

## Informe Final

Evaluación de Resultados Proyecto  
“Generación de capacidades territoriales que  
dinamicen el desarrollo endógeno sostenible en  
el departamento del Cesar”  
(Proyecto Col 46244)

**CONSULTOR: Mauricio Olivera**

**Bogotá, Julio 22 de 2008**

# TABLA DE CONTENIDO

|                 |                                                                                       |                  |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b><u>1</u></b> | <b><u>INTRODUCCIÓN .....</u></b>                                                      | <b><u>3</u></b>  |
| <b><u>2</u></b> | <b><u>EL PROYECTO COL 46244.....</u></b>                                              | <b><u>4</u></b>  |
| <b><u>3</u></b> | <b><u>EVALUACIÓN DEL PROYECTO COL 46244: GESTIÓN, PRODUCTOS Y RESULTADOS.....</u></b> | <b><u>10</u></b> |
| <b>3.1</b>      | <b>DISEÑO DEL PROYECTO .....</b>                                                      | <b>11</b>        |
| 3.1.1           | Indicadores y metas del proyecto.....                                                 | 11               |
| 3.1.2           | Comentarios adicionales al diseño del proyecto .....                                  | 14               |
| <b>3.2</b>      | <b>GESTIÓN, PRODUCTOS Y RESULTADOS DEL PROYECTO .....</b>                             | <b>15</b>        |
| 3.2.1           | Logros en productos y resultados .....                                                | 15               |
| 3.2.2           | Gestión: la operación del proyecto .....                                              | 28               |
| <b><u>4</u></b> | <b><u>CONCLUSIONES: LECCIONES Y RECOMENDACIONES.....</u></b>                          | <b><u>33</u></b> |
|                 | <b>ANEXO 1: FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS Y DOCUMENTOS REVISADOS .....</b>               | <b>36</b>        |

# 1 Introducción

Este documento presenta la evaluación del proyecto COL 46244, cuyo principal objetivo es evaluar si los productos y resultados planteados en el marco lógico del proyecto se alcanzaron, e identificar las causas por las cuales se lograron o no se lograron estos productos y resultados (i.e., si la gestión se hizo acorde con los productos y resultados planeados, y en qué medida esta gestión ayudó para su cumplimiento). Para esto, el informe final presenta los resultados de esta evaluación basados en la metodología propuesta basada en (i) entrevistas semi-estructuradas y (ii) análisis de información recopilada durante el desarrollo del proyecto y sobre los productos y resultados del mismo.

Conceptualmente, la metodología se basa en el concepto de cadena de valor, el cual muestra cómo la gestión del proyecto, es decir, las actividades y los insumos financieros y de otra índole utilizados para el desarrollo del proyecto, se centran en alcanzar los productos inicialmente planeados (ver esquema 1)<sup>1</sup>.

**Esquema 1**  
**Cadena de valor**



De acuerdo con la cadena de valor se espera que la gestión haya terminado en la consecución de los productos diseñados originalmente por el proyecto. Estos dos niveles, la gestión y los productos, dependen en su totalidad de la entidad (o las entidades) y el (o los) equipo(s) ejecutor del proyecto, y de sus interrelaciones. Por su parte, los resultados se refieren a efectos que el proyecto haya tenido sobre los beneficiarios, y estos no dependen exclusivamente del equipo del proyecto, sino que pueden verse afectados por variables exógenas, por ejemplo, a variables de índole política. La metodología propone entonces centrarse ordenadamente en la evaluación de la gestión, y en la evaluación de cómo ésta

---

<sup>1</sup> Vale la pena aclarar también que los impactos son efectos de mediano y largo plazo sobre la calidad de vida y el bienestar de los beneficiarios. Sin embargo, las exigencias de las metodologías de evaluación de impacto ya establecidas y los requerimientos de información estadística impiden la realización de una evaluación de impacto para este proyecto.

llevó al proyecto a los productos esperados, y qué factores afectaron la consecución de los resultados.

Para esto, es importante entonces (i) identificar los principales actores que participaron en el desarrollo del proyecto, (ii) analizar sus interrelaciones, en términos de ejecución y de toma de decisiones, y (iii) analizar el cumplimiento de sus roles y responsabilidades frente a lo originalmente planteado en el proyecto.

Le evaluación se divide en 4 partes incluyendo esta introducción. La segunda parte describe el proyecto y sus objetivos en términos de gestión, productos y resultados. En particular, la segunda sección describe el diseño del proyecto en términos de productos y resultados planeados, y la gestión para su consecución, incluyendo la organización institucional, la temporalidad, y los riesgos que enfrenta el proyecto, entre otros. La tercera parte es la parte central de este documento, y presenta la evaluación del proyecto, desde su diseño, hasta sus logros. Finalmente, la cuarta parte concluye con un aparte de lecciones y recomendaciones que pueden extrapolarse a otros proyectos.

## **2 El proyecto COL 46244**

El documento PRODOC de Enero de 2006 muestra el diseño del proyecto basado en tres estrategias complementarias entre sí: (i) una primera estrategia cuyo objetivo es implementar acciones que contribuyan a fortalecer la organización y cohesión social, (ii) una segunda cuyo objetivo es implementar acciones que contribuyan a incrementar los niveles de gobernabilidad local, y (iii) una tercera estrategia cuyo objetivo es implementar acciones que contribuyan a incrementar los niveles de empresarismo y competitividad (ver Cuadro 1).

A su vez, para desarrollar las tres estrategias el proyecto se diseñó a través del Enfoque de Marco Lógico<sup>2</sup>, que incluye (i) resultados, productos e insumos, (ii) indicadores que permitieran medir el logro de los resultados y los productos, y (iii) fuentes de verificación para medir e identificar si los indicadores de resultados y productos se cumplían a lo largo del desarrollo del proyecto (ver Cuadro 1). Esta es la hoja de ruta para aplicar la metodología de evaluación propuesta.

Con estas tres estrategias se buscó la integralidad y complementariedad del proyecto en términos de (i) la organización social, como resultado del fortalecimiento de la sociedad cesarense a través de la generación de capital social y creación de espacios institucionales para concertar una visión de largo plazo del desarrollo del territorio, (ii) la gobernabilidad, como resultado de la capacidad para generar sus propios recursos y ejecutarlos de forma participativa, y (iii) el empresarismo, como resultado del estímulo de las competencias y la creatividad colectiva.

---

<sup>2</sup> Esta metodología incluye el Mapa estratégico del proyecto, el Árbol de Problemas, el Árbol de Objetivos, y el Plan Anual de Trabajo.

En suma, los propósitos finales del proyecto a través de estas tres estrategias buscaban (i) el aprendizaje colectivo, (ii) el aumento y la expansión de las capacidades territoriales, (iii) el desarrollo y fortalecimiento institucional, y (iv) el establecimiento de redes funcionales.

## Cuadro 1 Marco Lógico del Proyecto

| Estrategia I: Implementación de acciones que contribuyan a fortalecer la organización y cohesión social en el territorio cesarense                       |                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resultados esperados                                                                                                                                     | Indicador de Resultado                                                                                                                         | Productos                                                                                                                                                                                                                                                         | Meta Anual                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Fuentes de verificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Insumos                                                                                                                                 |
| Actores sociales e institucionales articulados entorno a la construcción de una visión estratégica del territorio para promover su desarrollo endógeno   | Un espacio permanente de articulación y concertación institucionalizado                                                                        | 1.1. Plan estratégico del Cesar 2025 con viabilidad establecida y pre-condiciones generadas para su implementación                                                                                                                                                | Informe de viabilidad para la construcción del Plan Estratégico del Cesar 2025 y metodología de planificación estratégica concertada y definida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Informe de viabilidad para el plan Estratégico 2025<br>Nro. De eventos de articulación de actores realizados                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Documento informe de viabilidad Pal Estratégico 2025<br>Registros de asistencia<br>Actas y ayudas de memoria reuniones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Consultores técnicos locales corto plazo<br>Pasajes locales<br>Viáticos locales<br>Viáticos internacionales<br>Capacitación y educación |
|                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                | 1.2 Una alianza entre sociedad civil y Gobierno para orientar el sector estratégico de regalías en el Cesar                                                                                                                                                       | Publicación y divulgación del segundo informe actualizado sobre impacto de regalías en municipios del Cesar, incluyendo propuestas de políticas públicas sobre el tema                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Metodología concertada<br>Nro. de informes publicados<br>Nro. de eventos de debate y divulgación<br>Nro. y tipo de actores participando en los eventos                                                                                                                                                                                                                                                     | Material audiovisual y/o fotográfico<br>Documentos e informes<br>Actas y ayuda de memoria eventos<br>Registros de asistencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Consultores técnicos locales corto plazo<br>Pasajes locales<br>Viáticos locales<br>Viáticos internacionales<br>Capacitación y educación |
| Estrategia II: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de gobernabilidad local en el territorio cesarense                   |                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                         |
| Política de participación ciudadana y control social construida participativamente e implementada                                                        | Nro. de espacios e instancias de participación operando en el departamento                                                                     | 2.1 Estrategia y plan de acción de participación ciudadana y control social concertados, divulgados e implementados                                                                                                                                               | Construcción participativa de la política pública de participación ciudadana en el Departamento y se ha iniciado su implementación en municipios piloto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Documento de estrategia de participación construido colectivamente<br>Nro. de decisiones públicas tomadas a partir de procesos participativos                                                                                                                                                                                                                                                              | Acto administrativo de adopción de política de participación<br>Acuerdos y actas de las reuniones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Consultores técnicos locales corto plazo<br>Pasajes locales<br>Viáticos internacionales                                                 |
|                                                                                                                                                          | Nro. y tipo de actores asistiendo a los espacios e instancias de participación                                                                 | 2.2 programa de presupuesto participativo desarrollado e implementado en el departamento del Cesar                                                                                                                                                                | A Diciembre de 2005 se ha diseñado e iniciado la implementación de un proyecto participativo en los 25 municipios del Departamento para el año 2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Nro. de funcionarios municipales, departamentales y líderes capacitados<br>% incremental de recursos del departamento destinados a presupuestos participativos<br>% de ejecución de los recursos del presupuesto asignado                                                                                                                                                                                  | Registros de asistencia<br>Archivos de la secretaría de hacienda departamental<br>Actas de consejos, comités y reuniones<br>Registros de ejecución presupuestal secretarías de hacienda departamental y municipales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Capacitación y educación<br>Publicaciones<br>Comunicaciones<br>Otros- viajes                                                            |
| Capacidades institucionales incrementadas en los entes territoriales del departamento en las áreas de planeación, seguimiento y evaluación de su gestión | Nro. de programas de fomento a la participación implementados                                                                                  | 3.1 Sistema de información para la evaluación y el seguimiento del Desarrollo Humano y las Metas del Milenio en el Departamento del Cesar diseñado                                                                                                                | Actores del sector social, público, privado, académico e institucional sensibilizados y movilizados para la definición de las metas del milenio<br>Un informe de metas del milenio y plan de acción para el departamento concertado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Informe de metas del milenio publicado y divulgado<br>Nro. y tipo de actores participando en el proceso<br>Dos boletines anuales publicados                                                                                                                                                                                                                                                                | Documento informe<br>Actas y ayudas memoria eventos<br>Registros de asistencia<br>Boletines publicados y difundidos<br>Nro. De municipios que alimentan el sistema de información                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Equipos<br>Varios                                                                                                                       |
|                                                                                                                                                          | % de cumplimiento de planes de desarrollo municipales y departamental / xumplimiento del periodo anterior                                      | 3.2 Sistema de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública implementados en el departamento y sus 25 municipios (empalmes, planes de desarrollo, planes indicativos, planes de acción, informes de evaluación)                                     | A Febrero de 2007 se ha presatado asistencia técnica a los empalmes de 7 municipios con gobiernos elegidos en el 2005, y se han formulado, socializado y aprobado los Planes de Desarrollo municipales y planes indicativos de 4 de ellos<br>En Enero del 2006 se han elaborado y aprobado los planes de acción y de los 25 municipios para el año 2006 y se ha implementado un sistema de seguimiento y evaluación a la gestión en 25 municipios y el departamento<br>A Junio 2006 se ha implementado e institucionalizado el Sistema de alerta y seguimiento a: i) compromisos del consejo de gobierno departamental, ii) audiencias de concertación, iii) Plan de Acción Departamental | Nro. de informes de empalme realizados / 7<br>Nro. de planes de desarrollo y planes indicativos formulados con asistencia técnica / 4<br>Nro. de planes de acción de la Gobernación y los 25 municipios formulados / 26<br>Variaciones en el % de desempleo departamental y municipal respecto a la evaluación del periodo anterior<br>Nro. De municipios cumpliendo con información oportuna y de calidad | Actas de empalme<br>Acuerdos del Concejo municipal sobre aprobación de planes<br>Actas de consejo de gobierno de aprobación de planes indicativos<br>Documentos en archivos de planeación de departamental y municipal sobre el proceso<br>Informes semestrales de gestión del departamento 2005<br>Informe anual de gestión del departamento 2005<br>Informes de evaluación anual de municipios 2005<br>Informes trimestrales de seguimiento al plan de acción departamental<br>Matrices de seguimiento a planes de acción<br>Matrices de control de compromisos | Consultores técnicos locales corto plazo<br>Contratos de servicio persona natural<br>Software<br>Otros - viajes                         |
| Capacidades empresariales y productivas incrementadas a partir de las potencialidades endógenas del territorio                                           | Nro. De municipios viables financieramente / 25                                                                                                | 3.3 Programa de fortalecimiento financiero implementado en los 24 municipios del departamento                                                                                                                                                                     | A Junio 2006, los municipios han cumplido con los requerimientos de Ley y cuentan con una contabilidad saneada y reservas constituidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Nivel de cumplimiento municipal de la Ley 617 y 715 / estado de cumplimiento año anterior<br>Nro. de municipios con funcionarios capacitados / 25<br>Nro. de funcionarios por municipio capacitados y asistidos técnicamente<br>Nro. de municipios con : presupuesto, PAC, POAI, marco fiscal de mediano plazo y saneamiento contable elaborados                                                           | Informes publicados<br>Memoria de eventos de socialización informes con los municipios<br>Memorias del marco fiscal de mediano plazo, cronograma del proceso<br>Informe de las recomendaciones del departamento<br>Acuerdo de aprobación de presupuestos<br>Documento PAC<br>Documento POAI<br>Acta de estudio y aprobación de PAC, POAI, y Marco fiscal en el Consejo de gobierno municipal<br>Acuerdo de aprobación del presupuesto municipal                                                                                                                   | Equipos<br>Capacitación y educación<br>Publicaciones<br>Varios                                                                          |
|                                                                                                                                                          | Estrategia III: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de empresarismo y competitividad del territorio cesarense |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                         |
| Capacidades empresariales y productivas incrementadas a partir de las potencialidades endógenas del territorio                                           | % de incremento de la productividad de acuerdo con registros históricos                                                                        | 4.1 Una estrategia de desarrollo socio-económico local implementada en el departamento con sistencia técnica del Programa APPI - PNUD                                                                                                                             | Cadenas de valor y líneas estretégicas de actuación identificadas y priorizadas concertadamente con base en potencial endógeno                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Nro. de cadenas de valor priorizadas y fortalecidas concertadamente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Informes de las comisiones de trabajo<br>Registros de asistencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Consultores técnicos locales corto plazo<br>SVC - estudios e investigación                                                              |
|                                                                                                                                                          | % de incremento en las ventas de la población atendida / ventas iniciales                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Actas de reuniones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Contratos de servicios recursos naturales y ambiente<br>Contratos de servicio persona natural<br>Capacitación y educación<br>Convenios fondo crédito                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                         |
| Capacidades empresariales y productivas incrementadas a partir de las potencialidades endógenas del territorio                                           | Nro. de proyectos productivos en marcha                                                                                                        | Servicios estratégicos para el territorio, las empresas y las comunidades identificadas y viabilizada su implementación, incluyendo accesibilidad facilitada para pequeños y medianos productores y empresarios a recursos financieros técnicos y de conocimiento | Nro. y tipo de servicios viabilizados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Registros de asistencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Archivos del Proyecto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Hardware<br>Pasajes locales<br>Viáticos locales<br>Otros - viajes                                                                       |
|                                                                                                                                                          | Nro. de nuevas empresas generadas                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Registros oficiales de constitución de fondos<br>Certificaciones de capacitación y formación<br>Actas de recibo de beneficiarios                                                                                                                                                                                                                                                                           | Pasajes internacionales<br>Viáticos internacionales<br>Publicaciones<br>Varios<br>SVC - Contratos de servicio construcción e ingeniería                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                         |
| Capacidades empresariales y productivas incrementadas a partir de las potencialidades endógenas del territorio                                           | Nro. de puestos de trabajo generados                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Nro. de beneficiarios con acceso a recursos financieros, técnicos y de conocimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                         |

