

V. RESULTADOS, BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

En esta sección se presentan los principales resultados, en términos de logros alcanzados efectivamente, buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones clave como producto del ejercicio de evaluación realizado al Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia. Para ello se toman en cuenta los hallazgos encontrados en función de los resultados y productos propuestos en el propio Proyecto.

Se espera, a partir del presente análisis, responder a los interrogantes inicialmente planteados:

- i. ¿Cuáles fueron los principales logros del Proyecto?
- ii. ¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto sobre las entidades territoriales objeto del Proyecto?
- iii. ¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto con respecto a la transferencia de capacidades y generación de conocimiento sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia?
- iv. ¿Qué aspectos se destacan como buenas prácticas del Proyecto?
- v. ¿Qué aspectos se destacan como lecciones aprendidas del Proyecto?
- vi. ¿Cuáles son las principales recomendaciones tanto en el ámbito técnico, como en el ámbito metodológico e institucional?

5.1 Resultados principales:

¿Cuáles fueron los principales logros del Proyecto?

En seguida se entrega el análisis de los logros principales del Proyecto tanto del componente (resultado) i. Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales, como del componente (resultado) ii. Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia.

5.1.1 Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales:

¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto sobre las entidades territoriales objeto del Proyecto?

Evaluación externa de los resultados del Proyecto
“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia

- ✓ El Programa de Transparencia Territorial fue puesto en marcha satisfactoriamente en 3 entidades territoriales. Bajo esta dinámica se desarrollaron instrumentos y lineamientos metodológicos que resultan útiles para réplicas posteriores.

Logros del Proyecto en la Alcaldía Distrital de Cartagena:

- ✓ Apropiación efectiva por parte de los funcionarios de las metodologías y actividades técnicas con respecto a los procesos de rendición de cuentas y de contratación pública.
- ✓ Cambios en las rutinas para la realización de rendición pública de cuentas de los compromisos del Gobierno Distrital, tal práctica se basa en los resultados principales de la gestión del gobierno e integra en su análisis a representantes de las organizaciones sociales y comunitarias; tendencia a convertirse en un proceso permanente.
- ✓ Injerencia en procesos de formación ciudadana limitada.
- ✓ Conformación del Comité Distrital de Transparencia al interior de la Alcaldía de Cartagena, instancia actualmente institucionalizada. Tal Comité sirvió como generador de información de soporte orientada al Comité Ciudadano de Transparencia (encargado de seguimiento al Pacto por la Transparencia).

Logros clave del Proyecto en la Gobernación de La Guajira:

- ✓ Metodología sobre rendición pública de cuentas adoptada institucionalmente (Rendición de cuentas sobre política de Primera Infancia bajo la metodología propuesta).
- ✓ Inclusión de organizaciones sociales en el proceso de rendición pública; proceso limitado (no es sistemático, ni permanente).
- ✓ Conformación del Comité Departamental de Transparencia.

Logros clave del Proyecto en la Gobernación de Santander:

- ✓ Generación de capacidades sobre transparencia (metodología de rendición pública de cuentas) concentrada en un grupo específico de funcionarios/contratistas, especialmente del nivel directivo.
- ✓ No se ha involucrado organizaciones ciudadanas en procesos de formación sobre transparencia (rendición pública de cuentas).
- ✓ Comité de Transparencia Departamental en proceso de consolidación.

5.1.2 Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia:

¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto con respecto a la transferencia de capacidades y generación de conocimiento sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia?

Incidencia de la metodología de las ferias de conocimiento desarrolladas por Colombia Líder, Federación Colombiana de Municipios y AECID:

- ✓ Intervención efectiva en una (1) feria de conocimiento, Expoinnovación 2009.
- ✓ Incidencia metodológica en el enfoque técnico de Expoinnovación 2009 y criterios de selección de las buenas prácticas presentadas en tal evento.
- ✓ La asistencia metodológica contribuyó en la generación de una red de intercambio, a cargo de la Federación Colombiana de Municipios, de las experiencias presentadas en Expoinnovación 2009.

Intercambio horizontal de experiencias exitosas de concepción y gestión participativa de políticas públicas locales para el desarrollo humano con enfoque diferencial:

- ✓ Identificación de catorce (14) y sistematización de diez (10) experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia.
- ✓ Una (1) publicación de experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia (9 experiencias).

5.2 Buenas prácticas en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia

¿Qué aspectos se destacan como buenas prácticas del Proyecto?

