

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO</b> <b>“Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes”</b> <b>2011 - 2013</b> <b>RIMISP-Fundación Ford</b></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA**  
**Consultora Ioanna Grotiuz**  
**Marzo de 2014**

## **I. Objeto y objetivos de la evaluación externa**

Este documento contiene el **Resumen Ejecutivo** del Informe de 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 que asigna a los involucrados un rol trascendente en la revisión crítica de sus acciones y los resultados alcanzados. En ese marco, esta evaluación externa es un instrumento de validación de la evaluación interna y sustantiva del proyecto, que analiza el método de la evaluación interna y sus conclusiones en base a la evidencia recogida, y realiza comentarios sobre los aportes y el valor agregado del proyecto.

## **II. Aspectos metodológicos**

Para esos fines, la evaluación externa contrastó el “Informe final de evaluación interna” con toda la documentación del proyecto aportada por la Coordinación, incluyendo diseño, documentos conceptuales y metodológicos, instrumentos e informes de monitoreo y evaluación, y productos intermedios y finales. Esto se complementó con entrevistas de campo en uno de los territorios del proyecto, para corroborar datos y sondear efectos del proyecto que pudieran complementar los hallazgos de la evaluación interna.

## **III. Conclusiones de la evaluación externa**

### **3.1 Conclusiones generales**

- a) A partir del estudio detallado y el análisis de la evidencia recibida y la recabada adicionalmente, el 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. En síntesis, el Informe de evaluación interna:
  - 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 capacidades<sup>1</sup> en la evaluación interna de futuros proyectos en esta línea.

- 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.
  - Recoge evidencia pertinente y necesaria para sostener los juicios evaluativos en los que concluye, aunque 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 la evaluación de impacto.
  - 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 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).
- b) Respecto al proyecto en sí mismo, la evaluación externa concluye que éste realizó una contribución trascendente para la intervención efectiva en fortalecimiento institucional y la mejora de la gestión pública subnacional, con aportes que ameritan divulgarse en el sector del conocimiento, por su posibilidad de nutrir desarrollos conceptuales en materia de fortalecimiento institucional de gobiernos intermedios. Asimismo, a través de su evaluación, el proyecto puso en valor aprendizajes en los planos metodológico, organizativo y operativo, útiles para futuras intervenciones en la materia.

### **3.2 Conclusiones sobre la evaluación interna 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) aunque éstos no estén discriminados por tipo de destinatario.

- 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. Adicionalmente, 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 del Informe Final de Evaluación interna). 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

---

<sup>1</sup> 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).

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.

- 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 (preferentemente luego de iniciados nuevos periodos de gobierno o ciclos de gestión pública), 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 externo sobre recoger en futuras evaluaciones la percepción de los actores del proyecto no solo acerca de las capacidades donde encuentran aprendizajes personales, sino también de las que pusieron en juego. También, en evaluaciones de futuros proyectos se podrían visibilizar más las conexiones entre resultados tangibles e intangibles; esto podría generar nuevos aportes al desarrollo conceptual sobre fortalecimiento institucional, además de a nuevas intervenciones en este campo.

### 3.3 Conclusiones 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 las mejoras en la gobernanza territorial expresadas en los objetivos de corto plazo “articular la acción de agentes públicos y privados”, y “facilitar y potenciar la participación ciudadana”, aunque 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. La acción del proyecto sobre la gobernanza territorial es indirecta.
- 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.<sup>2</sup> 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 éste se produce. 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

---

<sup>2</sup> Concepto, por otra parte, muy trabajado por el proyecto tanto en los encuentros de intercambio del componente 1 como con los grupos gestores.

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 proyecto<sup>3</sup> 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);
      - 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 demuestra gran relevancia de la figura de “grupos gestores” creada por el proyecto, 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.

## IV. Recomendaciones

### IV.1 Recomendaciones a la evaluación interna

---

<sup>3</sup> 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).

- Reforzar el enfoque de desarrollo de capacidades en la evaluación. Para esto, entre otros, 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.

#### **IV.2 Recomendaciones a futuros proyectos de similar tenor**

- Reforzar la vinculación entre actores y acciones nacionales y subnacionales, fortaleciendo la retroalimentación de agendas entre 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 o 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.