

Informe final

25/11/2021



Informe final de resultados

Evaluación final del proyecto que permita identificar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones y los productos esperados del Proyecto Capacidades Locales PDET, según lo establecido en su marco de resultados



Fuente: PNUD

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo -PNUD
COL-0000136676



Informe final

25/11/2021

Informe final de resultados

Evaluación final del proyecto que permita identificar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones y los productos esperados del Proyecto Capacidades Locales PDET, según lo establecido en su marco de resultados

Preparado por:

Vicepresidencia de Gobierno y Asuntos
Públicos

Centro Nacional de Consultoría

Calle 82# 6 -51, Bogotá D.C. Colombia
3394888

www.centronacionaldeconsultoria.com

Preparado para:

Programa de Naciones Unidas Para el
Desarrollo -PNUD

Calle 82 # 10-62

licitaciones.col7@undp.org

Contenido

Lista de acrónimos y abreviaturas	1
Capítulo I: Introducción	3
Capítulo II: Descripción de la intervención	4
Capítulo III: Alcance y objetivos de la evaluación	5
Capítulo IV: Enfoque de la evaluación y métodos	5
Capítulo V: Análisis de datos	7
Análisis de pertinencia	7
Diseño del proyecto	7
Articulación institucional e instrumentos de planeación	9
Análisis de eficacia	11
Ejecución del proyecto (actividades y entrega de productos)	11
Contribución	19
Enfoques transversales	20
Resultados no esperados	23
Análisis de eficiencia	24
Planeación del presupuesto	24
Gestión de los recursos	26
Monitoreo	27
Análisis de sostenibilidad	28
Percepciones acerca de la sostenibilidad y las capacidades instaladas que deja el proyecto ...	29
Capacidades instaladas	30
Gestión de los riesgos	31
Capítulo VII: Recomendaciones	¡Error! Marcador no definido.
Anexos	42

Lista de acrónimos y abreviaturas

PDET: Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ART: Agencia de Renovación del Territorio
PDT: Planes de Desarrollo Territorial
POT: Planes de Ordenamiento Territorial
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
USAID: United States Agency for International Development

MPTF: Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz en Colombia de las Naciones Unidas
PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional
CPD: *Country Programme Document*
UNSDCF: Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para Colombia
Covid-19: Corona Virus 19
DNP: Departamento Nacional de Planeación
DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública
PMI: Plan Marco de Implementación
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
EOT: Esquemas de Ordenamiento Territorial
IGPPDET: Instancias de Gerencia de los Proyectos PDET
MGA: Metodología General Ajustada
ICO: Índices de Capacidad Organizacional
SGR: Sistema General de Regalías
DDHH: Derechos Humanos
PMTR: Pacto Municipal para la Transformación Regional
OSC: Organizaciones Sociales
ASBV: Acuerdos de Subvención de Bajo Valor

Capítulo I: Introducción

Fortalecimiento de capacidades locales para la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, surge en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el objetivo de apoyar el proceso de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, específicamente en el componente de fortalecimiento de capacidades. Esto incluye el mejoramiento y generación de capacidades de gestión y ejecución no sólo de las administraciones de los municipios priorizados por el proyecto, sino también, de las redes de actores locales de estos municipios. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, como socio implementador, se alía con la Agencia de Renovación del Territorio - ART, que ya venía trabajando en el proceso de implementación, generando una articulación de actores e intereses que dieron como resultado el diseño y posterior ejecución de este proyecto.

La presente evaluación surge como parte del diseño del proyecto, en el que se plantea una evaluación de resultados al final de la intervención, para hacer una valoración de sus productos y resultados en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Como parte de la evaluación, se realizó una revisión de la información proveniente del proyecto, así como la recolección de información de carácter cualitativo, por medio de entrevistas a los actores que participaron en su diseño e implementación, y a aquellos que fueron receptores de los productos ofrecidos por el proyecto.

La metodología utilizada para responder a las preguntas orientadoras de la evaluación corresponde al análisis de contribución, una metodología que permite aumentar la comprensión y el conocimiento de lo que se sabe que funciona y de la contribución del programa por medio de herramientas de medición cualitativas. El análisis de contribución requiere la aplicación de seis (6) pasos: (i) establecer el problema de atribución que se debe abordar, (ii) desarrollar la teoría del cambio y sus riesgos, (iii) recoger la evidencia existente sobre la teoría del cambio, (iv) reunir y evaluar el diseño de la contribución y los desafíos, (v) recoger evidencia adicional, y, (vi) desarrollar el análisis de contribución.

En términos generales, el proyecto alcanzó importantes resultados frente al fortalecimiento de capacidades tanto de las administraciones como de los actores locales en los municipios PDET. Los procesos de acompañamiento y asesoría a las administraciones entrantes durante la transición de gobierno y en la formulación de Planes de Desarrollo Territorial y Planes de Ordenamiento Territorial, con la correspondiente inclusión de iniciativas PDET, brindó grandes resultados en torno a las capacidades administrativas, financieras y organizativas de los funcionarios. Por otro lado, el fortalecimiento y asesoría a las organizaciones sociales, el apoyo a la implementación de sus iniciativas, incentivó la asociatividad de los actores locales, y a su vez, permitió un desarrollo organizacional importante. Por último, la revitalización del papel de los Grupos Motor y su papel como puentes de información para la comunidad fue significativo en términos de la implementación del PDET en los municipios.

Este documento corresponde al informe final de la evaluación de Fortalecimiento de capacidades PDET. En el primer capítulo, se hace una breve descripción de la intervención; a continuación, se presenta el alcance y los objetivos de la evaluación, para abrirle paso al enfoque de la evaluación y métodos. Posteriormente, se presenta el análisis de datos, que a su vez está dividido en cuatro secciones teniendo en cuenta los criterios de la evaluación: análisis de pertinencia, de eficacia, de eficiencia y de sostenibilidad. Por último, se presentan las recomendaciones del proyecto derivadas del análisis previo. Es necesario relevar el tema de los enfoques transversales.

Capítulo II: Descripción de la intervención

La creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) surgen en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, como uno de los pilares fundamentales para materializar la Reforma Rural Integral. El objetivo principal, es intervenir de manera integral, y con mayor celeridad, los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza y la debilidad institucional. De forma tal que la puesta en marcha de los PDET, contribuyera al cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, a la reducción de la pobreza rural, la reactivación del campo y el desarrollo de la economía campesina, familiar y comunitaria.

El proyecto *Capacidades Locales para la Implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET*, surge como parte de la estrategia del Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz en Colombia de las Naciones Unidas (MPTF); y coincide con el esquema de articulación liderado por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que busca convocar actores estratégicos para impulsar la segunda fase de implementación de los PDET. Esta segunda fase consta, por un lado, de la ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y, por otro lado, de la generación de condiciones y capacidades en la institucionalidad local y en la sociedad civil, de forma tal que se fomente la estabilidad y sostenibilidad en los municipios PDET. (PNUD, 2019)

Los diagnósticos iniciales realizados por la ART permitieron identificar la debilidad de las entidades territoriales para desarrollar las distintas etapas del ciclo de inversión pública, desde la formulación, la programación de los recursos, la ejecución y el seguimiento a los mismos. De la misma manera, estos diagnósticos permitieron evidenciar que los actores locales, a saber, organizaciones sociales y Grupos Motor, partícipes de espacios de incidencia con administraciones locales, requerían apoyo, revitalización y fortalecimiento; los primeros, en términos organizativos y administrativos, los segundos en términos de reactivación de las capacidades de incidencia. Gracias a la gestión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como socio implementador, y a manera de respuesta, el proyecto planteó dos componentes clave de intervención, a través de los cuales enfocó sus acciones para lograr objetivos diferenciados, por un lado, en capacidades de las administraciones públicas locales y, por otro lado, de los actores locales en el territorio.

La cobertura del proyecto en general comprende los 170 municipios priorizados por el Gobierno Nacional para la implementación de los PDET, estos municipios están ubicados en

16 subregiones a través de las cuales se organiza dicha implementación. En materia de implementación, para el fortalecimiento a las administraciones municipales, se alcanzó a impactar a la totalidad de municipios, mientras que, para el fortalecimiento de organizaciones sociales, se impactaron 64 municipios; en relación con los grupos motor, se alcanzó a impactar a 160 grupos motor.

Capítulo III: Alcance y objetivos de la evaluación

De acuerdo con los términos de referencia, el objetivo de esta consultoría es “evaluar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones y los productos esperados del Proyecto Capacidades Locales PDET, según lo establecido en su marco de resultados” (PNUD, 2021). En consecuencia, la evaluación final valora el avance a los resultados hasta la fecha y la probabilidad de que el proyecto alcance sus objetivos finales de capacidades de gestión y ejecución de las administraciones públicas locales de los territorios PDET y de otros actores sociales en esos territorios.

De esta forma, la evaluación buscó saber si en el Proyecto Capacidades locales para la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, el PNUD cumplió con los objetivos y resultados que son deseados y si es valorado por los actores implicados; la complejidad de la evaluación consistió en medir o evaluar qué y cómo contribuyó exactamente el proyecto.

El alcance de la evaluación se vio también definido por los seis (6) objetivos específicos que fueron establecidos desde los términos de referencia, a saber: (i) Evaluar el logro de los resultados a nivel de los productos del proyecto, incluyendo el análisis y la valoración de las contribuciones realizadas en las intervenciones en los diferentes territorios a partir de los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. (ii) Revisar su contribución e incidencia en el *Country Programme Document* - CPD que finalizó en 2020 y en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para Colombia 2020-2023 – UNSDCF en sus siglas en inglés. (iii) Identificar y describir los desafíos o circunstancias que pudieron haber limitado la implementación del proyecto, o el logro de los resultados a nivel de los productos esperados. (iv) Determinar cómo el proyecto ha adaptado su estructura y modos de intervención de acuerdo con el contexto. (v) Identificar las principales lecciones aprendidas para ser compartidas con proyectos similares y con los actores implicados en la implementación del proyecto, contribuyendo así con la generación de conocimiento. Y, (vi) Consolidar las recomendaciones estratégicas enfocadas a mejorar el proceso de diseño, ejecución y seguimiento de futuros proyectos y procesos.

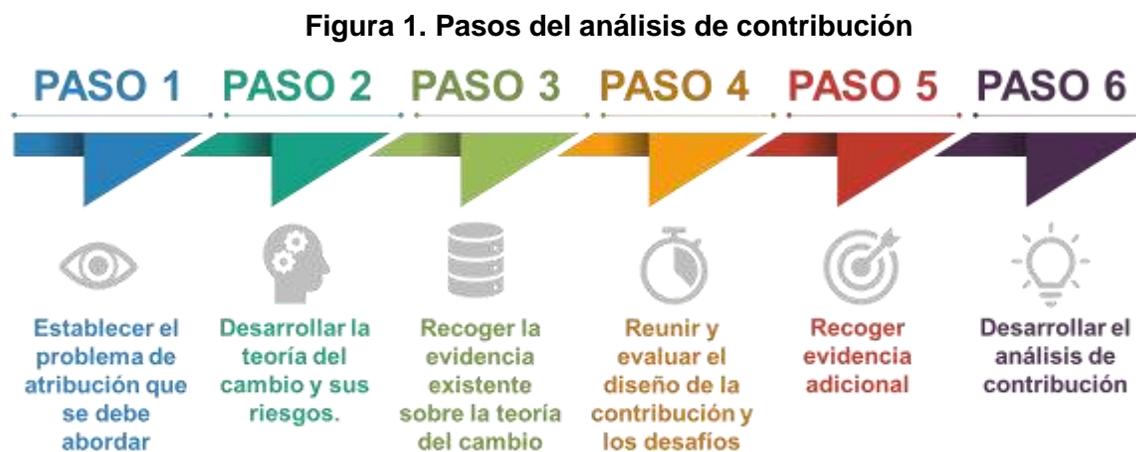
Así entonces, para valorar los productos esperados, la evaluación tuvo en cuenta tanto los dos componentes del proyecto, como las preguntas orientadoras definidas para los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, que se pueden observar en el Anexo 2. Matriz de Consistencia de la evaluación.

Capítulo IV: Enfoque de la evaluación y métodos

De acuerdo con el alcance definido en el capítulo anterior, para evaluar el desempeño y el logro de los objetivos, se llevó a cabo un análisis de contribución que buscó describir cuáles

de esos logros son producto del proyecto y cómo suceden; así como entender la forma en que opera la intervención y cómo cada una de las actividades aportan al logro de los objetivos y resultados esperados en cada uno de los componentes.

La metodología de análisis de contribución de John Mayne (2008) permitió estructurar un sistema de medición de desempeño basado, no en la precisión, sino más bien en aumentar la comprensión y el conocimiento de lo que se sabe que funciona y de la contribución del programa por medio de herramientas de medición cualitativas. Esta metodología está compuesta por 6 pasos que se resumen en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia con base en Mayne (2008)

Con el desarrollo de los pasos del análisis de contribución, la evaluación buscó dar respuesta a cada una de las preguntas orientadoras, las cuales estaban relacionadas con los cuatro criterios establecidos para el desarrollo de la evaluación, a saber:

La **pertinencia**, entendida como lo apropiado de la selección del proyecto para contribuir a resolver la necesidad o problema social que le da origen. Lo que orienta la evaluación del diseño del proyecto y su coherencia con los instrumentos de planeación, objetivos y medios que la rigen y orientan.

La **eficiencia**, basada en la relación entre los bienes y servicios generados (resultados alcanzados) y la cantidad y modo de uso de los insumos o recursos; más específicamente en cómo estos insumos se transforman en resultados y cómo el proyecto usa los recursos menos costosos posibles para lograrlo.

La **eficacia**, por su parte, entendida como el grado de cumplimiento de objetivos y resultados esperados, así como la valoración de resultados no esperados; identificando los factores que han contribuido y cuáles han sido obstáculos.

Por último, la **sostenibilidad**, se refiere al proceso de institucionalización e internalización de las apuestas del proyecto en las instituciones y participantes; configurándose como el anclaje que permitirá que los resultados permanezcan en el tiempo.

Para llevar a cabo el análisis de contribución, se utilizó un enfoque de métodos mixtos, a partir del cual se realizó una revisión de información secundaria proveniente del proyecto y la

recolección de información primaria cualitativa; esta última se realizó por medio de entrevistas semiestructuradas remotas, aplicadas de manera individual o grupal, según el caso, a los diferentes actores que participaron en la formulación e implementación del proyecto, tanto de manera activa (como formuladores, aliados o ejecutores), como de manera pasiva (beneficiarios o receptores de los servicios ofrecidos).

