias y perfil de los técnico

El proyecto diseñó una estructura de gestión asociada a la experiencia de Rimisp en el trabajo con socios en diversos países de América Latina. En cada territorio Rimisp tomó la decisión de buscar sociedad con alguna institución local para que realizara las tareas profesionales y técnicas requeridas, contratando para ello al personal adecuado. La excepción fue Tungurahua, Ecuador, dado que allí Rimisp cuenta con una sede que le permitió actuar en forma directa. En el caso de Casanare, el trabajo se inició con una institución local pero no tuvo los resultados esperados y Rimisp contrató en forma directa a un técnico recomendado por la Secretaria de Agricultura de la Gobernación, nuestra contraparte en el proyecto, con excelentes resultados.

Se solicitó a dos consultores, un técnico dedicado directamente a las tareas de ejecución del proyecto y un segundo profesional que actuaría como asesor y respaldo en el conjunto del proceso. El perfil técnico solicitado fue de profesionales del área de las ciencias sociales, humanidades y/o ingeniería industrial, de preferencia con experiencia y conocimiento de gestión y/o experiencia o conocimiento del sector público como académico o consultor. Los atributos y responsabilidades de estos profesionales quedaron consignados en la Guía del Modelo. Las siguientes instituciones fueron socias de Rimisp en el desarrollo del proyecto:

Institución	Misión
CIPCA – Piura	Centro de Promoción del Campesinado, institución que contribuye, desde el campo de las ciencias sociales, al desarrollo integral de campesinos indígenas.
Guamán Poma – Cusco	Centro Guamán Poma de Ayala se orienta a desarrollar las capacidades de la población más desfavorecida y a fortalecer la institucionalidad a nivel local y regional.
ADEL – Nariño	La Agencia de Desarrollo Económico Local de la Gobernación de Nariño es una entidad de carácter asociativo que busca integrar a los sectores público y privado del departamento para potenciar el desarrollo
IFC – Casanare	El Instituto Financiero de Casanare es una empresa industrial y comercial del nivel departamental. Es una institución facilitadora del desarrollo económico, social e institucional del Departamento de Casanare.
RIMISP Ecuador	Filial de Rimisp, comparte la misión institucional de “impulsar cambios institucionales, económicos y sociales para hacer de América Latina una región próspera, justa y sostenible”. Concentra su actividad en temas como apoyo a dinámicas territoriales rurales, acceso a pequeños productores y empresarios rurales a mercados dinámicos, nuevos movimientos sociales rurales y gobernanza local, agricultura y desarrollo rural.

Un punto consustancial a la metodología de evaluación de excelencia consiste en el involucramiento de los actores en la organización para desarrollar el proceso de autoevaluación y definición de mejoras. Ello se traduce en la constitución en todos los gobiernos intermedios de Grupos Gestores que son capacitados en el modelo y tienen la responsabilidad de:

- Recibir capacitación para efectuar las actividades de las cuales son responsables.
- Definir con la autoridad regional los eventos de lanzamiento del proyecto ante la comunidad.

- Planificar el proceso de autoevaluación en todas sus fases incluyendo el levantamiento de evidencias, la detección de fortalezas y áreas de mejora, asignar puntuaciones y la selección de buenas prácticas.
- Realizar el proceso de autoevaluación en todas sus fases
- Definir las Acciones de Mejora Inmediata e integrarlas al Plan de Mejoras
- Formular el Plan de Mejoras

Se solicitó que estos equipos fueran conformados por un rango de entre 12 y 15 personas, preferentemente: un funcionario de confianza de la máxima autoridad del gobierno subnacional (quién sería la cabeza del equipo), un profesional del área de administración, un profesional del área de planificación, un profesional del área de desarrollo social, un profesional del área de desarrollo económico, un representante de los funcionarios, uno o más ciudadanos sin criterio de representatividad, sino de aportar un punto de vista externo. A este equipo se integrará uno de los profesionales del equipo técnico de contraparte. Los funcionarios que conformaron el Grupo Gestor al término del proyecto recibieron un certificado que los reconoce como “expertos en gestión de excelencia para la gobernanza territorial”.

Los GG tuvieron atribuciones para organizar su tiempo y trabajo, establecer subgrupos o definir la dinámica de trabajo más conveniente, siguiendo la guía de intervención aportada por el proyecto.

A continuación se presenta un esquema del modelo de gestión del proyecto:



3.1.2 Evaluación de la estructura de gestión del proyecto

Como se ha señalado, la arquitectura del Proyecto identifica una línea de ejecución directa: la Coordinación general - la Coordinación adjunta - las entidades ejecutoras - Equipo Técnicos, acompañada por un consultor experto metodológico y una comunicadora. Además, en la

intervención es central la relación interinstitucional con los gobiernos intermedios y el Grupo Gestor que finalmente aplicó el modelo de gestión de calidad en su gobierno. Finalmente, había una línea de asesoría por parte del Consejo Asesor.

a) La coordinación del Proyecto

La evaluación de los actores vinculados al proyecto sobre la coordinación del mismo es muy positiva. 42% de los encuestados de los Grupos Gestores considera que Rimisp como coordinador del proyecto, realizó una coordinación excelente en todo el proceso del Proyecto y 38% considera que realizó una buena coordinación, pero esperaba más. Los que más relación tienen con la Coordinación han tenido son los técnicos-facilitadores, que en general son bastante positivos. Para el técnico de Casanare, “siempre estuvo en todo momento listo para responder inquietudes, o cuando no era de su competencia lo remitía a las personas que correspondía. (...) También fue muy claro en recordar las tareas por hacer. Siempre hubo un acompañamiento”.

Para Nariño, la coordinación “ha hecho lo posible por intercambiar información entre todas las regiones que participan, pero hay falta de compromiso de algunos gobiernos regionales...” Para Tungurahua, “en los dos casos (Patricia Acosta y Gerrit Burgwal) la coordinación siempre estuvo preocupada por los avances y esto nos hacía cumplir. El cambio de coordinador (adjunto) nos interrumpió un poco, ya que había que explicar todo de nuevo”.

El técnico de Piura, esperaba “una mayor contribución a orientar como hacer el trabajo (...), pero hemos tenido cierta cercanía con la coordinación desde Ecuador”. Desde Cusco se afirma: “en la primera etapa estuvo otra persona pero yo traté muy poco con ella.... Ya después con Gerrit hemos tenido bastante comunicación, dialogo, siempre hemos estado retroalimentándonos de todo lo que hemos estado realizando.” El director de la contraparte ADEL en Nariño opina que, “la coordinación actual ha realizado una retroalimentación continua y oportuna. La única recomendación para posibles replicas sería que el nivel de asesoría tenga una mayor presencia en los territorios”.

Con respecto a la relación entre Coordinación general y adjunta, Claudia Serrano dice que “el proceso de gestión en general fue dinámico, flexible y eficiente. Gerrit Burgwal opina que “en general fue muy cordial y de mutuo respeto. A veces no fue tan fluido por la distancia (Santiago – Quito) y por las múltiples otras actividades de la Coordinadora general, quien es también Directora Ejecutiva. La relación del Coordinador adjunto con la Oficina Rimisp es limitada, pero eficiente.”

b) El Consejo Asesor

El consejo asesor se ha reunido en total 7 veces. En el siguiente cuadro se presentan los temas tratados.

Cuadro 3. Reuniones del Consejo Asesor

Fecha	Temas tratados
Mayo 2011	Análisis de documentos para la implementación del Proyecto Información sobre reunión de presentación del Proyecto en Perú Proceso de selección de los territorios
Junio 2011	Análisis de avances en Perú (taller de presentación del Proyecto en Lima y decisión



	de trabajar con ONGs como contrapartes) Información del visitas a territorios (Cusco, Cajamarca, Tungurahua, Manabí) Análisis inicio en Ecuador
Agosto 2011	Información sobre presentación del Proyecto en Colombia Selección de los territorios en Perú Pre-selección de los territorios en Colombia Presentación del Modelo de Gobernanza Territorial
Diciembre 2011	Presentación del nuevo enfoque de la FF de ligar el área de gobernabilidad a tema de industria extractiva. Selección de los territorios en Colombia
Mayo 2012	Salida de la coordinadora adjunta Fecha y lugar del I Encuentro entre los territorios participantes Avance en los cinco territorios Inicio del Componente 2
Agosto 2012	Introducción del nuevo coordinador adjunto Avance en los cinco territorios Selección de contrapartes del Componente 2 Agenda del I Encuentro de intercambio entre los territorios Análisis de los problemas en Casanare
Julio 2013	Resultados del II Encuentro del Proyecto Avance en los Componentes 1 y 2 Planificación de actividades hasta el cierre del Proyecto

Se puede observar que el consejo se reunió más al inicio del proyecto y participó y orientó un conjunto de decisiones relevantes. Entre ellas: la selección de los territorios, postergar el inicio del proyecto en Colombia en espera del proceso de elecciones de nuevos gobernadores que se llevó a cabo en Octubre de 2011, establecer que la misión del proyecto culmina con la elaboración de los planes de mejora y no contempla su implementación. Llama la atención, sin embargo, que pasadas las decisiones iniciales la frecuencia de las reuniones haya disminuido fuertemente.

c) El consultor experto metodológico

El proyecto definió una figura clave que prestaría soporte técnico a los equipos para el desarrollo exitoso de las actividades planificados: la asesoría experta de un consultor, la que se brindaría mediante acciones presenciales de capacitación en actividades programadas en las capitales y en las regiones.

Con respecto al papel desempeñado por el consultor experto del proyecto, 75% de los miembros de los Grupos Gestores opina que fue un apoyo adecuado para el desarrollo del trabajo. La opinión de los técnicos-facilitadores, quienes más directamente trabajaron con él, en general es positiva. Señala el técnico de Casanare: “La participación que él tuvo inicialmente con nosotros fue de tres días, hizo una buena ilustración y eso fue fundamental para arrancar el proceso (...). Complementa: “durante todo el proceso nos acompañó también por Skype y correo para despejar dudas o inquietudes. En la medida que fue requerido su respuesta estaba ahí”. Otra opinión señala: “me ha apoyado en un 100% en el desarrollo del trabajo. Está abierto a preguntas y a que uno aclare dudas”. En la misma línea, desde Tungurahua la técnico señala: “fue una guía; siempre cuando se hizo una pregunta, hubo respuesta. Lo malo fue la distancia; si hubiera estado más cerca, quizás hubiera habido más apoyo”. Para Cusco: “El refuerzo de la metodología que hizo Mario fue muy bueno y logró que los integrantes del GG se comprometían a la ejecución del



proyecto. Reforzó muchos temas y con ello se logró a que el GG se motive. Estuvo siempre atento a las dudas o cuestionamientos que tuvimos”.

Excepto un par de menciones que expresaron menos satisfacción, la opinión mayoritaria de los miembros de los Grupos Gestores consultados a través del cuestionario, también es positiva.

d) Comunicaciones

El proyecto contó con un “componente” de comunicación que permitió incorporar al equipo a una comunicadora a tiempo parcial. Las actividades de comunicación que se realizaron son: la creación de una base de datos de los medios de comunicación más idóneos para la cobertura, la creación y actualización semanal del sitio web del proyecto en la página de RIMISP, el monitoreo de medios para noticias sobre los territorios y temas del proyecto, la creación de un perfil de Facebook del proyecto, y la comunicación con los técnicos y comunicadores de los territorios y contrapartes nacionales.

La opinión de los técnicos del proyecto fue que se contó con un soporte positivo de comunicaciones. Sin embargo, según la encuesta a los miembros de los Grupos Gestores, 58% más o menos usó los medios de difusión del Proyecto y 29% poco o nada. Según la comunicadora del proyecto, la comunicación con los técnicos (tanto del componente 1 y 2) fue muy variada, “en algunos casos, como Tungurahua, Nariño y la Red Rinde, las publicaciones de sus novedades, noticias y solicitudes de información se realizaron ágil y fluidamente, en otros no.

Con respecto a la presencia del Componente 1 en los medios, se logró la publicación de nueve reportajes. Hubo publicaciones en El Comercio y la Hora (periódicos nacionales en Ecuador por el Encuentro en Baños; en los medios regionales por el Evento de Cusco, y por el inicio del proyecto en Casanare en medios locales, además de entrevistas radiales y televisas, principalmente en el evento de Cusco. La opinión de la comunicadora es que este rendimiento es bastante alto, “en vista de que no hay mucho interés de los medios en el tema de gobernanza”. Además, “este es un proyecto que recién muestra su parte más interesante, en términos noticiosos, al terminar”.

Resultado de las entrevistas de evaluación a los actores, se aprecia con claridad que por parte de los territorios no existió una estrategia clara para difundir los resultados del proyecto ni internamente en el gobierno intermedio, ni externamente para el público en general, aunque oportunamente desde el proyecto se aportó un instructivo para la difusión interna y externa que fue mandado a todos los territorios.

3.1.3 Evaluación de los diferentes dispositivos metodológicos del proyecto

a) Selección y relacionamiento con organizaciones contrapartes y consultores en los territorios

La selección de los organismos socios del proyecto en cada uno de los territorios se realizó considerando los antecedentes de estos organismos; la trayectoria de relacionamiento que Rimisp tenía previamente con algunos de ellos; y las recomendaciones de los socios de Rimisp. En otros casos, el proyecto debió investigar las posibilidades de colaborar con alguna organización local en un contexto de desinformación y débil tejido social. En Casanare, por ejemplo, se identificó el Instituto Financiero de Casanare, IFC. Los técnicos, por su parte, fueron propuestos por las

organizaciones contrapartes y aprobado su perfil técnico por Rimisp. Estaba previsto tener un Equipo Técnico con un profesional coordinador y otro asistente.

A pesar de que fue un proceso cuidadoso, en un caso los resultados no fueron buenos, aunque ello no perjudicó el desarrollo del proyecto porque se tomaron a tiempo decisiones adecuadas. Profundizamos sobre este tema para poder sacar lecciones.

El caso menos afortunado fue la relación con el IFC de Casanare, que incluso fue discutido en el Consejo Asesor de agosto 2012. Resumimos los hechos. Poco después de firmar el convenio de ejecución con la IFC, el 14 de mayo 2012, se presentaron problemas entre el IFC (Asistente del Director) y los técnicos del Proyecto, seleccionados por el mismo instituto y capacitados por el proyecto. Durante la visita de monitoreo (en agosto 2012) de los coordinadores del proyecto, se evidenciaron los conflictos, se medió y aparentemente se llegó a acuerdo, pero poco después el Equipo Técnico renunció irrevocablemente. El Grupo Gestor que apenas había empezado a funcionar dejó su trabajo de validación y autoevaluación. En el taller en Cusco, en septiembre 2012, se acordó con la coordinadora del Grupo Gestor, retomar el trabajo, contratando un consultor directamente por RIMISP. Se contrató y posteriormente se capacitó por Skype al nuevo consultor que, en poco tiempo, asumió prácticamente todas las responsabilidades estipuladas en el convenio de ejecución con IFC. Con el Instituto, se decidió en mutuo acuerdo firmar un acta de finiquito del convenio. El consultor logró recuperar la confianza del Grupo Gestor, reactivó el trabajo, y resultó clave en terminar el proceso de autoevaluación y elaboración del Plan de Mejoras, en un contexto de gran inestabilidad política, sobre la cual elaboramos más adelante.

