

# Evaluación del Proyecto Fortalecimiento Democrático

---

UNDEF Proyecto “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política” (UDF-COL-06-030)

**Carlos Sojo y Rotsay Rosales**  
**Consultores**

## Contenido

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	10
Descripción del proyecto .....	12
<b>1. EL CONTEXTO DEL PROYECTO</b> .....	16
1.1. Alta volatilidad .....	21
1.2. Exclusión .....	21
1.3. Debilidad institucional, personalismo y cooptación .....	21
1.4. La primacía del Ejecutivo en las iniciativas de reforma política .....	22
1.5. Elitismo y fragmentación regional en el debate político .....	22
<b>2. LINEAMIENTOS DE LA EVALUACIÓN Y PONDERACIÓN GENERAL</b> .....	25
<b>3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO: ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN</b> .....	31
<b>3. 1. Características de la Alianza PNUD - IDEA</b> .....	32
- Relación de mutua conveniencia .....	33
- Asimetría de la localización del proyecto en ambas agendas institucionales ....	34
- Acuerdo marco realista con Plan Operativo no vinculante .....	34
<b>3. 2. Otros problemas de la estructura del proyecto y de su gestión</b> .....	37
- Gestión financiera contrastante: rigidez, elasticidad, centralización e informalidad.....	37
- Dirección superior desproporcionada, inviable e ineficaz .....	41
<b>4. GERENCIA-COORDINACIÓN</b> .....	44
4.1. Autonomía relativa .....	45
4.2. Liderazgo centralista .....	45
4.3. Alto reconocimiento .....	46
4.4. Competencia técnico-profesional .....	47
4.5. Construcción de alianzas interinstitucionales .....	48
<b>5. DESEMPEÑO</b> .....	50
5. 1. Flexibilidad .....	50
5. 2. Adaptabilidad .....	51
5. 3. Pragmatismo .....	51
5. 4. Productividad .....	52
5. 5. Legitimidad .....	52
<b>6. RESULTADOS</b> .....	55
<b>7.. LECCIONES</b> .....	57
7. 1. Es posible trabajar “lo político” desde la posición institucional .....	57
7. 2. El “fortalecimiento democrático” es polisignificante .....	57

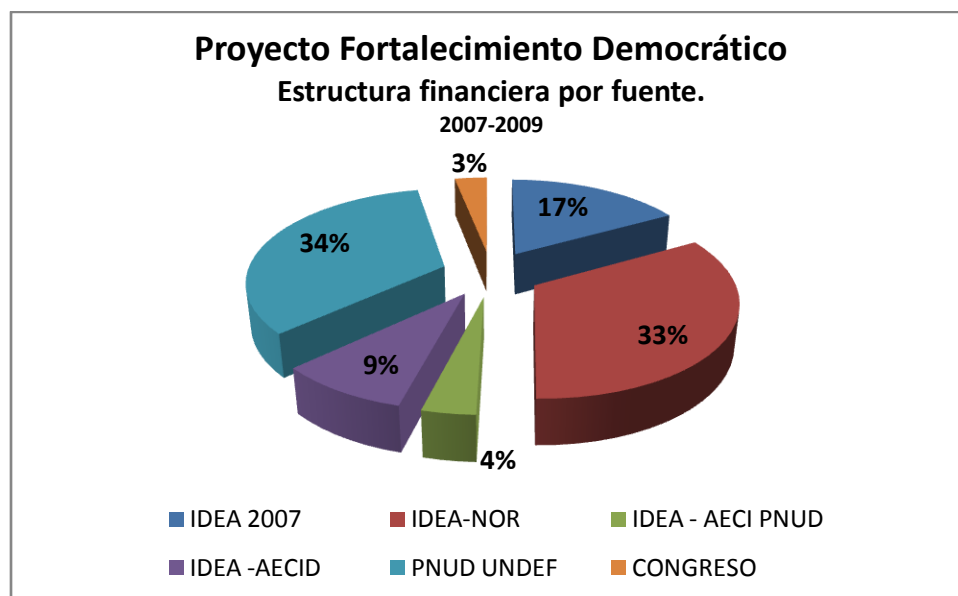
7. 3. El diseño y la ejecución del Proyecto debe ser “políticamente sensible” .....	58
7. 4. Los mecanismos de adaptación y los grados de flexibilidad deben estar establecidos de previo .....	58
7. 5. Los complementos institucionales son útiles .....	58
7. 6. Los acuerdos políticos no son administrativos .....	59
7. 7. Los términos de referencia de la Coordinación deben ser congruentes con la evolución del proyecto .....	59
7. 8. Se necesita un sólido enlace institucional. ....	59
7. 9. Las prioridades institucionales se materializan con recursos financieros y humanos .....	59
8. RECOMENDACIONES .....	61
8.1. Proteger y potenciar el espacio ganado: Impedir el vacío .....	61
8.2. Gestionar la transición: Atender expectativas creadas y necesidades explícitas .....	62
8.3. Cogestión institucional operativa y razonable .....	63
ANEXO 1: Plan de Actividades Proyecto UNDEF .....	69
ANEXO 2: Plan de Actividades PNUD/IDEA .....	71
ANEXO 3 .....	72
CUADRO RESUMEN DE INFORMANTES CLAVE CONSULTADOS.....	72
ANEXO 4 .....	74
CUADRO RESUMEN DE DOCUMENTOS REVISADOS y ANALIZADOS .....	74
ANEXO 5 .....	78
Logros específicos del proyecto de fortalecimiento democrático y relación con los hitos políticos más relevantes del período 2007 - 2009 .....	78

## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento recoge los resultados de la evaluación realizada al Proyecto “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política” (UDF-COL-06-030) financiado con fondos UNDEF por US\$271,442.00 para el período de 24 meses desde febrero 2007 a diciembre 2008. (Ver Anexo 1).

Posteriormente el Proyecto, enriquecido con el aporte de IDEA Internacional (que por su parte incorporó fondos de cooperación española y noruega), el Congreso Nacional y fondos adicionales del PNUD, consolidó una operación mayor bajo la denominación general de “Proyecto Fortalecimiento Democrático”.

De acuerdo con lo establecido en los términos de referencia esta evaluación cubre los requerimientos metodológicos y temáticos establecidos en los lineamientos del UNDEF pero no solamente abarca las actividades originalmente previstas sino el conjunto de la operación bajo la denominación general<sup>1</sup>. Se estima, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Actividades del Proyecto Fortalecimiento Democrático para 2008, que la inclusión de nuevas alianzas prácticamente triplicó los fondos originalmente comprometidos por UNDEF. (Véase Plan de Actividades en el Anexo 2). Así el monto total original del proyecto UNDEF de US\$271,442.00 se elevó a un gran total de US\$953,856.00 en las proporciones que se indican en el siguiente gráfico.



<sup>1</sup> Los términos de referencia establecen dos documentos: uno para atender los requerimientos UNDEF y otro para PNUD Colombia. En la reunión de *Debriefing* del 6 agosto, se acordó con las autoridades de PNUD Colombia la integración de un solo documento, bajo la estructura que entonces propusieron los evaluadores.

Los lineamientos UNDEF establecen que la evaluación debe orientarse en relación con las siguientes cuestiones: a) eficacia del proyecto (cumplimiento de los objetivos); b) sostenibilidad del proyecto (después de la contribución UNDEF); c) relevancia del proyecto, d) eficiencia del proyecto (insumos vs. productos) y e) el impacto del proyecto.

Siguiendo los mismos lineamientos, la evaluación se desarrolló a partir de métodos participativos que incluyeron entrevistas en profundidad individuales a contrapartes del proyecto de los partidos políticos, las organizaciones civiles y gubernamentales y el sector académico, así como representantes de organismos internacionales que trabajan temáticas afines; sesiones colectivas y reuniones de trabajo con el Comité Consultivo, el Coordinador del Proyecto y su equipo de trabajo y con los responsables institucionales de PNUD e IDEA Internacional. La Evaluación tuvo en cuenta el análisis de documentos del proyecto (diseño e informes) así como los productos generados por el proyecto a lo largo de sus 30 meses de funcionamiento.

El trabajo de campo se realizó, después de dos sesiones de trabajo virtual vía conferencia telefónica y teleconferencia con el equipo del proyecto en el período de 30 de julio al 6 de agosto en la ciudad de Bogotá. Al finalizar el trabajo de campo los evaluadores realizaron sendas sesiones *Debriefing* con el personal directivo de PNUD y con el Coordinador del Proyecto.

El informe de evaluación tiene en cuenta que la propuesta original del Proyecto UNDEF orientó las tareas durante el año 2007 pero que a partir de 2008, con la entrada en vigencia del Memorandum de Entendimiento entre PNUD e IDEA las tareas que consolidan el Proyecto ampliado “Fortalecimiento Democrático” son sustancialmente diferentes a las originales. Se debe por lo tanto evaluar el cumplimiento del plan de actividades del Proyecto UNDEF para el primer año y del Plan de Actividades del MoU para el segundo año y medio de operación del Proyecto.

De acuerdo con estos procedimientos, los principales hallazgos de la evaluación indican un proyecto altamente pertinente, cuyos resultados son positivamente valorados por los *stakeholders* externos (partidos, instituciones gubernamentales y sociedad civil) pero que se desarrolló en un ambiente institucional poco propicio debido a problemas de dirección superior entre las instituciones asociadas (PNUD e IDEA) y entre ellas y la coordinación general del Proyecto. Esta situación condujo a interpretaciones en disputa sobre la naturaleza y los objetivos del proyecto, entre otras cosas, debido a la ausencia de una formal suscripción del Plan de Actividades y de un mecanismo financiero administrativo capaz de resolver las expectativas burocráticas de ambas entidades. Este conflicto perjudica el desempeño del proyecto hacia el segundo semestre del 2008 y crea condiciones de inestabilidad en el personal que tampoco son propicias para el buen desempeño de las actividades.

Con todo, la evaluación es del criterio que los acuerdos de principio entre PNUD e IDEA que permitieron la expansión notable de los recursos y las actividades corresponden a un interés común que puede ser potenciado en presencia de arreglos administrativo-financieros y de coordinación que corrijan los problemas presentados en esta primera experiencia. Esto es relevante en la medida en que la expresión unánime de los consultados, ajenos al proyecto pero actores de la problemática de la reforma política y el fortalecimiento democrático en Colombia, reconoce la pertinencia del Proyecto, su utilidad instrumental en apoyo a los procesos indicados y su expectativa a favor de la continuidad de las actividades del Proyecto.

Por lo que corresponde a la sostenibilidad, el proyecto mostró, con la incorporación facilitada por las alianzas de IDEA Internacional de nuevos donantes, que el tema es del interés no solo de la cooperación internacional sino del propio gobierno nacional, dispuesto a cofinanciar algunas de las actividades impulsadas por la iniciativa.

El impacto del Proyecto Fortalecimiento Democrático debe ser estimado en función de la complejidad del proceso sobre el que interviene. En primer lugar, se trata de un esfuerzo de apoyo a tareas de reforma política y fortalecimiento democrático en un contexto altamente volátil, sometido a fuertes presiones autoritarias (derivadas del clima de conflicto que altera la convivencia en el país en un plano más o menos general). Por esta razón los resultados y el impacto no pueden ser valorados en razón de la “calidad” de la reforma política, sino en función de la “calidad” de las actividades impulsadas por el proyecto. Los resultados de la reforma, especialmente los de la última reforma de 2009 son considerados retrógrados por diversos observadores civiles e institucionales. Lo cierto es que, teniendo en cuenta la definición de objetivos iniciales (UNDEF) y la definición de tareas nuevas en el contexto de la alianza con IDEA es proyecto muestra un desempeño razonablemente bueno, aunque insuficiente en algunas de las tareas previstas originalmente en el Proyecto UNDEF.

En segundo lugar, las actividades del proyecto se desarrollan en medio de un ambiente de incertidumbre administrativa que perjudica la necesaria previsibilidad del flujo de recursos financieros. Los fondos UNDEF se agotaron antes de la culminación del período de 24 meses inicial, porque se utilizaron para financiar nuevas actividades en el marco del acuerdo conjunto con IDEA. Sin embargo el trámite de los recursos resultó más complejo de lo inicialmente esperado.

La siguiente tabla procura valorar la eficacia del proyecto a partir de las definiciones originales del proyecto UNDEF, en el entendido de que en la práctica tanto el PNUD como IDEA acordaron modificaciones sustanciales a partir del segundo año. Sirve sin embargo para ilustrar causas posibles de los conflictos de expectativas de desempeño que las tres partes involucradas en el proceso (PNUD Colombia, IDEA Internacional y la propia coordinación del Proyecto) expresaron repetidamente a lo largo de las consultas con motivo de la evaluación.

Resultados	Actividades principales	Período de ejecución	Valoración proyecto	PO	Valoración evaluación	PA
Resultado 1 Acuerdo políticos sobre la reforma económica	Producto 1 Una agenda acordada con los partidos políticos para los próximos 5 años	5to. Trimestre	Se discute sobre financiamiento a los partidos y reglas electorales para hacer más libres y transparentes los procesos electorales a partir de las elecciones locales de 2007.	2	En realidad la meta inicial fue muy ambiciosa considerando la volatilidad del contexto político. El acuerdo posible apenas alcanza el primer evento siguiente en el ciclo electoral. El proyecto es capaz de colocar temas en la agenda pero no es posible consolidar una propuesta compartida por los actores políticos y sociales.	3
	Producto 2 Acuerdos políticos sobre cada uno de los puntos de la reforma política a discutirse en el Congreso	2do., 4to. y 6to. trimestres	Se constituye el Grupo Promotor de la Reforma Política. Se constituye la Mesa Interpartidaria. El Proyecto actúa como Secretaria Técnica de la Comisión Parlamentaria sobre Reforma Política a pedido de la Presidencia del Congreso y del Ministerio del Interior. La realización de foros, jornadas y talleres, así como visitas de trabajo de parlamentarios al Exterior o actividades fuera de Bogotá, permitieron construir un clima de discusión que, si bien no alcanzó acuerdos tangibles, si permitió ampliar el debate público sobre la reforma política y el desarrollo institucional.	2	Los acuerdos o desacuerdos no debieron ser definidos como productos del Proyecto. Esto es de nuevo improbable y ambicioso. El proyecto podía, como lo hizo, establecer mecanismos para facilitar acuerdos. Los acuerdos son más claros entre partidos (como quedó de manifiesto con la radicación de la Ley de Partidos producto de gestiones impulsadas por el Proyecto) que entre ellos y la sociedad civil.	5
	Producto 3 Documentos técnicos con recomendaciones sobre cada una de las reformas que pueden ayudar el acuerdo político	Primeros 5 trimestres.	Decálogo sobre transparencia (2007 y 2010). Mapa de riesgo político electoral. Documento técnico sobre umbrales. Documento técnico sobre temas principales y propuestas para la organización de elecciones. Informe sobre Observación Electoral. Informe sobre cultura política y élites parlamentarias. Informe sobre responsabilidad de los partidos políticos.	5	Los documentos elaborados por el proyecto son muy bien recibidos tanto por el fondo como por la forma. En particular aquellos que permitían rastrear el avance de las reformas conforme acontecía la discusión legislativa. Esta es una clara fortaleza del Proyecto.	5

	Producto 4 Boletines periódicos y un documento final sobre el proceso de Consulta	Del 2do. al 5to. trimestre.	Se sustituyen por asociaciones con medios, periodistas e iniciativas civiles como www.votebien.com	3	El Proyecto y su coordinador tienen una amplia presencia mediática, y el apoyo a iniciativas complementarias es una buena decisión. No obstante la importancia de medios de comunicación propios del Proyecto pudo haber potenciado la colocación de argumentos alternativos (afines a las estrategias y visiones institucionales del PNUD e IDEA) más allá de los contenidos acotados de la reforma en discusión o del debate de los partidos políticos.	3
Resultado 2 Fortalecimiento de la capacidad institucional de los encargados de ejecutar la reforma	Producto 1 Diagnósticos sobre la reforma política en el primero y último trimestres del Proyecto.	1er. y 7mo. trimestres	En 2007 se realizaron dos evaluaciones y un taller sobre las reformas de 2003 y la necesidad de revisión.	5	El proyecto tiene sobrada capacidad de análisis del alcance de las reformas y de sus posibilidades futuras. Esta es otra de las fortalezas que deberá ser potenciada. El análisis independiente, de alto contenido técnico, es una cualidad reconocida al Proyecto.	5
	Producto 2 Documentos de asistencia técnica sobre las regulaciones internas de los partidos políticos y la correcta puesta en práctica de la Ley de Bancadas	Primer año.	Trabajos con la Bancada de Mujeres Parlamentarias. Documento sobre participación política de las mujeres y elaboración de un índice de género en los partidos políticos. Capacitación de bancadas a nivel local para la aplicación de la Ley de Grupos Parlamentarios.	5	La elección de especificar la intervención en temas de igualdad política de las mujeres y aplicación de la Ley de Bancadas en el nivel local a partir de una experiencia piloto con el Concejo de Bogotá son decisiones ajustadas y pertinentes que revelan resultados altamente positivos.	5
	Producto 3 Desarrollo de una herramienta de calificación de los funcionarios públicos y directivos de las instituciones sobre la correcta aplicación de las reformas.	Del 2do. al 5to. trimestres.	El proyecto desarrolló con éxito el Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos.	5	La herramienta ha tenido incidencia en el debate interno de los partidos, independientemente del fracaso de la inclusión de cuotas mínimas en la reforma política de 2009.	5
	Producto 4	Últimos	Hay interés de los partidos y			



	Transferencia de la herramienta a la entidad responsable de su aplicación	tres trimestres.	UNIFEM por seguir aplicando la herramienta.			

El resultado de la tabla indica en términos generales dos cosas: los mejores indicadores del proyecto se localizan en el segundo componente, mientras el primero presentó de partida metas muy ambiciosas difícilmente alcanzables desde un proyecto de asistencia técnica impulsado por organismos internacionales. Lo que está claro es que el grado de generalidad con el que se formuló el proyecto UNDEF no solamente permitía sino que exigía una ampliación, a fin de precisar actividades y recursos como la que efectivamente ocurrió a partir de la suscripción del MoU con IDEA Internacional y la conformación de un nuevo Plan de Actividades. Este, aunque sirvió de referente para la realización de actividades en el período comprendido entre 2008 y 2009 no fue nunca ratificado.