Las buenas prácticas son aspectos relevantes positivos de la intervención de un proceso técnico, en este caso del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia. En seguida se listan las buenas prácticas ocurridas en el marco de la implementación de dicho Proyecto, las cuales sirven como referente para el desarrollo de nuevas acciones o intervenciones que se dispongan adelantar en materia de transparencia, tanto desde el propio PNUD como desde organizaciones interesadas en temas relacionados con la gobernabilidad.

Desarrollo institucional:

- ✓ La implantación del Proyecto ha promovido la incorporación institucional de la temática de transparencia al interior del PNUD Colombia, por tanto ha servido para fortalecer el Área de Gobernabilidad democrática.
- ✓ A partir de la implementación del Proyecto de Transparencia del nivel territorial surgió un nuevo Proyecto de Transparencia⁴⁰ que incluye prácticas en el nivel nacional, así como la incorporación de componentes y/o acciones en los nuevos proyectos de la organización relacionados con transparencia. Ello redundó en el trabajo conjunto desarrollado con instancias del Gobierno Nacional y otras instituciones públicas o privadas interesadas.
- ✓ De manera gradual ha comenzado a desarrollarse una línea de trabajo sobre Transparencia al interior del PNUD Colombia; aspecto que debe continuar fortaleciéndose.

Acompañamiento técnico y desarrollo metodológico:

- ✓ El acompañamiento técnico ofrecido, especialmente in situ, y las metodologías propuestas por el Proyecto fueron valorados satisfactoriamente por los funcionarios/contratistas de las entidades territoriales objeto del mismo.
- ✓ Es una condición favorable la permanencia del PNUD mediante los asesores locales dispuestos para apoyar las tareas convenidas; tal aspecto fue reconocido en las consultas realizadas en las 3 entidades territoriales objeto del Proyecto.
- ✓ El desarrollo del Diagnóstico de Gestión Ética realizado en Cartagena es considerado como una buena práctica en la medida en que es un llamado de atención a la administración distrital tanto desde su nivel interno como externo (sociedad civil); adicionalmente es un ejercicio replicable que será aplicado en la Gobernación del Departamento de Santander.
- ✓ El desarrollo de un diagnóstico rápido en cuanto a las condiciones y prácticas de transparencia en la Gobernación de Santander, es una buena práctica en la medida en que asegura la fijación de una ruta de acción en línea con los objetivos planteados interinstitucionalmente (PNUD – Gobernación de Santander).

Transferencia de capacidades técnicas y pertinencia de la intervención (técnica):

- ✓ Desde el Proyecto fueron transferidas capacidades técnicas a las entidades territoriales objeto del mismo en materia de prácticas y rutinas relacionadas con

⁴⁰ El proyecto referido es: Proyecto 78525 - Fortalecimiento de la política nacional y territorial de transparencia y buen gobierno.

transparencia, las cuales de manera diferencial se instalaron y apropiaron por la institucionalidad gubernamental.

- ✓ Se reconoce como una buena práctica del Proyecto tomar en cuenta las problemáticas subyacentes de cada entidad territorial (pertinencia) objeto del mismo, lo cual permitió conocer los elementos que ponen en riesgo el éxito o no de la intervención técnica; ello finalmente redundó en beneficio de las administraciones territoriales.

Construcción de redes de conocimiento y agendas de interés:

- ✓ Con la intervención técnica y metodológica efectiva del PNUD en el proceso de Expoinnovación 2009, se facilitó el desarrollo de la red de conocimiento e intercambio de experiencias locales que actualmente tiene a cargo de la Federación Colombiana de Municipios.
- ✓ La selección, sistematización y publicación de experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia en el marco del Proyecto, se considera una buena práctica en la medida en que pone en la agenda pública de interés, tanto local como nacional, la temática y prácticas asociadas con transparencia en la gestión pública de los diferentes niveles de gobierno; siendo la publicación como tal un primer avance para la construcción de una red de conocimiento en dicha materia.

5.3 Lecciones aprendidas en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia

¿Qué aspectos se destacan como lecciones aprendidas del Proyecto?

Las lecciones aprendidas o aspectos susceptibles de ser mejorados son condiciones que afectan el desarrollo planeado o los resultados esperados de una intervención técnica, en este caso del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia. En seguida se enlistan las principales lecciones aprendidas en el marco de la implementación de dicho Proyecto, con el propósito de que sean conocidas e interpretadas por el Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, de cara a adelantar los ajustes necesarios que sirvan para el mejoramiento de futuras intervenciones técnicas previstas.

- ✓ *Planeación del Proyecto:* No se precisó en la concepción del Proyecto las entidades territoriales sobre las que se iba a intervenir, ni tampoco los mecanismos mediante los cuales serían seleccionadas. No tener claros tales aspectos afecta la planeación del Proyecto, especialmente en cuanto a la fijación de algunas de las metas (cuantitativas), pues como se ha señalado la consecución de éstas en ciertos casos, depende de las particularidades de las entidades territoriales finalmente escogidas y su entorno social y comunitario.