También en otro caso se trabajó con un consultor contratado directamente por el proyecto, que igualmente dio buenos resultados. En vista de que la Coordinación adjunta del Proyecto tenía su sede en Quito, Ecuador, se decidió que desde RIMISP-Ecuador se apoye al proceso en Tungurahua, razón por la cual se contrató directamente solo un profesional técnico. La consultora contratada, facilitó el proceso en una forma destacada por el Grupo Gestor y logró concluir la autoevaluación y plan de mejoras con gran calidad y en el tiempo previsto.

La ejecución del convenio con las contrapartes en Perú, a pesar de ser ONGs destacadas en su territorio, no fue muy efectiva. Tanto en Piura como en Cusco, al momento de la evaluación final (en noviembre 2013) no están listos los Planes de Mejora.

En síntesis, la contratación de ONG locales como entidades ejecutoras para la labor en los gobiernos intermedios, parecía un diseño adecuado que optimiza recursos en un contexto complejo de intervención en tres países y cinco territorios diferentes. Sin embargo, no resultó así en algunos casos. La recomendación es enrolar principalmente a la persona, más que a la institución. Desde otro punto de vista, cabe destacar que el proyecto colabora a posicionar a las organizaciones locales de cara a los gobiernos intermedios y ello fortalece el tramado organizacional, pero esto no era el objetivo del proyecto.

b) Los técnicos-facilitadores y consultores locales.

En tres gobiernos, Casanare, Cusco y Tungurahua, hubo cambio en los Equipos Técnicos originalmente seleccionados y capacitados. Superados estos momentos, una vez instalado el técnico o consultor, su rol fue clave. En la encuesta, un 100% de los miembros de los Grupos

Gestores, consideró que el o la técnica que acompañó el proceso, fue un apoyo adecuado para el desarrollo del trabajo.

De ellos dependía en gran medida, el éxito de la autoevaluación y Plan de Mejoras. En Casanare el Grupo Gestor inicialmente se desmotivó, cuando se dieron cuenta que el Equipo Técnico original tenía “desconocimiento del tema” y destacan que el nuevo consultor “fue la base clave para cumplir con la meta propuesta, su entusiasmo y apoyo permanente nos permitió tomar un mayor nivel de responsabilidad”.

Sin embargo, el profesional de las organizaciones socias que actuaba como técnico-coordinador prestó escaso aporte real en las dinámicas cotidianas del proyecto, aunque colaboró en un diálogo político, gestiones frente a los gobiernos y cuestiones puntuales. En términos de eficiencia, se puede decir que, no se ha justificado tener un equipo con un técnico-coordinador y además un técnico-asesor. En Cusco y Piura el técnico coordinador no se dedicaron mayormente al Proyecto y en Nariño, el que hizo el mayor trabajo fue el asesor. Además, en casos donde trabajó un solo consultor (Tungurahua y Casanare), dio buenos resultados.

c) Los Gobiernos Intermedios

La relación institucional con los Gobiernos intermedios participantes es crucial en varios aspectos, por la voluntad política para implementar el proyecto; las facilidades para el Grupo Gestor; y el apoyo político para ejecutar y mantener los cambios. En Nariño, según el director de Planeación, “el compromiso es total porque el tema de gobernanza es una preocupación de los cuatro últimos gobiernos de este departamento y lo hemos dejado consignado de manera expresa en el plan de desarrollo 2012 – 2015”. En Cusco hubo un compromiso del Grupo Gestor, al nivel técnico, pero mucho menos del nivel político, que se evidenció en el I Encuentro de Gobernanza del Proyecto en septiembre 2012 en Cusco, al cual el Presidente Regional, como anfitrión, no asistió. Según uno de los miembros del GG de Cusco: “Se ha dado el apoyo desde el nivel intermedio a este proceso...”, pero su colega agrega: “... hace falta mayor incidencia en la Alta Dirección, a efectos de lograr mayor compromiso e implementar el proyecto porque depende de una decisión política”. En Piura, se mostró más interés de parte del Vice-presidente Regional, muy cercano al ejecutor del proyecto CIPCA, que del Presidente Regional mismo.

Como conclusión, podemos decir que los mejores resultados se dieron en los gobiernos intermedios donde hubo una buena relación interinstitucional (Tungurahua y Nariño). Aunque, en Casanare, finalmente y gracias al técnico-facilitador se generaron, los productos esperados del proyecto, el poco interés del nivel político en el Proyecto y temas de gobernanza, socava la sostenibilidad de estos procesos.

d) Capacitación a los Equipos Técnicos

El diseño original del proyecto contempló una actividad de capacitación simultánea a todos los técnicos, la que permitiría a la vez economizar tiempo y recursos y estimular la relación de aprendizaje y trabajo en el equipo. Sin embargo, esta secuencia se respetó solo parcialmente, por diversas razones. La primera actividad de capacitación se realizó en Lima en Octubre del 2011, participaron los técnicos peruanos y un profesional del Ecuador. Colombia, por su parte, empezó más tarde pues era año de elecciones en las gobernaciones. Sin embargo, el profesional ecuatoriano debió más adelante ser reemplazado y la capacitación a la nueva técnico se realizó *in*

situ en Tungurahua. Por su parte, la capacitación a los equipos colombianos se realizó en mayo de 2012 en Bogotá. En Cusco, Tungurahua y Casanare cambiaron los equipos originales y se capacitó nuevamente. En estas decisiones el proyecto mostró total capacidad de ajuste y flexibilidad sin dañar, sino mejorando, las actividades de capacitación.

Más tarde, una vez avanzado el proceso de autoevaluación, se organizó un refuerzo metodológico por parte del consultor experto, con los Grupos Gestores y Equipos Técnicos en los cinco territorios.

La efectividad de esta capacitación inicial se debe evaluar en dos sentidos. En primer lugar, “algunos esfuerzos fueron a pérdida porque los Equipos Técnicos cambiaron en el proceso”, como lo expresa el capacitador. En Casanare, los dos técnicos, renunciaron después de poco tiempo después de iniciar el trabajo. Igualmente el asistente técnico de Cusco, que fue capacitado en Lima, fue re-emplazado por otra técnica, y ella recibió su capacitación por parte del coordinador. Además en los casos de CIPCA en Piura y Guamán Poma en Cusco, el coordinador capacitado en la metodología del proyecto, en la práctica dejó la responsabilidad de la ejecución al técnico.

Los técnicos capacitados que llevaron adelante el proyecto, aunque positivos sobre los conocimientos adquiridos, tienen comentarios y sugerencias sobre la capacitación inicial. El técnico de Nariño comentó, que “una capacitación con el Equipo Técnico en una ciudad como Bogotá, para mí no es muy efectiva. Habría sido mejor que el consultor hubiese venido a Pasto y capacitar de una vez al Grupo Gestor”. Esta terminó siendo una buena idea que el proyecto recogió. De hecho, cuando fue necesario capacitar al nuevo consultor de Casanare, esta actividad se realizó en simultáneo con la capacitación al Grupo Gestor. El resultado fue positivo: “ahí vimos toda la metodología, entonces me pareció muy bien”. En conclusión, se puede mejorar el proceso mediante una capacitación conjunta a los técnicos y Grupos Gestores, con una profundización en temas específicos en el camino.

e) Conformación y dinámica de trabajo de los Grupos Gestores

En general, se puede concluir que los Grupos Gestores resultaron claves en el proceso, razón por la cual nos detenemos en la importancia de que el Modelo parte de una autoevaluación por los mismos funcionarios; la diversidad del grupo, incluyendo la participación de la sociedad civil; el rol de los coordinadores de los GG; la conformación de los GG; su dinámica y las razones de los altibajos en el trabajo de los grupos.

Hay una coincidencia entre las autoridades políticas o sus delegados, que el trabajo del Grupo Gestor fue fundamental en la metodología del Modelo de Gobernanza. Para los funcionarios entrevistados es crucial que los propios funcionarios de los gobiernos sido quienes autoevaluaron la gestión. El coordinador del Grupo Gestor de Casanare afirma que “el Grupo Gestor garantiza la recopilación de una información de primera mano, inmediata y de conocimiento de los funcionarios involucrados”.

Por otra parte, la diversidad de los miembros animó la discusión en el Grupo. El coordinador del Grupo Gestor de Nariño, menciona que “el trabajo grupal fue bastante enriquecedor y las observaciones realizadas (...) permitieron identificar algunas brechas que se desconocían”. Una de las integrantes del GG en Cusco afirma: “muy importante fue la conjunción de varias gerencias y

sectores, no es la mirada de un solo actor, sino de muchos actores que compartan opiniones e intercambian miradas”.

Tungurahua destaca la participación de representantes de la sociedad civil, el Prefecto comenta que “la participación de representantes de la sociedad civil en el Grupo Gestor fue muy buena y nos dio una mirada desde afuera”.

El rol de los coordinadores de los Grupos Gestores, también resultó crucial, a pesar de que no siempre estuvieron participando en las sesiones (bi-) semanales. En algunos casos el coordinador resultó decisivo, como en el caso de Cusco. Según la técnica-facilitadora: “el gerente de desarrollo económico fue el gestor y llevó adelante todas las formalidades al interior del Gobierno Regional para que se conforme el GG”, el se involucró desde el principio y tiene interés en que esto concluya”. Fue importante que los coordinadores fueran directores de departamentos clave y con buena aceptación por la primera autoridad y los otros miembros del GG.

Composición Grupos Gestores

Territorio	Coordinador/a	Cargo	Miembros
Casanare	Angélica Linares / Alexis Duarte	Director/a de Agricultura y Medio Ambiente	10
Nariño	Luis Alfonso Escobar	Director de Planeación Departamental	6
Tungurahua	Jorge Sánchez	Director de Planificación	8
Piura	Guillermo Dulanto	Director Ejecutivo Centro Regional Planeamiento Estratégico, CEPLAR.	12
Cusco	Daniel Maraví	Gerente Regional de Desarrollo Económico	12

Aunque hay personas que vieron la composición del Grupo Gestor como muy rígida (técnico Piura) tendemos a insistir en la participación mínimamente de un delegado/a de la autoridad política, un profesional de los áreas de administración, planificación, participación ciudadana, desarrollo económico, desarrollo social, un representante de los funcionarios y dos de la sociedad civil, tal como consta en los convenios que se firmaron con las entidades ejecutoras.

Además es importante que haya una buena mezcla del nivel directivo (que es de libre remoción) y funcionarios de carrera. Donde no hubo este balance, se dieron problemas. Uno de los miembros del GG en Piura afirma: “Se ha hecho demasiado énfasis que mayormente sean gente de planta que conformen el Grupo Gestor, no se ha logrado todavía el compromiso de la alta dirección”. Por otro lado, una buena representación de funcionarios de carrera puede aumentar la sostenibilidad de los resultados del Proyecto y la implementación del Plan de Mejoras. Lo señaló el gerente económico de Cusco: “...considerando que hay un GG en que muchos de cuyos integrantes, tienen contrato permanente, (esperamos) que estas propuestas trasciendan...”.

Tomando en cuenta las opiniones recogidas a través de 24 cuestionarios a participantes de los Grupos Gestores (que no fueron entrevistados en profundidad), podemos decir que 75% indicó que su “aporte fue en verdad importante” y 25% que “fue un aporte”. 63% indicó que algunos participaron activamente y otros no, mientras que 37% dijo que la participación en general fue alta e importante.

Muchos indicaron que hubo altibajos en el proceso. El técnico de Nariño: “hemos tenido semanas donde se desarrolló el trabajo de manera muy efectiva y eficiente, donde se logra conseguir un gran volumen de información (...), pero también hemos tenido semanas muertas”. Los técnicos y miembros del GG, identificaron varias razones para este último:

- La falta de tiempo de los funcionarios y las otras obligaciones (contractuales) de los funcionarios (Nariño, Cusco).
- Plazos muy largos del proyecto, que lleva a que se deja el trabajo para la próxima semana (Nariño).
- Retiro de miembros claves del GG, que implicó capacitar a nuevas personas (Cusco).
- Priorización temporal de otras actividades por parte del Equipo Técnico (Piura).
- Ciclos de presupuesto participativos y rendición de cuentas que hacen que al final del año, la mayoría de los funcionarios están ocupados en estos temas (Cusco).

f) La influencia de los elementos de contexto

Hubo varios elementos de contexto que influyeron en los resultados del proyecto, los resumimos por territorio.

En Casanare, influyó negativamente la inestabilidad política que se dio durante el periodo del Proyecto.

En Nariño influyeron positivamente la preocupación desde hace varias gestiones por el tema de buena gobernabilidad, su experiencia con la cooperación internacional, y la aplicación en el territorio de otros instrumentos de gestión de calidad y transparencia, como el MECI y el IGA.

En Tungurahua influyó positivamente que ya había una tradición de gobernanza y una aceptación de su Nuevo Modelo de Gestión.

En Piura, todos mencionaron que el momento político es un factor de contexto importante, pero enfatizan diferentes momentos y efectos. Según el Vice-Presidente Regional influyó positivamente que el proyecto arrancó casi simultánea con el inicio de la gestión, y “esto generó un clima positivo puesto que las nuevas gestiones tratan de implementar algunos cambios”. Para el coordinador del GG, 2013 fue un año relativamente tranquilo, “las gestiones del Gobierno Regional están en el tapete y todos quieren ayudar a que estas gestiones mejoren”. Mientras que el técnico-facilitador presenta otra mirada, mencionando como un factor negativo que durante la última etapa de la autoevaluación entraron a la discusión los comentarios político-electorales, por la cercanía a las elecciones de 2014. Adicionalmente, una de las integrantes del GG, menciona como positivo que, en Perú, actualmente “se está discutiendo mucho el tema de modernización y mejora de la gestión”.

En el cálculo del Coordinador del GG y la técnica-facilitadora de Cusco, la crisis financiera que está atravesando el Gobierno Regional incidirá negativamente en la implementación de muchas de las acciones que se definirán en el Plan de Mejoras. Uno de los integrantes del GG, mencionó que el



clima de conflictos sociales por la minería influyó negativamente, así como la baja en los sueldos de trabajadores nombrados, y las denuncias y juicios políticos en contra del Presidente Regional⁴.

3.1.4 Evaluación de las diferentes etapas del proyecto

a) Evaluación de los documentos y Modelo y Guía metodológica

Un factor crucial del proceso fue la definición de un modelo de estándares que define siete elementos de gestión y 70 prácticas. Este modelo se entrega como un documento de trabajo acompañado de una guía metodológica que apoya todo el proceso. Ambos documentos constituyeron la base de la capacitación y contienen los elementos técnicos de apoyo para los técnicos y para el grupo gestor.

Los técnicos-facilitadores tuvieron que entender muy bien el modelo, para poder aplicarlo con el Grupo Gestor, por esto su opinión es muy importante. El técnico de Casanare cuenta, “a mi realmente me gustó mucho; (...) encuentro en el modelo elementos muy interesantes y articulados. Nariño, opina: “metodológicamente creo que el proyecto está muy bien estructurado, pero tengo una serie de observaciones...” y menciona que el tiempo de implementación es muy largo y que es más un modelo de fortalecimiento institucional que de gobernanza. Piura destaca que es una metodología novedosa y participativa y que finalmente “se pudieron superar ciertas rigideces en cuanto a la puntuación, a los pesos ponderados. (...) lo que es importante para unos gobiernos regionales de un país, no es necesariamente para otros; de tal manera que los pesos ponderados de algunos ítems pueden no ser importantes para el Gobierno Regional de Piura”.