En el plano de las recomendaciones esta evaluación concluye en la importancia de continuar el desarrollo de actividades de fortalecimiento democrático en Colombia, en el contexto de una redefinición de las prioridades de acción, procurando mayor intervención en el componente de Diálogo Social relativamente menos trabajado; y desarrollando mecanismos de gestión cooperativa que sean operantes, tanto en lo administrativo financiero como en la coordinación sustantiva del Proyecto. En consideración a la coyuntura política del país, las actividades a desarrollarse en el período que abarca el resto de 2009 y la primera mitad del 2010 deberán concentrarse en el desarrollo de una estrategia de salida para el proyecto actual, proyectando adecuadamente los resultados del esfuerzo realizado en los dos componentes principales (apoyo a la reforma política y fortalecimiento institucional) y procurando una lectura, que sirva de línea de partida para la próxima operación, del estado actual de la democracia política y los desafíos de la reforma electoral en Colombia. A partir de ahí, PNUD e IDEA con el concurso del equipo del Proyecto deberían dedicarse al diseño preciso del marco lógico de una nueva intervención procurando restañar las insuficiencias administrativo financieras de la pasada gestión. Esta evaluación considera que el espacio para una nueva gestión, desde organismos internacionales con reconocida solvencia e imparcialidad, debe concentrarse en tres niveles de operación: a) creación de espacios de diálogo y discusión; b) provisión de recursos de asistencia técnica especializada sobre las materias discutidas y c) apertura de oportunidades de análisis comparado a partir del estudio y la discusión de experiencias internacionales exitosas.

## PRESENTACIÓN

Con base en los términos de referencia y el contrato para realizar la evaluación del “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política” y su posterior evolución en el “Proyecto de Fortalecimiento Democrático”<sup>2</sup>, este informe de evaluación está organizado de la siguiente manera:

En la primera sección se describe el contexto político general colombiano que sirve de marco de referencia para el Proyecto. De seguido, en la segunda sección, se establecen los lineamientos generales de la evaluación y se adelanta resultados en términos de la valoración de objetivos y productos originalmente planteados.

En las siguientes secciones, a modo de desarrollo de las valoraciones generales indicadas previamente, se resaltan las principales características y resultados de esta iniciativa del PNUD Colombia que, desde su concepción pero efectivamente a partir del segundo año, contó con el asocio de IDEA Internacional.

Para las secciones tres y cuatro se explican los aspectos considerados “positivos” y “negativos” así como otras características distintivas de la administración, gestión y coordinación del Proyecto. Este análisis se realiza mediante la articulación analítica de los siguientes ejes transversales:

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

En la quinta sección se evalúa (califica, adjetiva o valora) de modo general el desempeño del Proyecto durante el período 2007 – 2009. Además de los cuatro ejes transversales citados, la guía de valoración del desempeño enfatiza en:

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

---

2. En adelante “el Proyecto”.

La sección sexta es un cuadro resumen de lo que esta evaluación considera que son los principales resultados obtenidos por el Proyecto, a partir de un conjunto de criterios que no corresponden con los objetivos inicialmente trazados pero que son pertinentes en tareas de apoyo técnico a procesos políticos.

En la séptima sección se puntualizan los aspectos que podrían considerarse como enseñanzas o “lecciones aprendidas”.

Se concluye con un apartado de recomendaciones y escenarios de evolución posible.

Además del análisis e interpretación de un voluminoso conjunto de documentos (Anexo 2), esta evaluación se fundamenta en un detallado proceso de indagatoria y consulta a informantes claves (Anexo 1), ejecutado principalmente durante una misión – gira de campo realizada por los evaluadores durante 10 días en Bogotá, de modo que se pudo tener evidencia de:

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

Es necesario agradecer el respaldo logístico y el apoyo prestado al desarrollo de las tareas de esta evaluación por autoridades y funcionarios del Proyecto, de la Oficina de PNUD en Colombia y de la Oficina Subregional para el Área Andina de IDEA Internacional. Durante la evaluación se pudo disponer, con celeridad y transparencia, de toda la documentación solicitada. En particular es destacable la apertura y facilidades proporcionadas por el Coordinador del Proyecto, Juan Fernando Londoño y su equipo; así como por los oficiales anteriores y actuales del área de Gobernabilidad del PNUD-Colombia, Oscar Sánchez y Blanca Cardona. En la parte logística y de gestión la misión de evaluación contó con el apoyo permanente de Carolina Torres. Es destacable el interés mostrado a lo largo del proceso de gestión de la evaluación y del trabajo de campo por las autoridades del PNUD

en Colombia, principalmente su Representante Residente, Bruno Moro y la Representante Residente Adjunta, María del Carmen Sacasa. Del mismo modo, agradecemos la colaboración de los responsables de IDEA Internacional en el área Andina, Rafael Roncagliolo y Kristen Sample, así como la información proporcionada por el Director Regional de la Organización para América Latina, Daniel Zovatto.

### **Descripción del proyecto**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD con el apoyo financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia UNDEF ejecutó desde febrero de 2007 hasta diciembre de 2008 el proyecto “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política”.

Según el documento original suscrito por UNDEF y PNUD Colombia en 2007: “El proyecto busca beneficiar las instituciones democráticas (partidos políticos, parlamentos nacional y regionales, órganos electorales) así como acercar esas instituciones a las personas ciudadanas” (Página 3)

El Proyecto se propuso generar los espacios de consulta ciudadana y de diálogo entre expertos para ofrecer al mundo político los insumos adecuados para una discusión más calificada sobre las reformas pendientes. Buscó contribuir en la construcción de un consenso nacional acerca de las reformas institucionales para fortalecer el sistema político colombiano.

La contribución que el Proyecto se proponía alcanzar estaría sustentada en lograr consensos en tres niveles básicos:

Político: partidos, dirigencia de instituciones públicas como el Ministerio de Interior, las organizaciones electorales, directivas del Congreso, Procuraduría General de la Nación.

Social: consultas nacionales, representantes regionales y locales, grupos poblaciones específicos y vulnerables.

Técnico: expertos académicos, organizaciones de la sociedad civil. Incluye un Grupo Promotor conformado por Universidades, ONG's, OIG's y una Secretaría Técnica a cargo de PNUD Colombia.

En la propuesta original del Proyecto se organizaron 3 áreas principales de trabajo:

**Gestión de reformas:** se busca contribuir al debate, enriquecimiento y cualificación técnica de las propuestas de reformas constitucionales y legales que buscan perfeccionar el sistema democrático y facilitar condiciones de legitimidad y voluntad política para su estudio y aprobación.

**Fortalecimiento institucional:** Colaborar en un mejor funcionamiento e incremento de las capacidades del Congreso de la República, los partidos políticos y la organización electoral.

**Participación y representación de intereses de las mujeres en el ámbito político:** Colombia es uno de los países con más baja presencia femenina en política en el plano latinoamericano. El Proyecto Fortalecimiento Democrático PNUD-IDEA participa de la campaña “Más mujeres Más Política” y de la “Mesa de Género” del Sistema de Naciones Unidas y la cooperación internacional, con el propósito de fomentar la participación femenina en la política, analizar las condiciones en que el sexo femenino está compitiendo hoy en el mundo de lo público y proponer transformaciones legales y de otros tipos para subsanar las dificultades que se evidencian cuando ellas tratan de hacer efectivo su derecho a participar y a ser elegidas.

Durante el primer año de ejecución de la iniciativa se fortalecieron algunas de las alianzas originales, y en particular, se consolidó un acuerdo de implementación conjunta con IDEA Internacional, que hizo que el alcance y los recursos se ampliaran. Entonces el proyecto original entró a formar parte de uno mayor que se llama “Proyecto de Fortalecimiento Democrático”. Adicionalmente, se han incorporado recursos de otras fuentes a esa nueva iniciativa, en particular del Senado de la República de Colombia. Se propuso un Plan de Trabajo nuevo -con base en la nueva alianza- para ese proyecto, cuya ejecución continúa, lo que ha implicado que IDEA Internacional ejecute recursos en las mismas actividades que el PNUD.

Nótese entonces que el objeto de esta evaluación es el proyecto “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política” (período 2007 – 2008 UNDEF-PNUD) y su evolución en el “Proyecto de Fortalecimiento Democrático” (período 2008 – febrero 2010 UNDEF-PNUD / IDEA)

El Proyecto de Fortalecimiento Democrático es una iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), cuyo objetivo general es:

“...trabajar en conjunto para fortalecer la democracia y la instituciones políticas en Colombia mediante mecanismos como la promoción de los diálogos político, social y técnico que apoyen el reforzamiento de la democracia representativa y la cultura democrática” (Artículo I)

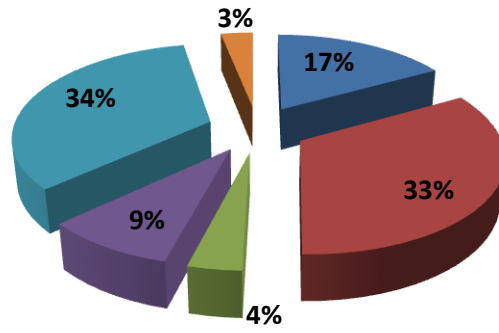
Los temas principales de la agenda del Proyecto se dividieron en tres campos:

- Sistema Electoral
- Sistema de Partidos Políticos
- Funcionamiento del Parlamento – Congreso.

Se estima, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Actividades del Proyecto Fortalecimiento Democrático para 2008, que la inclusión de nuevas alianzas prácticamente triplicó los fondos originalmente comprometidos por UNDEF. (Véase Plan de Actividades en el Anexo 2). Así el monto total original del proyecto UNDEF de US\$271,442.00 se elevó a un gran total de US\$953,856.00 en las proporciones que se indican en el siguiente gráfico.

### Proyecto Fortalecimiento Democrático Estructura financiera por fuente.

2007-2009



- IDEA 2007
- IDEA-NOR
- IDEA - AECI PNUD
- IDEA -AECID
- PNUD UNDEF
- CONGRESO

## **1. EL CONTEXTO DEL PROYECTO**

En este breve análisis de contexto se caracteriza la situación de la democracia colombiana en el momento previo al inicio de actividades del Proyecto y la forma en que el mismo está relacionado (es afectado o influye) con esa situación.

En primer lugar, para efectos analíticos, se puede resumir el contexto político inmediato del Proyecto en tres períodos que denotan la evolución del sistema político del país:

- a) La promulgación de la Constitución Política de 1991, que imprimió una profunda transformación al sistema de partidos políticos que sostuvo con relativa estabilidad una democracia electoral (atípica en la América Latina de mayoría de sistemas autoritarios) durante la mayor parte del siglo XX.<sup>3</sup>
- b) La reforma constitucional de 2003.
- c) Las elecciones de 2006 y 2007.

El 4 de julio de 1991 la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia promulgó una nueva Constitución Política que reemplazó a la antigua de 1886. Este nuevo texto tenía como objetivo primordial reconocer plenamente derechos políticos, sociales y económicos considerados fundamentales para un moderno Estado Social de Derecho. En los ámbitos político – electoral y partidario se buscaba que las nuevas reglas del juego democrático modificaran sustancialmente el rígido sistema bipartidista a favor de un mayor pluralismo de actores involucrados en las competencias electorales y eventualmente en los órganos representativos de toma de decisión.

La mayoría de los textos e informantes consultados coinciden en que la reforma de 1991 tuvo como efectos negativos la hiper-fragmentación del sistema de partidos, el debilitamiento funcional de las instituciones de representación política y,

---

<sup>3</sup> En palabras de un analista consultado: “El problema de Colombia no es la calidad de las elecciones sino el proceso que genera y del que provienen. El problema es el control de territorio, la compra de políticos o la compra de tierras... En la reforma electoral estos temas ejercen gran influencia y lo hacen muy complejo porque hay además una gran diversidad de actores involucrados”.



consecuentemente, la agudización de problemas como el personalismo y caudillismo de la política.

En 2003, el Congreso aprobó una reforma que estableció como requisito para acceder a la distribución de escaños que los partidos políticos superaran el 2% de los votos válidos en el caso del Senado, regla que deja sin reconocimiento legal a casi la mitad de los partidos que se presentaron, siendo en su gran mayoría movimientos de corte personalista basados en una única figura política. A partir de estas disposiciones, los partidos políticos tienen dos opciones en el tipo de listas que presentan a la consideración de sus electores. Pueden postular una lista cerrada ante la cual los votantes sólo pueden marcar su preferencia por el partido y deben acatar el orden preestablecido por las directivas de ese partido o tienen la posibilidad de presentarse a la elección con una lista abierta. Los resultados de la elección muestran claramente que los partidos y movimientos ganadores optaron en su mayoría por presentar listas abiertas (Fuente: Rodríguez Raga y Botero, Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia, 2006).

Los comicios legislativos de marzo de 2006 fueron la primera elección nacional realizada con las nuevas reglas. En octubre del 2007 se realizaron nuevamente elecciones regionales con un récord de 70.000 candidatos inscritos y en las que se eligieron alcaldes y concejales en los 1098 municipios así como gobernadores para los 32 departamentos. Estas elecciones tuvieron la particularidad de ser las primeras luego del destape de los nexos entre políticos y paramilitares en el país. Resultaron ser “atípicas” en indicadores como el aumento en la participación, organización electoral más rigurosa, mejoramiento de las condiciones de seguridad y, a pesar de que los 2 grandes partidos tradicionales reafirmaron su poderío, pequeñas agrupaciones lograron surgir (Wieland, Un triunfo electoral de la cultura política, 2007, Fundación Konrad Adenauer Colombia).

Alrededor de los procesos electorales siempre ha existido un ambiente de corrupción, compra de votos, inseguridad, utilización de medios ilegales en las campañas, etc. Sin embargo, con el crecimiento de la confianza y de la independencia de los organismos electorales, así como con las sorpresas electorales, son más los ciudadanos que están más seguros de tener voz y voto (Wieland, Un triunfo electoral de la cultura política, 2007, Fundación Konrad Adenauer Colombia).

La aspiración a largo plazo es la conformación de partidos políticos fuertes, cohesionados y disciplinados, sin embargo la reforma no entra a modificar el comportamiento de los partidos una vez instalados en el sistema legislativo. De forma paralela con la reforma política se aprobó una ley de bancadas dirigida justamente a modificar el comportamiento legislativo de los partidos. Sin embargo, la ley de bancadas, al dejarles a éstos la potestad de determinar cuándo deben actuar unidos y cuándo se da libertad de voto, adolece de una fragilidad estructural que puede

## LAS VOCES: EL CONTEXTO POLÍTICO DEL PROYECTO. I

“Como sucede en general con los otros países latinoamericanos, el Congreso y los partidos son lo más impopular. Lo son porque están influidos por la corrupción y la criminalidad... 40% de la elección ha sido infiltrada de acuerdo con las estimaciones más recientes. No prevalece un grupo de políticos éticos, porque aún los honestos necesitan aliarse con los demás. Por eso nadie (actores políticos partidarios) quiere una reforma sana, sino una que garantice el statu quo. Por ejemplo, la coalición de gobierno no acepta una reforma que cambie la correlación de fuerza en el Congreso” (personas académicas).

“El problema de Colombia no es la calidad de las elecciones sino el proceso que genera y del que provienen. El problema es el control de territorio, la compra de políticos o la compra de tierras... En la reforma electoral el tema de la influencia es muy complejo porque hay diversidad de actores (medios, personajes, formadores de opinión, etc).” (persona funcionaria del PNUD)

“El proyecto quería contribuir a la reglamentación de la reforma de 2003, pues se tenía conciencia de las dificultades de impulsar una nueva reforma. Se consideraba una oportunidad desarrollar la vigente desde 2003; mejorarla era valorado como una eventualidad. Pero la “parapolítica” alteró toda la dinámica.” (persona funcionaria del Proyecto)

“El Proyecto es importante porque aquí los partidos están en pañales. Entonces es fundamental para el fortalecimiento de partidos y para el sistema de partidos políticos en Colombia” (persona miembro de un organismo electoral)

## LAS VOCES: EL CONTEXTO POLÍTICO DEL PROYECTO. II

“Los principales factores particulares del sistema político colombiano son:... Violencia como factor de la vivencia política... Proceso de modernización capitalista tardío... en los años 40 – 60 consolidación de bipartidismo -hasta el 74- de tipo sectario que se sustituye por el clientelismo, burocratismo que va alimentar la otra gran característica del sistema político actual que es la corrupción... Además, el Estado crece pero no se fortalece. Entonces tenemos un Estado débil político pero alimentado con lo fiscal y burocrático... Colombia es el país más “regionalizado” que acentúa la heterogeneidad y dispersión... Todo lo anterior, da como resultado la amplísima gama de actores perversos para la democracia: Guerrilla, autonomía relativa de los militares sin control civil, lo que dará a su vez la génesis de los Paramilitares, guerrilla más narcotráfico: que es producto de la debilidad política del Estado porque el “Estado es ausente” en enormes partes del país... Aunado al enorme problema de concentración de la tierra a pesar de que no se ha acabado la frontera agrícola (problema “campesino”, que es la característica distintiva de las FARC)... ¿Qué pasa con los partidos políticos? Sustituyeron al Estado... Entonces, el único que sacó provecho a la democratización fue Uribe... el más claro ejemplo de ello es la Reforma del 2003 y la “cultura del referendo”... El elemento de la “circunscripción nacional” se corresponde con la debilidad de la constitución del Estado Nación y el culto a la personalización, que sumada a la regionalización de la política son características que se acentúan con la ausencia de partidos y consecuentemente de un sistema de partidos en sentido estricto” (persona académica)

“No hay una institucionalidad local pensando en los temas de democracia... Democracia es socialmente asociado a Reforma Política, punto. ¿Será esto bien o mal? ¿Esta restricción es “conveniente” metodológicamente para el proyecto en su conjunto?” (persona funcionaria del Proyecto)

“En ese contexto se comenzó y el programa de gobernabilidad era de tipo muy técnico, lo cual parece intrascendente o poco importante para los políticos” (personas funcionarias del PNUD)

resultar en niveles realmente pobres de disciplina partidista en la discusión de proyectos claves en el Congreso. No obstante, los partidos deben utilizar mecanismos para enfrentar las dinámicas internas ante la toma de decisiones colectivas.