El trabajo de campo se realizó entre el 23 de septiembre y el 6 de noviembre, logrando un total de 86 entrevistas distribuidas con base en cuatro (4) segmentos, organizados a partir del mapa de actores construido por la consultoría (Anexo 1), así: (i) formuladores del proyecto (3 entrevistas); (ii) aliados (2 entrevistas); (iii) ejecutores locales (17 entrevistas); y, (iv) beneficiarios (64 entrevistas). El detalle y distribución de las entrevistas realizadas se encuentra en el Anexo 4, Trabajo de campo en detalle.

Durante la recolección de información se presentaron limitaciones como la disponibilidad de tiempo de los entrevistados, pues al ser contactados, se demoraban en responder o tenían disponibilidad en un tiempo no inmediato, el incumplimiento de las citas agendadas y rechazos. Para solventar esto, se recurrió al apoyo de PNUD para interceder con dichos contactos y lograr un agendamiento efectivo, así como la aplicación del protocolo del Centro Nacional de Consultoría de repetir llamadas de citación o reemplazar en casos en que fuera posible.

Capítulo V: Análisis de datos

Análisis de pertinencia

La pertinencia del proyecto fue definida para la evaluación como el criterio que evalúa el diseño del proyecto y su coherencia con las normas e instrumentos de planeación, objetivos y medios que la rigen u orientan. Para esto, se tuvieron en cuenta tres categorías de análisis: el diseño del proyecto, la articulación e instrumentos de planeación y las recomendaciones.

Diseño del proyecto

Para valorar el diseño del proyecto, se tiene en cuenta el contexto en el que el mismo se propone, y cómo responde desde su planteamiento, a los procesos identificados como problemáticos y que requieren intervención.

Con base en el Documento de Proyecto, Fortalecimiento de capacidades PDET, la necesidad de formular el proyecto surgió a partir de la firma del acuerdo de paz y los consecuentes PDET, formulados en municipios con importantes debilidades en los diferentes momentos del ciclo de la inversión pública, y en protagonismo de los actores sociales en el escenario participativo; esto dejó en evidencia la necesidad de realizar procesos de fortalecimiento de capacidades tanto en las administraciones locales, como en los actores locales (organizaciones sociales y grupos motor), que les permitieran implementar los PDET con apoyo de ambos tipos de actores, de forma tal que permitiera avanzar hacia la consolidación de los territorios.

La implementación de los PDET contempla precisamente un componente de fortalecimiento para generar capacidades, lograr la estabilización y consolidación de los territorios por medio

de la implementación PDET. Para esto, y desde el diseño mismo del proyecto, se pretendió aportar a este objetivo por medio de distintos ejes de intervención, procurando impactar en los aspectos contextuales y focalizando, a través de sus dos componentes, por un lado, a las administraciones municipales, y, por otro lado, a los actores locales (entendidos como organizaciones sociales y Grupos Motor) como los sujetos objetivos de esta intervención.

Es importante resaltar que, teniendo en cuenta los aspectos contextuales, la elección de los 170 municipios PDET, ubicados en las 16 subregiones priorizadas, es acorde con los objetivos del proyecto y el marco en el que se propone; y es oportuno, dado el espacio de tiempo en el que es implementado, pues coincidió con la construcción de los Planes de Desarrollo Territorial.

El diseño del proyecto también se vio influenciado por la experiencia, tanto del PNUD como de la ART, en otros proyectos afines con el objeto. En términos generales, se considera adecuada la forma como, desde el diseño del componente, se estructuró la teoría de cambio y la organización de los insumos, procesos y productos para lograr contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales en la implementación de los PDET. Pues, a partir de la experiencia, tanto del PNUD como de la ART, en otros proyectos y acciones afines con el objeto, el análisis de contexto de las necesidades de los municipios PDET, los ejercicios de diagnóstico previos realizados por la ART en el marco de la formulación de los PDET, se logró identificar las necesidades de fortalecimiento en el territorio, lo que se convirtió en actividades específicas para el logro de productos tanto en el fortalecimiento de las administraciones, como de los actores locales en territorio.

Con respecto al cronograma de implementación del proyecto, este se vio afectado a causa de la situación generada por la Pandemia por el Covid-19, así como lo referente al Paro Nacional, pues la escasez de insumos, de gasolina, afectó la movilidad y la ejecución de algunas de las actividades del proyecto, relacionadas con los productos de apoyo institucional para la implementación PDET, el acompañamiento a los procesos de formulación de Planes de Desarrollo Territorial, el fortalecimiento a los Grupos Motor y la gestión e implementación de iniciativas PDET.

Enfoques diferenciales en el diseño del proyecto

En términos de incorporación de los distintos enfoques en el proyecto, es posible, a través de la información secundaria, mirar su grado de pertinencia con la realidad de los territorios, de las administraciones municipales y del desarrollo socioeconómico de los actores locales.

Desde su diseño, el proyecto pretendió incorporar el enfoque de género, lo cual resulta pertinente dado que las mujeres son protagonistas en estos territorios intervenidos y que las administraciones no cuentan con mecanismos robustos para implementar programas específicos para la equidad de género. De esta manera, la búsqueda por garantizar un 30% de los recursos a actividades que promueven la equidad de género, y la especificación del efecto de cada uno de los productos en términos de equidad de género, da cuenta de una inclusión real, al menos en su diseño.

En su mayoría, los productos de los componentes mencionan la equidad de género como parte de su teoría de cambio; enfocado esto, principalmente, a garantizar el acceso de hombres y mujeres por igual a derechos, oportunidades y condiciones, así como garantizar la inclusión de iniciativas que transformen las realidades no solo de las mujeres, sino también de poblaciones especiales como jóvenes, niños y niñas y población étnica. Si bien, es clave esta inclusión, es necesario, para efectos de evaluar los resultados de este enfoque transversal, establecer mecanismos que permitan valorar no solo la cantidad de iniciativas, proyectos, o participantes con este enfoque, sino evaluar el cambio real que genera la implementación del componente a las realidades en los territorios. Es necesario resaltar, que en el diseño se contemplaron temas específicos que permitieron garantizar la participación, liderazgo, entre otros; lo que apunta a temas no solo de representatividad sino también de cambio.

De igual forma funciona para los demás enfoques diferenciales, es el caso de jóvenes, o el enfoque étnico. Si bien se contempla desde el diseño la inclusión de estos enfoques en términos de iniciativas y participación de estos grupos poblacionales, es importante contar con indicadores que permitan garantizar un enfoque de cambio real, más allá de la representatividad de estos grupos en las acciones resultantes del componente. Para que estos cambios generados se evidencien más allá de la narrativa de los actores y de las incidencias específicas a lo largo del proyecto, y puedan ser mostrados como resultados del mismo; es recomendable generar indicadores de resultado, que permitan evaluar las variables susceptibles de cambio durante y al finalizar la intervención.

Articulación institucional e instrumentos de planeación

Frente a la articulación institucional del proyecto, es posible evidenciar la forma como los principales actores protagonistas en la formulación de este, lograron o no una coordinación adecuada.

El PNUD como socio implementador, tuvo los deberes de coordinar acciones con la ART, en materia operativa como administrativa, realizar el seguimiento al equipo de profesionales del PNUD responsables del componente 1 y a los profesionales responsables del componente 2, facilitar la articulación de los equipos en territorio; la ART, además de proporcionar su personal en territorio, realizó el diseño de insumos e instrumentos correspondientes a las actividades de ambos componentes. Tanto PNUD como ART, fueron responsables de la entrega de los productos establecidos para el proyecto, realizar la articulación con entidades de orden nacional y realizar las labores correspondientes al sistema de monitoreo y seguimiento.

Si bien en los diferentes documentos del proyecto se mencionan dichos aportes de ambos actores al desarrollo del proyecto, no se evidenció un cuadro con funciones específicas para ambas, la agencia y la entidad, a través del cual se pueda hacer seguimiento focalizado a cada uno. Por ejemplo, se facilitan los equipos en territorio para la implementación del proyecto y de los PDET, pero no es posible saber de qué manera aportan cada uno específicamente al logro de cada producto desde el diseño. Sin embargo, durante la implementación del proyecto se fueron aclarando los distintos roles de estos actores:

La ART y sus equipos territoriales, jugaron un rol principalmente de acompañamiento a procesos de desarrollo territorial, así como la intervención con diferentes actores del sector público y privado. Si bien, el rol inicial fue más allá de un tema de acompañamiento, pues...

“Se dio la oportunidad de que otra institución que era precisamente la aliada, que es la ART, fuera quien se dedicara un poco más a ese liderazgo respecto a la gestión y empoderamiento en general de todo.” (Entrevista, ejecutores locales)

Sin embargo, debido a la trayectoria y credibilidad en los territorios por parte del PNUD, a lo largo de la implementación, fue asumiendo también el liderazgo, de la mano con la ART...

“Ese sería como el rol como PNUD, fue de liderazgo, de la mano de más instituciones, principalmente de la ART, de ejecución y desarrollo de varias acciones, que siento, como lo digo, en el tiempo fue tomando más fuerza PNUD por su orden y por todo” (Entrevista, ejecutores locales)

En este orden de ideas, se encuentra que hubo articulación entre ambos actores tanto para temas de liderazgo como de acompañamiento e implementación, lo cual resulta pertinente para dar respuesta a las necesidades del territorio.

Por otro lado, la articulación con entidades de orden nacional como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) se da desde los mismos antecedentes del proyecto, pues, por un lado, el DNP impartió las principales acciones y herramientas necesarias en orden de orientar el fortalecimiento a las alcaldías y gobernaciones. Por su parte, el DAFP, realizó el acompañamiento y orientó la creación de las instancias de Gerencia de los Proyectos PDET.

Como se planteó, los actores implementadores debían identificar plataformas o alianzas de actores institucionales, privados, sociales y comunitarios interesados en la implementación, labor que fue efectivamente realizada, específicamente en la estrategia de fortalecimiento a los actores locales a través de la implementación de iniciativas PDET. Allí se movilizaron recursos de otros proyectos de PNUD, así como una alianza con USAID, para contribuir a los objetivos del proyecto.

Frente al nivel de articulación con los instrumentos de planeación nacionales e internacionales, se identificó que el fortalecimiento de capacidades para los actores locales resulta especialmente pertinente al analizar la relación que existe entre el proyecto y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Este PND incluye el Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, que a su vez incluye como indicador el porcentaje de iniciativas implementadas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica; evidenciando una clara contribución del proyecto al avance de este indicador. A través de este pacto es también posible establecer la relación del proyecto con el Plan Marco de Implementación (PMI) y con la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Por su parte, el enfoque que tiene el proyecto en los grupos étnicos cobra gran relevancia en el marco del PND, especialmente del Pacto por la equidad de oportunidades para grupos

étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom, en el que se establecen como retos para esta población la mejora de “las capacidades iniciales, la gestión y los resultados de las entidades territoriales donde existen grupos étnicos. (...) Adicionalmente, fortalecer la capacidad de gestión del desarrollo propio de los territorios colectivos” (DNP, 2019). De manera similar ocurre con el Pacto de equidad para las mujeres que incluye una línea de acción específica para las mujeres rurales; en cuanto al enfoque de género la priorización es compartida entre el PND, el PMI, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el proyecto de Fortalecimiento de capacidades para la implementación de los PDET, especialmente en el componente 2 enfocado en los actores locales.

Con respecto a los jóvenes, el PND, en la línea de participación ciudadana, busca promover la participación de los jóvenes en escenarios de acción comunal, mostrando total coincidencia y pertinencia del objetivo del producto 2.2 del proyecto: Desarrollar las capacidades de las organizaciones comunitarias en sus procesos de gestión (capacidades organizativas, legales y administrativas) para que sean gestores activos de los PDET en sus regiones, con un especial enfoque étnico, jóvenes y mujer rural.

Con respecto a los ODS, se encuentra que el proyecto contribuye a alcanzar el ODS 5 Igualdad de género, y al ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas.

Dentro del Marco de Resultados del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, que son los financiadores de este proyecto, se encuentran tres resultados a los que este proyecto aporta directamente: Desarrollar la capacidad institucional en las Alcaldías y la Gobernación; Manejo constructivo y transformador de la conflictividad social y la situación humanitaria de los territorios; y Comunicación eficaz y transparente de los acuerdos y avances en la construcción de paz.

Frente al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para Colombia, se relaciona directamente con el área estratégica 1, referente al “*Apoyo a la política Paz con Legalidad, fortaleciendo la implementación de los PDET, la reincorporación de los excombatientes y el apoyo a la sustitución de cultivos ilícitos*”. (Naciones Unidas Colombia, 2020). Por último, el proyecto se encuentra directamente relacionado con una de las prioridades del Programa País que es “*apoyar la implementación de la política de “Paz con legalidad” en áreas priorizadas y los programas de desarrollo con enfoque territorial.*” (Junta Ejecutiva Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

Análisis de eficacia

En términos de eficacia, entendida como el grado de cumplimiento de objetivos y resultados esperados, así como la valoración de resultados no esperados. Para este análisis de resultados, la evaluación contempló, por un lado, la ejecución del proyecto, respecto a las actividades y entrega de productos; y por otro, los resultados obtenidos por el programa.

Ejecución del proyecto (actividades y entrega de productos)

Con base en el diseño del proyecto, es posible identificar los productos y actividades para cada componente. Para ambos componentes, se tomaron los informes generados, así como los documentos que dan cuenta de su realización para valorar el alcance que tuvieron cada

uno de los productos, de la misma forma, se tomó en cuenta la información primaria recogida por medio de las entrevistas para tener una mejor comprensión de cómo funcionaron las interacciones de los actores en el logro de los resultados.

En el Anexo 3, se muestra el grado de alcance de cada uno de los productos de, por un lado, el fortalecimiento de capacidades de ejecución y gestión de las administraciones públicas locales, y por el otro lado, el fortalecimiento de capacidades de gestión y ejecución de redes de actores locales en los territorios PDET.

A continuación, se menciona cada uno de los productos del proyecto y un análisis breve de lo encontrado por cada uno en términos de resultados y contribución de los actores al logro de estos.