Por su parte, entre los participantes del grupo gestor, un 54% está de acuerdo con la afirmación: “el modelo constituye un instrumento útil para detectar brechas en la gestión del gobierno subnacional”, y un 37% está muy de acuerdo. Además, 42% está de acuerdo con la afirmación de que el modelo de estándares será un instrumento útil para guiar mejoras continuas de la gestión, y 46% está muy de acuerdo. Respecto de la Guía metodológica, 17% de los miembros de los Grupos Gestores consideran muy buena la Guía conceptual y metodológico, 63% las considera buena, y 13% más o menos.

Quienes más usaron los documentos Modelo y Guía fueron los técnicos y los consideran útiles, pertinentes y prácticos. Sin embargo, formulan observaciones solicitando mayores precisiones en las tareas finales del ciclo, a la hora de formular el plan de mejoras. Desde Nariño se los considera “son muy útiles y muy prácticos. Como equipo técnico nos permitieron abordar las preguntas de manera fácil. Creo que las cartillas deberían ser más explícitas en algunos requerimientos. Por ejemplo tengo aún el problema de cómo construir un foco, en el plan de mejoras (...) y es que en la cartilla no está explícito qué es el foco. Podría tener algunos ejemplos de cómo construir algunas cosas puntuales, porque creo que, más que una cartilla, lo que facilita el trabajo son los ejemplos.” Desde Tungurahua se comenta: “los documentos fueron entregados en la capacitación y en general fueron buenos. Pero en la parte final, con el Plan de Mejoras, no se tenía claro que teníamos que responder”. Para Francisco Córdova, “ha sido de ayuda puesto que ahí está toda la definición y guía del Proyecto”.

⁴ La última semana de diciembre 2013 el Consejo Regional suspendió de su cargo al Presidente Regional Jorge Acurio luego de que este fuera condenado a cuatro años de prisión suspendida e inhabilitado para ocupar cargo público por tres años.

b) Validación del Modelo de Gestión de Calidad

En general es visto como positivo que el proyecto no impuso un modelo y que se lo podía adaptar a su realidad. Sin embargo, algunos se sintieron decepcionados porque el modelo no permite cambiar ciertas cosas que alterarían el puntaje de los criterios y el peso igual de cada subcriterio. Por último, la duración de esta fase es vista como demasiada larga. Esto nos lleva a recomendar que se combine esta fase con la capacitación a los Grupos Gestores, como en Casanare, o que se lo haga paralelamente con la autoevaluación, como de hecho ya lo hicieron en Tungurahua y en cierta manera también en Nariño. En la réplica de este proyecto en Bolivia, ya se combinaron las dos fases.

c) Autoevaluación en base de los siete criterios y 70 prácticas de gestión

En general, para los participantes esta fase fue la más interesante, pero también la más larga y por ende a veces tediosa. En algunos casos, la autoevaluación generó resistencias al inicio. El Vicepresidente del Gobierno Regional de Piura mantiene que “lamentablemente (...) no tenemos una cultura de autoevaluación, siempre a todo lo que es evaluación existen ciertas resistencias”. También el técnico en Nariño observa, que “al principio el Grupo Gestor tenía un serie de reservas frente al modelo y su actitud no era muy positiva, pero ya con el transcurso de la reuniones la gente se fue comprometiendo con el desarrollo de la preguntas (...) y se transformó en un espacio donde podían expresar su inconformidad sobre ciertos asuntos internos...”.

Pero al final esta fase fue “lo más interesante es que generó un debate fuerte y enriquecedor”, en las palabras de la consultora en Tungurahua. El coordinador del GG de Tungurahua agrega que a esta altura, los miembros del GG ya se apropiaron de la metodología (...) la parte metodológica está bien construida, clara, nada complicada”. Un miembro del GG en Cusco menciona que, “ha sido bastante extenso y enriquecedor a la vez que permitió evaluar en detalle los diferentes aspectos de la gestión regional, por ejemplo, se evidencia que hace falta iniciar y mantener una permanente evaluación de resultados, más aún ahora que el Estado ha migrado a un gestión por resultados”.

De los miembros de los Grupos Gestores, 58% está muy de acuerdo con la afirmación de que el trabajo de autoevaluación permitió visualizar nuevas oportunidades de mejoras en la gestión del gobierno intermedio y 38% está de acuerdo. Aquí hay una variante regional interesante, en Casanare todos están muy de acuerdo, en Cusco solo una tercera parte está muy de acuerdo y dos terceras de acuerdo.

Sin embargo, esta fase, también presentó algunas tensiones propias de un proceso de (auto) evaluación. Destacamos los siguientes puntos:

- Tendencia a otorgar una puntuación más alta de lo que la descripción del puntaje objetivamente da. Esto fue muy claro en el caso de Piura, que tuvo un puntaje total más del doble que el caso de Cusco, siendo las condiciones macro, nacionales, las mismas.
- Dificultad en la evaluación al equipo directivo, especialmente los que están presentes en el Grupo Gestor, o tendencia a evaluar bien, así como a ciertos temas de bandera y orgullo del Gobierno Intermedio.
- Dificultad en presentar la evidencia, especialmente en el criterio 7) Resultados. En muchos casos el área de indicadores y estadísticas se gestiona separada del resto de la institución y

cuesta conseguir los datos en el formato que solicita el modelo. Además muchas veces la información solicitada simplemente no existe.

- La demora en concluir esta fase.

d) Identificación y descripción de las Buenas Prácticas

En general, dedicaron poco tiempo a esta fase. Como dijo el técnico de Nariño: “Ese proceso no fue tan difícil (...) no hubo mucha discusión y más fueron los elementos comunes de identificación, (...) de buenas prácticas del departamento que vienen construidas desde hace años atrás”. En todos los casos, lo tomaron sólo como una identificación de Buenas Prácticas y no como una sistematización. El consultor experto metodológico es muy claro al respecto: el objetivo era poder hacer algún proceso demostrativo o de *benchmarking*, sin embargo, “el trabajo fue irregular, no estuvo presente en todos los Grupos Gestores como prioridad y con resultados no destacan. Las buenas prácticas detectadas no eran ricas en la descripción, Como Coordinación recomendamos mejorar el instructivo metodológico sobre este tema y dar un monitoreo más fuerte para que se logren los resultados esperados.

A continuación se presentan las buenas prácticas seleccionadas por los grupos gestores.

Cuadro. Resumen de Buenas Prácticas identificadas

<p>Casanare</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de planes estratégicos para el departamento de Casanare 2. Adopción del Plan de Desarrollo con alta participación ciudadana 3. Implementación de Plan de Salud Mental (lúdico, recreativo y académico) para los funcionarios de la Administración Departamental. 4. Cumplimiento de metas en lo físico financiero y formulación de los planes de mejora a las políticas, planes y programas desde la orientación normativa nacional. 5. El mejoramiento de los procesos y procedimientos de la gestión financiera, establecidos en el modelo de control interno 6. Elaboración de indicadores de gestión, del Plan Plurianual, y el Plan de Acción.
<p>Nariño</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sub-regionalización departamental y acuerdos subregionales 2. Cabildos abiertos, como espacios democráticos participativos liderado por la Gobernación de Nariño desde el año 2008 3. Implementación y mantenimiento de un Equipo MECI (Modelo Estándar de Control Interno) en el Gobierno Departamental 4. La implementación de un “Consejo de Gobierno” que es un espacio de discusión y rendición de cuentas de la alta dirección de la gobernación de Nariño. 5. Política pública para la Equidad de las Mujeres nariñenses desde su diversidad étnica, social y cultural, en un territorio en construcción de paz. 6. La implementación de una Estrategia Regional de Cooperación internacional (ERCI) 7. El registro de proyectos en el Banco de proyectos. 8. La elaboración de un Plan de Etno-desarrollo Nariño-Pacífico, para el Desarrollo Humano Sostenible del Pacífico Nariñense.
<p>Tungurahua</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, en el cual se integra a representantes de

<p>organizaciones e instituciones públicas y privadas del área urbana y rural en la toma de decisiones.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. La adecuación y la optimización de la estructura Administrativa del H. Gobierno Provincial de Tungurahua, en base del Nuevo Modelo de Gestión. 3. La elaboración de una Agenda Provincial de Tungurahua, que traza los grandes objetivos de los principales ejes: Agua, Trabajo y Gente. 4. La implementación de una Tasa de mantenimiento vial, mediante una Ordenanza que regula la contribución especial de mejoras generales y el fondo para el mantenimiento vial de aporte comunitario de la provincia de Tungurahua.
<p>Piura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La creación de un el Sistema Regional de Lucha contra la Corrupción, como un órgano de coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción este en el ámbito de la Región Piura. 2. La formalización de espacios de participación ciudadana y concertación mediante una Convención Regional de la sociedad civil. Presupuesto participativo regional. 3. La implementación de un Programa de incentivos a los trabajadores de la sede central del Gobierno Regional 4. La creación e implementación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico, CEPLAR; órgano destinado a conducir y desarrollar la planificación concertada de la Región Piura. 5. La implementación de la Red Regional de Desarrollo Económico como una estrategia de gestión pública, para fortalecer los procesos de desarrollo económico regional mediante la articulación territorial. 6. La implementación de un Sistema Regional de Atención Integral a la Primera Infancia (SIREPI).
<p>Cusco</p> <p><i>No se han identificado Buenas Prácticas, a pesar de las observaciones por parte del Coordinador adjunto y el consultor experto en la metodología.</i></p>

e) Validación por el experto y validación cruzada

El objetivo de la validación externa fue ofrecer una retroalimentación sobre el trabajo realizado. Consiste en una verificación de consistencia entre la evidencia presentada y la puntuación asignada. Tanto el validador experto como el validador técnico de otro GR (validación cruzada), validan en función de la información que tienen a la vista en los Informes de Autoevaluación. Cada Gobierno Intermedio es soberano de aceptar o no las sugerencias realizadas en la validación, ya que la puntuación puede haberse hecho considerando información adicional que no está en la evidencia.

El resultado de la validación por el consultor experto en la metodología de gestión de calidad, fue útil en el sentido de dar una visión externa y objetiva de la autoevaluación realizada, que en general fue muy apreciada. Igualmente el coordinador adjunto comentó todas las autoevaluaciones y los comentarios en gran medida coincidieron. Durante el proceso de elaboración, las sugerencias fueron acogidas, pero una vez asignados los puntajes, estos casi no fueron modificados, incluso cuando los comentarios sobre puntajes altos no sustentados coincidieron entre el experto, el coordinador y la validación cruzada por otro territorio.



La validación cruzada por los territorios, no tuvo el resultado esperado. No todas las validaciones cruzadas fueron hechas; fueron realizadas más por los técnicos que por los Grupos Gestores; y normalmente con bastante atraso.

f) Talleres de Intercambio de experiencias y Seguimiento (Cusco, Baños)

Hay una concordancia al apreciar que los talleres fueron momentos muy buenos para la dinámica del proyecto. El intercambio y el relacionamiento entre los territorios permitió a todos los participantes visualizar el proyecto como un todo. Adicionalmente, en estas ocasiones fue posible evaluar la marcha del Proyecto, conocer de primera fuente las opiniones de los actores, estimar sus expectativas y áreas de mayor interés y aportar recomendaciones a tiempo.

Para muchos generó un sentido colectivo y de estar en la misma situación. El técnico de Nariño: En Baños teníamos que mostrar los resultados consolidados y esto nos permitió darnos cuenta que los problemas en la gestión no eran únicamente de la Gobernación de Nariño, (...) y nos permitió darnos cuenta que no éramos los únicos con algunas limitaciones en ciertas áreas.”

Aparte, la presentación del nuevo modelo de gestión del Gobierno Provincial de Tungurahua, en el taller en Baños tuvo un efecto demostrativo. Para una integrante del Grupo Gestor de Piura, el taller fue “enriquecedor, no solamente por la posibilidad de intercambiar experiencias, sino sobre todo para conocer una experiencia exitosa de gestión en el territorio mismo; nos pareció que Tungurahua constituyó un buen ejemplo de cómo poder encadenar una gestión adecuada”.

Desafortunadamente, no funcionó la participación de la autoridad política, algo que fue lamentado por los participantes en la evaluación final de ambos talleres. El Prefecto de Tungurahua, única autoridad política presente en ambos talleres: “Critiqué la ausencia de mis colegas autoridades políticas, pues la falta de esta conexión con el nivel político puede causar dificultades para aplicar los planes”.

g) Elaboración del Plan de Mejoras

Al momento de la evaluación, no han concluido todos los Planes de Mejora, (el de Piura fue entregando durante el proceso y el del Cusco aún falta). Según el consultor experto en la metodología, en esta fase es “donde hay más diversidad respecto al resultado”. En algunos casos fue realmente el momento supremo del Proyecto, como lo indica el técnico de Nariño: “Creo que eso ha sido lo más impactante y fructífero de todo el trabajo que se ha desarrollado”. El Plan de Mejoras de Nariño estableció una articulación muy interesante con las metas de su Plan de Desarrollo Departamental.

También, en Tungurahua según el coordinador del GG, “la institución le ha apostado desde el inicio al Proyecto y hemos acogido el Plan de Mejoras como un requerimiento necesario para la institución para mejorar sus procesos de gestión”.

En Casanare, tuvieron dificultades en elaborar el Plan de Mejoras, y a pesar de la asesoría del experto por mail y Skype, valorada por el técnico, no resultó en un Plan de Mejoras muy pegado a la guía metodológica.

Por la demora en la autoevaluación en Piura y Cusco, la cercanía al fin del año y del fin del proyecto, en los territorios peruanos, se bajó el ánimo en el momento que deberían capitalizar sobre todo el proceso anterior, lo que hace temer sobre la calidad de su planes de mejora.

h) Eventos finales de presentación de los resultados

Los eventos o reuniones de presentación de los resultados, aunque no prescrito en la metodología, fueron promovidos fuertemente por la Coordinación del Proyecto, con el afán de obtener un mayor apoyo político e institucional para el Plan de Mejoras y aumentar la sostenibilidad de los resultados. Sin embargo, hasta ahora se realizó sólo una presentación formal de los resultados en Casanare – con la participación del Coordinador adjunto, pero a la cual no asistió el Gobernador - y que fue más dirigida a la Secretaría de Planeación. En Nariño, Tungurahua y Cusco están previsto para el inicio del 2014.

3.1.5 Juicios evaluativos sobre el proceso desarrollado por el proyecto

Luego de la extensa presentación descriptiva y evaluativa de la dinámica del proyecto y de sus principales instrumentos y mecanismos técnicos, en esta sección se presentan juicios evaluativos relacionados con la pertinencia, efectividad y eficiencia de los mismos.

Juicio Evaluativo sobre la pertinencia del diseño metodológico del proyecto

El diseño metodológico del proyecto cuya pieza maestra es un modelo de estándares de gestión para la gobernanza de los gobiernos intermedios, es percibido por todos los actores consultados como un instrumento adecuado y pertinente a las necesidades de mejora institucional de los gobiernos intermedios. Se evalúa como un aporte el contar con un sistema de indicadores sobre el cual contrastar, sobre la base de evidencia recogida por profesionales de los propios gobiernos, las prácticas concretas en curso. Se evalúa también positivamente la visión integral del modelo, que abarca el conjunto de tareas de carácter interno a la organización y aquellas que se refieren a la gestión de gobierno sobre el territorio y sobre la población.