Para el año 2007, únicamente 8,4% de los cargos en el Congreso son ocupados por mujeres, siendo el porcentaje más bajo en toda América Latina. Ello pese a la existencia en su legislación de acciones afirmativas para garantizar la inclusión de mujeres en cargos de decisión de la administración pública. Se han reportado avances en el cumplimiento de la ley, no obstante, todavía existen ámbitos en donde la presencia de la mujer es mínima, principalmente en el ámbito legislativo y judicial.

Las sanciones en contra de los incumplimientos y su visibilidad pública es mínima, dejando un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades para discriminar a las mujeres (IDEA Internacional, Participación política de la mujer en América Latina, 2008).

Los resultados electorales permiten inferir que el sistema de partidos se está conformando alrededor de 5 partidos, lo que parece ser una de las consecuencias de la reforma del 2003 al producirse un sistema multipartidista moderado con unos 4–6 partidos (Botero y Méndez, ¿Reír o llorar? el drama del conflicto y la resiliencia de la economía en Colombia, 2008).

En este contexto político general se formula e inicia al proyecto “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política” a inicios de 2007 con recursos principalmente provenientes del Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF). Aproximadamente un año más tarde, se alía a la iniciativa IDEA Internacional transformándose en el “Proyecto de Fortalecimiento Democrático”.

En el período 2007 – 2009 acontecen algunos hitos políticos relevantes para la reforma política de la democracia en Colombia de modo simultáneo a la ejecución del Proyecto (Anexo 3 elaborado por el personal del Proyecto a solicitud de esta evaluación), lo cual facilita esbozar un panorama general bastante completo del contexto político de trabajo del Proyecto<sup>4</sup>. Este período está marcado por el proyecto político reeleccionista del Presidente Uribe y la relativa subordinación de las iniciativas de reforma política a tales aspiraciones. El contexto previo sirve de referente para valorar la pertinencia del proyecto, mientras que el contexto contemporáneo a la ejecución del proyecto es expresión de los desafíos que la iniciativa debe afrontar y ante los cuales ha de responder con flexibilidad y capacidad de adaptación. En consideración de ambas circunstancias, el balance general del contexto político presenta los siguientes rasgos:

---

<sup>4</sup> Se recomienda la revisión del documento en formato *Power Point* titulado “Línea de Tiempo” elaborado por el personal del Proyecto y que se anexa en formato electrónico a este informe. En ese documento se resume, de manera gráfica, la cronología y secuencia de hitos políticos y la producción realizada por el Proyecto en el período 2007 – 2009.

### **1.1. Alta volatilidad**

El análisis documental y el proceso de consultas con informantes claves confirman que el contexto político del proyecto PNUD – UNDEF / IDEA, es altamente volátil. La volatilidad actual de la política en Colombia es producto de un proceso histórico de constitución de elementos sociales, económicos y políticos, que se puede observar en dos expresiones concretas.

Primero, el binomio violencia – corrupción, que operan como externalidades negativas permanentes del sistema político. Ese binomio se ha enquistado como conducta en los procesos políticos y en la institucionalidad.

Segundo, un ciclo político relativamente corto; con una dinámica electoral permanente, lo cual motiva a los partidos políticos para manifestar poco o ningún interés en proyectos ni procesos estructurales de largo plazo como las reformas políticas.

### **1.2. Exclusión**

La política colombiana está cruzada por un implícito arreglo social donde, a la violencia y la corrupción, se adiciona el fenómeno de la exclusión social como constante histórica. En los tiempos recientes resulta contradictorio observar como este país es un ejemplo de crecimiento económico en la región, empero, ese crecimiento no se traduce en reducir los altos niveles de pobreza persistentes. En general, la desigualdad social y la exclusión de amplios segmentos poblacionales se mantienen como uno de los más altos de América Latina.

### **1.3. Debilidad institucional, personalismo y cooptación**

Otra característica del contexto político colombiano es la debilidad institucional de su democracia. No debe entenderse como una carencia de lo público estatal en sentido estricto, si no que incluye también –por ejemplo-, a instancias de mediación, movilización y socialización política, como los partidos políticos, la sociedad civil organizada y, en general, a la sociedad en su conjunto.

Los principales procesos políticos no se han logrado institucionalizar, como sería lo propio del desarrollo democrático. En los sistemas democráticos las expresiones institucionales aluden a partidos programáticos como actores centrales y procesos deliberativos abiertos y transparentes como mecanismos de toma de decisiones. Lo contrario es el arreglo opaco, entre intereses corporativos y organizaciones establecidas *ad hoc*. En Colombia, los personalismos y la cooptación son constantes vías de expresión de la política. Los liderazgos personalistas manejan prácticamente todos los procesos y todos los trámites. Los individuos cooptan información de partidos políticos, entidades o dinámicas de poder. La cooptación y las prácticas patrimoniales son valoradas como alternativas a los partidos políticos.

#### **1.4. La primacía del Ejecutivo en las iniciativas de reforma política**

Las anteriores características de la política y la democracia en Colombia se agudizan con una forma de gobierno claramente presidencialista en su acepción negativa. El Poder Ejecutivo y, fundamentalmente, la Presidencia de la República concentran y distribuyen a su conveniencia los principales recursos del poder público. De este modo, el proceso de reforma política no es fácilmente interpretado como el producto de las iniciativas o la convergencia de actores públicos plurales y relativamente neutrales, sino como otra muestra del poderío personalista o de la asimetría en la distribución de recursos de poder para asegurar ese control en las reglas del juego democrático. Las reformas de 2009 a ojos de sectores de oposición confirman esos temores.

#### **1.5. Elitismo y fragmentación regional en el debate político**

La debilidad institucional de la democracia se refuerza con una conducta perniciosa: el debate político está capturado por las élites capitalinas. La producción de análisis es asunto de un círculo muy reducido de expertos y de funcionarios políticos, de quienes no se duda acerca de sus capacidades o cualidades profesionales, no obstante, agudiza el problema histórico – estructural de la fragmentación regional del poder político en Bogotá y acaso uno o dos centros más con mucha menos importancia e incidencia políticas.

## **BALANCE: EL PROYECTO ES PERTINENTE EN UN ESCENARIO DE ALTO RIESGO**

Las situaciones problemáticas que se han punteado en este acápite revelan la pertinencia, oportunidad y la importancia que el Proyecto presenta para la democracia y la sociedad colombiana. La reforma política – institucional, el diálogo social sobre ella y, en general, el fortalecimiento democrático, son objetivos por alcanzar de modo necesario y urgente.

La democracia, pareciera haber sobrevivido en Colombia en su dimensión electoral o básica de manera providencial, no obstante las precitadas circunstancias atentatorias contra su profundización, calidad y sustentabilidad. Los esfuerzos locales por mejorar la situación de la democracia en el país parecen requerir, progresivamente, de la cooperación internacional.

El círculo virtuoso conformado por derechos humanos, democracia y desarrollo humano, requieren de la consolidación de instituciones propias de un Estado Social de Derecho capaz de canalizar los procesos políticos con apego a valores propios de una sociedad pluralista, inclusiva, solidaria y tolerante.

Debido a lo anterior, y justamente por los riesgos y amenazas para la democracia colombiana, el Proyecto es valorado como “pertinente” por la enorme mayoría de los agentes sociales consultados en esta evaluación.

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

del entorno, un Proyecto de apoyo al fortalecimiento democrático en Colombia es viable y es percibido como deseable por los distintos actores políticos y sociales del país.



## **2. LINEAMIENTOS DE LA EVALUACIÓN Y PONDERACIÓN GENERAL**

Los lineamientos UNDEF establecen que la evaluación debe orientarse en relación con las siguientes cuestiones: a) eficacia del proyecto (cumplimiento de los objetivos); b) sostenibilidad del proyecto (después de la contribución UNDEF); c) relevancia del proyecto, d) eficiencia del proyecto (insumos vs. productos) y e) el impacto del proyecto.

De acuerdo con los mismos lineamientos, la evaluación se desarrolló a partir de métodos participativos que incluyeron entrevistas en profundidad individuales a contrapartes del proyecto de los partidos políticos, las organizaciones civiles y gubernamentales y el sector académico, así como representantes de organismos internacionales que trabajan temáticas afines; sesiones colectivas y reuniones de trabajo con el Comité Consultivo, el Coordinador del Proyecto y su equipo de trabajo y con los responsables institucionales de PNUD e IDEA Internacional. La Evaluación tuvo en cuenta el análisis de documentos del proyecto (diseño e informes) así como los productos generados por el proyecto a lo largo de sus 30 meses de funcionamiento.

El trabajo de campo se realizó, después de dos sesiones de trabajo virtual vía conferencia telefónica y teleconferencia con el equipo del proyecto en el período de 30 de julio al 6 de agosto en la ciudad de Bogotá. Al finalizar el trabajo de campo los evaluadores realizaron sendas sesiones *Debriefing* con el personal directivo de PNUD y con el Coordinador del Proyecto.

El informe de evaluación tiene en cuenta que la propuesta original del Proyecto UNDEF orientó las tareas durante el año 2007 pero que a partir de 2008, con la entrada en vigencia del Memorandum de Entendimiento entre PNUD e IDEA las tareas que consolidan el Proyecto ampliado “Fortalecimiento Democrático” son sustancialmente diferentes a las originales. Se debe por lo tanto evaluar el cumplimiento del plan de actividades del Proyecto UNDEF para el primer año y del Plan de Actividades del MoU para el segundo año y medio de operación del Proyecto.

Siguiendo tales procedimientos, los principales hallazgos de la evaluación indican un proyecto altamente pertinente, cuyos resultados son positivamente valorados por los *stakeholders* externos (partidos, instituciones gubernamentales y sociedad civil) pero que se desarrolló en un ambiente institucional poco propicio debido a problemas de dirección superior entre las instituciones asociadas (PNUD e IDEA) y entre ellas y la coordinación general del Proyecto. Esta situación condujo a interpretaciones en disputa sobre la naturaleza y los objetivos del proyecto, entre otras cosas, debido a la ausencia de una formal suscripción del Plan de Actividades y de un mecanismo financiero administrativo capaz de resolver las expectativas burocráticas de ambas entidades. Este conflicto perjudica el desempeño del proyecto hacia el segundo semestre del 2008 y crea condiciones de inestabilidad en el personal que tampoco son propicias para el buen desempeño de las actividades.

Con todo, la evaluación es del criterio que los acuerdos de principio entre PNUD e IDEA que permitieron la expansión notable de los recursos y las actividades corresponden a un interés común que puede ser potenciado en presencia de arreglos administrativo-financieros y de coordinación que corrijan los problemas presentados en esta primera experiencia. Esto es relevante en la medida en que la expresión unánime de los consultados, ajenos al proyecto pero actores de la problemática de la reforma política y el fortalecimiento democrático en Colombia, reconoce la pertinencia del Proyecto, su utilidad instrumental en apoyo a los procesos indicados y su expectativa a favor de la continuidad de las actividades del Proyecto.

Por lo que corresponde a la sostenibilidad, el proyecto mostró, con la incorporación facilitada por las alianzas de IDEA Internacional de nuevos donantes, que el tema es del interés no solo de la cooperación internacional sino del propio gobierno nacional, dispuesto a cofinanciar algunas de las actividades impulsadas por la iniciativa.

El impacto del Proyecto Fortalecimiento Democrático debe ser estimado en función de la complejidad del proceso sobre el que interviene. En primer lugar, se trata de un esfuerzo de apoyo a tareas de reforma política y fortalecimiento democrático en un contexto altamente volátil, sometido a fuertes presiones autoritarias (derivadas del clima de conflicto que altera la convivencia en el país en un plano más o menos general). Por esta razón los resultados y el impacto no pueden ser valorados en razón de la “calidad” de la reforma política, sino en función de la “calidad” de las actividades impulsadas por el proyecto. Los resultados de la reforma, especialmente los de la última reforma de 2009 son considerados retrógrados por diversos observadores civiles e institucionales. Lo cierto es que, teniendo en cuenta la definición de objetivos iniciales (UNDEF) y la definición de tareas nuevas en el contexto de la alianza con IDEA es proyecto muestra un desempeño razonablemente bueno, aunque insuficiente en algunas de las tareas previstas originalmente en el Proyecto UNDEF.

En segundo lugar, las actividades del proyecto se desarrollan en medio de un ambiente de incertidumbre administrativa que perjudica la necesaria previsibilidad del flujo de recursos financieros. Los fondos UNDEF se agotaron antes de la culminación del período de 24 meses inicial, porque se utilizaron para financiar nuevas actividades en el marco del acuerdo conjunto con IDEA. Sin embargo el trámite de los recursos resultó más complejo de lo inicialmente esperado.

La siguiente tabla procura valorar la eficacia del proyecto a partir de las definiciones originales del proyecto UNDEF, en el entendido de que en la práctica tanto el PNUD como IDEA acordaron modificaciones sustanciales a partir del segundo año. Sirve sin embargo para ilustrar causas posibles de los conflictos de expectativas de desempeño que las tres partes involucradas en el proceso (PNUD Colombia, IDEA Internacional y la propia coordinación del Proyecto) expresaron repetidamente a lo largo de las consultas con motivo de la evaluación.

Resultados	Actividades principales	Período de ejecución	Valoración proyecto	PO	Valoración evaluación	PA
Resultado 1 Acuerdo políticos sobre la reforma económica	Producto 1 Una agenda acordada con los partidos políticos para los próximos 5 años	5to. Trimestre	Se discute sobre financiamiento a los partidos y reglas electorales para hacer más libres y transparentes los procesos electorales a partir de las elecciones locales de 2007.	2	En realidad la meta inicial fue muy ambiciosa considerando la volatilidad del contexto político. El acuerdo posible apenas alcanza el primer evento siguiente en el ciclo electoral. El proyecto es capaz de colocar temas en la agenda pero no es posible consolidar una propuesta compartida por los actores políticos y sociales.	3
	Producto 2 Acuerdos políticos sobre cada uno de los puntos de la reforma política a discutirse en el Congreso	2do., 4to. y 6to. trimestres	Se constituye el Grupo Promotor de la Reforma Política. Se constituye la Mesa Interpartidaria. El Proyecto actúa como Secretaria Técnica de la Comisión Parlamentaria sobre Reforma Política a pedido de la Presidencia del Congreso y del Ministerio del Interior. La realización de foros, jornadas y talleres, así como visitas de trabajo de parlamentarios al Exterior o actividades fuera de Bogotá, permitieron construir un clima de discusión que, si bien no alcanzó acuerdos tangibles, si permitió ampliar el debate público sobre la reforma política y el desarrollo institucional.	2	Los acuerdos o desacuerdos no debieron ser definidos como productos del Proyecto. Esto es de nuevo improbable y ambicioso. El proyecto podía, como lo hizo, establecer mecanismos para facilitar acuerdos. Los acuerdos son más claros entre partidos (como quedó de manifiesto con la radicación de la Ley de Partidos producto de gestiones impulsadas por el Proyecto) que entre ellos y la sociedad civil.	5
	Producto 3 Documentos técnicos con recomendaciones sobre cada una de las reformas que pueden ayudar el acuerdo político	Primeros 5 trimestres.	Decálogo sobre transparencia (2007 y 2010). Mapa de riesgo político electoral. Documento técnico sobre umbrales. Documento técnico sobre temas principales y propuestas para la organización de elecciones. Informe sobre Observación Electoral. Informe sobre cultura política y élites parlamentarias. Informe sobre responsabilidad de los partidos políticos.	5	Los documentos elaborados por el proyecto son muy bien recibidos tanto por el fondo como por la forma. En particular aquellos que permitían rastrear el avance de las reformas conforme acontecía la discusión legislativa. Esta es una clara fortaleza del Proyecto.	5

	Producto 4 Boletines periódicos y un documento final sobre el proceso de Consulta	Del 2do. al 5to. trimestre.	Se sustituyen por asociaciones con medios, periodistas e iniciativas civiles como <a href="http://www.votebien.com">www.votebien.com</a>	3	El Proyecto y su coordinador tienen una amplia presencia mediática, y el apoyo a iniciativas complementarias es una buena decisión. No obstante la importancia de medios de comunicación propios del Proyecto pudo haber potenciado la colocación de argumentos alternativos (afines a las estrategias y visiones institucionales del PNUD e IDEA) más allá de los contenidos acotados de la reforma en discusión o del debate de los partidos políticos.	3
Resultado 2 Fortalecimiento de la capacidad institucional de los encargados de ejecutar la reforma	Producto 1 Diagnósticos sobre la reforma política en el primero y último trimestres del Proyecto.	1er. y 7mo. trimestres	En 2007 se realizaron dos evaluaciones y un taller sobre las reformas de 2003 y la necesidad de revisión.	5	El proyecto tiene sobrada capacidad de análisis del alcance de las reformas y de sus posibilidades futuras. Esta es otra de las fortalezas que deberá ser potenciada. El análisis independiente, de alto contenido técnico, es una cualidad reconocida al Proyecto.	5
	Producto 2 Documentos de asistencia técnica sobre las regulaciones internas de los partidos políticos y la correcta puesta en práctica de la Ley de Bancadas	Primer año.	Trabajos con la Bancada de Mujeres Parlamentarias. Documento sobre participación política de las mujeres y elaboración de un índice de género en los partidos políticos. Capacitación de bancadas a nivel local para la aplicación de la Ley de Grupos Parlamentarios.	5	La elección de especificar la intervención en temas de igualdad política de las mujeres y aplicación de la Ley de Bancadas en el nivel local a partir de una experiencia piloto con el Concejo de Bogotá son decisiones ajustadas y pertinentes que revelan resultados altamente positivos.	5
	Producto 3 Desarrollo de una herramienta de calificación de los funcionarios	Del 2do. al 5to. trimestres.	El proyecto desarrolló con éxito el Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos.	5	La herramienta ha tenido incidencia en el debate interno de los partidos, independientemente	5

	públicos y directivos de las instituciones sobre la correcta aplicación de las reformas.				e del fracaso de la inclusión de cuotas mínimas en la reforma política de 2009.	
	Producto 4 Transferencia de la herramienta a la entidad responsable de su aplicación	Últimos tres trimestres.	Hay interés de los partidos y UNIFEM por seguir aplicando la herramienta.			

