

PROYECTO

**“Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial
en los Andes”, 2011 - 2013**

RIMISP-Fundación Ford

INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

Consultora Ioanna Grotiuz

Marzo de 2014

Indice

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | INTRODUCCIÓN | 3 |
| II. | ACERCA DEL PROYECTO | 4 |
| III. | ANÁLISIS EXTERNO DE LA EVALUACIÓN INTERNA..... | 6 |
| III.1 | ¿Es el informe de auto-evaluación completo y suficiente respecto a sus objetivos de aportar un juicio evaluativo sobre el proyecto o preservas omisiones o insuficiencias? | 6 |
| III.2 | ¿Es el informe de auto-evaluación suficientemente reflexivo y autocrítico respecto del proceso y resultados del proyecto?..... | 8 |
| III.3 | ¿Incorpora el informe de auto-evaluación toda la evidencia pertinente y necesaria para sostener los juicios evaluativos en los que concluye? | 11 |
| III.4 | ¿Es adecuada la calidad del análisis y las conclusiones que deriva se sustentan en la evidencia recopilada para tal efecto? | 13 |
| IV. | APORTES DEL PROYECTO | 15 |
| V. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 19 |
| V.1 | Sobre la evaluación interna | 19 |
| V.2 | Sobre el proyecto | 20 |
| V.3. | Síntesis de recomendaciones | 22 |
| VI. | DOCUMENTOS CONSULTADOS..... | 23 |
| VII. | ACLARACIÓN DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS | 24 |
| | ANEXOS | 26 |

I. Introducción

Este informe contiene la evaluación externa del proyecto “Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes” implementado por RIMISP, con apoyo de la Fundación Ford, junto a cinco gobiernos subnacionales y organizaciones de Colombia, Ecuador y Perú, entre los años 2011 y 2013.

El trabajo responde a un enfoque conceptual y metodológico del Ciclo de Proyecto en el que los involucrados tienen un rol trascendente en la revisión crítica de sus acciones y los resultados alcanzados, promoviendo la mejora de sus capacidades a partir de la auto-evaluación de las propias prácticas, así como mayor eficacia y eficiencia en nuevas intervenciones que aprovechen al máximo los aprendizajes. En este marco, la evaluación externa es un instrumento de validación de la evaluación interna de los proyectos, que analiza el método de la evaluación interna y sus conclusiones, en función de la evidencia recogida.

Concretamente, esta *evaluación externa* tiene el objetivo de analizar la evaluación interna realizada por el equipo coordinador del proyecto, respondiendo a las siguientes interrogantes: *¿es el informe de auto-evaluación completo y suficiente respecto a sus objetivos de aportar un juicio evaluativo sobre el proyecto o preserva omisiones o insuficiencias?; ¿es suficientemente reflexivo y autocrítico respecto del proceso y resultados del proyecto?; ¿incorpora toda la evidencia pertinente y necesaria para sostener los juicios evaluativos en los que concluye?; ¿es adecuada la calidad del análisis y las conclusiones que deriva se sustentan en la evidencia recopilada para tal efecto?* Asimismo, la evaluación externa debe comentar los aportes del proyecto respecto de su propósito y objetivos -si las actividades abordan los problemas principales, si constituyen un aporte sustantivo-, y sobre el valor agregado del mismo considerando el rol de los gobiernos regionales para el desarrollo inclusivo de los territorios en los países andinos.

Para esto, se ha revisado toda la documentación emanada del proyecto, incluyendo su diseño, documentos conceptuales y metodológicos, instrumentos e informes de monitoreo y evaluación, productos intermedios y finales, y se la ha contrastado con el Informe final de evaluación interna. Asimismo, se han realizado entrevistas de campo con fines de corroboración de datos y sondeo de efectos del proyecto, más allá de los resultados detectados en la interna.

El informe se organiza en *siete capítulos*: la introducción resume el alcance y organización del trabajo; el segundo apartado presenta los aspectos más sustantivos del proyecto para la comprensión del análisis externo de la evaluación interna que recoge el capítulo tres, y de los aportes del proyecto presentados en el cuarto (que surgen de la evaluación interna y de evidencia adicional); el quinto capítulo contiene las conclusiones de la evaluación externa y una serie de recomendaciones con vistas a nuevos proyectos; en sexto lugar se lista la documentación revisada, que en su conjunto da cuenta de todo el ciclo del proyecto; y finalmente, se aclaran abreviaturas y algunos términos utilizados en este

documento. Asimismo, se incluye en anexos la lista de entrevistados y la pauta de entrevistas de la evaluación externa (realizadas con fines de verificación).

Vale aclarar que este informe externo no reitera las bases conceptuales de evaluación de proyectos que guían la evaluación, dado que éstas están contenidas y desarrolladas con sus respectivas fuentes y argumentos en el Informe de evaluación interna. En todo caso, debe tenerse en cuenta que las mismas sustentan el conjunto de la evaluación, interna y externa. Sí se entiende pertinente incluir los principales aspectos del proyecto para ayudar a la comprensión del análisis y juicios evaluativos que contiene este documento.

II. Acerca del proyecto

Entre los años 2011 y 2013, Rimisp desarrolló, con el apoyo de la Fundación Ford, un proyecto dirigido a mejorar las capacidades de gestión de gobiernos intermedios de Colombia, Ecuador y Perú, que colaborara con el desarrollo de los territorios mediante el fortalecimiento de su capacidad de gobernanza. El mismo se sustentó en el estado del arte sobre la relación entre gobernanza y desarrollo territorial y sobre las capacidades requeridas de los gobiernos intermedios para abordar eficazmente un rol fundamental en el desarrollo de sus territorios, así como en los aprendizajes y la experiencia de RIMISP en la región latinoamericana.¹

Atendiendo a los marcos institucionales y de competencias vigentes en los tres países donde se ejecutó, el proyecto tuvo por objetivos específicos: en primer lugar, mejorar las capacidades de los Gobiernos Intermedios para planificar y gestionar la acción gubernamental sub-nacional, articular la acción de diversos agentes públicos y privados, facilitar y potenciar la participación ciudadana; y en segundo, contribuir al cambio institucional y a la ampliación de competencias en los países para mejorar la gobernanza sub-nacional para el desarrollo, a partir de las experiencias y resultados asociados al primer objetivo.

Para abordar estos objetivos, el proyecto desarrolló dos líneas de acción principales y una transversal. La primera dirigida al desarrollo de capacidades a nivel territorial sub-nacional, y la segunda a la mejora de los marcos nacionales para el desarrollo territorial y la descentralización en los tres países (considerando atribuciones, competencias, recursos, marco regulatorio). Estas grandes líneas de acción o componentes fueron complementados con un tercer componente de comunicación del proyecto.

Para la primera línea de acción, se seleccionaron cinco gobiernos intermedios de los tres países andinos (Cuzco y Piura en Perú, Tungurahua en Ecuador, Nariño y Casanare en Colombia); se elaboró un modelo de estándares de gestión para el desarrollo territorial; se

¹ Ver conceptos y aprendizajes en “Documento conceptual sobre Gobernanza para el Desarrollo Económico Territorial en América Latina”, Claudia Serrano, RIMISP, diciembre 2011.

formuló una metodología de trabajo basada en el involucramiento de agentes de cada gobierno subnacional en la detección de brechas y formulación de planes de mejoras; se hicieron acuerdos de trabajo con los gobiernos subnacionales y establecieron Grupos Gestores en cada uno para la validación del modelo de estándares de gestión, la auto-evaluación de los Gobiernos Subnacionales (GS) y la planificación de mejoras; se hicieron convenios con organizaciones co-ejecutoras en cada territorio; y se capacitaron técnicos territoriales que acompañaran el proceso de los GS y a los Grupos Gestores. Para la segunda línea, se establecieron diálogos entre actores relevantes en la discusión sobre desarrollo territorial y descentralización en los tres países; se seleccionaron organizaciones contrapartes y especialistas para formular propuestas de apoyo al proceso de cambio institucional a partir de diálogos e intercambios, constituidos a su vez en acciones de incidencia hacia nuevas políticas públicas.