Juicio Evaluativo sobre la efectividad del proyecto

Examinamos en esta parte si las etapas y actividades desarrolladas han logrado los resultados propuestos y contribuyen a alcanzar los resultados directos planificados. La mayoría de los entrevistados consideran que los productos esperados, como la Autoevaluación y el Plan de Mejoras fueron realistas y que –aunque con atraso – se cumplió con su entrega, y que estos instrumentos constituyen un aporte para mejorar el desempeño de los gobiernos. Así mismo, el proyecto es efectivo al dejar capacidades instaladas en los gobiernos intermedios y al implementar mejoras concretas en los procesos de gestión de gobierno, aunque los resultados finales sobre cambios en los procesos de trabajo solo podrán juzgarse al cabo de un período de tiempo.

Juicio evaluativo sobre eficiencia de tiempo y recursos

Una medición de eficiencia es el tiempo que se demoraron en producir los productos y el cumplimiento de los cronogramas y plazos. Lo más sobresaliente aquí, es el tiempo que usaron para terminar la fase de la autoevaluación. La Guía metodológica, originalmente daba dos meses para la ejecución de la fase de autoevaluación (Metodología de aplicación p. 24). En el taller en

Cusco se ampliaron estos plazos y finalmente el plazo real fue más largo aún, como podemos apreciar en el siguiente cuadro.

Territorio	Plazo autodefinida en el taller en Cusco	Plazo real
Casanare	12/12 – 03/13 = 4 meses	Hasta 07/2013 = 8 meses
Nariño	10/12 – 12/12 = 3 meses	Hasta 08/2013 = 11 meses
Tungurahua	05/12 – 12/12 = 8 meses	Hasta 04/2013 = 12 meses
Piura	09/12 – 02/13 = 8 meses	Hasta 10/2013 = 14 meses
Cusco	08/12 – 12/12 = 5 meses	Hasta 08/2013 = 13 meses

En examinar la relación de costo-eficiencia de los convenios de ejecución, considerando el monto total del Proyecto, no había tantos recursos para las contrapartes (un promedio de unos USD36.000), pero los técnicos consiguieron buenos resultados. Sin embargo, en algunas partidas la relación costo resultado no resultó eficiente: en el contrato con IFC en Casanare y, de los recursos para CIPCA y Guamán Poma se financió un técnicos coordinadores locales que trabajaron muy poco para el Proyecto. Consideramos que para un proyecto piloto el monto de la donación de la FF para este Proyecto Gobernanza está en relación adecuada con los resultados conseguidos, y que gracias a los productos producidos y mejorados por este Proyecto y las lecciones aprendidas, se puede hacer replicas mucho más costo y tiempo eficiente, como ya se está experimentando en el proyecto Brechas en Bolivia.

Juicio evaluativo sobre la eficiencia organizativa del proyecto

El juicio sobre eficiencia en el proceso de implementación del proyecto debe dar cuenta de la capacidad del mismo de organizar y optimizar los recursos disponibles. En esta materia, la evaluación permite destacar algunos dispositivos particularmente eficientes y decisivos en el logro de los resultados del proyecto y otros menos eficientes. Entre los primeros, la metodología de trabajo con un grupo gestor compuesto por funcionarios tanto de carrera como de confianza, liderados por una autoridad de alto nivel, constituye una pieza maestra del desarrollo del trabajo. Asimismo, el papel de los técnicos constituye un factor relevante para el desarrollo de todo el proceso. A esto ayuda el sistema de capacitación y acompañamiento instalado por el proyecto, tanto respecto del rol del asesor experto como el de la coordinación del proyecto. Igualmente, son evaluadas positivamente las actividades de comunicaciones, como un soporte permanente que permite informar sobre avances en las actividades programadas y relevar las dinámicas en curso en cada uno de los territorios.

Un factor que es percibido como directamente influyente en los resultados del proceso es el involucramiento de las autoridades de primera línea en los respectivos gobiernos. Si bien el proyecto lo contempló explícitamente y suscribió convenios con los gobiernos (con la excepción de Casanare), lo cierto es que la participación de las autoridades fue insuficiente. No obstante, autoridades claves de segunda línea fueron decisivas para apoyar los objetivos y acciones previamente contempladas, como lo demuestra la experiencia de Tungurahua, Nariño, Cusco y Casanare.

A modo de resumen, el siguiente cuadro destaca los factores decisivos que aportan a los resultados del proyecto:



Factores decisivos para conseguir los resultados

Territorio	Factores decisivos según entrevistados
Casanare	<ul style="list-style-type: none"> • Dedicación del Grupo Gestor • El asesor y la organización de RIMISP
Nariño	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo Técnico • Voluntad política inicial • La unidad del Grupo Gestor
Tungurahua	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Gestor • Decisión política del Prefecto
Piura	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de los funcionarios (Grupo Gestor) • Alta dirección que apostó al tema • Contraparte local/Equipo Técnico
Cusco	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso del Grupo Gestor • Compromiso del Equipo Técnico

Aspectos que reclaman correcciones para futuras réplicas del proyecto dicen relación con la extensión de plazos en el diseño global del proceso, lo que incidió en un relativo relajamiento o debilidad en la urgencia por alcanzar los resultados intermedios considerados en cada etapa del proyecto. En esa misma línea, se evalúa como innecesariamente extensa la etapa de validación del modelo, y se sugiere fusionarla con las acciones de evaluación.

Otras correcciones sugeridas dicen relación con fusionar las acciones de capacitación para realizarlas en simultáneo a los grupos gestores y a los técnicos.

En relación al trabajo con socios versus contratación directa de los consultores por parte de Rimisp, todo indica que no es estrictamente necesaria la modalidad de trabajo con socios, aunque dado el modelo de Rimisp, de contribuir con las organizaciones locales mediante su participación en una amplia red de agencias comprometidas con el desarrollo de los territorios, no es posible recomendar cambiar el diseño, aunque sí flexibilizar, evaluar las oportunidades y vincular de forma más estrecha a la organización y la persona.

Otro factor a corregir se refiere a un acompañamiento por parte de dos consultores para el proceso de trabajo. La evidencia indica que no se involucraron los dos técnicos. Se requiere solo a un profesional para el desarrollo de las actividades, dado que el grueso del trabajo lo realiza el grupo gestor.

Con respecto a la participación de las instituciones locales en la gestión y seguimiento mismo del proyecto, elemento que la cooperación al desarrollo llama de "apropiación", debemos afirmar que no participaron formalmente en la gestión del Proyecto, aunque la propia mecánica de trabajo del grupo gestor constituye un proceso de apropiación directa. Destaca, además, que en los dos talleres de intercambio (Cusco y Baños) se hizo un seguimiento participativo del proyecto y se definieron colectivamente los próximos pasos. Adicionalmente, en la implementación del modelo de calidad, se puso mucho énfasis en la apropiación, lo que se expresa tanto en una fase extensa de validación del modelo como por el hecho de que el trabajo fue hecho por un Grupo Gestor de los mismos gobiernos Intermedios.



Por último, para un proyecto relativamente pequeño como este (USD750.000 por tres años), la estructura del proyecto, parece un poco pesada. Se podría simplificar y tener líneas de gestión más cortas para un próximo proyecto. En general habría que evitar que haya tanto una coordinadora general como un/a adjunto/a, y quizás no se justifica una comunicadora exclusivamente para el proyecto. El proceso de implementación, en general, marchó bien, a pesar de una gerencia a distancia. Las entidades ejecutores en varios casos no funcionaron tan bien y no tienen una relación de mando directa con los Equipos Técnicos; en dos casos el trabajo con un consultor/a contratado directamente por RIMISP dio mejores resultados. Clave en la arquitectura del proyecto son los técnicos-facilitadores, solo se necesita uno, y los Grupos Gestores.

Juicio evaluativo sobre resultados del proceso

Al examinar los factores de contexto, la precariedad institucional y la inestabilidad de las autoridades, que se expresa dramáticamente en la remoción de dos presidentes regionales, destaca como un resultado notable del proyecto el que este haya recorrido todas sus etapas y cumplido con todos los productos planificados sorteando con flexibilidad los imprevistos que se fueron presentando, entre ellos, cambios políticos (Casanare, Cusco), cambio de técnicos (Cusco, Casanare), lagunas en el proceso de trabajo por razones internas a la organización social del proyecto (Piura).

A la vez, allí donde había una trayectoria y coherencia de proyecto institucional previa, como es el caso de Tungurahua y Nariño, los resultados del proceso y las proyecciones de las reformas institucionales contenidas en los planes de mejora, son más sólidas.

3.2 Evaluación de Resultado

3.2.1 Contraste con enunciados del marco lógico del proyecto

Hemos mirado extensamente el proceso del proyecto. Esta sección se preocupa de los resultados. ¿Alcanza el proyecto los objetivos buscados? ¿Los resultados alcanzados responden a los considerados como indicadores del marco lógico del programa? ¿Qué resultados de corto plazo se obtienen?

El componente 1 del proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en Los Andes define como objetivo mejorar las capacidades de los gobiernos intermedios. Se adopta una metodología de gestión de calidad de las organizaciones que observa integralmente al gobierno intermedio en sus áreas de trabajo más internas, por ejemplo, liderazgos, recursos, gestión de la información, y una más externa, por ejemplo, planificación, gestión de proyectos, articulación de actores. De esta forma, en la práctica, se modifica el marco lógico que contemplaba como objetivos, metas e indicadores de resultados tres aspectos: planificación y gestión de la acción gubernamental subnacional, articulación de agentes públicos y privados y facilitar y potenciar la participación ciudadana. Sin embargo, en el curso de la implementación del proyecto no se hicieron ajustes al marco lógico.

El proyecto tomó, en la fase de ejecución, una decisión crucial: atendiendo a los recursos disponibles y la envergadura de la tarea, se determinó que no abordaría una fase de implementación de las mejoras del proceso de fortalecimiento. El componente 1 abocaría sus esfuerzos a instalar el modelo de brechas en los gobiernos para facilitar un proceso de mejora



continua. Las actividades pasarían por conocer y validar el modelo, desarrollar procesos de autoevaluación, detectar buenas prácticas, generar acciones de mejora inmediata y elaborar un plan de mejoras integral que respondiera a las brechas detectadas.

Las mejoras, por su parte, se expresan de dos formas. La primera dice relación con el aprendizaje por parte de un colectivo de autoridades y profesionales de una metodología y visión de procesos que permite instalar el concepto de mejora continua y desarrollar prácticas de trabajo en esa línea. Este aprendizaje, y el proceso desarrollado en el marco del proyecto, contribuyen al cambio cultural en un grupo relevante de los gobiernos intermedios que, en la medida que penetre al conjunto de la organización, fortalecerá el proceso de mejoramiento institucional.

La segunda forma en que se expresan las mejoras es instrumental: se condensan en un plan de acción. Desde el punto de la evaluación, y para contrarrestarlo con los objetivos buscados por el proyecto, estas son “mejoras planificadas” (pues el proyecto no incluye la fase de realización de las mejoras) que cubren las áreas de interés definidas por el proyecto.

En todo caso, las áreas de interés del proyecto de acuerdo a lo señalado en el marco lógico son:

- Formulación de estrategias de desarrollo
- Ordenamiento territorial
- Diseño de políticas y programas
- Programación y gestión presupuestaria
- Voluntad y capacidad del gobierno intermedio para coordinar y/o articular su acción con el gobierno nacional
- Voluntad y capacidad del gobierno intermedio para coordinar y/o articular su acción con los gobiernos locales
- Voluntad y capacidad para coordinar y/o articular su acción con actores privados-empresariales
- Voluntad y capacidad para coordinar y/o articular su acción con actores de la sociedad civil
- Promoción activa de la participación ciudadana
- Control social, es decir, la capacidad de la sociedad de exigir a sus gobernantes
- Promoción activa de la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados

Resumen de los Planes de Mejora

<p>Casanare</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reorganización administrativa 2. Suficiente y competente Recurso Humano del GD 3. Generar proyectos de desarrollo inclusivo territorial con participación ciudadana 4. Mejorar la gestión documental y organizar la información.
<p>Nariño</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar desempeño laboral y clima organizacional 2. Mejorar la comunicación organizacional e imagen corporativo 3. Fortalecer participación ciudadana y control social de lo publico
<p>Tungurahua</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir y aplicar indicadores de Liderazgo, Gobernanza y Transparencia 2. Contar con datos sobre actores sociales e indicadores de participación 3. Desarrollar indicadores de desempeño y aumentar motivación del personal 4. Desarrollar un sistema de información para medir resultados e impacto de la gestión estratégica provincial



5. Desarrollar un sistema de información y conocimiento
Piura
<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualización reglamentos de personal 2. Rediseño procedimientos administrativos 3. Impulso al proceso de reorganización institucional 4. Formulación Plan Estratégico de Gobierno-Electrónico (TICs) 5. Implementación de mecanismos administrativos para facilitar el desarrollo de talento humano 6. Implementación de medidas de promoción del trabajo en equipo 7. Promoción de una cultura de prevención de riesgos laborales. 8. Implementación de un Sistema de Información Regional para el M&E de la gestión.
Cusco
No se ha presentado todavía el plan

El examen de esos planes permite concluir que la mayoría de las líneas de acción están dirigidas a mejorar la gestión interna: en Casanare 3 de los 4, en Nariño 2 de los 3, en Tungurahua todas las líneas de acción tiene que ver con la elaboración de indicadores para el seguimiento y evaluación de su gestión y en Piura también. Aparte, tanto en Casanare como en Nariño hay una línea de acción relacionada con la participación ciudadana y el control social. En base a esto podemos concluir que, en cierta medida, existe una mejora planificada en voluntad y capacidad para coordinar y/o articular su acción con actores de la sociedad civil; promoción activa de la participación ciudadana; control social, es decir, la capacidad de la sociedad de exigir a sus gobernantes; y promoción activa de la rendición de cuentas.

Tomando en cuenta la opinión de los actores participantes y gestores del proyecto, en muchos casos se han comenzado a generar los cambios buscados. Revisando los resultados del cuestionario aplicado al grupo gestor, 54% está de acuerdo con la afirmación “El Plan de Mejoras constituye un aporte valioso para mejorar las capacidades del gobierno subnacional”, y otro 42% está muy de acuerdo. Igualmente, 71% está de acuerdo con la afirmación que el Plan de Mejoras permitirá mejorar la gestión organizacional del gobierno intermedio y 21% está muy de acuerdo. Además, 54% está de acuerdo con la afirmación que el Plan de Mejoras contribuirá a mejorar las capacidades del gobierno intermedio para facilitar y potenciar la participación ciudadana y 29% está muy de acuerdo; 17% no sabe o no contesta.

Para el delegado de la Gobernación de Casanare, que es el Secretario de Agricultura y Medio Ambiente, el principal resultado del Proyecto es “tener un Plan de Mejoras terminado, diseñado por un Grupo Gestor que realizó el proceso de evaluación. Algo importante es haber evaluado desde una propuesta metodológica externa, la gestión de la Gobernación”. Igualmente, el delegado del Presidente Regional de Cusco, el Gerente Regional de Desarrollo Económico, opina que el principal resultado es que “nos ha permitido identificar nuestras fortalezas, pero sobre todo nos ha permitido identificar las áreas de mejora a las que tenemos que dedicar más de trabajo”.