Fuente: Marco Lógico-PRODCC

El proyecto se diseñó para desarrollarse entre el 2005 y el 2007, teniendo en cuenta que en parte es la continuación del proyecto COL 02001 iniciado en el 2001 y finalizado en el 2005. Cada uno de los años del proyecto (i.e. 2005, 2006 y 2007) constituye una fase: (i) Año 1: Fase de preparación – implementación; (ii) Año 2: Fase de implementación, y (iii) Año 3: Fase de consolidación y salida. Del documento PRODOC puede deducirse que la fase de preparación y de continuación del apoyo del Proyecto COL02001 se hizo entre Octubre de 2004 y Marzo 2005 a través de una serie de reuniones con los actores relevantes, y estas discusiones terminaron plasmadas en el documento PRODOC de Enero de 2006. Vale la pena resaltar que no es posible identificar el desarrollo entre Marzo y Diciembre 2005.

Para el marco institucional se identificaron entre los actores relevantes:

- i) Por el lado del gobierno departamental, las oficinas asesoras de planeación y de paz, relacionadas con la primera estrategia, las secretarías de gobierno y hacienda y la oficina asesora de planeación, cuyas labores están relacionadas con la segunda estrategia, y la secretaria de agricultura, cuya labor está relacionada con la tercera estrategia, buscando fortalecer la productividad y las cadenas de un región eminentemente agrícola (ver Cuadro 2);

| <b>Cuadro 2</b>                                                                                                                                                  |                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Secretarías de la gobernación encargadas</b>                                                                                                                  |                               |
| <b>Estrategia I: Implementación de acciones que contribuyan a fortalecer la organización y cohesión social en el territorio cesarense</b>                        |                               |
| Resultados esperados                                                                                                                                             | Secretaría de la gobernación: |
| Actores sociales e institucionales articulados entorno a la<br>1 construcción de una visión estratégica del territorio para<br>promover su desarrollo endógeno   | Oficina Asesora de Planeación |
|                                                                                                                                                                  | Oficina Asesora de Paz        |
| <b>Estrategia II: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de gobernabilidad local en el territorio cesarense</b>                    |                               |
| 2 Política de participación ciudadana y control social construida<br>participativamente e implementada                                                           | Secretaría de Gobierno        |
|                                                                                                                                                                  | Secretaría de Hacienda        |
| 3 Capacidades institucionales incrementadas en los entes<br>territoriales del departamento en las áreas de planeación,<br>seguimiento y evaluación de su gestión | Oficina Asesora de Planeación |
|                                                                                                                                                                  | Secretaría de Hacienda        |
| <b>Estrategia III: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de empresarismo y competitividad del territorio cesarense</b>            |                               |
| 4 Capacidades empresariales y productivas incrementadas a partir<br>de las potencialidades endógenas del territorio                                              | Secretaría de Agricultura     |

Fuente: Información recopilada por el autor en la visita de campo.

- ii) Se identificaron algunas entidades del orden nacional en las cuales el proyecto buscaría conformar una red complementaria y de apoyo técnico: Ministerios de Agricultura, de Desarrollo y de Trabajo;

- iii) A esta red también se sumarían la Universidad Popular del Cesar, la Universidad de Santander, el Sena, la Cámara de Comercio de Valledupar, algunas cajas de compensación (Comcaja, Comfacesar y Corfimujer), y Funregalías.

En el documento PRODOC también se identificaron los riesgos que podrían afectar el desarrollo del proyecto, y las acciones para contrarrestarlos. Para la primera estrategia, de organización y cohesión social, el mayor riesgo radicaba en la apatía y la desconfianza entre los diferentes actores. Este riesgo se mitigaba con la participación del PNUD, organismo independiente, con garantía de neutralidad y con poder de convocatoria. Para la segunda estrategia, de gobernabilidad, los principales riesgos radicaban en la baja receptividad y apertura al cambio de los funcionarios públicos, especialmente en los 25 municipios, y la oportunidad y claridad de la información en los entes territoriales. Para mitigar este riesgo, se establecieron mecanismos de divulgación y animación con el fin de la apropiación por parte de los funcionarios públicos de las herramientas ofrecidas por el proyecto. Para la tercera estrategia, de empresarismo y competitividad, se identificaron dos riesgos: por un lado, la apatía de los actores, y, por otro, la voluntad de los beneficiarios para apropiarse y aplicar los conocimientos y prácticas recibidos para garantizar su difusión y sostenibilidad. Este riesgo se mitigaba a través de buenos criterios de selección de los beneficiarios, un monitoreo constante del proceso, y en un proceso de animación constante con la difusión de experiencias exitosas. Sobre riesgos transversales a las tres estrategias, se identificó el de seguridad en el territorio, mitigado a través de la articulación con los organismos de seguridad, y financieros (i.e. que los recursos financieros disponibles y los trámites para su ejecución afectaran el desarrollo del proyecto), que se mitigaban a través de una buena identificación de todos los recursos disponibles para desarrollar el proyecto.

Finalmente, en el documento se identifica el papel del PNUD en términos de:

- i) apoyo a la articulación entre las secretarías departamentales y los entes territoriales,
- ii) acompañamiento institucional y asistencia técnica en las convocatorias y establecimiento de espacios de articulación interinstitucional e intersectorial,
- iii) apoyo y asesoría en la identificación de buenas prácticas, metodologías y expertise,
- iv) monitoreo de la eficiencia del gasto de manera eficaz y transparente,
- v) participación en los comités del proyecto,
- vi) apoyo en la capacitación para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto, presencia regional a través de los equipos técnico y operativo de la Oficina Regional PNUD Caribe, y
- vii) informe de desarrollo humano regional del Caribe.

Entre estas actividades del PNUD, el documento resalta:

- i) el Monitoreo, seguimiento y evaluación,
- ii) el apoyo a procesos de compras y adquisiciones, y

- iii) un valor agregado aportado a través de expertos en presupuestos participativos, en regalías carboníferas, en objetivos del milenio, en desarrollo humano, en diálogo democrático y en participación democrática.

La estructura organizacional para el desarrollo del proyecto contaba con:

- i) un comité consultivo, que debe reunirse por lo menos una vez al año, cuyo objetivo es apoyar la orientación estratégica del proyecto, y está constituido por el representante del residente del PNUD, el gobernador, el director de la oficina regional del Caribe del PNUD, dos personalidades locales, el obispo de la diócesis de Valledupar, y el presidente de la Fundación Festival Vallenato,
- ii) un comité de dirección, cuyas funciones consisten en (a) presentar las hojas de vida para seleccionar el coordinador nacional del proyecto, (b) velar por el cumplimiento de los objetivos del proyecto, (c) definir las políticas que se aplican en el desarrollo del proyecto, (d) apoyar las gestiones de coordinación, (e) aprobar modificaciones sustanciales, (e) estudiar los informes anuales, y (f) aprobar los informes de gestión. Este comité está constituido por el gobernador del Cesar, los secretarios de despacho, y el coordinador del proyecto, y debe reunirse por lo menos dos veces al año.

Adicionalmente, se diseñaron (iii) los comités técnicos y operativos, y (iv) la coordinación del proyecto.

Para el desarrollo del proyecto se diseñaron tres convenios, el primero con el ministerio de Industria y Turismo, a través de una convocatoria regional de Fomipyme con el fin de crear y fortalecer las Mipymes del Cesar, el segundo con el Sena, a través de una convocatoria regional Fondo Emprender con el fin de cofinanciar proyectos o iniciativas empresariales provenientes de Aprendices del Sena y de Jóvenes Universitarios, y el tercero con la Universidad Popular del Cesar y la Universidad de Córdoba, buscando personal capacitado en áreas ambientales y agropecuarias para apoyar el desarrollo de los programas en los colegios Agro-empresariales.

Respecto al contexto legal para la ejecución del proyecto, en el PRODOC se acordó que esta queda sometida a las normas prescritas por el PNUD en lo relacionado con (i) manejo de recursos, y (ii) selección de personal y de proveedores de bienes o servicios.

Tal como lo muestra el Cuadro 3, el diseño conceptual, operativo y legal del proyecto buscaba entonces el logro de 8 productos, dos relacionados con la primera estrategia, 5 con la segunda, y uno con la tercera, y 4 resultados, dos relacionados con la segunda estrategia, uno para la primera estrategia, y uno para la tercera.

### Cuadro 3

#### Productos y Resultados

| <b>Estrategia I: Implementación de acciones que contribuyan a fortalecer la organización y cohesión social en el territorio cesarense</b>                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resultados esperados                                                                                                                                       | Productos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1 Actores sociales e institucionales articulados entorno a la construcción de una visión estratégica del territorio para promover su desarrollo endógeno   | 1.1. Plan estratégico del Cesar 2025 con viabilidad establecida y pre-condiciones generadas para su implementación<br>1.2 Una alianza entre sociedad civil y Gobierno para orientar el sector estratégico de regalías en el Cesar                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Estrategia II: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de gobernabilidad local en el territorio cesarense</b>              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2 Política de participación ciudadana y control social construida participativamente e implementada                                                        | 2.1 Estrategia y plan de acción de participación ciudadana y control social concertados, divulgados e implementados<br>2.2 programa de presupuesto participativo desarrollado e implementado en el departamento del Cesar                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 3 Capacidades institucionales incrementadas en los entes territoriales del departamento en las áreas de planeación, seguimiento y evaluación de su gestión | 3.1 Sistema de información para la evaluación y el seguimiento del Desarrollo Humano y las Metas del Milenio en el Departamento del Cesar diseñado<br>3.2 Sistema de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública implementados en el departamento y sus 25 municipios (empalmes, planes de desarrollo, planes indicativos, planes de acción, informes de evaluación)<br>3.3 Programa de fortalecimiento financiero implementado en los 24 municipios del departamento |
| <b>Estrategia III: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de empresarismo y competitividad del territorio cesarense</b>      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 4 Capacidades empresariales y productivas incrementadas a partir de las potencialidades endógenas del territorio                                           | 4.1 Una estrategia de desarrollo socio-económico local implementada en el departamento con asistencia técnica del Programa APPI - PNUD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fuente: Marco Lógico-PRODOC

A su vez, el logro de estos productos y resultados se medirían y verificarían a través de una serie de indicadores. En total, se diseñaron 12 indicadores de resultado y 27 indicadores de producto, con metas anuales y fuentes de verificación (ver Cuadro 4).