La gestión global del proyecto se organizó en torno a una Unidad de Coordinación (coordinación general y coordinación adjunta más operativa), un Consejo Asesor integrado por profesionales de RIMISP y Fundación Ford, un experto en modelos de estándares de calidad, y una especialista en comunicación apoyada por el equipo de comunicación central de RIMISP. A *nivel territorial*, se establecieron convenios de trabajo con organizaciones locales (CIPCA-Piura y Guamán Poma-Cuzco en Perú, IFC-Casanare y ADEL-Nariño en Colombia, y la filial de RIMISP en Ecuador) cuyos técnicos acompañaron y facilitaron el trabajo de los gobiernos subnacionales participantes en el componente 1 del proyecto, así como con RINDE-Colombia, Propuesta Ciudadana-Perú, CONGOPE-Ecuador, organizaciones que impulsaron la reflexión y propuesta a nivel nacional en los tres países en el marco del componente 2.

Entre los productos y resultados del proyecto, presentados *in extenso* a lo largo del proyecto y en los informes de monitoreo y evaluación interna, se destacan aquí, dentro del componente 1:

- Documentos de auto-evaluación de los GS e identificación de brechas respecto a estándares de excelencia de gestión de los cinco gobiernos intermedios, dando cuenta de un proceso de auto-evaluación.
- Planes de mejora generados por los gobiernos intermedios, con acciones estratégicas e inmediatas dirigidas a superar las brechas identificadas en su gestión interna y capacidades como agentes de desarrollo de sus territorios.
- Alrededor de 50 funcionarios de cinco gobiernos intermedios capacitados en abordaje interdisciplinario y metodologías grupales de evaluación y planificación de mejoras en la gestión.
- Intercambio de experiencias y aprendizajes entre autoridades y equipos de los cinco gobiernos intermedios.
- Transferencia conceptual y metodológica a los cinco gobiernos intermedios participantes hacia una visión integral de sus procesos de gobierno y gestión.
- Interés manifestado por otros gobiernos intermedios del área andina por desarrollar procesos similares.

- Sinergias entre el proyecto y los procesos de fortalecimiento de los gobiernos intermedios, con innovaciones de enfoque y metodológicas en el análisis institucional y en el abordaje de mejoras de gobierno y gestión.

Dentro del componente 2:

- Propuestas de alcance nacional en materia de desarrollo territorial y descentralización, en sintonía con los principales temas de agenda de cada país, producidas a partir del diálogo de actores diversos.
- Alianzas entre instituciones y organizaciones que participaron en el proyecto y otras instituciones de cada país para abordar las agendas propuestas.
- Intercambios entre actores institucionales de cada país sobre desarrollo local y descentralización.

Ya se mencionó que el componente 3 del proyecto, comunicaciones, fue transversal a los dos primeros y sus productos están asociados a la visibilidad y difusión de las actividades de éstos (entre otros, sección del proyecto en página web de Rimisp, bases de datos, dispositivos de comunicación interna y externa, reportajes y entrevistas radiales y de televisión) y la comunicación interna entre los actores del proyecto de las distintas instituciones involucradas en cuatro países.

III. Análisis externo de la evaluación interna

Con base en la evidencia aportada por la coordinación del proyecto y evidencia recabada por la evaluación externa, se analiza aquí el Informe de Evaluación Interna a la luz de sus objetivos: *“examinar, sistematizar y emitir un juicio evaluativo respecto del diseño y propuesta conceptual y metodológica que representa el proyecto; del conjunto de decisiones técnicas y operativas que permitieron su implementación; el proceso de ejecución; y los efectos y resultados obtenidos”*; hacia *“un juicio evaluativo sobre la pertinencia y relevancia del proyecto y sobre un conjunto de criterios técnicos”*. El hilo conductor para ello son las preguntas centrales de la evaluación externa.

III.1 ¿Es el informe de auto-evaluación completo y suficiente respecto a sus objetivos de aportar un juicio evaluativo sobre el proyecto o preservas omisiones o insuficiencias?

Como primera observación del Informe de evaluación interna, se destaca que éste cumple con la definición de ‘sacar valor’ del proyecto objeto de evaluación y aportar conocimientos útiles para sus diversos destinatarios (ejecutor, donante, organizaciones contraparte y grupos meta). La sección de lecciones aprendidas, diferenciadas según aprendizajes sobre el diseño y la ejecución en las páginas 44-47, se destaca especialmente por sus aportes en este sentido.

El informe muestra un diseño de evaluación riguroso y exhaustivo en su conceptualización, categorías de análisis y criterios de evaluación, así como en la variedad y profundidad de instrumentos de evaluación que incluye. Es de destacar el enfoque que presta atención tanto al proceso (a la dinámica del proyecto y las relaciones entre factores que explican su desarrollo e impacto), como a los resultados del proyecto. Estas dos miradas se encuentran bien definidas en la conceptualización (pág. 8), explicitadas en las herramientas de evaluación a través de preguntas específicas para cada una en relación con cada criterio de evaluación (pág. 11-13); y se desarrollan ampliamente en la descripción y análisis del componente 1. El análisis del componente 2 pone casi todo el énfasis en la mirada de proceso y sería oportuno encontrar una reseña más detallada de las Agendas nacionales emanadas de este componente en un apartado específico de sus resultados.

Se aprecia en el informe un gran cuidado en tomar y reflejar la diversidad de aportes desde las distintas dimensiones del proyecto (conceptuales, metodológicas, operativas, administrativas), que contrasta alcanzando una síntesis constructiva de puntos de vista y pone en valor en la descripción de lecciones aprendidas. La evaluación recoge un gran número de aprendizajes de diseño, gestión y contenido, lo que posiblemente sea mérito compartido con el monitoreo a lo largo del proyecto, que ha permitido identificarlos y sistematizarlos; estos aprendizajes se constatan también en las reflexiones de los actores del proyecto recogidas por los instrumentos de evaluación interna y son congruentes con los recogidos en las entrevistas de validación externa.

Se observa que la exhaustividad de la guía de preguntas de la evaluación interna arrojó más información de la que podía plasmarse en el informe en términos prácticos (tiempo y extensión del documento). Aunque el Informe tiene coherencia interna y con el proyecto, es evidente que fue necesario priorizar y condensar. Lamentablemente, esto quita fuerza al enfoque de desarrollo de capacidades en la evaluación. A modo de ejemplo, si bien la presentación de productos y resultados da cuenta de tangibles e intangibles, la clasificación y vinculación entre estos podría explicitarse en la presentación de resultados y productos del proyecto (pág. 39). Se trata de una observación prospectiva, apuntando a aprovechar más el potencial del proyecto como para el incremento del conocimiento sobre fortalecimiento institucional.²

También para aprovechar al máximo las posibilidades de la evaluación hacia aportes más conceptuales en el campo del fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades, vale hacer aquí una observación específica sobre la pregunta *“qué capacidades se han visto fortalecidas por la implementación del proyecto”* (contenida en la auto-evaluación para medir efectividad), cuyas respuestas o síntesis de las mismas sería bueno encontrar destacadas en el informe, discriminando entre los ejecutores, los socios y los grupos gestores.

² El listado de aportes del proyecto recogidos en las entrevistas de evaluación externa se presenta siguiendo este criterio en el capítulo 5.

El estudio de todos los informes y productos del ciclo completo del proyecto evidencia que éste puso en juego varias capacidades relevantes para la gestión pública y para el desarrollo territorial y la gobernanza, básicamente (aunque no exclusivamente): capacidades de análisis, de evaluación, de planificación y de negociación a nivel de los grupos gestores; capacidades de intervención, articulación y establecimiento de alianzas a nivel de la organización ejecutora y las contrapartes nacionales y locales. Sería de interés en futuras evaluaciones detallar y destacar más la percepción de los beneficiarios en general acerca de las capacidades que pusieron en juego o vieron desafiadas, además de aquellas en las que perciben variaciones o aprendizajes. Es muy pronto para medir el incremento de capacidades generado por el proyecto pero no para identificar sobre cuáles se intervino. Esa identificación aportaría, a su vez, pistas u orientaciones para una posterior evaluación de impacto.