Hay otros resultados más específicos relacionados con la situación inicial, que son destacados por los entrevistados. En Casanare, donde la participación ciudadana era área virgen, haber puesto el tema de Gobernanza en la agenda, es un gran resultado, según el técnico-facilitador.

En el Gobierno Regional de Piura, donde la coordinación interna es muy débil, para el coordinador del GG, el principal resultado del Proyecto fue “haber generado una percepción en los trabajadores que estaban en el Grupo Gestor, que se puede trabajar en equipo; esto es muy importante, porque hay un gran problema en el Gobierno Regional para hacer trabajo en equipo.



Además “el Grupo Gestor ha generado la capacidad de que los problemas se pueden analizar y de que hay posibilidad de solucionar los problemas”.

En Nariño se produjo una articulación estrecha entre el Plan de Mejoras y el Plan de Desarrollo Departamental y un enriquecimiento mutuo con el Modelo Estándar de Control Interno, MECI, de aplicación obligatoria por parte de estado Colombiano. Adicionalmente se elaboró un documento con sugerencias a MECI, que mediante la Coordinación del Proyecto fue mandado a instituciones nacionales como la Corporación Transparencia Colombia y la Dirección Nacional de Planeamiento.

3.2.2 Objetivo de replicar el proceso

El documento proyecto define entre las metas a lograr por el proyecto que otros 5 gobiernos subnacionales demuestran interés inician el mismo tipo de proceso de fortalecimiento de su capacidad de gobernanza. Podemos mencionar que esta meta está, en gran parte, ya cumplida. Se está desarrollando una réplica en Bolivia, en los departamentos de Cochabamba, Tarija y Potosí y hay conversaciones para generar recursos por parte del Banco Interamericano de Desarrollo para extender la experiencia a otras tres gobernaciones. En Tungurahua y Nariño se han gestionado iniciativas para replicar el modelo a nivel municipal y subregional. La Gobernación de Nariño y la Agencia de Desarrollo Local (ADEL), conjuntamente con el PNUD, el Fondo Mixto de Cultura, el Programa Suyusama y la Universidad Javeriana, han conformado una alianza encaminada a promover un modelo de innovación social para la gobernanza territorial en las subregiones de Sanquianga y Cordillera. Adicionalmente, en Colombia hay mucho interés de la Dirección Nacional de Planeación, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios de una réplica a nivel departamental y municipal. Una réplica a nivel municipal requeriría una adaptación del modelo, lo que sería una inversión con mucho potencial. En Ecuador hay interés del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador en adaptar el modelo hacia una gobernanza territorial para el cambio de la matriz productiva y se exploran posibilidades de co-financiamiento en esta línea de trabajo.

3.2.3. Resultados y productos del proyecto

Teniendo en cuenta el conjunto del material revisado los resultados del proyecto son:

- Los cinco gobiernos intermedios han incorporado una metodología y un enfoque que les permite tener una visión integral de sus procesos de gobierno y gestión.
- Cinco gobiernos intermedios han desarrollado proceso de autoevaluación en la perspectiva de modelos de gobernanza y fortalecimiento institucional que derivan en un documento de autoevaluación que señala brechas respecto de un modelo de estándares de excelencia.
- Cuatro gobiernos intermedios han elaborado planes de mejora que incorporan acciones en aquellas áreas que presentan debilidades. Un quinto gobierno, Cusco, continúa trabajando en la definición de su Plan de Mejoras.
- Cerca de 50 profesionales que combinan personal de carrera y personal de confianza fueron capacitados en metodologías que les permiten mejor trabajo en equipo y mayor capacidad de analizar y plantear soluciones a problemas.
- Equipos de los gobiernos han iniciado un nuevo proceso de trabajo que les permite visualizar problemas y proponer soluciones de manera interdisciplinaria.

- Autoridades y equipos de gobiernos intermedios han conocido procesos y experiencias similares de otros gobiernos intermedios.
- Los gobiernos intermedios han tomado conocimiento e impulsado acciones en áreas de gestión en las que manifiestan debilidades.
- Se han impulsado diversas acciones de mejora inmediata
- Otros gobiernos intermedios en los países priorizados por el proyecto y en un cuarto país, Bolivia, han manifestado interés en desarrollar procesos similares.
- Los cinco gobiernos intermedios, con diferencias entre ellos, declaran estar experimentando un proceso de reformas y mejoras. En algunos de ellos hay procesos previos en curso a las que el proyecto se suma. En estas ocasiones se percibe una relación más directa entre resultados del análisis de brechas y cambios ya en curso, proyectos en fase de gestión, o integración de planes de mejora a los presupuestos. Es el caso de Nariño y Tungurahua. Una situación similar, con menos ímpetu, se aprecia en Cusco y Piura. Diferente es el caso de Casanare donde el proyecto aparece como una línea de reforma y fortalecimiento novedosa en todo plano para la dinámica de trabajo de la gobernación.

Por otra parte, el proyecto generó procesos de mejora inmediata, los que se informan en el siguiente cuadro:

Resumen de los Mejoras Inmediatas implementados en el curso del proyecto

<p>Nariño</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actualización, rediseño y capacitación en formatos de seguimiento de la Oficina de control interno. 2. Actualización y difusión del Código de Buen Gobierno de la administración departamental. 3. Socializar los planes de mejora elaborados por la Oficina de control interno con los funcionarios. 4. La evaluación de desempeño debe hacerse con el equipo técnico de las diferentes dependencias. 5. Actualizar el plan de capacitación en función de los objetivos y metas del plan de desarrollo, regalías y Contrato Plan de acuerdo a la misión de cada Secretaría. 6. Vincular la evaluación de desempeño con el plan anual de capacitación 7. Fortalecer los procesos de control y seguimiento de las actividades definidas en el plan de desarrollo.
<p>Casanare</p> <p><i>No se han identificado Acciones de Mejora Inmediata, a pesar de la observación por parte del Coordinador adjunto.</i></p>
<p>Tungurahua</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de Estrategia de Comunicación interna 2. Recoger las sistematizaciones de las reuniones de parlamentos y/o capacitaciones del Centro de Formación Ciudadana en donde se recoja opiniones de la ciudadanía con respecto de su participación, con el fin de establecer un sumario general. 3. Dar seguimiento a los logros obtenidos sobre la capacitación en temas organizativos desarrollados con actores de la sociedad civil que están inmersos en el proceso de participación ciudadana. 4. Incorporar en la página web institucional una opción que le permita a la ciudadanía dejar las sugerencias que tuvieran en torno a la gestión. 5. Recoger los documentos de informes de capacitaciones que deben proveer los funcionarios y servidores públicos para posteriormente crear un espacio propio de la institución que recoja ésta información para fortalecer el conocimiento organizacional. 6. Incorporar al equipo técnico de Planificación a personal profesional y especializado en la construcción de Indicadores de gestión para desarrollar seguimiento, monitoreo y evaluación.
<p>Piura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el cumplimiento de los plazos de presentación de la información contable por parte de



las áreas involucradas dentro de la Sede del Gobierno Regional y de las Unidades Ejecutoras que conforman el Pliego Presupuestal.

2. Promover entre el personal una cultura institucional orientada a la Gestión por Resultados, y, en este marco, propiciar la efectiva utilización de los resultados obtenidos, para la toma de decisiones técnicas y políticas.
3. Promover mecanismos para que las áreas usuarias comuniquen oportunamente sus necesidades de personal, esto es con la debida anticipación y no de improviso o en plazos extremadamente cortos.
4. Implementar un mecanismo sistemático para recojo de información por parte de las dependencias correspondientes, para su debida utilización en la toma de decisiones de corto y mediano plazo.
5. Mejorar los canales de comunicación desde la Gerencia General hacia el personal
6. Emitir disposiciones para que las organizaciones de la sociedad civil que se inscriben y participan, sean efectivamente de carácter regional, y no distritales o vecinales, a fin de que procuren con su participación solucionar problemas regionales.
7. Promover la participación de los funcionarios en los temas de transversalización de género e igualdad de oportunidades, así como capacitarlos en materias de formulación de Proyectos de Inversión para la elaboración de PIP en temas de Desarrollo Social Integral.
8. Difundir el Plan Regional de Desarrollo Concertado, principalmente los proyectos priorizados.

Cusco

No ha terminado el Plan de Mejoras todavía.

3.2.4 Juicios evaluativos sobre los resultados logrados por el proyecto

Corresponde en esta sección, al igual que se hizo en relación a la evaluación de proceso presentada más arriba, presentar juicios evaluativos relacionados con la pertinencia, efectividad y sostenibilidad de los mismos. En la sección siguiente se retoman lecciones aprendidas.

Juicio Evaluativo sobre la pertinencia del diseño metodológico del proyecto

Un indicador de pertinencia es la medida en que el modelo de gestión de calidad (excelencia) corresponde a los cuellos de botella en el desarrollo, identificados por los países y territorios en que se intervino, y por el mismo RIMISP. En general, se puede decir que el proyecto responde a una comprensión compartida de que existen insuficiencias de gestión y visión de los gobiernos subnacionales y que el modelo pretende dar cuenta de las limitaciones de estas organizaciones para abordar de manera integral y sistémica la gestión del gobierno intermedio, con miras a potenciar procesos de desarrollo económico territorial inclusivos.

También se puede afirmar, que para la mayoría de los gobiernos intermedios participantes, el modelo de estándares fue nuevo, interesante y apreciado por los agentes que participaron en la implementación del proyecto. En general, les gustó medirse una serie de estándares “objetivos” y tener la posibilidad de compararse con otros gobiernos intermedios.

En efecto, si algo se aprende de este proyecto, es que los gobiernos subnacionales requieren apoyo para fortalecer sus capacidades institucionales. Lo saben, lo señalan y agradecen una propuesta que, estiman, es valiosa porque a) es integral y completa; b) propone estándares y permite contrastar y detectar brechas, c) forma a personal interno en la metodología lo que

permanece como una capacidad instalada. De esta forma, el proyecto resulta claramente pertinente y relevante para responder a problemas de eficiencia gubernamental.

Otro criterio de interés para evaluar la pertinencia del proyecto dice relación con las prioridades institucionales de la institución que lo formuló e implementó, Rimisp. Este proyecto constituye una experiencia muy alineada con los objetivos estratégicos de la institución. Rimisp ha definido como prioridad el área del desarrollo territorial, la cohesión territorial y el fortalecimiento de procesos de desarrollo inclusivos. A la vez, fruto de las investigaciones sobre estas materias, ha determinado que la calidad institucional es un factor decisivo en aquellos casos en los que observan procesos de desarrollo territorial que, junto con crecer, mejoran resultados en pobreza y desigualdad (Rimisp- Dinámicas Territoriales Rurales).

Por otra parte, investigando en qué medida la intervención del Componente 1 (fortalecimiento institucional mediante un modelo de gestión de calidad) coincide con la política y acciones de los gobiernos, se observan resultados interesantes: en Casanare hay concordancia con un elemento del Plan de Desarrollo del Gobernador anterior y del actual. El director de Planeación de Nariño indica que hay una coincidencia muy alta y que el Plan de Mejoras se hizo una relación directa con los Objetivos y Metas del Plan de Desarrollo del Departamento, especialmente con el eje 6. “Nariño Gobernable”, lo que permite la financiación de las líneas de acción surgidas en el Proyecto. El Prefecto de Tungurahua, Fernando Naranjo coincide totalmente, “este es el esquema con el que trabajamos” y el Director de Planificación agrega que los criterios se asemejan a los que el gobierno de la provincia venía trabajando, permitiendo profundizar en ellos. El técnico principal en Piura menciona que “el Gobierno Regional de Piura está muy comprometido en un esfuerzo de modernización institucional, (...) que cuenta con una Comisión de reestructuración y modernización administrativa y que el Proyecto RIMISP se ha insertado favorablemente dentro de este esfuerzo. En Cusco, el coordinador el Grupo Gestor dice: “nuestra principal política es el logro de resultado, en este sentido este Proyecto coincide en el tema de un enfoque de gestión por resultados”.

Juicio Evaluativo sobre la efectividad del proyecto

Tomando en cuenta la opinión de los actores participantes y gestores del proyecto, la opinión general de las autoridades políticas, los miembros de los Grupos Gestores y los técnicos-facilitadores, acerca de la efectividad del Proyecto, esta es, mayoritariamente positiva. Señalan que en muchos casos se han comenzado a generar los cambios buscados.

Al revisar los objetivos y resultados del Marco Lógico, sin embargo, la conclusión sería otra, dado que estos no se ajustaron a las decisiones que se tomaron en el marco del proceso de implementación. En general, los objetivos de “corto plazo”, tanto del Componente 1 como del 2 - dado el estado de conocimiento actual - parecen demasiados ambiciosos y difíciles de lograr, puesto que el proyecto sólo llega hasta la formulación de un plan de mejoras y no incluye su implementación. Igualmente, es difícil lograr una “ampliación de competencias” para mejorar la gobernanza subnacional mediante unos pocos eventos de dialogo políticos e incidencia. La meta de lograr una estrategia de difusión de los resultados del proyecto en otros gobiernos intermedios, a cambio, sí es realista.

Igualmente el objetivo de largo plazo (“colaborar al desarrollo de los territorios”) y el indicador (“cambios en las tasas de crecimiento económico, incidencia de pobreza y distribución de



ingresos”), ahora parecen demasiados ambiciosos y, si se logran, será difícil de atribuirlos al proyecto, puesto que no hay una relación causal directa entre el objetivo del proyecto y el objetivo de largo plazo.

Se debe observar que el Marco Lógico del proyecto no fue monitoreado y ajustado en el transcurso de la ejecución del Proyecto. Cuando en la primera reunión del Consejo Asesor en mayo 2011 se acordó que, “el proyecto concentraría su trabajo en la construcción del Modelo, el proceso de Autoevaluación, el diseño de un Plan de Mejoras y un Plan de Apalancamiento de Recursos para implementar las mejoras, pero sus recursos no estarán dirigidos a implementar el Plan de Mejoras diseñado” (Minuta reunión Consejo Asesor, 12 de mayo 2011, se deberían haber analizado las consecuencias de esto para el Marco Lógico”. Lo consideramos como una lección aprendida y sugerimos incluir esta actividad de forma estándar después de que se haya culminado, digamos, un 25 a 30% del proyecto y que sea una actividad de los consejos asesores de los proyectos.

Juicio Evaluativo sobre la eficiencia del proyecto

El proyecto moviliza una notable cantidad de recursos organizativos y de gestión para el logro de resultados de mejora institucional expresada en a) la adopción de un modelo de estándares de gobernanza al interior de los equipos de gobierno y b) contar con un instrumento concreto, plan de mejoras, para impulsar los cambios buscados. La lógica del trabajo y los resultados alcanzados son satisfactorios para los actores, siendo la mayor evidencia de ello, que el proyecto sorteó dificultades y en todos los casos siguió adelante.

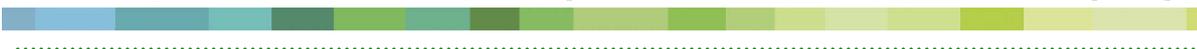
El modelo de estándares de gestión de excelencia es considerado un aporte valioso y concreto a los procesos de gestión de los gobiernos intermedios. Así mismo, se entiende que los planes de mejora permitirán hacer las reformas buscadas y se han buscado mecanismos que permitan que estas cuenten con respaldo político y sean consideradas en los presupuestos para el año 2014.

