

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD COLOMBIA

Evaluación de Medio Período de la FASEII del Proyecto Fortalecimiento Democrático

Carlos Sojo y Rotsay Rosales
Consultores

No se autoriza su copia o distribución sin el consentimiento expreso del PNUD-Colombia.
Noviembre 2013

Contenido

| | |
|--|-----|
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 3 |
| PRESENTACIÓN | 8 |
| 1. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO | 15 |
| 2. LINEAMIENTOS DE LA EVALUACIÓN Y PONDERACIÓN GENERAL | 19 |
| 3. EL CONTEXTO DEL PROYECTO | 22 |
| 3.1. Contexto actual..... | 25 |
| 4. GESTION NACIONAL | 29 |
| 4.1. Evaluación de la Gestión Nacional según los 4 resultados esperados | 30 |
| 4.2. Ejercicio de Autoevaluación de la Gestión Nacional. | 43 |
| 4.3. Valoración general de la gestión nacional..... | 46 |
| 4.4. Aspectos a mejorar - recomendaciones..... | 47 |
| 5. GESTIÓN DESCENTRALIZADA..... | 49 |
| 5.1. Cartagena | 52 |
| 5.1.1. Cartagena Propone | 55 |
| 5.2. Bucaramanga..... | 61 |
| 5.2.1. Alianza por la Democracia y Concejo Visible..... | 63 |
| 5.3. Santa Marta | 67 |
| 5.3.1. Observatorio Concejo Visible Santa Marta y Mesa Multipartidista de Jóvenes .70 | |
| 6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO: ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN..... | 81 |
| 6.1. Dirección y Presupuesto | 81 |
| 6.2. Gerencia y recursos humanos..... | 85 |
| 7. RESULTADOS | 92 |
| 7.1. Dinámicas en tensión..... | 92 |
| 7.1.1. Tensión – desequilibrio o inflexión históricos | 93 |
| 7.1.2. Tensión de tiempos o <i>timing</i> | 93 |
| 7.1.3. Tensión geográfica | 94 |
| 7.1.4. Tensión operativa | 95 |
| 7.1.5. Tensión temática..... | 96 |
| 7.1.6. Dinámica agencial e interagencial..... | 97 |
| 7.1.7. Expectativas hacia el PNUD / PFD | 98 |
| 8. LECCIONES Y RECOMENDACIONES | 100 |
| 9. ESCENARIOS Y EJERCICIO DE PROSPECTIVA | 102 |
| 9.1. Escenarios de coyuntura..... | 102 |
| 9.2. Implicaciones para la cooperación y recomendaciones para el Fortalecimiento Democrático. | 107 |
| INVENTARIO DE FUENTES CONSULTADAS..... | 113 |
| ENTREVISTAS..... | 124 |

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación de medio período de la II Fase del PFD se realizó durante los meses de junio, julio y agosto de 2013, según una estrategia metodológica fundamentada en tres fases:

- a) Examen de la información documental del Proyecto.
- b) Realización de dos giras de campo. La primera realizada por el consultor Dr. Carlos Sojo, entre el 14 y el 20 de julio que abarcó las ciudades de Bogotá y Cartagena. La segunda realizada por el consultor Dr. Rotsay Rosales, inició el 29 de julio en la ciudad de Bucaramanga, continuó el 31 en Bogotá y finalizó en la ciudad de Santa Marta el 2 de agosto.
- c) Elaboración de informe de evaluación, validación, redacción informe final y presentación.

El PFD se ocupa de un ámbito de la vida social y la política pública particularmente volátil en Colombia. Al promediar la finalización de la primera fase del Proyecto de cara a las elecciones presidenciales de 2010, el ámbito político se debatía alrededor de las aspiraciones del Presidente Álvaro Uribe para una tercera reelección, a partir de la convocatoria de un referéndum reeleccionista orientado a establecer lo que la administración Uribe denominaba "estado de opinión".

Teniendo en cuenta tal experiencia la segunda fase del PFD se propuso instalar la iniciativa dentro de un cabal reconocimiento de la dinámica del proceso político del país hacia 2010. Por esa razón el PNUD impulsó la realización de una serie de conversatorios entre mayo y junio de 2010 cuyo objetivo sería retroalimentar la definición de prioridades y líneas de acción para la segunda fase a partir de la comprensión de la situación del país. Los temas de los conversatorios fueron a) situación del poder legislativo; b) sistema de partidos; c) reforma y sistema electoral y d) equilibrio de poderes.

Los resultados de los conversatorios alimentaron la formulación del PRODOC de la segunda fase del PFD donde se destacan los desafíos políticos más relevantes a la gobernabilidad democrática colombiana.

El PFD Fase II supone una ampliación del encuadre estratégico en relación con la primera intervención, conocida como "Apoyo a la Reforma Política" al procurar extender el ámbito de influencia a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, lo que implica un reequilibrio de las actividades antes concentradas en buena medida en el Congreso Nacional y otros cuerpos colegiados. Se entiende reequilibrio y no abandono dado que el proyecto claramente mantiene resultados asociados al fortalecimiento institucional a ese nivel.

Adicionalmente el PFD II Fase opta por una estrategia descentralizada en territorios priorizados. Ello supone una atención preferencial en los territorios seleccionados, que tampoco significa abandonar el plano "nacional" o dejar de actuar en otras entidades no priorizadas en un marco de flexibilidad y gestión atenta a los desafíos de una coyuntura política volátil. En la sección 6 se analiza con detalle este proceso, sus alcances y sus limitaciones.

La siguiente tabla resume los principales hallazgos de la evaluación para cada uno de los 4 resultados planteados por el Proyecto.

Balance de resultados del Proyecto Fortalecimiento Democrático FASE II

| Objetivo/Resultado | Logros | Valoración |
|--|--|---|
| <p>1. Los principales actores del sistema político - electoral colombiano cuentan con insumos para incrementar el nivel de representatividad con el fin de asegurar la inclusión de poblaciones que se encuentran sub representadas.</p> | <p>Partidos políticos fortalecidos en materia de reforma de estatutos, secretarías de grupos subrepresentados, centros de pensamiento.</p> <p>Participación política de las mujeres potenciada.</p> <p>Ranking de género.</p> <p>Índice de Transparencia.</p> | <p>Evaluabilidad: Las actividades del proyecto no pueden asegurar la inclusión sino promover acciones que potencien la visibilización e inclusión de grupos poblacionales.</p> <p>Evaluación: Entusiasta recepción de los partidos políticos. Tematización exitosa de la cuota de género. Mejorada representación de grupos vulnerables. Adecuada articulación de actividades en los territorios priorizados y en el ámbito nacional.</p> |
| <p>2. Se han mejorado las capacidades técnicas de los funcionarios de instituciones representativas con el fin de mejorar la calidad y la pertinencia de las normas aprobadas por el Congreso de la República y de las plataformas programáticas de los partidos políticos.</p> | <p>Coadyuvancia para la radicación de nuevo Código Electoral</p> <p>Apoyo e impulso a iniciativas para la modernización del Congreso</p> <p>Comités de seguimiento electoral en territorios</p> <p>Reforma del Consejo de Bucaramanga</p> <p>Fortalecimiento de capacidades en técnica legislativa</p> | <p>Evaluabilidad: El apoyo a tareas de fortalecimiento de capacidades del funcionario es verificable pero muy sensible a la volatilidad política del Congreso.</p> <p>Evaluación: Las tareas de mejora de la técnica legislativa persisten y pueden retomarse con el cambio de autoridades en 2014. Se reconoce la capacidad técnica del PFD para acompañar esos procesos.</p> |
| <p>3. Fortalecidas las capacidades de las instituciones representativas, tanto a nivel nacional como territorial, para la formulación e implementación de políticas de transparencia.</p> | <p>Ley de transparencia y acceso a la información pública.</p> <p>Ranking de transparencia de partidos políticos.</p> <p>Promoción del control social de cuerpos colegiados.</p> | <p>El PFD ha contribuido de manera inequívoca al desarrollo de mecanismos participativos, herramientas analíticas y procesos de diálogo conducentes todos a la mejora de la transparencia en la gestión institucional en distintos planos de gobierno.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>4. Se ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía con el fin de incrementar su participación en las discusiones sobre el fortalecimiento democrático y mejorar su interlocución y veeduría hacia las instituciones democráticas representativas</p> | <p>Alianzas ciudadanas en territorios priorizados. Veeduría social de políticas públicas. Incidencia social en planes de desarrollo. Investigación periodística y control social.</p> | <p>Las evaluación recibe evidencia de: Grupos poblacionales apoyados para producir agendas electorales y gestionar veeduría. Organizaciones ciudadanas fortalecidas para dar seguimiento a políticas públicas. Potenciada la inclusión de agendas de grupos poblacionales en procesos políticos electorales. Promovidas reformas de estatutos de partidos políticos con objetivos incluyentes.</p> |
|---|--|--|

Teniendo en cuenta el objetivo general del Proyecto Fortalecimiento Democrático, que a la letra se propone el "...mejoramiento de la calidad de la democracia colombiana, en su origen, su funcionamiento y sus resultados", los resultados del proceso de evaluación de medio término nos permite concluir lo siguiente. En términos de evaluabilidad partimos de advertir que el propósito declarado remite a un proceso multidimensional donde el papel de la Cooperación es coadyuvante. Difícilmente por tanto imputable en específico a las tareas de un programa particular o un proyecto específico. Por ello mismo, y no obstante, es criterio de esta evaluación que el PFD proporciona aportes sustanciales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en el momento actual de Colombia y en las dimensiones en las que interviene. El PFD se considera pertinente y relevante y sus aportaciones útiles para los beneficiarios.

De ahí que se recomienda a Naciones Unidas y sus contrapartes y socios mantener y potenciar el espacio ganado en tareas de Fortalecimiento Democrático en el país.

Ello adquiere renovada vigencia en el marco del proceso de negociaciones de paz que adelanta el gobierno nacional con la guerrilla de las FARC. De ahí que se incorporara a este análisis un ejercicio participativo de prospectiva para estimar el grado de participación y los contenidos de nuevas tareas y continuidad de las actuales en apoyo al Fortalecimiento Democrático. El ejercicio reseñado en este informe realizó en síntesis las siguientes recomendaciones organizadas en cuatro dimensiones de trabajo posible en el escenario del Post Conflicto:

Democracia de ciudadanía: Atención a los aspectos sustantivos de la política pública y a su capacidad de desarrollar nuevas dinámicas de inclusión social.

Rediseño institucional: Nuevos requerimientos de mecanismos, recursos humanos y fiscales y competencias para el desempeño de los poderes públicos tanto en el nivel central como en los territorios.

Representación política: Capacidad y transparencia en la gestión de los partidos y en la incorporación de las FARC al proceso político.

Ciudadanía Activa: Educación ciudadana y fortalecimiento de las capacidades de interlocución de los y las ciudadanas con el estado y sus instituciones, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

PRESENTACIÓN

La evaluación de medio período de la II Fase del PFD se realizó durante los meses de junio, julio y agosto de 2013, según una estrategia metodológica fundamentada en tres fases:

- a) Examen de la información documental del Proyecto.
- b) Realización de dos giras de campo. La primera realizada por el consultor Dr. Carlos Sojo, entre el 14 y el 20 de julio que abarcó las ciudades de Bogotá y Cartagena. La segunda realizada por el consultor Dr. Rotsay Rosales, inició el 29 de julio en la ciudad de Bucaramanga, continuó el 31 en Bogotá y finalizó en la ciudad de Santa Marta el 2 de agosto.
- c) Elaboración de informe de evaluación, validación, redacción informe final y presentación.

Durante las giras, los consultores aplicaron entrevistas semi-estructuradas con respuestas abiertas, recibieron información y retroalimentación con los responsables técnicos del PFD en sus distintas oficinas, conversaron con un amplio perfil de *stakeholders* del proyecto y asistieron a eventos públicos desarrollados por el PFD en la ciudad de Bogotá.

La primera fase del proyecto de evaluación estuvo dedicada a la lectura de los documentos proporcionados por el personal del Proyecto y la consulta de sitios web, a partir de lo cual se formalizó una guía de entrevistas. Se diseñaron herramientas de trabajo como guías de entrevista y tablas matrices, así como una herramienta de autoevaluación.

En las entrevistas realizadas se garantizó a las personas informantes confidencialidad en sus opiniones y la certeza de que las mismas no serán nominalmente atribuidas en el

contenido del informe. Se dispone de respaldo audio electrónico de cada una de las entrevistas realizadas.

Síntesis de las misiones de trabajo de campo (14 al 20 de julio y 29 de julio al 2 de agosto)

El Dr. Sojo se entrevistó con 30 personas, además de los integrantes del Equipo del PFD, y la oficial y el coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática (AGD). Asimismo asistió a una sesión del Comité Consultivo del Proyecto y al Primer Conversatorio sobre los desafíos del próximo ciclo electoral, ambas actividades realizadas el 19 de julio de 2013.

Las actividades iniciaron con una ronda de trabajo con el equipo del Área de Gobernabilidad Democrática (AGD) y del PFD y culminaron con una sesión *debriefing* con el personal del PFD y la representante del NIMD. Ambas actividades resultaron de suma utilidad para precisar el alcance de las consultas y para compartir con el equipo del proyecto reflexiones preliminares del evaluador.

Las entrevistas realizadas, más consultas con el equipo del AGD y del Proyecto en Bogotá y Cartagena, incluyeron representantes de ONGs, Academia, Partidos Políticos, Ministerio del Interior y políticos en funciones. Asimismo se realizó una gira a la ciudad de Cartagena para conocer la experiencia de uno de los territorios priorizados durante el primer año de gestión del proyecto. Para el segundo año se acordó con el equipo del AGD incluir una modificación en los términos de referencia: no examinar la experiencia de Pasto y en su lugar incluir a la ciudad de Santa Marta como un territorio de selección reciente. De modo que en la lista de territorios quedaron integrados un territorio que no tendrá continuidad (Cartagena); un territorio que tiene continuidad (Bucaramanga) y un territorio nuevo (Santa Marta). Ello proporciona mayor diversidad de situaciones lo que resulta relevante para esta evaluación.

Los resultados preliminares de la misión fueron compartidos en una sesión *debriefing* con el equipo un esquema de lo cual se coloca en el anexo de este informe.

En la segunda misión el Dr. Rosales entrevistó a alrededor de 40 personas en 30 sesiones de trabajo. La inmensa mayoría de las personas informantes brindaron valiosos elementos de juicio para reconstruir y comprender los principales resultados de la ejecución del PFD en Santander desde el año 2011 y en Magdalena desde el año 2012.

En Bucaramanga y en Santa Marta el trabajo de campo inició con conversaciones detalladas con los respectivos equipos territoriales del PNUD y con sesiones introductorias con los asistentes técnicos del PFD destacados en ambas ciudades.

Resultó conveniente contar en primera instancia con estas “miradas internas” o valoraciones al interno de estos equipos de trabajo, de modo que sirvieran de introducción para entender las particularidades de cada territorio y el devenir del PFD en ambos, temas en los cuales se profundizó con las entrevistas subsiguientes a las organizaciones locales afiliadas. Estas organizaciones incluyeron a representantes de la sociedad civil organizada (juventud, mujeres, medios de comunicación), institucionalidad formal de representación política local (gobernación, alcaldía), partidos políticos y académicos.

Después de los dos días de misión en Bucaramanga y de previo al trabajo de campo en Santa Marta, el Dr. Rosales se desplazó a Bogotá para participar en el acto oficial del **“Lanzamiento del Índice de Transparencia al interior de los partidos políticos”**. Al finalizar este acto, se realizó una reunión de una hora con la directora ejecutiva de Transparencia e integrante del Comité Consultivo del PFD. Ese mismo día en horas de la tarde se sostuvo una sesión con la oficial del AGD y se logró una entrevista con la oficial técnica de la cooperación de Suecia en Colombia.

Los resultados preliminares de las misiones en Cartagena, Bucaramanga, Bogotá y Santa Marta fueron resumidos y enviados a la oficina PNUD / Bogotá a modo de informe parcial el 15 de agosto de 2013. Las discusiones subsecuentes, conservadas en formato electrónico, proporcionaron insumos adicionales para la evaluación.

Es importante destacar la valiosa colaboración y respaldo logístico de las oficinas del PNUD en los cuatro lugares, así como el soporte incondicional y de alto profesionalismo brindado por los asesores técnicos territoriales del PFD en cada una de las ciudades visitadas, quienes facilitaron la convocatoria e identificación de los informantes y el acceso a toda la información necesaria en los momentos oportunos.

Las dos misiones de campo aportaron la información necesaria para el análisis de la evaluación con base en la documentación textual y testimonial recabada. Se mantuvo contacto con el personal del equipo del PFD en Bogotá y los territorios a fin de aclarar puntos y completar información necesaria.

En la fase siguiente los evaluadores se abocaron a la preparación de informe preliminar de la evaluación, mismo que se entregó a mediados del mes de setiembre 2013, con el fin de que fuese posible recabar reacciones del equipo del PFD e incorporar nuevos insumos en la versión final. Para tales efectos se programó una sesión virtual a la conveniencia del equipo del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD/Colombia (AGD) y del PFD así como los evaluadores. La presentación final en un momento posterior a mediados del mes de octubre se realizará de manera presencial.

Estructura de este Informe

Con base en los términos de referencia y el contrato para realizar la evaluación de la segunda fase del “Proyecto de Fortalecimiento Democrático”¹, este informe de evaluación está organizado de la siguiente manera:

En la primera sección se describe el proyecto objeto de evaluación; en la segunda parte se establecen los lineamientos generales de la evaluación y se adelanta resultados en términos de la valoración de objetivos y productos originalmente planteados. En la tercera parte se realiza un análisis del contexto histórico del funcionamiento del PFD, una período caracterizado por una dinámica política cambiante, en la actualidad cruzada de lleno por las expectativas sobre las negociaciones de paz que adelanta el gobierno nacional con la guerrilla de las FARC.

En las siguientes secciones, cuarta, quinta y sexta, se analiza el desempeño del Proyecto en dos entidades territoriales diferenciadas: la de alcance nacional y la gestión descentralizada en los territorios priorizados, lo que constituye una sino la más relevante innovación de la segunda fase del PFD con respecto a la primera fase realizada entre 2006 y 2009. Finalmente, se analiza el funcionamiento del proyecto en términos de su gestión administrativa y gerencial. Esta análisis confluye con un ejercicio de autoevaluación y contrastación relacionado con la incidencia política del PFD y que enfatiza en los aspectos consignados en la “Guía para evaluación de proyectos” (sección Lineamientos Generales de Evaluación) concentrándose en:

- Las actividades realizadas por el proyecto y sus resultados, y
- La relación de los resultados alcanzados en torno a los objetivos previstos

En todos las secciones se ha procurado recuperar buenas prácticas, lecciones y oportunidades de mejora.

1. En adelante “el Proyecto”.

Este análisis se realiza mediante la articulación analítica de los siguientes ejes transversales:

- La pertinencia de los objetivos de fortalecimiento de la democracia
- Recursos financieros y humanos disponibles para el desarrollo del Proyecto
- Los obstáculos enfrentados
- Las soluciones o innovaciones generadas durante la operación del Proyecto.

La sección séptima resume los principales hallazgos de la evaluación expresados en términos de tensiones. La filosofía detrás de las "tensiones" identificadas es que la selección metodológica de cualquier proyecto de cooperación y asistencia técnica supone costos y beneficios. Difícilmente una intervención puede desarrollarse positiva o negativamente de manera holgada, libre de valoraciones y expresiones de interés. El objetivo de esta formulación es reconocer las ventajas y las limitaciones, cuando las hay, de las decisiones operativas del proyecto a fin de proyectar de mejor manera sus contribuciones futuras.

La sección octava resume los hallazgos de la evaluación teniendo en cuenta los aspectos que podrían considerarse como enseñanzas o "lecciones aprendidas", para concluir en la novena y última sección con algunas recomendaciones asociadas a un ejercicio heurístico de prospectiva analizando probables escenarios para el PFD en el contexto político colombiano de corto – mediano plazo).

Valga subrayar que además del análisis e interpretación de un voluminoso conjunto de documentos, esta evaluación se fundamenta en un detallado proceso de indagatoria y consulta a informantes clave, ejecutado principalmente durante las dos misiones – giras de campo realizadas por los evaluadores, de modo que se pudo tener evidencia de:

- La percepción de los promotores y ejecutores del Proyecto
- La percepción de los actores políticos y sociales considerados como beneficiarios
- La percepción de otros actores que participaron de algún modo en distintas actividades, consultas, trabajos puntuales o de manera general conocen y tienen elementos de juicio suficiente acerca del Proyecto.

Es necesario agradecer el respaldo logístico y el apoyo prestado al desarrollo de las tareas de esta evaluación por autoridades y funcionarios del Proyecto, de la Oficina de PNUD en Colombia así como las personas funcionarias del PNUD en Cartagena, Santa Marta y Bucaramanga. Durante la evaluación se pudo disponer, con celeridad y transparencia, de toda la documentación solicitada. En particular es destacable la apertura y facilidades proporcionadas por la Coordinación del Proyecto y su equipo; así como por los oficiales actuales del área de Gobernabilidad del PNUD-Colombia.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto denominado “Proyecto de Fortalecimiento Democrático – Fase II” (en adelante PFD o Proyecto), programado para el período agosto de 2010 - julio de 2014 (ID del Proyecto Award 60486) tiene como objetivo²:

...contribuir al mejoramiento de la calidad de la democracia colombiana, en su origen, su funcionamiento y sus resultados, a través de un proceso de modernización, fortalecimiento y transparencia de las instituciones de la democracia representativa, así como del empoderamiento, representatividad y activa participación de la ciudadanía, para alcanzar una mejor capacidad de respuesta del Estado que asegure una gestión de calidad, pertinente y capaz de atender los principales desafíos del país.

Con base en el diagnóstico general de la situación del contexto nacional que se expone en el capítulo 1 de este informe, y según los resultados de la FASE I del proyecto y su informe final de evaluación (PNUD Colombia 2009) el PFD:

....ha sido planteado para incidir sobre el fortalecimiento de la democracia en Colombia durante el cuatrienio 2010-2014; en ese sentido, deberá partir del diagnóstico expuesto en este documento y ajustarse a la realidad y a los desafíos que enfrentarán el país y sus instituciones durante este período de gobierno. Un mandatario elegido con más del 60% de los votos en la segunda vuelta y un Congreso en el que las fuerzas de la coalición oficialista constituyen una mayoría absoluta –combinando una fórmula exitosa para generar condiciones de gobernabilidad– no debe dejar de lado la necesidad de fortalecer la representatividad y de establecer espacios de diálogo y de deliberación entre las distintas

² El PFD se fundamenta en el Resultado 3 del MANUD / Indicador (es): Las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático, y de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos, con enfoque diferencial y de género (Resultado 3). Asimismo en el Resultado Esperado CPD / Indicador (es): Se apoya la reforma del sistema político y electoral mediante proyectos de diálogo político, técnico y social.

visiones políticas del país. ... dará respuesta a las siguientes necesidades surgidas del diagnóstico de la situación presentado arriba y de la prioridad de avanzar hacia una democracia de ciudadanía. Estos lineamientos son coincidentes con las prioridades nacionales establecidas por el DNP y el MIJ en el documento Visión 2019 “Profundizar el régimen democrático”. Las mencionadas necesidades son:

- Mejorar el nivel de confianza y de transparencia de las instituciones democráticas representativas, tanto a nivel nacional como territorial, con el fin de acercar su gestión y funcionamiento a la ciudadanía.*
- Incrementar el nivel de representatividad del sistema político colombiano, teniendo particular atención sobre el nivel de inclusión de las poblaciones que se encuentran sub representadas; como mujeres, jóvenes, indígenas y afrocolombianos.*
- Fortalecer el nivel y la calidad de los controles político y social que la ciudadanía y otras instancias políticas y de la sociedad civil realizan sobre las instituciones democráticas representativas con el fin de asegurar el correcto cumplimiento de sus obligaciones.*
- Fortalecer capacidades para mejorar la calidad de las normas aprobadas en los cuerpos colegiados a nivel nacional y territorial, así como del contenido programático de los partidos políticos...*

Para conseguir el objetivo general propuesto y atender las citadas cuatro necesidades, el Proyecto aborda los siguientes aspectos relacionados con el origen, el funcionamiento y los resultados de la democracia o metodológicamente denominados “Resultados Esperados”:

“Resultado 1

- Los principales actores del sistema político - electoral colombiano cuenta con insumos para incrementar el nivel de representatividad con el fin de asegurar la inclusión de poblaciones que se encuentran sub representadas*

Resultado 2

- *Se han mejorado las capacidades técnicas de los funcionarios de instituciones representativas con el fin de mejorar la calidad y la pertinencia de las normas aprobadas por el Congreso de la República y de las plataformas programáticas de los partidos políticos*

Resultado 3:

- *Fortalecidas las capacidades de las instituciones representativas, tanto a nivel nacional como territorial, para la formulación e implementación de políticas de transparencia*

Resultado 4:

- *Se ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía con el fin de incrementar su participación en las discusiones sobre el fortalecimiento democrático y mejorar su interlocución y veeduría hacia las instituciones democráticas representativas”*

El PFD Fase II supone entonces una ampliación del encuadre estratégico en relación con la primera intervención, conocida como "Apoyo a la Reforma Política" al procurar extender el ámbito de influencia a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, lo que supone un reequilibrio de las actividades antes concentradas en buena medida en el Congreso Nacional y otros cuerpos colegiados. Se entiende reequilibrio y no abandono dado que el proyecto claramente mantiene resultados asociados al fortalecimiento institucional a ese nivel (resultado 2).

Adicionalmente el PFD II Fase opta por una estrategia descentralizada en territorios priorizados. Ello supone una atención preferencial en los territorios seleccionados, que tampoco significa abandonar el plano "nacional" o dejar de actuar en otras entidades no priorizadas en un marco de flexibilidad y gestión atenta a los desafíos de una coyuntura

política volátil. En la sección 6 se analiza con detalle este proceso, sus alcances y sus limitaciones.

De anotarse que los cambios de orientación del PFD II Fase son producto de un proceso de evaluación interno y externo y de una dinámica de diseño participativo donde se tienen en cuenta los intereses y necesidades de los distintos socios institucionales, así como las exigencias y demandas del contexto nacional y los actores sociales en presencia. Como se indica en la sección 3.3. del Prodoc:

La construcción colectiva del Proyecto, implica que sus objetivos y resultados esperados son compartidos por diversas organizaciones e instituciones del nivel nacional y local que trabajan por el fortalecimiento democrático, con enfoques y alcances diferentes, las cuales se convierten en potenciales socios estratégicos que, dada su experiencia y conocimiento de temas específicos, complementarán las actividades del Proyecto, aumentarán su capacidad de incidencia y harán más eficiente y eficaz la ejecución de cada uno de sus componentes.

Esta última reflexión vinculada a la construcción de socios estratégicos entre diversas organizaciones e instituciones de nivel nacional y local, alude a una característica claramente potenciada en el PFD II Fase cual es la "gestión delegada" es decir la realización terciarizada de una buena parte de las tareas prácticas del Proyecto designando a distintas organizaciones de nivel nacional y local para desarrollar los componentes del proyecto a partir de la modalidad administrativas de los "grants". Esto supone la intensificación del valor agregado del proyecto creando "efectos intangibles" relacionados con el fortalecimiento institucional y la capacidad de gestión de las contrapartes civiles e institucionales.