Nota: Los valores PO y PA remiten a Ponderación Objetiva y Ponderación Ajustada respectivamente, en una escala de 1 (inferior) a 5 (superior). La idea es en la primera casilla indicar la calificación obtenida en virtud del grado de cumplimiento de los objetivos con independencia de externalidades negativas. En la segunda, se introducen criterios justamente relacionados con el contexto para ajustar la calificación.

El resultado de la tabla indica en términos generales dos cosas: los mejores indicadores del proyecto se localizan en el segundo componente, mientras el primero presentó de partida metas muy ambiciosas difícilmente alcanzables desde un proyecto de asistencia técnica impulsado por organismos internacionales. Lo que está claro es que el grado de generalidad con el que se formuló el proyecto UNDEF no solamente permitía sino que exigía una ampliación, a fin de precisar actividades y recursos como la que efectivamente ocurrió a partir de la suscripción del MoU con IDEA Internacional y la conformación de un nuevo Plan de Actividades. Este, aunque sirvió de referente para la realización de actividades en el período comprendido entre 2008 y 2009 no fue nunca ratificado.

### **3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO: ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN**

La estructura del Proyecto remite a la arquitectura del mismo, a sus reglas de operación y a sus niveles de gestión y administración. Esta evaluación advierte que la estructura del Proyecto en su conjunto propició conflictos y diferencias de apreciación entre todos los actores institucionales involucrados en su gestión y conducción, a saber, el PNUD, IDEA Internacional y el Proyecto en sí mismo o su coordinación.

No obstante, hacia lo externo, esta evaluación pudo constatar que no se percibió la situación conflictiva interna. Más bien, quizás de manera paradójica, existe una percepción generalizada de parte de los diversos actores beneficiarios y “clientes” (académicos, grupos de sociedad civil, partidos políticos, etc.) de que el Proyecto se gestionó caracterizado por la buena coordinación entre PNUD e IDEA y por los positivos resultados obtenidos hasta el momento.

El balance de una situación problemática interna en términos de la administración – gestión del Proyecto coexistente con una buena percepción pública del mismo, se explica a continuación.

#### **LAS VOCES**

“¿Qué tanto perjudicaron al desempeño del proyecto los temas operativos y financieros? Afectan mucho. El problema tiene que ver con las rigideces del Sistema de Naciones Unidas tanto como de la institucionalidad pública, lo que dificulta la cooperación intertemática entre instituciones...” (persona funcionaria del Proyecto)

“¿Coincidencia en tiempo del Mid Term Report con el MoU con Idea? Sí formalmente, pero desde antes se trabajó con IDEA en temas puntuales. Toda la relación con IDEA ha sido “informal” y “mediatizada por el proyecto” pues nunca hubo comunicación directa – fluida entre cabezas del PNUD y de IDEA y nosotros lo sufrimos” (persona funcionaria del Proyecto)

### 3. 1. Características de la Alianza PNUD - IDEA

La configuración de la arquitectura final del Proyecto evoluciona o se modifica en dos momentos. El primero que abarca el primer año de gestión (2007) se desarrolla en el marco del proyecto UNDEF (Prodoc UNDEF) con el respaldo financiero y la gestión administrativa del PNUD. A partir del 2008 la incorporación de fondos gestionados por IDEA Internacional supuso el establecimiento de una dinámica de co-gestión entre ambas instituciones, gobernada por la suscripción de un Memorandum de Entendimiento (MoU) en marzo de 2008.

En términos generales el objetivo fundamental originario del Proyecto se mantiene inalterado. El Documento del Proyecto UNDEF que se denomina ***Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Democrática***, establece como objetivo general “la construcción de consensos políticos, técnicos y sociales sobre las reformas institucionales necesarias para el fortalecimiento del sistema político de Colombia y para apoyar la correcta implementación de las reformas recientemente aprobadas”.

En el MoU suscrito para el desarrollo de las actividades relacionadas con el Proyecto, se establece en el artículo II el compromiso de desarrollar un “Plan de Trabajo para promover el diálogo y contribuir al debate nacional con líderes políticos, académicos y sociales sobre las reformas constitucionales y legales, así como los procesos de construcción institucional requeridos para el desarrollo de la democracia representativa en Colombia, particularmente: el sistema electoral; el sistema de partidos y los partidos políticos y el Congreso, otros cuerpos colegiados y aspectos relativos a la gobernanza”.

Evidentemente la definición del Prodoc UNDEF es mucho más específica en el propósito de “construcción de consensos” mientras que en el MoU entre IDEA y PNUD se habla de “promoción del diálogo y contribución al debate”. Además en el primer caso hay una clara orientación hacia el trabajo sobre la “Reforma Democrática” mientras que en el MoU se habla en general del “fortalecimiento de la democracia representativa y de la cultura democrática”.



## - Relación de mutua conveniencia

La Alianza PNUD e IDEA a partir del segundo año de ejecución del Proyecto original se considera como una decisión bien fundamentada desde la perspectiva de los objetivos institucionales y el campo de acción de ambas entidades. Al momento de sugerirse la alianza – y concretarse- y dejando de lado los problemas administrativos que se suscitaron posteriormente, tanto el PNUD como IDEA estimaron correctamente que ganarían en la relación.

Ambas entidades son complementarias en sus funciones y temáticas de especialización. El PNUD tiene alto reconocimiento en la sociedad colombiana en diversas áreas del desarrollo humano pero sin la especialización que IDEA sí tiene en materia de fortalecimiento democrático – electoral. Asimismo, conforme se ejecutaban los fondos originarios de UNDEF y otros recursos adicionales que se allegaron para actividades específicas, se estimaron necesarios los recursos frescos que aportaría IDEA y, eventualmente, otros posibles cooperantes vinculados a

## LAS VOCES

“En Colombia PNUD es una organización super reconocida y mucho menos IDEA, aunque esta última tiene mucho más experiencia en los temas políticos – electorales... es importante la alianza PNUD – IDEA como combinación interesante por lo que pueden complementarse” (persona académica)

“La alianza con IDEA fue buena, también la selección del comité consultivo, y del coordinador por su perfil político. IDEA tenía reputación y ayudó a evitar problemas de imagen, mucho dolor de cabeza administrativo - financiero - burocrático, pero que creó mucha dificultad operativa al proyecto. Aumenta la presencia y disminuye el riesgo... Hay una cierta competencia pero eso depende de la capacidad de alianza” (persona funcionaria del PNUD)

“...la incorporación de IDEA al proyecto pasa por la necesidad de no duplicar esfuerzos en varios proyectos similares... no hay diferencias sustantivas de enfoque entre IDEA y PNUD, pero sí hay matices importantes. Por ejemplo, IDEA se especializa en trabajo con partidos políticos y PNUD con sociedad civil y gobiernos. Esto se convierte en una oportunidad de lograr una mayor especialidad en democracia de IDEA y de profundizar su trabajo en Colombia” (persona vinculada con IDEA en la región)

“Hay un plan de trabajo que pactaron PNUD e IDEA que no se ha respetado para nada” (persona funcionaria del PNUD)

“PNUD justifica su posición en virtud de la cercanía de las posiciones de la sociedad civil; con los principios del PNUD” (persona funcionaria del PNUD)

“Sin IDEA el tema de participación política de las mujeres no hubiera existido, no solo en la agenda política nacional sino además en el proyecto” (persona funcionaria del Sistema de Naciones Unidas)

“PNUD-IDEA como alianza originaria / abstracta tiene mucho sentido, pero en la práctica resultó que ambas tenían su propia agenda... que PNUD - UNDEF estaba mucho más interesado puntualmente en reforma política-electoral mientras que IDEA procuró temas más amplios de democracia como capacitación de partidos, etc. Entonces fue un problema de claridad desde un inicio...” (persona funcionaria del Proyecto)

ella. Adicionalmente, y en retrospectiva, la diversidad de actores consultados en esta evaluación coincide en que IDEA ofreció al Proyecto y a sus públicos meta, un soporte técnico fundamental.

Para IDEA su vínculo con el Proyecto representó una suerte de ingreso a Colombia. Según las declaraciones de las propias autoridades de esta entidad, de previo al Proyecto no se tenía el posicionamiento de actividades ni la gestión de proyectos de la organización en el país, contraria a la amplia trayectoria que sí tiene en otros países de la región Andina; lo anterior en gran parte por un requisito que aún hoy día se mantiene como obstáculo: la carencia de personería jurídica debidamente establecida y reconocida en Colombia.

- **Asimetría de la localización del proyecto en ambas agendas institucionales**

La mutua conveniencia en la relación, sin embargo, se matiza por la localización asimétrica del Proyecto en las agendas institucionales. PNUD tiene una cantidad enorme de proyectos ejecutándose en Colombia, IDEA tiene solamente este, entonces el grado de atención relativa o el grado de prioridad que se le puede dar es distinto. En el caso de PNUD este proyecto era relativamente pequeño desde el punto de vista de operación; por el contrario, debido a ser único y estratégico, la prioridad que podía otorgarle IDEA sería mucho mayor, de modo que se trata de una localización asimétrica, no solamente en relación con la localización territorial, sino de su localización en las agendas estratégicas de cada organización.

- **Acuerdo marco realista con Plan Operativo no vinculante**

El acuerdo bilateral alcanzado en el MoU define objetivos que son factibles de lograr, sin embargo su realización dependía de la ejecución mutuamente refrendada de su “Plan Operativo de Trabajo”. Se puede observar cómo más allá de los propósitos generales del Proyecto hubo una deficiente definición del interés mutuo entre IDEA y PNUD, lo cual se comprueba con la ausencia de una operacionalización acordada y vinculante.

Tanto el coordinador del proyecto como el Oficial Responsable del Área de Gobernabilidad en PNUD coinciden en que la valoración de prioridades por parte de las dos entidades que componen el Comité Directivo no ha sido necesariamente coincidente, lo que ha redundado en discusiones no saldadas sobre la evolución del proyecto en su ejecución. Este problema se habría solventado con un claro cumplimiento del compromiso de acordar modificaciones al Plan Operativo de Trabajo, acuerdo del que esta evaluación no recibió pruebas documentales.

El *borrador* del Plan Operativo 2008-2009, es muy ambicioso, con muchas actividades y dependiente de sólidos compromisos entre las partes involucradas en su desarrollo. A modo de ejemplo, en ese documento resulta de suma importancia la revisión continua de avances. Esa revisión sustancial o seguimiento, ni el Plan en su conjunto, se formalizó por ninguna de las partes. Finalmente, no resultó vinculante para nadie; el Plan queda entonces como un referente de la acción del Proyecto, “que se puede seguir o no seguir”, porque no hay un acuerdo formal para llevarlo adelante.

Esta es una causa fundamental de los problemas de percepción y de discusión entre las entidades, entre estas y el personal del Proyecto, y desde la coordinación del Proyecto hacia alguna de las partes.

Las diferencias de expectativas, gestión y concepción pueden ser resumidas de la siguiente forma:

	Contrapartes estratégicas	Medios	Objetivos	Resultado estratégico
PNUD	Sociedad civil	Diálogo	Provisión de asistencia técnica	Apoyo a reforma política (Largo Plazo)
IDEA	Partidos políticos	Asistencia técnica	Creación de espacio político	Atención a las demandas de modernización del sistema y los partidos políticos (corto plazo)

El desarrollo del proyecto se mueve en la tensión entre la satisfacción de una visión u otra, adicionada con exigencias de pragmática política, relacionadas con un posicionamiento realista de la oferta de apoyo y servicios del proyecto ante sectores políticos y sociales con diferentes expectativas y demandas.

La coordinación interpreta la coyuntura y procura una adaptación, no siempre satisfactoria para las instituciones, de las capacidades del proyecto a la dinámica cambiante del proceso.

Con un marco de trabajo más claro, responsabilidad del Comité Directivo más que de la Coordinación del proyecto, ésta pudo haber desarrollado sus actividades en un escenario institucional menos tenso y con mayor atención a las contribuciones sustantivas del proyecto al proceso político de Colombia.

La Coordinación sin embargo debió procurar un acuerdo más expedito y explícito, en el seno del Comité Directivo, sobre el Plan de Trabajo, generando la documentación necesaria para propiciar un acuerdo formal que diera agilidad a la gestión del proyecto.

A ello no contribuyó la ausencia de una contraparte de IDEA instalada en Colombia, así como la dinámica institucional y de gestión del PNUD en el país, para la cual este proyecto, como se dijo, es de escala relativamente pequeña, y en un ámbito de actividad que, si bien es reconocido como importante tanto nacional como regionalmente (v. g. PRODAL), no está en la primera línea de las prioridades de gestión en Colombia.

El Coordinador del Proyecto menciona cómo, pese a la cercanía física, las interacciones con los miembros del Comité Directivo por parte de PNUD fueron escasas, lo que se agravó en el primer semestre de 2009 debido a una amplia reestructuración de la oficina del PNUD en el país. Este sentimiento de limitada interacción es compartido por las autoridades del PNUD, quienes consideran que el Coordinador no provocó las debidas interacciones para agilizar la comunicación y el debido monitoreo y seguimiento del proyecto.

Estas características generales de la unión PNUD – IDEA en el Proyecto, incidieron tanto en su “arquitectura” como en su “desempeño” administrativo.

### 3. 2. Otros problemas de la estructura del proyecto y de su gestión

- **Gestión financiera contrastante: rigidez, elasticidad, centralización e informalidad**

Dado que la incorporación de IDEA a las actividades del Proyecto suponía una sustancial contribución financiera, las partes dedicaron todo el artículo III del MoU al establecimiento de los arreglos administrativos “formales” para la gestión del Proyecto. Esta evaluación encuentra un grado de cumplimiento bajo de las obligaciones señaladas por las partes en el MoU, tal y como se detalla a continuación:

Artículo del MoU	Compromiso	Ejecución	Valoración cumplimiento
3.1. Constitución del Comité Directivo	Integración: 4 PNUD, 4 IDEA Representante residente, Director, Subdirector y Coordinador de Area de Gobernabilidad de PNUD; el director regional para América Latina, el Jefe de la Región Andina, un oficial senior y la persona que representa a la institución en Colombia por IDEA International	Discusiones generales sobre aspectos relacionados con la coyuntura política de Colombia. Periodicidad no precisada dependiente de los viajes a Colombia de personeros de IDEA. La representación de IDEA en Colombia recayó en el Coordinador del Proyecto UNDEF.	Bajo
3.2. Revisión sustancial del documento de Proyecto UNDEF	El Comité Directivo reformula el documento de Proyecto y concuerda el Plan de Trabajo que orienta la gestión, monitoreo y evaluación futura del proyecto. Establece los presupuestos para el bienio, los mecanismos conjuntos de toma de decisiones y administración de mutuo acuerdo.	Existe una tabla de Plan de Trabajo, pero no se dispone de los documentos que respalden los acuerdos para decisión conjunta y administración.	Bajo
3.3. Secretaría Técnica Compartida (STC) para la ejecución del Plan de Trabajo	Constituido por 2 miembros del Comité Directivo por cada entidad (PNUD e IDEA) y el Coordinador del Proyecto	Constitución informal sin mayor presencia de IDEA. Periodicidad desconocida.	Bajo
3.4. Nombramiento del Coordinador del Proyecto	El Comité Directivo nombra al Coordinador del Proyecto sobre la base de términos de referencia previamente acordados. Se establece la posibilidad de que cualquiera de las partes desarrolle	Los contratos del Coordinador son con PNUD pero hacen referencia a los compromisos del acuerdo con IDEA.  En el primero se remite a las	Medio

	<p>actividades adicionales con el Coordinador siempre que no perjudiquen el desempeño de sus funciones de coordinación.</p>	<p>actividades del “Diálogo Nacional”; en el segundo al “Proyecto PNUD-IDEA para la Reforma Política”, y esta definición de antecedentes ligeramente diferente se repite en el tercer y cuarto contrato.</p> <p>Hay discusión sobre el grado de cumplimiento por parte del Coordinador de las obligaciones de reporte al PNUD.</p> <p>Las responsabilidades se trasladan sin redefinición de un contrato a otro a pesar de las variaciones en la operación del proyecto que debieron ser acordadas a partir de la firma del MoU entre PNUD e IDEA</p>	
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

## LAS VOCES

“El proyecto propició reuniones para gestionar el acuerdo más favorable entre PNUD e IDEA y se organizaron reuniones de alto nivel pero en las mismas no se discutió lo sustantivo, solo la vaina política” (persona del Proyecto)

“Parece que hay planes de trabajo con cada donante (España y Noruega) Por eso la sensación es que es un proyecto con muchos componentes. Muy desagregado y entonces, en qué sentido se apoya una política pública a partir de actividades muy puntuales” (persona miembro del PNUD)

“siempre trabajé con la idea de que los interlocutores son los políticos... OS creyó que era la sociedad civil. [Además] Fue distinta la visión respecto al papel de Grupo Consultivo.” (persona del Proyecto)

“La visión de PNUD está sesgada porque solo dialoga con la sociedad civil. EL PNUD se corporativizó al punto que el Grupo Promotor se convirtió en antagonista político de la reforma” (persona funcionaria del Proyecto)

“Pareciera que le asunto del desarrollo de nuevos cooperantes puede haber presentado una situación de mucha dispersión del proyecto, pero lo cierto es que esto también le ha permitido crecer en apoyos de alguna forma para la realización de actividades y productos puntuales” (persona funcionaria del Proyecto)

“El equipo del proyecto tenía la sensación de que se disponía de un año más, pensaban que iba hasta diciembre 2010” (persona funcionaria del PNUD Colombia)

Más allá de los propósitos formales consignados en el MoU, el Proyecto no logró establecer un acuerdo para constituir un mecanismo administrativo-financiero común realmente ejecutable. PNUD consideraba necesario la apertura de una cuenta del Proyecto y el depósito de todos los recursos aportados por la cooperación nórdica y española, gestionados por IDEA. Este procedimiento no fue respaldado por IDEA pues resultaba en exceso -a su juicio- ineficiente. A este respecto las autoridades regionales de IDEA destacan que había acuerdo “de principio” entre los operadores técnicos para la gestión administrativa financiera común, pero tal acuerdo no logró materializarse en el contexto de las interacciones entre los funcionarios administrativos de las oficinas centrales de IDEA Internacional y las autoridades administrativas del PNUD.