## Cuadro 4

### Indicadores y fuentes de verificación

| Estrategia I: Implementación de acciones que contribuyan a fortalecer la organización y cohesión social en el territorio cesarense             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indicador de Resultado                                                                                                                         | Meta Anual de producto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Indicadores de producto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Fuentes de verificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1 Un espacio permanente de articulación y concertación institucionalizado                                                                      | Informe de viabilidad para la construcción del Plan Estratégico del Cesar 2025 y metodología de planificación estratégica concertada y definida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Informe de viabilidad para el plan Estratégico 2025<br>Nro. De eventos de articulación de actores realizados<br>Metodología concertada                                                                                                                                                                                                                                                                             | Documento informe de viabilidad Pal Estratégico 2025<br>Registros de asistencia<br>Actas y ayudas de memoria reuniones<br>Material audiovisual y/o fotográfico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                                | Publicación y divulgación del segundo informe actualizado sobre impacto de regalías en municipios del Cesar, incluyendo propuestas de políticas públicas sobre el tema                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nro. de informes publicados<br>Nro. de eventos de debate y divulgación<br>Nro. y tipo de actores participando en los eventos                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Documentos e informes<br>Actas y ayuda de memoria eventos<br>Registros de asistencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                                                | Estrategia II: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de gobernabilidad local en el territorio cesarense                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Nro. de espacios e instancias de participación operando en el departamento                                                                     | Construcción participativa de la política pública de participación ciudadana en el Departamento y se ha iniciado su implementación en municipios piloto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Documento de estrategia de participación construido colectivo<br><br>Nro. de decisiones públicas tomadas a partir de procesos participativos                                                                                                                                                                                                                                                                       | Acto administrativo de adopción de política de participación<br><br>Acuerdos y actas de las reuniones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 2 Nro. y tipo de actores asistiendo a los espacios e instancias de participación                                                               | A Diciembre de 2005 se ha diseñado e iniciado la implementación de un proyecto participativo en los 25 municipios del Departamento para el año 2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Nro. de funcionarios municipales, departamentales y líderes capacitados<br>% incremental de recursos del departamento destinados a presupuestos participativos<br>% de ejecución de los recursos del presupuesto asignado                                                                                                                                                                                          | Registros de asistencia<br><br>Archivos de la secretaría de hacienda departamental<br>Actas de consejos, comités y reuniones<br>Registros de ejecución presupuestal secretarías de hacienda departamental y municipales                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Nro. de programas de fomento a la participación implementados                                                                                  | Actores del sector social, público, privado, académico e institucional sensibilizados y movilizados para la definición de las metas del milenio<br><br>Un informe de metas del milenio y plan de acción para el departamento concertado                                                                                                                                                                                                                                | Informe de metas del milenio publicado y divulgado<br>Nro. y tipo de actores participando en el proceso<br><br>Dos boletines anuales publicados                                                                                                                                                                                                                                                                    | Documento informe<br>Actas y ayudas memoria eventos<br>Registros de asistencia<br>Boletines publicados y difundidos<br>Nro. De municipios que alimentan el sistema de información                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| % de cumplimiento de planes de desarrollo municipales y departamental / cumplimiento del periodo anterior                                      | A Febrero de 2006 se ha prestado asistencia técnica a los empalmes de 7 municipios con gobiernos elegidos en el 2005, y se han formulado, socializado y aprobado los Planes de Desarrollo municipales y planes indicativos de 4 de ellos<br><br>En Enero del 2006 se han elaborado y aprobado los planes de acción y de los 25 municipios para el año 2006 y se ha implementado un sistema de seguimiento y evaluación a la gestión en 25 municipios y el departamento | Nro. de informes de empalme realizados / 7<br><br>Nro. de planes de desarrollo y planes indicativos formulados con asistencia técnica / 4<br><br>Nro. de planes de acción de la Gobernación y los 25 municipios formulados / 26<br>Variaciones en el % de desempeño departamental y municipal respecto a la evaluación del periodo anterior<br>Nro. De municipios cumpliendo con información oportuna y de calidad | Actas de empalme<br><br>Acuerdos del Concejo municipal sobre aprobación de planes<br>Actas de consejo de gobierno de aprobación de planes indicativos<br>Documentos en archivos de planeación de departamental y municipal sobre el proceso<br>Informes semestrales de gestión del departamento 2005<br>Informe anual de gestión del departamento 2005<br>Informes de evaluación anual de municipios 2005<br>Informes trimestrales de seguimiento al plan de acción departamental |
| 3                                                                                                                                              | A Junio 2006 se ha implementado e institucionalizado el Sistema de alerta y seguimiento a: i) compromisos del consejo de gobierno departamental, ii) audiencias de concertación, iii) Plan de Acción Departamental                                                                                                                                                                                                                                                     | Nro. de acciones tomadas en respuesta a alertas tempranas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Matrices de seguimiento a planes de acción<br><br>Matrices de control de compromisos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                                                | Nro. De municipios viables financieramente / 25                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Nivel de cumplimiento municipal de la Ley 617 y 715 / estado de cumplimiento año anterior<br><br>Nro. de municipios con funcionarios capacitados / 25                                                                                                                                                                                                                                                              | Informes publicados<br>Memoria de eventos de socialización de informes con los municipios<br>Memorias del marco fiscal de mediano plazo, cronograma del proceso<br>Informe de las recomendaciones del departamento                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                | A Junio 2006, los municipios han cumplido con los requerimientos de Ley y cuentan con una contabilidad saneada y reservas constituidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nro. de funcionarios por municipio capacitados y asistidos técnicamente<br><br>Nro. de municipios con : presupuesto, PAC, POAI, marco fiscal de mediano plazo y saneamiento contable elaborados                                                                                                                                                                                                                    | Acuerdo de aprobación de presupuestos<br>Documento PAC<br>Documento POAI<br>Acta de estudio y aprobación de PAC, POAI, y Marco fiscal en el Consejo de gobierno municipal<br>Acuerdo de aprobación del presupuesto municipal                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Estrategia III: Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de empresarismo y competitividad del territorio cesarense |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| % de incremento de la productividad de acuerdo con registros históricos                                                                        | Cadenas de valor y líneas estratégicas de actuación identificadas y priorizadas concertadamente con base en potencial endógeno                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Nro. de cadenas de valor priorizadas y fortalecidas concertadamente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Informes de las comisiones de trabajo<br>Registros de asistencia<br>Actas de reuniones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| % de incremento en las ventas de la población atendida / ventas iniciales                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Nro. y tipo de servicios viabilizados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Registros de asistencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 4 Nro. de proyectos productivos en marcha                                                                                                      | Servicios estratégicos para el territorio, las empresas y las comunidades identificadas y viabilizada su implementación, incluyendo accesibilidad facilitada para pequeños y medianos productores y empresarios a recursos financieros técnicos y de conocimiento                                                                                                                                                                                                      | Nro. de beneficiarios con acceso a recursos financieros, técnicos y de conocimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Archivos del Proyecto<br><br>Registros oficiales de constitución de fondos<br>Certificaciones de capacitación y formación<br>Actas de recibo de beneficiarios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Fuente: Marco Lógico-PRODOC

## 3 Evaluación del proyecto COL 46244: gestión, productos y resultados

Esta sección presenta la evaluación expost del proyecto COL 46244. Basada en entrevistas a diferentes actores en la ejecución del proyecto, y en información recopilada, la sección estudia el desarrollo del proyecto desde su diseño, pasa por su ejecución, y llega al logro de los productos y resultados inicialmente planeados. La sección se divide en tres partes. La primera analiza el diseño, la segunda si los productos y resultados planeados se lograron, y la tercera identifica los factores de la gestión que afectaron, positiva y negativamente, el desarrollo del proyecto y el logro de los productos y los resultados. El Anexo 1 del documento presenta la lista de documentos y de funcionarios entrevistados que sirvieron como base para desarrollar este documento de evaluación.

### 3.1 Diseño del proyecto

Tal y como se anotó en la sección anterior, el proyecto se diseñó para lograr 8 productos específicos, y 4 resultados (ver nuevamente Cuadro 2). Conceptualmente, los productos dependen directamente de la gestión, y, en ese sentido, dependen de las actividades y de los insumos (financieros, técnicos y de otra índole) para la ejecución del proyecto. Por su parte, los resultados del proyecto dependen del logro de los productos, pero también de variables exógenas que pueden afectar esos resultados. Esta distinción es importante anotarla dado que:

- i. Varios de los productos del proyecto son intangibles que dependen de la concertación entre varios actores de la sociedad cesarense, especialmente del sector público y del sector privado.
- ii. A partir de Mayo de 2007, el Departamento del Cesar, y, en especial, la Gobernación, sufrió una crisis política e institucional, y este hecho puede considerarse una “variable exógena” que puede afectar el desarrollo del proyecto, y, en especial, sus resultados.

A su vez, en el diseño del proyecto se incluyeron 27 indicadores de producto y 12 de resultado. Esto con el fin de hacer seguimiento a la ejecución del proyecto, y de esta manera verificar si los productos o resultados planeados inicialmente se cumplen.

#### 3.1.1 Indicadores y metas del proyecto

Para el diseño de indicadores, la metodología del Banco Mundial<sup>3</sup> propone que se identifiquen de acuerdo a la clasificación CREMA. En este sentido, el indicador debe ser

- Claro: Preciso e inequívoco.
- Relevante: apropiado al tema en cuestión.
- Económico: disponible a un costo razonable.
- Medible: está abierto a validación independiente.
- Adecuado: ofrece una base suficiente para estimar el desempeño.

Para analizar los indicadores de este proyecto se responden entonces las siguientes preguntas:

- Claro: ¿Es el indicador un reflejo lo más directo posible del propio objeto? ¿Está el indicador al mismo nivel del objeto de seguimiento?
- Relevante: ¿Es el indicador suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva? ¿La unidad de medida del indicador es una medida estándar que tenga una única interpretación? (i.e. metros, personas, porcentaje, etc.)

---

<sup>3</sup> Ver Kusek, Jody Zall y Ray Rist (2005), “Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados”, Banco Mundial, Washington DC.

- Económico: ¿Es el indicador capaz de emplear el medio más práctico y económico de obtención de datos?
- Medible: ¿Es el indicador sensible al cambio en el resultado, pero relativamente inmune a otros cambios? ¿Un cambio en el sujeto del objeto de seguimiento necesariamente refleja un cambio proporcional en la unidad de medida del indicador?
- Adecuado: ¿Es el indicador factible de ser desagregado en la medida de lo necesario para informar sobre el resultado? ¿La unidad de medida del indicador es desagregable en el sujeto del objeto de seguimiento?

De este análisis puede concluirse que en general, tanto los indicadores de producto como los de resultado pasan la prueba de chequeo CREMA. En general, todos son claros y relacionados con el objeto (i.e. producto o resultado), son económicos, medibles (i.e. todos tienen, por ejemplo, una fórmula de medida, y refleja el cambio), y adecuados. Adicionalmente, a través de los indicadores puede identificarse la cadena de valor entre los productos y resultados.

Sin embargo, tal y como se verá más adelante, se identifican algunos indicadores cuya relevancia no es la adecuada. Específicamente, en la segunda estrategia se lograron algunos resultados sin que los productos se hubiesen logrado. Por ejemplo, se logró la participación de diferentes actores en la segunda estrategia (indicador de resultado) sin que se lograra generar el documento de estrategia de participación soporte para esta participación (indicador de producto). Esto indica que los indicadores de resultado en algunos casos no son relevantes. Ahora, por otro lado, dado que entre los objetivos del proyecto se encuentra la construcción de espacios de participación, los resultados si pueden medirse de esta manera, y esto indica que los diseñadores del proyecto si pensaron en el resultado último. Teniendo en cuenta esta advertencia sobre los indicadores de resultado relacionados con los objetivos del proyecto, surge la recomendación de diseñar estos indicadores con un seguimiento más frecuente de la operación de los espacios de participación, más que del número de actores que participaron.

Adicionalmente, por un lado, los indicadores no tienen ni temporalidad ni periodicidad, i.e., no se sabe con que periodicidad se recoge la información para que el indicador pueda generar la información oportuna para la toma de decisiones, y, por otro, no existe un claro responsable de generar la información de los indicadores. Aunque a partir del documento PRODOC se deduce que el ente encargado de realizar el seguimiento del desarrollo del proyecto a través de los indicadores es el PNUD, no es claro el responsable por indicador.