- ✓ *Mecanismos de seguimiento del Proyecto:* Los indicadores de seguimiento propuestos a las metas fijadas no fueron calculados en ningún momento. Ello no solo afecta el ejercicio de evaluación expost, como el que ahora se presenta, sino que en lo esencial no permite hacer el análisis del nivel de avance durante la ejecución del Proyecto, lo cual tiene como propósito principal hacer ajustes técnicos oportunos que contribuyan con la optimización de las acciones promovidas en el marco de la propia intervención del PNUD.

En el nivel institucional, dado que no se contó con un proceso de seguimiento basado en las metas e indicadores definidos, es complejo determinar la contribución del Proyecto frente a los instrumentos de gestión del PNUD, especialmente en cuanto al Plan de Acción del Programa País (CPAP) y al Documento de Programa para País (CPD).

- ✓ *Inclusión de actores sociales externos a las instancias gubernamentales territoriales:* Aunque en las metas e indicadores fijados en el Proyecto⁴¹ se estima involucrar a organizaciones sociales externas a las instancias gubernamentales, no ocurrió con la profundidad requerida. La inclusión paulatina pero efectiva de actores sociales en los procesos de acompañamiento gubernamental, contribuye con la sostenibilidad de las prácticas y rutinas cambiadas en las propias entidades territoriales.
- ✓ *Intercambio horizontal de experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia:* No se contó con un proceso sistemático de seguimiento de las experiencias relevantes en materia de transparencia; ello no contribuyó con la transferencia horizontal fijada y la promoción de otras experiencias más recientes relacionadas con transparencia en la gestión pública.

5.4 Recomendaciones prácticas en el marco del ejercicio de evaluación de los resultados (logros) del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia

¿Cuáles son las principales recomendaciones tanto el ámbito técnico, como en el ámbito metodológico e institucional?

En seguida se presentan una serie de recomendaciones prácticas basadas en los hallazgos y principales logros alcanzados por el Proyecto Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia, de acuerdo con del ejercicio de evaluación realizado. El propósito de estas recomendaciones es fortalecer los procesos asociados con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de nuevos proyectos o iniciativas similares.

⁴¹ Uno de los Productos del Programa de Transparencia Territorial (Resultado 1) es: Organizaciones sociales territoriales capacitadas en análisis de información, argumentación y negociación para la defensa y exigibilidad de derechos y el control social de las políticas públicas territoriales.

5.4.1 Recomendaciones en el ámbito técnico

En futuros proyectos o iniciativas similares es necesario identificar su alcance, para ello es recomendable considerar de antemano las condiciones de las entidades gubernamentales o sociales sobre las que va a desarrollar el acompañamiento técnico. Si no es posible conocer de antemano tales entidades por condiciones propias del proyecto o iniciativa a desarrollar, se requiere que cuando se conozcan sea posible ajustar las metas y calibrar los indicadores de seguimiento propuestos, lo cual debe facilitar un efectivo seguimiento (por lo tanto permanente) con énfasis en avances cuantitativos que contribuyan con los reportes cualitativos regularmente realizados.

Lo anterior resulta primordial pues según lo consultado con el Área de Monitoreo y Evaluación del PNUD - Colombia⁴², actualmente se avanza en fortalecer la función de seguimiento y evaluación de las Áreas de trabajo con base en el mejoramiento de los instrumentos de medición, especialmente en cuanto a la definición de metas e indicadores, que se aplican tanto a las herramientas de gestión y planeación establecidos (UNDAF, CPD, CPAP, AWP), como a los proyectos que hacen posible el desarrollo de las actividades planeadas.

En este sentido, se sugiere igualmente realizar ejercicios de evaluación intermedios (evaluaciones de institucionales o de resultados), manteniendo y fortaleciendo las evaluaciones finales; lo anterior bajo la óptica de que la función de seguimiento es complementaria con la función de evaluación, y viceversa, dada la naturaleza diferencial pero iterativa de dichas funciones⁴³. Generar un proceso de seguimiento y evaluación riguroso, permitirá contar con información de calidad para la toma de decisiones pertinente y oportuna sobre la intervención en desarrollo, sea en términos de cambio, profundización o clausura de acciones relacionadas.

Bajo la misma dirección, se recomienda incorporar un proceso estandarizado para la administración de los indicadores de seguimiento definidos. Este proceso debe contemplar tanto aspectos técnicos vinculados al indicador –metadatos-, como operativos, especialmente con respecto a los responsables de levantar y registrar la información asociada a los indicadores.