2. LINEAMIENTOS DE LA EVALUACIÓN Y PONDERACIÓN GENERAL

La evaluación de medio período de la II Fase del PFD, utilizó como marco lógico - referencial las principales guías de evaluación de proyectos emitidos por las unidades especializadas en esta metodología del Sistema de Naciones Unidas, especialmente instrumentos de la Oficina de Evaluación del PNUD/New York (v. g. ADR o Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo³)

Con base en este marco general, la evaluación de medio período desarrolla en este documento, el detalle de la ejecución de la siguiente guía general de investigación evaluativa:

Guía para la evaluación de proyectos

| | Aspectos | Preguntas |
|-----------|------------------------|---|
| Generales | Demanda | ¿Cuál es la necesidad o la demanda para realizar la iniciativa? ¿Qué problema u oportunidad de desarrollo pretende atender la iniciativa? |
| | Beneficiarios | ¿Quiénes son los beneficiarios o destinatarios de la iniciativa? ¿Quiénes son los individuos, grupos u organizaciones, destinatarios o no, que se benefician directa o indirectamente del desarrollo de la iniciativa? |
| | Alcance | ¿Cuál es el alcance de la iniciativa en términos de límites geográficos y número de beneficiarios buscados? |
| | Resultados y Productos | ¿Qué cambios (efectos) o productos y servicios (productos) tangibles se anticipan como resultado de la iniciativa? ¿Qué debe lograr el proyecto, programa o estrategia para que se considere exitosa? ¿Cómo se relacionan los efectos buscados con las prioridades nacionales, las prioridades del MANUD y los objetivos del Plan Estratégico corporativo? ¿Cuál ha sido el aporte del PNUD en el logro de cada resultado? |

³ UNDP (2009) Evaluation Office ADR Method Manual, Guidelines for an Assessment of Development Results (ADR).

| | | |
|----------------|--------------------------|--|
| | Actividades | ¿Qué actividades, estrategias o acciones, planificadas o no, lleva a cabo el programa para producir el cambio? |
| | Mapa de resultados | Causalidades prevista/Obstáculos y riesgos |
| | Recursos | Tiempo, dinero, RRHH, Tecnológicos |
| | Apropiación | Vinculación de otros actores: medios, fines y división del trabajo |
| | Status de implementación | Estado de ejecución |
| | Adaptación | Modificación al diseño original y consecuencias |
| | Evaluabilidad | Definición de indicadores, legibilidad, información disponible |
| Por resultados | Contexto | Situación general del país en relación con los temas que abordan los efectos |
| | Línea de base | Información suficiente para caracterizar la situación del país /estados en relación con los efectos en el momento de arranque del proyecto |
| | Seguimiento | Situación actual de las variables derivadas de la línea de base |

Fuente: Elaborado con base en lineamientos del MANUAL DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS 162 DE DESARROLLO. PNUD, 2008.

La evaluación se desarrolló a partir de métodos participativos que incluyeron entrevistas en profundidad y semiestructuradas con respuestas abiertas aplicadas a informantes claves: contrapartes del proyecto de los partidos políticos, las organizaciones civiles y gubernamentales y el sector académico, así como representantes de organismos internacionales que trabajan temáticas afines; sesiones colectivas y reuniones de trabajo con el Comité Consultivo, el Coordinador actual y pasado del Proyecto y su equipo de trabajo y con los responsables institucionales de PNUD e IDEA Internacional. La Evaluación tuvo en cuenta el análisis de documentos del proyecto (diseño e informes) así como los productos generados por el PFD Fase II a lo largo de sus casi 3 años de funcionamiento.

Esta evaluación de medio período del PFD Fase II se fundamenta en un cruce de valoraciones, ponderaciones y asignaciones de mérito, triangulando resultados cualitativos y cuantitativos a partir de cuatro dimensiones generales de procesamiento, sistematización y análisis de información:

- a) Evaluación de la contribución del Proyecto al cumplimiento de los cuatro resultados esperados
- b) Evaluación de la relación del cumplimiento de los resultados con respecto a los cuatro ejes temáticos del Proyecto (Representatividad, Fortalecimiento Institucional, Transparencia, Ciudadanía)
- c) Evaluación de las dos anteriores dimensiones en perspectiva “territorial” para relevar aspectos o factores particulares y en relación sistémica con el PFD en perspectiva nacional.
- d) Constitución de posibles elementos correctivos o por mejorar, recomendaciones al respecto en visión prospectiva con respecto al contexto político general que se aproxima en el corto – mediano plazo para Colombia.

Asimismo se ha desarrollado una herramienta de autoevaluación para el análisis de la incidencia política del PFD. esta herramienta sirve de contrapunto para el contraste de la evaluación externa con las percepciones del equipo central del PFD en cuanto al desempeño del proyecto respecto de las principales actividades desarrolladas para dar cuenta de cada uno de los resultados.

3. EL CONTEXTO DEL PROYECTO

El PFD se ocupa de un ámbito de la vida social y la política pública particularmente volátil en Colombia. Al promediar la finalización de la primera fase del Proyecto de cara a las elecciones presidenciales de 2010, el ámbito político se debatía alrededor de las aspiraciones del Presidente Álvaro Uribe para una tercera reelección, a partir de la convocatoria de un referéndum reeleccionista orientado a establecer lo que la administración Uribe denominaba "estado de opinión". En su oportunidad la evaluación de la primera fase del PFD, definía como desafíos del contexto lo siguiente:

“...la volatilidad del sistema político introduce riesgos de supervivencia y de gestión que pueden influir negativamente en el desarrollo del proyecto por necesario y pertinente que este sea. Los cambios en las prioridades de las contrapartes políticas (no solo el Ejecutivo sino también los partidos); los cambios en la dirección institucional en el caso de funcionarios legislativos y ejecutivos que terminan sus cargos y que eran fuertes promotores del Proyecto; la redefinición de la racionalidad de la reforma política en su conjunto de un propósito de fortalecimiento democrático a una necesidad de soporte político coyuntural para los objetivos de la administración. Todos ellos son factores que revelan el movedizo terreno sobre el cual opera el proyecto. En el balance final, los riesgos y la forma de enfrentarlos señalan que, pese a las adversidades del entorno, un Proyecto de apoyo al fortalecimiento democrático en Colombia es viable y es percibido como deseable por los distintos actores políticos y sociales del país.”

Teniendo en cuenta tal experiencia la segunda fase del PFD se propuso instalar la iniciativa dentro de un cabal reconocimiento de la dinámica del proceso político del país hacia 2010. Por esa razón el PNUD impulsó la realización de una serie de conversatorios entre mayo y junio de 2010 cuyo objetivo sería retroalimentar la definición de prioridades y líneas de acción para la segunda fase a partir de la comprensión de la situación del país. Los temas

de los conversatorios fueron a) situación del poder legislativo; b) sistema de partidos; c) reforma y sistema electoral y d) equilibrio de poderes.

Los resultados de los conversatorios alimentaron la formulación del PRODOC de la segunda fase del PFD donde se destacan los desafíos políticos más relevantes a la gobernabilidad democrática colombiana. Algunos de ellos reflejan dinámicas de "época" que trascienden la especificidad de Colombia pero que en el contexto de las particularidades nacionales se intensifican o agudizan sus implicaciones. Estos aspectos, que articulan una débil relación entre ciudadanía e instituciones, son cuatro: la deslegitimización de las instituciones representativas del eje partidos-congreso; la cooptación autoritaria de los procesos electorales, aspecto que si bien se da en otros países constituye efectivamente un rasgo típico del sistema político colombiano; la fuerte connotación presidencialista del régimen político -concentración de poder en el Ejecutivo- y finalmente la incipiente evolución del proceso de descentralización. A ello se agregó la constatación del alto grado de exclusión sociopolítica del que son objeto grupos poblacionales vulnerables o discriminados, que manifiestan una persistente exclusión del sistema político colombiano.

El balance de la coyuntura prevaleciente rescata luces y sombras derivada de un proceso que pudo resistir, por una parte, las tentaciones para legalizar la segunda reelección presidencial que constituía directamente, a juicio del diagnóstico del PRODOC, "...una consecuencia visible y concreta del debilitamiento de las instituciones democráticas", finalmente objetada por la Corte Constitucional en un acto valorado como de "preservación de los fundamentos del Contrato Social en Colombia". Por otro lado, en alto contraste, la ejecución de los comicios, muy especialmente, los legislativos demostraron el camino por recorrer. Así lo advierte el PRODOC:

La demora en el conteo de votos y la trasmisión de los resultados, los altos índices de fraude electoral en distintas regiones del país y la participación ilegal en política

de algunos gobernantes, demuestran que las elecciones en Colombia siguen siendo vulnerables e incapaces de garantizar representación y legitimidad.

Si por una parte, el PFD debía dar cuenta de una dinámica política altamente volátil y sumamente exigente para las posibilidades de la cooperación internacional, lo que se refleja en una tensión permanente entre demandas incrementales y recursos limitados; la segunda fase del proyecto tenía también que ubicarse a partir de la experiencia alcanzada durante la primera fase. De particular relevancia resulta en este sentido el equilibrio entre las necesidades del fortalecimiento democrático en una perspectiva programática y las obligaciones que impone la coyuntura a cualquier intervención. Dos extremos resultaban indeseables: un proyecto reactivo de "**servicios**" a los partidos y actores políticos y sociales o un proyecto "**académico**" desconectado de la realidad nacional y sus dinámicas. El equilibrio resulta sin embargo complicado como queda de manifiesto en las siguientes reflexiones del PRODOC:

Por otra parte, si bien los logros alcanzados por el PFD estuvieron en gran medida determinados por su flexibilidad y capacidad de adaptación a los continuos cambios del escenario político del país, la adecuación a un contexto altamente volátil tuvo como consecuencia que en ocasiones el proyecto enfocara sus esfuerzos en los acontecimientos coyunturales con más fuerza que en las metas de largo plazo. En este sentido, resulta fundamental equilibrar la relación entre coyuntura y estructura, de manera que el Proyecto responda al contexto político y lo aproveche para alcanzar sus objetivos estratégicos de largo plazo y darle sostenibilidad a las acciones. Lo anterior implica también que el Proyecto no sólo debe participar en la discusión de los temas que ocupan la agenda pública, sino también contribuir al posicionamiento de planteamientos alternativos sobre las problemáticas identificadas, que permitan cualificar las discusiones políticas.

En esta perspectiva la segunda Fase del PFD se preocupa por actuar en la coyuntura pero también por contribuir a la fijación de la agenda, es decir a la identificación de nuevas

cuestiones y opciones políticas alternativas. Esta es una modalidad por medio de la cual, efectivamente, los proyectos de cooperación internacional pueden contribuir con el logro de objetivos de largo plazo. La otra, fundamental, consiste en el fortalecimiento de capacidades de actores y mecanismos institucionales.

3.1. Contexto actual

Para los propósitos de esta evaluación es muy importante reconocer la percepción que se tenía sobre la coyuntura de 2010 al arrancar las actividades del PFD, como la evaluación de la situación actual que condiciona la evolución futura del proyecto en específico y de la contribución de Naciones Unidas al fortalecimiento democrático de Colombia en general.

En una perspectiva de largo plazo el diagnóstico al 2010 mantiene vigencia. Las elecciones de 2011 y el proceso electoral hacia el 2014 marcan desafíos en todo semejantes a los prefigurados al inicio del proyecto. Sin embargo en los últimos meses de 2013, los acontecimientos políticos que gravitan en torno a la negociación de acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC han supuesto nuevas demandas al proceso de fortalecimiento democrático. Asimismo, tensiona los acuerdos políticos y el posicionamiento de los actores, la dinámica de los movimientos sociales, especialmente el Paro Agrario y sus derivaciones en las ciudades, principalmente Bogotá. En esta situación el Presidente ha provocado la reorganización del gabinete en los primeros días de setiembre de 2013, en un clima político preelectoral marcado por la agudización de las críticas al Gobierno nacional, y diversos grados de incertidumbre sobre las implicaciones políticas de los acuerdos de paz.

Dos aspectos en este sentido saltan a la vista: primero el debate en torno a la necesidad y el alcance de una validación popular de los acuerdos por medio de una consulta o un referéndum que se habría de celebrar en simultaneidad con el ciclo electoral 2013-2014. Esto ha supuesto amplia discusión alrededor de una ley que autorice tal procedimiento en

un momento en que se desconoce el alcance de los acuerdos de paz y en que se reconoce la posibilidad de ser instrumentalizado con propósitos electorales por algunas de las opciones políticas en disputa. Por otro lado, es controversial también el nivel que alcancen las "facilidades" que se otorguen para la participación política de las FARC. Algunos partidos políticos consideran que no se justifica un trato diferenciado para un grupo minoritario desde el punto de vista electoral.

El equipo del PFD convocó un conversatorio para evaluar las implicaciones del contexto político inmediato en el proceso electoral que se avecina. Los debates de dicho foro, que esta evaluación pudo atestiguar de primera mano, califican la circunstancia actual y delimitan las prioridades de atención para cualquier esfuerzo futuro vinculado al fortalecimiento democrático. La coyuntura electoral continúa marcada por tendencias reeleccionistas por una parte y por la presencia directa o indirecta del ex presidente Uribe en la contienda -su aspiración al Senado- y la centralidad del tema de la paz en el proceso electoral.

Los escenarios varían según supongan o no la presencia activa de opciones electorales de las FARC tanto en las elecciones congresionales como en las presidenciales -menos probable- de 2014. En las elecciones congresionales preocupa la definición de umbrales mínimos de participación que pueden conducir a la desinscripción de partidos políticos que han ocupado sitio especial en el tramado político del país en los últimos años, en un contexto de extendida fragmentación del mapa político nacional. En ello confluye el control que los liderazgos políticos nacionales ejercen sobre las dinámicas territoriales disminuyendo su autonomía y favoreciendo la debilidad y autonomía institucional.

Se reconoció el interés de los partidos para modernizar y hacer transparentes sus instituciones y formas de trabajo a fin de evitar los riesgos reales y potenciales de cooptación por parte de actores ilegales que, aún, especialmente en zonas deprimidas y rurales, conservan influencia política en lo que un participante llamó "la jurisdicción del

fusil". Otros desafíos conciernen la existencia de normas que permiten el financiamiento de procesos políticos y electorales en condiciones que propician opacidad e inequidad. La corrupción administrativa, especialmente denunciada en procesos de contratación a nivel de gobiernos locales -llamados carruseles-, constituye un desafío de gestión que de no ser atendido apropiadamente supone además el deterioro de objetivos democráticos de promoción de la descentralización política.

En *ultima ratio* el desafío político, en opinión de una de las participantes, responde menos a la formulación de leyes, reformas y reglamentos y más a la constitución básica de entidades políticas. Es una forma de enfrentar una realidad social donde vive una cuarta parte de la población del país, que "no conoce ni el estado, ni el mercado, ni la ciudadanía". Controlar la fragmentación del sistema político -derivada de tendencias personalistas estimuladas por mecanismos como el voto preferente- que en su forma actual promueve mayor corrupción y menor provisión de bienes públicos; reformar el Consejo Electoral y limitar la reelección son tareas institucionales que en el futuro cercano permitirían afrontar problemas graves de la gobernabilidad democrática actual; en general, se trata de un proceso complejo de constitución de requerimientos que aseguren la sostenibilidad de la ***Gobernabilidad democrática para la Paz y la Reconciliación en Colombia***.

En suma el contexto actual, al decir de varios entrevistados, supone una prueba de fuego para el PFD. Si no se sabe actuar ante los hechos de la coyuntura, consideran algunos, todo lo alcanzado hasta ahora habrá sido en vano. Con mayor o menor dramatismo está claro para todos los entrevistados que el PFD en específico, PNUD y Naciones Unidas en general, tienen que desempeñar un papel en la actual coyuntura congruente con su respaldo sostenido a las tareas del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país. Los alcances de tales intervenciones han sido objeto de mucha reflexión con los entrevistados a lo largo de esta consultoría, y el equipo consultor espera poder contribuir a la definición de las prioridades compartidas que el gobierno, la sociedad civil y las Naciones Unidas puedan vislumbrar para continuar en el camino de apoyo a la democracia

en el país. Soplan vientos fuertes por las ventanas de oportunidad que se abren, pero como las borrascas si no se contienen, pueden producir más desmanes que venturas.

Este aspecto será retornado en la sección novena y final con un ejercicio de valoración de escenarios y posicionamiento del PDF.

4. GESTIÓN NACIONAL

Siguiendo el sistema de aspectos a evaluar y la guía general de evaluación explicados desde la Introducción de este informe, en las siguientes páginas se sistematizan y valoran cuáles fueron los resultados del Proyecto al nivel nacional. Bajo la perspectiva de consolidación de una “agenda política – país”, se integrarán: a) los cuatro ejes temáticos, b) sus resultados esperados según PRODOC y c) las actividades o productos que ilustran la consecución (o no) de esos resultados o “logros”.

El análisis de más de 30 documentos impresos y electrónicos, además de las sistematización y análisis de las entrevistas a informantes claves, permite concluir como balance general que:

Es evidente que para el período 2010 – 2013, el PDF logró consolidar en el plano nacional el posicionamiento de sus ejes temáticos como parte de una “agenda política de fortalecimiento democrático para toda Colombia”. Las acciones del Proyecto son valoradas positivamente por la inmensa mayoría de las contrapartes, y se percibe como una estrategia holística, integral y coherente que, desde su experiencia anterior concentrada en Bogotá, ha logrado en esta nueva fase, trascender la capital para incidir positivamente en todo el país.

Esta evaluación permite confirmar los altos niveles de legitimidad social y gubernamental, la capacidad de convocatoria, el alto aprecio a los productos de conocimiento y de las experiencias comparadas que ha brindado el PFD desde su primera fase y que se han confirmado en esta segunda fase como valiosos elementos de juicio para la toma de decisiones de todos los actores involucrados como públicos meta y beneficiarios del Proyecto.

Como evidencia empírica de las valoraciones precedentes, se describirán a continuación las principales actividades realizadas por el PFD que, en perspectiva nacional, muestran el

cumplimiento satisfactorio de los “resultados esperados” consignados en el PRODOC Fase II⁴.

En el acápite 4.2 se incluye un ejercicio de autoevaluación propuesto por el equipo consultor de esta evaluación al equipo central de dirección y gestión del Proyecto con sede en Bogotá; de modo que se pueden enriquecer las valoraciones de los consultores con las propias reflexiones evaluativas del PNUD.

4.1. Evaluación de la Gestión Nacional según los 4 resultados esperados

4.1.1. Resultado 1: Los principales actores del sistema político - electoral colombiano cuentan con insumos para incrementar el nivel de representatividad con el fin de asegurar la inclusión de poblaciones que se encuentran sub representadas.

4.1.1.1. Período enero – diciembre 2011

Se consolidó al Proyecto como un actor neutral y cualificado en el diálogo con los partidos políticos, principalmente frente a los directorios partidistas departamentales de Bolívar, Nariño y Santander.

Como parte de este proceso con los actores partidarios colombianos, se instalaron capacidades en 7 de los 12 partidos políticos de Colombia⁵. Específicamente, se

⁴ Se utilizan como fuentes principales de información los documentos a) Reporte de Progreso del Proyecto 76167: “Proyecto de Fortalecimiento Democrático. Fase II”. Periodo de reporte: 01/01/2011 – 30/10/2011; y b) Reporte de Progreso del Proyecto 76167: “Proyecto de Fortalecimiento Democrático. Fase II”. Periodo de reporte: 01/01/2012 – 18/12/2012.

⁵ A las diferentes actividades realizadas con partidos y movimientos políticos, en el marco de la Ley 1475 de 2011, asistieron funcionarios de los partidos Liberal, Conservador, Verde, de la U, MIRA, Alianza Social Indígena y Unidad Nacional. A pesar de ser convocados a las distintas actividades y mesas de trabajo, no se logró generar interés en Cambio Radical, Afrovides, Autoridades Indígenas de Colombia y Movimiento de Inclusión y Oportunidad.

capacitaron 70 funcionarios de planta de las estructuras partidarias departamentales de Bolívar, Nariño y Santander, para la implementación de la Ley 1475 de 2011.

En 5 de los 12 partidos políticos⁶ se generó la necesaria voluntad política para que en el proceso de reforma de sus estatutos internos cuenten con la asistencia técnica del PFD. En este proceso se incluyen estrategias para promover la participación de grupos sub-representados.

Por otra parte, se propiciaron espacios de encuentro y acción interpartidarios y con organizaciones sociales de mujeres para promover la equidad de género en la participación política.

Se firmaron y se están ejecutando “Acuerdos de Voluntades” para el fortalecimiento institucional de 10 partidos nacionales. Los partidos políticos recibieron capacitación en materia de adaptación de estatutos a las nuevas exigencias legales y, de particular valoración positiva, el proceso de formación de Centros de Pensamiento. Es notable la capacidad del proyecto para desarrollar instrumentos de fortalecimiento institucional para los partidos políticos que son bien recibidos independiente del grado de desarrollo institucional específico de los partidos o de sus particulares perfiles ideológicos.

Se generó la voluntad política en las direcciones nacionales y departamentales de la mayoría de los partidos con personería jurídica en Colombia para reformar sus estatutos internos y crear o fortalecer sus secretarías de grupos subrepresentados con criterio descentralizado, elección democrática e inclusión en los organismos internos de toma de decisiones.

Resulta ejemplarizante por su incidencia real, la coordinación de esfuerzos de mujeres de los partidos políticos y organizaciones sociales, a fin de informar sobre los retrocesos que

⁶ Los partidos Conservador, Liberal, Verde, de la U y Polo Democrático Alternativo.

implicaría la aprobación del Proyecto de Ley 205 de 2011. Fue así, como estos actores estuvieron presentes el día de la discusión de esta iniciativa y se opusieron a su aprobación.

Se apoyó la promoción de la participación política de las mujeres con organizaciones sociales, instituciones del Estado, partidos políticos y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, como ONU Mujeres.

En el año 2011 el énfasis del trabajo con organizaciones sociales fue de la mayor relevancia, teniendo en cuenta la necesidad de impulsar la apropiación de los ejes de REPRESENTATIVIDAD y CIUDADANÍA en la sociedad civil colombiana. En virtud de lo anterior caben resaltar, los resultados electorales en 2011 en territorios como Putumayo y Atlántico, donde las mujeres ocuparon respectivamente el 54% y el 35% de las curules de las Asambleas Departamentales. Del mismo modo, con respecto a los resultados de los Concejos Municipales de las ciudades capitales del país, se destaca la participación de mujeres en los Concejos de Leticia (53,8%), San Andrés (28,6%) e Inírida (27,3%).

4.1.1.2. Período enero – diciembre 2012

En la mayoría de los partidos con personería jurídica en Colombia se generó la voluntad política en las direcciones nacionales y departamentales para reformar sus estatutos internos y crear o fortalecer sus secretarías de grupos subrepresentados con criterio descentralizado, elección democrática e inclusión en los organismos internos de toma de decisiones.

También se firmó el acuerdo de participación de terceros en la financiación de gastos con el Ministerio del Interior, para Fortalecer el sistema electoral, modernizar el Congreso y fomentar la inclusión política de la mujer (vigente desde marzo de 2012 hasta marzo 31 de 2013).

Mediante un ejercicio de autoevaluación partidista, se diagnosticaron las principales debilidades de las estructuras de mujeres y jóvenes de la mayoría de los partidos y se diseñaron “hojas de ruta” consensuadas para su creación o fortalecimiento a nivel nacional y a nivel departamental - regional. Como resultado derivado de estos espacios de encuentro, tres partidos políticos solicitaron la asistencia técnica del proyecto para crear o fortalecer las oficinas de género de sus colectividades. Se observa que las hojas de ruta partidistas han servido además como insumos para las actividades a realizar por el PFD en 2013.

Por otra parte, se establecieron canales de cooperación con el Programa Presidencial Colombia Joven para el fortalecimiento de la Mesa Multipartidista Nacional de Juventud. Como se verá en el próximo capítulo de gestión territorial, esta alianza facilitó conformar mesas multipartidistas departamentales de juventud en los territorios priorizados por el Proyecto.

Asimismo, se avanzó en la cooperación con el Programa Presidencial para la Población Afrocolombiana, la Oficina de Etnoeducación del Gobierno, el movimiento MIRA y la organización ciudadana Afroamigos para la eventual creación de mesas multipartidista de inclusión afro a nivel nacional y regional.

Se generaron insumos para analizar los efectos de la cuota y se empoderó a organizaciones sociales sobre este tema en Colombia. La autoridad electoral encargada de procesar y presentar los resultados electorales en Colombia, no tiene la capacidad de brindar información discriminada sobre la participación de las mujeres en las elecciones. Por ello se produjo un informe sobre cuántas mujeres fueron efectivamente electas. El estudio –incluso- analiza cuál fue el comportamiento de los partidos políticos para implementar la cuota y cuáles son las características que hacen que una mujer tenga mejores posibilidades de ser electa. Las organizaciones sociales de mujeres se apropiaron de este ejercicio y realizaron eventos de lanzamiento de los estudios y presentaron

propuestas a órganos estatales para continuar este trabajo conjuntamente. Por eso se considera como una capacidad instalada y en desarrollo, facilitada por el Proyecto.

A las mujeres electas en cargos de representación popular se les brindaron herramientas para una mejor gestión política en sus cargos. Algunos de los argumentos para deslegitimar la cuota aprobada en 2011, es que las mujeres no están preparadas para ejercer cargos públicos y que su participación no hace ninguna diferencia para las votantes pues las mujeres electas no representan sus intereses. Por ello, en un trabajo conjunto con la Mesa de Género de la Cooperación Internacional y el Ministerio del Interior, se lideraron Cumbres Departamentales de Mujeres Electas. Allí se brindaron herramientas en temas como planeación y presupuestos con perspectiva de género, se incentivó la actuación en bancadas partidistas, la conformación de bancadas multipartidarias de mujeres y el trabajo conjunto con organizaciones sociales.

La siguiente tabla resume el criterio del equipo evaluador sobre el desempeño del PFD en lo concerniente al resultado 1 del Prodoc:

| Objetivo | Logros: | Valoración |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Los principales actores del sistema político - electoral colombiano cuentan con insumos para incrementar el nivel de representatividad con el fin de asegurar la inclusión de poblaciones que se encuentran sub representadas | <ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos fortalecidos en materia de reforma de estatutos, secretarías de grupos subrepresentados, centros de pensamiento • Participación política de las mujeres potenciada • Ranking de género • Índice de Transparencia | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluabilidad: Las actividades del proyecto no pueden asegurar la inclusión sino promover acciones que potencien la <u>visibilización</u> e inclusión de grupos poblacionales • Evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • Entusiasta recepción de los partidos políticos • <u>Tematización</u> exitosa de la cuota de género • Mejorada representación de grupos vulnerables • Adecuada articulación de actividades en los territorios priorizados y en el ámbito nacional. |

4.1.2. Resultado 2: Se han mejorado las capacidades técnicas de los funcionarios de instituciones representativas con el fin de mejorar la calidad y la pertinencia de las normas aprobadas por el Congreso de la República y de las plataformas programáticas de los partidos políticos.