Ahora bien, sobre los indicadores de resultado, vale la pena resaltar de manera positiva los relacionados con el segundo resultado de la tercera estrategia: Capacidades institucionales incrementadas en los entes territoriales del departamento en las áreas de planeación, seguimiento y evaluación de su gestión. Los dos indicadores relacionados con este resultado - % de cumplimiento de planes de desarrollo municipales y departamental / cumplimiento del período anterior y Nro. de municipios viables financieramente / 25 – se pueden verificar a través de información secundaria, especialmente provenientes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la Dirección de Desarrollo Territorial

Sostenible (DDT) y del Ministerio de Hacienda en la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF). El diseño de estos dos indicadores es relevante en la medida en que, como se dijo anteriormente, los resultados pueden verse afectados por variables exógenas, y, en esa medida, medir el resultado a través de información secundaria es adecuado.

Sobre las metas, estas se diseñaron para cada uno de los 8 productos. Sin embargo, aunque si existe la cadena de valor desde los productos hacia los resultados, entre 8 productos y 27 indicadores se diseñaron 12 metas. Sobre estas, vale la pena resaltar los siguientes puntos:

En algunos casos, las metas y la línea de base se mezclan. En particular, existen metas de la segunda estrategia (i.e. Implementación de acciones que contribuyan a incrementar los niveles de gobernabilidad local en el territorio cesarense), relacionados con los productos 2.2, 3.2 y 3.3 (i.e. Programa de presupuesto participativo desarrollado e implementado en el departamento del Cesar; Sistema de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública implementados en el departamento y sus 25 municipios, y Programa de fortalecimiento financiero implementado en los 24 municipios del departamento) cuyas metas se confunden con la línea de base:

- A Diciembre de 2005 se ha diseñado e iniciado la implementación de un proyecto participativo en los 25 municipios del Departamento para el año 2006.
- A Febrero de 2006 se ha prestado asistencia técnica a los empalmes de 7 municipios con gobiernos elegidos en el 2005, y se han formulado, socializado y aprobado los Planes de Desarrollo municipales y planes indicativos de 4 de ellos.
- En Enero del 2006 se han elaborado y aprobado los planes de acción de los 25 municipios para el año 2006 y se ha implementado un sistema de seguimiento y evaluación a la gestión en 25 municipios y el departamento
- A Junio 2006 se ha implementado e institucionalizado el Sistema de alerta y seguimiento a: i) Compromisos del consejo de gobierno departamental, ii) audiencias de concertación, iii) Plan de Acción Departamental
- A Junio 2006, los municipios han cumplido con los requerimientos de Ley y cuentan con una contabilidad saneada y reservas constituidas

En otras palabras, las metas anuales se basan en el pasado, lo cual constituye una línea de base, y no una meta clara. En algunos de estas “metas”, el marco lógico presenta cifras (e.g. empalmes en 7 municipios, y planes de desarrollo y planes indicativos en 4; planes de acción en los 25 municipios) de las cuales se derivan los indicadores de producto (e.g. Nro. de informes de empalme realizados / 7; Nro. de planes de desarrollo y planes indicativos formulados con asistencia técnica / 4; Nro. de planes de acción de la Gobernación y los 25 municipios formulados / 26), pero el marco lógico no define una meta con una unidad de valor. Es decir, el marco lógico no define, basado en la historia, cuántos empalmes se pueden realizar dados los recursos, cuantos planes indicativos, cuantos planes de desarrollo, etc.

Adicionalmente, ninguna de las metas está definida en términos de su alcance. Por ejemplo, la meta relacionada con el producto 2.2 (i.e. Estrategia y plan de acción de participación ciudadana y control social concertados, divulgados e implementados) se define como: “Construcción participativa de la política pública de participación ciudadana en el Departamento y se ha iniciado su implementación en municipios piloto”. Sin embargo, no define cuántos municipios pilotos, no define qué políticas públicas.

En suma, aunque la mayoría de indicadores fueron bien diseñados y pasan el chequeo CREMA relacionados con la pertinencia del indicador, (i) indicadores de resultado de la estrategia 2 no son relevantes; (ii) las metas de los indicadores presentan falencias (i.e. sin unidad de medida, sin temporalidad, sin meta definida), lo cual no permite hacer un seguimiento adecuado al desarrollo del proyecto, (iii) los indicadores no fueron diseñados con temporalidad ni periodicidad, y (iv) no se designaron responsables del cumplimiento de las metas ni de generar la información para los indicadores. Finalmente, algunos indicadores no son relevantes.

### **3.1.2 Comentarios adicionales al diseño del proyecto**

Comentarios adicionales al diseño del proyecto:

- En primer lugar, vale la pena resaltar el valor agregado del proyecto en términos de apoyar la planeación a mediano y largo plazo a través de la articulación de diferentes actores de la región, y, especialmente, entre el sector público y el sector privado-productivo del Cesar. Generalmente la visión de largo plazo, especialmente en el sector público, se ve relegada por las necesidades de corto plazo.
- En segundo lugar, vale la pena resaltar la identificación del PNUD como un actor relevante, por su fortaleza como institución independiente y neutral, con gran reconocimiento y credibilidad. Esta participación permitiría, tal y como dicen los riesgos identificados en el diseño del proyecto, que la apatía y la desconfianza entre los actores relevantes del Cesar se mitigara a través de la participación del PNUD como garante de imparcialidad.
- En tercer lugar, aunque conceptualmente el documento de diseño permite entender que las tres estrategias son complementarias para dinamizar el desarrollo endógeno del territorio, para el desarrollo del proyecto no es posible entender esta complementariedad. En particular, se puede suponer que la complementariedad entre el fortalecimiento de los sectores público (estrategia II) y privado (estrategia I) para dinamizar el desarrollo endógeno del Cesar, se encuentran en la estrategia I, a través del Plan Estratégico del Cesar y el buen uso de las regalías. Sin embargo, el documento de diseño no muestra cómo en la práctica se daría esta articulación.
- En cuarto lugar, en los diferentes riesgos identificados por el proyecto, no se encuentra ninguno relacionado con factores políticos. En particular, los cambios de administración pueden afectar el desarrollo de este tipo de proyectos, y

especialmente su sostenibilidad a mediano plazo, y este riesgo no se identifica en el proyecto.

- En quinto lugar, aunque el documento de diseño plantea el papel del PNUD en el monitoreo, seguimiento y evaluación del proyecto, como parte fundamental que el apoyo técnico brinda, las reglas de este sistema no fueron plasmadas. Quién genera la información? Quién la recibe? Con qué periodicidad se necesita para hacer un seguimiento efectivo del proyecto y tomar las decisiones? Si el apoyo técnico para el seguimiento lo da el PNUD, cuál es el papel de la gobernación, entidad que necesita la información para la toma de decisiones? Ninguna de estas preguntas quedan plasmadas en el diseño del proyecto.

## 3.2 Gestión, productos y resultados del proyecto

### 3.2.1 Logros en productos y resultados

Con el fin de analizar si los productos y resultados inicialmente planeados se lograron, a continuación se listan los avances del proyecto a Diciembre 2007<sup>4</sup>. A partir de esta lista, se identifica si se lograron o no los productos, se hace referencia a la información de gestión, y se busca identificar si la gestión afectó los logros del proyecto. Antes de entrar a analizar en detalle los logros del proyecto, vale la pena señalar lo siguiente:

- i) La información recopilada y presentada en esta sección corresponde tanto a productos como a actividades de gestión. Basado en el marco lógico, y en especial en los indicadores planteados por este, y en el criterio del evaluador, esta información se divide entre gestión y producto.
- ii) A lo largo del proyecto se diseñaron 3 nuevos productos (i.e. Producto 1.3: Convivencia pacífica, Producto 3.4: Sistematización de los municipios, Producto 4.2: Desarrollo productivo).

Específicamente se estudian los siguientes aspectos:

- Correspondencia lógica entre la operación del proyecto y los productos y resultados esperados
- Correspondencia lógica entre la operación del proyecto y los productos y resultados logrados
- Incidencia de factores exógenos (economía política) en el desempeño observado
- Incidencia de factores endógenos (bajo control del proyecto) en el desempeño observado

---

<sup>4</sup> La fuente es información recogida durante la visita de campo.

Para la estrategia I, producto 1.1, el Plan estratégico del Cesar 2025 con viabilidad establecida y pre-condiciones generadas para su implementación, se alcanzó lo siguiente:

Productos:

- Reunión de trabajo con ex gobernadores del Cesar y ex alcaldes de Valledupar
- Realización de mesas subregionales (Valledupar, Aguachica y Codazzi) y mesas de expertos
- Primer Encuentro de Jóvenes por el Cesar,
- Foro “Presente y Futuro del Cesar”
- Integración y reunión de de mesas temáticas permanentes

Gestión:

- Elaboración del documento “Diagnóstico Estratégico del Cesar”
- Documento “El Cesar del Futuro” (versión introductoria)
- Documento “Proyección de Regalías al 2017”
- Documentos del Banco de la República, Cartagena (“Minería y desarrollo en el Cesar”, “Regalías y finanzas públicas en el Cesar”)
- Elaboración del documento “Contexto socioeconómico y perspectivas de las apuestas productivas del Cesar” (versión preliminar).
- Sensibilización de actores involucrados, con el apoyo de un experto internacional
- Firma del Acuerdo
- Lanzamiento del Plan Estratégico
- Realización del inventario y la valoración de ejercicios previos de diagnosis y prospectiva
- Capacitación al equipo ejecutor
- Realización de entrevistas a actores claves
- Montaje de página Web del plan ([www.plancesar2017.com](http://www.plancesar2017.com))
- Elaboración de sociograma de actores

Tal y como lo muestra la información recopilada, el informe final de 2007, y las entrevistas realizadas, el producto final, el Plan Estratégico del Cesar 2025, no se logró. A pesar de que varias de las actividades de gestión, por ejemplo, los documentos citados arriba, estaban encaminadas a diseñar el Plan estratégico del César, varios factores, algunos exógenos, otros relacionados con la gestión misma del proyecto, no permitieron la elaboración del Plan.

El informe final del 2007 y las entrevistas muestran como de las 5 fases de este primer producto ((i) preparación y creación de condiciones, (ii) retrospectiva y consulta pública, (iii) prospectiva y escenarios de futuro, (iv) validación y definición de la visión Cesar 2017, y (v) ejecución del plan estratégico), sólo se alcanzó la segunda. Sin embargo, vale la pena resaltar que varios de los entrevistados ven esta elaboración como un proceso pedagógico con la sociedad cesarense, y que esto en parte se logró.

El factor exógeno más importante es la crisis política del Cesar en el 2007, la cual afectó la confianza entre los diferentes actores (e.g. líderes comunales, actores políticos, etc.), y atrasó la concertación para el Plan Estratégico. Sin embargo, la falta de confianza tiene un trasfondo cultural más profundo (ver, por ejemplo, el sociograma de actores).

Entre los factores que afectaron el desarrollo de este producto identificados a través de las entrevistas están los siguientes:

- Alta rotación en el equipo de trabajo.
- Falta de un responsable. El Sr. Hernández Gamarra fue escogido como director debido a su reconocimiento y credibilidad en la región. Sin embargo, no hubo responsable operativo directo.
- Falta de convencimiento del comité directivo.
- Diseño de un producto “intangible”.

En términos de los indicadores de producto, si se alcanzó a realizar una serie de eventos buscando el consenso entre los diferentes actores<sup>5</sup>. El proyecto logró avanzar a una visión retrospectiva, y a una “línea de base” que permitirá, en un futuro, planificar y ver la evolución del territorio en temas económicos y sociales<sup>6</sup>. De todas maneras, aún es necesario llegar a acuerdos entre los diferentes actores del territorio. Sin embargo, surge la pregunta si ya después de que los planes de desarrollo de las nuevas administraciones fueron preparados, discutidos y aprobados, aún tiene sentido diseñar el plan estratégico a mediano plazo.

Estrategia I, producto 1.2: Una alianza entre sociedad civil y Gobierno para orientar el sector estratégico de regalías en el Cesar

Gestión:

- Lanzamiento del Libro Impacto de Las Regalías en el Departamento del Cesar
- Un Documento con información estadística de los municipios mineros en el período 2004-2007.

El avance en este segundo producto fue mínimo. Esto se debió en parte a:

- Falta de confianza entre el sector público y el sector privado
- Baja capacidad del sector privado para diseñar y ejecutar proyectos de responsabilidad social

Estrategia II, producto 2.1: Estrategia y plan de acción de participación ciudadana y control social concertados, divulgados e implementados

---

<sup>5</sup> De hecho, las primeras labores de capacitación con el experto español Antonio Vázquez Barquero, y el lanzamiento del proyecto en Diciembre 2006 se alcanzaron. Ver el Informe Plan Estratégico del Cesar 2017, Diciembre 2007.

<sup>6</sup> En el momento de la entrevistas, faltaban dos semanas para la entrega final de los documentos sobre una visión retrospectiva de la realidad socio-económica del Cesar.