En síntesis, el informe de auto-evaluación cumple su objetivo de aportar juicios evaluativos del proyecto, con base en evidencia sólida (corroborada por la evaluación externa) y analizada en profundidad. El informe no presenta omisiones aunque se sugiere fortalecer el enfoque de desarrollo de capacidades³ en la evaluación interna de futuros proyectos en esta línea.

III.2 ¿Es el informe de auto-evaluación suficientemente reflexivo y autocrítico respecto del proceso y resultados del proyecto?

Ya desde los instrumentos metodológicos utilizados, hay gran prolijidad para evaluar pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad y efecto del proyecto, discriminadas también en función de evaluación de productos/resultados y de proceso (dinámica del proyecto).

La revisión de las entrevistas en profundidad permite concluir que las preguntas cumplieron con el objetivo de provocar la reflexión de los actores, la respuesta meditada, sin caer en facilismos. En el caso de la encuesta, es más difícil evaluar el grado de reflexión de parte de los actores que participaron. Sin embargo, el instrumento encuesta tiene obviamente alcance y objetivos distintos de la entrevista en profundidad, y ha sido muy pertinente la inclusión de ambos tipos de instrumento para poder conocer la opinión de más actores sobre el Componente 1 y contar con elementos de evaluación cuantitativos, además de los cualitativos (todos recogidos en los capítulos 3 y 4 del Informe).

La rigurosidad observada en los instrumentos de evaluación se da también en la evaluación en sí, que no evita dilemas o juicios evaluativos negativos: “(...) *lo cierto es que*

³ Pueden detallarse actividades y resultados según capacidades puestas en juego (por ej. de evaluación, aprendizaje, gestión de proyectos o programas, desarrollo estratégico, comunicación, gestión del conocimiento, gestión de alianzas y redes, estructura organizacional, gestión financiera, promoción).

la participación de las autoridades fue insuficiente. No obstante, autoridades claves de segunda línea fueron decisivas para apoyar los objetivos y acciones previamente contemplada...” (pág. 33), “se evalúa como innecesariamente extensa la etapa de validación del modelo, y se sugiere fusionarla con las acciones de evaluación” (pág. 34). En particular, se valora la franqueza del juicio evaluativo sobre la efectividad del proyecto en relación con su marco lógico original: “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” (pág. 41).

Hay, sin embargo, un aspecto que podría visualizarse más en los juicios evaluativos internos, que tiene que ver con la relación entre componentes del proyecto. El Informe de evaluación interna da cuenta de la participación de los actores territoriales en las primeras discusiones generadas para alimentar el segundo componente hacia las agendas nacionales, y de insatisfacción ante la dificultad para que hubiera aportes sustantivos de los actores locales en este sentido, pero en las entrevistas de validación a actores del componente 1 en Nariño se manifestó bastante desconocimiento del segundo componente del proyecto y el Informe interno no arriba a conclusiones claras sobre esta desconexión.

Habida cuenta que el componente 2 tuvo por objetivo *“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”* (es decir, el del componente 1), la evaluación externa trató de indagar un poco más en la vinculación entre componentes.

En la entrevista a la Coordinación adjunta del proyecto surge que: *“En el diseño original se pensaba que iba a haber una relación mucho más directa entre los componentes 1 y 2. (...) Se preveía que de las prácticas de gestión analizadas por los grupos gestores de los GS dentro del marco institucional vigente “se podría inventarizar unos limitantes que deberían mejorarse del marco institucional para tener una mejor capacidad de gobernanza. No se dio tanto así. No se dio que saliera de los grupos gestores las ideas y temas a abordar en el componente 2. Más bien la iniciativa la tomaron las organizaciones contrapartes y ellos llevaron un programa más o menos independiente y lo que se trató de*

hacer desde la coordinación fue facilitar la participación de algunos representantes de territorio en instancias nacionales” Para la articulación entre componentes, el proyecto preveía la figura de ‘grupos focales’: “hicimos que los coordinadores facilitaran la reunión de grupos gestores para cambiar la mirada, ya no interna sino para identificar temas a nivel nacional. Recuerdo muy bien en Piura, sin exagerar, de todas las intervenciones 80% eran sobre tema interno (...) El resultado del trabajo era muy poco en términos de escalar”.

Dada la poca información acerca del componente 2 de parte de los integrantes del Grupo Gestor de Nariño entrevistados por la evaluación externa y las percepciones distintas sobre éste que manifestaron los más informados (el referente de la organización contraparte local y el líder del proyecto en el GS), cabe preguntarse si la baja inter-relación entre componentes, promediando y finalizando el proyecto, responde simplemente a un interés prioritario de los actores territoriales en la gestión interna de los GS o si (y cuáles) otros elementos pudieron incidir. Por ejemplo, aunque para el Gerente de la contraparte ADEL Nariño *“El intercambio ya es valioso para construir procesos políticos y de desarrollo”*, para el Secretario de Planeación Departamental *“No hubo mucha vinculación sobre el componente 2 con Rinde. Ellos plantearon un análisis muy a objetivos de descentralización en Colombia. Yo creo que la descentralización la estamos haciendo nosotros en el territorio... Cuando invitamos al Presidente a diálogos en discusión horizontal”, “Las capacidades no se concentran en Bogotá, no todas. A veces es bueno hacer lectura de pares que hay en los territorios”*. ¿Hubo desinterés local ante agendas percibidas como ‘exógenas’?

Como aporte o complemento a la reflexión del Informe de auto-evaluación, vale agregar también algo que surge de las primeras páginas de los documentos finales⁴ del componente 2 del proyecto: éste operó dentro de contextos muy distintos, más allá de la natural diversidad territorial y tensiones entre el centro y los territorios. Por un lado, el **componente 2** se enmarcó en escenarios nacionales de signo más o menos favorable a los procesos de descentralización:

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • En Colombia, aumento exponencial de recursos provenientes de regalías para los GS y nuevo marco para asociaciones territoriales e inter-nivel: <i>“La efectiva expedición de la ley 1454 de 2011, que promueve la asociatividad territorial, la llegada de los contratos plan y el condicionamiento de la ejecución de buena parte de los recursos de regalías a propuestas de carácter regional, ha llevado a que tenga un renacer el tema del ordenamiento, la descentralización y la planeación territorial”</i> (informe final de RINDE Colombia, pág. 3); | Contexto nacional favorable a descentralización |
| <ul style="list-style-type: none"> • En Ecuador, <i>“cambios conceptuales y de orientación, a partir de la emisión de la nueva Constitución del 2008 y el correspondiente Código de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD)”</i> (Informe final de CONGOPE, Ecuador, pág. 1). Este contexto, entre otras condicionantes para el tema central del componente 2 en Ecuador (proceso de descentralización de | Contexto nacional tendiente a descentralización pero |

⁴ Informe final convenio RINDE-RIMISP (RINDE, Colombia), Informe final de contrapartes-ejecutores del Componente 2 (Grupo Propuesta Ciudadana, Perú), e Informe final de contrapartes (CONGOPE, Ecuador).

| | |
|--|---|
| <p>fomento productivo), presenta <i>“Un proceso en stand by: transferencia competencial de Fomento Productivo”</i> (subtítulo en pág. 2) con <i>“evidente desarticulación entre los actores y participantes de este proceso, desarticulación percibida no sólo a nivel de diseño de políticas, sino especialmente a nivel de ejecución y operativización a nivel territorial”</i> (pág. 3).</p> | <p>desfavorable al principal tema de agenda del componente 2 en Ecuador</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • En Perú, <i>“continuidad de una situación de estancamiento del proceso de descentralización en el país”</i> (Informe final de Grupo Propuesta Ciudadana, Perú, pág. 1), <i>“se mantuvo débil la conducción del proceso a través de la Secretaría de Descentralización (SD) (...) que a diferencia del Consejo Nacional de Descentralización, desactivado en el gobierno anterior, no tiene ni la fuerza política ni presupuestal para impulsar el proceso”, “Consejo de Coordinación Intergubernamental, instancia que debería permitir la articulación entre los distintos niveles de gobierno continúa desactivado luego de su instalación”</i>(pág. 1), <i>“En lo que se refiere al Congreso de la República, la descentralización no está en la agenda de la mayoría de fuerzas políticas”</i> (pág. 2). | <p>Contexto nacional desfavorable</p> |

En paralelo, el **componente 1**, de base territorial, se situó en contextos favorables al fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales. Ya desde la identificación inicial de GS participantes en el proyecto se tuvieron en cuenta, entre los criterios de selección, la predisposición y condiciones de éstos para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de gestión o, en palabras del Informe de evaluación interna, *“criterios de desempeño reformista e innovador de los respectivos gobiernos intermedios en materias de gobernanza y desarrollo”* (pág. 16). Esto pudo contrarrestar elementos de contexto negativos que se presentaron en casos puntuales, como inestabilidad política en Casanare o problemas financieros en Cusco en el periodo del proyecto.