1.1 Complementar el diagnóstico del estado funcional, estructural y de procesos de gestión pública de las entidades territoriales

Para este producto se planteó la meta inicial de un 90% de diagnósticos de capacidades institucionales de las administraciones, de la cual se logró un 100%; los 170 municipios tuvieron un diagnóstico; por tanto, fue mucho más allá de lo esperado. En el marco de este producto, se realizaron unos acompañamientos a las administraciones locales a través de los asesores territoriales, quienes estaban acompañados por los profesionales territoriales de PNUD y ART.

“Mi rol de acompañamiento era (...) todo ese apoyo temático, técnico, el tema de ayudarles a gestionar de manera conjunta. Hicimos un ejercicio de trabajo muy en equipo y de poder respaldar esa gestión y articulación a nivel institucional desde los diferentes ámbitos del convenio.” (Entrevista, ejecutores locales)

Los diagnósticos realizados dan cuenta de algunas capacidades institucionales, como son: participación, transparencia, finanzas públicas territoriales y participación. Estos aspectos dan cuenta especialmente de los insumos e instrumentos con los que contaban las administraciones municipales para la toma de decisiones, gestión pública y ordenamiento.

Este producto fue emitido para cada uno de los municipios apoyados, por parte de los asesores territoriales, en apoyo de los equipos territoriales de PNUD, lo que funcionó como parte del empalme por parte de las administraciones locales para ser tenido en cuenta como línea base en la formulación de los nuevos Planes de Desarrollo, lo que se convierte en insumo para el producto 5 de este componente.

1.2 Acompañar el desarrollo del informe de gestión y rendición de cuentas, así como el proceso de empalme de las autoridades territoriales salientes con las entrantes, en el marco de la implementación de los PDET

Al igual que el producto anterior, la meta inicial de estos acompañamientos en el proceso de transición de gobiernos era un 90%, mientras la meta final alcanzada fue de un 100% en acompañamientos; dentro de los cuales se dieron 135 informes de gestión con el componente de género. Este producto tiene un alto alcance de pertinencia, dado que interviene justo en la transición de las administraciones, permitió facilitar el empalme en términos de la implementación de los PDET. No sólo a través del diagnóstico realizado sobre capacidades

institucionales y estado del Ordenamiento Territorial, sino a través de la creación de estrategias que permitieran la implementación PDET en los siguientes cuatro años de administración recién iniciados.

De manera transversal, en este producto hay una atribución por parte del DNP, que a partir de los lineamientos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional permitió a los asesores territoriales abordar de manera correcta el proceso de transición de gobiernos territoriales en materia de implementación PDET. Es usual evidenciar quiebres de gestión entre las administraciones salientes y entrantes, debido a la falta de articulación entre el cierre y la apertura de gobiernos; y es aquí donde recae la importancia de la asesoría y apoyo a los alcaldes y sus equipos para realizar tres procesos importantes: Informes de gestión, Proceso de empalme y Rendición de cuentas

Las visitas periódicas por parte de los asesores en cada municipio, la revisión de documentos y el desarrollo de las reuniones con el objetivo de hacer entrega oficial de los informes de gestión, permitieron materializar resultados importantes como es el derecho a la participación, en el proceso de rendición de cuentas.

1.3 Revisar y diagnosticar el estado actual de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y los insumos para la gestión del uso y propiedad del suelo, de tal forma que se apoye el alistamiento para su actualización

El indicador de este producto refiere a líneas de base del estado de ordenamiento territorial, cuya meta inicial se planteó en un 90% y la meta alcanzada la superó, llegando a un 100%: 170 municipios con líneas de base de ordenamiento territorial. Como producto principal de esta actividad surgió el archivo técnico e histórico del Ordenamiento Territorial, que es la base para la etapa de alistamiento en el ajuste o formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que no cuentan con uno, así como el mejoramiento de los ya existentes en otros municipios. Este proceso se realizó en alianza con Ministerio de Vivienda, para corroborar el estado actual de los instrumentos de Ordenamiento Territorial de los municipios PDET.

Se resalta la función de este instrumento que sirve como línea de base para la formulación de los POT, los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), optimizando el tiempo y los recursos de los municipios en estos procesos. A su vez, este acompañamiento permitió la asesoría a los municipios para incorporar en los instrumentos necesidades identificadas, así como el impulso de los PDET, con la vinculación de iniciativas en estos instrumentos.

1.4 Apoyar y dar recomendaciones para el ajuste institucional que contribuya a la implementación PDET (Apoyo al montaje de Oficinas PDET)

Para el logro de este producto, se planteó la meta de lograr un 90% de procesos de Ajuste Institucional acompañados; sin embargo, durante el tiempo de ejecución se alcanzó a penas un 61%, lo que significó un acompañamiento a 104 municipios, de los cuales un 86,5% conformó finalmente la instancia. El apoyo y las recomendaciones de ajuste institucional incluidas en este producto están acordes en su totalidad con la intención de fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones municipales. De igual forma, el proceso

de conformación de las oficinas PDET en las administraciones municipales es un elemento vital para el impulso a los PDET.

Para el logro de este producto, se desarrolló una alianza con el DAFP y con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el fin de contribuir en el montaje de las instancias de Gerencia de Proyectos PDET. Como parte del componente, se apoyaron 104 municipios, de los cuales, se crean 90 Instancias de Gerencia de los Proyectos PDET (IGPPDET) con sus respectivos actos administrativos, 10 quedaron en revisión y trámite de actos administrativos por parte de las alcaldías; por su parte USAID, asumió el apoyo de los 66 municipios restantes.

1.5 Asesorar y acompañar al proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Territorial: gestionar la inclusión de los programas y prioridades de inversión de los PDET en los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental

La meta inicial asociada a este producto era de un 90% de Planes de Desarrollo con el PDET incorporado; finalmente se logró un 100%, con 170 municipios con Planes de Desarrollo que incluyeron productos que responden a las iniciativas priorizadas en los PDET.

Este producto da cuenta de otro aspecto importante del acompañamiento por parte de los asesores locales a las administraciones municipales, la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial – PDT con incorporación del PDET. En este proceso, se contó con la alianza del DNP para los lineamientos en la formulación de los Planes. El kit de Planeación Territorial fue la lógica a través de la cual se incluyeron las iniciativas PDET como producto del trabajo conjunto realizado, así mismo, se apoyó a los municipios en la formulación de los Planes de Desarrollo. Este fue un aspecto importante que influyó en el logro de este producto.

Como parte de este proceso, se realizó la incorporación de 11.913 iniciativas priorizadas, que se asocian a los PDT de la siguiente manera: 10.853 iniciativas asociadas a los Planes de Desarrollo de los 170 municipios PDET y 1.060 iniciativas asociadas a los 19 departamentos PDET.

1.6 Gestionar proyectos de inversión para la implementación de las iniciativas PDET

Como meta inicial de este producto, se planteó un 90% de procesos de gestión PDET implementados; del cual se logró un 100%, apoyando en la gestión de proyectos PDET en los instrumentos de planificación. Para el logro de este producto y de los demás productos del componente, se resaltan los espacios de formación virtual que fueron parte de la estrategia del componente, como es el caso de “Hagamos realidad nuestro PDET”, que se transformó en un espacio de asistencia técnica a municipios y equipos de 59 municipios que participaron en las diferentes instancias, como es la formulación de proyectos, la creación de Instancias PDET y Ordenamiento Territorial.

En estas jornadas se contó con la participación del líder de la temática como el DAFP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entre otros. Lo que da cuenta de un importante factor de generación de alianzas por parte de los implementadores del proyecto.

Como resultado de este ejercicio, se logró consolidar un portafolio de 68 proyectos formulados en Metodología General Ajustada (MGA), que fueron concertados con las alcaldías locales. Estos proyectos incluyen a 62 municipios PDET. Con estos proyectos formulados, se entregaron a la ART para su gestión en las mesas de impulso regional y así acompañar la gestión de recursos para la implementación de estos proyectos.

2.1 Fomentar emprendimientos productivos de organizaciones de mujeres en la subregión Montes de María.

Una vez modificado el producto e incluido al marco de resultados, se planteó la meta de 4 emprendimientos rurales implementados en actividades económicas no agropecuarias, lo cual fue alcanzado como se planteó. Para la ejecución de este producto, se requirió de la contribución por parte del PNUD y la ART, para la gestión de cuatro proyectos productivos no agrícolas, la escogencia de una organización o grupo de personas por municipio en Morroa, Los Palmitos, El Guamo y Córdoba; cuyo criterio principal de selección fue que fueran organizaciones de mujeres o grupos de personas mayoritariamente cabezas de hogar. Para escogerlos, se requirió de la experticia y trabajo realizado con las comunidades de parte de los equipos territoriales de PNUD y ART, para identificar aquellos con capacidad productiva en términos de experiencia, incidencia y reconocimiento en el territorio.

La implementación de emprendimientos va mucho más allá de brindar recursos para realizarlo, y esto fue perfectamente comprendido por las partes de implementación del componente; fue por esto que se gestionó a través de convocatoria pública, un contrato de consultoría con la firma ACD consultores, para que esta firma apoyara el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones seleccionadas en los cuatro municipios mencionados. Se apoyaron tres iniciativas de confección y una de artesanías en orden de mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus familias, fortaleciendo sus posibilidades de generación de ingresos. Esta estrategia descrita permitió alcanzar el producto no sólo en términos de cantidad, sino también abogó por su alcance en términos de resultados, al apostarle directamente a las capacidades de las organizaciones seleccionadas y sus beneficiarias a nivel empresarial, administrativo y técnico por medio de la firma consultora contratada para tal fin.

2.2 Diseñar y ejecutar una estrategia de fortalecimiento de capacidades de actores sociales y comunitarios a través de la gestión e implementación de iniciativas Programas De Desarrollo Con Enfoque Territorial - PDET con enfoque étnico, jóvenes y mujer rural

Inicialmente, como meta de este producto se esperaba que 80 actores sociales implementaran iniciativas PDET y fueran fortalecidos en el proceso; tras la implementación, se logró que fueran 88 y a través de la movilización de recursos con otros actores y proyectos, se completó un total de 118 iniciativas apoyadas y financiadas. Para alcanzar este logro destacable del componente, influyeron distintos actores en el proceso; son destacables las gestiones realizadas por cada una de las partes para lograr e incluso superar las metas.

La estrategia “Yo me subo a mi PDET”, fue el móvil para darle vida a este producto. A través de una convocatoria pública y abierta para las organizaciones que quisieran desarrollar proyectos de carácter cultural, ambiental y social vinculados a iniciativas PDET, se dio paso a que fuera socializada y divulgada en los territorios y los actores locales se vieran

incentivados en postularse y organizarse para tal fin, vinculando alcaldías municipales, sus emisoras comunitarias y Grupos Motor. Se destacan diferentes aspectos de esta estrategia:

- La focalización de la estrategia en términos técnicos y territoriales: proyectos enmarcados en iniciativas del PATR; y que estuvieran ubicados en cinco subregiones PDET (Sierra, Sur de Bolívar, Urabá, Chocó y Pacífico Medio), que luego se amplió a Montes de María, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo y Pacífico y Frontera Nariñense para un total de diez subregiones.
- Asistencia técnica brindada a través de las oficinas territoriales de la ART y de PNUD durante la etapa de convocatoria, permitió que se identificara la necesidad de ampliar el tiempo de postulación.
- El diseño del proceso de selección de las organizaciones, la definición de requisitos y criterios de evaluación de las capacidades organizativas, así como el establecimiento del sistema de seguimiento a través la plataforma Yo me subo a mi PDET. Esta organización permitió llevar un control de cantidad de organizaciones, las características y capacidades de las mismas, los proyectos propuestos por estas, su desarrollo e implementación.
- Acompañamiento de las organizaciones por los profesionales en terreno, las evaluaciones de capacidades, que dieron como resultado los Índices de Capacidad Organizacional o ICO y como consecuencia de estos, el planteamiento de los planes de trabajo de fortalecimiento para cada organización.
- Los acompañamientos virtuales a las organizaciones durante la pandemia, para que adquirieran conocimientos y experiencia en la elaboración de informes técnicos y financieros.
- En términos de los grupos poblaciones que se plantearon como prioritarios en este producto, a saber: mujeres, jóvenes y étnicos, se logró la participación de 44 organizaciones de mujeres, 60 étnicas (afrodescendientes e indígenas) y 9 de jóvenes. Esto generó la movilidad de estas organizaciones, incentivó la participación y la asociatividad para lograr los objetivos propuestos, lo cual se evidencia no únicamente en la ejecución de sus iniciativas sino a través las mejoras evidenciadas en los índices de Capacidad Organizacional tomados por el proyecto.

2.3 Informar y fortalecer a los delegados de los Grupos Motor que representaron a sus comunidades en la fase subregional de la construcción del Programas De Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.

Como meta inicial de este producto, se planteó alcanzar un 90% de Grupos Motor informados e involucrados en el proceso de formulación de los PDET, de los cuales se alcanzó a generar en un 88,2%.

Estos espacios participativos, conformados por representantes de la población en los territorios priorizados, adquirieron el compromiso de apoyar la gestión del proceso de implementación PDET, hacer seguimiento y control social a esta, así como mantener a las comunidades informadas al respecto. El proyecto desde su diseño pretendió abogar por mantener a estos grupos informados sobre los avances en materia de PDET, y facilitarles espacios de participación. Se identifican diferentes momentos de contribución del componente al fortalecimiento de los Grupos Motor a lo largo de su implementación.

1. La ART facilitó el relacionamiento con los Grupos Motor, quienes fueron informados de la estrategia de fortalecimiento enfocada en habilidades de comunicación. Realizando encuentros de “Posicionamiento de Iniciativas PDET en Planes de Desarrollo Territoriales.
2. La preparación a los profesionales para la realización de las reuniones de incidencia entre las nuevas alcaldías y los grupos motor; y la realización de estas, materializan un punto de encuentro entre el componente 1 y 2. La realización de 96 encuentros de los Grupos Motor con las alcaldías para hacer un seguimiento y examen de las iniciativas PDET; estos encuentros de Participación ciudadana aportan a los objetivos generales del programa Fortalecimiento de capacidades PDET.
3. Proceso de formación en competencias en comunicación para los integrantes de los Grupos Motor; lo que incluyó la realización de unos Encuentros de “Fortalecimiento de las competencias para la comunicación”, os que se sumaban al total de 150 encuentros con los Grupos Motor.
4. La elaboración de 300 piezas comunicativas, que incluían spots en las radios comunitarias de los municipios y microprogramas en las subregiones para comunicar y dar a conocer los avances y resultados de la implementación PDET a la comunidad, lo que materializó precisamente el objetivo de los Grupos Motor.