4.1.2.1. Período enero – diciembre 2011:

En este período se considera ampliado y cualificado el debate con respecto al estatuto de garantías a la oposición política, involucrando no sólo a partidos políticos diferentes al Polo Democrático Alternativo y a los miembros de la mesa de unidad nacional, sino además a directorios departamentales de partidos.

Mediante el liderazgo asumido por el Proyecto para crear diversos espacios de diálogo y mesas bilaterales de trabajo se generó la voluntad política y el compromiso financiero de los dos últimos presidentes de la Cámara de Representantes para adoptar un plan de acción para la modernización del Congreso. Se concertaron las líneas temáticas para el diseño y estructuración de un documento CONPES para la modernización del Congreso, el cual, de ser aprobado por el Departamento Nacional de Planeación, definiría los lineamientos generales de la política estatal frente al Congreso. Estos esfuerzos se vieron reflejados en la firma de un convenio de cooperación, en abril de 2011, enfocado a (1) incrementar las capacidades técnicas – legislativas de la corporación, (2) mejorar las condiciones de transparencia del Congreso y (3) fortalecer su capacidad institucional para brindar asistencia técnica legislativa.

4.1.2.3. Período enero – diciembre 2012

En seguimiento a los avances logrados en el año 2011, se definieron los lineamientos de lo que sería una política pública de modernización del Congreso y se diagnosticaron las principales fallas estructurales en su gestión y estructura, en conjunto con las oficinas

administrativas, financieras y legislativas de la corporación así como con algunos parlamentarios. Adicionalmente, se logró reunir por primera vez en cuatro años a la Comisión de Modernización del Congreso.

Se brindaron herramientas conceptuales para la discusión del Código Electoral a los partidos, congresistas y Gobierno nacional, a través de la realización del seminario internacional El Código Electoral que Colombia Necesita, el acompañamiento a la Comisión Accidental Multipartidista creada por el Congreso para la discusión del tema y el análisis de los diferentes proyectos de ley presentados.

Por otra parte, se amplió y cualificó el debate alrededor de la implementación del voto electrónico, logrando que la Comisión Asesora del Gobierno para la Incorporación de TICS en el Proceso Electoral en general, y las autoridades electorales en particular, tomaran los insumos elaborados por el PFD como una de las bases de sus discusiones internas, documentos oficiales y páginas.

En cada uno de las circunscripciones de Bogotá, Magdalena, Santander y Antioquia se reinstalaron los Comités de Seguimiento Electoral por primera vez desde las elecciones 2011, con los cuales se lograron identificar los principales aciertos y fallas en la Estrategia de Mitigación Electoral implementada por el gobierno central en ese año.

Se dejó capacidad instalada en técnica de trámite legislativo en el 58% de los partidos políticos⁷, específicamente en 70 funcionarios de planta y equipos de trabajo parlamentario. Esto se logró a través de la realización del curso multipartidista en Técnica Legislativa.

La siguiente tabla resume el criterio del equipo evaluador sobre el desempeño del PFD en lo concerniente al resultado 2 del Prodoc:

⁷ En los partidos de la U, MIRA, Polo Democrático, Liberal, Conservador, Verde y de Integración Nacional.

| Objetivo | Logros | Valoración |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Se han mejorado las capacidades técnicas de los funcionarios de instituciones representativas con el fin de mejorar la calidad y la pertinencia de las normas aprobadas por el Congreso de la República y de las plataformas programáticas de los partidos políticos | <ul style="list-style-type: none"> Coadyuvancia para la radicación de nuevo Código Electoral Apoyo e impulso a iniciativas para la modernización del Congreso Comités de seguimiento electoral en territorios Reforma del Consejo de Bucaramanga Fortalecimiento de capacidades en técnica legislativa | <ul style="list-style-type: none"> Evaluabilidad: El apoyo a tareas de fortalecimiento de capacidades del funcionario es verificable pero muy sensible a la volatilidad política del Congreso. Evaluación: Las tareas de mejora de la técnica legislativa persisten y pueden retomarse con el cambio de autoridades en 2014. Se reconoce la capacidad técnica del PFD para acompañar esos procesos. |

4.1.3. Resultado 3: Fortalecidas las capacidades de las instituciones representativas, tanto a nivel nacional como territorial, para la formulación e implementación de políticas de transparencia.

4.1.3.1. Período enero – diciembre 2011

Con el propósito de promover la cultura de la transparencia, petición y rendición de cuentas, durante ese año se logró la concertación de un proyecto de ley para incentivar el derecho fundamental de recibir respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública y el deber estatal de visibilizar y promover activamente esta información sin necesidad de solicitud previa.

Asimismo, se generó la voluntad política de los dos últimos presidentes de la Cámara de Representantes para diseñar y aplicar un plan de mejoramiento de la gestión

administrativa de la corporación con enfoque de transparencia, en alianza con la Corporación Transparencia por Colombia.

4.1.3.2. Período enero – diciembre 2012

En este año se considera positivo el apoyo e interés que logró el Proyecto por parte del sector privado, para el control social del Concejo de la Ciudad de Santa Marta. Como veremos en el capítulo de gestión territorial, por primera vez en la ciudad la agremiación de comerciantes de la ciudad están apoyando una iniciativa ciudadana de este tipo. La Cámara de Comercio es hoy un socio que aporta con recursos al desarrollo del observatorio al Concejo Distrital de la ciudad de Santa Marta, a pesar de la baja participación ciudadana en asuntos públicos en esa ciudad y del poco apoyo político que existe de parte de varios sectores, incluyendo de los concejales de que se realicen actividades de control social a su corporación.

También con respecto al fortalecimiento de la transparencia en el sector público de todo el país, se concientizó a los partidos políticos sobre su obligación de rendición de cuentas más allá de sus estados financieros. De acuerdo a la Ley 1475 de 2011 las organizaciones políticas deben hacer rendiciones de cuentas sobre sus actividades políticas, acciones administrativas y estados financieros. Sin embargo, la mayoría de los partidos no conocían esta obligación. Prueba de ello es que la mayoría de los representantes de los partidos que asistieron al taller para tratar este importante asunto de la política nacional eran los veedores y contadores. Un mensaje clave que estos funcionarios expresaron consistió en su compromiso de incidir en sus partidos y movimientos, de modo que las rendiciones de cuentas no solo sean una competencia suya sino también de todas las personas dirigentes de sus agrupaciones.

Asimismo, se aprobó en el Congreso el proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública, que se concertó y radicó a finales de 2011 con la firma de siete congresistas. Esta Ley Estatutaria, fue desarrollada por la plataforma “Más información

más derechos”, a la cual el proyecto apoyó. La ley promueve el derecho fundamental de recibir respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública y el deber estatal de visibilizar y promover activamente esta información sin necesidad de solicitud previa.

En ese mismo sentido y como complemento necesario, durante el año 2012 se generó un espacio de diálogo y trabajo con los partidos políticos en torno a su responsabilidad de ser transparentes con sus constituyentes y con la ciudadanía. La creación de un índice de transparencia, donde se analizan aspectos como el acceso a la información; los procesos de rendición de cuentas; niveles de democracia y vigilancia interna; ha sido una herramienta para que los partidos reflexionen sobre cómo están dichos asuntos dentro de sus colectividades y se diseñe eventualmente una hoja de ruta con ellos para trabajar estos temas. El índice de transparencia ha generado tanta información sistematizada, que a partir de allí se puede generar un documento de caracterización sobre los partidos políticos en Colombia. El resultado concreto más significativo es, hasta la fecha de este informe de evaluación de medio período, la presentación oficial del **“Diagnóstico de Transparencia de las Organizaciones Políticas”**, realizada en presencia de uno de los co-evaluadores, el 31 de julio de 2013 en Bogotá.

La siguiente tabla resume el criterio del equipo evaluador sobre el desempeño del PFD en lo concerniente al resultado 3 del Prodoc:

| Objetivo | Logros | Valoración |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecidas las capacidades de las instituciones representativas, tanto a nivel nacional como territorial, para la formulación e implementación de políticas de transparencia | <ul style="list-style-type: none"> • Ley de transparencia y acceso a la información pública • Ranking de transparencia de partidos políticos • Promoción del control social de cuerpos colegiados | <ul style="list-style-type: none"> • El PFD ha contribuido de manera inequívoca al desarrollo de mecanismos participativos, herramientas analíticas y procesos de diálogo conducentes todos a la mejora de la transparencia en la gestión institucional en distintos planos de gobierno. |

4.1.4. Resultado 4: Se ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía con el fin de incrementar su participación en las discusiones sobre el fortalecimiento democrático y mejorar su interlocución y veeduría hacia las instituciones democráticas representativas

4.1.4.1. Período enero – diciembre 2011

Como resultado de la evaluación permanente de avances y del derivado replanteamiento de territorios seleccionados para su ejecución local, el Proyecto logró la articulación de esfuerzos para alcanzar impactos más amplios y duraderos en los tres sitios priorizados por el proyecto, mediante la conformación de agrupaciones plurales que se materializó a través de “alianzas ciudadanas”. Estas trabajaron de manera conjunta por un voto libre e informado con más de 150 miembros asociados en estos territorios.

Al respecto, se concertaron agendas para la incidencia política de cara a las elecciones, en el marco de las alianzas ciudadanas. Fue así como se identificó las prioridades

territoriales a ser presentadas a los candidatos, más allá de los objetivos misionales de cada una de las organizaciones integrantes de las alianzas.

Siempre con vistas a las importantes elecciones territoriales de 2011, se efectuaron acciones de control político a las elecciones, a través de campañas ciudadanas para la promoción de la responsabilidad política del voto. Más detalles al respecto se comentan en el próximo capítulo de gestión territorial.

4.1.4.2. Período enero – diciembre 2012

En el marco de las Mesas de Trabajo Regionales para Contribuir al Fin del Conflicto, que tuvieron como propósito recoger propuestas de la sociedad civil a los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, se apoyó la realización de las mesas de participación política en seis territorios del país. Además, en un trabajo coordinado con otras áreas del PNUD, se trabajó en la sistematización de las recomendaciones sobre participación política en un documento que se le entregó al Congreso de la República y que luego fue presentado a los actores del diálogo de paz.

Adicionalmente, se apoyaron acciones de control político a los nuevos gobiernos electos en el nivel local. A través de las plataformas ciudadanas impulsadas en 2011 se promovieron procesos de incidencia en la construcción de los planes de desarrollo en tres departamentos del país, donde en algunos casos resultó en el diálogo con las corporaciones públicas locales, las gobernaciones y alcaldías. En regiones como Bolívar, se elaboró un análisis del mapa político del departamento y el Distrito, donde se identificaron las principales fuerzas políticas que tienen presencia en los gobiernos y corporaciones públicas de ese territorio. El estudio fue acogido por analistas políticos y medios de comunicación de la ciudad, como una fuente importante de elementos de juicio, monitoreo y seguimiento.

En este mismo eje temático de involucramiento ciudadano en la política colombiana, se brindaron herramientas para el periodismo investigativo y de control social a través de un

proceso de formación de un semestre con casi 100 periodistas de todo el país. Si bien existen dificultades estructurales para que los periodistas puedan ser verdaderamente independientes y publicar artículos que cuestionen casos de corrupción y mala administración, este proceso promueve la creación de artículos analíticos e investigativos a través de herramientas como bases de datos y análisis de normatividad y regulación estatal. Las mismas forman parte de un esfuerzo nacional para promover el voto informado a partir de una gestión positiva de los medios de comunicación. Como resultado, los periodistas han publicado notas en sus medios y en otros independientes, sobre el rol de los periodistas y la democracia y sobre posibles escándalos de corrupción en sus territorios. La ONG que ha apoyado este proceso procura realizar iniciativas semejantes en asocio con universidades del país, lo que constituye en sí mismo expresión de la apropiación nacional de una iniciativa impulsada por el Proyecto.

Finalmente, valga resaltar el resultado positivo del PFD en el proceso de reflexión acerca de la efectividad del control social en el ámbito departamental. En Colombia existen un gran número de organizaciones sociales, pero pocas veces se hace una pausa para analizar el impacto que han tenido sus acciones en la administración y política local, y cuáles son los obstáculos para hacer más efectivo su trabajo. Con encuentros que reunieron a casi 150 personas de Santander y Tolima, se discutió este asunto. En el marco del encuentro en Tolima, organizaciones sociales, instituciones educativas y medios de comunicación, lanzaron una alianza para trabajar conjuntamente por el buen gobierno y la transparencia en ese departamento.

Nótese que la gestión nacional del PFD Fase II buscó en sus acciones equilibrar la incidencia positiva en dos grandes ámbitos complementarios:

- a) INSTITUCIONAL – ESTADUAL que incluye el trabajo con Congreso, Bancadas, Ministerio del Interior, Colombia Joven y Partidos Políticos, y en estos últimos, se releva el trabajo con mujeres y jóvenes.

b) SOCIEDAD CIVIL – CIUDADANÍA que incluye el trabajo con organizaciones de la sociedad civil (v. g. MOE, Transparencia Colombia, Veedurías a los órganos formales de representación política – Concejos Visibles)

La siguiente tabla resume el criterio del equipo evaluador sobre el desempeño del PFD en lo concerniente al resultado 4 del Prodoc:

| Objetivo | Logros | Valoración |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Se ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía con el fin de incrementar su participación en las discusiones sobre el fortalecimiento democrático y mejorar su interlocución y veeduría hacia las instituciones democráticas representativas | <ul style="list-style-type: none"> • Alianzas ciudadanas en territorios priorizados • Veeduría social de políticas públicas • Incidencia social en planes de desarrollo • Investigación periodística y control social | <ul style="list-style-type: none"> • Las evaluación recibe evidencia de: • Grupos poblacionales apoyados para producir agendas electorales y gestionar <u>veeduría</u> • Organizaciones ciudadanas fortalecidas para dar seguimiento a políticas públicas • Potenciada la inclusión de agendas de grupos poblacionales en procesos políticos electorales. • Promovidas reformas de estatutos de partidos políticos con objetivos incluyentes |

4.2. Ejercicio de Autoevaluación de la Gestión Nacional.

En esta evaluación se ha realizado un ejercicio de análisis de la incidencia efectiva de los proyectos evaluados a profundidad en cada uno de los efectos. Para ello se ha utilizado una propuesta analítica desarrollada por Lindquist (2001) para el análisis de la influencia de los proyectos de cooperación canadiense en el desarrollo de políticas públicas.

La propuesta propone distinguir tres dimensiones de la política pública que pueden ser objeto de influencia durante la ejecución de proyectos. Tales dimensiones remiten a: a) la expansión de la capacidad de la política; b) la ampliación del horizonte de intervención de la política y c) la transformación, lo que implicaría el cambio de políticas.

Estas dimensiones se abordan a partir de 10 variables, como se observa en la tabla adjunta. Como se ve la primera dimensión está muy relacionada con el mejoramiento de la capacidad de producción y distribución de información; la segunda dimensión está vinculada al debate y la renovación conceptual y la tercera a la transformación o generación de nuevas propuestas de política. Se observa que se trata de un tipo de incidencia posible muy relacionada con el tipo de proyectos que el donante genera (en este caso IDRC, que es un agencia de investigación para el desarrollo internacional). Esto puede ser muy distinto si se trata de proyectos de inversión financiera, construcción de infraestructura, prestación de servicios, etc. Pero creemos que se puede adaptar razonablemente bien al tipo de proyectos que son propios del PNUD.

Crterios para el análisis de la Incidencia sobre Políticas



Fuente: Lindquist, 2001. Traducción libre.

Las variables de análisis, por otro lado, pueden no ser aplicables a la ejecución específica de los proyectos en cuestión. Sin embargo, leídas puntualmente, son susceptibles de encontrarse en los proyectos de PNUD aún cuando no sean parte de los resultados tangibles previamente definidos.

De la propuesta de Lindquist solamente estamos utilizando en este ejercicio la definición de dimensiones y variables, de modo que el procedimiento de calificación no se debe atribuir al autor. Hemos propuesto la asignación de una calificación de 1 a 4 para cada una de las variables, donde 1 es la menor influencia o incidencia y 4 es la mayor influencia o incidencia. Los valores de calificación mínimos y máximos quedan determinados por el número de variables de modo que oscilan entre 4 y 40. Se han definido cuatro escalas de calificación: I) 8 puntos o menos: Influencia nula o baja; II) 9 a 20: Influencia media; III) 21 a 30: Influencia media alta y IV) 31 y más: Influencia muy alta.

El ejercicio de análisis ha sido realizado, a modo de autoevaluación, por el equipo del proyecto. Los resultados del análisis, expuestos en la matriz siguiente, denotan que el equipo valora una mayor incidencia efectiva en las tareas realizadas directamente con los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, correspondientes a los efectos 3 y 4. Las actividades relacionadas con el apoyo al Congreso y la reforma política son calificadas con menor grado de incidencia relativa. Ello corresponde con el hecho que, en términos generales las tareas de fortalecimiento institucional relacionadas directamente con partidos y organizaciones sociales tienen más continuidad y menores grados de incertidumbre que las que corresponden a vínculos con órganos colegiados y entidades de gobierno sujetas a dinámicas más volátiles y que difícilmente pueden ser controladas o anticipadas por el Proyecto.

Proyecto Fortalecimiento Democrático II FASE
Incidencia de Políticas: Matriz de autoevaluación

| | Resultado 1: Los principales actores del sistema político - electoral colombiano cuentan con insumos para incrementar el nivel de representatividad con el fin de asegurar la inclusión de poblaciones que se encuentran sub representadas. | Resultado 2: Se han mejorado las capacidades técnicas de los funcionarios de instituciones representativas con el fin de mejorar la calidad y la pertinencia de las normas aprobadas por el Congreso de la República y de las plataformas programáticas de los partidos políticos | Resultado 3: Fortalecidas las capacidades de las instituciones representativas, tanto a nivel nacional como territorial, para la formulación e implementación de políticas de transparencia | Resultado 4: Se ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía con el fin de incrementar su participación en las discusiones sobre el fortalecimiento democrático y mejorar su interlocución y veeduría hacia las instituciones democráticas representativas |
|--|--|--|--|--|
| Dimensión 1 | | | | |
| Expandir capacidades de Política | | | | |
| 1.1 Mejorado el conocimiento/datos de ciertos actores | 4 | 4 | 3 | 4 |
| 1.2. Apoyo al desarrollo de iniciativas innovadoras | 1 | 2 | 3 | 2 |
| 1.3. Mejora de las capacidades de comunicación de ideas | 2 | NA | 2 | 3 |
| 1.4. Desarrollo de recursos de investigación y análisis | 1 | 3 | 2 | 1 |
| Dimensión 2 | | | | |
| Ensanche el horizonte de la Política | | | | |
| 2.1. Promovidas redes de trabajo/aprendizaje | 3 | 1 | 4 | 3 |
| 2.2. Introducidos nuevos conceptos/agenda setting | NA | 1 | 3 | 3 |
| 2.3. Formación de investigadores y voceros de nuevas posiciones o ampliación del conocimientos sobre temas | 2 | 3 | 2 | 2 |
| 2.4. Estímulo del diálogo entre tomadores de decisión | 2 | NA | 3 | 3 |
| Dimensión 3 | | | | |
| Transformar el régimen de Políticas | | | | |
| 3.1. Modificación de programas y políticas existentes | 3 | NA | 3 | 2 |
| 3.2. Rediseño fundamental de programas y políticas | NA | NA | 3 | 3 |
| Valoración Total | 18 | 14 | 28 | 26 |

4.3. Valoración general de la gestión nacional

Las recomendaciones de la Fase I del PFD y el PRODOC de esta Fase II advertían que así como la consolidación y el fortalecimiento democrático supone siempre la dificultad de equilibrar acción estratégica e intervención en la coyuntura (tarea de largo plazo que se construye cotidianamente), era menester buscar también un mejor equilibrio entre los logros alcanzados en y desde Bogotá, con resultados similares en y desde los territorios.

Para esta evaluación de mitad de período, se considera pertinente, oportuna y, en general, positiva la apuesta que hizo el Proyecto para tratar de equilibrar la incidencia que a nivel NACIONAL tuvo durante el período de su primera fase hasta el año 2009, con una ejecución puntual en territorios rigurosamente seleccionados, considerados como propicios para evaluar su impacto específico en Departamentos considerados como “sensibles” por su situación en términos de desarrollo democrático.

La siguiente tabla resume la valoración general del equipo evaluador:

| Objetivo general | Valoración general |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Mejoramiento de la calidad de la democracia colombiana, en su origen, su funcionamiento y sus resultados | <ul style="list-style-type: none">• Evaluabilidad: El resultado general es un proceso multidimensional donde el papel de la Cooperación es coadyuvante• Evaluación: El PFD proporciona aportes sustanciales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en las dimensiones en las que interviene. El PFD se considera pertinente y relevante y sus aportaciones útiles para los beneficiarios.• Recomendación: NNUU debe mantener y potenciar el espacio ganado en tareas de FD |

4.4. Aspectos a mejorar - recomendaciones

Esta evaluación reconoce que parte importante de los problemas o tensiones apuntados en los párrafos precedentes, quizás trascienden las posibilidades de PNUD/Colombia por el diseño corporativo del propio Sistema de Naciones Unidas; no obstante es importante

considerar para el futuro del Proyecto, al menos, los siguientes aspectos que pueden operar como correctivos oportunos:

Se debe trabajar con mayor énfasis en la constitución de una suerte de Agenda Colombia posterior a la firma (o no) de acuerdos de paz, de modo que se disponga desde ya de un marco general del proceso, objetivos y resultados que pueden después operacionalizarse con modulaciones territoriales específicas. El PNUD / PFD debe tener capacidad de respuesta ante esta inminente coyuntura con una agenda, mapeo de actores, creación de espacios y cualificación de experiencias y procesos similares.

No obstante lo anterior, no se “deben poner todos los huevos en una misma canasta”, pues los ejes temáticos y resultados esperados del PFD Fase II, mantendrán su vigencia e importancia para el devenir del fortalecimiento democrático en Colombia, independientemente de factores como los comentados en el capítulo de CONTEXTO, como los limitados márgenes de maniobra o reacción que imponen factores estructurales (institucionales y de cultura política) o coyunturales como la “voluntad política”, los procesos electorales, la parapolítica y el personalismo.

Es notorio que se ha avanzado más en logros “institucionales” que de “sociedad civil – ciudadanía”, por lo que urge mejorar el trabajo del Proyecto a favor de un mayor empoderamiento de sociedad civil organizada, medios de comunicación y otros mecanismos de control – rendición de cuentas “vertical” para minimizar impactos de “la política” institucionalizada en la calidad de la democracia colombiana.

5. GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Como ha sido señalado supra, una característica definitoria del PFD en su segunda fase es justamente el desarrollo de un programa descentralizado de actividades en territorios priorizados. De acuerdo con el PRODOC (ver recuadro) se definieron tres criterios para la selección de tres territorios a priorizar en momento posterior. Es decir la definición de los territorios quedó para resolución previa del Comité Directivo del Proyecto. Los criterios aplicados conciernen los riesgos electorales, la presencia de grupos poblacionales subordinados o excluidos y la existencia de una presencia previa de PNUD o las entidades aliadas al PFD en el territorio.

El PRODOC no establece otros lineamientos para la gestión descentralizada, uno de los cuáles -la duración y sostenibilidad de los esfuerzos- se revela como de importancia significativa.

PRODOC

Criterios de selección territorial

Dado que el PFD tiene como uno de sus ejes la visión regional, se priorizarán tres territorios en los que se focalizarán las estrategias mencionadas. La selección de los territorios se realizará en el marco del Comité de Dirección descrito en el numeral 5.2 de este documento y teniendo en cuenta tres criterios: en primer lugar, los riesgos electorales identificados por autoridades y organizaciones de la sociedad civil en los comicios anteriores, para lo cual se tomarán en consideración los mapas de riesgo electoral elaborados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Misión de Observación Electoral (MOE). De esta manera, el Proyecto contribuirá a fortalecer los procesos democráticos en zonas con una institucionalidad que se ha mostrado débil para prevenir la intervención de actores e intereses ilegales en la política, propendiendo por incrementar la participación ciudadana y la transparencia en los comicios regionales de 2011.

En segundo lugar, se priorizarán zonas con una significativa presencia de población indígena y afrodescendiente, las cuales tradicionalmente han estado subrepresentadas en el sistema político colombiano. Al incluir este criterio en la priorización de territorios, el Proyecto podrá contribuir a fortalecer las organizaciones sociales de carácter étnico para facilitar su inclusión y participación en el sistema político.

En tercer lugar, se privilegiarán zonas en las que PNUD o las instituciones aliadas al PFD tengan presencia, ya que esto supone una mejor comprensión del contexto regional y un trabajo previo con las instituciones públicas y organizaciones sociales que actúan en el territorio, lo cual permitirá incrementar la capacidad de incidencia y aprovechar la capacidad instalada. De igual forma, se tendrá en cuenta la existencia de aliados potenciales en las regiones, los cuales pueden aportar al desarrollo de las actividades y desarrollar capacidades que permitan darle sostenibilidad a las acciones emprendidas.

“El PNUD entiende la gobernabilidad territorial como la capacidad de las sociedades para orientar y organizar sus instituciones públicas y sociales de modo que ofrezcan a las personas más y mejores oportunidades. Por estas razones, el PNUD ha focalizado muchas de sus acciones de cooperación en el nivel territorial. Con resultados destacables, esta labor se ha concentrado, durante el período 2007-2011, en las ciudades de Cartagena y Pasto, así como en los departamentos de Santander, Cesar, La Guajira y Nariño”.

(<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aAa020021--&m=a&e=B#.UgEUAG00zuA>)

El principal antecedente de las actividades del PFD en los territorios es el “Proyecto Mejoramiento de la Gestión Pública a nivel local”, que comprometió fondos TRAC por 400 mil dólares para ejecutar en el período 2008-2012. Los resultados esperados de este proyecto con intervenciones en las gobernaciones de César, Nariño y Santander y en la Alcaldía de Cartagena para el desarrollo de mejora institucional y fortalecimiento de la ciudadanía activa en los territorios corresponden plenamente con los resultados que posteriormente orientan el esfuerzo del PFD:

- 1) Fortalecimiento de capacidades institucionales.
- 2) Mejoramiento de los índices departamentales de transparencia.
- 3) Desarrollo de mecanismos regulares y eficaces de participación y control ciudadano.

Dado este antecedente se comprende claramente el interés del PNUD y de sus contrapartes por dar continuidad y fortalecer las actividades descentralizadas con nuevos programas, aspecto de particular urgencia debido a la cercanía de las elecciones regionales del 2011.

El análisis documental⁸ y las entrevistas de esta evaluación evidencian los sólidos criterios de selección en que se fundamentaron las distintas contrapartes y autoridades del Proyecto para seleccionar los territorios de su ejecución, durante dos períodos (2010 – 2011 y 2012 – 2013).

Nótese que se trata de 2 períodos debido a que se modificó en el año 2012 la selección original de territorios en virtud de una valoración de “conveniencia y oportunidad” tomado por las autoridades del PFD y las partes cooperantes para mejorar el alcance de los resultados que se propuso obtener el Proyecto. Esto significó, a juicio de esta evaluación, no un resultado negativo, sino un resultado positivo en general⁹, porque permitió beneficiar no solamente a tres territorios sino a cinco en total hasta la fecha de evaluación de medio término.