La evidencia sostiene el juicio evaluativo del Informe de evaluación interna de que se cumplió el objetivo del componente 2 y se alcanzaron los resultados esperados, superando algunos contextos adversos: *“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)”* (pág. 56). Sin embargo, los escenarios nacionales (de grandes cambios en Ecuador y de estancamiento de la descentralización en Perú) pudieron haber influido en el bajo relacionamiento entre los componentes 1 y 2. Merece reflexión cuánto de éstos y cuánto de tensiones centro-periferia incidieron en la compartimentación de la acción nacional y la acción local.

En suma, el Informe de auto-evaluación es reflexivo y autocrítico aunque convendría explorar con más detenimiento la baja relación entre los componentes 1 y 2 del proyecto, para aprovechar aprendizajes de cara a futuras intervenciones.

III.3 ¿Incorpora el informe de auto-evaluación toda la evidencia pertinente y necesaria para sostener los juicios evaluativos en los que concluye?

Los juicios evaluativos del Informe de auto-evaluación están respaldados por la evidencia relevada por la evaluación externa (tanto la provista por la coordinación del proyecto como la recogida en la validación).

En los atributos de la evaluación global del proyecto se aclara su carácter interno y externo, entendiendo por esto una evaluación interna sustantiva y una externa principalmente con fines de validación y exploración del valor agregado del proyecto. Al respecto, cabe una precisión respecto a que no se menciona la participación de externos en la evaluación interna, entendiendo como tales a actores territoriales no involucrados en el proyecto pero sí relacionados con las instituciones beneficiarias o contrapartes, que podrían aportar una mirada adicional, complementaria, para la evaluación. A modo de ejemplo, sería interesante conocer la percepción, entre otros, de referentes de organizaciones locales de desarrollo social, fomento productivo, promoción ciudadana, defensa ambiental (vinculados a los GS a través de su accionar) sobre el primer componente del proyecto y sus resultados, en contraste con su evaluación de la gestión departamental; también la percepción de referentes de instituciones y organizaciones que participaron como invitados en instancias del segundo componente acerca de las actividades y agendas producidas.

El plan de indagatoria contempla (y efectivamente concreta luego) una participación exhaustiva de los distintos actores del proyecto en la evaluación interna (equipo de coordinación, integrantes de grupos gestores de los gobiernos subnacionales políticos y técnicos, referentes de organizaciones contrapartes y técnicos en territorio, referentes de organizaciones contrapartes a nivel nacional), que podría haberse complementado con entrevistas a unos pocos actores externos a nivel local y nacional. En otras palabras, la cobertura de actores para la evaluación podría complementarse con miradas externas, de actores nacionales y territoriales.

Considerar esta perspectiva en la evaluación parece especialmente pertinente en función del objetivo de largo plazo del proyecto relacionado con el desarrollo territorial y la gobernanza, ya que ayudaría a una mejor aproximación a los “efectos” del proyecto en el territorio, y un mejor sondeo de las capacidades institucionales para la gobernanza “en acción”. Aquí cabe mencionar que en las entrevistas de validación realizadas desde la evaluación externa se incluyeron actores externos y hubo congruencia entre sus afirmaciones y las reflexiones de los actores internos recogidas en la evaluación interna. Como muestra, el Gerente de la Comisión Regional de Competitividad de Nariño (integrada por 46 organizaciones públicas y privadas y que apoya al GD en cadenas productivas y formulación de proyectos) manifiesta que *“el GD lleva adelante un proceso de organización participativo e informativo en el periodo”, “Se nota que hay direccionamiento, apertura de espacios de diálogo y trabajo. Hay una directriz clara en ese sentido”, “En el gobierno anterior hubo participación a través de Cabildos. En éste, el GD compromete a las entidades de desarrollo social y económico y de avance en la región”*. En la entrevista a la actual Coordinadora Regional del Ministerio de Trabajo (Seccional Nariño) se recogieron expresiones similares y, como participó directamente en los inicios

del proyecto desde otro rol (en el área de Cooperación internacional del GD de Nariño), más relacionadas con el proyecto en sí, por lo que se incluyen en el capítulo IV.

Se entiende que las preguntas de la evaluación externa complementan las planteadas por la interna al evaluar “efecto” del componente 1 (“*En su opinión, ¿qué deja el proyecto al GD?, ¿qué deja al territorio?, ¿y a nivel personal?*”). Al ser más abiertas que las de la auto-evaluación (“*¿En qué medida se ha logrado generar una cultura de gestión de calidad en los gobiernos intermedios; y en qué medida podría afirmarse que el proyecto hizo una contribución al desarrollo del territorio?*”), evitan que en las respuestas se pierdan efectos que tal vez no estén estrictamente en esos ámbitos. Se presentan ejemplos de esto en el capítulo IV de este documento (Aportes del proyecto). Tal vez, el momento posterior en que fueron planteadas en las entrevistas de validación haya ayudado a sondear mejor este criterio.

En resumen, el Informe de auto-evaluación recoge evidencia pertinente y necesaria para sostener los juicios evaluativos en los que concluye, más allá de que éstos se verían enriquecidos por la mirada de actores externos al proyecto. Este es un aporte que se sugiere tener en cuenta cuando se realice una evaluación de impacto.

III.4 ¿Es adecuada la calidad del análisis y las conclusiones que deriva se sustentan en la evidencia recopilada para tal efecto?

El informe profundiza en aspectos sustantivos del proyecto y cruza variables con claridad y una extensión manejable para la comunicación del documento y sus conclusiones. Además de los criterios fundamentales de evaluación de proyectos (pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad, efectos y lecciones aprendidas) estudiados en función de proceso y resultados, la evaluación interna atiende criterios provenientes de la evolución de la cooperación al desarrollo (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua). Más allá de que el informe interno aclara que estos últimos sobrepasan el ámbito de interés de la evaluación, es visible que fueron considerados en la conceptualización, en las herramientas metodológicas y en el análisis de la evidencia recogida.

La presentación de *resultados* que hace el Informe de auto-evaluación y los juicios evaluativos se apoyan en evidencia cuantitativa y cualitativa (lo que se observa especialmente en la evaluación del componente 1, en los capítulos 3 y 4) e identifica cuáles fueron factores decisivos para alcanzar los resultados. La mirada de *proceso*, presente en la evaluación de los dos componentes, busca respuesta a problemas que se presentaron y explica adecuadamente cómo se solucionaron. En las secciones más descriptivas del informe las relaciones de causalidad están bien establecidas y dan cuenta de los pasos dados en la ejecución del proyecto y su fundamentación.

La línea de tiempo en la descripción de proceso es un buen instrumento que permite sacar conclusiones respecto de la eficiencia del proyecto en sus distintas etapas. Asimismo, ese

cuadro muestra un aprendizaje importante a atender en futuras intervenciones, respecto a que los tiempos de la instalación del proyecto en constitución de equipo y organización, presentación del proyecto, conformación de equipos técnicos, y, sobre todo, acuerdos de trabajo y alianzas inter-institucionales, pueden ser más demandantes que las otras etapas de la ejecución.

