



## IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LEGISLACIÓN FACILITADORA PARA LA PROVISIÓN LOCAL DE SERVICIOS URBANOS BÁSICOS (FASE II): Evaluación Final





**Identificación de Buenas Prácticas,  
Políticas Públicas y Legislación  
Facilitadora para la Provisión Local de  
Servicios Urbanos Básicos (Fase II):  
Evaluación Final**

## Reporte de evaluación 1/2015

Identificación de Buenas Prácticas, Políticas Públicas y Legislación Facilitadora para la Provisión Local de Servicios Urbanos Básicos (Fase II): Evaluación Final

This report is available from <http://www.unhabitat.org/evaluation>

First published in Nairobi in August 2015 by UN-Habitat  
Copyright © United Nations Human Settlements Programme 2015

Produced by the Evaluation Unit

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)  
P. O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA  
Tel: +254-020-7623120 (Central Office)  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

## DISCLAIMER

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Views expressed in this publication do not necessarily reflect those of the United Nations Human Settlements Programme, the United Nations, or its Member States.

Excerpts may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated.

## Acknowledgements

Author: Hugo Navajas  
Layout: Phyllis Githua  
Cover Photo: Diana Lopez

# INDICE

<b>LISTA DE RECUADROS Y TABLAS</b>	ii
<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES</b>	iii
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	iv
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	1
1.1 Visión general del proyecto	1
1.2 Propósito y alcance de la evaluación	1
1.3 Consideraciones metodológicas	2
<b>2. RESULTADOS SOBRE LA PERTINENCIA</b>	4
<b>3. RESULTADOS SOBRE LA EFICACIA</b>	6
3.1 Consideraciones preliminares	6
3.2 Logro de resultados y productos por componente	6
3.3 Apropiación del proyecto en relación a contextos locales y necesidades de beneficiarios	12
<b>4. RESULTADOS SOBRE LA EFICIENCIA</b>	14
<b>5. RESULTADOS SOBRE LA PERSPECTIVA DEL IMPACTO</b>	16
<b>6. RESULTADOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD</b>	17
<b>7. CONCLUSIONES</b>	19
<b>8. LECCIONES APRENDIDAS</b>	22
<b>9. RECOMENDACIONES</b>	24
<b>ANEXOS (EN ANGLAIS)</b>	
Anexo 1: Términos de Referencia	28
Anexo 2: Personas Entrevistadas	35
Anexo 3: Bibliografía	36
Anexo 4: Matriz de preguntas	37



## LISTA DE RECUADROS Y TABLAS

Recuadro 3.1: Proyecto Componente 1.....	6
Recuadro 3.2: Proyecto Componente 2.....	8
Recuadro 3.3: Proyecto Componente 3.....	9
Recuadro 3.4: Proyecto Componente 4.....	13
Tabla 3.1: Alianzas Ciudad-Ciudad: Gobiernos locales participantes .....	10
Tabla 3.2: Principales productos por área temática .....	10
Tabla 7.1: Calificaciones de la evaluación.....	21

## ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y Caribe
ATP	Asesor Técnico Principal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
DIBA	Diputación de la Provincia de Barcelona (Presidencia del Comité de Descentralización de CGLU)
FAMSI	Federación Andaluz Municipal de Solidaridad Internacional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIAP	Fundación Internacional Ibero-americana de Políticas Públicas
GOLD III	Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local
HABITAT III	Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos
HPM	Gerente de Programas de ONU-Hábitat
IDB	Banco Inter-Americano de Desarrollo
MINAPS	Ministerio de Administración Pública
MOU	Memorándum de Entendimiento
MTSIP	Plan Estratégico e Institucional de Mediano Plazo
PAG	Grupo Asesor de Proyectos
PRC	Comité Evaluador de Proyectos
PrepCon	Conferencia Preparatoria de Hábitat III
PSUP	Programa Participativo de Mejoramiento de Asentamientos Marginales
ROAf	Oficina Regional de ONU-Hábitat para África
ROLAC	Oficina Regional de ONU-Hábitat para América Latina y el Caribe