Fuentes del Proyecto y del propio PNUD coinciden en reconocer que las entidades del Sistema ONU no se caracterizan por ser flexibles o “ágiles” desde el punto de vista administrativo. Esta identificación constituye un dato de referencia para la gestión, en la medida que si se tiene un proyecto demasiado exigente desde el punto de vista de la atención de demanda, la rigidez administrativa es un tema que puede constituirse en un problema que debe resolverse de algún modo.

Por la otra parte, se observa que en IDEA se ensayaron dos fórmulas administrativo-financieras que fallaron. Ambas complicadas. La primera consistió en la centralización de los recursos en Lima. Casi todo se pagaba desde Lima y resultó muy difícil para el Proyecto trabajar así. La segunda y quizás

más cuestionable consistió en una “solución” transitoria elástica: abrir una cuenta a nombre del Coordinador del Proyecto para que girara los recursos mientras se resolvían todos los detalles operativos y pendientes con PNUD que, como se vio en el acápite anterior, nunca se concretaron. Evidentemente ambos fueron procedimientos inadecuados, y el segundo especialmente inconveniente, si bien se reconoce que IDEA actuó de buena fe en busca de agilizar el giro de recursos para no detener las actividades del proyecto antes del establecimiento de un acuerdo al respecto entre esa entidad y PNUD.

Ante esta dualidad el Proyecto resuelve de una manera pragmática: los asuntos rígidos los atiende con PNUD, los asuntos flexibles con IDEA. Todas las partes reconocen que ante la ausencia de acuerdos normativos explícitos y operacionales, la coordinación procuró mantener grados de libertad frente a las dos entidades en procura de capacidad de respuesta ante las demandas del entorno al Proyecto, pero generando en el camino problemas de flujo de información y coordinación interinstitucional que afectaron negativamente el desempeño terminal del Proyecto.

Relacionado con la situación descrita se deriva otra inconveniencia del modelo de gestión financiera del proyecto: el destino de los fondos. Los provenientes de UNDEF, TTF y los aportes del Congreso Nacional administrados por PNUD apoyaron el funcionamiento administrativo y la mayoría de las contrataciones; mientras que los fondos IDEA se orientaron hacia actividades puntuales. Esta dualidad fue percibida como un incentivo para una gestión altamente discrecional por parte del Coordinador en relación con la contratación de bienes y servicios para el cumplimiento de las actividades del proyecto. Además, como efecto no deseado, generó una estructura diferenciada del personal del Proyecto; algunos pocos pagados periódicamente por el Sistema ONU y otros pagados con recursos provenientes de otras fuentes, con altas dosis de incertidumbre e inestabilidad.



- **Dirección superior desproporcionada, inviable e ineficaz**

Esta evaluación considera que el esquema de dirección superior conformado por el MoU fue totalmente desproporcionado, inviable e ineficaz. Fue prácticamente imposible hacer coincidir, en reuniones para la toma de decisiones directivas, a ocho personas con alto nivel de responsabilidad nacional y regional. Consecuentemente, las estructuras derivadas también sufrieron de atrofias similares.

El Memorando de Entendimiento establece que IDEA nombrará a cuatro personas para su representación directiva: el responsable para América Latina, el de la Región Andina y otras dos más. De parte del PNUD también participarían cuatro funcionarios del más alto nivel decisorio. Nótese que las dificultades para reunirse están dadas de principio por la constitución de un órgano superior demasiado grande, lo cual atentó contra su funcionalidad.

Por ejemplo, según se informó a esta evaluación, este órgano tuvo que haber aprobado el precitado Plan Operativo, lo cual nunca sucedió. A lo sumo y de manera anecdótica se puede observar en actas y en las informaciones que hemos recabado, que las exiguas reuniones realizadas se podían resumir en “reflexiones de coyuntura”, escasamente operativas para el Proyecto.

Se definió también una instancia Ejecutiva integrada por dos representantes de cada una de las partes además del Coordinador del Proyecto. Se considera que esa instancia también fue muy pesada por su tamaño y careció de funcionalidad.

Deseablemente ambos órganos de dirección hubieran podido atender asuntos de alto nivel decisorio y de urgente resolución en ese nivel tales como los problemas de percepción entre las partes, los desacuerdos con algunas prioridades operativas estratégicas, y líneas de acción o mandatos más claros para el Coordinador. Visos de alguna pequeña mejoría en su funcionamiento se observan recientemente, y referidos únicamente al tema administrativo.

Esta evaluación coincide con el criterio de una persona informante consultada quien considera que “el Memorando inicial de marzo del 2008 solo permitió que IDEA y PNUD

marcaran la cancha general sin formalizar el Plan Operativo ni resolver las diferencias sobre la planeación del proyecto ni sobre su ejecución”.

En este contexto administrativo y de gestión del Proyecto no debe sorprender la ausencia de normas y procesos efectivos para la ejecución, seguimiento, control y autoevaluación. A modo de ejemplo, se observa como en los cuatro contratos para el Coordinador que esta evaluación tuvo acceso, las funciones son siempre las mismas aún cuando la evolución del Proyecto cambió considerablemente durante los dos años de su operación. Es evidente que no hubo control directivo eficaz. No se dispuso de margen de interpretación en los órganos superiores del Proyecto para determinar lo correcto e incorrecto. El Coordinador se guió básicamente por un Plan de Trabajo no vinculante y con grados muy amplios de incertidumbre formal y autonomía en su gestión.

**BALANCE: Acuerdo macro, desacuerdo operativo y “zafarrancho administrativo”**

La evolución del Proyecto “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política” en el “Proyecto de Fortalecimiento Democrático” implicó un compromiso político de trabajo conjunto y un acuerdo macro de objetivos y propósitos generales entre PNUD Colombia e IDEA Internacional; sin embargo, su Plan Operativo nunca se concretó, en medio de un ambiente generalizado, a lo interno del Proyecto, de incertidumbre formal, organización directiva difusa y actividades puntuales concentradas en materia de asesoría para reformas constitucionales – institucionales y electorales.

Con base en las percepciones recabadas por esta Evaluación, el Proyecto se identifica en primer lugar como un proyecto con identidad “PNUD”, secundariamente con identidad “ en asocio con IDEA” y, en tercer lugar, goza del reconocimiento como proyecto liderado por el Coordinador.

La desarticulación en la estrategia y arquitectura interna del Proyecto no fue así percibida por los actores “externos” (stakeholders). no obstante haber generado en el funcionamiento interno del Proyecto, en palabras de un informante clave, un verdadero *zafarrancho administrativo*.

La salida o solución tomada por la Coordinación del Proyecto ante los desacuerdos o la falta de dirección superior efectiva entre PNUD e IDEA fue relativamente eficaz en metas pero muy discrecional - autónoma y poco convencional en términos de normas fundamentales de buena administración financiera, lo cual, perjudicó un mejor desempeño del proyecto y un mejor ambiente organizacional.

Esta evaluación no abunda en los procedimientos administrativo-financieros y contables pero recomienda una clara supervisión técnica de estos procesos a fin de introducir las correcciones necesarias para un manejo financiero armonizado, común y acorde con los procedimientos generalmente establecidos y aceptados.

La oportunidad de alcanzar una alianza en el Proyecto fue estimada correctamente como positiva en su origen por PNUD y por IDEA y, anticipando conclusiones y recomendaciones, aún mantiene mucho sentido estratégico beneficioso para todas las partes, siempre y cuando se enmienden o mejoren aspectos básicos para su administración y buena coordinación.

#### **4. GERENCIA-COORDINACIÓN**

La Coordinación general (órganos directivos más coordinador) incidió de distintos modos en los diversos procesos y resultados, y en general, en el devenir del Proyecto. Como se dijo en la sección precedente, algunos aspectos de la administración se consideran inconvenientes, poco claros o “negativos”,

sin embargo otros, principalmente aquellos relacionados con la consecución de objetivos y resultados de reforma política son valorados como convenientes, legitimados socialmente o “positivos”. Esta dualidad requiere que se expliquen las principales características que ha tenido la Coordinación del Proyecto.

En primer lugar se describen brevemente otros dos aspectos negativos además del precitado inconveniente manejo financiero, a saber, la autonomía relativa en la comunicación con los órganos

superiores y un liderazgo centralista a lo interno con poca delegación hacia el personal capacitado del Proyecto.

Posteriormente, y también de manera sucinta, se consignan las características consideradas como positivas en la Coordinación, a saber, alto reconocimiento social hacia el Proyecto y su liderazgo, alta capacidad para construir alianzas interinstitucionales y el reconocimiento social y también a lo interno del PNUD e IDEA de las cualidades técnicas y políticas del coordinador.

#### **LAS VOCES**

“...los temas que ha abordado el Proyecto se han gestionado en el escenario donde es posible construir consensos y ese es el escenario de las reformas que se trabaja multipartidariamente....Y sobre eso no hay dudas...” (persona funcionaria del PNUD)

“... tenía que administrar los fondos y los temas de IDEA en Colombia sin contrato formal pero incluso con representación institucional...” (persona funcionaria del Proyecto)

#### **4.1. Autonomía relativa**

A partir del contexto administrativo complejo que se expuso anteriormente, la Coordinación construyó una relación de autonomía relativa con todos sus referentes de control o de dirección superior. Se relacionó lo necesario con todos ellos pero al mismo tiempo se distanció de todos.

Esta situación ha incidido en la percepción negativa que, principalmente en el área de Gobernabilidad del PNUD, se tiene con la (“poca”, “falta de”) comunicación realizada por la Coordinación hacia el PNUD. Al respecto, hay demandas no satisfechas, hay críticas muy claras por parte de informantes consultados por esta evaluación con respecto a ese grado de autonomía relativa.

#### **4.2. Liderazgo centralista**

La Coordinación del Proyecto es caracterizada por diversos informantes como “centralista”, “acaparador” o como “una figura muy dominante”.

Con la excepción de una o dos consultorías contratadas por el Proyecto para realizar actividades específicas (v. g. apoyo para los regímenes de “Bancadas”) a lo interno del Proyecto se considera que se subestimaron, subutilizaron o limitaron el desarrollo de las capacidades técnicas y temáticas del personal<sup>5</sup>. En general, se estima que en el transcurso del Proyecto persistió una limitada delegación al personal técnico profesional.

Con base en la profusa generación de productos técnicos que esta evaluación ha podido analizar y de acuerdo con el criterio unánime de informantes consultados, se constata que el personal del Proyecto es de alta calidad técnica y profesional, además de la buena experiencia o trayectoria que algunos de ellos han logrado desarrollar en el Sistema ONU.

---

<sup>5</sup> Esta evaluación solicitó un listado detallado del personal que ha transitado por el Proyecto. Se utiliza el verbo “transitar” debido a que se observan entre 10 y 15 funcionarios laborando allí en el período de análisis, y solo cuatro personas se han mantenido desde su inicio hasta la fecha. Esta volatilidad del personal es atribuible principalmente a los inconvenientes burocráticos y administrativos descritos anteriormente.

En general, se considera que es un equipo de trabajo muy competente; sin embargo, como resultado de este tipo de coordinación, el Proyecto ha llegado a depender en demasía de la gestión del Sr. Londoño.

El Coordinador del Proyecto considera que el perfil profesional de los contratados, con excepciones, no permitía mayores grados de delegación dadas las altas exigencias del entorno sobre el que se actuaba: conocimiento experto de temas técnicos, capacidad de interlocución con actores políticos de alto nivel y capacidad de propuesta. El Coordinador asegura que el PNUD no le proporcionó los recursos financieros necesarios para realizar otras contrataciones que hubiesen elevado el perfil profesional del Proyecto y, por otro lado, la volatilidad y las dificultades de manejo de los recursos de IDEA no ofrecía a potenciales funcionarios de mayor nivel, garantías mínimas de seguridad y estabilidad.

#### **4.3. Alto reconocimiento**

A pesar de los aspectos inconvenientes anteriormente mencionados, la Coordinación del Proyecto ha sido reconocida, por práctica unanimidad entre las consultas hechas por esta evaluación, como portadora de un alto reconocimiento público y competencia profesional.

Este alto reconocimiento se refleja en la muy buena capacidad de convocatoria para las diversas actividades realizadas por el Proyecto. Diversos actores políticos y sociales se manifiestan confiados en participar en las iniciativas del Proyecto en gran medida por las muestras y pruebas de seguridad e imparcialidad que le ha reiterado el Coordinador en el transcurso de este bienio.

## LAS VOCES

### - Autonomía relativa

“por los vínculos del coordinador [éste] se aisló de la coordinación del proyecto y se acabó el diálogo... el coordinador disponía de fondos para actuar con libertad y autonomía respecto del PNUD” (persona funcionaria del PNUD)

“Tanto IDEA como el PNUD tienen la opinión de que el Coordinador no tuvo suficiente capacidad para integrar institucionalidad, sino que obró de forma personal. El Coordinador fue contratado por PNUD y avalado por el comité consultivo, pero opera con agenda propia... Decisiones sobre gestión un poco sacadas de la manga que ocasionalmente salen bien, pero que no responden a una gestión estratégica” (persona funcionaria del PNUD)

### - Alto reconocimiento

“También fue un acierto vincular al Coordinador por sus calidades demostradas; sobre todo en esta etapa inicial que es fundamental para conseguir alianzas... una persona conocedora del medio y de la cooperación internacional” (persona académica).

“Una persona que logró generar facilitación, consensos y encuentros” (persona de un organismo electoral).

### - Competencia técnico-profesional

“En estos espacios nunca se es puramente académico... lo propositivo para incidir en el fortalecimiento institucional -sobre todo en un contexto político como el colombiano y en la coyuntura- es hacerlo en el momento mismo en que acontece (asesoría para la toma de decisiones) no como sucede en la academia (ex post)... Esto es uno de los principales aciertos del coordinador del Proyecto. Lograr combinar los aspectos técnicos con el lobby político necesario para que el Proyecto logre el impacto deseado” (persona académica)

La confianza y el apoyo al proceso son indiferentes a la inclinación política que se profese. Al respecto, esta evaluación indagó y no se obtuvo ninguna manifestación que acusara de parcialidad a la Coordinación ni cuestionamientos que pudieran perjudicar los equilibrios que debe cautelar un Proyecto de Naciones Unidas en apoyo a procesos democráticos.

Aunado a lo anterior, la Coordinación proyectó una programación pluralista de convocatorias y actividades, lo cual es fundamental para acercarse de buena manera a los sensibles temas políticos que aborda el Proyecto.

## 4.4. Competencia técnico-profesional

El Coordinador es reconocido mayoritariamente por sus cualidades y competencias técnicas y profesionales, pero además por su gran capacidad como político conocedor de las negociaciones y articulaciones de intereses diversos. Ello es una cualidad apreciada por los actores políticos tanto como por los actores de la sociedad civil organizada.

Estas condiciones de la Coordinación son necesarias fundamentalmente para interactuar con legitimidad con los actores políticos. Es un tema que aparece claramente como valor agregado, pues se reconoce entre los distintos públicos que la Coordinación tiene que interactuar con políticos y con partidos.

Esta evaluación considera que la coordinación presentó una competencia técnica y profesional apropiada para este tipo de Proyectos, en los que se debe conocer con propiedad y profundidad las lógicas del lenguaje político de los partidos y los actores civiles. Aún cuando es evidente que este proyecto no tenía como exclusividad la interacción con partidos políticos, estas capacidades resultaron una condición básica de éxito, lo cual se refleja con los buenos resultados que se han obtenido en su devenir.

#### **4.5. Construcción de alianzas interinstitucionales**

Esta ha sido una Coordinación capaz de alcanzar alianzas interinstitucionales a pesar de los problemas administrativos y de gestión financiera. Al respecto, se desean resaltar dos buenas prácticas o experiencias positivas con dos instancias distintas.

La primera se trata del trabajo con UNIFEM, que refleja cómo las agencias del sistema ONU pueden crear sinergias más allá de acuerdos formales. Sinergias que proyectan positivamente todas las partes de la relación, es decir, que derivan en un respaldo técnico de su agenda estratégica que de otra manera no podía obtenerse.

El acercamiento de UNIFEM a la política es percibido como el resultado en concreto del vínculo con el Proyecto y con las cualidades de su coordinación, pues se logra un resultado muy favorable en la promoción de reformas, no solo institucionales sino también legales. Reformas políticas que avanzan los objetivos del fortalecimiento de los derechos de las mujeres y los objetivos del sistema.

La segunda experiencia demostrativa acontece con la petición de que el Proyecto actúe como Secretaría Técnica en el Congreso Nacional para el apoyo a la reforma política de 2008. Esto es muy importante porque saca el Proyecto de cualquier riesgo de interacción parcial con uno u otro partido y lo coloca en una interacción institucional con el órgano del Estado competente. Esta situación es posible en gran medida debido a las cualidades de la Coordinación, y permite que el Proyecto no sea identificado como capturado por intereses partidarios concretos.



Esta última es una buena alianza interinstitucional con alto grado de formalización, pues hay un convenio que respalda esta gestión.

**BALANCE: Coordinación “pragmática” e “insatisfacción recíproca”**

Debido a las características generales de administración, gestión y Coordinación señaladas en esta sección y en la anterior, se considera que el coordinador de proyecto ejecutó sus tareas con una orientación esencialmente pragmática, adaptada a las circunstancias burocráticas y políticas de su contexto institucional superior inmediato y de su entorno político nacional.