En el período 2011 - 2012, según lo establecido en el PRODOC y con la ejecución de una rigurosa herramienta de medición propiciada por un ejercicio de autoevaluación del PFD, se definieron¹⁰ las ponderaciones a dos variables: “Pertinencia” y “Factibilidad”, operacionalizadas en 2 criterios y 7 indicadores; cuyos resultados combinados generaron tres rangos (Alto, Mediano, Bajo) de selección.

Durante el primer período el Proyecto se ejecutó en Bolívar (Rango Alto), Nariño (Rango Alto) y Santander (Rango Medio). En el segundo periodo los dos primeros fueron sustituidos por Magdalena (Rango Medio) y Tolima/Córdoba (Rangos Altos) y se mantuvo Santander.

8 Ejemplos: a) “Proyecto de Fortalecimiento Democrático Fase II: Selección de territorios”. Presentación Power Point. Mimeo. Entregado en versión impresa a evaluadores en julio 2013 por el área de Gobernabilidad Democrática del PNUD / Colombia. b) Laura Wills Otero y Margarita Batlle, compiladoras (2012). “Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011”. Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD 220 pp.; 16 x 23 cm.

9 Esta valoración positiva que establece la evaluación se fundamenta en la nota que le otorgamos al PFD en el aspecto “ADAPTABILIDAD” que establece nuestra “Guía de Evaluación consignada en la Introducción de este informe”.

10 Según los estudios - fuentes “Registraduría 2011” y “DANE 2005”

Valga destacar que además de la selección, esta metodología propuso “Resultados” concretos para cada territorio seleccionado, lo cual facilitó las valoraciones que establecemos en este informe de evaluación y a las que haremos mención en la sección inmediata. Se destacan, en perspectiva “territorial”, las particularidades consideradas más relevantes del desempeño del Proyecto en Cartagena, Bucaramanga y Santa Marta, a modo de “estudio evaluativo de casos”.

5.1. Cartagena

El PNUD tiene una oficina territorial en la ciudad de Cartagena de Indias, Bolívar, con presencia de las distintas áreas de práctica que se desarrollan a nivel nacional. La oficina presta servicios tanto a la ciudad de Cartagena como a la Gobernación Provincial¹¹. Consolidando una relación entre la ciudad y el PNUD que data del año 2000, el acuerdo de cooperación 2008-2011 suscrito entre la Alcaldía Municipal y el PNUD, estableció un Plan de Trabajo que integra las tres áreas de práctica de la entidad: Pobreza y Desarrollo con Inclusión, Gobernabilidad Democrática y Paz y Reconciliación. Los resultados alcanzados de acuerdo con el sitio web de la oficina son los siguientes:

- *Acompañamiento técnico y metodológico para la formulación y puesta en marcha de 4 Políticas Públicas:*
 - *Discapacidad*
 - *Juventud*
 - *Infancia y Adolescencia*
 - *Inclusión Productiva*
- *Instalación de un Comité de gerencia estratégica de Transparencia al interior del Gobierno Distrital que implica mejoramientos notorios en el Índice de Transparencia Municipal y cumplimiento al 97% del Pacto por la Transparencia.*

¹¹ Véase el video institucional http://www.youtube.com/watch?v=X_RvcM7Hrq8

- *Puesta en marcha de 2 programas de formación para la incidencia políticas de afros, jóvenes, mujeres y liderazgos emergentes*
- *Fortalecimiento de espacios de concertación de asuntos públicos (Mesa de Diálogo Afro, Consejo de Política Social)*
- *Consolidación de una plataforma tecnológica para la transparencia y la acción política del Gobierno Distrital mediante SIGOB (Montaje de 7 módulos)*
- *Apoyo para la puesta en funcionamiento de tres centros de Atención a Víctimas en el Distrito de Cartagena*
- *Asesoría técnica para el diseño y montaje de CEMPRENDE¹²*

La visión estratégica del área de gobernabilidad democrática define intervenciones en tres niveles: Desarrollo Institucional donde es de particular relevancia el impulso a políticas públicas; participación centrada en visibilización de derechos y el desarrollo de espacios institucionales y c) Incidencia y Movilización política. En este último aspecto es de particular importancia la experiencia del proyecto Prólogo¹³ como antecedente de las actividades que luego se impulsan en el marco del PFD.¹⁴

Estos resultados están relacionados con las actividades desarrolladas hasta el 2010 en el marco de una estrecha vinculación con la Alcaldía en funciones durante ese período. Para el período previo a las elecciones locales de octubre del 2011, se desarrolló una diversidad

12 http://cartagena.pnudcolombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=37, consultado el 6 de agosto de 2013.

13 El proyecto PROLOGO - Propuestas Locales de Gobernabilidad, es un proyecto regional del Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática financiada por la Generalitat Valenciana, implementado por tres Oficinas de País del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el apoyo del Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe. PROLOGO es una iniciativa que promueve temas de gobernabilidad local en el contexto del desarrollo humano. El Proyecto inició en Septiembre de 2008 y se prolongó al de 31 Diciembre de 2010. La evaluación final del proyecto concluye: El Proyecto PROLOGO ha empoderado nuevos protagonistas ciudadanos comprometidos con el desarrollo humano a nivel local para una participación política activa y un compromiso de seguir capacitándose aún más para asumir roles políticos de mayor envergadura en el futuro. Nickson, Galvez y Mayta (2011). Evaluación Externa realizada entre febrero y marzo de 2011 en Panamá, Colombia, República Dominicana, El Salvador.

14 García, Fidel. Modelando una estrategia de gobernabilidad local. El caso de Cartagena de Indias. Agosto 2010.

de esfuerzos orientados a dar contenido incluyente a los procesos electorales por medio de la activación de mecanismos de participación ciudadana; la promoción de agendas programáticas; el control ciudadano del proceso electoral y la promoción de campañas orientadas a propiciar el voto informado.

De cara al proceso electoral 2011, el PNUD Colombia presentó un documento titulado *Cartagena de Indias: Retos y propuestas para la construcción colectiva de un programa de gobierno* con el objetivo de proponer una *agenda político - administrativa para los próximos años en la ciudad, destacando su estado actual y recomendaciones técnicas y políticas que contribuyan a lograr resultados evidentes en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y el desarrollo institucional del Gobierno distrital.* (pag.6). Este documento sale a la luz en el mismo momento en que se convocan las iniciativas de sociedad civil que más adelante examinaremos en detalle. Queda claro entonces que la propuesta institucional es diferente y puede servir de insumo a los debates ciudadanos que después se desarrollan e impulsan. Pero también muestra a una entidad que no solo organiza sectores y facilita procesos, sino que también impulsa agendas correspondientes con su propia visión del desarrollo.

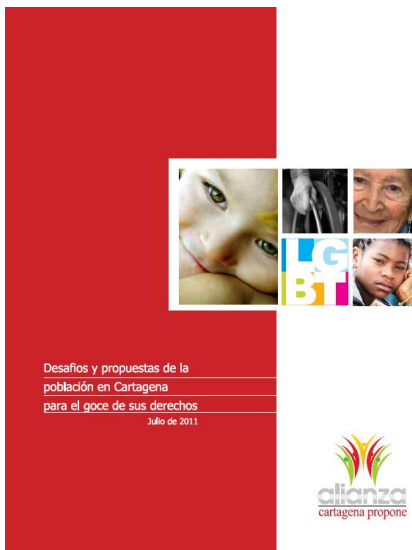
Algunas de las actividades desarrolladas por el PFD en Cartagena corresponden a la desconcentración de actividades nacionales como por ejemplo capacitación a partidos políticos, formación de liderazgos femeninos y de grupos subrepresentados, capacitación a periodistas. Asimismo la evaluación de los resultados locales en la aplicación por primera vez de la cuota de 30% para participación de las mujeres en puestos elegibles. Todas estas actividades en cumplimiento a los propósitos planteados en los resultados 1, 2 y 3 del PFD. En cuanto al resultado 4 destaca la experiencia de las alianzas ciudadanas. Por tratarse en este caso de una actividad cuya raigambre local es fundamental para su adecuado desarrollo, hemos considerado conveniente concentrar la evaluación de la experiencia territorial en Cartagena en el análisis del caso de la Alianza Cartagena Propone.

5.1.1. Cartagena Propone

Se trata de una alianza de organizaciones no gubernamentales apoyada por el PNUD por medio del PDF. La Alianza Cartagena Propone (ACP) llenó la necesidad de las organizaciones de distintos grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad y exclusión para tomar parte activa en los momentos clave del proceso electoral de 2011. La ACP se integró por un grupo heterogéneo de organizaciones que vieron en la iniciativa una oportunidad para potenciar: a) la visibilización de las agendas reivindicativas de los grupos poblacionales; b) la promoción del voto informado como práctica ciudadana responsable; c) la interpelación social a los candidatos a cargos de elección propuestos por los partidos y la supervisión misma del proceso electoral.

Ninguna de las 15 entidades que integraron la ACP podría por sí sola alcanzar el impacto mediático y la legitimidad que otorgó la alianza. Así fue reconocido por participantes entrevistados para esta evaluación de numerosas maneras. En ese resultado el papel del PNUD como entidad patrocinadora supuso además una suerte de garantía de calidad para

el proceso y sus fundamentos. Ello en buena parte gracias al sitio ganado por el PNUD en general y el Área de Gobernabilidad Democrática en particular durante el período de gestión anterior.



La ACP fue lanzada formalmente el 6 de julio de 2011. En su actividad de apertura la ACP convocó mesas de incidencia para promover agendas de los grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, afros, personas con discapacidad y la comunidad LBGTI. Ese mismo mes, se

presentó a la comunidad y a los actores políticos el documento *Desafíos y Propuestas de la Población en Cartagena para el Disfrute de sus Derechos*.

Adicionalmente a la recuperación de las agendas poblacionales, el documento resumió las 15 propuestas generadas por la Red de Inclusión Productiva de Cartagena en materia de inclusión social y económica de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Este documento sirvió de base para el desarrollo de distintas actividades y la campaña de comunicación "Cartagena Propone: Tu Eliges" que se desarrolló en el período previo a las elecciones de octubre de 2011.

La campaña desarrolló vídeos y avisos de prensa que, en opinión de esta evaluación, constituyen ejemplos extraordinarios de las posibilidades de la información política en procesos electorales. Generalmente los partidos y los candidatos desarrollan campañas orientadas a la atracción del voto sobre base propias del *marketing* comercial. La campaña desarrolló piezas de información que utilizan elementos simples de atracción de interés (buenos slogans y diseño gráfico) proporcionaron a los votantes información relevante para coadyuvar en su decisión electoral. Es un ejemplo de gestión de comunicación con propósitos de promoción de la ciudadanía activa.



Después de las elecciones de 2011 la ACP continuó activa promoviendo debates para la inclusión de las agendas en el Plan de Desarrollo Distrital. En agosto de 2012 con el apoyo de personal del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD Bogotá se desarrolló un ejercicio de análisis del Plan de Desarrollo Distrital definiendo acciones estratégicas en materia de Seguimiento, Movilización, Exigibilidad de derechos y plataforma comunicativa, todo ello enmarcado en un diseño estratégico de control social de la política pública. El ejercicio identificó 37 temas de interés de las agendas poblacionales que fueron integrados en el PDD, y también los 15 temas "imperdonables" que no fueron incluidos. (<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67019#.UgJ4XG00zuA>).

Actualmente la ACP está inactiva. A partir del segundo semestre de 2012 se inició un proceso político complejo que derivó en el fallecimiento del alcalde electo en abril de 2013 y la convocatoria de elecciones atípicas celebradas en julio de 2013.

Es notable que pese al éxito evidente de la experiencia ciudadana con la ACP, esta herramienta no haya sido utilizada en el período político abierto por las elecciones atípicas de julio de 2013. Las razones aducidas en las distintas entrevistas tienen que ver con el desinterés relativo de algunas de las entidades participantes por continuar en el proceso y, en contraste, el estímulo de algunas de ellas a una nueva plataforma denominada: Colectivo de Actores para Romper el Silencio. En mayo de 2013 esta agrupación de entidades civiles, algunas de ellas integrantes activas de la experiencia Cartagena Propone (notablemente Caribe Afirmativo, entidad responsable del *grant* por medio del cual se vehiculizó una parte de los apoyos del proyecto a la ACP), representó a los candidatos a las elecciones atípicas un manifiesto público requiriendo entre otras cosas compromiso con la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la inclusión de los intereses de los grupos poblacionales.¹⁵

Esta ausencia de continuidad en la experiencia con la ACP sin duda evidencia un desafío para el quehacer de la cooperación en cuanto a la promoción de espacios ciudadanos. Los mismos solo serán sostenibles en la medida en que los actores sociales se apropien adecuadamente de ellos. En este caso son los mismos actores los que de alguna manera no encuentran modo de continuar potenciando el mecanismo de la ACP. En sus motivos según las entrevistas realizadas confluyen diferencias estratégicas, incluso programáticas, entre algunas organizaciones, pero también los rasgos de la cultura política local. Uno de ellos es la "captura" de capacidades de la sociedad civil para la gestión de gobierno, lo que si bien puede ser un avance en la medida en que se proporciona a las instituciones recursos humanos sensibilizados y promotores de la agenda de desarrollo humano,

15

http://www.funcicar.org/sites/default/files/archivos/manifiesto_colectivo_de_actores_para_romper_el_silencio.pdf

también es cierto que se pierde capacidad de propuesta autónoma y control ciudadano de la política pública.

El capítulo final lo escribe la publicación en la antesala de las elecciones atípicas de julio de 2013 del documento Agenda de Gobierno Prioritaria para una Ciudad en Crisis. En, luego de reseñar el interregno generada por espacio de cerca de año y medio debido a la enfermedad del Alcalde, se indica:

En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD acompaña a un grupo de organizaciones sociales, medios de comunicación, representantes gremiales, universidades y líderes de opinión, que abrieron un espacio para discutir temas estratégicos, hacer un diagnóstico en el que se identifiquen las principales razones y elementos de la crisis, y proponer a los candidatos y candidatas soluciones a las mismas. Se trata de una agenda de “gestión con acciones prioritarias proyectadas con criterios de pertinencia, viabilidad y necesidad que orienten cada una de las etapas del naciente ciclo de gestión, con garantías de acompañamiento ciudadano y rendición periódica de cuentas”.

El documento es una excitativa a los candidatos para revertir el retroceso de la ciudad, identificado a partir de insumos aportados por la Fundación FUNCICAR y el estudio de calidad de vida de Cartagena como Vamos. Llama la atención que el documento reseña los acuerdos alcanzados en una reunión de 20 organizaciones celebrada el mes de junio de 2013, pero no menciona los esfuerzos realizados por la Alianza Cartagena Propone o el Colectivo de Actores para Romper el Silencio. Ello denota una evidente falta de acumulación y sedimentación en las experiencias. También llama la atención el hecho de que el documento circula con solo el logotipo del PNUD encabezado por la frase "con el aporte", de modo que no queda, en opinión de esta evaluación, suficientemente evidenciado el carácter ciudadano de las propuestas al menos en la portada del material que se suministró (un disco compacto). Esto puede corresponder con reclamos de "exceso de protagonismo" y "sobrexposición institucional" que algunos actores civiles

reclaman al PNUD. Sobre este tema se manifestó en las tensiones o desequilibrios de la sección 5 y se retomará más adelante.

5.1.1.1. Valoración general

La experiencia de la ACP es manifestación de una buena práctica. Constituye una demostración de los resultados positivos que pueden alcanzarse en el avance de objetivos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel local. La experiencia muestra logros evidentes en los siguientes aspectos:

- 1) Inclusión: Hacen parte de la alianza organizaciones que representan los diversos grupos poblacionales que experimentan situaciones de exclusión social, pobreza y vulnerabilidad
- 2) Participación: Las entidades involucradas toman parte activa de la realización de las actividades que se organizan.
- 3) Capacidad de análisis y propuesta: Los resultados expresados en las conclusiones de las mesas temáticas y en los distintos documentos de propuesta generados son evidencia de la capacidad de análisis y de propuesta que la sociedad civil ha desarrollado en la ciudad y que el PFD fomenta por medio de las distintas intervenciones en cada uno de sus resultados.
- 4) Promoción de la ciudadanía activa. Directamente, por medio de la realización de actividades de consulta e interpelación a los candidatos y candidatas a cargos electos, así como por el seguimiento y monitoreo de Planes de Desarrollo Distrital, las organizaciones que integran la alianza ejercen funciones superiores de veeduría y control político ciudadano. Indirectamente, propiciando en los votantes, el acceso a información y el reconocimiento de los derechos que les asisten en sus distintas condiciones sociales.

- 5) Comunicación para la democracia. Por medio de campañas de información y concienciación al electorado la experiencia de la ACP muestra que es posible la comunicación política de calidad en procesos electorales.

Aspectos por mejorar:

1) La presencia fuerte del PNUD e incluso confusiones en cuanto al rol de la entidad en los procesos de sociedad civil que impulsa. Esta cuestión remite por un lado a la necesidad de las propias ONG de apoyar sus limitaciones de acceso a los poderes públicos y mediáticos por medio del prestigio y reconocimiento del PNUD. Un nombre que abre puertas y que se hace oír es necesario para que las organizaciones civiles puedan colocar sus agendas y demandas ante la ciudadanía en general y los poderes públicos en particular. Pero ello implica un riesgo de sobreexposición que puede ser mitigado en futuras intervenciones lo que se acentúa cuando en entornos territoriales acotados los argumentos de la sociedad civil pueden interactuar e incluso competir con las propuestas institucionales de la organización PNUD que tampoco dejaron de presentarse como vimos arriba. No se trata entonces de suprimir la capacidad de propuesta de PNUD y dejar sus funciones reducidas a administración y facilitación. Simplemente tomar nota de que en circunstancias de desarrollo institucional incipiente y de espacios sociales pequeños y acotados estos problemas emergen como seguramente no lo hacen en el ámbito nacional caracterizado por debates amplios y actores fuertes.

2) La limitada sostenibilidad de los procesos impulsados. Aunque puede ser explicable dada la volatilidad de la dinámica política de la ciudad y el poco grado de institucionalización incluso entre los partidos políticos, esta cuestión remite a dos fenómenos de implicancia diferente. Por un lado la imposibilidad de consolidar más allá del ciclo electoral 2011 una herramienta potente y exitosa de acción ciudadana. Por otro, la incertidumbre que genera el hecho establecido a partir de 2013 del retiro de Cartagena y Bolívar como territorio prioritario del PFD.

Recomendaciones:

1) Propiciar un espacio para la recuperación y la edición de la **Alianza Cartagena Propone** de cara al ciclo electoral 2014. La participación del PNUD no podrá ser la misma pero corresponde una revisión de lo actuado y de las posibilidades de articulación de los intereses comunes que en el ciclo 2011 hicieron posible la experiencia.

2) Asegurar **intervenciones puntuales** que mantengan activa la dinámica del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD en Cartagena propiciando acompañamiento técnico de las **nuevas autoridades** así como el encadenamiento de los procesos de ciudadanía activa en materia de **veeduría ciudadana** de la función pública.

5.2. Bucaramanga

Esta evaluación considera pertinente y acertado el seguimiento dado al caso de Santander en la selección del año 2012. La situación y perspectivas generales de este territorio evidenciaban la importancia de continuar y profundizar experiencias exitosas directamente relacionadas con los resultados esperados por el proyecto en sus cuatro ejes de trabajo (representatividad, calidad, transparencia y ciudadanía).

Es importante notar que si bien este territorio no contiene altos rangos en indicadores de pertinencia como “minorías étnicas”, la continuación de la ejecución del PFD allí respondió a sólidas evidencias de avances en Resultados del Proyecto como:

- la instauración de una promisorio gestación de una sociedad civil organizada para el cumplimiento de “...seguimiento y control a la gestión de las corporaciones departamental y municipal”, y

- la redacción y presentación en el período 2012 – 2013 de un proyecto de modernización del “...reglamento interno y la adopción de mecanismos y prácticas de transparencia al interior de la organización [Concejo Municipal de Bucaramanga]...”

Ambos logros, son ilustrativos casos de la incidencia positiva que ha mantenido el PDF desde el año 2010 hasta la fecha de este informe, lo cual se evidenciará con iniciativas como “Alianza por la Democracia” y “Consejo Visible” apoyadas por PFD. Al respecto, el paso del tiempo ha demostrado que el propio devenir reciente de la política y la democracia representativa en Colombia ofrecen un panorama particularmente sensible en este territorio, ya que a modo de ejemplo, una mayoría de los representantes de Santander en las Cámaras de Congreso Nacional durante el último período constitucional, han sido encauzados o y obligados a dimitir por sus vínculos con los fenómenos de la parapolítica o de corrupción.

Además de confirmarse la legitimidad y capacidad de convocatoria que tiene en este territorio entre todos los informantes claves o *stakeholders* el PNUD/Colombia y, particularmente, el PFD, es importante destacar la consolidación que, al menos en los dos resultados específicos – territoriales citados anteriormente, ha logrado fortalecer el Proyecto en Santander.

Resalta esta evaluación, a continuación, la relevancia de dos iniciativas valoradas como altamente positivas, no solo por sus logros individuales relacionados con los cuatro ejes del Proyecto, sino por su relación – afectación sistémica que ha derivado en una suerte de “institucionalización” de múltiples sectores de la sociedad civil en Santander organizados en torno a la observancia - seguimiento y petición de cuentas de las políticas públicas en el territorio (ejes Transparencia y Ciudadanía) así como la reiterada evidencia producida en las entrevistas semiestructuradas que demuestran una generalizada “expectativa de necesidad de profundización, seguimiento o continuidad” del PDF en ese territorio.

5.2.1. Alianza por la Democracia y Concejo Visible

Como una iniciativa convocada y promovida desde inicios del año 2011 por el PFD, la Alianza por la Democracia logró consolidar una red de más de 30 organizaciones de Santander, en primera instancia con el objetivo de participar de manera activa en el monitoreo y seguimiento informado del proceso de elecciones regionales de ese mismo año, logrando sistematizar a lo largo de ese período publicitar, masificar y sobre todo, cualificar la oferta electoral y programática de las personas candidatas a las alcaldías municipales y a la Gobernación de Santander:

Es la unión de organizaciones de la sociedad civil, públicas y privadas, que promueve la realización de unas elecciones libres y transparentes... la Alianza plantea una agenda de tareas de pedagogía política, divulgación de información programática de los candidatos y debate público, que se desarrollan en los procesos pre electoral, electoral y de empalmes entre los gobiernos salientes y entrantes. (Boletín 1. Documento Informativo de la Alianza por la Democracia de Santander. Bucaramanga Santander. Septiembre 2011)

Según las entrevistas a profundidad, la Alianza y su trabajo lograron construir un particular seguimiento al proceso electoral regional del 2011, posicionando temas claves para el fortalecimiento democrático como la importancia del voto programático, la lucha contra la corrupción y la inclusión de poblaciones vulnerables e históricamente marginadas de los procesos de toma de decisión. Resalta también la presentación de un Informe de los Resultados de Observación Regional y, a modo de rendición de cuentas, el acto oficial y público del “Balance de las elecciones 2011: El panorama electoral en Santander” el 22 de noviembre de 2011.

Con una identidad propia reconocida o legitimada en un período breve de dos años, la Alianza puede considerarse gestora de una red institucionalizada de la sociedad civil, capacitada (gestión de conocimiento, capacidad instalada) y motivada para el seguimiento y petición de cuentas de la gestión de las instituciones – políticas públicas centrales del sistema político local.

La iniciativa Alianza por la Democracia, ha trascendido la coyuntura electoral 2011, y sus



logros facilitaron durante el 2012 y 2013, la instauración de la iniciativa “Consejo Visible” para la publicitación y el seguimiento evaluativo de la Alcaldía de Santander, lo que a juicio de la inmensa mayoría de los informantes claves entrevistados por esta evaluación, ha facilitado el cumplimiento de, al menos dos valores agregados:

- a) Participación en los empalmes de los gobiernos entrantes y salientes.
- b) Incidencia en la construcción de planes de desarrollo.

Con respecto a este último aspecto, se destaca que durante el período 2011 – 2012, mediante las actividades del Consejo Visible apoyado por el PFD, se logró presentar e introducir en la agenda oficial de la Alcaldía y Gobernación diversas iniciativas de políticas públicas que han facilitado la constitución de espacios para el diálogo sociedad civil – partidos políticos – medios de comunicación – autoridades formales de la institucionalidad representativa. Tres ejemplos exitosos de estas iniciativas han sido:

- a) La constitución y fortalecimiento de la Mesa Interpartidaria de Jóvenes
- b) La constitución y fortalecimiento de la Mesa Interpartidaria de Mujeres

- c) La presentación de una propuesta de Reforma a la actividad de la Alcaldía que, según diversas opiniones recabadas, será discutido y eventualmente aprobado antes de que concluya el año 2013.

5.2.1.1. Valoración general

Los casos comentados en el acápite anterior, son ilustrativos de resultados exitosos, “buenas prácticas” en, al menos los ejes del PDF de transparencia, calidad y, ciudadanía pero por las razones sistémicas explicadas con anterioridad, debe resaltarse su impacto positivo también en el eje de representatividad, debido a la participación pujante de la grupos poblacionales como las mujeres y los jóvenes. Valga destacar, que la Mesa Interpartidaria de Jóvenes logró proponer y presentar recientemente (2012 – 2013) una propuesta de política pública de juventud en Santander con el apoyo del PFD que facilitó la interlocución con la instancia gubernamental – nacional “Colombia Joven”.

Todo ello constituye una demostración de los resultados positivos que pueden alcanzarse en el avance de objetivos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel local.

Aspectos por mejorar:

- 1) En este territorio se confirma la tensión o punto de inflexión que en el capítulo 7 denominamos como “Neutralidad o Compromiso”, relacionada a su vez con la denominada allí mismo como “Expectativas”. En general, se demanda mayor claridad y precisión sobre el papel del PNUD en cuanto al rol de la entidad en los procesos de sociedad civil que impulsa. A pesar de la incuestionable legitimidad y capacidad del PNUD para crear y consolidar espacios de encuentro entre todos los actores del sistema social colombiano y particularmente de la gestión territorial del PFD a lo largo de estos tres años, a juicio de un significativo número de informantes claves el PNUD/PFD peca de “excesiva neutralidad en sus propias

posiciones respecto a temas vitales, como derechos humanos, lucha contra la corrupción y contra la parapoltica, que por el contrario, deberían ser temas de absoluto compromiso promotor claro por parte de estas instancias presentes en Colombia...”.