## RESUMEN EJECUTIVO

1. La presente evaluación analiza el desempeño, los logros, los factores contribuyentes y las lecciones del proyecto “Identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos básicos II”; proyecto global implementado por ONU-Hábitat con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La evaluación se realizó entre mayo y julio de 2015 y llevó a cabo siguiendo las normas de evaluación y estándares del sistema de las Naciones Unidas se basa en una combinación de revisión de documentación de proyecto y entrevistas (vía skipe) a participantes en el proyecto.
2. El objetivo principal del proyecto fue el apoyo local a los gobiernos nacionales de los países seleccionados en la elaboración de prioridades de desarrollo urbano sostenible, con énfasis en gobernanza urbana, distribución más equilibrada de responsabilidades y recursos, y mejor planificación y eficiencia de la administración pública. El proyecto estuvo compuesto por cuatro componentes, los cuales: (i) apoyaron a procesos de descentralización y políticas urbanas nacionales; (ii) proveyeron asistencia técnica a gobiernos locales en políticas de planificación urbana; (iii) proporcionaron cooperación descentralizada ciudad-ciudad para planificación municipal; y (iv) ofrecieron apoyo estratégico e institucional al proceso preparatorio de Hábitat III mediante actividades implementadas desde España. La mayor parte de las actividades del proyecto se realizaron en la región de América Latina y el Caribe -Cuba, El Salvador, Colombia, Ecuador y Uruguay- además de España y de Mozambique.
3. La evaluación reveló que el proyecto tuvo alta pertinencia en varios niveles: la asistencia técnica y cooperación municipal fueron un soporte para los planes de gobiernos locales y reconocidas prioridades urbanas. El alto nivel de apropiación local en varias iniciativas fue un indicador adicional de pertinencia. A nivel corporativo, las iniciativas del proyecto fueron soporte para el Plan estratégico de Medio Término y el mandato de promoción de ONU-Hábitat. También fueron pertinentes para las prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo de España, enfocando la ayuda en países seleccionados y ampliando el alcance a la cooperación municipal. El proyecto fue un catalizador de iniciativas regionales, nacionales y particularmente locales, las cuales se insertaron en procesos más amplios, como ser: Hábitat III, GOLD III, o programas municipales existentes.
4. El desempeño y los logros del proyecto fueron satisfactorios. Los productos fueron entregados en su totalidad y la mayoría de los resultados previstos fueron logrados. Los resultados y efectos fueron alcanzados en gran medida a nivel de gobiernos locales y municipios participantes, y en menor medida en las políticas nacionales urbanas o capacidades institucionales; debido en parte a la escala de la intervención y el limitado seguimiento de los eventos nacionales y regionales. El proyecto contribuyó al proceso preparatorio regional de Hábitat III mediante la difusión de información a un público más amplio y la activación de los Comités Nacionales de Hábitat. En varios casos, la asistencia técnica descentralizada y las Alianzas Ciudad-Ciudad generaron resultados tangibles e impacto local.
5. Los avances logrados en la realización de los objetivos específicos del proyecto fueron satisfactorios en la promoción de la cooperación técnica descentralizada (Objetivo específico 3) y en el fortalecimiento de capacidades de planificación urbana de los gobiernos locales que participaron en el proyecto (Objetivos 1 y 2); y parcialmente satisfactorios en el apoyo brindado al proceso preparatorio de Hábitat III (Objetivo 4). Sin embargo, el proyecto tuvo poca incidencia en las políticas públicas de urbanismo a nivel nacional, en relación a los niveles de impacto previstos bajo el primer objetivo.
6. Los niveles de impacto estuvieron condicionados por los plazos y la escala de intervención del proyecto. Las condiciones favorables para el diálogo sobre políticas urbanas nacionales fueron consolidadas en los países participantes en el primer componente. Sin embargo, el proyecto no generó la continuidad y el impulso que se requería para influir en las políticas nacionales o