Este pragmatismo, sin embargo, supuso un acrecentamiento progresivo de un clima de insatisfacción recíproca y nunca resuelta entre el PNUD, IDEA y la Coordinación misma, así como un clima de incertidumbre e insatisfacción a lo interno del equipo de trabajo del Proyecto.

## **5. DESEMPEÑO**

En esta cuarta sección se evalúa de modo general y mediante 5 categorías sintéticas el desempeño del Proyecto durante el período 2007 – 2009.

### **5. 1. Flexibilidad**

Un proyecto pétreo en sus definiciones operativas, no puede sobrevivir en un ambiente político caracterizado por el cambio constante. La flexibilidad remite a la capacidad de reorientar estratégicamente el Proyecto en virtud de las posibilidades efectivas de gestión de apoyo a la reforma política. Los riesgos de la flexibilidad son de dos tipos: a) futilidad o b) ambigüedad.

La futilidad del proyecto se manifiesta en situaciones donde los objetivos del mismo se mantienen inalterados ante circunstancias cambiantes con lo que pueden cumplirse todas las actividades programadas pero no alcanzarse ningún resultado significativo.

La ambigüedad por el contrario se relaciona con los excesos de flexibilidad que conducen a la pérdida del horizonte ético o estratégico del Proyecto.

Considerando el caso objeto de evaluación, entendemos el horizonte estratégico como el apoyo a la reforma política democrática y el fundamento ético como la promoción de valores pluralistas para impulsarla centrados en diálogo social, no discriminación de las mujeres y promoción de dinámicas locales.

El Proyecto se valora con una gran capacidad para responder a la demanda. Sus actividades, productos y resultados reciben el reconocimiento y hasta el halago de las fuentes consultadas. Esta valoración no debe ser subestimada considerando el dificultoso contexto político descrito al inicio de este informe así como los condicionamientos administrativos también comentados con anterioridad.

Sin embargo también se acusa de perder de vista obligaciones previas de promoción de actividades orientadas al fomento de la participación y el enfoque pluralista,

cuestionamientos que proceden más del entorno institucional del Proyecto que de la valoración efectiva de las partes involucradas.

## **5. 2. Adaptabilidad**

Mientras la flexibilidad se relaciona con el diseño estratégico del Proyecto, la adaptabilidad responde a su capacidad de respuesta práctica en el contexto de las prioridades definidas.

El Proyecto se ha distinguido por su alta capacidad de adaptación. Esta valoración se refiere a la posibilidad de redefinir actividades.

Como se mencionó, ante una demanda política volátil del contexto, no se puede tener un marco lógico absolutamente rígido, porque eso es una invitación al fracaso, entonces la capacidad de adaptación es fundamental. Por supuesto que debió ser pactada, formalizada o acordada sobre todo con las autoridades institucionales, pues es inconveniente la discrecional excesiva, sin embargo la adaptabilidad es una cualidad de este Proyecto.

## **5. 3. Pragmatismo**

Cuando hablamos de pragmatismo entendemos la capacidad del Proyecto para interactuar con sus *stakeholders*. Esta es obviamente una consecuencia de los grados de flexibilidad (estratégica) y adaptación (de gestión) del Proyecto.

Se considera que un proyecto de apoyo a procesos políticos de reforma no puede comprometerse en exceso con “máximos” inalcanzables o soluciones optimas utópicas. Los acuerdos posibles en el marco de procesos de largo plazo como éste, son los que caracteriza el desempeño pragmático del Proyecto.

Al respecto, sirva de ejemplo lo acaecido con el tema de las cuotas de participación y representación política de las mujeres. La acción afirmativa para la participación política para las mujeres tiene que ver con la complejidad de lo político y de cómo en ningún caso

el Proyecto puede controlar los resultados finales, y mucho menos las decisiones legislativas en el Congreso. Se considera por diversos informantes que la reforma política aprobada recientemente (primer semestre de 2009) es tan pobre que las cuotas de las mujeres no se incluyeron, sin embargo, paradójicamente, esto representa una oportunidad para avanzar en ese sentido en lo venidero.

#### **5. 4. Productividad**

La productividad refiere a la relación entre tiempo, recursos disponibles y productos generados por el Proyecto.

Se reitera en este punto que el Proyecto ha generado productos tangibles e intangibles altamente valorados como positivos para la reforma política de la democracia en Colombia en el corto plazo de dos años de ejecución (cf. Anexo 5).

Se observa una serie de productos generados por un equipo de trabajo altamente capacitado, eficaz y comprometido con el Proyecto. Asimismo, el análisis de *stakeholders* ha comprobado que los públicos meta se manifiestan muy acompañados con los informes de seguimiento de la reforma, con los informes técnicos sobre temas puntuales, con insumos como los decálogos o el ranking de género. Esta producción es valorada como muy positiva y refleja un desempeño bastante cercano a lo óptimo.

#### **5. 5. Legitimidad**

Las anteriores características del desempeño conducen finalmente a la valoración de alta legitimidad que goza el Proyecto entre los distintos públicos meta. Se trata de un reconocimiento del valor o mérito generalizado.

Por supuesto que no hay unanimidad de criterios en cuanto al “óptimo” de desempeño en relación con el diálogo con la sociedad civil. Esta es una crítica que se le hace al Proyecto, pero no tanto hacia “el exterior” del mismo (públicos meta) sino al interno del propio funcionariado.

En general, los informantes de la sociedad civil organizada consideran que el Proyecto es altamente legítimo, imparcial, muy profesional y técnicamente probo. Adicionalmente, se le reconoce su relativa “modestia” para figurar en la exposición pública o en el reconocimiento de sus logros o incidencia en los procesos de reforma.

Con respecto a este último aspecto mencionado y a modo de ejemplo, esta evaluación indagó si el paso del “grupo promotor” al “grupo de interés” implicó un divorcio o ruptura de la sociedad civil con el Proyecto y, por el contrario, los informantes lo consideran más bien como una evolución o “desprendimiento” de todo tipo de protagonismo. Esta evaluación estima, con ese caso, que la sociedad civil valora ese tránsito en la actualidad como un avance en materia de diálogo social.

**BALANCE: UN PROYECTO EFICAZ Y BIEN VALORADO**

A modo de síntesis de esta sección, se considera que por su desempeño, el Proyecto ha sido eficaz y eficiente en el balance de recursos y productos realizados. Asimismo, como se viene consignado desde las secciones anteriores, a partir del análisis de *stakeholders*, es valorado de manera muy positiva por los diferentes públicos metas consultados y, según ellos mismos, por la sociedad colombiana en su conjunto.

## LAS VOCES: DESEMPEÑO Y RESULTADOS

“El Proyecto realizó la gran mayoría de las actividades en relación con la Reforma Política, informó la realización de varias acciones sobre el componente de género, desde la publicación de documentos hasta la conformación de una mesa interpartidaria de género como un espacio de socialización y articulación de iniciativas.” (de un informe de un organismo cooperante)

“Un proyecto como estos en un momento como este es un proyecto valiente... el no salir quemado es un resultado fenomenal” (persona del grupo promotor – grupo de interés).

“El objetivo real del proyecto era elevar los niveles de discusión de las reformas políticas y eso se logró... La metodología era visibilizar la reforma y abrir un espacio para la discusión pública: darle visibilidad a la reforma” (persona del PNUD)

“El proyecto ha sido un proceso y espacio de facilitación del diálogo y facilitación de propuestas” (persona del grupo promotor – grupo de interés).

“El Proyecto logró la reactivación de la campaña “Más mujeres más política” con el objetivo de fomentar la participación femenina en política, analizar las condiciones en que el sexo femenino está compitiendo hoy en el mundo de lo público y proponer transformaciones legales y de otros tipos para subsanar las dificultades que se evidencian hoy para hacer efectivo el derecho de participar y ser elegidas. Este componente logró la realización del ranking de equidad de género, capacitación a cada agrupación política sobre el tema y la realización de foros” (de un informe del PNUD)

“el Proyecto logró impactar y lograr una fluida interlocución con los partidos políticos, el Congreso de la República, el Ministerio del Interior, los medios de comunicación y las organizaciones que agrupan a la sociedad civil” (de un informe de un organismo cooperante)

“el objetivo de incidir en la reforma política debía cuantificarse y debe hacerse pero es complejo por varias razones, entre ellas la dificultad para diferenciar los avances de la reforma política de la valoración social que se hace al Congreso y los partidos políticos además de las percepciones sobre corrupción y criminalidad – impunidad. En fin, como es esperable es dificultoso deslindar la reforma política - electoral en sí de los otros elementos, actores y procesos del sistema político en el sistema de valoraciones colectivas” (personas funcionarias del PNUD)

“El dilema para desarrolladores fue a quién darle más voz: a los partidos, a los académicos, a la sociedad civil... se tomó (en segundo año) la ya más clara decisión de priorizar a los partidos políticos y sus instancias en los poderes del gobierno – legislativo – gobiernos locales” (persona funcionaria del Proyecto)

“El Diálogo social se pretendió continuar y se hicieron actividades importantes como Villavicencio y Cartagena.” (persona del grupo promotor / de interés)

“Se creó la Mesa de Partidos para apoyar la gestión. La Mesa de Diálogo con los secretarios de los partidos no tenía ninguna incidencia en la reforma política. Los que podían hacerlo eran los senadores y los representantes. Se trabajó con los jefes de las comisiones. Y para eso era necesario sacarlos de su escenario natural, de lo contrario no llegan... El proyecto creó el Grupo Promotor de la Reforma Política porque hay un espacio para la academia y la sociedad civil” (persona funcionaria del Proyecto)

## **6. RESULTADOS**

Aunado el inventario de valoraciones que se han explicado en este informe en la relación objetivos – productos – actividades y que además se ilustran en el anexo tercero, se considera conveniente adicionar el siguiente cuadro resumen o matriz de resultados positivos que se han obtenido con la ejecución del “Diálogo Nacional para el Desarrollo de la Reforma Política” y su posterior evolución en el “Proyecto de Fortalecimiento Democrático”.

<b>RESULTADO</b>	<b>CASOS O MUESTRAS ILUSTRATIVOS</b>	<b>COMENTARIO GENERAL</b>
IMPACTO PÚBLICO	Presencia institucional y política apropiada	El proceso de evaluación confirma que las personas consultas valoran como altamente positivo el trabajo del PNUD con la ejecución del Proyecto. Hay un reconocimiento público generalizado de productos como las Audiencias, las Jornadas, los talleres, la reunión de Madrid y su acuerdo político, la reunión de Cartagena. Todos ellos se valoran como hitos positivos del Proyecto y contribuciones para el proceso de reforma política en el país. Adicionalmente se reconoce la creación de un espacio de encuentro entre la sociedad y los políticos nacionales. Además, la sensación de que la reforma política de 2009 no es todo lo positiva que pudo haber sido, no parece endilgarse en absoluto al Proyecto.
	Tematización de lo político.  Experiencias innovadoras en materia de equidad de género; ley de partidos políticos.	En el país “lo político” no está suficientemente construido en lo que respecta al espacio de asistencia técnica posible, sin embargo, se reconoce que con el Proyecto se ha avanzado en la constitución de un mayor entendimiento de un nuevo ámbito para la cooperación y la asistencia técnica. Algunos puntos de la agenda de reforma política y fortalecimiento democrático han sido colocados como resultado de la gestión del Proyecto.
REFERENTE TECNICO	Informes especializados y	Se reconoce que el Proyecto es en la actualidad un referente técnico con gran capacidad para

	generación de experiencias comparadas	generar informes especializados que los políticos u otros actores pueden no usar pero que no son sospechosos de ser parciales o sesgados.
	Seguimiento de proyectos/propuestas	El Proyecto se considera indispensable para continuar con la labor de dar seguimiento a proyectos y propuestas de reforma política en la agenda nacional. Sus metodologías son valoradas como de suprema utilidad para los diversos públicos interesados. Se recuerdan con especial aprecio las matrices de seguimiento del trámite de iniciativas legislativas.
FACILITADOR: PROMOCIÓN DE DIALOGO	Audiencias, Jornadas, Foros	Con estas actividades se considera que el PNUD contribuyó a la promoción del diálogo entre diversos actores sociales y políticos de Colombia. El diálogo social puede ser multimodal, y se valora como positivo las capacidad de adaptabilidad del Proyecto a las diversas variantes de diálogo ejecutadas.
CONTRIBUCIÓN SUSTANTIVA	Tematización de cuestiones no previamente consideradas: Género y Voto nominal y público	Estos dos casos son recurrentemente mencionados como aportes sustantivos del Proyecto a la Reforma Política Institucional de la Democracia en Colombia. Se considera que el proyecto ayudó a la inclusión de cuestiones de género en la agenda política nacional y en las dinámicas institucionales, como por ejemplo con la constitución de la Comisión Accidental en el Congreso. Asimismo, la instauración del voto nominal público como mecanismo decisorio significó un aporte sustantivo a favor de una mayor disciplina en equilibrio con la transparencia en la actuación de los órganos deliberativos para la toma de decisiones.

**BALANCE: APORTE RECONOCIDO TANTO A LA REFORMA POLITICA COMO A DINÁMICAS  
DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**



## **7.. LECCIONES**

Según lo acordado con las instancias contratantes, esta adiciona al análisis evaluativo *stricto sensu*, un listado de reflexiones finales orientadas a constituirse en otros posibles elementos de juicio para la toma de decisiones, de modo que tanto PNUD Colombia como IDEA puedan utilizarlas como marco de referencia en la eventualidad de continuar con el trabajo propuesto en los objetivos generales del Proyecto.

En esta sección y en la siguiente se enunciarán taxativamente las “enseñanzas”, “lecciones aprendidas” (o por aprender) y recomendaciones.

### **7.1. Es posible trabajar “lo político” desde la posición institucional**

En el contexto de volatilidad y riesgo de la política colombiana es deseable que el Sistema de Naciones Unidas y otros socios estratégicos incidan en la reforma política y el fortalecimiento democrático. Esto es posible salvaguardando la neutralidad política partidaria del sistema, mostrando compromiso con valores democráticos y su interrelación con el desarrollo humano, construyendo acuerdos interagenciales y con otros ámbitos de intervención de actores relevantes en el país.

### **7.2. El “fortalecimiento democrático” es polisignificante**

Es notorio que no hay unanimidad ni criterios mayoritarios contundentes para el entendimiento unívoco del fortalecimiento democrático. Hay que significar muy claramente cuáles son los puntos de entrada, cuáles son las prioridades y cuáles son los límites de esta categoría de trabajo y su operacionalización en el país.

## LAS VOCES

“El Proyecto ha contribuido mucho en la presentación de experiencias comparadas, buenas prácticas. Para quienes hemos participado en las actividades del proyecto nos ha servido mucho para toma de decisiones y resalta la contribución del proyecto a las instituciones y hacia los partidos políticos” (persona del grupo promotor – grupo de interés)

“un desafío es que la cooperación es cooperación y no imposición... qué y hasta donde organizaciones como... y otras pueden imponer agendas al interno de las instituciones representativas y fundamentalmente con la reforma política. Entonces, a pesar de las buenas intenciones del Proyecto tengo enormes dudas sobre si se debe sustituir la labor de las instituciones locales y sobre el hecho de que algunos actores políticos se pudieron haber sentido “superados” por la “intervención” del proyecto” (persona representante de un organismo internacional en el país)

“La reforma política era un tema básicamente de los partidos políticos, ahora hay compartidas lecturas, aprendizajes, nuevos elementos de juicios, intercambios coincidentes o distintos pero críticos” (persona del grupo promotor / grupo de interés)

“¿Quién es el cliente? ¿Quién es el beneficiario? del proyecto. La clase política y especialmente el Congreso; y ellos terminaron siendo claramente los beneficiarios. Pero nosotros nunca logramos diferenciar “cliente – beneficiarios”... Nunca nos lo planteamos como proyecto.”  
(persona funcionaria del Proyecto).

### **7.3. El diseño y la ejecución del Proyecto debe ser “políticamente sensible”**

Es probable que persista la polémica y falta de consenso sobre asuntos como los límites sobre atención de demanda del Proyecto pero no es conveniente alterar su flexibilidad y capacidad de adaptación. El Proyecto ha mostrado una buena capacidad de resolver situaciones políticamente complejas al más alto nivel decisorio del país, pero ello debe promoverse sin que se produzcan dificultades administrativas a lo interno.

### **7.4. Los mecanismos de adaptación y los grados de flexibilidad deben estar establecidos de previo**

Vinculado con el numeral anterior, ha sido evidente que la coyuntura política actual exige adaptación y flexibilidad, pero de modo previo, deben establecerse planes y mecanismos para establecer los cambios requeridos. El Proyecto lo dispuso en su diseño pero que no fueron utilizados.

### **7.5. Los complementos institucionales son útiles**

Las alianzas interinstitucionales estratégicas y la consecución de otros complementos institucionales adicionan recursos, reconocimiento, legitimidad y capacidad de maniobra al Proyecto.

## **7.6. Los acuerdos políticos no son administrativos**

Esta es típicamente una lección “por aprender”. Un acuerdo político general como el logrado con el MoU no implica necesariamente disponer de un acuerdo administrativo en lo particular. Se requiere de acuerdos y compromisos operativos, específicos, detallados en los temas administrativos, de gestión, de coordinación.

## **7.7. Los términos de referencia de la Coordinación deben ser congruentes con la evolución del proyecto**

Como premisa de trabajo se comprueba que si se modifican de algún modo los propósitos y la naturaleza misma de los proyectos, los términos de referencia de la Coordinación deben adaptarse o cambiarse de modo proporcional. Esta es una disposición por la que debe velar la gestión directiva de los órganos superiores.

## **7.8. Se necesita un sólido enlace institucional.**

No debe confundirse “enlace institucional” con “representación institucional”. Es notorio que esta confusión se presentó en el Proyecto, por lo cual es otra lección por aprender en lo venidero. Es absolutamente inapropiado que el Coordinador del Proyecto sea, a su vez, representante de una de las contrapartes. Esta situación puede no ser ilegal, pero es al menos, indebida, poco transparente, confusa.