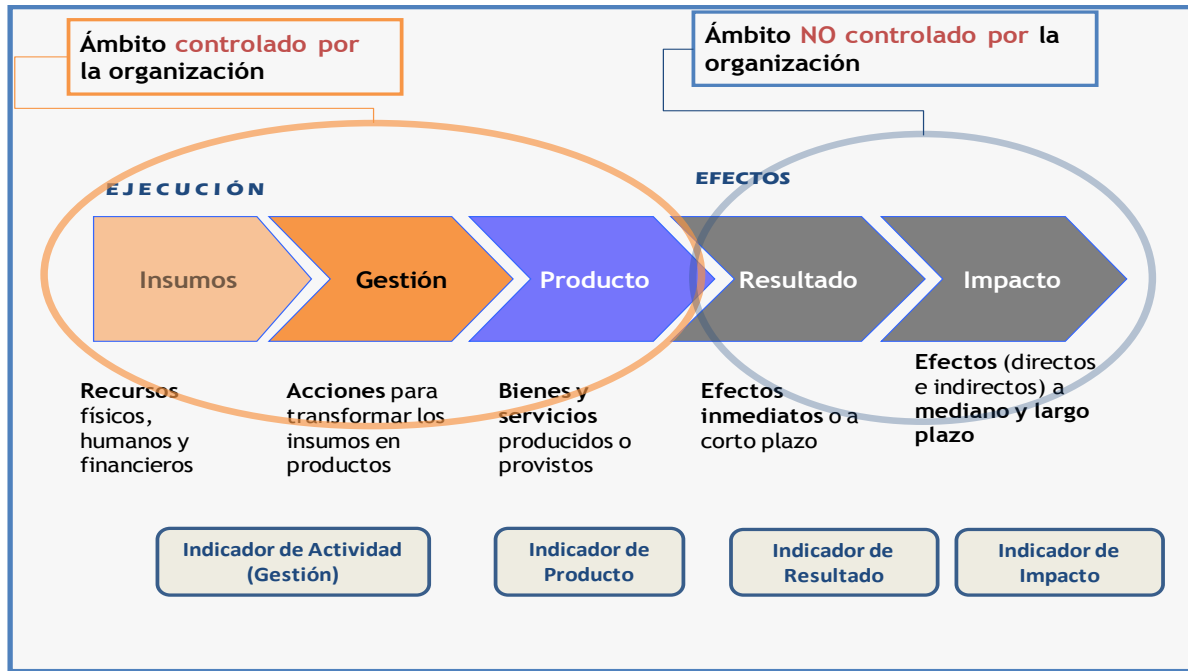
⁴² Entrevistas realizada a Juliana Zuluaga, Asociada de Monitoreo y Evaluación del PNUD – Colombia (Bogotá D.C.:12 de octubre de2011)

⁴³ En esta línea resulta importante diferenciar las funciones de *seguimiento y evaluación*. El seguimiento se puede definir como un proceso de recolección y análisis continuo de información para tomar decisiones durante la *implementación* de una política o programa (proyecto) con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos; explica el nivel de implementación.

La evaluación es una valoración exhaustiva y sistemática de una intervención y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) que busca determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad; en ese sentido, explica las posibles causas de las razones de éxito o no de la implementación de una política, programa y/o proyecto, puede ocurrir antes, durante o después de la implementación. The World Bank – IBRD. Designing and Building a Results – Based Monitoring and Evaluation System, 2000; citado en: Departamento Nacional de Planeación. Guía para la Elaboración de Indicadores, 2004.

Sobre lo primero, aspectos técnicos de los indicadores, se sugiere mejorar su formulación para lo cual pueden observarse metodologías probadas como la propuesta por el Banco Mundial (2005)⁴⁴. Esta metodología se basa en la clasificación de indicadores de seguimiento en el marco de la Cadena de Valor como se muestra en seguida:

Gráfica 8. Cadena de Valor y clasificación de indicadores de seguimiento



Fuente: Basado en Kusek y Rist (2005)

De la misma manera, se espera que los indicadores sean claros, relevantes, económicos, mensurables y adecuados – criterios CREMA - (Tabla 5) y cuenten con metadatos básicos como tipo de indicador (gestión, producto, resultado o impacto), unidad de medida, línea de base, fórmula de cálculo (incluye variables), forma de cálculo, periodicidad y responsable del registro de los datos.