Juicio evaluativo sobre la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el proyecto

En esta sección se analiza la sostenibilidad del proyecto. Teniendo en cuenta el conjunto del material recabado, se entrega una opinión respecto de la permanencia de los resultados después del cierre del Proyecto.

Para atender a la pregunta sobre sostenibilidad, tanto por medio del cuestionario, como a través de entrevistas en profundidad, preguntamos ¿hasta qué punto permanecerán las actividades, los resultados y las consecuencias después que el Proyecto Gobernanza haya terminado? Un 58% de los miembros del GG opina que permanecerán por algún tiempo y 17% por largo tiempo. El cuestionario no permite apreciar una gran variedad regional en las respuestas, pero en las encuestas sí.

En Casanare, donde han sufrido muchos cambios políticos y de personal, son muy realistas. Un integrante del GG dice, “si no existe un compromiso real tanto de los directivos como de los funcionarios es muy difícil obtener una durabilidad del Proyecto”. En vista de que no había muchos antecedentes de este tipo de proyectos en Casanare y que el Proyecto duró relativamente poco, así como el rol clave del técnico-consultor cuyo contrato con el Proyecto ya terminó, la perspectiva de sostenibilidad es más bien baja.



En Nariño, en cambio, sí había una tierra abonada para este tipo de proyectos y hay mucho más coincidencia con la política institucional. Actualmente ya están haciendo algunas acciones hacia escalar el proyecto al ámbito subregional. Igualmente, en Tungurahua había buenas condiciones y el Coordinador del GG y Director de Planificación, es optimista sobre la sostenibilidad. Comenta: “Esta Prefectura cree que es muy necesaria la herramienta para evaluarnos siempre, con el fin de mejorar”. Explica que cuentan ya con el personal técnico capacitado y dedicado exclusivamente a esta tarea y que “hay toda la predisposición y los recursos de parte de la Prefectura y los técnicos de continuar con la propuesta de trabajo”.

En Piura son dudosos los pronósticos sobre la sostenibilidad. Según el Vice-presidente Regional, el hecho de que el Centro de Planeamiento Regional (CEPLAR), que es independiente del Gobierno Regional, se haya involucrado en el Proyecto y que su Gerente, fuera el coordinador del Grupo Gestor, contribuye. Sin embargo, el técnico-facilitador de Piura, comenta que “el resultado será entregado a la Comisión de Reestructuración y Modernización que tiene el Gobierno Regional” y depende de ellos si toman “alguno de los elementos de gestión analizados para realizar sus propias propuestas de cambio administrativo”. Para una de las integrantes más activas del GG, “depende de en qué medida podamos contagiar a los otros niveles de esto. Tengo pocas dudas con respecto al Presidente Regional, pero con respecto a las gerencias principales, se tendría que trabajar bastante para que sea sostenible el cumplimiento de los objetivos”.

Para el coordinador de GG en Cusco, contribuye a la sostenibilidad que muchos de los integrantes del GG tienen contrato permanente. “Nuestra propuesta es que las propuestas se constituyan en una política de estado de tal manera que trasciendan a nuestra actual gestión”. En el Informe final de la técnica-facilitadora da su opinión al respecto: “Los cambios que se puedan dar luego de formulado el Plan estarán supeditados a la decisión del ejecutivo del Gobierno Regional de Cusco, quienes podrán o no aceptar las propuestas del Plan de Mejoras y disponer su implementación. Además, en el caso de las líneas de acción que corresponderán a las áreas de mejora, se debe tomar en cuenta la disponibilidad presupuestal para llevarlas adelante, (...) (pero) la situación financiera del Gobierno Regional Cusco está atravesando por una recesión que incluso afecta a los proyectos emblemáticos de la actual gestión, por lo que no se avizora una puesta en marcha inmediata del plan de mejoras”.

Para evaluar resultados concretos y realizar juicios sobre sostenibilidad es importante conocer si el resultado final de la autoevaluación y el Plan de mejoras fueron aprobados por el nivel político y si sus elementos fueron incorporados en el Presupuesto para el período 2014.

En Nariño, el Plan de Mejoras está incorporado en el Plan de Desarrollo Departamental y coincide con las metas del PDD, por ende está incorporado en el Plan Operativo Anual de Inversiones. En Tungurahua no hubo una presentación y aprobación formal del Plan de Mejoras, pero en vista de que las líneas de acción no requieren de recursos financieros adicionales, ya se empezó su ejecución.

En Casanare hay una cierta articulación entre el Plan de Mejoras y el Plan de Desarrollo Departamental, que está en proceso de aprobación. Lo que disminuye la sostenibilidad allí es el hecho de que el nuevo Gobernador no conoce mucho del Proyecto y que la dirección de la Secretaría de Planificación no estuvo involucrada en el proceso, dado que el Proyecto a nivel directivo solo tuvo el apoyo del Secretario de Agricultura.



En Perú, la elaboración del Plan de Mejoras no coincidió con el momento de elaborar planes de desarrollo regional y, como consecuencia de la demora en terminar los Planes de Mejoras en ambos territorios, ya no pudieron entrar en el Presupuesto 2014. El coordinador del GG en Piura señala: “porque no estaba todavía el Plan de Mejoras, no se pudo poner en el presupuesto del 2014”. “Creo que va a estar complicado el 2014, (porque) (...) en el Perú es un año electoral para los Gobiernos Regionales, entonces la alta dirección va a estar muy ocupada, muy preocupada en esto temas, y esto le quita importancia a los cambios de fondo de mediano y largo plazo”. Uno de los integrantes del GG de Cusco, explica: “El presupuesto del año 2014, se elabora desde el mes de mayo a junio del 2013 y hasta ese momento, todavía no habíamos llegado a elaborar el Plan de Mejoras y terminar el trabajo”.

3.2.5 Lecciones aprendidas

a) Sobre el diseño

Tomando en cuenta la información sobre proceso y resultado consignada en este informe, cabe destacar un conjunto de lecciones que permitirán aportar a la hora de replicar la experiencia. Si bien ellas estaban consideradas en el diseño del proyecto, mencionarlas al momento del cierre permite confirmar y redundar en la importancia de determinadas hipótesis de entrada del proyecto. Entre ellas:

1. El papel del grupo gestor como un equipo diverso de profesionales tanto de carrera como de confianza política con visión y voluntad de reforma es crucial. La dedicación del Grupo Gestor parece el factor de éxito más importante, puesto que fue mencionado por todos los territorios. A su vez el trabajo de los Grupos Gestores no hubiera sido posible sin el apoyo de los técnicos-facilitadores. La voluntad política para iniciar y mantener el Proyecto también es un factor decisivo.
2. La voluntad política de las autoridades y su compromiso con el proyecto es central a los resultados y a las posibilidades de que los cambios propuestos se implementen de manera sostenida en el tiempo. Sin embargo, no es suficiente, es necesario un equipo de trabajo (el Grupo gestor) que trascienda las prioridades del gobierno y presente continuidad, especialmente en contextos de fragilidad institucional.
3. El contexto ejerce una influencia indiscutible en el proceso y resultado. El proyecto se acopló a los ciclos políticos y ello influyó en la apertura de los gobiernos a un proceso de mejora institucional. Por su parte, el proyecto enfrentó embates políticos en el curso de la implementación y logró sortearlas. Se aprende como lección que es dable esperar que estas situaciones ocurran y que se debe prever una cuota de incertidumbre institucional.
4. Selección de territorios y gobiernos subnacionales: la precariedad institucional no colabora a afinar los resultados del proyecto.

Con respecto a la selección de territorios, podemos sacar como lección que la voluntad política y el nivel de desarrollo institucional del gobierno intermedio, deben ser criterios más importantes. En las entrevistas coinciden el Prefecto de Tungurahua, el consultor experto metodológico y el coordinador adjunto en que “debe haber ciertas condiciones



previas para que sea replicable en otro gobierno intermedio". El consultor del proyecto agrega: (es difícil) desarrollar un proceso de cambio organizacional en organizaciones que tienen muchas fragilidades. Algunas de ellas están recién empezando a estructurarse como una organización pública mínimamente estable; gobiernos que si tienen esa estructura probablemente pueden aprovechar mejor el proceso". La opinión del coordinador adjunto del proyecto es coincidente: "tengo la impresión que la metodología de una autoevaluación exhaustiva con 70 estándares de gestión, es más interesante y da mejores resultados para un gobierno local o intermedio que ya tiene un cierto nivel de desarrollo institucional, como Tungurahua y Nariño; para gobiernos más débiles, como Casanare, Cusco y Piura, se debería trabajar quizás primero en fortalecer ciertas condiciones previas".

Estas consideraciones conducen, sin embargo, a una discusión profunda propia de los programas de desarrollo institucional, ¿qué es primero el huevo o la gallina?, pues en la medida que se dejaran de lado (que no es nuestra recomendación) gobiernos intermedios con precariedades institucionales estaríamos abandonando a aquellos que más requieren de una visión integral moderna, eficaz y fortalecida.

b) Sobre cuestiones operativas

1. Selección de organizaciones contrapartes (Componente 1 y 2)

El hecho de que una ONG o Red tenga prestigio en el territorio no garantiza una buena ejecución y no necesariamente brinda un valor agregado. Si se trabaja con organizaciones contrapartes, se deben definir claramente los productos esperados, los plazos y la dedicación de los técnicos. A la vez, la selección de la organización debe ir de la mano con la selección de las personas que participarán en el proyecto.

2. Selección y relación con Equipo Técnico/Consultores

Rimisp define como posición institucional la de trabajar con socios en los países y los territorios. Asociarse con instituciones locales que aporten a sus profesionales es sustancial a la acción de Rimisp a través de sus proyectos en América Latina. Sin embargo, en los casos en los que no esté presente el socio idóneo, este proyecto demuestra que resulta adecuado y recomendable contratar a los técnicos directamente como consultores de RIMISP.

3. El proyecto demuestra que no es necesario que las actividades de terreno estén a cargo de dos personas, un coordinador y un técnico. Un buen técnico que acompaña adecuadamente al Grupo Gestor, que es quien hace el trabajo, es suficiente.

4. Conformación y funcionamiento del Grupo Gestor

Es crucial que los Grupos Gestores tengan representantes de todas las áreas de gestión, que tengan un balance entre funcionarios de planta y directivos y que haya una representación de la sociedad civil.

Adicionalmente, se sugiere explicitar y negociar permisos de tiempo por parte de las jefaturas inmediatas, para que los miembros del GG puedan contar con suficiente tiempo para el proceso.

Se recomienda convocar a un grupo gestor relativamente más grande porque hay una deserción natural. El número más adecuado de participantes es 10 - 12 personas.

Por otra parte, se debe insistir que él o la coordinadora del GG, sea un director de un área de importancia en el gobierno intermedio y con una buena y directa relación con la autoridad política.

5. Capacitación a Técnicos y Grupo Gestor

El proyecto permitió apreciar que es más eficaz y eficiente realizar la capacitación de los técnicos y miembros del Grupos Gestor simultáneamente y *en situ*. Después se deben organizar refuerzos, principalmente a los técnicos para las fases posteriores.

Es importante reforzar el trabajo de diseño del plan de mejoras, pues se corre el riesgo de que los equipos que fueron intensamente preparados para conocer y manejar el modelo y los criterios de evaluación, no cuenten con semejante formación y entrenamiento para el momento de llevar el diagnóstico de brechas a planes de mejora.

6. Relación con el Gobierno Intermedio

Se debe procurar más involucramiento del conjunto de la institución y más difusión interna sobre la marcha del Proyecto. Por otra parte, se debe conseguir más compromiso de las autoridades políticas.

7. Monitoreo y Evaluación

Se debe mejorar el monitoreo y dar mayor seguimiento al proceso evaluando de forma más constante en qué medida el conjunto de acciones avanzan hacia el logro de los objetivos del proyecto. Una (aunque no la única) metodología aconsejada para ello es utilizar el instrumento Marco Lógico.

8. Revisión del Marco Lógico

A la vez, y para reforzar lo anterior, es necesario explicitar los cambios al marco lógico que recomienda el proceso de implementación del proyecto.

9. El modelo: fase de validación

La ejecución del proyecto demostró que se había otorgado demasiado tiempo a la fase de validación del modelo, buscando de esta manera que el gobierno intermedio a través del grupo gestor se empoderara de los conceptos y criterios y los hiciera suyos. Esta es una situación que se recomienda corregir. En todos los casos las modificaciones que se hicieron al modelo fueron mínimas. En un caso, por decisión interna del grupo gestor, Tungurahua, se fusionaron las fases de validación y autoevaluación avanzando simultáneamente criterio a criterio, el resultado que fue satisfactorio. Se debe revisar combinar la fase de validación y autoevaluación.

10. El modelo: tiempos y plazos de las diferentes fases

Un aprendizaje importante del proyecto dice relación con el manejo de los plazos. Se deben plantear plazos realistas y adecuados para las diferentes fases del Proyecto, teniendo en cuenta que realistas no significa extensos. La recomendación es ajustar tendiendo a plantear exigencias de rendimiento. Plazos largos y flexibles atentan con el dinamismo, la mística y la apropiación por parte del gobierno subnacional del proceso y resultados del proyecto.

11. El modelo: reducir el número de elementos de gestión

La experiencia desarrollada en los cinco gobiernos intermedios ha permitido ponderar el peso y relevancia, la capacidad de apropiación de los conceptos y la metodología, de todos y cada uno de



los criterios de gestión propuestos por el modelo, así como del conjunto de prácticas. Ello permite, al momento de levantar recomendaciones para futuros proyectos similares, calibrar la pertinencia, claridad y utilidad de cada uno de estos elementos, no solo desde el punto de vista de la coherencia general del modelo, sino respecto del peso específico de cada elemento que se examina. De esta manera, una revisión final de la experiencia permitió alivianar el diseño y reducir el número de prácticas de las originales de 70 a 56 que se consignan en el documento final de modelo que es resultado de la experiencia.

12. El modelo: Sistematización de Buenas prácticas

Se debe revisar la guía metodológica, especialmente las partes relacionados a la sistematización de Buenas Prácticas y la elaboración del Plan de Mejoras.

13. El modelo: visibilización de mejoras inmediatas

Se debería buscar formas para visibilizar las Mejoras Inmediatas, durante la ejecución del Proyecto.

14. Encuentros de Intercambio

Se debe mantener y eventualmente ampliar los Encuentros de Intercambio, en número y/o en duración y generar más espacios de vínculo entre las diferentes experiencias en curso. Esta fue una experiencia de gran aporte al proceso global del proyecto.

15. Componente de Comunicación del Proyecto

Se debe promover una mayor difusión del proyecto, tanto al interior del Gobierno Regional, como a nivel externo a través de los medios de comunicación local. Se deben mantener y actualizar permanentemente herramientas comunicacionales como la página web y el Perfil Facebook, puesto que son eficaces, económicas, modernas.

4. Evaluación del componente 2

El componente 2 del proyecto es “Contribuir al cambio institucional y a la ampliación de competencias en los países para mejorar la gobernanza sub-nacional para el desarrollo, tomando como punto de partida las experiencias y resultados asociados al primer objetivo.