## **7.9. Las prioridades institucionales se materializan con recursos financieros y humanos**

El Proyecto tuvo oportunidad de crecer, incluir nuevas funciones u ofrecer mayor producción y aportes para los procesos de reforma política y del fortalecimiento

democrático, pero no dispuso de la agilidad administrativa – burocrática suficiente para ejecutar mayores recursos financieros.

Por iniciativa de la coordinación y del personal del Proyecto se presentaron formulaciones de propuestas concretas, detalladas y técnicamente probas y convenientes para lograr un mayor crecimiento, pero se careció de un mayor apoyo o compromiso institucional. Al respecto, sirve de ejemplo las diversos proyectos presentados para mejorar los trabajos tendentes a cumplir con los objetivos del Diálogo Social con alcance nacional.

## **8. RECOMENDACIONES<sup>6</sup>**

***Los evaluadores consideran como balance general, que la continuación de los propósitos buscados y resultados obtenidos por el Proyecto es pertinente, conveniente, oportuna y necesaria para el fortalecimiento institucional de la democracia en Colombia.***

***PNUD tanto como IDEA pueden continuar generando valiosos aportes sustantivos acordes con sus respectivas visiones - misiones organizativas.***

***Lo anterior es posible asumiendo como compromiso efectivo el presupuesto de mejorar, enmendar o cambiar los términos de referencia para los ámbitos administrativos, gerenciales y de dirección interinstitucional superior.***

Esta recomendación general se sustenta en los siguientes argumentos que reflejan costos de oportunidad que han de tomarse en cuenta:

### **8.1. Proteger y potenciar el espacio ganado: Impedir el vacío**

El proyecto ha ganado un lugar indiscutible en el mapa político a partir de una identidad idónea: instrumento de apoyo técnico imparcial a las actividades de reforma política y fortalecimiento democrático. En este campo la intervención de actores no gubernamentales y civiles en Colombia es un fenómeno incipiente, debido entre otras causas, a la centralidad del conflicto armado, la violencia y la protección de los derechos humanos en la agenda de cooperación internacional en el país. Por esta razón el proyecto no solamente contribuye a la atención de un área de trabajo que no está siendo atendida por otros actores ni nacionales ni internacionales, sino que puede crear precedentes y

---

<sup>6</sup> A juicio de una autoridad del PNUD Colombia: "...para mí se ha alcanzado más de lo que yo esperaba alcanzar. Pienso que el objetivo de crear un espacio político... el primer puente es ese, yo participé en el inicio con los primeros contactos, Naciones Unidas llegaba en condiciones complicadas, con poca imagen en varias áreas.... este proyecto a pesar de los dolores de cabeza o el zafarrancho ha alcanzado más de lo que yo esperaba... porque yo no pensaba que el proyecto podía alcanzar ciertas cosas y me di cuenta que se hizo trabajo de hormiguita... la fase del diálogo ahora está iniciada..."

puntos de referencia para establecer lo que debe y es posible realizar en un ambiente político altamente volátil y monopolizado por unos pocos actores.

Esta evaluación considera necesario proteger ese espacio (impedir el vacío) con la realización de dos tareas: a) estrategia de salida: un cierre técnico explícito y ordenado del actual proyecto, con actividades públicas orientadas a sistematizar en debate con los actores locales los logros alcanzados y los desafíos pendientes. Estas actividades debería ocupar el último trimestre del año procurando no incluir en las mismas nuevos compromisos. En simultáneo, pero especialmente durante el primer semestre de 2010, el objetivo debe ser b) gestionar la transición hacia un nuevo esquema operativo para el período que se inicia con la nueva administración.

## **8.2. Gestionar la transición: Atender expectativas creadas y necesidades explícitas**

Las actividades desarrolladas durante los primeros dos años de operación del Proyecto revelan dos cosas: En primer lugar, que hay necesidad de apoyo por parte de terceros a las tareas del fortalecimiento democrático y de apoyo a la reforma política lo que se manifiesta de modo técnico (con aportes especializados) y metodológico (con la instalación de mecanismos de diálogo social). En segundo lugar, que sectores políticos y sociales protagonistas del proceso democrático y de la reforma política, tienen expectativas sobre la continuidad de esta contribución.

El primer semestre de 2010 es un período propicio para la definición de una nueva estrategia de intervención dado que la fuerte carga electoral no hace recomendable intervenciones sustantivas. La idea sería preparar en consulta con actores civiles, académicos y políticos, así como con IDEA Internacional como socio estratégico primario y otras instancias internacionales con presencia en Colombia, particularmente las del SNU, el diseño de un nuevo proyecto que arrancararía a partir del segundo semestre de 2010. El proyecto podría continuar impulsando una agenda de reforma política (dados los resultados de la reforma de 2009 y los temas pendientes de reglamentación) pero es evidente que queda un amplio conjunto de tareas en el componente “fortalecimiento

institucional” que pueden impulsarse en el contexto de cambio en las autoridades políticas del país.

La definición de una nueva arquitectura para el proyecto ocupa la formulación de escenarios posibles en la parte final de este apartado. En cuanto a los ejes temáticos, resultó evidente la capacidad y ventaja comparativa del Proyecto en su primera fase para a) crear espacios de diálogo político plural; b) proporcionar insumos técnicos al debate político y c) colocar en perspectiva a partir del análisis de casos comparados, los procesos nacionales.

### **8.3. Cogestión institucional operativa y razonable**

Hemos insistido en la pertinencia y utilidad de la intervención conjunta PNUD-IDEA Internacional en el desarrollo de las actividades de fortalecimiento democrático en Colombia<sup>7</sup>. Para que esta alianza sea sostenible ante futuras intervenciones, los acuerdos interinstitucionales y la estructura de gestión deben ser ejecutivos-operativos y razonables respectivamente.

---

<sup>7</sup> Representantes del PNUD han reiterado: “... hemos mostrado el interés de continuar juntos tanto IDEA como nosotros.”

Es necesario que el Memorandum de Entendimiento sea operacionalizado a fin de que constituya un claro referente para las instituciones y la coordinación del proyecto. Los acuerdos laxos permiten flexibilidad pero son interpretados discrecionalmente. Los acuerdos muy explícitos deben procurar márgenes de acción de modo que haya espacio de maniobra (especialmente en el plano de las actividades) para la reorientación de curso cuando la coyuntura lo demande.

Las estructuras de dirección y coordinación del proyecto deben ser razonables. Las decisiones estratégicas se deben tomar en la definición del MoU y pueden ser discutidas anualmente, pero las tareas cotidianas deben ser revisadas por un cuerpo colegiado de no más de tres personas: el coordinador general del proyecto; un representante de PNUD y un representante de IDEA Internacional. Las decisiones adoptadas por este grupo se entienden como representativas del interés de ambas instituciones y son de acatamiento obligatorio para la coordinación del proyecto. Con su presencia activa en este Comité Directivo la coordinación tiene la posibilidad de

## LAS VOCES

“Un elemento muy importante del trabajo que se ha hecho al asociar IDEA con el PNUD en Colombia ha sido lograr un mayor impacto de las acciones, mayor eficiencia en el uso de los mismos y sobre todo mayor sostenibilidad de los esfuerzos, pues pese a que el proyecto financiado por AECID ha concluido, el trabajo en torno a estos temas continúa generando así un esfuerzo de largo plazo y no meramente una intervención coyuntural” (de un informe de un organismo cooperante)

“El proyecto ha sido exitoso pero no *successfull*. El Proyecto ha entrado a discutir la reforma política en niveles insospechados, lo que se obtuvo en la votación da espacio de trabajo y es menos malo. La ley hay que reglamentarla y eso da espacio. El proyecto generó un espacio, ya no estamos en la posición sospechosa de antes, pero habrá que ver qué hacer con este espacio” (persona del PNUD)

“Sería importante desarrollar un Proyecto más unificado y desarrollado por componentes con una línea y marco lógico transversal; con una estrategia a largo plazo. De esta manera no se perderán esfuerzos, se podrá unificar la cooperación y la coordinación del Proyecto, logrará nivelar esfuerzos en todos los temas (componentes) sin darle más importancia a unos por sobre otros. En este punto es importante la firma de un plan operativo, aspecto que no se dio en este Proyecto” (persona de IDEA Internacional).

“Es importante que el Proyecto continúe propiciando espacios de encuentro entre los diferentes actores. No siempre estos espacios se irán a traducir en acuerdos. Por ejemplo las jornadas de reflexión, las cuales son altamente valoradas por los actores” (persona de un partido político).

“Hay que trabajar más los espacios locales con la ciudadanía” (persona académica).

“Es necesario la inclusión de grupos minoritarios, mujeres, etc. De esta manera se plantea la necesidad desde diversos sectores (especialistas técnicos y políticos) de ampliar los temas de trabajo del Proyecto, más allá de la Reforma Política... Poco se pudo hacer en tema de equidad de género, aunque quizás también es un valor posicionar el tema” (persona de un partido político)

“Es importante avanzar más en una cultura de que el debate político sea público” (persona del grupo promotor / de interés).



recomendar opciones, señalar ventajas y desventajas y proveer criterios calificados a las decisiones institucionales.

En relación con la estructura interna del proyecto parece necesario definir dos perfiles directivos claramente diferenciados: a) Coordinación General y b) Coordinación Administrativa. La primera se ocupa de la conducción sustantiva del proyecto, mientras que la segunda se ocupa de las tareas de reporte a las instituciones y fuentes donantes; la contratación de personal y en general el manejo contable y financiero.

El perfil profesional de la Coordinación General debe incluir capacidades técnicas probadas en la materia; la experiencia político-partidaria no debe ser un criterio pero se considera un plus en la medida en que, como lo demuestra la experiencia con el actual Coordinador, la gestión con actores políticos requiere el reconocimiento cabal de sus formas de pensar y actuar. La experiencia en la función pública en tareas relacionadas es también un plus en el tanto el conocimiento de los ciclos políticos e institucionales proporciona ventajas a la hora de identificar opciones y posibilidades de trabajo. Una persona con reconocido prestigio y trayectoria pública puede ser una ventaja en la convocatoria de espacios de diálogo entre distintos actores, tal cual fue manifiesto con el actual Coordinador. En este último sentido, el Comité Consultivo actual (un colegio de notables de diversas procedencias políticas e institucionales) podría tener un rol más activo como gestor directo de convocatorias públicas realizadas por el Proyecto de modo que se pueda disminuir la dependencia del Coordinador General para esos fines.

Como conclusión de este informe evaluativo del Proyecto, se considera conveniente someter a consideración de las autoridades correspondientes, el siguiente cuadro resumen de posibles escenarios de concreción un nuevo Proyecto, ordenados de acuerdo con el grado de conveniencia en opinión de esta evaluación:

OPCION / ESCENARIO	GRADO DE CONVENIENCIA <sup>8</sup>	Descripción y justificación
<p><b>1. Alianza Continuada.</b> Constitución de una nueva alianza estratégica PNUD Colombia – IDEA que enmiende los problemas administrativos, formales y operativos, lo cual implica reformular la situación de la Coordinación actual.</p>	<p><b>5</b></p>	<p>Se refiere a la continuación de las actividades del Proyecto, en lo que respecta a sus objetivos y propósitos generales pero con cambios en los acuerdos administrativos y la coordinación general. Los cambios se refieren a la necesidad de armonizar el funcionamiento financiero administrativo a partir de un acuerdo formal entre PNUD e IDEA y la definición de responsabilidades de coordinación general, distinguiendo las tareas administrativo financieras de las que corresponden a la dirección técnica del Proyecto. Se recomienda revisar la actual denominación “Fortalecimiento Democrático” en la medida en que presenta un valor facial positivo por una parte, pero puede significar por otra, apego a una determinada orientación o dirección del Proyecto. El puntaje alto proviene de la recomendación de esta evaluación de mantener vigente un programa de apoyo a la reforma política y al fortalecimiento democrático en Colombia, por parte de dos organismos internacionales con probada solvencia técnica e imparcialidad.</p>
<p><b>2. Cada quien por su cuenta.</b> No se constituye una nueva alianza y PNUD Colombia ejecuta un nuevo Proyecto “en solitario” o busca (un) nuevo(s) aliado(s). IDEA internacional puede continuar o no sus operaciones en Colombia</p>	<p><b>4</b></p>	<p>En este escenario PNUD continua desarrollando actividades de “fortalecimiento democrático” prescindiendo del vínculo explícito con IDEA para tal efecto. Esta evaluación no encuentra ningún tipo de animadversión institucional que justifique la renuncia común o unilateral al valor añadido que supone la alianza entre ambas instituciones, tal como ha sido reconocido por las partes y por las contrapartes nacionales. Nada impide que, por otra parte, ambas instituciones continúen trabajando por su cuenta y por separado en apoyo a los procesos democráticos de Colombia. En ese caso el proyecto puede ganar operatividad pero perder ventajas técnicas y posibilidades de gestión derivadas del vínculo interinstitucional. El puntaje alto (4) sin embargo reconoce que un proyecto en solitario (o con alianzas institucionales nuevas) es claramente, para el</p>

<sup>8</sup> En orden descendente el grado 5 significa el óptimo o nivel de mayor conveniencia y el 0 el escenario menos deseable o no recomendado por los evaluadores.

		<p>PNUD Colombia, una opción práctica y funcional. Al menos mientras persistan las condiciones actuales: IDEA continua con su política de no tener presencia institucional nacional, y otros operadores de cooperación en el campo político desarrollan tareas complementarias a las que se ha impulsado en el contexto del Proyecto (por ejemplo, el trabajo de apoyo a partidos políticos de las fundaciones alemanas o del Instituto Nacional Demócrata).</p>
<p><b>3. Lo mío es mío: lo tuyo es mío. Apoyo al proyecto PNUD.</b> IDEA transfiere sus fondos al PNUD Colombia para que sea éste quien los ejecute</p>	<b>3</b>	<p>En este escenario el proyecto en todos sus esquemas operativos (técnicos y administrativos financieros) se desarrolla como un proyecto de ejecución directa del PNUD. IDEA continua involucrada pero como entidad cooperante. Este es claramente un escenario técnicamente posible, pero no está clara, más allá de facilidades administrativas, cuál sería su ventaja sobre el escenario de continuidad. EL puntaje remite a la pérdida de una función protagónica del aliado institucional (IDEA) que pasa a función de patrocinador.</p>
<p><b>4. Ni usted ni yo.</b> Se constituye un figura jurídica alternativa para ejecutar el proyecto conjunto</p>	<b>1</b>	<p>En este escenario las partes están de acuerdo con la continuidad de las actividades, pero no con el mecanismo operativo conjunto o centralizado en PNUD (la opción de un mecanismo centralizado en IDEA no parece corresponder con las preferencias estratégicas de la institución que no apuntan a su implantación nacional). Por lo tanto acuerdan promover la gestión del proyecto a partir de un tercero. Para ello se puede acudir a otros organismos internacionales con competencia en el tema (por ejemplo en algunos países de América Latina instituciones intergubernamentales que no son parte del SNU como FLACSO desempeñan ese rol, sin embargo Colombia no tiene oficina de la FLACSO); entidades académicas u organismos no gubernamentales (fundaciones o asociaciones). Estas dos opciones tienen la dificultad de que constituyen, en la práctica, una efectiva nacionalización del Proyecto, lo que puede limitar la percepción de imparcialidad asociada a la presencia de organismos internacionales.</p>
<p><b>5. Statu quo.</b> Mantener el esquema de</p>	<b>1</b>	<p>Este escenario supone la continuación de actividades presumiendo arreglos</p>

alianza actual sin ninguna modificación		administrativo-financieros futuros que, a la vista de la experiencia, podrían simplemente no ocurrir. Tal parece que ninguna de las partes institucionales está de acuerdo en un escenario de esta naturaleza.
<b>6. Cierre definitivo.</b> No formular ni ejecutar un nuevo Proyecto	<b>0</b>	En esta evaluación hemos considerado que tres factores, cuando menos, justifican la continuidad de tareas de asistencia técnica y apoyo al fortalecimiento democrático de Colombia: a) el contexto caracterizado hoy por el fortalecimiento del personalismo y la concentración de poder en el ejecutivo; b) la existencia evidente en los testimonios recabados de una demanda al apoyo de terceros no involucrados en la documentación y análisis de opciones de política y espacios de diálogo y c) la valoración positiva de los aportes realizados por el Proyecto Fortalecimiento Democrático en su primera fase. Cerrar en definitiva operaciones en este campo constituye la pérdida de una oportunidad histórica y el desaprovechamiento de las vinculaciones desarrolladas en los últimos dos años.

## **ANEXO 1: Plan de Actividades Proyecto UNDEF**



## **ANEXO 2: Plan de Actividades PNUD/IDEA**

### ANEXO 3

**CUADRO RESUMEN DE INFORMANTES CLAVE CONSULTADOS  
Y BALANCE GENERAL DE LA MISION – TRABAJO DE CAMPO EN BOGOTA  
(29 de julio al 7 de agosto de 2009)**

Fecha	Perfil de informante
29 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Académicos *2</li> <li>- PNUD</li> </ul>
30 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PNUD</li> <li>- PNUD / Proyecto</li> </ul>
31 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo Proyecto *grupo</li> <li>- Academia</li> <li>- Academia / Partido Político</li> </ul>
3 de agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo Promotor / Grupo de interés Pr.</li> <li>- Partido Político / Congreso</li> <li>- Comité Consultivo *grupo</li> <li>- Sociedad Civil</li> <li>- Sociedad Civil</li> </ul>
4 de agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partido Político</li> <li>- Proyecto</li> <li>- Grupo Promotor / Grupo de interés Pr.</li> <li>- Sociedad Civil / Consultor</li> </ul>
5 de agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Academia / Consultor</li> <li>- Consejo Nacional Electoral</li> <li>- IDEA Región Andina</li> <li>**Teleconferencia</li> <li>- Proyecto / Sistema UN</li> </ul>
6 de agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Académico</li> <li>- Sistema UN</li> <li>- Partido Político</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto / PNUD</li> <li>- Partido Político</li> </ul>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------

Adicionalmente, se realizaron:

- 2 teleconferencias de previo a la misión – trabajo de campo en Bogotá con personal del área de gobernabilidad del PNUD y del Proyecto.
- Una teleconferencia con IDEA sede Lima, Perú durante la estadía en Bogotá
- Una entrevista con el director de IDEA para Latinoamérica en San José, Costa Rica al finalizar el mes de agosto de 2009.