Las dinámicas propias de los territorios objeto de la intervención no fueron tenidas en cuenta inicialmente, en lo referente a la seguridad, los retiros y rotaciones de los miembros de los Grupos Motor, por dinámicas de amenazas, temor, agotamiento, entre otras....

“habían delegados del grupo motor que se retiraban por seguridad, (...) habían delegados del grupo motor que ya llevaban 3 años y estaban agotados de estar trabajando allí o de estar apoyando como tal allí, o habían delegados que incluso los habían matado” (Entrevista, formuladores del proyecto)

En todo proceso de implementación ocurren imprevistos que pueden llegar a provocar demoras en el alcance de los productos, cambios programáticos o extensiones de plazo debido a las circunstancias externas; es indispensable tener en cuenta el contexto en el que se desarrollan los programas y ser conscientes de la susceptibilidad que se tiene en este tipo de territorios, e intentar buscar soluciones y alianzas para garantizar la tranquilidad de los actores al participar en estos espacios.

Factores externos

Hubo una serie de factores externos que influyeron positivamente en el logro de los productos antes mencionados:

1. El principal de estos fue el contexto institucional de las administraciones locales, puesto que al haber cambio de administración, fue un momento oportuno para generar diagnósticos, acompañamientos y recomendaciones al respecto que pudieran fortalecerse con la construcción y formulación de los diferentes instrumentos de planeación.

“haber podido llegar a los territorios justo en la coyuntura de cierre de gobiernos para poder estar desde el inicio en todo el proceso de empalmes, para mí, pues a mí me parece que eso fue determinante, haber llegado a tiempo para apoyar el cierre de gobiernos locales y el arranque de los nuevos mandatarios” (Entrevista, formuladores del proyecto)

2. Otro factor que influyó fue que muchos de los municipios no contaban con un archivo técnico e histórico del Ordenamiento Territorial, por tanto, se evidenciaban falencias sobre la gestión de uso y propiedad del suelo; lo que permitió que el componente tuviera una incidencia en este sentido, creando y conformando dicho archivo para 147 municipios PDET, teniendo en cuenta la primera etapa de los Planes de Ordenamiento Territorial.

“Para nosotros fue importante saber en qué debíamos enfocar nuestros instrumentos de ordenamiento territorial, esto también hacia parte de los objetivos de implementación de los PDET” (Entrevistas, beneficiarios)

- 3 La capacidad de gestión y movilización de recursos en orden de contribuir a los resultados que pretende el proyecto. Es el caso de la alianza con USAID, quienes tomaron las 66 administraciones restantes para hacer el acompañamiento para la implementación de las IGPPDET, facilitando la coordinación de este actor con el DAFP.
- 4 Un factor externo que fortaleció aún más los logros de este componente fue la implementación de la Circular Conjunta No. 100-001-2021, a través de la cual se solicita a los municipios crear una estrategia de comunicación en materia de implementación de proyectos y compromisos PDET. En orden de que las entidades a nivel nacional y territorial publiquen el informe anual de rendición de cuentas, implementen acciones de diálogo y desplieguen estrategias de divulgación de avances.
- 5 Por último, a pesar de haber ya culminado la etapa de acompañamiento a la formulación de los PDT, se expidió la ley 2056 de 2020, que regulaba el Sistema General de Regalías, lo que permitió un acompañamiento a los municipios en la elaboración de un capítulo independiente de “inversiones con cargo al SGR”, que procuró un ejercicio de planeación que también materializó el derecho a la participación. En este producto se incorporó la labor de los Grupos Motor, que realizaron una priorización de iniciativas y proyectos de inversión que podían ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías.
- 6 La escogencia de la subregión Montes de María para el apoyo de iniciativas no agropecuarias, cubre una necesidad en el territorio con más retrasos en la implementación PDET, dando respuesta también a la necesidad de ingresos de la población y al apoyo de iniciativas productivas no agropecuarias, fomentando otro tipo de actividades productivas en la población.

De la misma manera, se identificaron algunos factores externos que afectaron el logro de los productos:

1. Un factor que dificultó la implementación fue el tema político e ideológico, si bien el PDET está planteado para los municipios priorizados, en muchos de ellos las corrientes políticas impidieron un acompañamiento en algunas temáticas como fue la creación de las instancias gerenciales de los PDET.

“Algunos municipios no colaboraban, se les notaba que no querían que se dieran las cosas, que se pudieran implementar, o que se crearan las oficinas y es porque las corrientes políticas no son muy amigas del proceso de paz” (Entrevistas, ejecutores locales)

2. Uno de los factores externos identificados que afectaron el logro de los productos, especialmente las iniciativas PDET, es la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, puesto a causa de esta, se detuvieron las suscripciones de los acuerdos con las

organizaciones. Este proceso tuvo que retomarse gradualmente, y tuvieron que reformularse con el fin de que pudieran ser implementadas. El acompañamiento a las organizaciones no pudo ser realizado de manera presencial, y dadas las dificultades de conectividad, se generaron demoras, reprocesos y en su momento, sentimientos negativos en los miembros de las organizaciones, dadas las dificultades para cumplir los tiempos y objetivos deseados. Sin embargo, la reformulación de los proyectos para poder ser desarrollados en el marco de la pandemia, dan cuenta de la forma como se dio respuesta a la situación.

3. La temporada invernal de 2020, que trajo consigo inundaciones en diferentes regiones, provocaron retrasos en los proyectos referentes a seguridad alimentaria y ambientales, provocando cambios inesperados en los cronogramas, que, sin embargo, no imposibilitaron el cumplimiento del producto.

Contribución

En términos de contribución, es importante resaltar los cambios que pudo generar el proyecto a través de su implementación. A pesar de las dificultades de implementación en varios municipios, es claro que, guardando las diferencias propias de cada municipio, de una forma u otra las diferentes iniciativas impulsadas por el proyecto generaron cambios en temas participativos y de vinculación entre las administraciones y la comunidad; el proyecto generó aportes importantes en términos de la construcción de paz, aportando a las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional, en términos de la implementación PDET.

A nivel territorial, la contribución más resaltante es el posicionamiento de las comunidades como agentes de cambio, y el fomento de su participación, generó procesos de cambio social y de involucramiento entre las comunidades y las administraciones locales, lo cual es reconocido por los mismos actores involucrados:

“Esos elementos fundamentales trabajados de la mano con la comunidad, de verdad. Tanto como el grupo motor, como los presidentes de acción comunal, como los líderes veredales, trabajar de la mano. Trasladar nuestra administración municipal, que no seamos integrantes de escritorio sino integrantes de la comunidad. Ese proceso de trasladar la oficina al campo, de conocer de primera mano cuáles eran sus necesidades es el éxito de nuestro municipio”.
(Entrevistas, beneficiarios)

A nivel comunitario generó:

- Asociatividad de los actores locales: Con la convocatoria de Yo me subo a mi PDET, se fomentó la asociatividad en los territorios, la organización de las personas para postularse a través de su organización y la creatividad en el planteamiento de los proyectos. Con la implementación de los proyectos, se instruyó a los actores locales en temas organizativos, financieros, entre otros. Generando capacidades en sus miembros y logrando completar las iniciativas planteadas
- Solucionar necesidades reales de la comunidad: Los proyectos apoyados responden a problemáticas, necesidades o deseos existentes en las comunidades. Al respecto, los Grupos Motor jugaron un papel clave.

Nosotros no formulamos proyectos si no están basados en las necesidades reales de la comunidad en ese momento. ¿Y cómo lo hacemos? Con el grupo motor. Ellos son los voceros de cada vereda. Entonces, ya hemos educado a las personas, a los presidentes de acciones

comunales, hemos educado a los líderes de cada vereda que cualquier iniciativa de proyecto que vaya basado en nuestro pacto municipal sea interlocutor su representante del grupo motor y este a su vez, hacemos las mesas de trabajo con la administración y de ahí partimos a la formulación de proyectos (Entrevista, alcaldías)

- Participación de diversos grupos poblacionales y comunidades: Dentro de las organizaciones apoyadas se encuentra una gran diversidad de grupos poblacionales, y de nuevo, los Grupos Motor, juegan un papel articulador importante con estos...

El cambio se evidencia en el espacio abierto, en la motivación y participación de las comunidades de los sectores rurales, lo que da cuenta de un logro clave del componente.

De la misma forma, la estrategia también permitió darles un lugar a las organizaciones de víctimas, a través de iniciativas que aportaban a su empoderamiento y visibilización, así como al reconocimiento de sus derechos.

Se contrastó quiénes del grupo motor hacen parte del registro único de víctimas y aproximadamente el 80% de los delegados y delegadas del grupo motor están en el registro, entonces, digamos que, de esa manera, uno puede decir que en efecto se está contribuyendo a ese enfoque transversal de víctimas. (Entrevista, formuladores del proyecto)

Se apoyó a un total de 10 organizaciones de víctimas, en orden de empoderar y reconocer sus derechos, promover su visibilización e implementar procesos de reconciliación en los encuentros comunitarios.

Enfoques transversales

En términos de la implementación de los enfoques transversales, como fue el de género, ambiente, étnico y jóvenes; el proyecto respondió a lo establecido en su diseño frente a la aplicación transversal de estos en cada producto.

En el proceso de rendición de cuentas durante el cierre de gestión de los gobiernos locales, se fomentó la participación por medio de los PDET, siendo estos un eje de participación comunitaria. Los encuentros entre los Grupos Motor y las alcaldías locales con el objeto de incorporar las iniciativas a los planes de desarrollo son un fuerte resultado en esta materia. En el marco de la estrategia Yo me subo a mi PDET, se financiaron 40 iniciativas relacionadas con DDHH, específicamente en la focalización en grupos poblacionales específicos que histórica y contextualmente sufren algún tipo de marginación, exclusión y discriminación. Por ejemplo, el caso de las mujeres y jóvenes, que han sido afectados a causa del conflicto armado interno y de lógicas patriarcales que se conservan en el campo.

Enfoque de género

El proyecto Fortalecimiento de capacidades PDET, desde su diseño priorizó el enfoque de género como parte de ambos componentes. Este enfoque se evaluó desde el logro de la inclusión del mismo en los diferentes productos.

Para el caso del fortalecimiento a administraciones municipales, se logró que 135 municipios tuvieran revisión de temas de género, 135 municipios tuvieran informes de gestión con el componente de género y se realizaran 108 rendiciones de cuentas con enfoque de género, además de la inclusión de iniciativas que se mencionará más adelante. Por el lado del

fortalecimiento a las redes de actores locales, se cumplió con la meta propuesta de que, de las 80 organizaciones a apoyar, al menos el 40% fueran organizaciones de mujeres y jóvenes.

Se realizaron jornadas de capacitación a los profesionales DIT y los profesionales PNUD, en orden de brindarles herramientas para incorporar este enfoque en los planes de desarrollo. En estos, se incorporaron 1.458 iniciativas con marcación de mujer y género. La estrategia *Yo me subo a mi PDET*, da cuenta de la implementación del enfoque más allá de la representatividad y paridad; a través del apoyo a las iniciativas, así como el encuentro de mujeres realizado, se pretendió impactar aspectos relacionales de la vida de las mujeres con su comunidad y sus familias, el empoderamiento de ellas a través de las iniciativas y el aumento de su participación a través del fomento a la asociatividad y organización. Podría incluirse indicadores específicos que den cuenta del cambio en las realidades de las mujeres en los territorios, para valorar el grado de asertividad del enfoque. Adicional a la representatividad de las mujeres en los equipos de trabajo, se plantearon unas acciones específicas que daban cuenta de la manera de implementación del enfoque.

- Los diagnósticos de la gestión pública de las entidades territoriales, incluía un capítulo específico sobre el Enfoque diferencial. pretendiendo dar cuenta de políticas y acciones que promovieran la equidad de género.
- Los informes de gestión incluyeron un capítulo de la información institucional sobre la inclusión del enfoque de género.
- Las oficinas PDET implementadas, se hicieron con lineamientos para la incorporación del enfoque de género y mujer rural.
- En los Planes de Desarrollo Territorial, se incorporan programas en pro de la igualdad de género, así como un marcador de presupuesto en planes de inversión para valorar el gasto en esta materia.
- En el acompañamiento para la formulación de proyectos, también se incluyeron lineamientos para que estos contemplen la equidad de género en esos procesos. En estos espacios participaron los equipos de proyecto y los funcionarios de las alcaldías.
- 30% de mujeres en los equipos locales: que comprendía también la inclusión de contenidos de las formaciones y asistencias con adaptación al enfoque de género y mujer rural.
- Focalización y promoción del apoyo directo a propuestas en el PDET bajo el enfoque de género y mujer rural: Para la evaluación y selección de los proyectos *Yo me subo a mi PDET*, se establecieron unos criterios específicos por parte del Comité Técnico evaluador, que estuvieran enmarcados en una de las iniciativas del Pacto Municipal para la Transformación Regional PMTR, y en otra etapa, se le asignaba un puntaje cuando cumplía el ponderador poblacional.
- Generación de espacios diferenciados de fortalecimiento para las mujeres que conforman los Grupos Motor. E incluir el enfoque en la información que estos divulguen a la comunidad. Se evidencian espacios de fortalecimiento generales, así como la marcación de género en la incidencia a las organizaciones, más no espacios diferenciados.

Este modo de implementación del enfoque recobra una importancia crucial, puesto que pretende la igualdad de género, dar lineamientos y capacitar, en orden de que todos los

productos de cierta forma puedan promover el empoderamiento de las mujeres por medio de su participación en los distintos espacios que el componente facilita, como son espacios para toma de decisiones, su rol en gestión de proyectos, entre otros.