- 2) Relacionado con lo anterior y con base en los criterios evaluativos de los informantes claves consultados por esta evaluación, es recurrente la percepción de un “... sesgo pro-gubernativo de las mayorías de las iniciativas y decisiones que el PNUD toma en Colombia y particularmente en Santander... favoreciendo, sin proponérselo, a actores como los representantes oficiales en puesto de decisión y a los partidos políticos, pero relegando a un segundo plano la importancia de la sociedad civil para la consolidación democrática en el territorio y en el país..”
- 3) El punto de inflexión sobre expectativas cobra particular relevancia en el análisis evaluativo del PFD en Santander. Se confirma que no siempre es claro el rol del PNUD como promotor de procesos, gestor de conocimientos, de instalación de capacidades y de apoyo técnico continuo. Persiste la percepción (y consecuente expectativa) de que el PNUD y el PFD son “financistas” de proyectos y consultorías, que a veces actúan como *gestores de fondos* y otras “...hasta como una ONG que compite con la sociedad civil para gestionar y ejecutar directamente proyectos y dineros...” Esta situación también incide o se relaciona con la percepción mayoritaria de una suerte de escepticismo con respecto a la sostenibilidad de los logros y propósitos del PFD en Santander. Al respecto, se menciona consistentemente que hay una especie de “*grants* dependencia” para la ejecución de iniciativas que mejoren la representatividad, la participación, y en general la incidencia y eventual institucionalización de sociedad civil organizada y de sectores poblacionales tradicionalmente excluidos de las políticas públicas del territorio.

Recomendaciones:

1) Propiciar un espacio para la consolidación de iniciativas como la **Alianza por la Democracia, el Consejo Visible, la Mesa Interpartidaria de Jóvenes, y la Mesa Interpartidaria de Mujeres**. La participación del PNUD no podrá ser la misma pero corresponde una revisión de lo actuado y de las posibilidades de articulación de los intereses comunes que en el ciclo 2010 – 2012 hicieron posible la consecución de resultados positivos por parte del Proyecto y del PNUD en la región.

2) Considerando la eventual o inminente coyuntura crítica que generan las elecciones nacionales de 2014 y, sobre todo, el devenir de las Negociaciones de Paz de La Habana, se revela como una OPORTUNIDAD que el Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD en Santander facilite y propicie el acompañamiento técnico de las **nuevas autoridades** así como el encadenamiento de los procesos de **ciudadanía activa desde la sociedad civil** en materia de **reconciliación nacional – territorial** y gobernabilidad democrática. Lo anterior sin subestimar su valioso aporte para el acompañamiento técnico de las **autoridades** representativas y la **veeduría ciudadana** de la función pública.

5.3. Santa Marta

El PNUD establece en Cartagena una oficina desarrollo económico incluyente y en 2010 se pretende replicar esta experiencia en Santa Marta. Una funcionaria del área de pobreza de PNUD / Colombia se mantiene desde esa fecha en la ciudad y en el año 2012 se nombra como coordinadora regional, fecha casi coincidente con el nombramiento, por parte del área de gobernabilidad, de un “Asistente Técnico Territorial” para el PFD.

Según 2 de los criterios evaluativos de nuestra Guía General de Evaluación, a saber, “Demanda” y “Línea de Base”, resulta evidente que este territorio es propicio para observar los aportes que el Proyecto podría facilitar con vistas a cualificar y mejorar la

representatividad, la calidad, la transparencia y la participación de la ciudadanía. Según el análisis documental y las entrevistas realizadas, Magdalena históricamente se ha caracterizado por ser un territorio con características estructurales que atentan contra el fortalecimiento democrático pues sistemáticamente se han pospuesto procesos efectivos y sostenidos de políticas públicas que, al menos, atenúen los riesgos o costos que significan para la ciudadanía, organizarse para la participación política y la movilización social. Es un juicio generalizado que el principal elemento perverso para la democracia allí consiste en el mantenimiento de fuertes vínculos entre grupos armados ilegales y la política formal (institucional, representativa) e informal. A juicio de una persona informante:

...acá nunca hubo Estado en sentido estricto... el conflicto y sus víctimas continúan sin resolverse... Magdalena fue uno de los departamentos más afectados por el conflicto y los desplazamientos... hay todavía mucho temor por la presencia de victimarios e impunidad...

Aunado a lo anterior, se revelan amenazas y problemas como:

- Escaso nivel fortalecimiento de instituciones sociales de base en Magdalena.
- Falta de interlocución de los Directorios departamentales de los partidos políticos con los municipios.
- Débil estructura de los partidos políticos para difundir su plataforma programática.
- Débil control ciudadano y oposición política a la Administración Departamental.
- A mayo de 2013, 3 de los 5 representantes a la Cámara de Representantes de la Nación perdieron su investidura por violar de algún modo el régimen de inhabilidades.
- Territorio habitado por importantes segmentos poblacionales de origen étnico – cultural afro-descendiente e indígena u originario, tradicionalmente marginados de políticas incluyentes y de procesos institucionalizados de toma de decisiones.

Con base en este panorama de la situación de la democracia en ese territorio y según los “Resultados” esperados con la selección de Magdalena se establece como POSITIVA, PERTINENTE y OPORTUNA la evaluación general de la ejecución del PFD a partir de 2012 en Magdalena y en particular en Santa Marta. Se considera que se han logrado avances sustantivos en 3 de esos 4 resultados¹⁶:

- “Fortalecido el concejo municipal de Santa Marta a través de la modernización de su reglamento interno y la adopción de mecanismos y prácticas de transparencia al interior de la organización.
- Acompañadas y fortalecidas las iniciativas de la sociedad civil para el seguimiento y control a la gestión de la administración y el concejo municipal.
- Capacitadas y acompañadas mujeres electas a corporaciones públicas del departamento en la conformación de bancadas y comisiones accidentales de mujeres.”

A continuación, destaca esta evaluación la relevancia de dos iniciativas valoradas como altamente positivas, no solo por sus logros individuales relacionados con los cuatro ejes temáticos del Proyecto especialmente en Representatividad + Calidad + Ciudadanía, sino que de manera similar a lo observado en Santander, ha derivado en una suerte de **“germinal, incipiente pero significativo proceso de institucionalización”** de múltiples sectores de la sociedad civil organizados en torno a la observancia - seguimiento y petición de cuentas de las políticas públicas en el territorio (eje Transparencia) así como la reiterada evidencia producida en las entrevistas semiestructuradas que demuestran una

¹⁶ Cfr. “Proyecto de Fortalecimiento Democrático Fase II: Selección de territorios”. Presentación *Power Point*. Mimeo. Entregado en versión impresa a evaluadores en julio 2013 por el área de Gobernabilidad Democrática del PNUD / Colombia. No obstante, no se revelan o se valoran muy pocos avances en el cuarto resultado consignado en ese documento:

“Formados periodistas del departamento para ejercer un periodismo investigativo dirigido al seguimiento de la contratación pública y el uso de recursos provenientes de regalías y recursos para la reconstrucción”.

generalizada “expectativa de necesidad de profundización, seguimiento o continuidad” del PFD en ese territorio.

5.3.1. Observatorio Concejo Visible Santa Marta y Mesa Multipartidista de Jóvenes

Con base en la Constitución Política de 1991, donde se otorga a la ciudadanía la facultad de ejercer control social sobre las instituciones democráticas y los servidores públicos, en Colombia se ha venido conformando una red nacional de Observatorios -9 en total- para el seguimiento y monitoreo evaluativo del desempeño de los cuerpos colegiados de representación política formal en 9 ciudades: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín, Neiva y Santa Marta. El Observatorio al Concejo de Santa Marta -“Concejo Visible”- se constituye en 2010 mediante la alianza entre la Corporación Caribe (Corcaribe) y la Universidad Sergio Arboleda, y desde el año 2011 participa también la Cámara de Comercio de Santa Marta. La Corporación Caribe es la entidad encargada de los detalles operativos, administrativos y financieros del proyecto, pero las actividades y decisiones con respecto a la implementación de este proyecto son tomadas conjuntamente por las tres organizaciones.

El Observatorio Concejo Visible busca facilitar a la opinión pública información técnica, rigurosa y profunda sobre la gestión del Concejo Distrital de Santa Marta. Asimismo, promueve el fortalecimiento institucional de estas entidades, para lo cual se ha desarrollado una metodología de seguimiento a las sesiones de esta corporación pública. Según el sitio WEB oficial de Corcaribe¹⁷, se establecen los siguientes objetivos para los Concejos Visibles de Santa Marta y Barranquilla:

¹⁷ <http://www.corcaribe.org/joom/observatorio-concejo-visible.html>

Objetivo General

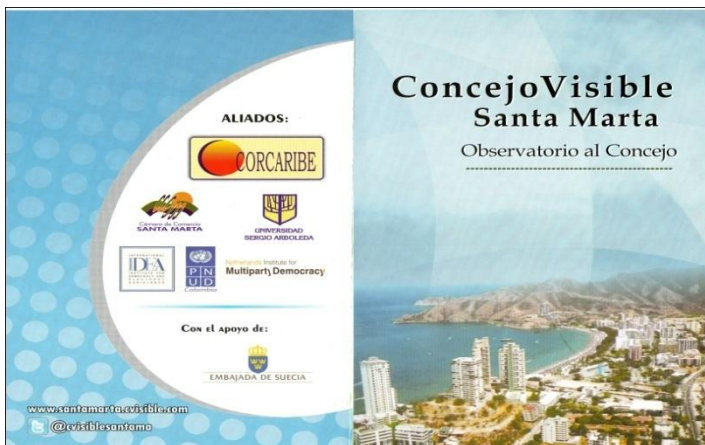
Promover el incremento de la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad en los Concejos Distritales de las ciudades de Barranquilla y Santa Marta.

Objetivos Específicos

Fortalecer desde la sociedad civil el monitoreo de la actividad de los Concejos de las ciudades de Barranquilla y Santa Marta, tanto por bancadas como por la gestión individual de los concejales.

Generar conciencia ciudadana sobre los resultados del proyecto por medio de una estrategia de comunicación que incluye: ruedas de prensa con medios, reuniones con ciudadanos, página web y boletines electrónicos.”

Las entrevistas realizadas en Santa Marta a diversos perfiles de *stakeholders* del PFD, coinciden en relevar la incidencia positiva que ha tenido el Proyecto en cualificar y fortalecer los propósitos del Observatorio, principalmente por la generación de espacios de encuentro entre ciudadanía ↔ partidos políticos ↔ cuerpos colegiados formales ↔ sociedad civil organizada para promover la TRANSPARENCIA y la CIUDADANÍA en la



gestión pública local. Nótese que este logro es un aporte sustantivo en un territorio caracterizado por factores como la ausencia o irrelevancia de organicidad de la sociedad civil, factores de riesgos históricos para la participación de la ciudadanía en los asuntos

públicos y la ausencia o al menos supeditación del Estado ante la parapolítica y –más recientemente- el crimen organizado o “bacrim”.

A pesar de tratarse de un proyecto de reciente implementación en Magdalena, el Concejo Visible ha logrado posicionarse como un referente legitimado en la opinión pública y publicada local para la evaluación del Concejo y la Alcaldía. Es notoria la cobertura de su actividad por parte de los medios de comunicación local y la cobertura que ahora se sigue a las sesiones de estos cuerpos colegiados. La producción documental al respecto y su publicitación – socialización a la ciudadanía son valoradas como rigurosas, sustentadas empíricamente, y orientadoras para la toma de decisiones oficiales y para mejorar la dinámica petición – rendición de cuentas, asunto -hasta fecha muy reciente- considerado como ausente de la cultura política local¹⁸.

La periodicidad de la publicación de información del Observatorio ha sido clave para alcanzar sus logros. Por ejemplo, mensualmente se socializan informes detallados y pletóricos de datos duros sobre la actividad del Concejo y Alcaldía. El documento “Informe periodo marzo – abril de 2013”¹⁹, en sus páginas 2 – 4 consigna:

En el presente documento, el Observatorio presenta un balance del primer período de sesiones ordinarias del Concejo Distrital de Santa Marta en el año 2013, que cuenta con los resultados de asistencia, permanencia, control político, actividad normativa, actuación en bancadas y recomendaciones En cumplimiento de sus objetivos específicos relacionados a continuación, realiza una serie de actividades y productos.

Realizar el monitoreo de la gestión y del acceso a la información por parte de la ciudadanía del Concejo Distrital de Santa Marta: En el mes de octubre de 2012 se realizó la evaluación y elaboración del informe de acceso a la información, que fue presentado en reuniones con

¹⁸ Para ver más documentos e información sobre el Concejo Visible, consúltese su página WEB: www.santamarta.cvisible.com

¹⁹ CORCARIBE / Cámara de Comercio de Santa Marta / Universidad Sergio Alborada (2013). Informe del Observatorio del Concejo Distrital de Santa Marta, período marzo – abril 2013. Colombia: PNUD.

bancadas en los meses de marzo y abril de 2013. Durante el periodo de marzo – abril y junio – julio de 2013, se ha hecho el seguimiento a las sesiones de la Corporación.

Formar a los actores territoriales para un diálogo propositivo en la construcción de un Concejo más eficiente: Con la finalidad de cumplir este objetivo desde el mes de octubre de 2012, el Observatorio ha tenido acercamientos con el Concejo de la ciudad, donde le ha presentado de manera privada los informes de Acceso a la información y de gestión del periodo octubre – noviembre de 2012; al igual que trató en las distintas reuniones con bancadas el tema de conflicto de intereses, esto como parte del apoyo para el fortalecimiento de las capacidades de la Corporación. El Observatorio también ha realizado reuniones con la ciudadanía; la primera se realizó con las juntas de acción comunal en el auditorio de la Universidad Sergio Arboleda, y la segunda, en las instalaciones de la Cámara de Comercio de Santa Marta con jóvenes bachilleres, técnicos y universitarios, donde se dialogó sobre la finalidad del proyecto “Concejo Visible”, las funciones del Concejo de Santa Marta y la metodología usada para elaborar el informe de acceso a la información.

Socializar a la ciudadanía los resultados del monitoreo: Para ejecutar esta meta definió presentar ante los medios de comunicación el informe elaborado sobre la gestión del primer periodo de sesiones del Concejo Distrital de Santa Marta, el cual se aprecia en las próximas páginas.”

Otro caso que puede considerarse como una práctica o resultado exitoso del PFD en Magdalena, es la constitución de la Mesa Multipartidista de Jóvenes. Este espacio de encuentro, diálogo y construcción de propuestas de políticas públicas desde las juventudes partidarias locales, se propone objetivos similares a su homóloga en Santander comentados en la sección anterior de este informe.

Durante el año 2012, el PDF consolidó²⁰ una serie de actividades y resultados que permitieron instaurar la Mesa e fortalecer sus actividades durante el 2013:

- Encuentro multipartidista juventudes
- Oficina de Jóvenes en los Partidos Políticos. Establecimiento de la Hoja de Ruta para su fortalecimiento.
- Encuentro centro de pensamiento y partidos políticos. Establecimiento de la Hoja de Ruta. Encuentro centro de pensamiento y partidos políticos. Establecimiento de la Hoja de Ruta. Apoyo a la Mesa Multipartidista de Jóvenes, y su elaboración para los 3 territorios priorizados.

La mayoría de los documentos analizados y las entrevistas realizadas en esta evaluación, destacan los siguientes como los principales aportes del PNUD/PFD a la Mesa constituida a inicios del año 2013:

- Eficaz asistencia técnica para los debates de la Mesa Multipartidista
- Concreción de la Secretaría Técnica de la Mesa Multipartidista de jóvenes
- Apoyo al diálogo de la mesa multipartidista y las instancias de los partidos políticos visibilizando y cualificando experiencias comparadas
- Apoyo técnico al diseño de la estrategia de incidencia política sobre la base de información comparada.

La Mesa de Jóvenes es una iniciativa cuyos resultados, en menos de 6 meses de inicio, aportan avances para evaluar positivamente la instauración y el fortalecimiento de capacidades en Magdalena orientadas a mejorar los ejes “REPRESENTATIVIDAD” y “CALIDAD”, con efectos positivos colaterales o subsidiarios para el eje “Ciudadanía”. Un juicio coincidente entre varios informantes claves consultados:

²⁰ PNUD / NIMD / IDEA / Cooperación Sueca (2013). Mesa Multipartidaria de Jóvenes. Presentación Power Point. Mimeo. 8 de abril de 2013.

“... Santa Marta no había avanzado en políticas públicas de juventud desde 1997... desde los jóvenes se han visto cómo es posible la convivencia y resolución pacífica de conflictos...”

Una persona delegada por un partido político en la Mesa afirma:

“... ha sido vital el aporte del PNUD y del Proyecto porque está transfiriendo conocimientos para fortalecer la experiencia política de la juventud... creando espacios de encuentro entre quienes no se han encontrado nunca más que de forma violenta... esto es muy positivo pues apunta a un cambio hacia los valores democráticos... la apuesta del PDF/PNUD para empoderar a la juventud es como un cambio en el mediano plazo, un cambio de cultura política... Ahora estamos apuntando a proponer nuestra perspectiva en temas vitales para Magdalena como la minería, las conversaciones de paz y las políticas públicas de juventud del distrito – departamento para incidir de manera más inmediata en los gobiernos...”

Desde abril hasta inicios de julio de 2013, a Mesa de Jóvenes se reunió en 7 ocasiones. La valoración de las personas entrevistadas con respecto a la Mesa es altamente positiva y satisfactoria. Se considera, pese a su reciente creación y formalización²¹, una entidad

²¹ La Mesa aprobó y opera según un “Estatuto Interno” (documento mimeo en versión Word entregado a los evaluadores a inicios de agosto 2013). Desde sus primeros artículos se define su naturaleza, objetivo, integración y funcionamiento: **“Artículo 1. Definición.** La mesa multipartidista es una corporación integrada por jóvenes representantes de los diferentes partidos y movimientos políticos, que cuentan con personería jurídica y cuyo funcionamiento tiene como eje rector la participación democrática para la toma de decisiones. **Artículo 2. Objetivo.** Planear, ejecutar y evaluar acciones y/o estrategias que impulsen el fortalecimiento de estructuras de juventud al interior de los partidos y movimientos políticos, así como brindar formación e incidir en la toma de decisiones de la Nación, departamentos y municipios dirigidas hacia la juventud. **Artículo 3. Convocatoria.** La Secretaría Técnica será el garante de la convocatoria, la cual se realizará con una semana de anterioridad, a través de los correos electrónicos y de forma telefónica a los enlaces de los diferentes partidos políticos. Adicionalmente, la Secretaría Técnica y el Programa Presidencial Colombia Joven harán las veces de facilitadores e interlocutores entre el gobierno nacional con los partidos y movimientos políticos integrantes de la mesa multipartidista.

“institucionalizada” – legitimada en el imaginario colectivo de Santa Marta (sociedad civil, medios de comunicación), en la agenda política de las instituciones formales de decisión pública (Alcaldía, Concejo, Colombia Joven) y al interno de los partidos políticos.

También se debe mencionar otro caso exitoso que, aunque a la fecha final de este informe no ha sido oficialmente aprobada por las instancias formales de Magdalena (Gobernación) y consecuentemente presupuestada, es posible que en muy corto plazo se constituya en otro aporte sustantivo del PFD: “La Política Pública de la Mujer del Departamento de Magdalena”²².

5.3.1.1. Valoración general

Resulta evidente para esta evaluación que en Magdalena y en particular en Santa Marta, el PNUD y el PFD han sabido aprovechar su legitimidad, capacidad de convocatoria y de

Artículo 4. Integrantes de la Mesa Multipartidista. Serán integrantes de la mesa Multipartidista, partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con presencia nacional.”

²² Un comunicado de prensa del pasado 20 de mayo de 2013, publicado en medios locales, destacó: “La Consejería de la Mujer de la Gobernación del Magdalena en conjunto con la Red de Mujeres del Magdalena, la Universidad del Magdalena, con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento Democrático del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) promueven el proceso de construcción participativo de la política pública departamental de Mujer. La política pública está motivada por la voluntad de la Gobernación del Magdalena en mejorar las condiciones materiales e inmateriales de la mujer, y dar cumplimiento a lo establecido en el Plan de Desarrollo y al Tercer Objetivo del Milenio. De la misma manera, este proceso de construcción es promovido por las 22 organizaciones de la sociedad civil, las cuales conforman la Red de Mujeres del Magdalena. Además, en este proceso participan la Universidad del Magdalena y el Proyecto de Fortalecimiento Democrático del PNUD brindando el acompañamiento técnico la iniciativa. Este proceso de construcción de la política pública comenzó en el mes noviembre de 2012 en sesiones de trabajo en las los socios del proceso de construcción de política pública construyeron una hoja de ruta que contempla 5 puntos: Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el departamento del Magdalena; Cumbre de mujeres y lanzamiento del proceso de diálogo ciudadano; Talleres subregionales con la sociedad civil, especialmente con las organizaciones de mujeres del departamento; Presentación del documento de política pública; y Presentación del proyecto de Ordenanza a la Asamblea del Magdalena. Se presentará a la Asamblea Departamental del Magdalena el proyecto de Ordenanza, solicitando su trámite, debate y aprobación, formalizando la política pública.

facilitación de experiencias y asesoría técnica para instaurar donde prácticamente no existía, una plataforma diversa de espacios para:

- Mejorar factores básicos de capital social y de organicidad de la sociedad civil (Eje ciudadanía).
- Relevar la importancia de la participación ciudadana para la gestión pública y para mejorar la dinámica petición – rendición de cuentas (transparencia y calidad).
- Fortalecer a los partidos políticos en al menos dos segmentos poblacionales representativos: juventud y mujeres (representatividad, ciudadanía y calidad).

Si bien es cierto se reconoce el poco avance en la representatividad, participación ciudadana y en general en el empoderamiento y organicidad de poblaciones significativas en el territorio como los afro-descendientes e indígenas, son de algún modo equilibrados por los avances de mujeres y jóvenes y otros sectores de la sociedad civil.

Lo expuesto en esta sección, revela el aporte del PNUD/PFD para la gestión del conocimiento y la instalación de capacidades en Magdalena; todo ello considerado aún más destacado que se ha alcanzado en acaso un año de implementación del Proyecto en ese territorio. Valga con ello recomendar en esta evaluación, que en lo restante del período de Proyecto, se consoliden estos esfuerzos que pueden ser a su vez replicados en otros territorios del país, especialmente en el eventual escenario de los procesos post- conflicto derivados de los actuales Diálogos de La Habana.

Aspectos por mejorar:

Es recurrente en las entrevistas realizadas que se valora positivamente el conjunto de acciones y resultados del PFD en Magdalena; no obstante, también es generalizada la valoración de que “...quizás por su naturaleza y mandato el PNUD tiende a priorizar el trabajo con la institucionalidad gubernamental.

Se evidencia un desequilibrio o tensión en Magdalena entre lo “formal demasiado” (institucionalidad representativa – estatal) y lo “informal – ciudadanía”

Se considera en general que mucho del trabajo del PNUD concluye en ejercicios académicos “muy abstractos”, que más que plantear problemas debería cualificar más claramente las posibles soluciones. Por ejemplo, se podrían apoyar iniciativas transpartidarias y trans-sociales a favor de políticas públicas que beneficien a grandes mayorías poblacionales, tales como a) Amnistía de obligatoriedad del servicio militar y multas b) Deporte como política pública en Magdalena.

Es generalizado en las valoraciones de los diversos informantes claves de Magdalena, la acusación al PNUD y al Sistema de Naciones Unidas de la situación que en el capítulo 7 definimos como “TENSIÓN OPERATIVA” y también con efectos negativos explicados en la categoría “TENSIÓN INTERAGENCIAL”. Al respecto, son ilustrativas aseveraciones como: “... el sistema y sus agencias operan como islas, no como istmo...”; “...he tenido hasta 5 jefes que responder y seguir...”; “... los tiempos de administración y finanzas del PNUD no se corresponden con los de la mayoría de organizaciones que trabajamos dependiendo del giro de sus recursos... esto acarrea serios problemas en cadena.... Parece que el PNUD le trae serios problemas al PFD... además evidencia cierta falta de transparencia, qué paradoja, del Sistema...” Asimismo, se indica: “... las reglas del juego, en algunos casos, se cambiaban – se postergan... ¿quién es el jefe?... Muchos caciques y pocos indios... Los problemas interagenciales no se dan tanto en la región porque ¡no hay otras agencias más!”.

En Magdalena, se confirma la situación que en el capítulo 7 definimos bajo la categoría de “TENSIÓN o DESEQUILIBRIO SOCIO TERRITORIAL”. Es recurrente entre los informantes afirmaciones como: “...todo está determinado por el centralismo bogotano...”; “...allá no saben qué en realidad sucede en los territorios...”.

Recomendaciones:

Se considera importante apoyar o promover ejercicios de empoderamiento CIUDADANO hacia la PETICIÓN de CUENTAS en la gestión pública: “...desarrollar capacidad ciudadana de cómo debo y puedo relacionarme con el Estado para poder exigir responsabilidad por parte de las estructuras formales... que no es un favor de las autoridad ni clientelismo”.

Facilitar esos encadenamientos de la sociedad civil y de otros grupos poblacionales que permitan crear condiciones de encuentro reconciliatorio en el contexto post-negociaciones de La Habana.

En Magdalena es fundamental el aporte que el PNUD y el Proyecto pueden hacer para facilitar la ejecución de eventuales acuerdos del proceso de La Habana. Es un territorio particularmente necesitado de instauración (en la mayoría) o consolidación (en jóvenes, mujeres, organicidad de sociedad civil) de institucionalidad y cultura democrática que facilite una inminente situación post- La Habana. Se trata de colaborar en la gobernabilidad democrática para la paz y la reconciliación, empezando quizás en los territorios más sensibles a estos procesos: *Nosotros como jóvenes debemos mirar el POST CONFLICTO desde muchas ópticas donde el Proyecto nos puede ayudar, por ejemplo empleo, convivencia, representación, inserción en general...*

Continuar con el fortalecimiento institucional y la capacitación de mujeres y jóvenes de los partidos políticos. El mejoramiento de estas instituciones de representación política parece urgente en un territorio donde –según informantes claves- continúan prevaleciendo prácticas como el personalismo, el clientelismo, la corrupción en la política local, además de la suerte de dependencia de muchos proyectos de “...la voluntad política de la persona que está al frente de la Administración Gubernamental de ese momento..”.

Los 4 ejes (calidad, representatividad, transparencia y ciudadanía) son la base del trabajo del PFD. A partir de ellos, se realizan las actividades del proyecto y se diseñan las metas y resultados. No obstante, dicha estructura de trabajo puede tener algunas limitantes en términos de organización y comunicación dentro del grupo. Además, pueden confundir a las organizaciones/personas con las que se comunica diariamente el PFD. Se recomienda valorar la posibilidad de modificar este esquema de modo que sea de mayor facilidad para la comprensión de los actores.

Con el contexto de las elecciones territoriales de 2015, los Alcaldes y Gobernadores presentan los programas de gobierno, su propuesta de campaña. En esta oportunidad el PFD podría apoyar a los candidatos(as) a promover las propuestas de postconflicto a nivel local de acuerdo a las demandas de ellos(as). De la misma manera, para los candidatos a las corporaciones públicas (concejo, asamblea y JAL).

Las denominadas “víctimas del conflicto” para el caso del Magdalena aún tiene retos para lograr su organización e incidencia. El PFD puede apoyar en el proceso de mejora organizacional, en aras de un diálogo mejor con los gobiernos locales. Adicionalmente, es importante no sólo el trabajo con víctimas sino también con la población afro descendiente e indígena.