### Resultados

- 12 Redes de veeduría y control social conformadas en el Departamento.
- Comunidades arhuacas capacitadas y participando en proceso de control social en el municipio de Pueblo Bello
- 280 personas Capacitadas en derechos y deberes de los usuarios, Estado Moderno, Comisión de Regulación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- 4 mesas de trabajos en los municipios de Gamarra, San Alberto, Agustín Codazzi y El Paso, sobre servicios públicos.
- 4 comités de control social de los servicios públicos en los Municipios de Gamarra, San Alberto, Agustín Codazzi y El Paso.
- 100 Mujeres capacitadas en temas de fortalecimiento en la formación a la mujer cabeza y equidad de género de familia y autonomía de los Municipios de La Gloria, Aguachica, Pailitas y Tamalameque.
- 3 mesas de trabajo en los Municipios de La Gloria, Aguachica, Pailitas y Tamalameque sobre equidad de género.
- 260 Líderes formados en “Liderazgo transformador”, a través de dos diplomados.
- 1.300 ciudadanos capacitados por los líderes y participando en procesos de control social, planes de desarrollo, veeduría ciudadana, concejos territoriales
- 1.300 ciudadanos capacitados por los líderes y participando en procesos de control social, planes de desarrollo, veeduría ciudadana, concejos territoriales

### Gestión

- Se levantó un inventario actualizado de todas las instancias de participación ciudadana existente en el departamento.
- Se realizó un taller con la participación de todos los actores locales, definiéndose en el mismo los alcances y la metodología.
- Se diseñó la campaña de difusión y se promovió el proceso a través de radio, prensa y TV.
- Se hicieron talleres en los municipios de la Jagua de Ibirico, Bosconia y Pailitas, de promoción de control social y conformación de veedurías.
- Se realizó un evento departamental de socialización de experiencias y presentación de proyectos de participación ciudadana y control social.
- Se ha realizado un acompañamiento permanente en los avances del programa de participación ciudadana y control social.
- Se ha venido documentando la experiencia del programa.

La información recogida sobre este producto, a través de entrevistas y de información secundaria (e.g. informe final 2007) permite identificar varios logros en términos de participación ciudadana y capacitación a través de las “escuelas de ciudadanía” y de la conformación de veedurías. Sin embargo, tal y como se mostró en la sección anterior, estos logros permiten identificar, a su vez, limitaciones en el diseño del proyecto, y en su sistema de seguimiento.

Los indicadores de producto se refieren a (i) documento de estrategia de participación construido colectivamente, y (ii) Nro. de decisiones públicas tomadas a partir de procesos participativos, mientras que los de resultado se refieren a (i) Nro. de espacios e instancias

de participación *operando*, (ii) Nro. y tipo de actores *asistiendo*, y (iii) Nro. de programas de fomento a la participación *implementados*. Aunque no existe información sistematizada de las estrategias de participación construidas ni de las decisiones públicas tomadas (indicadores de producto), si existe información de la capacitación a ciudadanos y líderes (indicadores de resultado). Adicionalmente, no se sabe a ciencia cierta si en este momento estos ciudadanos y líderes capacitados están participando en las decisiones colectivas.

El párrafo anterior permite afirmar que, frente a los resultados esperados, se logró adelantar en términos de la preparación de diferentes actores de la sociedad en términos de la participación y el control social. Sin embargo, (i) la contribución de los actores preparados y capacitados a la mejora de la gobernabilidad aún no está alcanzada (i.e. de los indicadores de resultado a los de producto)<sup>7</sup>, y (ii) no existe información veraz que permita verificar que los espacios de participación están operando. Esto permite afirmar que en este caso en particular, (i) los indicadores no fueron bien diseñados (i.e. no son relevantes para el logro de resultados), y (ii) no existe un seguimiento para verificar los resultados e impactos de este producto, ni sus sostenibilidad a mediano plazo<sup>8</sup>.

Finalmente, nuevamente es necesario resaltar que, dado que las metas numéricas no estaban definidas, es difícil saber si los avances en este producto son o no los adecuados, dependiendo además del monto de los recursos asignados.

Estrategia II, producto 2.2: Programa de presupuesto participativo desarrollado e implementado en el departamento del Cesar

#### Resultados/productos

- 115 Funcionarios municipales capacitados en el programa de presupuestos participativos, mediante visitas a 22 municipios del departamento del Cesar.
- 320 líderes comunales capacitados y sensibilizados durante 4 jornadas de trabajo en los municipios de Aguachica y Valledupar.
- 15 Funcionarios departamentales capacitados en el programa de presupuestos participativos tomando como base la experiencia exitosa del Valle del Cauca.
- 22 municipios del departamento del Cesar sensibilizados y con disposición para incluir en sus presupuestos municipales rubros para el desarrollo de presupuestos participativos.
- 1 Documento explicativo del proceso redactado.

Sobre este tercer producto, los productos y resultados se mezclan. Es necesario entonces tener en cuenta el comentario sobre el producto anterior. Sin embargo, no existe información sobre, por ejemplo, el % de recursos destinados a presupuestos participativos, y el % de ejecución de estos recursos ejecutados (siendo estos dos últimos, indicadores de producto).

---

<sup>7</sup> Ver también informe final 2007 de este producto.

<sup>8</sup> Información proveniente del proceso de entrevistas a los funcionarios afirma que el 75% de los líderes que estuvieron en el proceso se encuentran hoy ocupando cargos públicos en las nuevas administraciones. Sin embargo, no existe información sistemática de los resultados reales de este proceso.

En suma, aunque, siguiendo el marco lógico se lograron algunos productos y resultados, a través de la información existente no es posible (i) identificar los efectos claros en términos de presupuestos participativos operando, ni (ii) su sostenibilidad en el tiempo.

Estrategia II, producto 3.1: Sistema de información para la evaluación y el seguimiento del Desarrollo Humano y las Metas del Milenio en el Departamento del Cesar diseñado

- Un documento de línea base validado participativamente y análisis de los usos y fuentes del gasto, en los municipios que hay regalías un análisis del monto y gastos de las mismas
- Un Anexo estadístico con batería de indicadores sobre ODM y recursos asignados
- Talleres de Validación ante actores relevantes y una presentación de resultados en diálogo con candidatos a la Gobernación del Departamento

Esta información permite afirmar que este producto no se alcanzó, en términos de un sistema de información para la evaluación y el seguimiento. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas, ya los objetivos del milenio hacen parte del lenguaje del sector público cesareño, y ya se está generando una cultura del seguimiento a los ODM.

Estrategia II, productos 3.2 y 3.3: Sistema de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública implementados en el departamento y sus 25 municipios (empalmes, planes de desarrollo, planes indicativos, planes de acción, informes de evaluación) y Programa de fortalecimiento financiero implementado en los 24 municipios del departamento

#### Productos

- Tres documentos de evaluación de cumplimiento de metas del plan de desarrollo, se ha avanzado en el diagnóstico para el establecimiento de un plan estadístico
- Se ha establecido un sistema de alertas y de seguimiento a la inversión
- Asistencia técnica y acompañamiento a los veinticinco (25) municipios del Departamento en instrumentos de planificación y financieros
- Se capacitó a los potenciales gobernantes de los veinticinco (25) municipios y del departamento y sus equipos de trabajo en el diseño de programas de gobierno
- Se brindó asistencia técnica y acompañamiento en los procesos de empalme de los veinticinco (25) municipios y en el departamento
- Se ha generado tres (3) informes departamentales de medición y análisis del desempeño municipal
- Se brindó asistencia técnica y acompañamiento en los veinticinco (25) municipios y en el departamento, para la generación de informes para entes como DNP, Contraloría, Subdirección de Regalías, entre otros
- El proyecto brinda asistencia técnica y acompañamiento permanente a los veinticinco municipios de Dpto. en temas prioritarios de planificación y gestión financiera.

Sobre estos dos productos, es necesario anotar varios puntos:

- En primer lugar, son los productos con más logros, en términos de funcionarios capacitados, de empalmes realizados, de planes de acción (todos estos, indicadores de resultado), y de planes de desarrollo (indicador de resultado).
- Sin embargo, no existe un seguimiento que permita analizar con el detalle suficiente si, por ejemplo, los sistemas de seguimiento a los planes de desarrollo cuentan con los estándares requeridos<sup>9, 10, 11</sup>.
- Adicionalmente, no fue posible establecer cuántos municipios contaban y usaban herramientas presupuestales como el POAI, el PAC, el MFMP.
- Estos dos productos se desarrollaron acompañados de un tercer producto a través de un convenio con la GTZ, cuyos avances se describen más adelante. Este convenio aún está en proceso, y se diseñó en dos fases, cada una con 9 municipios.
- La información recolectada indica que la participación de un tercer actor, la GTZ, y la imposibilidad de que esta pudiese establecer un contrato directamente con el estado (i.e. la gobernación), fue una de las garantías del logro de productos y resultados.
- Finalmente, es necesario señalar que a para estos dos productos del COL 46244 se hicieron empalmes con las nuevas administraciones, y capacitación a candidatos sobre programas de gobierno.

Estrategia II, producto 3.4: Sistematización de los municipios (nuevo producto del convenio con GTZ).

- 18 municipios del departamento del Cesar asistidos técnicamente (atención personalizada, consultas vía e-mail y telefónica) en la implementación del SIIAF I fase: (Curumaní, Codazzi, Bosconia, El Copey, La Jagua De Ibirico, El Paso, Chiriguana, La Paz y Valledupar,) II fase. (San Diego, Pueblo Bello, Becerril, Pailitas, Pelaya, Chimichagua, Gamarra, La Gloria, San Alberto)
- 17 Municipios del departamento del Cesar dotados con equipos de computación para la implementación del SIIAF I fase: (Curumaní, Codazzi, Bosconia, El Copey, La Jagua De Ibirico, El Paso, Chiriguana Y La Paz) II fase. (San Diego, Pueblo Bello, Becerril, Pailitas, Pelaya, Chimichagua, Gamarra, La Gloria, San Alberto).
- 17 Municipios dotados con cableado estructurado eléctrico y lógico para la instalación y puesta en marcha del SIIAF. (Curumaní, Codazzi, Bosconia, El Copey,

---

<sup>9</sup> Esta información proviene en gran parte de las entrevistas. Lo interesante es que aunque el proyecto buscaba diseñar herramientas de seguimiento en los municipios del departamento, no contaba con una herramienta propia para hacer seguimiento al proyecto mismo.

<sup>10</sup> También es necesario aclarar que esta información proviene de las oficinas de la GTZ y del PNUD, pero que en el trabajo de campo no fue posible entrevistar a funcionarios de las secretarías de hacienda o de planeación de ninguno de los municipios, quienes podrían considerarse los beneficiarios.

<sup>11</sup> La información de las entrevistas con funcionarios del proyecto afirma que entre 2003 y 2007 se pasó de 23 a 2 municipios que incumplen la Ley 617 de topes a los gastos de funcionamiento.

La Jagua De Ibirico, El Paso, Chiriguana Y La Paz) II fase. (San Diego, Pueblo Bello, Becerril, Pailitas, Pelaya, Chimichagua, Gamarra, La Gloria, San Alberto).

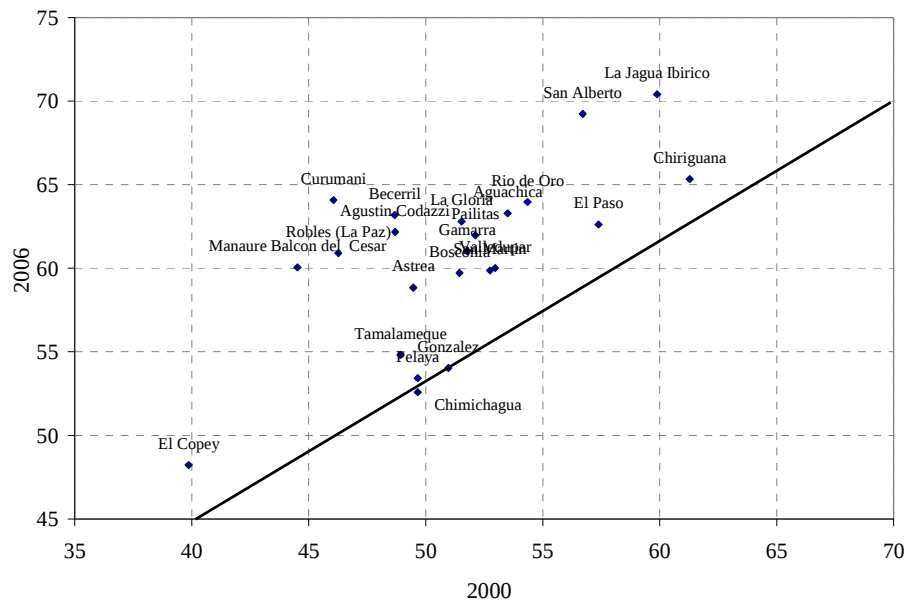
- 8 municipios de la Primera fase, trabajando en 100% los módulos del área financiera del SIIAF:(Curumaní, Codazzi, Bosconia, El Copey, La Jagua De Ibirico, Chiriguana, La Paz y Valledupar) que en este momento se encuentra cerrando vigencia 2007 y en el proceso de apertura de la vigencia 2008.
- El municipio de Curumaní quien ganó como premio a la excelencia entre los municipios de la primera fase, recibió el módulo de contratación y se encuentra en proceso de implementación.
- 8 municipios de la Primera fase, iniciando la implementación del módulo de Rentas del SIIAF:(Curumaní, Codazzi, Bosconia, El Copey, La Jagua De Ibirico, Chiriguana, La Paz y Valledupar) que en este momento se encuentra cerrando vigencia 2007 y en el proceso de apertura de la vigencia 2008.
- 10 municipios, iniciando la implementación de los módulos del área financiera del SIIAF:( San Diego, Pueblo Bello, Becerril, Pailitas, Pelaya, Chimichagua, Gamarra, La Gloria, San Alberto, El Paso) parametrizando la vigencia 2008.
- 17 municipios visitados, sensibilizados y asistidos con la "Estrategia de preparación y cierre de mandatos municipales".