Tabla 5. Criterios, características y preguntas de chequeo para los indicadores de seguimiento

| Criterio | Característica | Pregunta de chequeo |
|-----------|---------------------------------|---|
| Claro | Preciso e inequívoco | ¿El indicador refleja lo más directamente posible el objeto de seguimiento? |
| Relevante | Apropiado al tema en cuestión. | ¿El indicador es suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva? |
| Económico | Disponible a un costo razonable | ¿El indicador es capaz de emplear el |

⁴⁴ KUSEK, JODY y RIST, RAY (2005), “Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados” Banco Mundial, Washington 2004.

Evaluación externa de los resultados del Proyecto
“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia

| Criterio | Característica | Pregunta de chequeo |
|----------|--|---|
| | | medio más práctico y económico de obtención de datos? |
| Medible | Está abierto a validación independiente | ¿El indicador es relativamente inmune el resultado independiente de quien lo mida? |
| Adecuado | Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño | ¿El indicador es factible de ser desagregado en la medida de lo necesario para informar sobre el resultado? |

Fuente: Basado en Kusek y Rist (2005)

Todo este proceso técnico deberá permitir, además, conocer y hacer visible la contribución del proyecto o iniciativa en relación con los instrumentos de gestión institucionales del PNUD (Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas a Colombia – UNDAF -, Documento de Programa para País– CPD - y Plan de Acción del Programa País – CPAP -).

De otro parte, se sugiere, dada la experiencia de la aplicación del ejercicio de evaluación del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia, continuar desarrollando evaluaciones a proyectos específicos, pero también a las intervenciones inter-temáticas del PNUD que dependen de varios proyectos y de otras acciones de acompañamiento técnico ofrecidas; lo anterior, en un marco de metodologías de evaluación estandarizado que sirva de base para el desarrollo de las mismas.

5.4.2 Recomendaciones en los ámbitos metodológico e institucional

Dado que el acompañamiento técnico ofrecido por PNUD genera, entre otros productos, lineamientos metodológicos, es preciso que para el caso de la temática de transparencia sean sistematizados efectivamente. Ello resulta necesario dado que los avances y cambios en las rutinas en las entidades territoriales objeto del Proyecto, deben servir para ser expuestas y motivar nuevos proyectos o iniciativas similares, de una parte, pero adicionalmente ser la base de producción de metodologías específicas (i.e. pasos para una rendición pública de cuentas participativa en el nivel subnacional).

Por su parte, con respecto al ámbito institucional se recomienda continuar promoviendo y profundizando los ejercicios desarrollados en la Alcaldía de Cartagena, Gobernación de La Guajira y Gobernación de Santander. Tal asunto se trata actualmente mediante las actividades de transparencia incluidas en los respectivos convenios fijados; sin embargo, es necesario consolidar tales experiencias, reforzando especialmente las acciones y escenarios planteados en la Gobernación de Santander en línea con los hallazgos y resultados presentados en esta evaluación, con el propósito de que en el corto plazo puedan ser expuestas como buenas prácticas nacional e internacionalmente, lo que contribuye en la sostenibilidad de los cambios desarrollados.

Aunado a lo anterior, se requiere incluir de entrada organizaciones sociales en las acciones o procesos de transparencia en curso o futuros, tanto en el nivel nacional como subnacional; ello favorece, entre otros aspectos propios del desarrollo social de las comunidades, en la

Evaluación externa de los resultados del Proyecto
“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia

sostenibilidad mencionada, y con esto la credibilidad y efectividad de las intervenciones técnicas.

Otro aspecto relevante, para futuros proyectos o iniciativas en función de entidades territoriales, consiste en desarrollar un proceso de selección institucional de tales entidades para el ofrecimiento del acompañamiento técnico. Ello es recomendable en la medida que permite la participación equilibrada de las entidades interesadas en dicho acompañamiento, y las incentiva al ser escogidas, lo que se convierte en un primer factor de éxito por ser un proceso que combina la demanda subnacional con la oferta del PNUD.

Finalmente, se propone avanzar en dos asuntos interrelacionados. El primero, concerniente a la creación de una red de gestión de conocimiento institucional en materia de transparencia en la gestión pública territorial, la cual puede tomar como base la experiencia propia del PNUD en otras áreas y los desarrollos existentes en el país, como las actividades adelantadas por la Federación Colombiana de Municipios con respecto al intercambio de buenas prácticas (transferencia horizontal); y, el segundo, generar una estrategia que incida en los próximos gobiernos municipales y departamentales (2012 – 2015) para que sean incluidos proyectos o programas transversales en sus planes de desarrollo; para ello se sugiere continuar estableciendo acuerdos de trabajo con instancias del Gobierno Nacional encargadas de orientar la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación subnacional, como la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, entre otras.