- construir un consenso regional sobre Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana. La asistencia técnica y la cooperación horizontal provistas a los gobiernos locales generaron impactos tangibles en varios casos, como ser: mejoras de la infraestructura urbana, aprobación de ordenanzas y nuevos programas municipales, y financiamiento paralelo a gran escala.
7. El proyecto fue eficientemente gestionado y abordó los retos administrativos y logísticos de sostener iniciativas dispersas en varios países. El manejo y la administración de los componentes fueron descentralizados entre la Oficina del Director Ejecutivo de ONU-Hábitat, las oficinas regionales de América Latina y el Caribe (ROLAC) y África (ROAf-Mozambique), y la oficina de enlace de ONU-Hábitat en Madrid. La realización de las actividades de los componentes fue delegada a organizaciones internacionales españolas y asociadas. La mayoría de los productos fueron alcanzados dentro de los plazos programados. La eficiencia fue fortalecida mediante una gestión adaptativa, la cual se refleja en las revisiones sustantivas al documento de proyecto realizadas por el Comité Directivo y los ajustes periódicos de los planes de trabajo y productos de los Planes Operativos Anuales. Los pocos ejemplos de ineficiencia están relacionados con el diseño inicial del proyecto (por debajo de los estándares esperados), con un arranque lento y retrasos en el primer desembolso, y con los desafíos de la implementación de Alianzas Ciudad-Ciudad dentro de los plazos establecidos. En este último caso, algunas alianzas fueron incapaces de completar las actividades de cooperación programadas, y los fondos no ejecutados fueron revertidos al presupuesto del proyecto.
  8. La participación y apropiación local fueron conductoras de la eficiencia del proyecto. La asistencia técnica estuvo dirigida a las prioridades de los planes urbanos y fue diseñada en consulta con el gobierno local. Las Alianzas Ciudad-Ciudad fueron conducidas por los gobiernos locales sobre la base de interés mutuo. Los altos niveles de apropiación local encontrados en algunas iniciativas fueron otro indicador de pertinencia; en Nampula (Mozambique) los residentes de un barrio marginal seleccionaron la ubicación para la construcción de una carretera. A nivel de gestión, el Comité Directivo del proyecto asumió un papel decisivo en la revisión del documento de proyecto y marco lógico; esto permitió la apropiación en una etapa temprana y mejoró la viabilidad del proyecto.
  9. El proyecto desempeñó un rol catalizador importante, debido a que la mayoría de las iniciativas fueron diseñadas para apoyar objetivos y procesos existentes. Como consecuencia, su sostenibilidad ha dependido, en gran medida, de los resultados de iniciativas de largo plazo que son externas al proyecto. La continuidad de los diálogos nacionales/regionales y otros compromisos contraídos por los Comités Nacionales de Hábitat serán determinados por el proceso general preparatorio de Hábitat III y el rol otorgado a los gobiernos locales. Un año después de la conclusión del proyecto, existen indicios de sostenibilidad en dos de las alianzas municipales y, al menos, en una de las iniciativas municipales, la cual está siendo replicada.
  10. No se ha considerado una tercera fase del proyecto debido a los problemas macroeconómicos que han restringido los fondos y las oportunidades de cooperación de España. Sin embargo, los enfoques de implementación aplicados a nivel municipal incluyen varias mejores prácticas que pueden ser replicadas en otros contextos locales. Del mismo modo, las Alianzas Ciudad-Ciudad ofrecen una opción innovadora y potencialmente costo-efectiva frente las modalidades de proyectos de cooperación estándar.
  11. El proyecto demostró la capacidad de ONU-Hábitat para aplicar enfoques innovadores de planificación urbana y desarrollo en diversos contextos locales, difundir buenas prácticas e involucrar actores municipales a varios niveles. Estas son fortalezas reconocidas que refuerzan el posicionamiento estratégico de ONU-Hábitat porque apoyan su mandato corporativo y la gestión del conocimiento, dan respuesta a las necesidades locales y atraen financiamiento de donantes. Las mejores prácticas derivadas de la implementación del proyecto pueden ser sistematizadas e integradas a las modalidades principales de cooperación de ONU-Hábitat. Su contribución potencial a la Nueva Agenda Urbana debe destacarse en Hábitat III, con el fin de estimular su réplica a mayor escala. Por otro lado, las lecciones derivadas de esta evaluación indican la necesidad de mejorar la

calidad del diseño de los documentos de proyecto, a través de un proceso a priori más eficaz de evaluación y seguimiento de propuestas que se encuentran en la etapa de diseño. Asimismo, la escala y el nivel de análisis aplicados al monitoreo de los proyectos (y reflejados en los informes de avance) deberá profundizarse, de modo que se consideren factores internos y externos que influyen en su rendimiento e impacto.

12. La evaluación presenta cinco recomendaciones:
  - (i) Asegurar que las propuestas de proyecto cumplan con los requisitos de diseño de ONU-Hábitat antes de firmarse;
  - (ii) incorporar una fase

inicial de activación en el diseño de proyectos regionales y globales; (iii) promover enfoques innovadores, documentados por la evaluación, en las modalidades de cooperación; (iv) replicar prácticas de cooperación municipal horizontal que fueron demostradas a través de alianzas ciudad-ciudad;(v) y definir el rol de los gobiernos locales en relación a Habitat III.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 VISIÓN GENERAL DEL PROYECTO