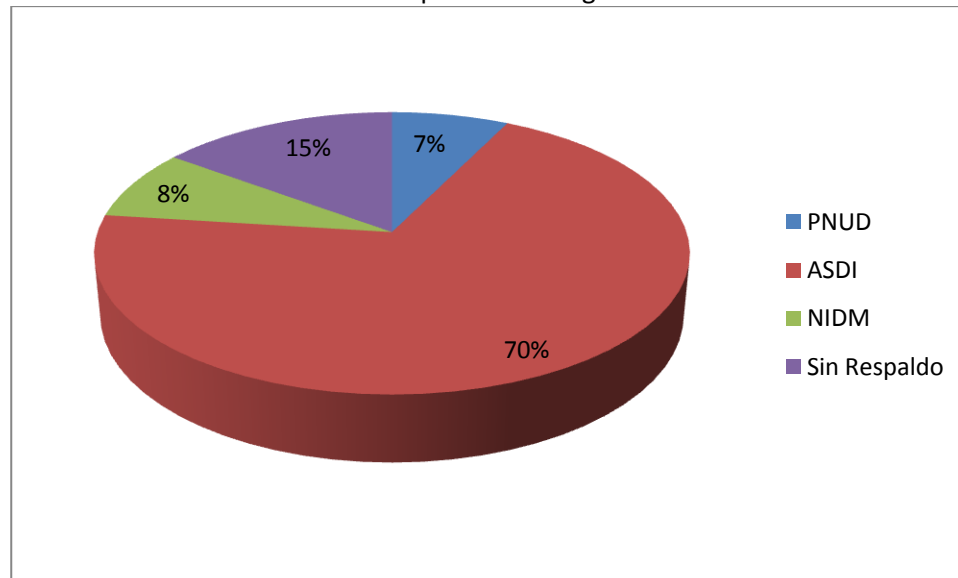
6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO: ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

6.1. Dirección y Presupuesto

La segunda etapa del PFD es producto de una alianza del PNUD con otras tres entidades: la cooperación del Gobierno de Suecia, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIDM), e IDEA Internacional. En esta etapa la participación de IDEA ha sido menos intensa de lo que fue en la primera fase del Proyecto. En el caso de la cooperación del Gobierno de Suecia, la presencia física en el país permite una vinculación más cercana, mientras que la participación del NIDM es puntual relativa a los momentos en que sus representantes viajan a Colombia o por intercambios a distancia vía electrónica.

El presupuesto original para el período de ejecución del Proyecto, cuatro años de agosto 2010 a julio 2014, fue de US\$2.726.553,00, de los cuáles 70% corresponden al financiamiento de ASDI. El PRODOC establecía además un bache de financiamiento no respaldado al inicio del PFD por el orden de US\$407.506,00, lo que representa 15% del total. El resto se distribuye en partes más o menos iguales entre fondos del PNUD y el NIDM.

Gráfico 1
Proyecto de Fortalecimiento Democrático – Fase II
Presupuesto Total
Distribución porcentual según fuente



Fuente: PRODOC

La incorporación del NIMD como contraparte financiera es importante para potenciar el trabajo de apoyo a los partidos políticos en el contexto de servicios y apoyos multipartidarios. Dada la limitada vinculación con los partidos políticos en la primera fase, en esta etapa la incorporación de NIMD supone un buen respaldo técnico y financiero para la ampliación de las actividades del proyecto hacia una gestión más próxima a las necesidades de los partidos políticos. Tanto IDEA como Suecia expresaron en el inicio de arranque de las actividades del PFD su interés por la ampliación de las actividades hacia los partidos políticos. Entre setiembre y diciembre de 2012 la representante del NIMD permaneció en Colombia para iniciar nuevas actividades pero también para ampliar el conocimiento sobre el proceso del Proyecto, reconocer las necesidades y plantear posibilidades de asistencia técnica del NIMD al PFD. Esto fue necesario entre otras cosas debido a que el funcionamiento del Comité Directivo se ubica en un nivel muy alto de administración y no permite identificar cuestiones tácticas puntuales que pueden ameritar mayor atención de los socios.

De acuerdo con la fecha de formulación del PRODOC y los informes de gestión, el PFD II Fase inicia con cerca de un semestre de retraso. Por lo que en la práctica opera prácticamente con año calendario en 2011 y 2012. De ahí que efectivamente la evaluación de medio término realizada en el segundo semestre de 2013 corresponde con tal ciclo. Para diciembre de 2012, el presupuesto asignado para el proyecto alcanza efectivamente el 51% del total comprometido en el PRODOC, alcanzando una suma de US\$1.398.612,00 con buenos porcentajes de ejecución tanto en el primer año como en el segundo, según se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1
Proyecto de Fortalecimiento Democrático – Fase II
Ejecución financiera
2010-2012

| | US\$ | | | % Ejecución |
|--------------|----------|--------------------------|--------|-------------|
| | Asignado | Ejecutado y comprometido | Saldo | |
| Año 1 | 730.460 | 699.712 | 30.748 | 95,8 |
| Año 2 | 668.152 | 591.254 | 76.898 | 88,5 |

Fuente: PRODOC e informes anuales de gestión.

De acuerdo con el PRODOC, la segunda fase del Proyecto, solo establece participación de IDEA y el NIDM en las instancias de gobierno del proyecto. Se trata según se informa de una omisión del PRODOC dado que en la práctica la representación de ASDI participa tanto en los Comités Consultivo como en los Comités de Seguimiento del Proyecto.

No se dispuso de información sobre la ejecución financiera del 2013. Sin embargo se ha conocido que el marco financiero del Proyecto será ampliamente modificado lo que involucra una redefinición completa del compromiso financiero para el 2014. Esta modificación incluye la definición de un fondo común aportado por el Gobierno de Suecia para un paquete de respuesta ante los desafíos de los acuerdos de Paz. Ello supondrá el cese del financiamiento vía proyectos, lo que supone integrar al PFD dentro de una dinámica enteramente nueva. Ello podría no ser solamente una cuestión financiera sino también estratégica para el posicionamiento del PFD en la agenda de atención a los

desafíos del fortalecimiento democrático ante los acuerdos de paz y el ciclo electoral 2013-2014. Se buscará un mecanismo para "levantar" el perfil de la intervención en del actual PFD, percibido por ahora, muy abajo en la escala jerárquica-administrativa del PNUD. esta podría ser una oportunidad para el proyecto siempre que concurren dos elementos proactivos: a) el mantenimiento de una masa de recursos financieros suficientes para el cumplimiento de los objetivos previstos y nuevas obligaciones que impone la coyuntura y b) el reconocimiento de la centralidad y especialidad de "lo político" en el análisis de las oportunidades y desafíos que plantea el escenario de la paz.

Si bien la operación financiera del Proyecto indica un buen ritmo de ejecución de las actividades previstas en los primeros dos años, el proceso de aplicación de los compromisos administrativos y de dirección resulta más laxo. De acuerdo con el PRODOC, las tres entidades socias PNUD, IDEA y NIMD establecerán un Comité de Dirección responsable de " hacer el seguimiento del desarrollo de las actividades del proyecto y los ajustes que este requiera de acuerdo con las circunstancias políticas del país". Asimismo corresponde a este Comité designar al Coordinador General del Proyecto y a los miembros del Comité Consultivo. Este tema será retomado en el contexto del análisis prospectivo de la última sección.

El Comité Directivo debía en su primera reunión establecer su reglamento de trabajo. El PFD inicia operaciones en Diciembre de 2010, sin embargo se tiene evidencia de que fue solo hasta el 28 de octubre de 2011, que se realizó una reunión del Comité Directivo para discutir la estructura del proyecto, las funciones del Comité Directivo, la planeación estratégica del 2012 y la financiación. Se dispone de evidencia documental que indica la realización de una reunión del Comité Directivo del Proyecto el 10 de abril de 2013 entre otros objetivos para discutir el plan operativo del 2013.

El reglamento del Comité Directivo (versión borrador) establecía una periodicidad cuatrimestral para las reuniones del órgano. Este compromiso al parecer no se ha

atendido apropiadamente y con la formalidad requerida como queda en evidencia con la información documental de las minutas disponibles. Al parecer los contactos entre las partes han sido más frecuentes que lo que indican las memorias de octubre 2011 y abril 2013 ya citadas. No obstante la ausencia de actas de acuerdos y resoluciones no ofrece suficiente claridad sobre el manejo colegiado del proyecto. No se trata de un requerimiento burocrático sino de un compromiso adquirido por todas las partes que indudablemente favorece una mejor gestión colectiva del proyecto, anticipar conflictos y procurar soluciones colectivas a los problemas que presenta la coyuntura. Esta evaluación claramente recomienda una aplicación más estricta de tales compromisos, documentando adecuadamente las sesiones y los acuerdos alcanzados en ellas. Esto es particularmente relevante ante una dinámica política en extremo volátil que, como hemos visto, presenta exigencias de adaptación estratégica del proyecto a las necesidades y posibilidades del entorno nacional.

6.2. Gerencia y recursos humanos

El PFD en su primera fase planteó problemas de gerenciamiento muchos de los cuales se han superado claramente en este período. Algunos sin embargo persisten y parecen responder a la difícil articulación de las capacidades disponibles, la dinámica burocrática del PNUD y las exigencias del entorno político en el que se mueve el proyecto.

La evaluación de primera fase constató un conflicto de expectativas sobre los objetivos del proyecto entre la persona del coordinador y los oficiales del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD. Independientemente de que las diferencias de enfoque suelen conducir a la disputa entre estrategias -más complementarias que contradictorias-, este tipo de conflictos ponía distracciones inconvenientes a la marcha fluida de las actividades del proyecto. Hoy día todas las partes involucradas en la gestión: donantes, socios, PNUD y el PFD y su personal confluyen en una visión común de prioridades y estrategias lo que

indudablemente ha facilitado la gestión del proyecto y asegurado el desarrollo cabal de las actividades que conducen a los resultados previstos.

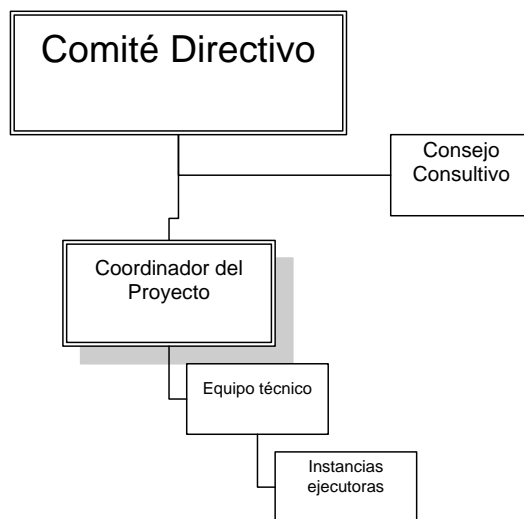
No obstante la gerencia del PFD ha implicado serios problemas que, en opinión de esta evaluación, se concentran en el desplazamiento en un continuo que va de la acefalia a la multicefalia. Por una parte dificultades diversas para llenar la plaza de coordinador y por otra una larga cadena de mando que dificulta la toma de decisiones y ralentiza la capacidad de respuesta del proyecto.

Conviene caracterizar dos problemas. El primer lugar la existencia de un mecanismo gerencial/directivo formal distinto del real. La segunda relativa al papel del coordinador del Proyecto.

De acuerdo con el PRODOC el mecanismo directivo/gerencial es el siguiente: un cuerpo colegiado que define las orientaciones estratégicas del proyecto integrado por los tres socios denominado Comité Directivo; un Consejo Consultivo integrado por personalidades e instancias con comunidad de intereses con el PFD y un equipo de proyecto integrado por el Coordinador y el personal del Proyecto, al cual se le agregan las instancias ejecutoras que realizan por delegación, por medio de "grants", actividades del Proyecto. En este esquema las decisiones estratégicas se adoptan en el Comité Directivo previa consulta y se ejecutan por la gerencia/coordinación del Proyecto quien debería informar cada cuatrimestre al Comité sobre lo avanzado. En la práctica como hemos visto, las reuniones del Comité Directivo han sido anuales, y como veremos, la falta periódica de la figura del Coordinador en los primeros 2 años y medio de gestión tampoco han permitido una gerencia autónoma.

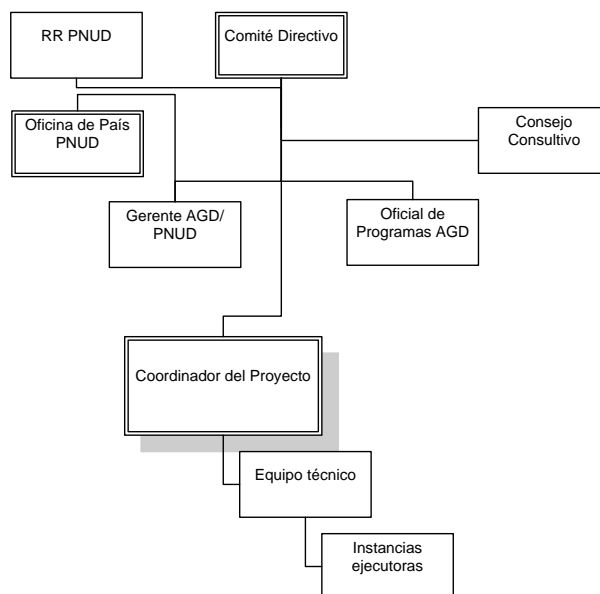
Gráficamente el modelo formal de gerencia es el siguiente:

Diagrama 1
Proyecto de Fortalecimiento Democrático – Fase II
Organigrama Formal



En la práctica el PFD ha funcionado en un esquema mucho más complejo que podría caracterizarse como una gerencia poli o multicefálica, que de acuerdo con las consultas realizadas tiende a ralentizar la gestión y perjudicar la capacidad de respuesta y adaptación del proyecto a las exigentes demandas del entorno. En el esquema real, a los órganos de gobierno y administración previstos en el PRODOC se les suman, y eventualmente anteponen, la estructura interna de gestión del PNUD, de modo que toda decisión debe transitar en la vertical de toma de decisiones desde y hacia la oficina del Representante Residente, pasando por el Área de Gobernabilidad Democrática y sus oficiales responsables. Esta dinámica puede graficarse de la siguiente forma:

Diagrama 2
Proyecto de Fortalecimiento Democrático – Fase II
Organigrama Real

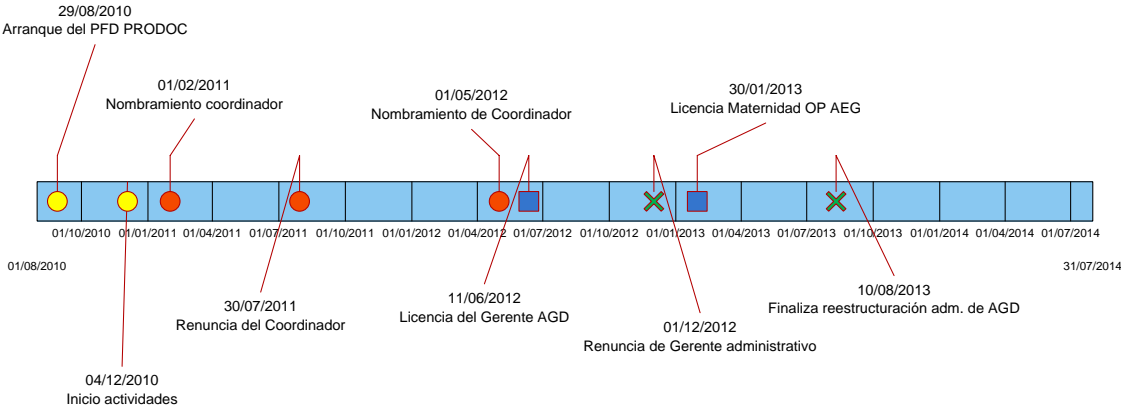


El otro problema es la acefalia relativa del PFD debido a las dificultades relacionadas con la contratación del Coordinador general del proyecto. El perfil al que se aspiraba era el de una persona comprometida con el giro estratégico del proyecto hacia menor vinculación con las élites políticas de Bogotá y mayor articulación con la sociedad civil, los partidos en su funcionamiento institucional y las organizaciones de la sociedad civil especialmente en los territorios priorizados. Además, quienes aspiraban debían de alguna manera ser capaces de interactuar con los actores políticos al más alto nivel. Es comprensible que la identificación de personas con tales características haya sido un camino largo y tedioso, incluso debido a la altísima calidad de los postulantes. Luego de un largo proceso, que explica el atraso en el arranque formal de las actividades, se contrató a una persona que cumplía a cabalidad con las expectativas del perfil.

Esta primera coordinación fue antecedida por una conducción del Proyecto directamente gestionada por el personal del AGD. Rápidamente el coordinador designado sintió como

limitación para su gestión la estructura administrativa del PNUD, lo que podría amenazar el impacto y las expectativas de resultados que se había formulado. Su permanencia alcanzó alrededor de un semestre. Luego a partir de la segunda mitad del 2011 el proyecto continua sin la figura del Coordinador gestionado directamente por los oficiales del AGD hasta la designación en mayo de 2012 del actual coordinador. La siguiente línea de tiempo ilustra la evolución y el número de hitos administrativos que tienen relevancia para la gestión del PFD.

Diagrama 3
Proyecto de Fortalecimiento Democrático – Fase II
Línea de tiempo de la Coordinación



Los períodos en los que el PFD funciona sin coordinador designado, son cubiertos por el personal del AGD. A partir de junio de 2012 se producen licencias para el Gerente del Área y la Oficial de Programa que se prolongan durante el siguiente año aunque de modo alternativo de modo que siempre se encuentra alguno de los dos. A partir de diciembre de 2012 el Administrador del Proyecto deja de prestar funciones y se inicia un proceso de reorganización administrativa del AGD que se prolonga por alrededor de un semestre. Este movimiento de autoridades y responsables del proyecto produce dos efectos: el primero es que muchas personas asumen responsabilidades directivas del Proyecto lo que en la práctica produce una dirección colegiada no formalizada y da lugar a problemas de falta de autonomía e independencia ejecutiva para los coordinadores cuando están nombrados. Por otro lado, la asignación de responsabilidades de coordinación del PFD

para personas que tienen una carga ya establecida de responsabilidades al interior del PNUD, podría conducir a aumentar costos transaccionales para las personas involucradas y para el desarrollo de los programas institucionales.

Un aspecto adicional es de carácter administrativo. La persona que tuvo a su cargo la Administración del PFD dejó sus funciones en el marco de un proceso general de reestructuración del AGD durante el primer semestre de 2013 lo cual ha implicado, a juicio de la coordinación, dificultades para la elaboración de informes y la rendición de cuentas administrativas y de gestión al Proyecto.

En la actualidad si bien el actual coordinador ya supera el año de servicio en el Proyecto, preocupa el arreglo específico para su nombramiento. Su plaza es de medio tiempo y está directamente financiada por el NIMD. Aunque la persona muestra un alto grado de compromiso con el Proyecto y asegura disponer de tiempo completo en la práctica (con la excepción de períodos de licencia que utiliza para desempeñar funciones de consultoría internacional), es preciso preguntarse si la extensión futura de las actividades del Proyecto y el fortalecimiento de una coordinación más autónoma capaz de responder a las exigencias de la coyuntura política y de la administración del Proyecto, pueda desarrollarse plenamente con compromisos formales a tiempo parcial.

No está por demás señalar el importante papel que ha desempeñado el equipo técnico del Proyecto en la vehiculización de las actividades que permiten un desempeño a todas luces altamente exitoso del PFD pese a la volatilidad del contexto político y de la inestabilidad gerencial en el proyecto. A ello sin duda ha coadyuvado el modelo de gestión del PFD centrado en la delegación y tercerización de actividades y servicios. Estos aspectos serán valorados más adelante.

También es menester reconocer el compromiso profesional de todos los profesionales que han desempeñado y desempeñan funciones de coordinación y dirección del PFD. En todos los casos, desde los responsables del AGD hasta los coordinadores, esta evaluación

ha constatado el alto grado de compromiso con el cumplimiento de los objetivos del proyecto pese a la volatilidad del entorno en el que opera. Las debilidades de gerencia señaladas corregidas apropiadamente pueden potenciar un PFD más dinámico y acorde con las exigencias del momento histórico por el que atraviesa Colombia.

7. RESULTADOS

7.1. Dinámicas en tensión

En esta sección se evalúa de modo general el desempeño del Proyecto durante el período 2010 – 2012. Para efectos explicativos la investigación evaluativa consideró didáctico, sintetizar los resultados en siete grandes dimensiones analítica, que llamaremos en adelante tensiones, interrelacionadas²³ cuya revisión puede ayudar para comprender el devenir del PFD hasta la actualidad. Estos puntos de inflexión son los siguientes:

- Tensión histórica
- Tensión de tiempos o “*timing*”.
- Tensión geográfica
- Tensión operativa
- Tensión temática
- Dinámica agencial e interagencial
- Expectativas hacia el PNUD / PFD

Estas siete dimensiones enfatizan en los aspectos consignados en la “Guía para evaluación de proyectos” (sección Lineamientos Generales de Evaluación) concentrándose en la interrelación entre:

- Las actividades realizadas por el proyecto y sus resultados,
- La relación de los resultados alcanzados en torno a los objetivos previstos; y
- El conjunto de juicios valorativos (percepción, opinión, valoración, mérito, sugerencias) por parte de más de 80 informantes claves consultados para este informe.

²³ Comportamiento o dinámica -en general- “sistémicos”, entendiendo por perspectiva sistémica un fenómeno, proceso o situación donde una variable o elemento – miembro del conjunto *afecta de algún modo a* y a su vez *es afectado por* la(s) otra(s) variables o elementos.

7.1.1. Tensión – desequilibrio o inflexión históricos

El PFD en Colombia tiene una dificultad gestacional para equilibrar acción estratégica e intervención en la coyuntura. esta dificultad se reveló en la primera fase del proyecto y persiste en la segunda fase. Corresponde a la naturaleza del fenómeno sobre el que se trabaja. La consolidación de la democracia es una tarea de largo plazo que se construye cotidianamente. En circunstancias históricas menos exigentes el ciclo político tiende a ser tributario del calendario electoral y por lo tanto es previsible. En Colombia el ciclo político interactúa con el conflicto armado y con fenómenos diversos propios de la cultura política colombiana que no terminan de desaparecer del tramado de la democracia: en particular la vinculación de la redes criminales con la gestión política y la administración pública. Esta tensión es básicamente una condición de operación del PFD. No se trata por lo tanto de superarla o pretender eliminar sino de actuar con ella. Como el nadador que para alcanzar la playa tiene que nadar con la corriente, muchas veces en dirección contraria a su destino. El proyecto puede perfectamente actuar con agilidad en la coyuntura sin perder de vista su posicionamiento estratégico: apoyo institucional, representación, ciudadanía y transparencia.

7.1.2. Tensión de tiempos o *timing*

Al desarrollar sus actividades el proyecto topa con tiempos específicos que a menudo no contrala, y que tampoco pueden ser controlados por las partes. Se refiere por un lado a la naturaleza de los actores y por otro a sus agendas. Un ejemplo claro es el efecto que tiene sobre las actividades del proyecto el cambio de autoridades y el calendario institucional en el contexto de los convenios con la Mesa Directiva del Congreso Nacional.

En otra perspectiva, también se trata de conciliar "ritmos" políticos e institucionales que en los territorios se vuelven diversos, fluidos: *"...los tiempos de programación y ejecución del PNUD en toda Colombia, pero particularmente en Bogotá, no se corresponden en la*

realidad, con la programación de sus contrapartes y las responsabilidades que éstas asumen también con otros actores involucrados, menos aún en cada territorio cuando todo llega tarde o extemporáneo, lo cual también afecta a los públicos – meta o eventuales beneficiarios del Proyecto...”.

Esta tensión ilustra los riesgos que supone el trabajo con políticos y política. No es una solución dejar de hacer cosas o pretender imponer tiempos corporativos que no corresponden. Aquí, de nuevo hay que sintonizar la frecuencia de las contrapartes. Pero se debe asegurar que los esfuerzos realizados, si se deben ralentizar o detener en su procesos, puedan ser recuperados cuando las circunstancias de nuevo lo permitan.

7.1.3. Tensión geográfica

Para esta evaluación de mitad de período, se considera pertinente, oportuna y, en general, positiva la apuesta que hizo el Proyecto para tratar de equilibrar la incidencia que a nivel NACIONAL (límite espacial: Colombia como un todo Estado Nación) tuvo durante el período de su primera fase hasta el año 2009, con una ejecución puntual en territorios rigurosamente seleccionados, considerados como propicios para evaluar su impacto específico en Departamentos considerados como “sensibles” por su situación en términos de desarrollo democrático.

Esta valoración general, no obstante, debe ponderarse o modularse en función de algunos aspectos considerados como parcialmente negativos o que afectan un mejor desempeño de los resultados y objetivos del PFD. En resumen, se considera que el Proyecto mantiene una visión estratégica y un funcionamiento general “desde Bogotá hacia el resto del país”.

Esta suerte de predominio capitalino afecta transversalmente desde la definición de objetivos hasta la definición de resultados esperados para cada región o territorio. Como

valoración entre las personas consultadas, “... las visiones, decisiones y expectativas del PFD desde Bogotá atropellan, invisibilizan o subsumen realidades específicas de cada territorio seleccionado, como por ejemplo su específica historia del conflicto, nivel de desarrollo, institucionalidad pública existente, desarrollo del capital social – asociacionismo – desarrollo de sociedad civil organizada, institucionalización de los partidos políticos y cultura política específica, entre otros.”.

Al mismo tiempo y por paradójico que parezca se tiene también la percepción de que el PFD, procurando descentralización, abandonó o en el mejor de los casos descuidó Bogotá y con ella la agenda nacional. Así de un lado se observa demasiada influencia del centro en la conducción estratégica del proyecto y de otro una suerte de descuido por lo nacional. Lo observado en esta evaluación nos permite reconocer que el PFD ha desarrollado destrezas evidentes de gestión descentralizada, centrada en capacidades propias en el terreno pero también en recursos locales disponibles, por una parte. Por la otra, las actividades de alcance nacional en especial el apoyo a los partidos políticos son reconocidas fortalezas del PFD, aunque quizá se ocupe menos espacio en las fotos de familia de los grandes debates nacionales.

7.1.4. Tensión operativa

El punto de inflexión anterior también afecta y está afectado por los efectos perniciosos que ocasionan para el Proyecto, los procesos institucionalizados del Sistema de Naciones Unidas y del PNUD (no solamente en Colombia) para la administración y gestión eficaz de proyectos; aspecto especialmente negativo cuando se trata de tomar decisiones ágiles como los desembolsos a contrapartes en tiempo acordado y la aprobación de decisiones específicas para cada territorio que sean oportunas para atender problemáticas singulares en lo local:

“...La estructura administrativa, financiera y operacional del Sistema de Naciones Unidas, y en particular del PNUD, afectan la toma de decisiones y la ejecución ÁGIL, EFICAZ y OPORTUNA del Proyecto en las regiones, lo cual incide de manera negativa en una mejor – óptima consecución de objetivos y resultados en los territorios”.