Las *conclusiones* del informe son también congruentes con la evidencia, con una excepción que se plantea a continuación. Si bien se coincide en que hubo comunicación efectiva y productos y resultados que lo demuestran, *el alcance esperado del componente de comunicación* que se explicita en la evaluación interna es menor que el que podría esperarse para la conexión y retroalimentación de los otros dos componentes del proyecto. El Informe interno plantea que *“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...”* (pág. 47) pero no hace referencia a la vinculación entre componentes desde las funciones de comunicación.

La evidencia provista por otros documentos del proyecto indica que esa conexión se buscó pero fue menor de la que se podría haber dado. Es cierto que esta cuestión se enfrentó al desafío del inter-relacionamiento por el número de países y de territorios locales, así como de instituciones y personas participantes,⁵ reforzado por los objetivos de cambio institucional que inevitablemente abarcan cambios socio-políticos y culturales, con escenarios distintos para el componente territorial y el componente nacional del proyecto. Sin embargo, surge la interrogante de cuánta más vinculación y potenciación podría haber entre las agendas de descentralización y desarrollo local nacionales y los territorios participantes, si se plantearan funciones específicas para ello en el rol de comunicación del proyecto.

En este marco, merece debatirse el juicio evaluativo del Informe interno favorable a eliminar un cargo específico a tiempo parcial para las comunicaciones del proyecto, ante eventuales restricciones presupuestales. Desde la evaluación externa se entiende que fortalecer las funciones de comunicación podría ayudar a una relación más óptima entre componentes y entre niveles territoriales en futuras intervenciones, ya que ayudaría a acortar la distancia impuesta por la diferencia de contextos entre el nivel nacional y el subnacional. Concretamente, a juicio de la evaluación externa, la evidencia indica que se refuerza la pertinencia de una figura específica para abordar la comunicación (interna y externa) de un proyecto complejo como éste.

En suma, el análisis que realiza la evaluación interna es adecuado y las conclusiones en general se sustentan en la evidencia presentada por ésta, pero se sugiere revisar el juicio

⁵ Cuatro países incluyendo al de la organización ejecutora, cinco gobiernos subnacionales, ocho organizaciones contrapartes (tres a nivel nacional y cinco a nivel local), involucrando a decisores, técnicos, consultores, directores y administrativos.

evaluativo que relativiza la utilidad de una figura de comunicación específica en un proyecto multi-escalar (con actores y acciones en más de un nivel territorial).

IV. Aportes del proyecto

Sobre la base del Informe de evaluación interna y su evidencia, y en segundo lugar de evidencia adicional de la externa, se identifican aquí los principales aportes del proyecto respecto de su propósito y objetivos, en base a las preguntas-guía: ***Considerando la relevancia que están llamados a tener los gobiernos regionales en el desarrollo inclusivo de los territorios en los países andinos, las actividades desarrolladas por el proyecto ¿abordan los problemas principales?, ¿constituyen un aporte sustantivo?, ¿cuál es el valor agregado de este Proyecto?***

A la luz de la experiencia de la región latinoamericana y la región andina en particular, el proyecto “Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes” es altamente innovador. En particular, el componente 1 que interviene directamente en los gobiernos subnacionales con un enfoque integral e instrumentos desarrollados especialmente, alcanzando resultados prácticos y tangibles de mejora, se destaca por su carácter innovador en relación con otras experiencias de fortalecimiento institucional. El abordaje sobre “prácticas de gestión” que propone va más allá de los marcos regulatorios para enfocarse en las dinámicas institucionales reales en toda su complejidad. También tiene en cuenta las inter-relaciones internas buscando una mirada común a partir de la cohesión de miradas originalmente compartimentadas. Aunque esto no es nuevo para las disciplinas de gestión de calidad y mejora continua, sí es novedoso para la realidad de los gobiernos subnacionales, en especial por la combinación del abordaje: análisis de dinámicas reales en forma interdisciplinaria e inter-áreas.

Es así que entre los aportes del proyecto se destacan especialmente como innovaciones el enfoque y método de evaluación y planificación de mejoras de gobierno y gestión subnacional, por un lado, y el instrumento metodológico que representan los grupos gestores para abordar la evaluación y mejora de los GS. El abordaje integral e inter-áreas tangibilizado a través de los Grupos Gestores subnacionales y el Modelo de gestión de calidad para la auto-evaluación de la gestión subnacional y la planificación de mejoras son los aportes más valorados por los actores del componente 1 del proyecto, valoración recogida en las conclusiones de la evaluación. La utilidad de los planes de mejora es valorada no solo por las mejoras estratégicas sino también por las mejoras inmediatas identificadas y abordadas durante la implementación del proyecto.

Por su parte, el componente 2 del proyecto –basado en construcción de diálogos y debates a nivel nacional para construcción de agendas de descentralización y desarrollo territorial- presenta menos elementos innovadores que el 1 pero también ofrece aportes relevantes en proceso y resultados. En proceso, en la medida en que reforzó la presencia de estos temas en la agenda pública, y habilitó el encuentro e intercambio de actores; en

resultados, en cuanto produjo agendas consensuadas que dan un paso más respecto a los principales asuntos y las formas de abordarlos. Mención especial merece la disposición desde el proyecto para acompañar los temas prioritarios en cada lugar, sin imponer una agenda genérica que podría haber salido de lecturas regionales. Hay evidencia del esfuerzo por adaptarse a las prioridades de cada territorio nacional y que las agendas resultantes guardasen sintonía con las agendas públicas de cada país.

A juicio de la evaluación externa, otro aporte destacable es la figura del Consejo Asesor, aunque éste haya tenido baja visibilidad para muchos actores del proyecto. Esta figura que amplía y fortalece el monitoreo, explica algunas de las grandes decisiones o ajustes de rumbo a tiempo, a partir de la discusión e intercambio de un conjunto de expertos en distintas áreas del proyecto.

En suma, el proyecto realiza aportes trascendentes para la intervención efectiva en fortalecimiento institucional y la mejora de la gestión pública subnacional. Asimismo, a través de su evaluación, logra poner en valor aprendizajes en los planos metodológico, organizativo y operativo, y contiene aportes que ameritan divulgarse en el sector del conocimiento, por su posibilidad de nutrir desarrollos conceptuales en materia de fortalecimiento institucional de gobiernos intermedios.

Aportes del proyecto identificados en Nariño

Los siguientes aportes surgieron en las entrevistas de evaluación externa y se presentan aquí en parte por la verificación de información que implican, y también como complemento de los aportes recogidos por la evaluación interna. Son citas textuales de los actores territoriales del proyecto: directivos y funcionarios del GD, referente de institución contraparte y consultor local.

| ¿Qué deja el proyecto al GD? | |
|--|---|
| Aportes tangibles | Aportes intangibles |
| <ul style="list-style-type: none"> • “Ayudó a mejorar y reforzar el modelo de control “Índice de gobierno abierto” y el MECI (estándar de control interno). En el primero, posibilitó pasar del puesto 25 al 3 en el ranking nacional”. • “Permitió tener un plan de mejora vinculado tanto al Plan de desarrollo departamental como al plan operativo anual de inversión 2014 y al plan de acción, o sea, no solo estructurado en el plan mismo sino también en la parte operativa. La vinculación del plan de mejora con el plan de acción es garantía de aplicabilidad y de recursos para implementarlo”. • “Quedó una carta de navegación para legitimar y organizar la parte administrativa hacia la comunidad”. • “El proyecto entregó herramientas que sirven | <ul style="list-style-type: none"> • “Deja instalada una capacidad de estructurar el análisis y mapear el desarrollo institucional y las formas en que se dan los mecanismos internos, habilitando propuestas alternativas”. • “Queda un equipo de funcionarios de carrera capacitados y participando en un proceso de mejora”. • “La nueva distribución nacional de regalías implicó cambios en la gestión de la administración y la aplicación del modelo sirvió para mejorar la gestión de eso que era nuevo y trajo un gran aumento de recursos presupuestales. Preparó en cuanto a cómo venimos, cómo vamos y qué necesitamos”. • “Un grupo gestor que se conformó en un momento en que los sistemas de control y vigilancia interna del GD estaban en crisis de |