Enfoque ambiental

La apuesta por la sostenibilidad ambiental en el componente se evidencia desde el diseño del proyecto en el que se pretendió incluir principios generales para fortalecer la sostenibilidad social y ambiental. Esto se incluyó desde la promoción de los procesos de gestión con los actores locales que se relacionan con el uso del suelo y los recursos ambientales de los municipios PDET, y usar conocimiento técnico para dar lineamientos de ordenamiento territorial. En la implementación se evidencia, inicialmente, en las jornadas de capacitación que incluyeron un módulo sobre gestión integral de riesgos en los territorios a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y dentro de la estrategia “Hagamos realidad Nuestros PDET”, a pesar de ser parte del apoyo a las administraciones locales, los Grupos Motor se vieron envueltos en la temática en el momento de incidir en la inclusión de las iniciativas a los Planes de Desarrollo.

De la misma forma, se plantea que las iniciativas a apoyar propendieran por la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos. En la implementación se evidencia que las acciones realizadas por el proyecto, antes que generar un riesgo ambiental, pretenden mitigarlos, es por esto que de las iniciativas apoyadas por Yo me subo a mi PDET, 32 estaban relacionadas con sostenibilidad ambiental. Adicionalmente, en la realización de los índices de Capacidad Organizativa – ICO, surgió un componente de acciones de mitigación ambiental, al que se le hizo seguimiento al inicio y al finalizar el acompañamiento e implementación de las iniciativas de las organizaciones.

Enfoque étnico

El fortalecimiento de capacidades incluía un enfoque étnico, en el que se pretendió trabajar con autoridades étnicas para fortalecer sus capacidades de gestión y manejo de recursos, priorizando el trabajo con los resguardos con bajos niveles de ejecución. A través del impulso de iniciativas, se logró potenciar la capacidad de las autoridades étnicas, porque se crearon condiciones y acciones para la recuperación, apropiación y difusión de conocimientos ancestrales, específicamente en las comunidades indígenas y afrocolombianas vinculadas a la iniciativa. De igual manera, los procesos de fortalecimiento de conocimientos y prácticas de las comunidades étnicas, permitió articular procesos de organización y fortalecimiento al interior de las comunidades. Estos procesos no se limitan a las relaciones con los líderes de las comunidades, sino a los debates y reflexiones que surgían por los jóvenes de las comunidades.

Al igual que los enfoques ya mencionados, fue la estrategia Yo me subo a mi PDET la que envolvió el logro de su aplicación. Entre las organizaciones apoyadas se encuentran varias indígenas y afro de los territorios. De las iniciativas apoyadas, 60 están orientadas a temas étnicos. Y su fortalecimiento se centró en la promoción de la conservación de su cultura, el desarrollo de sus planes de vida, así como el fortalecimiento de los consejos comunitarios, convites y resguardos. Se desarrollaron procesos de gobiernos propios de organizaciones étnicas, así como planes de vida/etno educativos/protección o normativos.

Este aspecto da cuenta de la implementación del enfoque no sólo en términos de paridad, sino también de lucha por la transformación de las realidades, mejora en las condiciones de vida y fomento de la participación.

Niños, niñas y adolescentes

Entre las organizaciones apoyadas por Yo me subo a mi PDET, se encontraron 82 organizaciones con iniciativas en las que la población beneficiaria eran Niños, niñas y adolescentes. A través de la implementación de estos proyectos, se impactó y benefició a la población infantil y adolescente rural.

Por otro lado, por parte de los equipos territoriales hubo un enfoque especial para el beneficio de niños, niñas y adolescentes, apuntando al fomento de capacidades en estas poblaciones y la protección de las mismas ante situaciones conflictivas que se presentan en los territorios.

Resultados no esperados

Como se vio antes, en el marco del proyecto se plantearon unos productos esperados específicos, sin embargo, los resultados de un proyecto van más allá de los productos que entrega. Uno de los resultados, fue sin duda la oportunidad de tener un plan de inversión para el municipio que se queda instaurado para seguir siendo ejecutado.

“Sí, el tema de haber formulado y dejarle a un municipio, un proyecto de inversión listo para que buscara solamente fuentes de financiación y haberle dejado un diagnóstico de los instrumentos de ordenamiento territorial como estaba, eso lo dejamos para cada uno de los municipios, cómo estaban y la recomendación.” (Entrevistas, Ejecutores locales)

La importancia que se le da a las personas dentro de la construcción de la hoja de ruta del proyecto permitió cercanía e interés por el mismo, logrando acercar a las comunidades.

“la gente se sentía importante porque se va teniendo en cuenta para la construcción de una hoja de ruta que generalmente pues se hacía desde los ejecutores y el otro logro y esto lo hago adicional a la pregunta que me haces y es que logramos que algunas administraciones municipales no contrataran este tipo de cosas, sino que lo hiciera con la asesoría del proyecto” (Entrevistas, alcaldías)

Otro resultado no esperado, está relacionado con la pandemia, que, si bien generó dificultades en el flujo de la implementación del componente, la participación de los diferentes miembros en la virtualidad, a pesar de las dificultades, permitió darle continuidad. Lo que va de la mano con los espacios de encuentro de alineación técnica y metodológica del equipo de proyecto en articulación a las entidades del nivel nacional que generó un trabajo de articulación interinstitucional a nivel nacional clave para el logro de los productos.

A causa del aumento del precio del dólar, la administración de los recursos permitió alcanzar una meta superior a la esperada en el fortalecimiento a actores locales, pasando de 80 a 88 organizaciones fortalecidas y apoyadas en la implementación de la iniciativa ganadora. De la misma forma, la gestión de recursos a través de otros actores o proyectos por parte del PNUD, permitió alcanzar un total de 118 iniciativas en el marco de la estrategia Yo me subo a mi PDET.

Análisis de eficiencia

La eficiencia del proyecto desde un análisis minucioso, que aborda las percepciones de las administraciones locales, entidades ejecutoras (PNUD y ART), actores locales y grupos motor, se puede calificar de manera positiva. La forma en que se gestionaron las capacidades, recursos económicos, humanos y técnicos, fueron acertados, porque se pudieron alcanzar los objetivos trazados por el proyecto, centrado en el fortalecimiento de las capacidades locales. Los elementos que más se resaltan del apartado de la eficiencia son: la planeación del presupuesto, la implementación de los recursos económicos y humanos, el impacto del monitoreo dentro del desarrollo del componente, y la forma en que se desarrollaron canales de comunicación efectivos y óptimos. Los elementos previamente descritos, permitieron que se pudieran realizar los procesos de incorporación y fortalecimiento de las capacidades locales de forma exitosa.

Planeación del presupuesto

En términos generales puede inferirse que la manera en la que el proyecto planificó el presupuesto y organizó los recursos corresponde a una modalidad que puede denominarse presupuesto por resultados. A diferencia de la planeación financiera tradicional, enfocada en los productos, y cuyo monitoreo se enfoca en la ejecución (seguimiento a los gastos desde un punto de vista financiero), los presupuestos por resultados privilegian el vínculo entre la asignación de recursos y los resultados alcanzados, por la ejecución y la entrega de los productos (Zall & Rist, 2004) Esto no quiere decir que los presupuestos por resultados descuiden el seguimiento a la ejecución, los productos y los gastos financieros. Más bien, integran desde la planeación indicadores para hacerle seguimiento a la ejecución (los tres primeros eslabones de la cadena de valor), con indicadores de efecto (resultados e impactos) para hacerle seguimiento a los resultados de la ejecución según el uso y el gasto de los recursos asignados.

Esta perspectiva de presupuestos por resultados contribuyó a que, los resultados no separaran del seguimiento a los gastos, al desempeño y a los resultados. Este tipo de percepciones, se refieren también no solo a que los recursos fueron planificados y gestionados de una manera adecuada, sino que fueron suficientes para implementar las actividades que estaban planeadas con un cumplimiento de las metas notable. La manera como se desarrolló la eficiencia, desde la perspectiva de los gobiernos locales, expresa que el papel de la planificación de los recursos permitió desarrollar tres procesos centrales:

1. Optimización y manejo eficiente de los recursos, que se interpreta como “sacarle el mayor provecho a los recursos económicos y sociales que brinda el proyecto de fortalecimiento de capacidades” (funcionario regional PNUD).
2. Parámetros de transparencia que se realizan, es decir, conocer cómo y de qué manera se van a invertir los diversos recursos.
3. Reducción de riesgos asociados a la adición de presupuesto, y a la generación de traumatismos que terminen afectando el desarrollo del proyecto.

Una externalidad positiva, que se identificó a partir de los procesos de planeación de los recursos, y que benefició de manera positiva la implementación del proyecto, desde la perspectiva de los funcionarios del PNUD y la ART, fue el incremento del dólar. Este aumento

generó un ingreso adicional que no se esperaba, y que impactó de manera significativa los recursos, para que estos tuvieran un mayor margen y cobertura durante su fase de implementación. Como lo expresa uno de los funcionarios regionales de la ART *“terminas teniendo más pesos por dólar, y eso fue muy importante para el proyecto, porque nos permitió hacer muchas más cosas; por ejemplo, extender los asesores hasta este año”* (funcionario regional del ART)

Para las administraciones locales o alcaldías la planeación del presupuesto, como uno de los componentes del fortalecimiento institucional, es un elemento que se fortaleció durante la implementación del proyecto. La planeación del presupuesto, como lo reconocen los funcionarios de las alcaldías, es esencial al momento de diseñar y ejecutar los proyectos vinculados a las iniciativas PDET en las comunidades. Por un lado, les permite tener un manejo transparente y eficiente de los recursos disponibles. Por otro lado, contribuye a generar procesos de búsqueda de fuentes de financiamiento que permitan dar continuidad y expandir las iniciativas. Partiendo de lo anterior, se identifica la planeación del presupuesto como un elemento que se fortaleció durante la ejecución del proyecto en las administraciones locales, el cual debe dársele continuidad y acompañamiento, porque es el elemento central de los proyectos e iniciativas que se realizan, y desean realizar los actores vinculados al proyecto.

Para profundizar en la gestión y uso de los recursos, de las dos actividades previstas del proyecto, enfocado a los actores sociales y grupos motor, se van a abordar algunos aspectos relacionados con los ASBV. Desde un punto de vista técnico, los ASBV incluían un contexto de desempeño (Zall & Rist, 2004) tanto para las propuestas de las organizaciones seleccionadas como para el monitoreo de estos proyectos. Este contexto quedaba incluido en el documento técnico del proyecto que, respaldaba la firma de los acuerdos entre las organizaciones y el PNUD. Por una parte, incluía la formulación de objetivos con los resultados esperados asociados. En cuanto a la presupuestación de los proyectos presentados y aprobados de las OSC se hace por actividades, actividades que están ligadas lógicamente a los productos y resultados esperados.

En cuanto a los proyectos que se ejecutaron con dichos recursos se pueden hacer las siguientes consideraciones. En primer lugar, fueron implementados casi que en su totalidad (el cumplimiento en la entrega de recursos fue algo bien valorado desde el punto de vista de las OSC entrevistadas). En segundo lugar, se recogieron opiniones que señalaron que los proyectos que ejecutaron las OSC con los recursos de los ASBV son eficientes en la medida que generan capacidades instaladas, llegan a un número considerable de personas y producen efectos positivos tanto en las OSC como en las comunidades a un bajo costo. Desde este punto de vista se puede considerar que, en efecto, las iniciativas apoyadas por medio de los ASBV les dieron un uso eficiente a los recursos entregados.

El manejo de los recursos como los ASBV fueron percibidos de manera favorable desde la perspectiva de los grupos motor y actores sociales, pero es necesario realizar algunos matices derivados de los testimonios recogidos en las entrevistas. Estas distinciones se realizan principalmente, por los retos y complejidades a las que se vieron enfrentadas las organizaciones al momento de presentar una propuesta técnica, cumplir con unos requisitos para recibir los desembolsos, hacer un plan de trabajo, ejecutar unas actividades, hacerles

seguimiento y dar cuenta de la ejecución de los proyectos. En otras palabras, cuando el parámetro son los \$15 millones de pesos en sí mismos y lo que las organizaciones alcanzan a hacer con dicha cifra en sus comunidades, algunos de las personas entrevistadas consideran que dichos recursos no son suficientes.

Otras percepciones recogidas hablan de algunas dificultades que tuvieron las OSC para gestionar los recursos de los entregables. Aunque las organizaciones entrevistadas también reconocen los resultados que se alcanzaron, consideran que el proceso de gestión de los recursos fue “engorroso”. En la medida que, primero, exige requisitos que son difíciles de cumplir en el escenario local, lo cual les dificulta a las organizaciones contratar personas locales, o adquirir bienes y servicios. Segundo, para algunas personas el mismo monto reducido de las ASBV (“primeramente los recursos eran muy mínimos, de quince millones; muy, muy mínimos”) hacía que no se justificara el rigor que les exigían en el manejo de los recursos.

Gestión de los recursos

La forma en que se ejecutaron los recursos humanos y económicos en el proyecto, desde la imagen de los diversos actores vinculados, fueron acertados, efectivos y suficientes. Esta afirmación se realiza, porque se pudieron alcanzar los objetivos planeados y se desarrollaron las capacidades técnicas previstas. Otra razón es la manera en que se le dio manejo a los recursos disponibles, para poder gestionar la logística vinculada al proyecto, tanto en el enfoque de actores locales y grupos motor, como el de las administraciones locales. Un aspecto relevante, que se reconoce por los diversos actores vinculados al proyecto, en torno a los recursos económicos, es la necesidad de implementar estrategias para ampliar y dar continuidad a los recursos de inversión de manera directa a los municipios, dado que son regiones complejas en términos de condiciones económicas, de seguridad, conectividad y geográficas.

La imagen que tiene las administraciones locales, sobre la implementación de los recursos humanos, técnicos y económicos, es que estos contribuyeron al desarrollo de una relación más cercana con las estrategias y metodologías en la formulación de proyectos para los PDETs. Para las alcaldías locales, conocer los procesos, características y aspectos técnicos en que se deben desarrollar y presentar los proyectos ante entidades nacionales, como de cooperación internacional, permite acceder a unos beneficios económicos y sociales que son difíciles de obtener. La falta de recursos humanos, técnicos, y en algunos casos, la baja iniciativa de los funcionarios locales se identifica como las principales problemáticas al interior de las administraciones. Por otro lado, los ingresos económicos de los municipios, se reconoce como una problemática, dado que al no recibir dinero de regalías o al obtener rubros bajos por parte de la nación, dificulta la ejecución de obras y proyectos vinculados con el PDET de cada municipio.