Este tema trasciende la relación entre contrapartes y PNUD para convertirse en una ancla para la propia gestión institucional del PFD. Resentida de diversas formas, la rigidez administrativa financiera transita en la dirección contraria a las urgencias del tiempo político nacional y del "timing" de los distintos actores. Sin embargo está claro que el PFD como proyecto poco puede hacer para corregir los excesos que en esta materia puedan presentarse. Lo que sin embargo es imperativo, es disponer de una capacidad de gerencia y administración que no agregue más complejidad al ya de por sí complicado esquema de funcionamiento.

También es cierto que este tipo de críticas provienen de culturas administrativas bastante laxas, como las de los partidos políticos y las ONGs, que indudablemente deben fortalecerse. De modo que se trata también de un proceso de aprendizaje antes que de un exceso burocrático absolutamente verificable.

7.1.5. Tensión temática

Los 4 ejes (calidad, representatividad, transparencia y ciudadanía) son la base del trabajo del PFD. A partir de ellos, se realizan las actividades del proyecto y se diseñan las metas y resultados. No obstante, dicha estructura de trabajo puede tener algunas limitantes en términos de organización y comunicación dentro del grupo. Además, pueden confundir a las organizaciones/personas con las que se comunica diariamente el PFD.

Es obvio que los procesos sociales y políticos no se presentan a los actores cortados por los segmentos que autoriza la reconstrucción conceptual y disciplinaria. De modo que cualquier fragmentación operativa supondrá un conflicto con la realidad percibida. En positivo las acciones del proyecto, valoradas positivamente por las contrapartes, proyectan siempre una visión holística e integral de lo político. Por ejemplo partidos que son capaces de "pensar mejor" la realidad, aseguran una capacidad futura de representación social mayor. El mismo proceso de pensamiento permite descubrir cuestiones que de otro modo permanecen opacadas: la importancia de lo local, la participación de las mujeres y otros grupos poblacionales entre otras consideraciones.

PNUD en general y el PFD no es excepción es un actor más bien académico. Su contribución es muy fuerte y reconocida en la creación de conocimiento y de formas de hacer (muy propio en el apoyo a políticas públicas). Por lo tanto hay siempre un riesgo de interlocución privilegiada con los segmentos sociales que mejor procesan esa capacidad (generalmente funcionarios e instituciones públicas). El desafío aquí no es desaparecer esa condición y "hacerse uno" con las contrapartes. Nuestra recomendación es simple: la conciencia permanente de la propia posición.

7.1.6. Dinámica agencial e interagencial

- *Hemos tenido hasta 5 jefes...*
- *Hay casi una "separación tajante de poderes – recursos – trabajos" y hasta "competencia entre las áreas de trabajo al interno del PNUD Bogotá"*

Un aspecto relevante que resume esta tensión es el "locus" del proyecto en la visión estratégica de la agencia y del SNU en su conjunto. Ambas posiciones revelan durante la evaluación diversos tipos de problema. El enfoque de la operación como "Proyecto" pese a la importancia relativa muy alta que tiene en el portafolio del Área de Gobernabilidad

Democrática, instala de partida una comprensión específica en el orden de jerarquías institucionales. Esto provoca todo tipo de discusiones sobre qué es lo prioritario en una sociedad como la colombiana. Obviamente el sector especializado en tareas afines y propias del Proyecto tanto en Bogotá como en los territorios, advierte una clara primacía de lo político en los conflictos que marcan a la nación. Pero fuera de tales círculos la convicción ya no es tan clara.

Hasta la fecha posibilidad de cooperación con otras áreas y con otras agencias es, como es común en los proyectos del PNUD y no solo en Colombia, cortés pero celosa y limitada. Los adjetivos son claros y suficientes. Siempre es más lo que puede hacerse y esta evaluación no deja de mencionar tales limitaciones y lo potente que sería una intervención integral en el espíritu institucional del mantra "ONE UN".

Pese a ello la coyuntura actual plantea un desafío mayor en esta materia y es el carácter de la vinculación entre las Áreas de Paz y Gobernabilidad Democrática con sus respectivas preferencias y prioridades. Los riesgos son diversos. Baste por ahora señalar que la fusión en demérito del enfoque especializado de cualquiera de las dos áreas no se revela, a juicio de esta evaluación, como una solución útil o recomendable.

7.1.7. Expectativas hacia el PNUD / PFD

Este tema se considera como un asunto que debe atender el PNUD / PFD con particular atención para lo venidero. Más que un punto de inflexión, se hace evidente entre la mayoría de las personas informantes claves, que en ocasiones el funcionamiento del PFD o del PNUD genera dudas y equívocas expectativas con respecto su papel.

Es evidente que, a pesar de la reconocida legitimidad mayoritaria que tiene el PNUD y el Proyecto en la sociedad colombiana como una entidad neutral con capacidad de

convocatoria y de encuentro entre muy diversos actores del sistema social – económico – político del país, en ocasiones no queda claro si su papel en la Fase II es de:

“...¿actor protagonista, facilitador de procesos y de asesoría técnica especializada, financista o financiador de recursos o grants para los procesos y ejecutores directos, o hasta “competencia indeseada” para posibles ejecutores (sociedad civil, partidos políticos, institucionalidad) de proyectos, actividades y recursos...”

Resulta necesario insistir en una estrategia de “transparencia” del rol del PNUD / PFD como facilitadores de procesos, generadores de asistencia técnica especializada y comparada para la gestión de conocimientos y la instalación de capacidades.

Pero también es menester que el PNUD/PFD procure aclarar expectativas con respecto a dos temas recurrentes en las entrevistas:

- a) A sabiendas de que como resultado de la FASE I se recomendó “equilibrar” el énfasis gubernamental – formal institucional y de partidos políticos que tuvo el Proyecto, con el trabajo más intenso con sociedad civil y ciudadanía, continúa la percepción de que el PNUD / PFD tiene “... un sesgo pro-gubernativo...”
- b) A pesar de resaltarse la “neutralidad” del PNUD / PFD en la que radica gran parte de su legitimidad, se considera que éstos deberían “...no ser imparciales, sino claramente comprometidos a favor de temas como la defensa de los derechos humanos, la paz y la reconciliación nacional, el desarrollo inclusivo y plural, y la lucha contra toda forma de corrupción en la función pública... lo cual muchas veces no se aclara y entonces parecen ser displicentes, desinteresados u omisos...”

8. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

El PFD puede apoyar en el proceso de construcción de las reformas legislativas que requiere el país en el postconflicto. Entre ellas:

- Participación política de las FARC, ELN.
- Estatuto de la oposición (no existe ley estatutaria a pesar de la exigencia constitucional, artículo 112).
- Participación de las minorías étnicas (afro descendientes e indígenas)
- Impulso de la participación de las minorías políticas
- Financiación de campañas
- Reforma del Consejo Nacional Electoral
- Código electoral
- Reforma a la representación de las regiones en el Congreso. ¿Cámara para campesinos, senado departamental, elección popular de alcalde locales?

El PFD tiene una oportunidad de trabajar en el postconflicto apoyando a los centros de pensamiento de los partidos políticos y los no partidistas, con el fin de impulsar el conocimiento del postconflicto a los militantes, simpatizantes, representantes y la opinión pública.

Con el contexto de las elecciones territoriales de 2015, los Alcaldes y Gobernadores presentan los programas de gobierno, su propuesta de campaña. En esta oportunidad el PFD podría apoyar a los candidatos(as) a promover las propuestas de postconflicto a nivel local de acuerdo a las demandas de ellos(as). De la misma manera, para los candidatos a las corporaciones públicas (concejo, asamblea y JAL).

Las víctimas, por lo menos para el caso del Magdalena, aún tiene retos para su organización, y el PFD puede apoyar en el proceso mejora organizacional, en aras de un

diálogo con los gobiernos locales. Adicionalmente, es importante no sólo el trabajo con víctimas sino también con la población afro descendiente e indígena.

La presencia institucional del Estado es un aspecto importante en el postconflicto. La organización territorial de Colombia cuenta con un énfasis centralista que impide el desarrollo de las dinámicas locales. El ordenamiento territorial es también una forma de organización político-administrativa, y el PFD puede apoyar propuestas para elevar el debate de la importancia del ordenamiento territorial y su relación con la representación política. Un ejemplo de esto puede ser la participación de los Ediles, Alcaldes menores en Colombia, ya que siguen teniendo un rol de bajo perfil en el proceso de toma de decisiones locales, y menor aún en las instancias nacionales.

9. ESCENARIOS Y EJERCICIO DE PROSPECTIVA

En complemento a las actividades de la evaluación de la Segunda Fase del Proyecto Fortalecimiento Democrático se acordó la realización de un ejercicio de reflexión prospectiva con el objetivo de documentar el derrotero de la coyuntura política actual, caracterizada por la confluencia del proceso de paz con el ciclo electoral 2014 en primera instancia, para de seguido establecer probables implicaciones para el desarrollo de una nueva fase de cooperación en el marco de objetivos de fortalecimiento democrático.

El ejercicio incluyó una sesión de modelado de escenarios con el equipo del Proyecto que permitió la elaboración de dos matrices de discusión para la segunda parte. Las matrices abarcaron los temas de coyuntura y las demandas al proyecto en el contexto de sus actividades actuales y potenciales. Estos temas fueron incorporados en una sesión de lluvia de ideas con contrapartes del proyecto entre ellos, integrantes del Consejo Consultivo, la Embajada de Suecia, representantes de otros donantes y especialistas en la materia. De seguido se presentan consideraciones generales en torno a los dos ejercicios, que pueden servir de insumo para una discusión más amplia al interior del equipo del Proyecto y del PNUD en su conjunto.

9.1. Escenarios de coyuntura

Valorando diversas opciones en cuanto al desenlace de la ronda de negociaciones de paz y la combinación de los resultados electorales tanto en el Congreso como en la elección Presidencial, los participantes de la mesa de trabajo decantaron como altamente probable el escenario "Reelección con Remezón".

Este escenario parte de una alta probabilidad de reelección del actual mandatario con diversas posibilidades de equilibrio en el Congreso entre fuerzas políticas de derecha,

centro e izquierda, pero caracterizado por el fortalecimiento de la posición del Presidente entre otras cosas a causa de la evidencia de un acuerdo de paz efectivo.

Este acuerdo, cuya temporalidad es incierta y a juicio de los participantes, no requiere resolverse necesariamente antes de las elecciones, es también coadyuvante para la reelección presidencial y para el fortalecimiento de la posición del mandatario. Es un escenario de "statu quo" renovado o incluso, conmocionado por las implicaciones políticas, sociales y económicas del éxito en las negociaciones de paz. No solamente es el escenario más probable sino también el más deseable, dado que supone espacios amplios para el desarrollo de acciones de cooperación con el fortalecimiento democrático del país. Es por lo demás un escenario donde la inercia de los procesos actuales -violencia, corrupción por ejemplo- continuará afectando el proceso político o incluso podría acentuarse. La violencia, claramente, podría incrementarse debido a retaliaciones entre las partes o bien a intereses de otros grupos (bacrim, narcotráfico) de hacerse cargo de los espacios dejados por el proceso de paz.

El otro escenario, menos probable pero posible, es la agudización del conflicto producto del cese de las negociaciones de paz en cualquiera de los desenlaces electorales posibles con sus implicaciones encadenadas que implican en su conjunto desafíos negativos para la gobernabilidad democrática en el país.

Independientemente de los escenarios, los participantes en la mesa de trabajo decantaron un conjunto de temas que son relevantes para la agenda futura (Véase diagrama 1, Lluvia de Ideas).

Un primer aspecto que destaca de la lluvia de ideas es la importancia del vínculo entre el rol del Estado, el papel de los partidos políticos y la importancia de la posición de las distintas organizaciones de la sociedad civil. Al Estado le tocará enfrentar los desafíos que supone poner coto a una cultura de legislar sin consecuencias, esto es, suponer que los

problemas se resuelven con nueva legislación independientemente de su grado de cumplimiento. Por otra parte, es necesario que el Estado enfrente con renovadas capacidades fiscales las exigencias de inversión pública social, ampliamente rezagadas especialmente en zonas del país particularmente reprimidas.

Con los partidos políticos, a juicio de los participantes sumidos en una profunda crisis, el rol del Estado adquiere particular importancia en cuanto a sus responsabilidades de financiamiento electoral y control de la corrupción. En específico, en cualquier escenario futuro los partidos tienen que enfrentar transformaciones que les permitan asegurar y definir su propuesta programática y perfil ideológico, erradicar las prácticas excluyentes de su proceso interno, especialmente el nepotismo, y promover la transparencia en sus actividades electorales y de organización.

Con la sociedad civil, el Estado se conecta a partir de la calidad de la satisfacción de demandas y la atención de necesidades de la población. El desafío en último término es asegurar un proceso político donde Estado, partidos y sociedad civil desempeñan roles específicos pero complementarios en la construcción de formas democráticas, incluyentes y transparentes, para resolver los conflictos distributivos que dinamizan el proceso político.

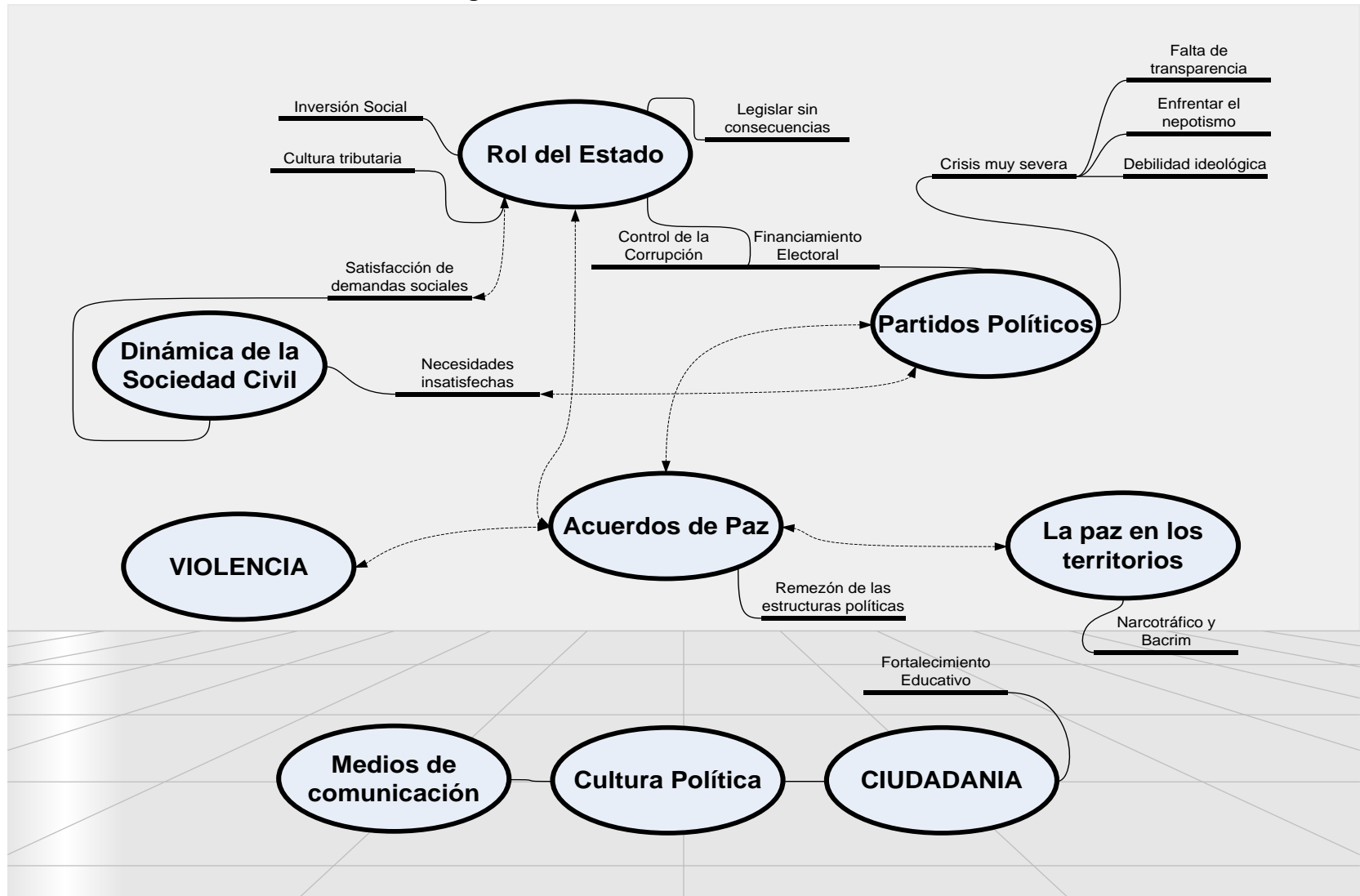
Un segundo orden de análisis tuvo que ver con el proceso de paz, que supone en su desenvolvimiento exitoso una auténtica conmoción de las estructuras políticas prevalecientes. De particular importancia será el manejo de las expresiones de violencia en escenarios de post-conflicto, mismas que lejos de contenerse pueden exacerbarse. Adicionalmente, la gestión de los acuerdos de paz expresada en decisiones de política pública tendrá una relevante expresión territorial. En los territorios, más allá de los centros metropolitanos, están las reservas de fuerza de grupos antidemocráticos y violentos que deben ser procesadas de modo que aseguren una adecuada distribución

territorial de las oportunidades y los dividendos de la paz. En los territorios se juega la sostenibilidad de los acuerdos de paz que puedan alcanzarse.

Una tercera dimensión de análisis concierne la formación de opinión y el impacto de los procesos en la cultura política de la sociedad. El ciclo electoral y los acuerdos de paz en simultáneo producirán una oportunidad para potenciar valores ciudadanos lo que requerirá de renovados procesos educativos, estrategias de información democratizadoras en los medios de comunicación, donde la identificación de prácticas pro gobernabilidad y pro democracia ocupen lugares complementarios y de relevancia equivalente a las denuncias de corrupción, abuso de poder, nepotismo y clientelismo entre otros vicios recurrentes.

Como se advierte si bien se apuesta por un escenario probable y deseable, los participantes reconocen la persistencia de desafíos independientes para el fortalecimiento democrático y la gobernabilidad en el futuro cercano. Las implicaciones de tales desafíos para las tareas de apoyo desde la cooperación internacional y las Naciones Unidas fueron objeto de reflexión en la segunda parte de la sesión de trabajo.

Figura 1. Lluvia de ideas sobre escenarios



9.2. Implicaciones para la cooperación y recomendaciones para el Fortalecimiento Democrático.

Cotejar los escenarios con los desafíos para la cooperación en tareas de fortalecimiento democrático condujo rápidamente a los participantes a identificar la dinámica del Post Conflicto como objeto de intervención.

Se conminó a los participantes a reflexionar libremente sobre necesidades y demandas de apoyo independientemente de las actividades hasta ahora desarrolladas por el PFD. De ahí que lo que se registra en la lluvia de ideas (ver figura 2) corresponde con una valoración abierta que puede o no corresponder con las prioridades de intervención que se decidan en una tercera fase del PFD.

Los aspectos salientes del debate en primer lugar recuerdan la importancia de la dimensión estructural y del proceso de descentralización. Lo estructural aparece relacionado con la relevancia de las desigualdades y la forma en que el modelo económico y el rol del Estado, en el contexto democrático actual, son capaces de lidiar con tales diferencias. Se entiende que lo político no podrá contener presiones sociales que en el plano socioeconómico no encuentren solución, por lo que la vinculación es más que necesaria. Por lo demás, el tema alude a la conocida noción de rendimientos sociales de la democracia o de la articulación entre la democracia procedimental y la democracia de ciudadanía.

En el plano de la ciudadanía se recomendó redoblar esfuerzos en la promoción de los derechos de grupos poblacionales con particular atención en las personas jóvenes y en la construcción de equilibrios razonables en la atención de las necesidades de los grupos desmovilizados de la guerrilla con los grupos desplazados por el conflicto armado, aspecto que en términos generales se relaciona con la capacidad de equilibrio de las demandas

sociales pospuestas en un contexto de expansión de actores sociales legítimos propiciado por los acuerdos de paz.

Se enfatizó la importancia de trabajar educación y cultura política democrática con la ciudadanía en su conjunto, la "ciudadanía rasa". Este aspecto resulta de mucha importancia dado que hasta la hora todos los esfuerzos se han concentrado en trabajar con sociedad civil organizada, partidos políticos e instituciones estatales. Es cierto sin embargo que el PFD ha desarrollado experiencias que pueden potenciar la cultura ciudadana especialmente cuando se trabajan procesos de apoyo al voto informado en coyunturas electorales (o bien en el futuro ante un eventual referéndum refrendatorio de los acuerdos de paz) o al escrutinio mediático y social de la función pública en tareas de exigencia y rendición de cuentas a los cargos públicos.

En el mismo sentido se otorga notable relevancia al apoyo a las tareas de descentralización política, fiscal y de competencias. En un caso se mencionó la importancia de las competencias nacionales en los territorios puesto que se relacionan con aspectos estructurales básicos como la estabilidad y el crecimiento económico, la violencia, la educación y la salud. Sin embargo será necesario potenciar las capacidades de las instituciones locales especialmente en cuanto a la calidad de sus procesos de planeación, y gestión pública integral. En ello será de particular importancia el manejo de la fiscalidad local y su adecuación a los objetivos de las políticas y las demandas de los grupos poblacionales más vulnerables en un esfuerzo de fortalecimiento de las capacidades distributivas del gasto público local.

Otros tres temas destacaron en el diálogo de los participantes en la mesa de trabajo. Uno relativo a las tareas de rediseño institucional a las que obligarán los acuerdos de paz. Recomendando identificar y contener los riesgos de institucionalismo (entendiendo por ello la tendencia a resolverlo todo con la formulación de leyes, decretos y reglamentos cuya operatividad es luego limitada), los participantes valoraron la importancia de

mayores debates y contribuciones en torno a la pertinencia y utilidad de una nueva Constituyente, así como la pertinencia de la introducción de mecanismos de comunicación y educación ciudadana basados en TICs.

El trabajo con partidos políticos seguirá siendo una ruta para el fortalecimiento democrático en el tanto se pueda contener el recurso inercial a las formas de la política excluyente. Para ello se proponen dos líneas de acción prioritarias, la primera consistente en la ampliación de las capacidades de representación social por medio de la mejora de la interlocución de los partidos con la sociedad. Para ello la claridad programática e ideológica son aspectos esenciales. Por otro lado, la mayor transparencia en los procesos de elección de candidatos es un mecanismo poderoso de fortalecimiento tanto de la representación como de la legitimación social de las corporaciones partidistas.

Finalmente pero no por ello menos importante, los participantes se mostraron plenamente advertidos de la relevancia del proceso de apertura a la participación política de los desmovilizados de las FARC (especialmente en los territorios) lo que debe acompañarse y asegurarse que ocurra en completa observancia de los principios normativos de la democracia y en procura de evitar el riesgo de expansión o reencauzamiento de las prácticas violentas.

En síntesis podríamos decir que las recomendaciones se orientan por cuatro dimensiones de trabajo posible en el escenario del Post Conflicto:

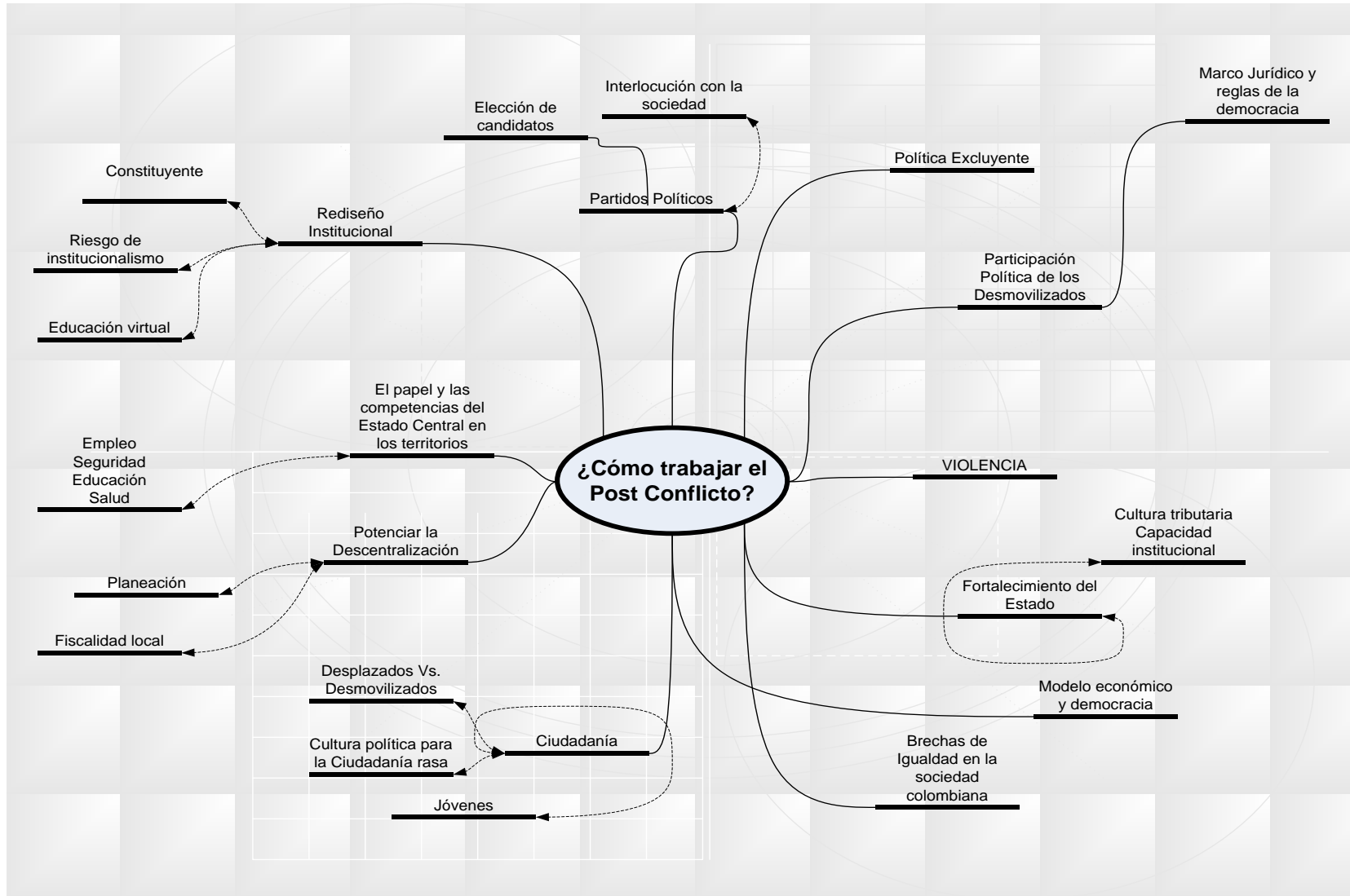
Democracia de ciudadanía: atención a los aspectos sustantivos de la política pública y a su capacidad de desarrollar nuevas dinámicas de inclusión social.

Rediseño institucional: Nuevos requerimientos de mecanismos, recursos humanos y fiscales y competencias para el desempeño de los poderes públicos tanto en el nivel central como en los territorios.

Representación política: Capacidad y transparencia en la gestión de los partidos y en la incorporación de las FARC al proceso político.

Ciudadanía Activa: Educación ciudadana y fortalecimiento de las capacidades de interlocución del los y las ciudadanas con el estado y sus instituciones, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

Figura 2. Sugerencias para el trabajo futuro



INVENTARIO DE FUENTES CONSULTADAS

Acta de Conformación de la bancada de Género en la Asamblea Departamental de Magdalena (2012, 13 de julio).