**Perfiles de los informantes claves consultados:**

- Institucionales: PNUD e IDEA
- Operativos: Coordinador y responsables del proyecto
- Co-Operativos: Grupo Consultivo
- Beneficiarios/clientes: Partidos políticos, Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Otros: Agencias Sistema, Académicos-expertos; instituciones que trabajan en el tema.

**Balance general:**

1. Se dispuso de información testimonial y documental valiosa e indispensable para la evaluación por parte de los principales *stakeholders* del Proyecto
2. Se identificó y recopiló el material documental necesario para la evaluación del desempeño del proyecto.
3. Se realizaron ejercicios de reconstrucción de la dinámica del proyecto con el personal responsable.
4. La misión contó con todo el apoyo del personal del Proyecto y de la Oficina del PNUD.
5. Algunas entrevistas no se lograron (unos partidos políticos y medios de comunicación) por razones ajenas al control del Proyecto y de los consultores. No obstante la confirmación del “nivel de saturación” en la información recabada en las significativas (criterio cuantitativo y cualitativo) entrevistas que sí se realizaron demuestra el cumplimiento de los objetivos de levantamiento de información inicialmente fijados.

**ANEXO 4**

**CUADRO RESUMEN DE**

**DOCUMENTOS REVISADOS y ANALIZADOS**

**PARA EL INFORME DE EVALUACION**

<b>TEMAS GENERALES</b>	<b>Documento</b>
Acuerdos, Convenios y Marcos Lógicos	Carta Solicitud Reforma Política.
	Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Senado de la República de Colombia 1.
	Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Senado de la República de Colombia 2.
	Convenio Marco de Cooperación de 2007 celebrado entre La Nación, Ministerio del Interior y de Justicia, y el Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA.
	Marco Lógico UNDEF para MOE.
	Plan de Trabajo en el Marco de Cooperación de 2007 celebrado entre La Nación, Ministerio del Interior y de Justicia, y el Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA.
Decálogos 2007 y 2010	Decálogo de acciones institucionales para unas elecciones transparentes 2007.
	Decálogo para unas elecciones transparentes y su implementación en las elecciones 2010.
Comité Consultivo	Acta 15 de agosto 2007.
	Acta 16 de Agosto de 2007.
	Acta 25 de Abril 2008.
	Acta 25 de Julio de 2008.
	Acta 20 de Mayo de 2009.
	Acta 15 de Julio de 2009.
	Miembros del Comité Consultivo.
Comité Directivo	Acta 15 de Agosto de 2007.
	Acta 21 de Agosto de 2007.
	Acta 4 de Febrero de 2008.
	Acta 23 de Abril de 2008.
	Acta 25 de Abril de 2008.

	Acta 4 de Junio de 2008.
	Acta 20 de Noviembre de 2008.
	Acta 23 de enero de 2009.
Comité Promotor	Acta 11 de Mayo de 2006.
	Acta 23 de Mayo de 2006.
	Acta 13 de Junio de 2006.
	Acta 27 de Junio de 2006.
	Acta 11 de Julio de 2006.
	Acta 26 de Julio de 2006.
	Acta 23 de Agosto de 2006.
	Acta 28 de Setiembre de 2006.
	Acta 6 de Setiembre de 2006.
	Acta 23 de Enero de 2007.
	Acta 18 de Abril de 2007.
	Acta 22 de Mayo de 2007.
	Acta 24 de Mayo de 2007.
	Acta 21 de Junio de 2007.
	Acta 25 de Julio de 2007.
	Reuniones Realizadas.
Diálogo Social	Presupuesto de Línea de Diálogo Social.
	Matriz Final PNUD.
	Entrevistados Diálogo Social en META.
	Matriz Cartagena.
	Matriz de sistematización de entrevistas META-Diálogo Social PNUD-IDEA.
	Ficha sobre generalidades de la política local.
	Esquema de consultas e identificación de problemas concretos.
	Perfil de los entrevistados Antioquia y Bolívar.
	Posibles actores entrevistados por región.
	Experiencia piloto 2008 de Diálogo Social.
	Presupuesto de Diálogo Social y Centro de Información.
	Propuesta de Diálogo Social, “La política, una mirada social”.
	Cronograma y seguimiento.
Reforma Política 2003	Voto público y nominal: ventajas de su (hipotética) implementación y obstáculos para su adopción en el ordenamiento congresual Colombiano.
	Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la Reforma

	Política.
	Evaluación sobre la Reforma Política aprobada en 2003.
	Consecuencias de la Reforma Política de 2001 a nivel local.
Contexto Político	Información actual.
Informes, autoevaluaciones, reportes parciales y evaluaciones de desempeño.	Evaluación Juan Fernando Londoño, I Semestre 2009.
	Informe AECID 2008.
	Quarterly Report Junio 2009.
	Annual Report Colombia 2008.
	Reporte de actividades 2007.
	Reporte semestral de avances y logros del Proyecto, julio 2009.
	TURF March 2008.
	TURF May 2008.
	TURF Noviembre 2008.
Trabajo de Campo	Entrevista a Adelina Cobo.
	Entrevista a equipo del Proyecto.
	Entrevista a Andrés Morales.
	Entrevista a Angélica Retberg.
	Entrevista a Blanca.
	Entrevista a Carlos Bula.
	Entrevista a Alejandra Barrios.
	Entrevista a Rafael Roncagliolo.
	Entrevista a Francisco Leal.
	Entrevista a Juan Manuel Charry.
	Entrevista a Diana Espinoza.
	Entrevista a Guillermo Rivera.
	Entrevista a Francisco Herrero.
	Entrevista a Francisco Robles.
	Entrevista a Marcela Prieto.
	Entrevista a Margareth Florez.
	Entrevista a Nidia Sánchez.
	Entrevista a Bruno Moro y María del Carmen Sacasa.
	Entrevista a Juan Fernando, Blanca y Oscar.
	Entrevista a Rodrigo Losada.
Entrevista a Soraya Galvis.	
Género	Agenda de Género del Proyecto 2008.
	Agenda de Género del Proyecto 2009.
	Carta de Intención entre el Congreso de la República de

	Colombia, la Agencia Española de Cooperación, la Agencia de Cooperación de la GTZ en Bogotá y el Sistema de Naciones Unidas acreditado en Colombia, para aunar esfuerzos en torno al fortalecimiento de los procesos legislativos con perspectiva de género.
	Mesa de género de la Cooperación Internacional, Comisión de Participación Política, Plan de Acción Conjunto Junio 2009 –Junio 2010.
	Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos.
Otros	UNDEF Project Evaluation Guidelines.
	Memorandum of Understanding between the United Nations Development Program and the Institute for Democracy and Electoral Assistance.
	Proyecto Reforma Política, Plan Operativo 2008-2009.
	UNDEF National Dialogue for the Development of the Political Reform.
	UNDEF Mid-Term Progress Report Assessment Sheet for Two Year Projects.

## ANEXO 5

### Logros específicos del proyecto de fortalecimiento democrático y relación con los hitos políticos más relevantes del período 2007 - 2009

En algunos de estos acontecimientos –los menos- el Proyecto no participó, en otros –la mayoría- fue muy activo, especialmente en el relacionado al proceso de discusión de la reforma política.

#### 2007

Al inicio del proyecto en el período comprendido entre Abril y Diciembre de 2007 se presentaban tres situaciones que definían el panorama político colombiano:

##### 1. El escándalo de la parapolítica:

Corresponde a un momento político en que se revelan los vínculos de políticos con paramilitares para alcanzar cargos de elección popular en Alcaldías, Concejos, Asambleas, Gobernaciones y Congreso durante las elecciones de 2002, 2003 y 2006, a través de la presión armada, disuasión de estos grupos a la población o el apoyo a candidatos o programas políticos. La mayor parte de congresistas investigados hacen parte de la coalición de gobierno.

De igual forma algunos políticos en cargos públicos habrían desviado recursos públicos para la financiación y conformación de grupos armados con el fin de consolidar su poderío en el territorio nacional.

Como resultado de este episodio el 25% del actual Congreso son actualmente investigados, condenados o detenidos. Se evidenció el alto grado de involucramiento de la criminalidad en la financiación de campañas y en la infiltración en la formulación de políticas públicas en varias regiones del país.

##### 2. Presentada la reforma política

El gobierno presenta una propuesta de reforma política (reforma constitucional) como respuesta al escándalo de la política con el objetivo de sanear las costumbres e imponerle sanciones a los partidos que resultaran vinculados con grupos armados ilegales. Por mandato constitucional, la reforma debe ser discutida en dos periodos legislativos (julio-diciembre 2007 y marzo-junio 2008)

#### Actividades ejecutadas por el proyecto:

Apoyo discusión reforma política 2007-2008 durante 2007

- Cualificación de la discusión: Documentos técnicos
- Generación de espacios de discusión (sociedad civil, partidos)

- Se instala la Secretaría técnica de la Comisión de Reforma Política y Electoral (Congreso)

### 3. Elecciones locales 2007

En octubre de 2007 se celebraban las elecciones locales para elegir, alcaldes, gobernadores, concejales y diputados. El proceso pre electoral estuvo enmarcado por el escándalo de la parapolítica. Durante esa época se iniciaron la mayor parte de investigaciones y detenciones a parlamentarios y líderes políticos locales por sus vínculos con el paramilitarismo. Muchos candidatos en esas elecciones eran cuestionados por sus vínculos con aquellos políticos cuestionados o por sus vínculos directos con grupos armados ilegales.

#### Actividades ejecutadas por el proyecto:

##### Apoyo elecciones locales 2007

- Identificación de acciones institucionales para unas elecciones libres y transparentes.
- Mapas de riesgo electoral para identificar regiones de alto riesgo de presencia de grupos armados ilegales
- Concientización de los directores de medios y su papel en el proceso electoral
- Apoyo a iniciativas de medios de comunicación para la difusión de programas políticos y el proceso electoral: [www.votebien.com](http://www.votebien.com)
- Articulación misiones de observación electoral: OEA y MOE
- Mayor involucramiento de la cooperación internacional en el procesos electoral (secretaría técnica de los países amigos de las elecciones)
- Apoyar publicaciones y periodistas en conceptos e información sobre el proceso electoral (Hechos del Callejón, Semana.com)
- Informe interno elecciones 2007

## **2008**

### 1. Escándalo de la parapolítica

Continúan las investigaciones a dirigentes políticos nacionales y locales por sus vínculos con grupos paramilitares. Varios congresistas renuncian a su curul para no ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia y pasar a ser procesados por el procedimiento ordinario. La legitimidad del Congreso y sus decisiones es altamente cuestionada por la opinión pública.

### 2. Escándalo de Farcpolítica

Se inician las primeras investigaciones a dirigentes políticos, especialmente de partidos de oposición, por sus vínculos con las Farc. Los involucrados son muchos menos que aquellos

vinculados con los paramilitares. La mayoría de procesos a políticos por sus vínculos con la guerrilla son archivados,

### 3. Recolección de firmas para la reelección

Por iniciativa del director del partido de la U (parte de la coalición de gobierno) se impulsa la iniciativa de convocar un referendo para autorizar una segunda reelección presidencial. El tema pasa a ocupar la agenda política del país. Los convocantes logran conseguir más de cuatro millones de firmas. El presidente no se pronuncia sobre su interés de volver a ser reelegido.

### 4. Hundimiento de la reforma política

Durante el segundo periodo legislativo, entre marzo y junio de 2008, se hundió el proyecto de reforma política principalmente porque las sanciones previstas en la reforma para los partidos vinculados con grupos ilegales hacia que el gobierno perdiera sus mayorías en el Congreso. El proyecto que en principio fue apoyado por el gobierno y cuestionado por la oposición, terminó siendo apoyado por las fuerzas opositoras y hundida por el mismo gobierno y su coalición.

#### Actividades ejecutadas por el proyecto:

##### Apoyo discusión reforma política 2007-2008 durante 2008

- Secretaría técnica de la Comisión de Reforma Política y Electoral (nombrada por el Congreso)
- Inclusión de nuevos actores a la discusión: 4 Audiencias públicas regionales
- Empoderamiento y participación de la sociedad civil: discusiones de reforma
- Cualificación discusión (Documentos técnicos, Ej.: Umbrales)
- Nuevo documento articulado de Reforma a petición del Gobierno
- Radicado proyecto de reforma electoral
- 7 Jornadas de reflexión de la reforma política de la mano con los medios de comunicación y la participación de la sociedad civil, la academia, partidos políticos y parlamentarios.

### 5. Ley de partidos

Ante el hundimiento de la reforma política 2007-2008, se empiezan una serie de discusiones para identificar cuál es la reforma política que el país necesita. De las jornadas de reflexión convocada con los medios de comunicación se identificaron una serie de temas susceptibles de reglamentación. Entre ellos la necesidad de reformar la actual ley



de partidos principalmente en temas de democracia interna de los partidos, el financiamiento de campañas y la responsabilidad de los partidos.

Por su parte, en el receso legislativo el gobierno promete presentar una nueva reforma política y para ello crea una comisión de expertos que los asesorará en el tema.

#### Actividades ejecutadas por el proyecto:

##### Apoyo discusión ley de partidos

- Misión a España con parlamentarios colombianos para que conozcan el funcionamiento del sistema de partidos en España. En España sale el *acuerdo de Madrid* en el cual los parlamentarios colombianos se comprometen a trabajar en la formulación de un proyecto de ley de partidos y nombran a PNUD-IDEA como secretario técnico del proceso.
- Secretaría técnica Ley Partidos
- Discusiones inter-partidarias
- Cualificación debate (insumos técnicos)

##### 6. Cuestionamiento al referendo reeleccionistas

Se le empiezan a hacer varios cuestionamientos al proceso de recolección de firmas para convocar el referendo reeleccionista. Se especula que fue financiado con dineros ilícitos y que se violaron los toques. Sin embargo, la iniciativa fue radicada en el Congreso, de quien se necesitaba su aprobación para llamar a votaciones. El presidente sigue sin pronunciarse sobre el tema.

##### 7. Apoyo discusión reforma política 2008-2009

El gobierno presenta un nuevo proyecto de reforma política (reforma constitucional) con el objetivo de hacerle frente al escándalo de la parapolítica y sancionar los partidos políticos vinculados con el tema, diferenciando de la responsabilidad penal individual. El proyecto no cuenta con el consenso de todas las fuerzas políticas.

#### Actividades ejecutadas por el proyecto:

##### Apoyo discusión reforma política 2008-2009 durante 2008

- Espacios de discusión entre la academia, la sociedad civil y partidos políticos
- Cualificación debate (Doc. Cuadros Comparativos)

##### 8. Referendo reeleccionista

Continúa el trámite del referendo reeleccionista en el Congreso, mientras dos congresistas son encarcelados por haber aceptado prebendas para aprobar el trámite de la primera reelección en 2005. Se cuestiona a varios parlamentarios de recibir prebendas para aprobar la actual reelección. Por otro lado, se identifica que el artículo que autoriza la segunda reelección está mal redactado y que si se aprueba de esa manera quedaría para el 2014 y no para el 2010, como le interesa a los partidos de coalición. El último día de sesiones legislativas el proyecto de ley que convoca al referendo es aprobado por la Cámara de Representantes, en una sesión que fue muy cuestionada por las posibles prebendas burocráticas entregadas por el gobierno. El proyecto de ley pasa a ser discutido en Senado.

## **2009**

### 9. Reelección presidencial

En el Senado el texto del articulado es modificado para que quede claro que la reelección será en 2010. Sigue siendo el tema principal de la agenda pública del país. El presidente no se pronuncia sobre el interés de ser reelecto pero el Ministro del Interior apoya la discusión en el Congreso. Varios congresistas son recusados ante la Corte Suprema de Justicia por haber votado el referendo en 2008. El Senado termina por aprobar el articulado pero es diferente al votado por la Cámara de Representantes. Es necesaria una conciliación que no se logra en el fin de la legislatura 2009, principalmente porque algunos congresistas de la coalición de gobierno quieren tener candidato propio de su partido.

### 10. Reforma política 2008-2009

Continúa la discusión sobre la reforma política. Cuenta con el respaldo del gobierno y su coalición pero es muy cuestionada por los partidos de oposición y gran parte de la opinión pública, principalmente porque la reforma no tiene previstas sanciones a los actuales partidos vinculados con los paramilitares y las sanciones previstas aplicarían a partir de la vigencia de la reforma. La reforma termina siendo aprobada por el Congreso.

#### Actividades ejecutadas por el proyecto:

#### Apoyo discusión reforma política 2008-2009 en 2009

- Cualificación discusión
- Espacios de diálogo (Seminario Cartagena)
- Agenda de temas de reforma
- Actualización y seguimiento del debate a la Reforma: lista de distribución 1200 personas

### 11. Ley de partidos

Una serie de congresistas de diferentes partidos radican en el Congreso el proyecto de ley de partidos que nació del acuerdo de Madrid, con el apoyo técnico de PNUD-IDEA. La iniciativa es archivada pero deja el tema en la agenda.

Actividades ejecutadas por el proyecto:

Ley de partidos

- Radicación proyecto de Ley de Partidos (apoyo 16 congresistas de distintos partidos)
- Incorporación necesidad Ley de Partidos en agenda pública

12. Reglamentación de la reforma política

La reforma política aprobada en 2009 exigía la reglamentación de ciertos temas mediante ley estatutaria para las elecciones nacionales de 2010 y desarrollar algunos preceptos constitucionales ahora establecidos. Varios congresistas le solicitan a PNUD-IDEA acompañar la discusión de esa ley que todavía no ha sido radicada en el Congreso.