El recurso humano durante la etapa de implementación fue fundamental dentro del proceso de eficiencia del proyecto, dado que se convirtió en el soporte técnico y de consulta para los diversos actores durante la construcción de sus iniciativas y las actividades de fortalecimiento. Por otro lado, se resalta la experiencia y conocimiento de los equipos territoriales, ya que

contribuyeron a generar diálogos armónicos y próximos con los actores beneficiados por el proyecto. Esta relación permitió un mayor compromiso con la continuidad y el fortalecimiento del proyecto y las iniciativas en los territorios, ya que al ser miembros próximos o directos de estas comunidades se involucraban y apropiaban de los procesos desarrollados.

Un aspecto interesante que habría que destacar y en lo cual coinciden varios testimonios, es en el ambiente de desconfianza que se tiene hacia las instituciones estatales, en contra posición, de la imagen de credibilidad que se tiene del PNUD y las Naciones Unidas. La principal razón, es porque las personas encargadas de la ejecución y de los contactos fueron del mismo territorio, lo cual se considera un factor que ayudó a generar confianza entre las partes. Otro aspecto interesante, se centra en la buena articulación y relaciones efectivas que se construyeron por parte de las entidades del nivel nacional. La buena articulación entre las instituciones sirvió, por decirlo así, de ejemplo e imagen para la desarrollar y construir un trabajo colaborativo entre los entres ejecutores.

Algunas críticas y aspectos susceptibles de mejora que fueron mencionados durante las entrevistas se condensan en dos aspectos. El primero, fue la articulación, ya no entre las cabezas de las entidades, sino entre los componentes, ya que algunas personas del nivel nacional señalaron que faltó un poco más de integración entre las organizaciones fortalecidas y la institucionalidad local que pretendía fortalecer a las administraciones locales. Otro de los aspectos susceptibles de mejora, identificados por algunas de las personas entrevistadas, es tratar de unificar los ritmos diferenciales que imponen las respectivas organizaciones burocráticas¹: algunas personas quedaron con la idea de que, aunque las cosas funcionaron bien entre el PNUD y la ART, ciertos trámites relacionados con los ASBV ralentizaron el ritmo de implementación de algunas actividades del proyecto.

Monitoreo

El papel que desempeñó el monitoreo en el proyecto, a la luz de la presente evaluación y desde la perspectiva de todos los actores, fue importante porque a través de este, se lograron obtener los indicadores y productos que se esperaban. Un valor agregado que se expresa sobre el monitoreo es el seguimiento que se podía observar del desarrollo y avance del fortalecimiento institucional y social, lo que afectaba de manera directa las capacidades de los territorios, específicamente la incorporación de los PDETs dentro de los planes de gobierno, pero también la participación e incorporación de los actores sociales y grupos motor a las iniciativas.

Para las autoridades locales el monitoreo sirvió como un instrumento de progreso, que permitía observar los procesos de apropiación e incorporación de los conocimientos vinculados al fortalecimiento institucional de los funcionarios de las alcaldías. Este punto es relevante ya que, a través de este seguimiento, se pudieron identificar vacíos y falencias que auto reconocían los funcionarios, para que fueran abordadas y resueltas por los profesionales del PNUD y la ART. De manera similar, el monitoreo brindó herramientas para que las

¹ Se usa la palabra burocracia en el sentido sociológico del término y no en el uso despectivo del imaginario popular.

organizaciones locales, pudieran diseñar y añadir proyectos vinculados al PDET dentro de sus planes de gobierno, enfocados en las necesidades de las comunidades.

Un aspecto que resalta los diversos actores relacionados con el proyecto, sobre los instrumentos de monitoreo, es la manera en que por medio de este se pudieron realizar acciones de articulación y empalme en el cambio de gobierno local. Tener contacto con las alcaldías, realizar reuniones y charlas, permitió explicar los procesos que se estaban desarrollando, lo cual generó que el componente de fortalecimiento tuviera una continuidad, de igual forma que las iniciativas que se venían desarrollando de los PDETs.

Para los actores relacionados con el proyecto, los canales de comunicación brindaron herramientas que contribuyeron a tener contacto directo con las entidades ejecutoras, pero también crear nuevos espacios de diálogo con entidades estatales y de cooperación internacional. Desde la visión de los actores la relación que existía entre el PNUD y la ART, dentro de la ejecución del proyecto, se aprecia de forma positiva y equitativa, no se resaltan casos o escenarios en los que se establecieran relaciones verticales entre las instituciones, sino al contrario, se resalta el diálogo y la ejecución equitativa del proyecto por parte de estas instituciones.

La relación que se desarrolló entre las entidades locales y las instituciones se califica de manera exitosa, pese a que uno de los riesgos era el cambio de gobierno local. Todos los actores concuerdan que los canales de comunicación y acompañamiento que se realizaban desde los territorios permitieron crear espacios y escenarios óptimos para el seguimiento y monitoreo. Los procesos de empalme entre los cierres de las alcaldías, vinculado con la presencia en las reuniones de empalme de los actores locales, permitieron el desarrollo y continuidad de las iniciativas que se habían establecido como esenciales, lo que manifiesta un deseo por parte de las comunidades de su implementación y continuidad. De esta manera, la cercanía y el contacto humano entre los ejecutores locales, las administraciones locales, los líderes y los grupos motor refleja la efectividad del acompañamiento y la importancia que tiene el proyecto entre líderes y administraciones locales.

En síntesis, la forma en que se percibe y se habla sobre la eficiencia del proyecto por parte de los actores vinculados a este, en torno a la planeación del presupuesto, la gestión de los recursos y los instrumentos de monitoreo es exitosa. La planeación financiera por ejecución, la relación armónica entre los entes ejecutores y los canales de comunicación entre los actores beneficiados por el proyecto, son acciones que contribuyen de manera significativa a que el proyecto obtuviera los resultados esperados. Algunos de las complicaciones que se identificaron dentro de la ejecución y sostenibilidad del proyecto, se centran en la movilidad que tienen los funcionarios de las administraciones locales en los cambios de gobierno, y la “tramitología” para la ejecución de las iniciativas vinculadas ASBV. Sin embargo, estos procesos se llegaron a solucionar debido a los procesos de acompañamiento y asistencia técnica que se realizaron por parte de las entidades ejecutoras.

Análisis de sostenibilidad

Desde la perspectiva de los actores vinculados al proyecto, se realiza una evaluación positiva de la sostenibilidad de las capacidades adquiridas, como producto del fortalecimiento

institucional y social que se realizaron en los territorios. Aspectos como la comunicación interinstitucional y el deseo de continuidad de los procesos de fortalecimiento de las capacidades, son centrales para la sostenibilidad del proyecto. De igual manera, los procesos de empalme con los gobiernos locales y la presencia de los profesionales del PNUD y la ART en los territorios, se identifican como elementos indispensables para la continuidad y trascendencia del proyecto.

Percepciones acerca de la sostenibilidad y las capacidades instaladas que deja el proyecto

El éxito que ha tenido el proyecto desde la perspectiva de las entidades ejecutoras, las administraciones locales, los actores sociales y grupos motor, se centra en la capacidad de gestión y comunicación. Estos procesos se resaltan durante las entrevistas, ya que permitieron que se crearan condiciones y procesos de trabajo articulado y sinergia comunicativa. La comunicación, la capacidad de ejecución y el compromiso de los actores vinculados al proyecto, permitió que se pudieran dar un manejo óptimo de los recursos económicos y humanos en las organizaciones, pero también, crear procesos de acompañamiento y retroalimentación que contribuyeron a alcanzar los objetivos y dejar capacidades instaladas.

Desde la visión de las administraciones locales, la evaluación que se realiza sobre la sostenibilidad del fortalecimiento institucional es positivo, aunque se le debe brindar una continuidad y cobertura al proyecto. Esto se genera principalmente, porque los funcionarios de las alcaldías han tratado de dar continuidad a las capacidades adquiridas durante la ejecución del componente uno, para diseñar nuevos proyectos vinculados al PDET de sus municipios. Esta motivación no solo se vincula a la aplicabilidad de las capacidades, sino en el interés por parte de los gobiernos locales de continuidad y ampliar las capacidades adquiridas, a través del proyecto. Un riesgo que se presenta, para la sostenibilidad de las capacidades desarrolladas, es que estos conocimientos se debiliten y se desarticulen con el tiempo, principalmente por la salida de funcionarios de las alcaldías.

Por su parte, los grupos motor y actores sociales, manifiestan que el proyecto creó mecanismos de sostenibilidad enfocados en el vínculo que estos desarrollaron con el fortalecimiento de las organizaciones. Esta consideración sobre la contribución de los grupos motor y actores sociales incluyó, además, la capacidad de que sus representantes accedan a información periódica sobre la implementación, la gestión territorial, y la generación de un mecanismo de articulación entre comunidades e institucionalidad local, pues esto permitirá que los grupos motor y actores sociales participen activamente en la implementación y seguimiento de los PDET.

La valoración que hacen las personas vinculadas al proyecto, de estos mecanismos de participación y seguimiento es un paso fundamental para evaluar la contribución y sostenibilidad en el tiempo de los resultados alcanzados. Aquí es clave separar las percepciones subjetivas sobre cierto rechazo, por parte de las organizaciones sociales, al monto de los ASBV (la opinión de que son pocos recursos) y a los requisitos que tuvieron que cumplir para presentarse a la convocatoria, formular e implementar estos proyectos, de las percepciones igualmente existentes sobre si los mecanismos mencionados lograron

efectivamente transferir conocimientos, fortalecer las organizaciones y dejar capacidades instaladas.

Capacidades instaladas

En términos de capacidades instaladas, el montaje de las oficinas PDET en las administraciones municipales, da cuenta de una capacidad instalada

Al abordar las capacidades instaladas que se generaron a partir del proyecto, desde la imagen de los actores vinculados a este, se pueden definir en tres grandes procesos. El primero, se relaciona con el fortalecimiento de canales y lazos de comunicación entre entidades municipales, nacionales y sociales al interior de los territorios. La implementación del proyecto de fortalecimiento institucional y social permitió que diversas entidades públicas y actores sociales se unieran a los procesos y espacios que se implementaban para la ejecución del proyecto. La creación de estos espacios sirvió para formar y reconstruir canales de comunicación que antes de la implementación no se utilizaban o no existían.

La segunda capacidad instaurada, fue la incorporación de los PDETs al interior de los planes de desarrollo municipal y la participación de los grupos motor y actores sociales en estos. Los conocimientos adquiridos durante la implementación del componente de fortalecimiento, permitió que los actores vinculados en el proyecto pudieran adquirir unos conocimientos y capacidades vinculadas al desarrollo y ejecución de las iniciativas de los PDETs de acuerdo con las necesidades de los territorios. Esto no es solo un elemento de éxito al interior de los gobiernos locales actores sociales y grupos motor, sino que es un proceso que tiene implicaciones directas para el desarrollo de los municipios a mediano y largo plazo.

La tercera capacidad se enfoca en el proceso de aprobación sobre la gestión e implementación de los PDETs en los territorios. Con la implementación del proyecto, se resaltó la necesidad de implementar estrategias y procesos que permitieran desarrollar las iniciativas PDET, independiente del cambio de gobierno local. A partir de este proceso, se crearon prácticas y escenarios en los que se puedan conectar y empalmar las diversas iniciativas que se han venido desarrollando en torno a los PEDTs, pero también, para dar continuidad al fortalecimiento de capacidades instauradas a los actores beneficiados por el proyecto.

La cuarta capacidad instalada, es el proceso de conformación de las oficinas PDET en las administraciones municipales es un elemento vital para el impulso a los PDET. En la percepción de los actores municipales entrevistados, se reconoce la importancia de esta instancia debido a que permitía que se desarrollaran de manera enfocada las actividades que tenían que ver con el desarrollo de los PDET, como es la inclusión de las iniciativas en los distintos instrumentos de planeación territorial, de planeación participativa con apoyo de la comunidad

Aunque las capacitaciones y el acompañamiento brindado en el marco de los planes de mejora fueron bien recibidos, son tal vez los efectos generados por el mecanismo del “aprender haciendo”, principalmente que se desarrollaron al interior de los grupos motor y actores sociales, los que se acercaron más a la idea de generar fortalecimiento en las organizaciones y que dicho proceso perdure en el tiempo produciendo, a su vez, capacidades

instaladas. Esto puede interpretarse como las relaciones necesarias y suficientes que existen entre el conocimiento y su aplicación para producir habilidades y capacidades. Como se dijo, las personas valoran los aspectos relacionados con el acompañamiento técnico directo y la formación recibida a través de las capacitaciones y talleres; sin embargo, está idea de que si dicho conocimiento no se pone en práctica por parte de los beneficiarios del proyecto, se corre el riesgo que este conocimiento se quedé en los profesionales que ofrecen el acompañamiento o brindan las capacitaciones. Es esta condición suficiente que aportó el aprender haciendo de los proyectos lo que terminó contribuyendo, en últimas, a la sostenibilidad y a la posibilidad real de haber dejado capacidades instaladas en las organizaciones.

A partir de lo anterior, se construyeron bases sólidas que permiten la continuidad y apropiación por parte de las comunidades y administraciones locales, lo que no implica que no existan riesgos sobre la continua apropiación de los productos. Desde la postura de los actores sociales, grupos motor y administraciones locales, es necesario dar continuidad y crear nuevos espacios, que permitan brindar mayor cobertura e involucramiento de las OSC a las iniciativas del PDET, y a proyectos más amplios y de mayor nivel en los territorios. Es de esta manera, que el nivel de apropiación de las comunidades se centra en el dinamismo y preocupación por darle continuidad y mayor cobertura a los procesos que se desarrollaron durante el fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales y las administraciones locales.

Gestión de los riesgos

La forma en que se gestionaron los riesgos durante la implementación y ejecución del proyecto, se resolvieron por medio del acompañamiento y comunicación que establecieron entre los actores vinculados al proyecto. Desde la perspectiva de todos los actores, se resalta el papel fundamental que tuvo el acompañamiento y la comunicación constante, lo que permitió transformar la comunicación en una herramienta de resolución de conflictos.