| | |
|--|---|
| <p>para legitimar procesos de la institución con claridad, acotar el campo de acción y articularlo con las comunidades. Por ejemplo, en el límite de competencias institucionales con las organizaciones sociales, o para el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones. Es un quehacer amplio pero al haber evaluado se pudo aterrizar el límite de las competencias y el requerimiento de mayor organización administrativa”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Dejó un examen de buenas prácticas de buen gobierno. Ha sido interesante ver hacia dentro y valorar lo que se hace bien”. • “La autoevaluación, que permite medir la situación de la institución pública en un momento determinado y da lugar a un plan de mejoras de bajo costo”. • “A partir de la autoevaluación del proyecto y recogida en el plan de mejoras se propone la creación de unidades de asuntos indígenas, de participación ciudadana y de organizaciones sociales dentro de la Secretaría de desarrollo comunitario para reforzar su trabajo”. | <p>legitimidad (grupos IGA y MECI). Permitió a los integrantes del grupo gestor, administradores y técnicos, debatir sobre su rol, sobre su forma de ejercer funciones públicas para mejorar la eficiencia de la gestión”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Cambios en la actitud y en los formatos para agilizar los procesos administrativos”. • “Aprendizajes a partir de intercambios con otros GD”. • Deja un aprendizaje en que no solo los funcionarios administrativos sino quienes ejercen funciones de equipo directivo tratan la noción de gobernanza. |
|--|---|

| ¿Qué deja el proyecto al territorio? | |
|---|--|
| Aportes tangibles | Aportes intangibles |
| <ul style="list-style-type: none"> • “Mejor desempeño de la función pública y mejores resultados de la inversión”. | <ul style="list-style-type: none"> • “El proyecto permite, hacia afuera, rescatar la gestión y participación comunitaria en decisiones de política pública (financiera, control social) como parte de una construcción concertada”. • “Legitima el quehacer del gobierno, del Estado”. • “Permite que como equipo e institución que articulan para la ejecución del plan de desarrollo y el sistema general de regalías y el contrato plan hace que se legitime la formulación y ejecución de políticas públicas con la comunidad, que no sean impuestas”. • “Al implementarse el diagnóstico situacional sobre la prestación de servicios, se recupera la legitimidad (en proceso) de la acción pública frente a la acción discursiva”. • “Queda un aprendizaje para la institución contraparte (ADEL) sobre cómo funciona la entidad gubernamental, qué falta para construir más gobernabilidad y buen gobierno”. |

En las entrevistas en Nariño se plantearon algunos efectos del proyecto que vale la pena incluir aquí sólo a modo de ejemplo, ya que pueden ofrecer pistas para una futura evaluación de impacto del proyecto.

| Identificación local de efectos del proyecto | |
|--|--|
| Efectos tangibles (hay acciones y nuevas alianzas para concretarlos) | Efectos intangibles |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Se ha encaminado el modelo hacia la parte subregional y municipal</u> en un proyecto [en diseño] de innovación social que está liderando la gobernación con la ADEL, Fundación Suyusama, PNUD y Fondo Mixto de Cultura. De esta alianza se espera pilotear en 2 o 3 regiones del departamento, que se entremezclen metodologías de intervención en zonas”. • “Estamos viendo (el GD y la ADEL) cómo parte de este modelo institucional puede replicarse en territorios dentro del departamento (subregiones) para la posibilidad de integrar la mirada local con la subregional, caracterizar territorios, dinámicas, procesos y lo institucional”. • “Hacer pilotos y que todas las instituciones presten alguna capacidad técnica en función del desarrollo territorial para luego crear agenda subregional de desarrollo e institucionalidad subregional. El objetivo final es que cada agencia tenga su agenda y que los gobiernos tengan su plan de desarrollo en función de agendas subregionales en el mediano plazo (unos 6 años). Es un proyecto bastante largo y se quiere presentar a COLCIENCIAS (Centro de investigación nacional) y en proyectos de regalías. Se está diseñando. <u>Sería aplicar el modelo en su forma más pura en los municipios y con algunos agregados (alianzas, formas de puntuación) como un componente de esta alianza social innovadora.</u> Se pensaba hablar con RIMISP por ayuda para esto”. • Desde la Coordinación Regional del Ministerio de Trabajo: “En articulación con OIT se ha logrado que el departamento de Nariño se priorice para trabajar enfoques temáticos. Es el único departamento en construcción de plan departamental de empleo juvenil. <u>Se articula este plan al eje de generación de ingresos de la política de jóvenes del plan departamental.</u> Es estratégico estar en esta posición después de estar en la construcción de lo otro [en el GS]. <u>No hubiera sido posible sin el fortalecimiento del proyecto Gobernanza”.</u> | <ul style="list-style-type: none"> • “Respecto a si genera cultura de calidad en la organización, no se puede hablar de esa cultura en el corto plazo pero sí genera inquietud de hablar y verse en aspectos más allá de las funciones públicas cotidianas”. • “Este modelo ha trabajado sobre capacidades institucionales para la gobernanza. Ahora, <u>nos planteamos avanzar a mejorar capacidades territoriales para la gobernanza”.</u> • “...Otra cosa que deja al territorio, entre personas del Gobierno departamental, la Agencia de desarrollo, el Ministerio de Trabajo, un modelo de gobernanza que permite construir territorio a partir de las diferencias sociales y económicas y las relaciones... ver qué estrategias asumir para generar territorios sostenibles competitivos y empoderados en el largo plazo. De repente no como proyecto como tal pero sí <u>como proceso”.</u> |

V. Conclusiones y recomendaciones

V.1 Sobre la evaluación interna

A partir del estudio detallado y el análisis de la evidencia recibida y la recabada adicionalmente, este informe externo valida el proceso y resultados de la auto-evaluación del proyecto “Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes”, más allá de una diferencia en las conclusiones sobre el componente 3, y matices respecto a la relación entre los componentes sustantivos del proyecto.

El Informe final de evaluación interna y sustantiva del proyecto da cuenta de un proceso muy exhaustivo y riguroso de evaluación de un proyecto altamente innovador, especialmente en su primer componente. El informe pone en valor tanto los aprendizajes de la ejecución, traducidos en ajustes y mejoras a lo largo del proyecto, como los que surgen de la evaluación final, hacia nuevas intervenciones, y presenta aportes útiles para los distintos destinatarios (Fundación Ford, RIMISP, organizaciones contraparte y grupos meta).

- La evaluación interna recoge opiniones y recomendaciones de la diversidad de actores del proyecto que participan en ésta a través de distintos dispositivos de evaluación, aunque es más exhaustiva en relación con el primer componente sustantivo que con el segundo. Sin embargo, esta exhaustividad tiene una debilidad en la cobertura de actores territoriales externos. Esto se cubrió muy parcialmente con entrevistas de la evaluación externa en uno de los territorios (Nariño).
- Merece debatirse más en profundidad la tensión entre gobernabilidad y gobernanza que muestra la evaluación del componente 1, que salió a luz más claramente en las entrevistas de validación. Ese debate posibilitaría darle más desarrollo a las variables de gobernanza territorial (y tal vez incluso de gobernanza multinivel), de cara a proyectos de segunda generación, para incluir en el Modelo de gobernanza criterios referidos a articulación de actores y sistemas territoriales de gestión del desarrollo. Este punto se desarrolla más en el apartado V.2.
- Los juicios evaluativos de la evaluación interna son consistentes con la evidencia recogida pero cabe una acotación a los juicios finales sobre sostenibilidad del componente 1 (pág. 57). Aunque se coincide en el valor dado allí a las condicionantes “estabilidad” y “voluntad política” mencionadas por los actores del proyecto para la ejecución de planes de mejora, la eventual re-aplicación periódica (anual, bianual) de la auto-evaluación de la gestión de cada GS o la eventual continuidad del rol de los grupos gestores, habría que estudiar cuánto de las capacidades y del aprovechamiento de lo aprendido a través del proyecto depende también de los funcionarios de carrera que han participado. Esto es muy difícil de medir apenas terminado el proyecto pero sería conveniente, en el mediano plazo, estudiar cuánto y cómo se sostienen los resultados no tangibles del proyecto en los GS, es decir, nuevas prácticas, nuevas

formas de hacer. En este sentido es deseable una evaluación de impacto, preferentemente luego de iniciado un nuevo periodo de gobierno o ciclo de gestión pública (el marco lógico del proyecto lo prevé al año 2016).