El Gráfico 1 muestra la evolución del desempeño fiscal de los municipios del departamento del Cesar entre 2000 y 2006 basado en los indicadores del DNP<sup>12</sup>. Tal y como puede observarse, estos indicadores mejoraron en todos los municipios del Cesar, exceptuando Chimichagua. Esto parece indicar que las acciones llevadas a cabo a través del proyecto COL 46244 tuvieron un efecto positivo en el desempeño fiscal de los municipios. Sin embargo, como todos los municipios presentan un mejor desempeño, es difícil atribuir el efecto completo del mejoramiento a este proyecto. Aunque, por ejemplo, todos los municipios presentan mejores indicadores, el convenio con la GTZ montó el sistema SIIAF en sólo 18 de ellos. Esto quisiera decir que el programa ayudó, pero que otras variables exógenas también ayudaron a mejorar el desempeño municipal.

---

<sup>12</sup> Vale la pena señalar que los datos 2007 del índice de desempeño fiscal aún no están disponibles.

**Gráfico 1**  
**Indicador de Desempeño Fiscal – 2000 y 2006**



Fuente: DDT-DNP

Estrategia III, producto 4.1: Una estrategia de desarrollo socio-económico local implementada en el departamento con asistencia técnica del Programa APPI – PNUD

- **INVENTARIO MIPYMES:** 14.700 unidades productivas inventariadas y caracterizadas en necesidades de crédito requerimiento de capacitación en asociatividad, perfil productivo del municipio, No. de personas vinculadas a las unidades productivas, facturación anual de las mismas y otros.
- **ADEL:** Sensibilización y socialización del proyecto en el territorio que vincula los departamentos de Cesar, Bolívar y Magdalena, con 9 municipios del Cesar, 5 de Bolívar y 5 de Magdalena, encuentro y firma del pacto territorial por empresarios y gobernadores de los 3 departamento, sistema de Naciones Unidas, Ministerio de Industria y Turismo y comunidad en general, gestión y consecución de aliados internacionales FANSI Grupo Empresarial Español con el acompañamiento de ART - GOLD.
- **FOMIPYME (Convenio):** Gestión ante el Ministerio de recursos de contrapartida para el montaje de una convocatoria regional, formulación y priorización proyecto \$500 millones de pesos como aportes de la Gobernación a dicha convocatoria y definición de los sectores y creación del comité técnico local del proceso.
- Montaje de una convocatoria regional FOMIPYME para el Departamento del Cesar.
- 6 Proyectos aprobados en una convocatoria Fomipyme regional por un valor de \$1.130.000.000, beneficiando una población total de 6.600 personas, dejando una capacidad instalada técnica en formulación y evaluación de proyectos en metodología de marco lógico.

- Se logró integrar el comité técnico de fomipyme a nivel nacional, para sustentar los proyectos radicados ante el ministerio para lograr el mayor número de proyectos viables.
- Como miembros del consejo superior pyme se contribuyó en la elaboración del documento conpes 3484 de 2007
- INVIMA: (convenio) Acompañamiento para la consecución de 26 Registros sanitarios otorgados a microempresas del sector de alimentos y bebidas en un proceso de asistencia técnica al convenio INVIMA-Gobernación del Cesar.
- 45 profesionales multiplicadores capacitados y entrenados en formulación, estructuración y evaluación de proyecto en la metodología de marco lógico para canalizar recursos de convocatorias regionales, nacionales e internacionales como una estrategia para instalar capacidades técnicas territorio.
- PILOTO EMPRESARIAL: 90 Emprendedores capacitados y entrenados en creación y puesta en marcha de empresa.
- 1 Empresa sombrilla creada y 20 ideas de negocios identificadas y estructuradas para poner en marcha.
- PROMOCION ECONOMICA DEL TERRITORIO: 1 evento nacional, 3 departamentales y 4 municipales, promoviendo 500 mipymes bajo el eslogan “Hecho en el Cesar” realizando negocios en los eventos y estableciendo contactos comerciales.
- APOYO A MICROEMPRESARIOS: 2 Jornadas de microcrédito realizadas dirigidas al sector industrial, realizando transacciones entre créditos aprobados y solicitados por \$6.500.000.000.
- Diseños de imágenes corporativas, asesorías administrativas y contables.
- 19 mipymes constituidas y en marcha de diversos sectores.
- FONDO COMPLEMENTARIO DE GARANTIAS: 1.300 microempresarios acompañados con acceso a microcrédito en el marco del convenio Fondo de Garantía-Gobernación del Cesar
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES: Se agruparon, 254 tenderos, capacitados y certificados en cooperativismo conformándose en cooperativa
- INVENTARIOS Y CARACTERIZACIÓN DE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS: 1.939 asociaciones del Departamento del Cesar Inventariadas, 15.195 Personas agrupadas en dichas instituciones en los 25 municipios del Departamento.
- SITIO WEB: Diseño, montaje y apertura de una página Web con la adquisición del Dominio y hosting, por término de un año: [www.pnudcesar.com](http://www.pnudcesar.com)
- PROYECTO BINACIONAL: Alianzas generadas y aspectos políticos concertados con actores del nivel internacional, nacional y local con incidencia en los territorios de intervención (Guajira, Cesar y Zulia)

Los logros de esta tercera estrategia y del producto 4.1 no se encuentran relacionados con el marco lógico del proyecto. En este sentido, es difícil analizar si estos logros eran los

esperados y planeados o no. Adicionalmente, no existe información suficiente para analizar en detalle estos logros. Vale la pena también anotar que para esta estrategia se diseñaron adicionalmente dos productos adicionales –Desarrollo productivo y transferencia de tecnología- cuyos logros están listados abajo.

### Estrategia III, producto 4.2: Desarrollo productivo (nuevo producto)

#### Unidad Técnica Agropecuaria (UTA):

- Se han formulados 271 proyectos, por un monto de \$45.109'396.000, en los 25 municipios del Cesar, beneficiando a 1.103 familias y a 5.515 personas.
- Se han establecidos diversos proyectos asociativos, incluyendo a grupos de personas desplazados por la violencia
- 33 Asociaciones atendidas de pequeños y medianos productores, teniendo acceso a programas de financiación.
- Se han atendidos a diferentes comunidades a los cuales se les ha elaborado el número de proyectos anteriormente mencionados, incluyendo a grupos desplazados por un valor de \$23.630'357.300
- 25 municipios atendidos, asesorados técnicamente y sensibilizados sobre el acceso de los instrumentos de apoyo.
- 23 municipios beneficiados por la Unidad Técnica Agropecuaria en el diseño, formulación y acompañamiento de proyectos productivos.
- 9 municipios Capacitados en la formulación de proyectos bajo la Metodología General ajustada de planeación Nacional.
- 131 Proyectos formulados bajo la MGA de planeación nacional, fomentando el esquema asociativo.
- 10 cadenas de valor priorizadas y fortalecidas concertadamente (maíz, papaya, palma, arroz, yuca, ají, café, cebolla, cacao, mora)
- 120 productores capacitados en poscosecha en los cultivos de mora, cacao.
- 150 productores capacitados en producción limpia(Cacao y mora)

#### Transferencia de tecnología:

- 64 Productores implementando nuevas tecnologías en el cultivo de hortalizas en el municipio Río de Oro
- 50 Productores implementando nuevas tecnologías en el cultivo de hortalizas en el municipio de González
- 10 agricultores del municipio de Manaure capacitados en la producción de tomate híbrido.
- 11 aprendices SENA beneficiados con formación en producción biotecnológica de material vegetal.
- 100 aprendices SENA capacitados en producción de semilla limpia.
- 6 Instructores SENA capacitados en producción de semilla limpia.
- 1 Estudiante universitaria (microbiología) asesorada en producción biotecnológica de material vegetal.
- Laboratorio de biotecnología: Un Laboratorio de Biotecnología adecuado y dotado con equipos e invernaderos, para producción de semilla vegetal, ubicado en las instalaciones del SENA agropecuario, seccional Cesar.

- Infraestructura Productiva: Elaboración de Diagnostico del estado de la planta deshidratadora de Yuca del Municipio de Tamalameque Cesar.
- Recomendaciones y participación en el rediseño de la planta de yuca y sus nuevos usos, priorizando recursos, elaborando términos de referencia y participando en reunión nacional con el PNUD, levantando la intervención de la aseguradora.

En suma, basado en la información generada del seguimiento de la estrategia III, producto 4.1 y 4.2, puede derivarse lo siguiente:

- En primer lugar, los logros no se encuentran acorde con lo inicialmente planeado. Tal vez la única actividad de gestión encaminada a lograr los productos inicialmente planeados es el inventario de Mipymes.
- En segundo lugar, no existe información suficiente que permita analizar las razones por las cuales se crearon estos nuevos productos.
- En tercer lugar, aunque entrevistas con beneficiarios<sup>13</sup> muestran el efecto positivo de los apoyos brindados por el proyecto en términos de, por ejemplo, formulación de proyectos, (i) dada la atomización de proyectos es difícil analizar un efecto agregado, (ii) varios de los proyectos formulados con asistencia técnica, por ejemplo en el sector agropecuario, se ven frenados por el papel y los incentivos de otras entidades como el banco Agrario<sup>14</sup>.
- La visita al laboratorio de biotecnología del SENA mostró también las bondades del proyecto COL 46244. En particular, el proceso de enviar 2 profesionales a capacitarse en España y uno de ellos estar encargado del laboratorio en este momento, y el fortalecimiento de las instalaciones del laboratorio para crear semilla limpia, son productos positivos. Sin embargo, tal y como se afirmó anteriormente, es difícil comparar esta situación con la inicialmente planeada, o identificar porque ocurrieron estas desviaciones frente a lo originalmente planeado.
- Otro ejemplo de desviación frente a lo originalmente planeado con los convenios. De los 3 originalmente planeados (i.e. SENA, Universidades Popular del Cesar y de Córdoba, y Fomipymes), se logró firmar el último, y surgieron otros dos: uno con el INVIMA, y otro con la GTZ. Independientemente de los efectos de estos convenios, no es posible identificar con claridad el porqué de estos cambios.

Finalmente, en la estrategia I se creó un nuevo producto no incluido en el diseño del proyecto, cuyos productos se listan a continuación.

### Estrategia I, producto 1.3: Convivencia pacífica

---

<sup>13</sup> Tal y como se muestra en el anexo, en el trabajo de campo se entrevistaron beneficiarios directos en siembra de maracuyá, una asociación de ladrilleros y un funcionario de la secretaría de agricultura de Pueblo Bello conocedor de un proyecto de cacao.

<sup>14</sup> De hecho, de acuerdo con la información de las entrevistas, de 300 proyectos del sector agropecuario presentados por la UTA a mayo 2008, cerca del 45% no fueron aprobados.

- Capacitación de 40 gestores de paz, en los temas de habilidades básicas para la convivencia pacífica.
- Sensibilización y capacitado de alrededor de 4.000 cesarenses
- Cuatro Redes de Convivencia Pacífica, una por cada Subregión, conformadas por los cesarenses que ya han sido formados como gestores de paz y aquellos que son potenciales candidatos,
- Un (1) Sistema de Información sobre los cesarenses sensibilizados y capacitados
- Una Base de datos con la información sobre los cesarenses sensibilizados y capacitados recolectada y digitalizada, la cual cuenta con un manual

En suma, la evaluación de los logros del proyecto, frente a los objetivos iniciales del proyecto presentados en el marco lógico permite concluir, parcialmente, los siguientes puntos:

- En primer lugar, de los 8 productos diseñados inicialmente, la información permite deducir de manera parcial que los relacionados con fortalecimiento institucional de los municipios relacionados con el proceso de planeación y presupuestal (i.e. productos 3.2 y 3.3) fueron los que más avanzaron. Esta afirmación, sin embargo, se basa en parte en las entrevistas y en información secundaria (i.e. indicadores de desempeño fiscal del DNP). Sin embargo, en el trabajo de campo no fue posible entrevistar beneficiarios directos (i.e. ex secretarios o actuales secretarios de hacienda de los municipios).
- En segundo lugar, y unido al primer punto, la información permite deducir también que la entrada de un tercer actor, la GTZ, ayudó al logro de estos resultados.
- En tercer lugar, aunque la información arroja estadísticas numéricas (e.g. número de funcionarios, número de eventos, número de personas capacitadas, etc.), es difícil medir el avance dado que en el diseño del proyecto no se contaba con una línea de base, ni con unas metas planeadas, independientemente de los indicadores para hacer el seguimiento.
- En cuarto lugar, aunque como se afirmó en la segunda sección, los indicadores pasan el chequeo CREMA, en algunos casos, en particular los relacionados con la estrategia II, los indicadores de resultado no dan cuenta de la sostenibilidad de estos resultados, y los resultados pueden lograrse independientemente de los productos. Por ejemplo, el número de espacios e instancias de participación operando en el departamento (indicador de resultado de la segunda estrategia) puede lograrse sin que el número de decisiones públicas tomadas a partir de procesos participativos (indicador de producto) se alcance. Esto sugiere la necesidad de un mejor diseño de indicadores.
- En quinto lugar, la aparición de otros productos y la atomización de mucho de los logros, especialmente en la estrategia III, no permite evaluar en detalle si los logros

(i) se lograron frente a lo inicialmente planeado, (ii) presentaron los mejores resultados posibles, y (iii) respondieron a alertas del proyecto.