Los riesgos que se identificaron por parte de los actores sociales y grupos motor durante la ejecución del componente se centran en tres aspectos. El primero, es la interrupción de los procesos de fortalecimiento durante la fase de ejecución, como posterior a la culminación del proyecto. Se identifica como una necesidad inmediata, crear procesos e iniciativas que permitan dar continuidad a los procesos de fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales y administraciones locales, ya que se percibe como un mecanismo que brinda fortaleza y contribuye a solventar problemáticas de los territorios. Este riesgo se desarticuló principalmente por el trabajo exitoso y la culminación en buen término del proyecto, aunque si se manifiesta por parte de los actores sociales, una actitud proactiva para darle continuidad a estos procesos de acompañamiento y fortalecimiento.

El segundo riesgo se enfoca en el alcance de los tiempos de ejecución y recursos económicos por parte de los ASBV. Durante la ejecución del proyecto se tiene una imagen de “engorroso” a la gestión burocrática y técnica, de la implementación de las iniciativas del PDET y a los procesos de fortalecimiento de capacidades, a partir de los recursos brindados por los Acuerdos

El tercer riesgo que se identificó desde la perspectiva de los actores sociales y grupos motor, como por las entidades ejecutoras, fue el manejo del idioma del español por parte de algunos grupos étnicos. Este riesgo presentaba una barrera de comunicación, que en últimas, crea una restricción al acceso de los procesos de fortalecimiento de capacidades. Este riesgo se abordó a partir del trabajo con la comunidad, de procesos de traducción, capacitación e incorporación de personal de las comunidades a las instituciones ejecutoras. Aunque se le pudo dar gestión a este riesgo, si se manifiestan complicaciones durante la ejecución del proyecto.

Para los gobiernos locales, como para las entidades ejecutoras, se identificaron la existencia de cuatro riesgos que puede poner en peligro la continuidad del proyecto. El primero, son las condiciones y problemáticas de seguridad que se pueden originar por la presencia de actores armados en las zonas, dado que esto puede afectar la seguridad y la gestión que desarrollan los gobiernos locales. El segundo la no continuidad de las iniciativas del PDET por el cambio de los gobiernos locales. Aunque se ha expresado una continuidad y empalme de los proyectos del PDET por parte de los gobiernos locales y desde la labor de las entidades ejecutoras, este se llega a identificar como un riesgo latente. La principal razón corresponde, a la falta de procesos y espacios de empalme entre la administración saliente y entrante, que puedan afectar y frenar las iniciativas del PDET que se van desarrollando.

El tercero, la falta de capacidades técnicas y la cobertura económica al interior de los municipios que afecte la continuidad del fortalecimiento institucional. Se manifiesta un sentimiento generalizado, por parte del gobierno local, como de los entes ejecutores, sobre la continuidad e implementación de las capacidades instauradas, debido a la falta de fuentes de financiamiento económico y de recursos humanos, que permitan desarrollar nuevos proyectos vinculados a las iniciativas PDET. El cuarto y último, la salida de funcionarios de los gobiernos locales, lo que implica la pérdida de las capacidades instauradas. La fluctuación en la planta de funcionarios de las alcaldías de un gobierno a otro supone la pérdida de algunos de los procesos de fortalecimiento. Sin embargo, este riesgo se minimizó por parte del PNUD y la ART al vincular personal de planta fija en las actividades de fortalecimiento institucional.

Desde la imagen de los funcionarios del PNUD y la ART se identificaron como buenas prácticas tres elementos. El primero se concentra en la implementación de las capacidades adquiridas en la generación de nuevas iniciativas durante y posterior a la ejecución del proyecto. La segunda es el trabajo de empalme que se desarrolló con los gobiernos locales, que permitió consolidar y fortalecer los canales de comunicación y actividades que se desarrollaban en torno al fortalecimiento institucional. El tercer y último elemento, fue el trabajo en equipo que se desarrolló entre la ART y el PNUD, que generó un fortalecimiento de los procesos que se desarrollaron durante el proyecto, pero también, desde la postura de las alcaldías, se consolidó como un escenario en el que se sentían respaldados y apoyados por los entes ejecutores.

Por parte de los actores vinculados al proyecto, se manifiesta la intención de darle continuidad a los proyectos e iniciativas vinculadas al PDET que se desarrollaron o consolidaron durante la ejecución del proyecto. En algunos casos se llegan a mencionar casos exitosos que brindan continuidad a las iniciativas en los territorios. La forma en que se le ha brindado continuidad

a las iniciativas, principalmente se da por medio de la gestión de recursos a nivel local, también se ha realizado por medio de organizaciones internacionales. Aunque no todas las iniciativas se han implementado, sí se manifiesta un alto interés por buscar recursos en diversas fuentes de financiamiento que permitan ampliar los proyectos, principalmente. Es de esta manera, que, desde la perspectiva de los actores relacionados con el proyecto, se manifiesta el sentimiento de generar alianzas o nuevos componentes que permitan dar continuidad, seguimiento y monitoreo, de las capacidades instauradas a partir del fortalecimiento institucional y social.

La forma en que se gestionaron y abordaron los riesgos durante la fase de ejecución, se puede calificar como positivo. Esto se da principalmente, porque ninguno de esos riesgos afectó la entrega de los productos finales, pero también, por la gestión y trabajo articulado que se desarrolló entre las comunidades y entidades ejecutoras. Para finalizar, se debe resaltar el impacto positivo que tuvo la incorporación de profesionales de las regiones o de las comunidades, por parte de las entidades ejecutoras, lo cual permitió crear lazos de trabajo, que contribuyeron a minimizar y solventar los riesgos.

Capítulo VI: Lecciones Aprendidas y buenas prácticas

Las lecciones aprendidas por parte de las administraciones locales, entidades ejecutoras y actores se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Durante la etapa de convocatoria de la estrategia “Yo me subo a mi PDET”, se brindó asistencia técnica por parte de las oficinas territoriales de la ART y de PNUD, lo que permitió que se identificara que las organizaciones sociales requerían más tiempo de preparación para lograr la postulación, por tanto, se amplió el tiempo para la misma, de forma tal que alcanzaran a reunir los documentos y requisitos que el programa ofrecía.
- La misma experiencia del proyecto deja una lección aprendida que funciona también como recomendación: El tiempo estimado inicialmente para la ejecución de las iniciativas en el marco de la estrategia “Yo me subo a mi PDET” fue muy corto, por lo que tuvo que ampliarse para completar la implementación de los proyectos en su totalidad. Así, es indispensable tener en cuenta que el tiempo de ejecución de este tipo de iniciativas requieren un mayor tiempo, la curva de aprendizaje de las organizaciones sociales, y el tiempo necesario para llevar a cabo los productos.
- La necesidad de buscar recursos adicionales para fortalecer aún más los objetivos del proyecto fue una lección aprendida dado que al conseguirlo, se pudo dar continuidad al fortalecimiento de capacidades instauradas por el proyecto.
- La relevancia de las mesas de empalme y cierre de las administraciones locales, las cuales permiten crear condiciones de continuidad y sostenibilidad del proyecto y de las iniciativas de los PDET.
- El proyecto se vio fuertemente afectado por la pandemia, por tanto, se perdió el diálogo con los Grupos Motor. Sin embargo, a través del uso de los medios virtuales con organizaciones sociales y administraciones, se dejó una lección aprendida en términos de capacidad de respuesta ante imprevistos que impidan los encuentros presenciales.

Por su parte, las buenas prácticas identificadas:

- Los diagnósticos realizados a las administraciones locales fueron de gran ayuda para que estas tuvieran claridad de sus procesos, identificar fortalezas y debilidades. Los asesores lograron crear planes de acción específicos para cada administración, lo cual sirvió de insumo para la construcción y planeación posterior.
- Una buena práctica fue el acompañamiento del cierre de gobiernos y transición de administraciones y la creación de alianzas estratégicas del orden nacional como fue el DNP, pues esto permitió establecer una línea de gestión en la que se tenía claridad de los procesos cerrados, en curso o pendientes que dejaba la administración anterior, para poder proceder de manera ordenada y coherente en la siguiente.
- El proyecto logró desarrollar estrategias y redes de apoyo interinstitucional que abrieron paso a la creación de espacios de diálogo y comunicación constante entre los diversos actores relacionados con el proyecto.
- En línea con la anterior, la relación estratégica desarrollada con el DNP, tomando los lineamientos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, permitió que los asesores abordaran de manera adecuada la implementación de los PDET en el proceso de transición de las administraciones. Este elemento de pertinencia en coyuntura y establecimiento de alianzas es totalmente adecuado para el logro de los objetivos planteados.
- Otra buena práctica identificada es la entrega de información a los municipios sobre el proceso participativo en términos de implementación de los PDET. Dar a conocer los resultados y avances en la implementación, permitió que fueran incluidos en el informe de gestión de las administraciones, y que en los informes y rendiciones de cuentas que fueron producidos se incluyera el estado de los PDET y su avance.
Este ejercicio de revisión y generación de recomendaciones sobre los Archivos Técnicos Históricos del POT, permitió la identificación de necesidades y con ella la formulación de proyectos para la gestión de recursos en apoyo a los procesos de formulación y ajuste de los POT ahorrando tiempo y recursos de los municipios en estos procesos.
- El montaje de las oficinas PDET es reconocido por los actores institucionales dado que permitían un desarrollo enfocado de las actividades que tenían que ver con el desarrollo de los PDET, como es la inclusión de las iniciativas en los distintos instrumentos de planeación territorial, de planeación participativa con apoyo de la comunidad. Se evidencia también un nivel de compromiso en las alcaldías donde este producto tuvo éxito
- Una buena práctica identificada frente al fortalecimiento de las administraciones municipales es que, a través su implementación, se pretendió atribuir a una debilidad que es generalizada: los equipos en las alcaldías no son tan sólidos gestionando proyectos, formulándolos, por tanto, no pueden acceder a los recursos
- La manera en que se desarrollaron las acciones y estrategias, que permitieron el buen manejo de los recursos económicos y humanos, y que concluyeron con un uso efectivo y eficiente del proyecto.
- Las herramientas e instrumentos que se implementaron para darle seguimiento a las capacidades instauradas del fortalecimiento institucional y social del proyecto, dado que fueron importantes y significativos para alcanzar los objetivos trazados.
- Los objetivos del fortalecimiento a los actores sociales responden a las necesidades de los territorios. Las estrategias suplen problemáticas específicas que se presentan en la

implementación de los PDET. Por ejemplo, la necesidad de fortalecimiento del papel de las mujeres en estos territorios, su empoderamiento y la generación de capacidades organizativas y productivas en las asociaciones elegidas.

- Se evidenció la aplicación del enfoque de género, dados los criterios de selección elegidos para el apoyo a organizaciones. Por otro lado, la inclusión de las mujeres en estos territorios que han sido altamente golpeados por violencias estructurales en torno a las mujeres, da cuenta de cómo el componente pretendió impactar las condiciones de vida de estas mujeres y transformar sus realidades.
- El planteamiento de la estrategia Yo me subo a mi PDET, que generó movilización ciudadana e impulsó a las organizaciones a estructurar sus proyectos y postularlos. Lo que permite que, desde la primera etapa de implementación, se estén fomentando las capacidades organizativas, contribuyendo al logro de los objetivos.
- El levantamiento del índice de Capacidad Organizativa – ICO, constituye una fortaleza de este componente, puesto que fue a través de este instrumento que se obtuvo un diagnóstico de las capacidades organizacionales, para plantear el correspondiente Plan de Mejora, y al finalizar la ejecución, volver a tomarlo para evaluar el progreso.
- La participación y encuentro de los Grupos Motor con las administraciones locales, son la expresión del derecho a la participación de las comunidades. El logro de la incidencia en los Planes de Desarrollo y la interacción entre administraciones municipales y Grupos Motor como representantes de la comunidad, genera precisamente ese componente participativo que hace parte de los objetivos del programa fortalecimiento capacidades locales PDET

Capítulo VII: Conclusiones

Pertinencia

Se valora la articulación interinstitucional del proyecto con entidades como el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), así como la alianza con USAID, para contribuir a los objetivos del proyecto. Por otro lado, se halló que el proyecto responde adecuadamente a las estrategias contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, en términos de construcción de paz, implementación PDET y participación ciudadana, específicamente de jóvenes y poblaciones étnicas y raciales; de la misma forma contribuye al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas, el marco de resultados del Fondo Multidonante, así como al Programa País, en términos de implementación de la política de paz.

El diseño del proyecto se vio influenciado por la experiencia previa del PNUD y de la ART en otros proyectos afines. Se encuentra adecuada la forma como, se estructuró la teoría de cambio y la organización de los insumos, procesos y productos para lograr contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales en la implementación de los PDET. A su vez, el proceso de implementación permitió generar cambios en el diseño del proyecto que fueron consecuentes con las dinámicas coyunturales que se fueron presentando como la pandemia por el Covid19 o el Paro Nacional.

Un aspecto que se resalta del apartado del diseño del proyecto, es el grado de contribución por parte de los actores. Esto facilita una lectura del proyecto y clarifica la distribución de responsabilidades. Es natural que las funciones específicas vayan modificándose debido a las dinámicas propias de la implementación, sin embargo, contar con un marco de funciones da lógica y orden a los procesos de seguimiento y evaluación.

Eficacia

Con excepción de los productos de apoyo al montaje de oficinas PDET y el fortalecimiento de los delegados de los Grupos Motor, el proyecto alcanzó e incluso superó las metas propuestas. En términos del acompañamiento por parte de los asesores del proyecto en la realización de los diagnósticos, en el cambio de administraciones, en la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial y en los Planes de Ordenamiento Territorial, gestionando la inclusión de programas y prioridades PDET; así como la gestión de proyectos de inversión para la implementación de estos programas. De la misma forma, el acompañamiento a las redes de actores locales, tanto a organizaciones como la reactivación de los Grupos Motor y la profundización de su labor en materia de implementación PDET.

Se destaca la estrategia “Yo me subo a mi PDET”, que fue la plataforma de participación, apoyo e interacción con los actores locales, a saber, las organizaciones sociales, promovió su asociatividad y sus capacidades de organización. Así mismo, se cubrieron necesidades específicas de ciertos territorios a través del apoyo a iniciativas no productivas. Y se revitalizó el papel de los Grupos Motor para velar por su papel de incidencia en instancias de comunicación entre la población y las administraciones; es resaltable la dinámica de encuentros y formación para la creación de piezas comunicativas, la consolidación de los grupos como un puente entre las administraciones y la comunidad.

Del acompañamiento y asesoría para la formulación de proyectos para presentarlos al MGA, se deriva una debilidad que surge a pesar de haber acompañado en la formulación de los proyectos, no se contempló el fortalecimiento de capacidades en la gestión de recursos.