4.1. Descripción del proceso

Para abordar este objetivo, el proyecto generó un espacio de discusión con los grupos gestores del proyecto, un grupo de discusión que interrogó acerca de las restricciones u oportunidades que presenta el contexto nacional para el despliegue y fortalecimiento de los gobiernos intermedios. Lo que se buscó indagar fue ¿cuáles son las áreas de reforma institucional de ámbito nacional a las que el proyecto podría aportar? Esta fue la manera de vincular los componentes 1 y 2 del proyecto, dado que cuando el segundo componente echó a andar, aún no se contaba con los resultados de los procesos de autoevaluación. Estos grupos focales manifestaron puntos en común en los tres países: se estima que los procesos de descentralización en curso son procesos incompletos, que el peso del nivel central en las materias importantes de decisión de planeamiento e inversión sigue siendo muy grande y que los espacios de autonomía de los gobiernos intermedios es reducido.

También se tuvo en cuenta, al abordar el objetivo del componente de “contribuir al cambio institucional”, información sobre la dinámica en curso en materia de debate y propuestas de desarrollo territorial y descentralización en los países. Se indagó sobre la agenda en curso y cuál podría ser el potencial aporte y valor agregado de una espacio de elaboración de propuestas y discusión en el ámbito público de las mismas. Estos asuntos fueron comentados y analizados con líderes de opinión en estos temas en los respectivos países. Hecha esta reflexión, el siguiente paso fue contactar a los consultores y sus organizaciones para decidir en común cuál sería el perfil, objetivos y alcance de las consultorías.

El cometido incluía la realización de actividades de incidencia política para contribuir a poner en el debate y sensibilizar a líderes y tomadores de decisión sobre la agenda de cambios y reformas recomendada en los países. Por cierto, cada consultoría abordó temas específicos relevantes a los países. Tienen como elemento común que su foco es poner por delante a los territorios, contribuir a fortalecer el proceso de descentralización y dotar a los gobiernos intermedios de las competencias y autonomía correspondientes. Desde el proyecto, se colaboró con soporte comunicacional para las actividades de incidencia en los países.

Las instituciones y consultores con los que se acordó abordar los objetivos del componente 2, así como el ámbito específico de estas consultorías y las principales actividades de incidencia realizadas se presentan en los cuadros siguientes:

Organización / país	Consultor/a	Trayectoria
RINDE Colombia	Viviana Berverena	El objetivo de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE) en Colombia, es “vincular e incidir en discusiones académicas y políticas y a personas que miran los temas desde distintas orillas”.
Propuesta Ciudadana	Alvaro Campana	El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) es un consorcio de

Perú		organizaciones no gubernamentales que tiene como interés común apoyar la consolidación del sistema democrático en el Perú. En su propuesta un eje fundamental es la descentralización, entendida como un camino para abrir espacios y condiciones para la participación de la sociedad civil en la gestión pública, así como para la construcción de proyectos de desarrollo territorial sostenibles y equitativos. Las instituciones que forman parte del Consorcio son: Alternativa, ARARIWA, CEDEP, CEDEPAS, CEDER, CBC, CEPES, CIPCA, DESCO, IEP e IDS.
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales, CONGOPE Ecuador		Entidad que propende al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Provinciales en su gestión, a través de proponer, diseñar políticas, brindar servicios técnicos de calidad y establecer redes de cooperación nacional e internacional, que faciliten el ejercicio de sus competencias al servicio de la comunidad.

Organización / país	Objetivos de la consultoría	Actividades de incidencia
RINDE Colombia	Aportar al mejoramiento de la democracia en Colombia, por medio de la realización de distintos eventos que tengan incidencia tanto política como académica y ayuden a generar propuestas tanto nacionales como regionales.	Realización de cuatro diálogos políticos sobre los temas: <ol style="list-style-type: none"> 1. El Código de Régimen Departamental; 2. Minería, tierras y medio ambiente; 3. Corresponsabilidad entre nación y territorios en la atención a las víctimas del conflicto; 4. El enfoque territorial en los escenarios post-conflicto.
Grupo Propuesta Ciudadana Perú	Poner en discusión una hoja de ruta para avanzar en la reforma descentralista, en alianza con las asociaciones de gobiernos sub-nacionales, y organizaciones de la sociedad civil, planteando un debate en torno al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Elaborar una propuesta programática y normativa en torno al ordenamiento territorial que permita su discusión con las autoridades y la sociedad civil. Apoyar a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en el tema de descentralización fiscal y contribuir a la elaboración de una propuesta programática.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis del Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 y preparación de un documento con sugerencias, que fue publicado con apoyo del Proyecto. 2. Elaboración de una propuesta programática y normativa en torno al Ordenamiento y la realización de tres talleres en las regiones de Piura, Cusco y Arequipa. 3. Contribuir a la elaboración de una propuesta programática de descentralización fiscal desde la ANGR.
CONGOPE Ecuador	Aportar al fortalecimiento del proceso de descentralización de fomento productivo y la profundización de esta competencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de talleres regionales con los Gobiernos Provinciales para análisis del proceso de descentralización y el enfoque

	con el enfoque de Cambio de la Matriz Productiva (CMP).	<p>de CMP.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Enriquecimiento conceptual de la competencia de Fomento Productivo con CMP. 3. Cabildo interno (con los Prefectos) y externo (con la Vice Presidencia de la Republica).
--	---	--

4.2 Participación del componente 2 en la dinámica global del proyecto

a) Encuentro de Baños

Al momento de realizarse el segundo encuentro del proyecto en la ciudad de Baños, Ecuador, en 2013, los consultores del componente 2 habían iniciado su trabajo y tenían definido el ámbito en el cual desarrollarían sus propuestas. En esta oportunidad ellos expusieron el enfoque de su trabajo.

En general, el intercambio entre el enfoque de reformas nacionales y la presentación de resultados de la autoevaluación que se produjo en este encuentro aportó a un intercambio mutuamente estimulante y complementario. Esta fue la oportunidad en que se pudo percibir el conjunto de efectos esperados del proyecto como un todo y fue evaluado positivamente por los participantes.

b) Relación con la coordinación

La opinión de los ejecutores del Componente 2 sobre la coordinación del proyecto, al igual que en el caso de los participantes del componente 1, es en general positiva, aunque no todos opinan igual. Viviana Barberena de la Red Rinde considera que la Coordinación estuvo “muy bien, atentos a todo. Yo sentí todo el tiempo el respaldo de ellos. Con Ecuador hubo una relación muy fluida todo el tiempo y con Claudia en Chile también. (...) Todo fue muy oportuno. Entendieron temas logísticos que se iban presentando”. Para Patricio López de CONGOPE, “fue una relación muy sencilla, por antecedentes previas (con RIMISP-Ecuador), aunque el arranque tuvo sus dificultades”. (...) Las dificultades se dan porque fue una relación muy corta, se hubiera requerido más tiempo. En el tiempo corto, se ha logrado lo que se pudo. Hay que rescatar la flexibilidad, a veces había cambios dentro de la misma semana que se hizo el plan de trabajo”. Sin embargo, Alvaro Campana, del Grupo Propuesta Ciudadana, es bastante crítico sobre el seguimiento del Equipo de Coordinación del proyecto. Le citamos ampliamente para comprenderlo mejor. “En nuestro particular caso, sí han existido algunas dificultades, esas dificultades han tenido que ver la incomprensión del contexto en el que nos estábamos desarrollando. Yo comprendo que los proyectos requieren de determinados formatos, resultados y características. Pero cuando esas obligaciones no están en un diálogo con la especificidad de los procesos que se están desarrollando, pueden generar cierta distancia e incomprensión”. Igualmente, la Coordinación es crítica sobre como GPC ejecutó el convenio, como veremos más adelante.

c) Comunicaciones



Las comunicaciones de este componente tenían el propósito estratégico de apoyar las acciones de incidencia programadas por los consultores. Hubo buena cobertura de las Audiencias Públicas en las tres regiones en Perú, pero con poca referencia específica al proyecto. En Colombia, sobre algunos temas se lograron publicaciones: en la revista Razón Pública, sobre la discusión respecto al Régimen Departamental y en los medios internos de la Unidad de Víctimas, sobre el tema de la corresponsabilidad en la atención a víctimas. En Ecuador, sólo en algunos medios internos del mismo CONGOPE.

4.3 Evaluación de proceso componente 2

Este componente tiene una lógica sencilla. Se buscó el tema que podría constituir un aporte teniendo en cuenta la trayectoria de discusión y propuestas en curso en los países con el objetivo de colaborar a un conjunto particular de temas que complementara y aportara a un proceso en curso. De esta forma, el proyecto respeta y apoya las dinámicas nacionales y contribuye a optimizar el impacto de las trayectorias en marcha. Tiene un carácter sumativo.

Esta es una opción que el equipo coordinador de proyecto estimuló y considera adecuada, efectiva y sostenible, pues en todos los casos se está apoyando a actores que han construido un espacio de legitimidad para participar en el debate sobre territorios y descentralización.

Juicio de pertinencia sobre los temas abordados en cada país

Para el Componente 2, un elemento sustancial que contribuye a brindar mayores oportunidades de éxito y sostenibilidad es la red de aliados estratégicos que rodea a los consultores y organizaciones que formulan las propuestas. Teniendo esto en cuenta, es importante recordar que este criterio influyó en la selección de estos equipos y evaluar si ellos tomaron medidas específicas para crear y mantener aliados estratégicos con quienes podrán continuar el trabajo de incidencia política.

La Red Rinde, en el marco de las actividades asociadas al proyecto, tomó contacto con diversas instancias y la evaluación es positiva: “la Federación de Departamentos es un aliado muy estratégico; (también) la Universidad del Rosario que nos dio el escenario donde hacer los conversatorios (...) directamente con la Unidad de Víctimas del conflicto. Para el tema de minería, fueron claves el Ministerio de Energía y Minas y la Organización Foro por Colombia, que está metida en (el tema de) la transparencia de las industrias extractivas”.

Según Patricio López, de CONGOPE, “hay dos niveles de aliados: técnicos de cooperación y políticos institucionales. Con respecto a los primeros, hay que seleccionar con mucha precisión con quien trabajar. Para nosotros primero esta RIMISP, con quien tenemos un convenio marco. Aparte hacemos algo con ART/PNUD, pero con más limitaciones (...). En lo político-institucional está el Consejo Nacional de Competencias, la subsecretaria de Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la Secretaría técnica de Cambio de la Matriz Productiva



de la Vice-Presidencia y, por supuesto, con las mismas Direcciones de Fomento Productivo de los Gobiernos Provinciales.”

Para el coordinador del convenio con el Grupo Propuesta Ciudadana, Alvaro Campana, los aliados estratégicos son cruciales. “Sin duda, definitivamente, porque nosotros ya venimos de procesos previos, hay redes que se han fortalecido gracias al esfuerzo que hemos hecho con este proyecto. Tenemos vínculos con el legislativo, sociedad civil, hemos dinamizado estas plataformas que nos van a permitir que esta discusión continúe”.

Juicio de sustentabilidad

Por su parte, la efectividad y la sustentabilidad de las reformas propuestas se asocian con la red de agentes con los cuales las propuestas fueron presentadas y discutidas. Por un lado, RINDE acompañó a la Federación Nacional de Departamentos en la formulación del proyecto de Código de Régimen Departamental, al igual que a la Unidad para las Víctimas en la formulación del Sistema Integral de Corresponsabilidad-SIC. Por otro lado, en el evento sobre desarrollo rural, minería y medio ambiente organizado en el marco del proyecto, se contó con la presencia del Ministerio de Minas y Energía, el cual recibió con entusiasmo los aportes. En el último evento se contó con la presencia (...) de constituyentes como Fabio Villa y expertos en paz. Como fruto de este trabajo, se conversa con la Agencia Nacional de Minería y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA. De igual manera, ha surgido la convocatoria a un gran foro nacional con el cual se busca juntar de manera sinérgica los temas de minería, ambiente y desarrollo rural. En suma, todos los esfuerzos realizados contribuyeron para que al finalizar este convenio la incidencia fuera una realidad. ... Muchos de estos procesos continúan, como en el caso del SIC y del Código de Régimen Departamental, al igual que toda la problemática que gira en torno al post conflicto...”.

En Ecuador, CONCOPE se alineó con la Vice-presidencia de la República, donde se ha concentrado la política estratégica de Cambio de la Matriz Productiva (CMP). La propuesta de CONCOPE, fue presentada en una reunión de los Prefectos con el Vice-Presidente, y a nivel técnico hay una coordinación permanente para concretar el rol de los gobiernos provinciales en el CMP.

“Se ha construido un marco básico de definiciones y conceptos de CMP, desde la perspectiva territorial. (...) Éste es el resultado del trabajo de un equipo técnico multidisciplinario.... Se ha formalizado un espacio de discusión e intercambio directo con la Vice Presidencia de la República, a través de la instalación de una Mesa de Discusión en torno a Agendas Territoriales y Gobiernos Autónomos Descentralizados. En el espacio participan como miembros natos la propia Vice presidencia, Ministerio de Coordinación de la Producción, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales. Este espacio está destinado a generar aportes para la Estrategia nacional de CMP, a partir de los actores territoriales públicos. Los insumos y conclusiones de los estudios y casos trabajados previamente con RIMISP, han servido como insumo para los diálogos técnicos mantenidos”.

El trabajo del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) en Perú se concentró en tres líneas estratégicas. Una primera línea fue el Aporte en torno al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Para esto se fortaleció la alianza entre las asociaciones de los gobiernos subnacionales, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades de Perú (AMPE), y Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Se analizó el Plan y se preparó un documento con sugerencias, que fue publicado con apoyo del proyecto. “En términos de incidencia, se logró la adhesión y el documento se convirtió en una hoja de ruta y de propuestas que fueron discutidas con la sociedad civil, el Grupo de Reforma del Estado y Descentralización de CONADES y la Comisión de Descentralización del Congreso y que fue insumo permanente de discusión de la Plataforma de Gobiernos Descentralizados. Lo que no se llegó a realizar fue un nuevo Foro de Descentralización entre los gobiernos regionales que teníamos previsto en el plan de trabajo” (Informe final de GPC para RIMISP).

Una segunda línea, fue elaborar una propuesta programática y normativa en torno al Ordenamiento Territorial que permita su discusión con las autoridades y la sociedad civil. Aquí se estableció una alianza con la Plataforma para el Ordenamiento Territorial (sociedad civil), la Plataforma de los Gobiernos Descentralizados y el Congreso de la República, específicamente con la Comisión de Descentralización. “Se combinaron esfuerzos para aportar a la discusión de la propuesta (...) así como el establecimiento del diálogo político en las regiones entre funcionarios públicos de los gobiernos regionales, autoridades regionales y nacionales y sociedad civil. De esta manera el Proyecto contribuyó con (...) la publicación de un tríptico de la POT, elaboración y publicación de un documento didáctico sobre el tema para una campaña nacional y realización de cuatro actividades públicas para promover la discusión de la ley de ordenamiento territorial entre ellas la realizada en el Congreso de la República a través de un Foro Público, y realización de tres talleres en las regiones (...) de Piura, Cusco y Arequipa. (...) Esta campaña se logró una importante presencia en los medios de comunicación” (Informe final de GPC para RIMISP).