- Finalmente, los cinco puntos anteriormente expuestos vislumbran la necesidad de diseñar un mejor sistema de seguimiento de los proyectos para la toma de decisiones. Tal y como se estudió en el diseño del proyecto, aunque el seguimiento es responsabilidad del PNUD, pero los interventores, es decir, los que necesitan información para la toma de decisiones, son las diferentes secretarías de la gobernación, las reglas poco claras no hicieron que ni el primero ni los segundos hicieran un seguimiento claro a los avances del proyecto frente a lo inicialmente planteado<sup>15</sup>.

### ***3.2.2 Gestión: la operación del proyecto***

Esta sección estudia más en detalle algunos de los puntos críticos de la gestión: la coordinación entre el PNUD y la gobernación, especialmente a través de los comités inicialmente planeados, los convenios, y el rol del PNUD.

#### Coordinación

La coordinación al interior del proyecto se diseñó a través de tres tipos de comités, uno consultivo, uno de dirección, y varios comités técnicos y operativos. En la práctica, la información recopilada en las actas y las entrevistas en el trabajo de campo muestran que sólo existió operativamente un comité, llamado comité consultivo, pero que en realidad ejercía más las funciones del comité de dirección y de los comités técnicos y operativos. Este comité recogió información del proyecto a través de 18 actas o ayudas de memoria, en donde generalmente asistía el coordinador del proyecto (en ejercicio o encargado), la oficial de proyectos, funcionarios de la gobernación, especialmente de la oficina de planeación.

La información recopilada en las actas muestra algunos de los avances del proyecto y las decisiones sobre el proyecto en el momento de la reunión. Sin embargo, a través de las actas no es posible identificar las razones de los cambios en el proyecto (e.g. por qué aparecen nuevos productos en la tercera estrategia, por qué algunos convenios se firmaron y otros no, etc.), ni es posible armar la evolución del proyecto frente a las metas predefinidas.

Entre la información más relevante de estas actas se encuentra un período del proyecto sin coordinador. Esto puede verse en las actas que comprenden el período del 11 de Abril de 2007 al 1 de noviembre de 2007. En ese período, hubo un coordinador encargado. Adicionalmente, es posible identificar que el período del segundo coordinador en propiedad

---

<sup>15</sup> Vale la pena resaltar que dentro de la información analizada se encuentra la ayuda de memoria no. 3 de Abril 11-12 de 2007, la cuales hace un recuento de los avances del proyecto, y a propone unos porcentajes de avances frente a una meta. Aunque van en la misma línea de los logros planteados en esta evaluación, exceptuando los productos de la tercera estrategia, el evaluador considera difícil diseñar unos porcentajes de avance frente a unas metas que no estaban pre-establecidas.

fue de unos pocos meses (tal vez 2), entre el acta de noviembre de 2007, y la posesión del nuevo gobernador elegido.

Otro punto importante, que surge de la información recopilada en las entrevistas, es que en varios casos a lo largo de la ejecución del proyecto la comunicación entre el director del proyecto en la gobernación, y el coordinador del proyecto no funcionó debidamente. A esto se puede sumar además el hecho de que la crisis institucional terminó dejando el proyecto en manos de las secretarías, y no había una instancia mayor de coordinación y de toma de decisiones.

En suma, puede concluirse que de los comités de coordinación originalmente diseñados, sólo operó uno, que aunque su nombre es el comité consultivo, funcionó más como un comité de dirección, mezclado con los comités técnicos y operativos. La información generada por este comité permite entender el día a día del proyecto, pero no permite ver la evolución de las decisiones a lo largo del desarrollo del proyecto, ni permite ver qué información se usó para la toma de decisiones, o las causas más importantes que generaron cambios en el desarrollo del proyecto (e.g. la creación de nuevos productos frente a los originalmente planteados en el marco lógico). Esta información tampoco permite analizar la planificación del proyecto, el plan de compras, el plan operativo anual, las decisiones estratégicas para el buen desarrollo del proyecto, entre otras muchas.

### Ejecución

Tal y como se afirmó en la sección pasada, los logros durante la ejecución son difíciles de comparar frente a lo originalmente planeado, dado que no estaban definidas metas. Sin embargo, si pueden evaluarse los siguientes puntos de la ejecución:

- En primer lugar, de las tres estrategias iniciales, la más avanzada, de acuerdo con la información recolectada, es la segunda, especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento institucional. La primera estrategia, de visión de mediano plazo, no se logró, debido en gran parte a (i) la crisis institucional del 2007, y (ii) falta de voluntad política en el manejo transparente de las regalías. Por su parte, la tercera se atomizó en gran parte, y el apoyo técnico brindado por la UTA (producto 4.2) se vio afectado por variables externas, por ejemplo, los incentivos del Banco Agrario para otorgar acceso al crédito de pequeños productores campesinos.
- En segundo lugar, de todas maneras es necesario mirar con más detenimiento los resultados de la segunda estrategia relacionados con el fortalecimiento institucional. Aunque los reportes, tanto del PNUD como de la GTZ muestran los avances, y la información secundaria, como los indicadores fiscales del DNP, muestran que la situación fiscal ha mejorado en todos los municipios del departamento entre 2000 y 2006, y las entrevistas afirman que el empalme con las nuevas administraciones fue exitoso (i.e. se capacitó a los candidatos en los planes de gobierno, se capacitó a nuevos funcionarios), en el trabajo de campo no fue posible recoger información de los beneficiarios directos, es decir, ex-secretarios y nuevos secretarios de hacienda de los municipios beneficiados. Adicionalmente, aunque el resultado esperado es

mejorar las capacidades en las áreas de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión, en el trabajo de campo no fue posible ver, por ejemplo, el seguimiento a la implementación en estas áreas.

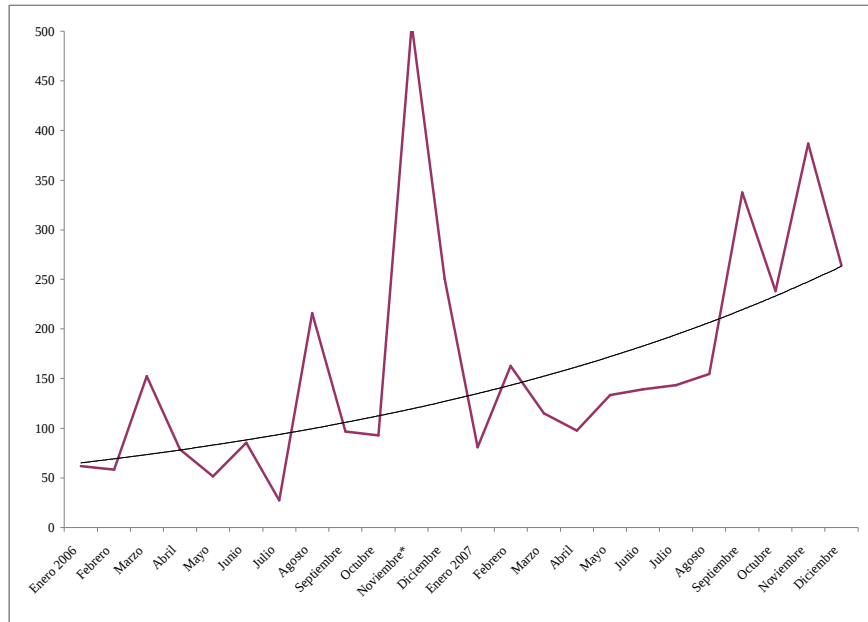
- En tercer lugar, la información disponible permite afirmar que los convenios administrativos firmados, uno con la GTZ y el otro con el INVIMA fueron eficaces en términos de lograr sus objetivos. Por el lado del INVIMA, se logró el acompañamiento para la consecución de 26 Registros sanitarios otorgados a microempresas del sector de alimentos y bebidas; por el lado del convenio con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se logró 6 Proyectos aprobados en una convocatoria Fomipyme regional por un valor de \$1.130.000.000, beneficiando una población total de 6.600 personas; y por el lado del convenio con la GTZ, se logró implementar el sistema SIIAF en 18 municipios del departamento. Estas experiencias indican que la participación de un tercer actor en la ejecución de este proyecto fue relevante para la consecución de los objetivos. Sin embargo, vale la pena anotar que (i) en los convenios, aunque los objetivos están bien definidos, no se definen con claridad metas a alcanzar, y (ii) para el desarrollo de los convenios no existe información periódica de seguimiento, excepto el firmado con la GTZ.
- En cuarto lugar, de acuerdo con la información recolectada es difícil analizar la composición de los equipos, frente a los objetivos esperados. Aunque el análisis de los términos de referencia muestra los objetivos adecuados por consultor<sup>16</sup>, no se pudo analizar información agregada para ver, por ejemplo la composición por equipo y el número de consultores frente a los productos y resultados esperados. En suma, aunque las labores individuales de cada consultor se ven justificadas en los términos de referencia frente a los objetivos del proyecto, con la información disponible no es posible analizar la composición de equipos para el logro de los objetivos.
- En términos de ejecución financiera, el Gráfico 2 presenta la serie de gastos mensuales de 2006 y 2007. Sin tener en cuenta el pico de gastos de noviembre 2006, que incluye un pago por el convenio con GTZ por 270 millones de pesos, ni los picos de septiembre y noviembre de 2007, la tendencia al gasto en el proyecto es creciente, y el mayor gasto se presenta al final de 2007, coincidiendo con el final de la administración departamental anterior<sup>17</sup>. Sin embargo, inclusive eliminando estos picos relacionados con el convenio GTZ, la tendencia de los gastos es creciente (ver Gráfico 3). Con la información recopilada, es difícil relacionar esta tendencia creciente con un mayor logro de productos y resultados del proyecto. Dados los productos al final de 2007 discutido arriba, lo que el análisis sugiere es que la tendencia creciente en los gastos no está relacionada con la eficacia del proyecto en términos de sus logros frente a lo inicialmente planeado.

---

<sup>16</sup> Se hizo una revisión de alrededor de 15 términos de referencia, y los objetivos planteados en estos estaban acorde con los del proyecto.

<sup>17</sup> En noviembre 2007 también se ejecuta un pago del convenio GTZ por 108 millones de pesos.

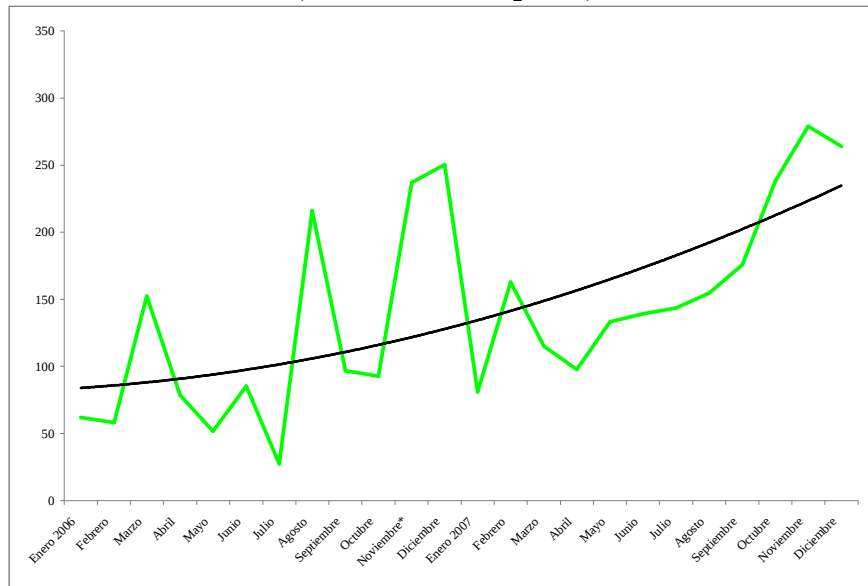
**Gráfico 2**  
**Ejecución financiera mensual 2006-2007**  
**(En millones de pesos)**



Fuente: Cálculos del autor basado en datos suministrados por PNUD-Bogotá

\* El pico de noviembre 2006 incluye un pago en el convenio GTZ por 270 millones de pesos.