- Dado el carácter innovador del proyecto y las perspectivas que muestra el sondeo de sus efectos a nivel territorial, es especialmente pertinente una evaluación de impacto a una distancia temporal razonable, realizada por un especialista que aplique métodos experimentales para verificar efectos secundarios y el potencial de las herramientas generadas por el proyecto. La hipótesis desde la evaluación externa -que surge de los efectos primarios detectados o en ciernes al momento de la validación- es que surgirá nueva evidencia del poder transformador de las herramientas generadas por el proyecto a nivel territorial y, en menor grado debido a contextos nacionales actualmente desfavorables, de las agendas alcanzadas en el componente nacional.
- En la línea de aportes al conocimiento sobre desarrollo de capacidades, se retoma el planteo del análisis sobre recoger en futuras evaluaciones la percepción de los actores del proyecto no solo acerca de las capacidades donde encuentran aprendizajes personales, sino también sobre qué capacidades pusieron en juego. También, se recomienda en evaluaciones de futuros proyectos visibilizar más las conexiones entre resultados tangibles e intangibles del proyecto; esto podría generar nuevos aportes al desarrollo conceptual sobre fortalecimiento institucional, además de a nuevas intervenciones en este campo.

V.2 Sobre el proyecto

- Surge de la evaluación una brecha entre el objetivo de largo plazo original, para colaborar al desarrollo de los territorios mediante el fortalecimiento de la capacidad de *gobernanza* de los gobiernos intermedios, y el énfasis en la gestión interna que asumió finalmente el modelo de gestión de calidad validado por los actores subnacionales. Esto fue oportunamente analizado y aprobado por el Consejo Asesor del proyecto, y no tendría mayores consecuencias en la evaluación de haber tenido un correlato formal en la modificación del marco lógico del proyecto. En la medida en que el marco lógico es un documento fundamental para comparar objetivos con alcance y resultados, es necesario mencionar que los productos y resultados no están directamente asociados a mejoras en la gobernanza territorial (expresada en los objetivos de corto plazo “articular la acción de agentes públicos y privados”, y “facilitar y potenciar la participación ciudadana”), si bien el proyecto sí logra resultados relevantes y cumple con los objetivos de fortalecimiento institucional a través de las mejoras realizadas en la planificación y gestión de los GS. Esta observación es parcialmente congruente con las conclusiones del Informe de evaluación interna, cuando en su pág. 54 plantea: *“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". Sin embargo, la afirmación última es discutible, ya que la opción metodológica reflejó una variación conceptual o, cuando menos, un cambio de foco del proyecto, al dejar de lado el objetivo de corto plazo de articulación de agentes dentro del componente 1.

- La tendencia del Modelo de estándares a mirar internamente a la institución de gobierno intermedio no afectó la identificación de buenas prácticas de gobernanza (en el territorio) por parte de los grupos gestores, lo que indicaría que la tensión gestión interna-externa en cada GS no obedece a confusiones conceptuales sobre gobernanza.⁶ Se constata que la mitad de las buenas prácticas refieren a temas territoriales y de gobernanza (vale aclarar, a prácticas de los gobiernos intermedios hacia los territorios y con sus actores) y no hay allí desbalance hacia la gestión interna. Es a la hora de priorizar las oportunidades de mejora que surgen de las auto-evaluaciones de los GS, que se produce el desbalance. Hay una cierta coincidencia entre esta lectura de la evaluación externa y la de la evaluación interna sobre las diferentes condiciones institucionales: los GS donde esta última observa más fortalezas son los que incluyen mejoras que impactan más directamente en el territorio, y no solo de manera indirecta a través de la mejora interna.
- Si ponemos el Modelo en perspectiva, hacia una segunda generación de proyectos que aproveche la riqueza de éste y desarrolle aún más su potencial, merece debatirse la conveniencia de incorporar criterios a este producto estrella del proyecto⁷ que exploren más la interfase GS-territorio, y el territorio y sus actores. Para esto:
 - dentro del criterio "Liderazgo" podría abrirse un subcriterio que evalúe la relación del liderazgo del gobierno subnacional con liderazgos sectoriales presentes en el territorio (por ej. en temas sociales, culturales, de formación o apoyo a la ciudadanía, ambientales, económicos).
 - en el criterio "Gestión Estratégica y Planificación Regional" puede incorporarse o bien un subcriterio que evalúe la participación de los actores territoriales en ésta o elementos de gestión en los subcriterios ya existentes (a saber, gestión del desarrollo social y cultural, gestión del ordenamiento territorial, de la información regional, de inversiones, del desarrollo económico y fomento productivo) para evaluar y mejorar, por ejemplo:
 - el grado de conocimiento de los actores e iniciativas locales por parte del GS;
 - el tipo de relacionamiento del GS con éstos (transparentando con qué actores territoriales se trabaja y con cuáles no y por qué);

⁶ Concepto, por otra parte, muy trabajado por el proyecto tanto en los encuentros de intercambio del componente 1 como con los grupos gestores.

⁷ Hay consenso de los actores del proyecto sobre la alta utilidad del Modelo de estándares y la innovación que representa, aunque algunos plantean que debería incluir más elementos de gobernanza territorial (ej. en pág 27 del informe de evaluación interna).

- los instrumentos con que cuenta el GS para canalizar o promover iniciativas “colectivas”;
- los mecanismos de planificación local articulados entre la sociedad civil local y/o agentes económicos y el GS;
- la capacidad de iniciativa y control social sobre la gestión por parte de los ciudadanos;
- la sinergia entre las iniciativas del GS y las de la sociedad organizada;
- la sinergia entre acciones multinivel (local, regional, nacional, y de cooperación internacional) que confluyen en el territorio;
- la existencia y pertinencia de instrumentos que releven el capital social local, el grado de organización de la sociedad civil, los espacios de participación (independientemente de quién los promueva), los recursos que las organizaciones locales disponen y requieren, las iniciativas sociales, culturales, económicas y ambientales existentes;
- las fortalezas y debilidades del sistema local de actores.

Se reconoce que la apertura actual de los elementos de gestión dentro de los subcriterios del Modelo habilitaría a los GS a incluir datos de algunos de estos elementos pero, si un objetivo final es mejorar gobernanza, habría que orientar más decididamente la auto-evaluación de los GS a ellos. En definitiva, se lograría evaluar y mejorar no sólo las capacidades institucionales, sino también la interfase GS-territorio y aspectos fundamentales del sistema local de actores en/con los cuales operan, que inciden en el alcance de la gestión pública subnacional y en el desarrollo territorial.

- La evidencia relevada permite dar aún más trascendencia al trabajo de los grupos gestores que la recogida en la evaluación interna, ya que la experiencia de estos grupos es altamente innovadora en la región. Aunque la mirada integral propuesta por el modelo y el trabajo inter-áreas está mencionado entre los resultados del proyecto, este abordaje de la organización gubernamental subnacional merece ser destacado.

V.3. Síntesis de recomendaciones

a) A la evaluación interna

- Reforzar el enfoque de desarrollo de capacidades en la evaluación. Para esto, se puede:
 - Indagar en la percepción de los actores del proyecto sobre qué capacidades pusieron en juego (no solo aquellas en las que perciben variaciones o aprendizajes) y visibilizarlas.
 - Categorizar y mostrar conexiones entre resultados tangibles e intangibles del proyecto, que podrían aportar al desarrollo conceptual sobre fortalecimiento institucional y a nuevas intervenciones en este campo.