“Ahí algo que faltó fue esa gestión de recursos, porque entonces yo entiendo que los proyectos quedaron formulados, pero las alcaldías no tienen esa capacidad de gestión, muchos municipios tienen acceso a recursos de regalías. (...) a pesar es que se queden los proyectos formulados, pero finalmente no se implementen.” (Entrevistas, Formadores del proyecto)

Queda como lección de esta implementación, la necesidad de generar capacidades en gestión de recursos en las administraciones para que los proyectos asociados y apoyados lleguen a fin último. Y diseñar este apoyo con un poco más de tiempo en el acompañamiento, para suplir esas falencias importantes.

Teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrolla el proyecto, y siendo conscientes de la susceptibilidad que hay en este tipo de territorios, es necesario intentar buscar soluciones y alianzas con los actores responsables, como es el caso del Ministerio del Interior, para garantizar la tranquilidad y seguridad de las personas al participar en los espacios de encuentro e incidencia como los Grupos Motor.

Eficiencia

El análisis que se realiza sobre las percepciones e imágenes que se tiene sobre el componente de eficiencia del proyecto, por parte de los actores relacionados a este, es positiva. La importancia y fortalecimiento de capacidades relacionadas a la planeación del presupuesto, la gestión de los recursos y los instrumentos de monitoreo se reconocen como elementos que contribuyeron a su éxito. La planeación financiera por ejecución, la relación armónica entre los entes ejecutores y los canales de comunicación entre los actores beneficiados por el proyecto, son acciones que contribuyeron de manera significativa a que el proyecto obtuviera los resultados esperados. Algunas de las complicaciones que se identificaron dentro de la ejecución y sostenibilidad del proyecto, se centran en la movilidad que tienen los funcionarios de las administraciones locales en los cambios de gobierno, y la “tramitología” para la ejecución de las iniciativas vinculadas ASBV. Sin embargo, estos procesos se llegaron a solucionar debido al acompañamiento y asistencia técnica que se realizaron por parte de las entidades ejecutoras, para que las capacidades quedaran en funcionarios de planta al interior de las administraciones locales.

Un aspecto que contribuyó a que el proyecto concluyera de forma exitosa, fueron los procesos e instrumentos que se realizaron para darle un seguimiento a la evolución e instauración de las capacidades adquiridas. Tanto los procesos que se implementaron con las administraciones locales, como con los actores sociales, de proximidad y trabajo efectivo por parte de las entidades ejecutoras, generó condiciones en las que se podía identificar los procesos de interiorización de las capacidades. Un segundo aspecto que surgió a partir de la implementación del proyecto es la necesidad de ampliar la cobertura y dar continuidad a los procesos de fortalecimiento institucional y social, por medio de la estrategia “aprender haciendo”, para que se puedan desarrollar procesos de aprendizaje e incorporación más contundentes e inmersivos.

Los canales de comunicación y redes de apoyo que se desarrollaron entre los diversos actores relacionados con el proyecto fueron importantes, porque permitieron mitigar los riesgos y fueron útiles durante la toma de decisiones, por lo anterior, se recomienda generar espacios y proyectos que permitan fortalecer estos canales y redes que se construyeron. Es importante dar continuidad a las rutas de trabajo interinstitucional, dado que se convierten en espacios de empalme y comunicación entre las administraciones locales, los actores sociales y grupos motor.

Sostenibilidad

La sostenibilidad del proyecto se reconoce como fuerte y positiva, principalmente por los procesos y acciones que se realizaron durante la fase de ejecución, que permitieron construir bases sólidas a las capacidades instauradas. Aspectos como la comunicación interinstitucional y el deseo de continuidad de los procesos de fortalecimiento de las capacidades, muestran el grado de apropiación e interés que tienen las administraciones locales, como los actores sociales, sobre el proyecto. Este interés resalta un componente importante para la sostenibilidad del proyecto, principalmente porque se realiza una búsqueda constante de proyectos y programas que le den mayor cobertura y continuidad a las capacidades instauradas. De igual manera, los procesos de empalme que se desarrollaron con los gobiernos locales y la presencia de los profesionales del PNUD y la ART en los

territorios, permitieron crear condiciones y escenarios de apoyo que quedaron incrustados dentro de los procesos de las administraciones locales y actores sociales.

El grado de compromiso que se ha construido a partir de la implementación del proyecto, ha creado condiciones de interés para que las administraciones locales, como actores sociales, busquen procesos que permitan dar continuidad a los procesos que permiten fortalecer y ampliar las capacidades instauradas. De igual forma, se debe mantener una conexión y asistencia técnica y de recursos humanos, que permita darle continuidad a esas redes de apoyo que se formaron durante la ejecución y culminación del proyecto. Esto especialmente en cuanto al trabajo con los Grupos Motor, que fue evidente su revitalización gracias al apoyo brindado; y el papel que tomaron es clave para garantizar un diálogo entre la comunidad y las administraciones, lo que influye en una correcta implementación PDET de manera sostenible en el tiempo.

Hallazgos

Pertinencia

Un hallazgo significativo del proyecto fue la incorporación de los enfoques diferenciales. Es resaltable que se contemplaron temas específicos que permitieron garantizar la participación, movilización y liderazgo de mujeres, jóvenes, grupos étnicos y raciales, entre otros; lo que apunta a temas no solo de representatividad sino también de cambio.

A pesar del logro del gran número de instancias PDET en las alcaldías, que hubo un pequeño número de municipios (cuatro) donde no se obtuvo respuesta por parte de las administraciones para la conformación de dichas instancias. Se evidenció bajo compromiso por generar estos espacios en las administraciones, el componente no encontró la forma de superar esas barreras ideológicas y políticas de estas pocas administraciones.

Eficacia

De igual manera, se resaltan los acompañamientos a los procesos de formulación de proyectos PDET, para la consolidación del portafolio de iniciativas formuladas en Metodología General Ajustada o MGA. Sin embargo, si bien se dejaron formulados, se evidenció la necesidad de las administraciones en términos de capacidades para la autogestión de recursos para que sus proyectos asociados y apoyados lleguen a fin último, es decir, sean financiados e implementados en su totalidad. De esta manera, se recomienda tener en cuenta este tipo de necesidades en materia de fortalecimiento de capacidades de las administraciones, lo cual puede requerir un tiempo adicional que también sería necesario tener en cuenta.

Eficiencia

Los hallazgos más relevantes que se pueden resaltar de este componente, se centra en el impacto que tuvieron los procesos de empalme entre las administraciones locales, lo cual creo un canal de comunicación y diálogo que contribuyó al desarrollo efectivo del programa. Un segundo hallazgo, se centra en la imagen y el sentimiento de confianza que tienen los actores

sociales y administraciones locales alrededor de las entidades ejecutoras, lo que resalta la labor transparente y compromiso que estas manejaron durante la ejecución del proyecto.

Sostenibilidad

El hallazgo más significativo en términos de sostenibilidad se vincula con el interés y preocupación que tienen las administraciones locales y los actores sociales, sobre la importancia y necesidad de acceder a procesos de acompañamiento y fortalecimiento de capacidades. A partir de lo anterior, se reconoce la necesidad de darle continuidad a esos procesos que generan impacto positivo al interior de las comunidades y que se convierten en agentes transformadores de las realidades sociales.

Capítulo VIII: Recomendaciones

Pertinencia

En términos de pertinencia, el proyecto responde no sólo a necesidades específicas de los territorios, como las problemáticas relacionadas con la gestión administrativa, financiera, fiscal y territorial por parte de las administraciones locales, o las debilidades en temas asociativos y participativos de la comunidad; sino también a prioridades establecidas a través de marcos e instrumentos de planeación nacional e internacional. Sin embargo, es posible realizar la siguiente recomendación

1. Con respecto a la justificación del cambio esperado del proyecto, se menciona una multiplicidad de actores (entre los que se encuentran privados y de cooperación internacional), que buscan apoyar tanto a la administración local como a las comunidades en la implementación de los PDET. Al ser una plataforma sujeta a un público objetivo tan diverso, de la misma manera cómo se especifica cómo se establecerá la alianza con entidades nacionales, territoriales, departamentales y municipales; se recomienda que se haga evidente también cuál es el valor agregado que ofrecerá específicamente para la red de privados y cooperación internacional que también se encuentran apoyando la implementación de los PDET.
2. Se recomienda la incorporación del nivel departamental en este tipo de proyectos, pues tener un acercamiento a los departamentos, puede generar una mayor externalidad positiva con algunos municipios; y dado que una de las funciones del nivel departamental es brindar asistencia técnica a los municipios, tendría un alto grado de pertinencia incluirlos dentro de los actores a intervenir o asociar.

Eficacia

En términos de eficacia, como fue mostrado en el análisis correspondiente, el proyecto logró alcanzar gran parte y número de sus productos estimados desde el diseño. En términos generales, se atribuye un buen porcentaje de eficacia en los dos componentes. Sin embargo, tanto en su diseño como en su implementación, es posible generar una recomendación a lugar para mejorar algunos procesos y generar planteamientos de proyectos similares.

1. Al igual que con los asesores que acompañaron a las administraciones municipales, los profesionales de fortalecimiento a las organizaciones sociales tenían 18 organizaciones

a su cargo, lo cual constituye una carga alta que dificulta la profundidad y calidad en cada uno de los aspectos del acompañamiento. Por ejemplo, gran parte del acompañamiento se centró en la asesoría para los requerimientos propios de la ejecución del proyecto, lo que quitó protagonismo a las actividades de fortalecimiento. Si bien, el proyecto solventó esta carga a través de los profesionales del PNUD y ART en territorio, quienes apoyaron algunas capacitaciones y formaciones. Sin embargo, ellos no hacían parte del proyecto, por tanto, es importante tener en cuenta la cantidad de personal requerido para este tipo de estrategias a futuro a través de un análisis detallado de las dinámicas del territorio.

2. Al hacer seguimiento del producto 1 del componente de fortalecimiento a redes de actores sociales en los documentos secundarios, se encuentra la estrategia planteada para tal fin, y su resultado final, así como los productos entregados, gracias al informe de cierre de convenio; sin embargo, no se evidencia el detalle ni el modo de selección de estas iniciativas, ni tampoco los actores implicados; si bien, las elegidas cumplían con los criterios, no queda muy claro en orden de hacer una valoración de procedimientos. Es recomendable dejar un registro de los procedimientos, y los resultados en los documentos de seguimiento y de resultados del programa, para facilitar su lectura, seguimiento y valoración.
3. Por último, en términos del enfoque de derechos, en la misma línea mencionada en términos de pertinencia, se recomienda, para el apoyo y financiación de las iniciativas, establecer dentro de la estrategia, mecanismos de medición en los que se identifique la apuesta por el cambio que hace cada una de estas iniciativas en búsqueda de transformar las realidades de las mujeres, jóvenes, niños, niñas y población étnica en los territorios. De forma tal que se puedan establecer indicadores que den cuenta de la transformación de estas realidades.

Eficiencia

El éxito que presenta el componente de eficiencia dentro del desarrollo del proyecto, indica que los parámetros y acciones que se tomaron fueron efectivas y significativas para alcanzar los objetivos y productos finales del proyecto. Sin embargo, se realiza la siguiente recomendación:

1. Aunque se reconoce el éxito de las iniciativas y procesos que se desarrollaron a través de los ASBV, se manifiesta complicaciones sobre los tiempos y recursos de ejecución. Por lo anterior, se recomienda aumentar los recursos económicos, los tiempos de ejecución y reducir los trámites “engorrosos” que pueden llegar a afectar la apropiación e instauración de las capacidades adquiridas.

Sostenibilidad

La evaluación que se puede realizar del componente de sostenibilidad es positiva, ya que se identificaron y a tendieron los riesgos que se podían afectar la sostenibilidad del proyecto. De igual manera, Se pudieron desarrollar y consolidar procesos de fortalecimiento, al interior de las administraciones locales, como de los actores sociales que permite la sostenibilidad del proyecto a futuro.

En la siguiente tabla se puede identificar cada una de las recomendaciones de esta sección, el resultado que la genera, los actores involucrados y la dimensión a la que pertenece.

Resultado	Recomendación	Actor	Categoría
<u>Pertinencia</u>			
Al ser una plataforma sujeta a un público objetivo tan diverso, desde el diseño no es claro cómo el contenido responderá a las necesidades de los actores privados y de cooperación que hacen parte de los actores del territorio.	Se recomienda que se haga evidente cuál es el valor agregado que ofrecerá para la red de privados y cooperación internacional que también se encuentran apoyando la implementación de los PDET en los territorios.	PNUD ART	Diseño
El proyecto tuvo buena incidencia en las administraciones municipales, sin embargo, no ocurrió de la misma manera a nivel departamental.	Se recomienda la incorporación del nivel departamental en este tipo de proyectos, pues tener un acercamiento a los departamentos, puede generar una mayor externalidad positiva con algunos municipios	PNUD ART	Implementación
<u>Eficacia</u>			
Ejecución de los enfoques transversales de género, medioambiente y étnico.	Establecer dentro de la estrategia, mecanismos de medición en los que se identifique la apuesta por el cambio que hace cada una de estas iniciativas en búsqueda de transformar las realidades de las mujeres, jóvenes, niños, niñas y población étnica en los territorios	PNUD	Implementación
Los asesores y profesionales de fortalecimiento a las organizaciones sociales tenían 18 organizaciones a su cargo, lo cual constituye una carga alta que dificulta la profundidad y calidad en cada uno de los aspectos del acompañamiento	Si bien el proyecto solventó esta carga a través de los profesionales del PNUD y ART en territorio, quienes apoyaron algunas capacitaciones y formaciones. Sin embargo, ellos no hacían parte de este aspecto del proyecto, por tanto, es importante tener en cuenta la cantidad de personal requerido para este tipo de estrategias a futuro.	PNUD Y ART	Implementación
<u>Eficiencia</u>			
El uso eficiente y efectivo de los recursos económicos y humanos	Desarrollar procesos que permitan reducir los tramites “engorrosos” de los ASBV	PNUD y ART	Implementación

Fuente: elaboración propia

Anexos

Anexo 1. Mapa de actores del proyecto Capacidades Locales PDET

Anexo 2. Matriz de consistencia de la evaluación

Anexo 3. Resultados por producto.