**Gráfico 3**  
**Ejecución financiera mensual 2006-2007**  
**(En millones de pesos)**



Fuente: Cálculos del autor basado en datos suministrados por PNUD-Bogotá.

- El Cuadro 5 presenta el presupuesto planeado y ejecutado por cada uno de los productos. Este cuadro muestra varios puntos:

- o En primer lugar, se ejecutó casi la totalidad del monto presupuestado<sup>18</sup> (i.e. el 83%)
- o En segundo lugar, la ejecución si se encuentra acorde con la eficacia del proyecto en términos de productos. Alrededor del 90% de los recursos se ejecutan en los productos 3.2, 3.3 y 3.4, y 4.1 y 4.2.
- o Sin embargo, vale la pena también anotar que el 57% de los recursos se ejecutan en (i) el convenio con GTZ (producto 3.4) y en desarrollo productivo (producto 4.2), los cuales no se encontraban inicialmente incluidos en el diseño del proyecto.

**Cuadro 5**  
**Presupuesto del proyecto por producto**  
**(En US\$)**

| Producto  | Planeados | Participación | Ejecutados | Participación |
|-----------|-----------|---------------|------------|---------------|
| 1.1       | 207.037   | 7%            | 162.567    | 6%            |
| 1.2       | 21.062    | 1%            | 1.205      | 0%            |
| 1.3 y 2.1 | 41.494    | 1%            | 36.663     | 1%            |
| 2.2       | 38.170    | 1%            | 36.663     | 1%            |
| 3.1       | 24.238    | 1%            | 13.668     | 1%            |
| 3.2 y 3.3 | 586.499   | 19%           | 355.140    | 14%           |
| 3.4       | 712.191   | 23%           | 739.789    | 29%           |
| 4.1       | 495.990   | 16%           | 483.457    | 19%           |
| 4.2       | 920.621   | 30%           | 724.756    | 28%           |
| Total     | 3.047.301 |               | 2.553.908  |               |

Fuente: Cálculos del autor basado en datos suministrados por PNUD-Valledupar

- Otro punto importante en la gestión del proyecto se refiere al rol del PNUD. Tal y como se describió anteriormente, el diseño del proyecto le otorgó al PNUD dos labores fundamentales: (i) hacer el seguimiento y la evaluación del proyecto, y (ii) un rol en la asistencia técnica que incluye varios puntos, entre ellos (a) la articulación entre secretarías departamentales y entes territoriales, el acompañamiento en las convocatorias, (b) acompañamiento institucional y asistencia técnica en las convocatorias y establecimiento de espacios de articulación interinstitucional e intersectorial, (c) apoyo y asesoría en la identificación de buenas prácticas, metodologías y expertise, (d) monitoreo de la eficiencia del gasto de manera eficaz y transparente, (e) participación en los comités del proyecto, (f) apoyo en la capacitación para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto, presencia regional a través de los equipos técnico y operativo de la Oficina Regional PNUD Caribe, y (g) informe de desarrollo humano regional del Caribe. Por su parte, la evidencia expost indica que sobre el primer punto el proyecto no cumplió con los estándares de un seguimiento sistemático al desarrollo del proyecto, ni con un diseño de alertas para la toma de decisiones sobre la ejecución del proyecto. Adicionalmente, el papel del PNUD en el momento de contratar consultores se vio disminuido por criterios políticos. Es necesario resaltar de todas maneras que las decisiones del PNUD estaban entre su oficina Caribe, en

<sup>18</sup> Estos datos incluyen las revisiones sustantivas A y B.

Cartagena, y su oficina central en Bogotá. Aunque administrativamente la comunicación fluyó, en términos de la toma de decisiones sustantivas la comunicación fue más complicada, recientemente debido también a la reestructuración del mismo PNUD en Colombia.

## **4 Conclusiones: lecciones y recomendaciones**

La ejecución del proyecto COL 46244 y su posterior evaluación deja varias lecciones de las cuales se pueden plantear varias recomendaciones para proyectos futuros. A manera de conclusión de la evaluación, se presentan estas lecciones y recomendaciones, especialmente para el diseño y la ejecución de proyectos futuros.

Ahora bien, es necesario también identificar las bondades del proyecto mismo. Por esto es necesario resaltar que:

- En el diseño del proyecto, la complementariedad de las tres estrategias para el desarrollo endógeno del territorio fue el adecuado. Específicamente, es importante la conjunción de una estrategia de fortalecimiento del sector público, otra de fortalecimiento del sector privado y productivo, y otra de una visión conjunta (i.e. público-privada) del desarrollo del territorio en el largo plazo, todo esto a través de una gestión de concertación entre todos los actores relevantes.
- De la misma manera, es necesario resaltar que el apoyo por parte del PNUD en estudios, visiones y estrategias de largo plazo es importante. Tal y como se afirma en varios apartes de la evaluación, generalmente las administraciones públicas, por responder día a día a necesidades de corto plazo, no cuentan con el tiempo ni con las herramientas para planear en el largo plazo.
- Adicionalmente, vale la pena resaltar la identificación del PNUD como un actor relevante, por su fortaleza como institución independiente y neutral, con gran reconocimiento y credibilidad. Esta participación permitiría, tal y como dicen los riesgos identificados en el diseño del proyecto, que la apatía y la desconfianza entre los actores relevantes del Cesar se mitigara a través de la participación del PNUD como garante de imparcialidad.

Las lecciones basadas en la evaluación del proyecto, y las recomendaciones que se derivan de estas son las siguientes:

- En primer lugar, el proyecto no fue diseñado, en general, con metas específicas y medibles en un tiempo determinado sobre las cuales se pudiera hacer seguimiento. Esto dificultó la orientación misma del proyecto hacia objetivos y metas específicas. Le recomendación es utilizar mejor las herramientas de diseño de proyectos para que este diseño sirva como carta de navegación hacia objetivos específicos. Es necesario diseñar los proyectos de acuerdo a estándares establecidos dentro de las metodologías de marco lógico y de seguimiento.

- En segundo lugar, y conectado con el punto anterior, el proyecto no tuvo un seguimiento sistemático que generara la información necesaria para la toma de decisiones estratégicas y de direccionamiento del proyecto. Esto no permitió saber si los logros planteados inicialmente se estaban cumpliendo, ni redireccionar la ejecución del proyecto cuando fue necesario. Un ejemplo claro es la crisis política e institucional del Cesar, que afectó, por ejemplo, los consensos necesarios entre actores del sector público y del sector privado que permitieran elaborar el Plan Cesar 2025. La clara recomendación es fortalecer el uso de las herramientas de seguimiento y evaluación en todos los proyectos.
- En tercer lugar, en un proyecto con productos “intangibles” (e.g. el Plan Cesar 2025, o los espacios de participación), uno de los riesgos más claro es el riesgo político, no sólo por la posibilidad de una crisis, sino por el mismo ciclo político. Por ejemplo, en la segunda estrategia en los productos de fortalecimiento institucional, no se identificó como un riesgo el cambio de administración, que podría afectar la apropiación de la nueva alcaldía de las herramientas presupuestales generadas por el proyecto con la administración anterior. En ese sentido, la recomendación es identificar dentro de los riesgos los políticos y diseñar la manera de enfrentarlos.
- En cuarto lugar, relacionado con los arreglos institucionales del proyecto, se encontró que el establecimiento de reglas de juego entre el PNUD y la gobernación no fue claro. En el proyecto el papel del PNUD se definió en tres grandes temas: (i) apoyo técnico, y (ii) monitoreo y evaluación, y (iii) apoyo a procesos de compra y adquisiciones. Sin embargo, debido a que ni operativa ni logísticamente estas reglas estuvieron claras, el proyecto terminó sin información sistemática de seguimiento, y las decisiones de contratación se vieron lideradas más por criterios políticos que por criterios técnicos. Por ejemplo, si los interventores del proyecto fueron las diferentes secretarías de la gobernación, pero la entidad encargada del seguimiento fue el PNUD, deberían haberse establecido reglas más claras de la generación y el uso de la información. La recomendación de esta lección es que el papel y las responsabilidades del PNUD en este tipo de proyectos se deben definir más claramente. Por ejemplo, el PNUD debe ser el encargado de hacerle monitoreo y evaluación del proyecto, y para esto debe definir la metodología, los responsables, la periodicidad de reportes, y los costos del sistema de seguimiento. Quién genera la información? Quién la recibe? Con qué periodicidad se necesita para hacer un seguimiento efectivo del proyecto y tomar las decisiones? Si el apoyo técnico para el seguimiento lo da el PNUD, cuál es el papel de la gobernación, entidad que necesita la información para la toma de decisiones? Ninguna de estas preguntas quedan plasmadas en el diseño del proyecto.
- En quinto lugar, una lección importante de todos los puntos anteriores, es decir, de la falta de definición de metas específicas, de falta de diseño de herramientas para un seguimiento sistemático del proyecto, y de falta de definiciones más operativas del papel del PNUD, es que la ejecución del proyecto terminó en algunos casos en

un manejo político, más que uno técnico. Sin embargo, dada la falta de información oportuna y sistemática, las alertas no se atendieron a tiempo.

- En sexto lugar, la evaluación muestra que los convenios que se firmaron para la ejecución del proyecto (i.e. INVIMA, Fomypimes y GTZ) fueron efectivos en términos de logros. La lección aprendida es que la participación de otras entidades en proyectos entre el PNUD y entidades gubernamentales como las gobernaciones pueden ayudar en la eficiencia del logro de productos y resultados del proyecto. La recomendación es valorar, en el diseño de nuevos proyectos, este tipo de convenios que pueden permitir que la intervención de una tercera entidad haga más eficiente la ejecución del proyecto.

## Anexo 1: Funcionarios entrevistados y documentos revisados

**Cuadro A1**  
**Funcionarios entrevistados**

| <u>Nombre</u>              | <u>Estrategia</u> | <u>Cargo</u>                                                           |
|----------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>PNUD</b>                |                   |                                                                        |
| Jorge Herrera              | III               | Apoyo MGA - sector pecuario                                            |
| Martha Pinto               | II-3.3            | Fortalecimiento Financiero                                             |
| Fernando Torres            | III               | Apoyo MGA - sector agrícola                                            |
| Yarime Lobo Baute          | II-3.2            | Convenio GTZ                                                           |
| Ledys Nieves Miranda       | II-3.2            | Convenio GTZ                                                           |
| Zamira Amaya               |                   | Asistente financiera                                                   |
| Katuska Lea                |                   | Asistente administrativa                                               |
| Oliva Moreno               | I-1.1             | Consultora plan estratégico                                            |
| Carlos Echeverry           | I-1.1             | Consultora plan estratégico                                            |
| Ximena Becerra             | I-1.1             | Consultora plan estratégico                                            |
| Moris Oñate                | III               | Apoyo MGA - sector agrícola                                            |
| José Meneses               |                   | Primer coordinador                                                     |
| Karla Jaramillo            |                   | Coordinadora                                                           |
| Luis Daniel Campos         |                   | PNUD Bogotá                                                            |
| Mercedes Rizo              |                   | Oficial de proyecto                                                    |
| Juliana Zuluaga            |                   | PNUD Bogotá                                                            |
| <b>Gobernación</b>         |                   |                                                                        |
| Manuel Enrique Santana     | III               | Secretario Agricultura                                                 |
| Clara Collazos             |                   | Secretaria de Planeación                                               |
| Margarita Córdoba          |                   | Directora encargada                                                    |
| Gelca Gutierrez            |                   | Jefe oficina aseosra de planeación                                     |
| <b>Otras instituciones</b> |                   |                                                                        |
| Viviana Barberena          | II-3.3            | GTZ                                                                    |
| Jairo Hernandez            | III               | Incoder - Valledupar                                                   |
| Luz Estela Martinez        | III               | SENA - Laboratorio de biotecnología                                    |
| <b>Beneficiarios</b>       |                   |                                                                        |
| Giovani Perez              | III               | Beneficiario - Cultivo de maracuyá                                     |
| Asociación de ladrilleros  | III               | Beneficiarios                                                          |
| Oscar Medrano              | III               | Secretario de educación de La Jagua                                    |
| Ciro Alfonso Mestre        | III               | Coordinador de desarrollo agropecuario Pueblo Bello                    |
| Freddy Fragoso             | III               | Profesional universitario oficina de asesores de planeación Valledupar |
| Alfredo Peraza             | III               | UMATA La Paz                                                           |

**Cuadro A2**  
**Documentos revisados**

| <b>Documentos</b> |                                            |
|-------------------|--------------------------------------------|
| 1                 | Revisiones sustantivas A y B               |
| 2                 | Avances del Informe Final del Proyecto     |
| 3                 | Plan de Desarrollo del Cesar 2004-2007     |
| 4                 | Plan de Desarrollo del Cesar 2008-2011     |
| 5                 | Actas del proyecto                         |
| 6                 | Convenio Invima                            |
| 7                 | Convenio Fomipyme                          |
| 8                 | Informes Financieros 2005, 2006 y 2007     |
| 9                 | Informes de consultorias por producto      |
| 10                | Informes de conslutoría por programa       |
| 11                | Términos de referencia                     |
| 12                | Estados de Gastos consolidados 2006 y 2007 |
| 13                | Plan Operativo                             |
| 14                | Presentación avances proyecto              |