- Incluir en las herramientas metodológicas y el plan de indagatoria (mediante cuestionarios breves) la percepción de algunos actores externos al proyecto:
 - vinculados a los GS a través de su accionar: referentes de organizaciones locales de desarrollo social, fomento productivo, promoción ciudadana y/o ambiental, para el componente 1 y sus resultados;
 - referentes de organizaciones que participaron en actividades del componente 2, en relación con las actividades y agendas producidas.
- Evaluar más profundamente la relación entre los componentes 1 y 2 del proyecto.
- Revisar el juicio evaluativo del Informe interno favorable a eliminar un cargo específico a tiempo parcial para las Comunicaciones, ante eventuales restricciones presupuestales en futuros proyectos. Las funciones de comunicación podrían ayudar a una relación más óptima entre componentes y entre niveles territoriales, acortando la distancia impuesta por la diversidad de contextos y escalas de intervención.
- Darle visibilidad a las Agendas nacionales emanadas del componente 2 en un apartado específico de resultados del mismo.

b) A futuros proyectos de similar tenor

- Reforzar la vinculación entre actores y acciones nacionales y subnacionales, fortaleciendo la retroalimentación de agendas entre las escalas de intervención.
- De cara a proyectos de segunda generación, desarrollar las variables de gobernanza territorial y multinivel en el Modelo de estándares, incorporando criterios referidos a articulación de actores y sistemas territoriales de gestión del desarrollo, para que los GS exploren la interfase GS-territorio, y aspectos fundamentales del sistema local de actores en/con los cuales operan.
- Dado el carácter innovador del proyecto y las perspectivas que muestra el sondeo de sus efectos a nivel territorial, se recomienda especialmente la evaluación de impacto del proyecto, preferentemente luego de iniciado un nuevo periodo de gobierno o ciclo de gestión pública (el marco lógico lo prevé al año 2016), a cargo de un especialista en métodos experimentales, para verificar los efectos secundarios y el potencial de las herramientas generadas por el proyecto. Entre otros, esa evaluación permitirá estudiar cuánto y cómo se sostienen los resultados no tangibles del proyecto en los GS, es decir, nuevas prácticas, nuevas formas de hacer, así como la evolución de las agendas y alianzas promovidas por el proyecto. Esta evaluación de impacto debe incluir la mirada de actores internos y externos.

VI. Documentos consultados

- Propuesta de RIMISP a Fundación Ford.
- Marco lógico del proyecto.
- Convenio Rimisp – Fundación Ford.

- “Documento conceptual sobre Gobernanza para el Desarrollo Económico Territorial en América Latina”, Claudia Serrano, RIMISP, diciembre 2011.
- Guía práctica de aplicación del modelo de gestión de calidad.
- Metodología de aplicación del modelo.
- Presentación del proyecto.
- Informes anuales del proyecto 2011 y 2012.
- Registros de encuentros de intercambio del proyecto: Sistematización encuentro abril 2013; Participantes setiembre 2013; Sistematización encuentro setiembre 2012; Participantes setiembre 2012.
- Informes de Auto-evaluación de los gobiernos subnacionales participantes en el proyecto.
- Planes de Mejora de los gobiernos de Casanare, Nariño, Piura, Tungurahua.
- Informes finales de los gobiernos subnacionales.
- Actas y minutas del comité asesor (mayo 2012, junio 2011, diciembre 2011, mayo 2011, julio 2013).
- Informe del comité asesor (agosto 2012).
- Notas del comité asesor (agosto 2012).
- Informe de evaluación interna del proyecto.
- Entrevistas de la evaluación interna del proyecto.
- Sistematización de encuestas de la evaluación interna del proyecto.

VII. Aclaración de términos y abreviaturas

Abreviaturas

GS – Gobierno/s Subnacional/es

GD – Gobierno/s Departamental/es

Aclaración de términos

- Auto-evaluación o evaluación interna: se refiere al proceso de evaluación global del proyecto, incluido su Informe final, y no debe confundirse con las auto-evaluaciones realizadas por los Grupos Gestores creados por el proyecto para evaluar las prácticas de gestión de los Gobiernos Subnacionales.

- Evaluación externa: es la que da lugar al presente documento. Tiene el fin de validar el Informe de evaluación interna, y de profundizar en los aportes y efectos del proyecto.

- “Evaluación de proceso”: en este documento se refiere a la dinámica del proyecto, no a procesos territoriales.

Anexos

ANEXO A. LISTA DE ENTREVISTADOS

| EN PASTO (NARIÑO) | | | | |
|----------------------------|---|---|--|--|
| Nombre | Área GD o Inst | Cargo | Participación en evaluación interna | Fecha de entrevista eval. externa |
| Alvaro Obando | Agencia Desarrollo Local de Nariño, contraparte proy. | Gerente | Entrevistado | 21/01/2014 |
| Sandra Galeano | SubSría. de Desarrollo Comunitario GD | Prof. Univ. Carrera admin. 22 años servicio | Encuestada | 21/01/2014 |
| Danilo Hernández | Sría. de Hacienda y Presupuesto GD | Prof. Univ. | Entrevistado | 21/01/2014 |
| Ciro Delgado | Comisiones regionales de competitividad | Gerente | No (actor territorial no vinc. directo al proy.) | 21/01/2014 |
| Luis Alfonso Escobar | Sría. de Planeación Departamental GD | Secretario Departamental | Entrevistado | 22/01/2014 |
| Ma. Luisa Guerrero | SubSría. de Talento Humano GD | Prof. Univ. | Encuestada | 22/01/2014 |
| Ingrid Legarda | Ministerio de Trabajo Seccional Nariño | Coordinadora Regional (ex Coord. de Cooperación Internacional del GD) | No (participó desde GD a inicios del proy.; actor territorial externo al momento de entrev. externa) | 22/01/2014 |
| Armando Rosero | Proyecto Gobernanza Subnacional en los Andes | Técnico del Proyecto en Nariño | Entrevistado | 21/01/2014 23/01/2014 |
| A DISTANCIA (SKYPE) | | | | |
| Gerrit Burnwald | Proyecto Gobernanza Subnacional en los Andes | Coordinador Adjunto del Proyecto | Entrevistado y Responsable de evaluación | 03/02/2014 |

ANEXO B. PAUTA DE ENTREVISTAS DE LA EVALUACIÓN EXTERNA A ACTORES DEL PROYECTO

1. ¿En qué rol participó en el proyecto?
2. En su opinión, ¿qué deja el proyecto al GD?
3. En su opinión, ¿qué deja el proyecto al territorio (departamento de Nariño)?
4. ¿Y a nivel personal?
5. A la luz de la experiencia, ¿qué aspectos del proyecto cambiaría?
6. ¿Qué aspectos del proyecto mantendría igual o valora más positivamente?
7. ¿Cómo ve las perspectivas de aplicación del plan de mejora?
8. *¿Cree que el registro de prácticas y procesos contenido en la auto-evaluación podrá ser aprovechado por otras gestiones del GD (equipos de gobierno, técnicos, funcionarios)?*
9. ¿Identifica alguna variación en las capacidades del GD /planificación del desarrollo territorial /gestión del territorio /evaluación de la gestión / articulación de actores y acciones / comunicación interna/externa / coordinación interna/ multinivel en el periodo de gobierno? Por favor, describa, y nombre el ámbito específico en que observó variaciones.
10. *¿Hay perspectivas de aplicación futura del modelo rumbo a mejoras sistemáticas?*
11. ¿Qué perspectivas ve para el grupo gestor? 'Tarea cumplida', Continuidad, Profundización... ¿Ve apropiación de este instrumento por parte del GD hacia el futuro?
12. ¿Participó en actividades del componente 2 del proyecto? (intercambios y diálogos sobre desarrollo territorial y descentralización)
13. ¿Qué conoce de ese componente?
14. *¿Cómo evalúa sus resultados?*
15. ¿Qué opina acerca del proceso de evaluación? (pertinencia, utilidad) ¿Considera que lo que conoce de la evaluación interna cubrió los aspectos necesarios?