Una tercera línea, es descentralización fiscal, que buscó contribuir a la elaboración de una propuesta programática. “En este sentido, desde la ANGR se aportó con la elaboración de los insumos de una propuesta programática (...) para después generar discusión. Dados los plazos del convenio suscrito en el marco del proyecto, esto ha quedado a medio camino. Se viene elaborando la versión simplificada de la propuesta, por lo que queda por delante la publicación y su puesta en discusión bajo la lógica planteada en el proyecto” (Informe final de GPC para RIMISP).

En conclusión, en Perú, GPC tenía alianzas claves, elaboró propuestas ampliamente concertadas, y las presentó a las instancias adecuadas, que da una buena base para su sostenibilidad, aunque depende mucho del contexto político, que en general no está muy abierto a la descentralización y altamente cambiante. Sin embargo, como ya hemos mencionado antes, no es posible determinar cuánto de esto es directamente atribuible al apoyo al proyecto Gobernanza Territorial.

En síntesis, en todos los casos se generó una interacción directa y participativa con actores relevantes en los temas tratados. Se fortalecieron vínculos y se contribuyó a presentar nuevas

aristas y puntos de vista sobre asuntos relevantes en la agenda de descentralización y desarrollo territorial.

No es posible hacer afirmaciones tajantes sobre el impacto y sustentabilidad de estas propuestas, dado que se sitúan en un contexto estrictamente político, pero si se puede señalar que las decisiones sobre consultores, temas y agenda de incidencia favorecen trayectorias más amplias que permanecerán más allá del proyecto y que la decisión de sumarse a estas dinámicas ha sido inteligente. El proyecto contribuyó en forma directa a reforzar el proceso de discusión y propuesta y logró que sus propuestas fueran escuchadas por autoridades de primer nivel, particularmente en Ecuador y Colombia.

5. Conclusiones

Sobre resultados

El proyecto cumplió cabalmente con los objetivos que se había propuesto: cuenta con autoevaluaciones exhaustivas en los cinco gobiernos intermedios seleccionados y con planes de mejora para superar las brechas detectadas. En todos los casos se han incluido mejoras inmediatas y en todos los casos se declaran compromisos con un cambio organizacional relevante. En términos de resultados sustantivos, cuándo impactará este proceso en la dinámica en curso de los gobiernos y cuánto se reflejará ello en el desarrollo de los territorios es difícil de determinar, recién terminado el proyecto. La magnitud del resultado depende en gran medida de la situación inicial. Así, en Casanare, poner el tema de Gobernanza en la agenda ya es un gran logro, mientras que en Nariño se pudo llegar a una estrecha articulación entre el Plan de Mejoras y el Plan de Desarrollo Departamental y un enriquecimiento mutuo con la política estatal del Modelo Estándar de Control Interno. En todos los casos, una aproximación como la que propuso el proyecto, integral, con metodología de estándares y con sistemas de trabajo por medio de los cuales la organización se apropia del proceso, es un elemento central para el desarrollo de los territorios en América Latina.

Sobre pertinencia

El tema y los problemas que aborda el proyecto están en la agenda de los gobiernos y de los países. La temática surgió de cuellos de botella identificados en estudios previos de Rimisp, como la relevancia del rol de los gobiernos intermedios en el desarrollo económico territorial, la que sin embargo muchas veces queda trunca por la falta de capacidades efectivas.

El proyecto logró una fuerte coincidencia entre las actividades del Proyecto y las políticas de los gobiernos intermedios participantes de modernización institucional y gobernabilidad, así como con las agendas nacionales de descentralización. Adicionalmente, el proyecto aporta a que los agentes con los cuales trabaja hagan suyo y se apropien de los objetivos y metodologías propuestas. Para ello, tanto el Componente 1 como el Componente 2 fueron presentados y



discutidos en talleres nacionales con actores vinculados a estos temas. Al mismo tiempo, el modelo de gestión de calidad fue socializado y validado con los Grupos Gestores que lo valoran y asumen como una positiva herramienta de gestión.

La evaluación permite concluir, sobre la pertinencia y relevancia del modelo de gestión de calidad para mejorar prácticas en forma integral y continua. Sin embargo, se observa que tiene un enfoque fuerte de fortalecimiento interno de la organización. Algunas opiniones hacen ver que habría que poner más énfasis en la articulación con otros sectores (como organizaciones de la sociedad civil) y niveles de gobierno. La opción metodológica adoptada por este proyecto fue otra.

Se percibe un considerable nivel de apropiación del proyecto por las contrapartes. Tanto en el Componente 1 como en el Componente 2, ellas contrapartes fueron las responsables de la implementación del proyecto.

Sobre efectividad

Al revisar los objetivos planteados originalmente, podemos concluir que los objetivos de “corto plazo”, tanto del Componente 1 como del 2 - con el estado de conocimiento actual - parecen demasiados ambiciosos y difíciles de lograr, puesto que el Proyecto sólo llega hasta la formulación de un plan de mejoras y no incluye su implementación. Igualmente es difícil de lograr una “ampliación de competencias” para mejorar la gobernanza subnacional asociada al componente 2 mediante algunos eventos de diálogo políticos e incidencia. La meta de lograr una estrategia de difusión de los resultados del proyecto en otros gobiernos intermedios, en cambio, sí fue realista. El Marco Lógico no fue ajustado cuando durante la ejecución a pesar de que se pudo percibir de que sería prácticamente imposible alcanzar ciertos objetivos.

La selección de las contrapartes no siempre resultó afortunada. En Casanare, donde probablemente tampoco había otras opciones, se finiquitó el convenio con la contraparte, cuando no se avanzó. En Perú se escogió las ONGs más destacadas en el territorio, pero esto no garantizó una ejecución eficiente. Una contratación directa por RIMISP a técnicos-consultores en Tungurahua y Casanare, dio buenos resultados.

La capacitación inicial a los Equipos Técnicos tuvo directa efectividad en las capacidades de los técnicos y miembros de grupos gestores en modelos de calidad. Tuvo, sin embargo, mediana efectividad en dos sentidos: porque varios de los capacitados, finalmente no se quedaron en el proyecto y segundo, porque al momento de aplicar las últimas fases, como la elaboración del Plan de Mejoras, ya no se acordaron mucho, lo que pone atención sobre otro aprendizaje del proyecto: los plazos fueron muy largos.

La conformación de Grupos Gestores dentro de los Gobiernos Intermedios, que realizaron su autoevaluación y elaboraron su Plan de Mejoras, resultó clave en el Proyecto. Fue efectivo que fueran grupos diversos, con representantes de los departamentos más importantes, con un buen balance entre funcionarios directivos y de carrera, y liderados por un/a director/a de una área importante dentro del gobierno intermedio.



La fase de validación del Modelo con sus 70 prácticas de gestión, fue fundamental para la apropiación del proyecto, pero no muy efectiva desde el punto de vista del resultado, puesto que los cambios fueron mínimos y, en algunos casos, duró varios meses, cansando a los participantes antes de realizar el trabajo primordial de autoevaluación.

La fase de la autoevaluación resultó muy efectiva. El hecho de que fue una evaluación realizada por los mismos funcionarios es destacado, así como la discusión entre diferentes departamentos y puntos de vista. La identificación de las Buenas Prácticas, no fue muy efectiva, los casos identificados no fueron bien sistematizados y no se convirtieron en prácticas de réplica.

Los dos Encuentros de Gobernanza fueron muy efectivos, en términos de intercambio de experiencias, visualizar el Proyecto como un todo y evaluar la marcha del Proyecto, aunque se lamentó la falta de participación de las autoridades políticas.

La elaboración del Plan de Mejoras fue efectiva en el sentido de que produjo los resultados deseados en los cuatro territorios que lo habían terminado al momento de la evaluación, pero se mencionaron algunos problemas con esta parte de la metodología, y todos los planes ponen énfasis en el fortalecimiento institucional interno.

El componente 1 incluye una meta sobre difundir resultados que aspira a contar con una estrategia de difusión de resultados para el 2013 y replicar el modelo al 2016. Estas metas están ya prácticamente cumplidas.

El Proyecto creó sus propios canales de comunicación, como la página web y el Perfil Facebook, pero estos no fueron usados por todos. El Proyecto tuvo relativamente buena presencia en los medios de comunicación.

Sobre efecto (tendencia de impacto)

Los resultados de la autoevaluación constituyen líneas base, tanto por los diagnósticos de los territorios, como por las autoevaluaciones en los cinco territorios, que permiten hacer un estudio de impacto en algunos años.

La viabilidad de ejecución del Plan de Mejoras en Tungurahua y Nariño es alta, en Casanare relativamente buena, y en Piura y Cusco menor.

No se podría decir que se logre generar una cultura de gestión de excelencia, pero si se ha generado una preocupación por el tema de gestión de calidad y por resultados. Los entrevistados sostienen que el proyecto contribuye con el desarrollo de los territorios, pero no en el sentido específico de los indicadores señalados para el largo plazo del Marco Lógico, sino como un aporte sustantivo a la gestión que redundará en mejores resultados.

Por su parte, el Componente 2 ha aportado al proceso de reformas institucionales en los países, tanto con contribuciones concretas para temas específicos, como al nutrir y vitalizar el debate al interior de los países y entre los tres países.



Sobre eficiencia

Las contrapartes y técnicos facilitadores consideran que la Coordinación del Proyecto fue buena, con excepción de la contraparte del Componente 2 en Perú, Propuesta Ciudadana. Todos opinan que el apoyo del consultor experto del componente 1 fue adecuado. Opinan también que hubo un buen apoyo de la comunicadora del Proyecto.

El rol de los técnicos-facilitadores en el Proyecto a nivel territorial resultó clave y eficiente. Sin embargo, no amerita contratar tanto un técnico asistente como un coordinador, en vista de que estos coordinadores dedicaron muy poco al Proyecto y en los casos donde había *un* consultor, ellos solos hicieron un trabajo muy eficaz y eficiente.

La relación institucional con los Gobiernos Intermedios siempre fue adecuada, pero no tan eficiente desde el punto de vista del compromiso de las autoridades y los problemas internos, especialmente con Casanare y Cusco. Donde hubo una buena relación y respaldo de la autoridad política (Tungurahua y Nariño), los resultados del proyecto son mejores y más sostenibles.

El Consejo Asesor dio mucho más seguimiento durante la primera mitad del Proyecto que en la segunda mitad y podría dar un mayor seguimiento a la pertinencia de los resultados planificados originalmente.

La estructura del Proyecto fue un poco pesada y con muchos actores. Podría ser más eficiente, definir a un coordinador de proyectos y un técnico por gobierno intermedio.

El Modelo de estándares fue útil para detectar brechas en la gestión. Cabe simplificar el número de prácticas a evaluar y por otro lado ampliar a más elementos de gobernanza. La guía conceptual y metodológico, en general fue considerada como buena y un gran apoyo en el trabajo de los Grupos Gestores.

No se cumplieron los plazos y cronogramas, especialmente de la autoevaluación, los que deben ser ajustados y mejor monitoreados en próximas réplicas.

En general, el proyecto fue costo-eficiente, pero con las lecciones aprendidas, se puede ser más eficiente en réplicas con proyectos similares.

Sobre sostenibilidad

La mayoría de los actores opina que los resultados del Componente 1 permanecerán algún tiempo después de que el Proyecto haya terminado. Coinciden que ello depende del apoyo del nivel directivo y político de los Gobiernos Intermedios, que más claro en Tungurahua y Nariño que en Casanare y Cusco.

En el Componente 2, todas las contrapartes han construido alianzas estratégicas para continuar los procesos de incidencia política que son de largo plazo.

La aprobación política del plan de mejoras y su inclusión en el presupuesto del 2014 son indicadores fuertes de la sostenibilidad. En Nariño hay una articulación directa con el Plan de Desarrollo e inclusión en el presupuesto 2014. En Tungurahua hay una aprobación tácita y las medidas no necesitan presupuesto. En Casanare hay cierta articulación con el Plan de Desarrollo



Departamental que está en proceso de aprobación. En Piura no se alcanzó a poner el Plan de Mejoras en el presupuesto 2014, pero hay posibilidades que se acojan ciertos elementos del Plan. En Cusco no está listo el Plan todavía y se ve difícil la ejecución de medidas que requieran recursos, por la situación financiera del Gobierno Regional.

Las propuestas de cambio institucional o normativo, desarrollados en el marco del Componente 2, en general fueron presentadas a las instancias apropiadas y fueron bien recibidas.

Lecciones aprendidas

Los principales factores decisivos en conseguir los resultados del Componente 1 son la dedicación del Grupo Gestor y el apoyo de los técnicos-facilitadores. Factores de contexto que influyeron positivamente en el Proyecto son: una tradición (de varias administraciones) de preocupación por el tema de buena gobernabilidad, la presencias de otros esfuerzos de gestión de calidad. Factores que incidieron negativamente son: la inestabilidad política y social y la crisis financiera del gobierno intermedio. Se identificaron varias lecciones aprendidas en todas las etapas y roles en el proyecto, que en parte ya llevaron a ajustes para la réplica del Proyecto.

En síntesis

Hubo una fuerte coincidencia entre el Proyecto y las políticas de los gobiernos intermedias, así como las agendas nacionales. Evaluando los varios momentos en el proceso de ejecución, hay momentos y dispositivos muy pertinentes y efectivos (como la conformación de los Grupos Gestores, la fase de la autoevaluación, los Encuentro de Gobernanza) y elementos que se pueden mejorar (como la selección de las contrapartes y la forma en que se imparte la capacitación a técnicos y grupos gestores al mismo tiempo, y la fase de la validación del Modelo. Haber realizado una evaluación final interna rigurosa permitió sacar muchas lecciones aprendidas, que mejorarán el desempeño con respecto a todos los criterios que usados en esta evaluación.



Bibliografía

ABI, ArnoldBergstrasserInstitut, 2006, Evaluación del programa Modernización y Descentralización (PROMODE), Ecuador. Informe breve, Eschborn: GTZ.

ADA, AustrianDevelopment Agency, 2009, Guía de Referencia para evaluaciones de proyectos y programas. Viena: ADA

CEVAL, Center for Evaluation, 2013, Training Course Program: Evaluation for Middle and Upper Management. Saarland University (Alemania).

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (1998), *L'évaluation en développement 1997. Rapport Annuel Sur L'évolution des Pratiques D'Évaluation des Politiques Publiques*, La Documentation Française, mayo.

COHEN, ERNESTO y ROLANDO FRANCO (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Editorial Siglo XXI.

DEGEPOLDE, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, 2007, Manual de Gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Madrid: MAEC.

FERNANDEZ-BALLESTEROS, ROCIO (1996), *"Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud"*, Editorial Síntesis, Madrid.

GIZ/HGPT, 2013, Informe de Evaluación de Impacto del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (CFCT).

GTZ, 2009, *Capacity Works. El Modelo de gestión para el desarrollo sostenible*. Eschborn: GTZ.

MOHR, LAWRENCE (1995), "Impact Analysis for Program Evaluation 2", Sage Publications.

OECD, DAC Evaluation Network, 2002, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. (www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf).

2005 *Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda*.

RIMISP, 2010, Propuesta a la Fundación Ford: Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes.

RIMISP, (2011), Programa Dinámicas Territoriales Rurales, www.rimisp.org.

SULBRANDT, JOSE (1993), "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, Bernardo, *Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas*, México, PNDU/CLAD/FCE.