Acta de Conformación de la bancada de Género. Encuentro Departamental de mujeres concejales, diputadas y edilesas del Magdalena. (2012, 13 de julio).

Acta reunión tema mujer 27 de sep. (2012, 27 de setiembre).

Acuerdo de participación de terceros en la financiación de los gastos entre la Alcaldía de Santa Marta y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (número 005) (2012, 13 de junio).

Agenda. Encuentro de mujeres: por una política pública distrital de equidad de género para la mujer. (2012, 3 de diciembre).

Agenda. Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (2013) Documento Word. Mimeo

Alcaldía de Santa Marta. (2013). Proyecto de acuerdo distrital número 015 Por medio del cual se crea el cargo en el nivel asesor de la Consejería distrital para la mujer en el distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta. Santa Marta: Alcaldía de Santa Marta.

Alianza por la democracia en Santander_documento entregado a asamblea 16 abril. (2012). Documento Word. Mimeo

Alianza por la Democracia en Santander. (2011) Agenda. Balance de las elecciones 2011: el panorama electoral en Santander." Bucaramanga. Documento Word. Mimeo

Alianza por la Democracia en Santander. (n.d.). Objetivo Principios Agenda. Bucaramanga/Santander.

Alianza por la Democracia en Santander.Objetivo Principios Agenda. [Panfleto]. Bucaramanga/Santander.

Armonización general y preliminar como insumo para la consolidación de la política pública distrital de mujer

Audio boletín Carnavalenguas sede campestre de Cajasan. Documento Word. Mimeo

Audio de Alexandra Osorio Navarro. Documento Word. Mimeo

Audio-boletín. Objetivos del debate de semana (2011)Documento Word. Mimeo

Balance alianza-uis. Documento Word. Mimeo

Bancada mujeres de Magdalena. Propuesta de bancadas. Documento Word. Mimeo

Boletín 1. Documento Informativo de la Alianza por la Democracia de Santander. Bucaramanga Santander. Septiembre 2011

Boletín 1. Pacto por la equidad y la garantía de los derechos de las mujeres. Documento Word. Mimeo

Boletín 10. Destape. Documento Word. Mimeo

Boletín 11. A debate publico programas de gobierno de candidatos. Documento Word. Mimeo

Boletín 12. Resultados debate Semana. Documento Word. Mimeo

Boletín 13. Reunion de la Comision Departamental de Seguridad Electoral. Documento Word. Mimeo

Boletín 14. Carnavalenguas. Documento Word. Mimeo

Boletín 15. Foro de Mujeres. Documento Word. Mimeo

Boletín 16. Fotonoticia Diálogo diverso alternativas de Paz. Documento Word. Mimeo

Boletín 17. El FRENTE con la Alianza. Documento Word. Mimeo

Boletín 18. Movimiento social de mujeres. Documento Word. Mimeo

Boletín 19. Fotonoticia Reunión preparatoria del Foro de Mujeres. Documento Word. Mimeo

Boletín 2. Debate electoral en la revista Semana. Documento Word. Mimeo

Boletín 20. Un foro agridulce. Documento Word. Mimeo

Boletín 21. Cual es el futuro del centro histórico de Bucaramanga. Documento Word. Mimeo

Boletín 22. Bajo la lupa de los periodistas. Documento Word. Mimeo

Boletín 23. Amplio espacio de divulgación de perfil de candidatas. Documento Word. Mimeo

Boletín 24. Candidatos frente al empleo y la informalidad. Documento Word. Mimeo

Boletín 25. La política pública de Mujer y Género estará en la agenda de los gobernantes. Documento Word. Mimeo

Boletín 26. Inician los encuentros provinciales de lideresas. Documento Word. Mimeo

Boletín 27. Pacto por la equidad y la garantía de los derechos de las mujeres. Documento Word. Mimeo

Boletín 28. MOE conoció mas de 40 delitos contra el voto. Documento Word. Mimeo

Boletín 29. Panorama electoral de Santander. Documento Word. Mimeo

Boletín 3. En Santander hay 41 municipios en riesgo de fraude electoral. Documento Word. Mimeo

Boletín 30. La Alianza por la Democracia presenta su balance electoral. Documento Word. Mimeo

Boletín 31. Mujeres pondrán en la agencia pública la política de equidad de género. Documento Word. Mimeo

Boletín 4. Jóvenes de Santander promueven elecciones libres y transparentes. Documento Word. Mimeo

Boletín 5. Jóvenes en los medios de comunicación. Documento Word. Mimeo

Boletín 6. En la UNAB, Foro de Transparencia por la Democracia en Santander Elecciones 2011. Documento Word. Mimeo

Boletín 7. Democracia y proceso electoral desde la perspectiva de los jóvenes. Documento Word. Mimeo

Boletín 8. Elecciones libres y democracia participativa en la agenda de los jóvenes Santand. Documento Word. Mimeo

Boletín 9. Desde la región se promueve la construcción de alternativas de paz. Documento Word. Mimeo

Botero, F. (2010) Poder Legislativo en Colombia. Balance y Recomendaciones. Presentación Power Point. Mimeo

Cada concejal ganó \$16 millones por la aprobación de 2 proyectos. (2013, julio 17). Hoy Diario del Magdalena , 1C.

Caracterización del régimen colombiano. Presentación Power Point. Mimeo

Comentarios plataformas concejos Fúquene y Arbeláez (pruebas pilotos). Documento Word. Mimeo.

Comunicado de prensa Foro Control Social (2012). Documento Word. Mimeo

Comunicado de prensa-Mesa multipartidista. Documento Word. Mimeo

Comunicado PNUD. Documento Word. Mimeo

Concejales obtuvieron porcentajes bajos de puntualidad. (2013, julio 17). El informador , 3A.
Concejo Visible hará talleres con organizaciones sociales. (2013, febrero 28). Hoy Diario del Magdalena , 4C.

Concejo Visible Santa María. Observatorio al Concejo. Presentación Power Point. Mimeo
CORCARIBE (2012) Informe acceso a la información-octubre de 2012. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE (2012) Memoria de la reunión con la Cámara de Comercio de Santa Marta para hacer seguimiento a la participación en el proyecto Observatorio al Concejo de Santa Marta. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE (2012) Memoria de reunión de acercamiento con la Universidad Cooperativa de Colombia. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE (2012) Memoria del Taller con el Concejo Distrital, sobre asuntos temáticos como Conflicto de Intereses, Seguimiento de la Hoja de Ruta para la Creación de Bancadas y Relación con la Ciudadanía. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE (2012) Memoria del taller de formación con los actuales socios del observatorio sobre la metodología de observación a la gestión del Concejo Distrital. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE (2012) Memoria taller de formación con los actuales socios del observatorio sobre la metodología de observación a la gestión del Concejo distrital. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE (2012). Informe narrativo de actividades (número 2, tramo II). Documento pdf. Mimeo

CORCARIBE (2012). Memoria de la reunión con la Universidad Sergio Arboleda – Sede Santa Marta – para finiquitar su participación en el proyecto Observatorio al Concejo de Santa Marta. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE (2013) Informe Narrativo de Actividades No1. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE / Cámara de Comercio de Santa Marta / Universidad Sergio Alboleda (2013). Informe del Observatorio del Concejo Distrital de Santa Marta, período marzo – abril 2013. Colombia: PNUD.

CORCARIBE / Cámara de Comercio de Santa Marta / Universidad Sergio Alboleda (2013) Agenda. Foro: Hacia la modernización institucional de las Corporaciones Públicas en el Magdalena. Santa Marta. Mimeo

CORCARIBE / Cámara de Comercio de Santa Marta / Universidad Sergio Alboleda. Concejo Visible Santa Marta. Observatorio al Concejo. [Panfleto].

CORCARIBE / Cámara de Comercio de Santa Marta / Universidad Sergio Alboleda. ABC del Concejo Distrital. [folleto].

CORCARIBE. (2011). Observatorio Concejo Visible . Recuperado de Corporación Caribe: <http://www.corcaribe.org/joom/observatorio-concejo-visible.html>

CORCARIBE. (2011). Observatorio Concejo Visible . Recuperado de Corporación Caribe: <http://www.corcaribe.org/joom/observatorio-concejo-visible.html>

CORCARIBE. Memoria de reunión de acercamiento con la Universidad Cooperativa de Colombia. Documento Word. Mimeo

CORCARIBE. Memoria rueda de prensa. Documento pdf. Mimeo

CORCARIBE. Plan de trabajo. Documento Word. Mimeo

Corporación Compromiso. Presentación general de los resultados de la observación electoral. Documento Word. Mimeo

Cuña 1. Voto libre, campaña alianza pnud.(2011). [Audio]

Cuña 10. Elecciones transparentes 4, campaña alianza pnud. [Filme]

Cuña 2. Voto informado, campaña alianza pnud. (2011). [Audio]

Cuña 3. Elecciones transparentes 1, campaña alianza pnud. (2011) [Audio]

Cuña 4. Elecciones transparentes 2, campaña alianza pnud (2011) [Audio]

Cuña 5. Libre, informado y transparentes, campaña alianza pnud (2011) [Audio]

Cuña 6 voto informado 2, campana alianza pnud. (2011) [Audio]

Cuna 9. Voto informado 3, campaña alianza pnud. (2011) [Audio]

CUNA ALIANZA CARACOL RADIO 25-10-2011. (2011). [Filme]

CUNA TRO 19-10-2011(2011). [Filme]

Democracia es poder. Documento pdf. Mimeo

Diagnóstico de las juventudes del distrito de Santa Marta. Documento Word. Mimeo

Documentación proceso de construcción de documento de consideraciones MUJERES. Documento Word. Mimeo

Documentación proceso de participación en el proceso de empalme ALIANZA. Documento Word. Mimeo

Documento de incidencia. Hacia una política pública para la mujer en el distrito de Santa Marta. (2013) Documento Word. Mimeo.

Documento final entregable gobernador. (2012). Documento Word. Mimeo
Elecciones transparentes. (2011). [Filme]

Empoderar a las mujeres para unos partidos políticos más fuertes. Presentación Power Point. Mimeo

Encuentro ciudadano Gobernador 20 dic. (2011) [Imagen]

Entrega secretaría técnica alianza. Documento Word. Mimeo

Estatutos Mesa Multipartista de jóvenes del Magdalena. Documento pdf. Mimeo

Evaluación programa Aguilar comentada 4 nov. (2012). Documento Word. Mimeo

Foro control social nov 2012. (2012) [Imagen o fotografía sin título de descripción del trabajo]

Foro departamental de mujeres. Documento Word. Mimeo

García, F. Modelando una estrategia de gobernabilidad local. El caso de Cartagena de Indias. Agosto 2010.

Gobernador electo de Santander se reunirá con la alianza. Documento Word. Mimeo

Grupo de Investigación sobre Desarrollo Regional de la Universidad Industrial de Santander.(2011) Panorama Santander 2011. Bases para la construcción de Gobernabilidad y Desarrollo en el Departamento. [Panfleto].

Hernández, F. Comisión de seguimiento electoral: participación de la Alianza por la Democracia en Santander. Instituto de Estudios Políticos de la UNAB. Documento Word. Mimeo

Herramienta para la valoración de programas de gobierno Aguilar. (2012). Documento Word. Mimeo

Herramientas para construir PDG-PNUD (2012). Documento pdf. Mimeo

Hoy presentan Proyecto Concejo Visible Santa Marta. (n.d.). Hoy Diario del Magdalena . Informe 3 arte en vivo mujeres. Documento Word. Mimeo

Informe Alianza 2011. Documento Word. Mimeo

Informe avance Grant Corcaribe. (2013) Documento Word. Mimeo

Informe comisión de seguimiento electoral octubre 22 de 2011. Documento de Word. Mimeo

Informe de la campaña. Documento de Word. Mimeo

Informe divulgación agenda mujeres. Documento Word. Mimeo

Informe final final gobernador 2012-2015. (2012). Documento Word. Mimeo

Invitación foro control social. (2012). [Imagen o fotografía sin título de descripción del trabajo]

La Reforma Electoral en Colombia. Presentación Power Point. Mimeo

Lanzamiento del Centro Democrático en Santa Marta. Documento Word. Mimeo

León, Y. La participación ciudadana y el voto programático. Programa Bucaramanga Cómo Vamos. Documento Word. Mimeo

Matriz correspondencias PIO-aguilar. (2012) Documento de Word. Mimeo

Matriz pdg-consideraciones-pdd mas metas--consolidado 29.02.2012. (2012) Documento de Word. Mimeo

Memoria taller ciudadanía y campaña electoral en clave de equidad de género 10, 11 y 12 de ago. Documento de Word. Mimeo

Mesa multipartidaria de Mujeres. Propuestas para su implementación en Santander, Tolima y Magdalena. Documento Word. Mimeo

Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (Acta 1)(2013, 10 de abril).

Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (Acta 2)(2013, 19 de abril).

Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (Acta 3)(2013, 8 de abril)

Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (Acta 4)(2013, 22 de mayo)

Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (Acta 5)(2013, 13 de junio)

Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (Acta 6)(2013, 26 de junio)

Mesa multipartidista de jóvenes. Magdalena (Acta 7)(2013, 3 de julio)

Metodología para la participación ciudadana en el PPD. (2012). Presentación Power Point. Mimeo

Metodología_estcuotas_Santander. Documento de Word. Mimeo

Metodología. Construcción del documento de incidencia sobre la equidad de género de la mujer en el distrito de Santa Marta. Documento Excel. Mimeo

Metodología. Talleres participativos. Construcción de política pública. Problemáticas de las juventudes en el distrito de Santa Marta.Documento Excel. Mimeo

Montero, L. Logros y retos de la inclusión por el fortalecimiento de la democracia en Santander: incidencia y participación política de las mujeres en el proceso electoral 2011.

Movimiento Social de Mujeres. Documento Word. Mimeo

Notas para la documentación del proceso de acompañamiento al equipo de empalme gobernación entran. Documento de Word. Mimeo

Observatorio Concejo de Santa Marta (2013) Informe periodo marzo-abril 2012 . Santa Marta. Documento Word. Mimeo.

Observatorio Concejo Visible Santa Marta . (n.d.). Inicio. Recuperado de Cvisible: <http://www.cvisible.com/cvstamarta/>

Observatorio Concejo Visible Santa Marta . (n.d.). Inicio. Recuperado de Cvisible:
<http://www.cvisible.com/cvstamarta/>

Oct 25 RCN la radio.(2011) [Audio]

Oct 25 ronda de medios 2 radio primavera. (2011). [Audio]

Oct 25 ronda medios 4 primavera.(2011).[Audio]

Oct 25-caracol radio- Yanny y Maria Teresa.(2011). [Audio]

Oct 26 canal TRO. (2011). [Filme]

Oct 26 de 2011-La Primera Radio Super- Yenni León y Leticia Montero-Participación política.(2011). [Audio]

Oct 26-2011-Leticia Montero en Colmundo Radio-participación política de la mujer. (2011). [Audio]

Oct 27 de 2011 – Ana María Sierra en la emisora Candela – Fortalecimiento de la democracia. (2011). [Audio]

Oct 27 de 2011- Nory Calderon – Radio Melodia – Fortalecimiento de la Democracia. (2011). [Audio]

Oct 27 de 2011-Ana Maria Sierra en RCN la Cariñosa – fortalecimiento de la democracia por parte de. (2011). [Audio]

Oct 28 de 2011 Caracol radio Informe de la MOE sobre riesgo de fraude electoral en Santander. (2011). [Audio]

Oct 28 de 2011 Radio Primavera Informe de la MOE. (2011). [Audio]

Oct 29 Desayunos con Candela – Elizabeth Martinez MOE. (2011). [Audio]

Orden del día .Diálogo del Concejo Distrital con las ciudadanas de Santa Marta (2013)
Documento Word. Mimeo

Pieza campaña.(2011

Piezas promocionales de audio y video. Documento Word. Mimeo

Plantilla presentación 28 Oct 6pm. Presentación Power Point. Mimeo

PNUD (2008) Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados 162 de Desarrollo.

PNUD (Productor). (2012). Documental PNUD [Filme].

PNUD / NIMD / IDEA / Cooperación Sueca (2013). Mesa Multipartidaria de Jóvenes. Presentación Power Point. Mimeo

PNUD Colombia (2010). Prodoc PFD Fase II. Bogotá: PNUD

PNUD Colombia. (2011). Informe de gestión 2010-2011 ASDI.

PNUD Colombia. (2012, agosto 1). ALIANZA "CARTAGENA PROPONE" HARÁ SEGUIMIENTO A TEMAS POBLACIONALES EN PLAN DE DESARROLLO. Recuperado de PNUD Colombia: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67019#.Und6iaVgwb1>

PNUD Colombia. (2012, agosto 1). Alianza "Cartagena propone" hará seguimiento a temas poblacionales en Plan de Desarrollo. Recuperado de PNUD Colombia: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67019#.Und6iaVgwb1>

PNUD Colombia. (2013, febrero 11). Oficina PNUD Cartagena. Recuperado de youtube: http://www.youtube.com/watch?v=X_RvcM7Hrq8

PNUD Colombia. (2013, febrero 11). Oficina PNUD Cartagena. Recuperado de youtube : http://www.youtube.com/watch?v=X_RvcM7Hrq8

PNUD Colombia. (2013). Informe de gestión 2011-2013.

PNUD Colombia. Gobernabilidad democrática. Recuperado de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aAa020021--#.Und27qVgwb1>

PNUD.(2009)Informe Mundial Desarrollo Humano "Superando barreras: Movilidad y Desarrollo Humano" Bogotá:PNUD.

PNUD/IDEA/NIMD (2012). Formación en Ley de bancadas ¿Cómo aprovechar las Bancadas para Fortalecer su Partido y su Gestión en los Concejos y Asambleas [Panfleto].

PNUD/IDEA/NIMD (2012). Formación en Ley de bancadas ¿Cómo aprovechar las Bancadas para Fortalecer su Partido y su Gestión en los Concejos y Asambleas [Panfleto].

PNUD/IDEA/NIMD/ Cooperación sueca. (2011). Oposición política en Colombia: Un debate inconcluso? Bogotá: PNUD.

PNUD/IDEA/NIMD/ Cooperación sueca. (2012). Voto electrónico en Colombia: retos y alcances de su implementación. Bogotá: PNUD.

PNUD/IDEA/NIMD/ Cooperación sueca. (2013). Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos Políticos. Bogotá: PNUD.

PNUD/IDEA/NIMD/Cooperación sueca. (n.d) La cuota, paso lento pero seguro. Bogotá.

PNUD/IDEA/NIMD/Cooperación sueca. (n.d) Mujeres en la política: Estrategias de trabajo conjunto. Bogotá: PNUD.

PNUD/NIMD/IDEA / Cooperación sueca (2013). Tras la pista de los dineros públicos. Guía para investigar los recursos de las regalías y las temporadas de lluvia. Bogotá: PNUD.

Política pública mujeres departamental. Documento Word. Mimeo Proyecto fortalecimiento democrático-Fase II. Selección de territorios. Presentación Power Point. Mimeo

Política Pública Nacional de Equidad de Género. Presentación Power Point. Mimeo.

Presentación 16 de abril última. (2012). Presentación Power Point. Mimeo

Presentación taller de formación con actuales socios 11-2012. Documento pdf. Mimeo

Propuesta de construcción de política pública de género. Santa Marta 2 de diciembre de 2012. Documento Word. Mimeo.

Propuesta hoja de ruta bancada de mujeres. Documento Word. Mimeo.

Propuesta. Proposición creación de bancada. Documento Word. Mimeo.

Propuestas ciudadanas. Documento de incidencia política sobre Equidad de género para la mujer en Santa Marta. Documento Excel. Mimeo.

Proyecto de Fortalecimiento Democrático Fase II: Selección de territorios. Presentación Power Point. Mimeo

Proyecto fortalecimiento democrático-Fase II. Magdalena. Presentación Power Point. Mimeo

Proyecto Fortalecimiento Democrático-Fase II. Mesa multipartidista de jóvenes. Presentación Power Point. Mimeo

Ranking de Mujeres y Hombres en partidos y movimientos políticos en Colombia 2012. Presentación Power Point. Mimeo

Recomendaciones Asamblea 16 abril 12. (2012) Documento de Word. Mimeo

Relación audioboletines. (2011). Presentación Power Point. Mimeo

Relación con el Concejo distrital. Presentación Power Point. Mimeo

Reunión Alcalde Santa Marta-PNUD. Documento Word. Mimeo.

Reuniones bilaterales 23 dic. Documento Word. Mimeo

Reuniones bilaterales 26 dic. Documento Word. Mimeo

Reyes, C. (2011). La Alianza por la Democracia y la lucha contra la corrupción. Fundación Participar. Documento Word. Mimeo

Riesgo de fraude electoral. Documento Word. Mimeo

Roll, D. (2010) De que modo puede el PNUD contribuir al fortalecimiento de los partidos en Colombia y a la construcción en general de un sistema de partidos que favorezca la gobernabilidad democrática. Presentación Power Point. Mimeo

Ronda de medios. (2011). Presentación Power Point. Mimeo

Santa Marta – periodo 2012 – 2015. Documento Word. Mimeo

Seguimiento noticias - Observatorio Concejo Visible de Santa Marta. Documento Word. Mimeo

Separata-Santander. (2012) Documento pdf. Mimeo

Tabla convenios y acuerdos. Documento Word. Mimeo

Transparencia por la Democracia en Santander. Documento Word. Mimeo

UNDP (2009) Evaluation Office ADR Method Manual, Guidelines for an Assessment of Development Results (ADR).

Vote bien. Documento pdf. Mimeo

Voto bien informado. (2011). [Filme]

Voto libre (2011). [Filme]

Wills, L y Batlle, M, compiladoras (2012). Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011. Bogotá: PNUD- IDEA-NIMD 220 pp.

ENTREVISTAS

Aguillón, E, Marín, S y Osorio, S . (30 de julio de 2013). Reunión Movimiento político MIRA. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Amador, J y Villamizar, J. (29 de julio de 2013). Reunión Partido Verde. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Área de Gobernabilidad. (19 de julio de 2013). Panel de discusión (C. Sojo, entrevistador). Bogotá.

Barrios, A. (18 de julio de 2013). Reunión Misión de Observación Electoral MOE. (C. Sojo, entrevistador). Bogotá.

Bastidas, L y Castillo M. (16 de julio de 2013). Reunión Ministerio del Interior (C. Sojo, entrevistador).

Bautista, C, de la Mateus, R y Parra, S. (30 de julio de 2013). Reunión Partido Opción Ciudadana. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Beekman, L. (15 de julio de 2013). Reunión NIMD. (C. Sojo, entrevistador).

Beramendi, V. (10 de octubre de 2013). Reunión virtual IDEA Internacional (C. Sojo, entrevistador).

Bonilla, C. (1 de agosto de 2013). Reunión Alcaldía Distrital. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Botero, F y Wills, L. (16 de julio de 2013). Reunión de expertos en partidos políticos. (C. Sojo, entrevistador).

Buendía, G. (2 de agosto de 2013). Reunión Alcaldía Distrital de Santa Marta. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Camargo, Y y Oviedo, E. (2 de agosto de 2013). Reunión Observatorio Concejo Visible de Santa Marta. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Cardona, B y Puyana, J. (15 de julio de 2013). Introducción. Área de Gobernabilidad Democrática PNUD Colombia. (C. Sojo, entrevistador).

Carvajal, J, Diuza, M; Murcia, J., Rubio, M., Rodriguez, A. (16 de julio de 2013). Reunión Movimiento Político MIRA. (C. Sojo, entrevistador).

Carreño, F, Feo, A. (16 de julio de 2013) Reunión Partido de la U (C. Sojo, entrevistador).

Castañeda, Wilson. Caribe Afirmativo (17 de julio de 2013). (C. Sojo, entrevistador).

Chi, Eduardo. (1 de agosto de 2013). Reunión Partido Social de Unidad Nacional. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Comité Consultivo PFD. (19 de julio de 2013). Reunión (C. Sojo, entrevistador). Bogotá.

Díaz, W y Morales, J. (30 de julio de 2013). Reunión Corporación Acuerdos. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Equipo PFD PNUD. (17 de julio de 2013). Reunión equipo PFD PNUD. (C. Sojo, entrevistador). Cartagena.

Espinoza, A. (17 de julio de 2013) Universidad Tecnológica Bolívar. Cartagena. (C. Sojo, entrevistador).

Espinoza, D. (15 de julio de 2013). Reunión ONUMujeres. (C. Sojo, entrevistador).

Fernández, C . (30 de julio de 2013). Reunión Universidad Autónoma de Bucaramanga. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Garcés, J, Ortiz, U y Pachón, S. (30 de julio de 2013). Reunión Concejo de Bucaramanga. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

García, F., Serrano, M. y De la Rosa, D. (17 de julio de 2013). Reunión. (C. Sojo, entrevistador). Cartagena.

Gélvez, G y Guerrero, A. (30 de julio de 2013) Reunión Observatorio Concejo Visible de la Universidad Industrial de Santander. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

González, A. (17 de julio de 2013). FEM Cartagena. (C. Sojo, entrevistador).

Gutiérrez, Kayren. Cabildo Gavilo. Alianza Cartagena Propone. 17 de julio de 2013. (C. Sojo, entrevistador).

Herrera, F. (15 de julio de 2013). Reuniones con coordinadores de áreas PNUD Colombia. (C. Sojo, entrevistador).

Jaramillo, E, Ortiz, J y Roca, L. (1 de agosto de 2013). Reunión Movimiento MIRA. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Jiménez, R y Pizarro, H. (1 de agosto de 2013). Reunión Partido Verde. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Lancheros, J. (18 de julio de 2013). Reunión Derecho Justo (C. Sojo, entrevistador). Bogotá.

Lizarazo, A. (18 de julio de 2013). Reunión. (C. Sojo, entrevistador). Bogotá.

López, C, Meléndez, R y Navas C. (16 de julio de 2013). Reunión Polo Democrático Alternativo. (C. Sojo, entrevistador).

Novoa, A. (19 de julio de 2013). Integrantes Comité Consultivo (C. Sojo, entrevistador). Bogotá.

Machado, D. (2 de agosto de 2013). Reunión Gobernación del Magdalena. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Martínez, E. (29 de julio de 2013). Reunión Corporación Compromiso. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Martínez, M. (29 de julio de 2013). Reunión equipo territorial PNUD. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Montero, L. (30 de julio de 2013). Reunión Corporación Hypatia. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bucaramanga, Santander.

Montemiranda, Elkin. (17 de julio de 2013). ALianza Líder. Cartagena. (C. Sojo, entrevistador).

Moreno, A. (31 de julio de 2013). Reunión Congreso Movimiento Político MIRA. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Bogotá.

Olarte, M. (1 de agosto de 2013). Reunión Equipo Territorial PNUD. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Rangel, H. (2 de agosto de 2013). Reunión Polo Democrático. (R. Rosales Valladares, entrevistador). Santa Marta, Magdalena.

Valderrama, Rubiela. Red de Empoderamiento de Mujeres. (17 de julio de 2013). Reunión. (C. Sojo, entrevistador). Cartagena.