13. La presente evaluación analiza en el desempeño, los logros, los desafíos enfrentados y las lecciones aprendidas del proyecto “Identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos básicos II”; proyecto global implementado por ONU-Hábitat con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El proyecto fue ejecutado de noviembre de 2011 a febrero de 2014 (con extensión desde mayo de 2013), con un presupuesto de US\$ 3.404 millones.
14. El objetivo principal establecido por el proyecto fue apoyar a los gobiernos locales y nacionales (en países seleccionados), en la elaboración de prioridades de desarrollo urbano sostenible, con énfasis en la gobernanza urbana, a través de un reparto equilibrado de competencias y recursos entre las distintas esferas de gobierno, de una adecuada planificación y eficiencia de la administración pública. Los países y municipios participantes fueron seleccionados en la región de América Latina (y Mozambique), según prioridades de cooperación de AECID.
15. Los objetivos específicos del proyecto fueron dirigidos a: (i) fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y regionales en temas de desarrollo urbano y gestión de servicios, aportando a las políticas urbanas nacionales y la agenda urbana global; (ii) promover el rol articulador de la planificación urbana, como un instrumento para el desarrollo urbano sostenible; (iii) promover la cooperación descentralizada para el desarrollo urbano sostenible a través de la asistencia técnica entre ciudades; y (iv) apoyar institucional y estratégicamente el proceso preparatorio de Habitat III. El proyecto fue diseñado inicialmente para dar continuidad a una primera fase de diálogos nacionales y la difusión de mejores prácticas implementadas por la Oficina del Programa de Mejores Prácticas en Barcelona, España, y a otros proyectos de ONU-Hábitat que fueron ejecutados en América Latina y el Caribe entre 2008 y 2011. Sin embargo, luego de varias revisiones, el documento de proyecto aprobado consta de los siguientes cuatro componentes:
  - Instrumentos de apoyo a los procesos de descentralización y elaboración de políticas nacionales urbanas en América Latina y el Caribe.
  - Asistencia técnica sobre políticas públicas de planificación urbana.
  - Apoyo a la planificación urbana municipal a través de la cooperación descentralizada.
  - Apoyo estratégico e institucional al proceso preparatorio de Hábitat III desde las actividades impulsadas desde España.
16. La administración de los componentes del proyecto se realizó de manera descentralizada por las Oficinas Regionales para América Latina y el Caribe (ROLAC) de ONU-Hábitat, por la Oficina Regional para África (ROAf – Mozambique) y por la oficina de ONU-Hábitat en Madrid, España. Las funciones de coordinación fueron desarrolladas por la Oficina de la Dirección Ejecutiva y transferidas posteriormente a la Sub división de Legislación, Tierras y Gobernanza Urbana en mayo de 2013. Las actividades de los componentes fueron ejecutadas conjuntamente entre el Ministerio de Administración Pública (MINAPS), la Diputación de Barcelona, asociaciones españolas de gobiernos locales (FEMP, FAMSÍ), organizaciones de apoyo municipal (CGLU, FIIAP, FLACMA), y los gobiernos locales españoles que ofrecieron cooperación directa a sus socios de AL.

## 1.2 PROPÓSITO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

17. La evaluación fue convocada por ONU-Hábitat para analizar el nivel de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la asistencia técnica y el apoyo brindado a través de este proyecto. La evaluación busca ofrecer una valoración objetiva del valor agregado, logros, lecciones aprendidas, desafíos y oportunidades resultantes del apoyo de

ONU-Hábitat a las variadas iniciativas del proyecto. El resultado de la evaluación informará a la Gerencia de ONU-Hábitat, la Unidad de Evaluación y Oficinas Regionales para América Latina y el Caribe (ROLAC) y África (ROAf), AECID y otros socios del proyecto.

18. El objetivo general de la evaluación es ofrecer un análisis independiente de las experiencias, logros, oportunidades y desafíos del proyecto. Los hallazgos de la evaluación deberán contribuir a los enfoques utilizados por ONU-Hábitat para la planificación y programación de proyectos y la réplica de estrategias de ejecución exitosas, generando beneficios tangibles para los grupos meta y apoyando las prioridades nacionales.

19. La evaluación está orientada por los siguientes objetivos descritos en los términos de referencia<sup>1</sup>:

- Valorar los avances realizados en el logro de resultados a nivel de efectos y productos del proyecto
- Valorar la relevancia de ONU-Hábitat en la promoción del desarrollo urbano sostenible a nivel nacional y regional, centrándose en la transferencia de las mejores prácticas y lecciones aprendidas.
- Valorar la eficiencia y efectividad de las iniciativas del proyecto en el logro de los resultados esperados. Esto implicará un análisis de los efectos reales alcanzados en relación a los efectos esperados, en términos de generación de productos, logro de resultados y efectos a largo plazo.
- Valorar en qué medida los enfoques aplicados fueron favorables / o no a ONU-Hábitat en la definición de resultados a ser alcanzados, la ejecución eficaz de proyectos y el informe de desempeño de ONU-Hábitat.
- Valorar el alcance de los enfoques transversales de género y derechos humanos en el diseño, planificación, ejecución y monitoreo del proyecto.
- Presentar futuras oportunidades de programación que indiquen potencial para asociaciones a largo plazo entre ONU-Hábitat y los gobiernos locales y sus asociaciones.

- Realizar recomendaciones sobre qué hacer para promover y desarrollar eficazmente el apoyo de ONU-Hábitat a la gobernanza urbana, descentralización y sus impactos en la prestación de servicios básicos urbanos.

20. Se espera que las lecciones extraídas de los hallazgos de la evaluación faciliten las estrategias corporativas y amplíen las oportunidades de programación de ONU-Hábitat; y ayuden a potenciar la colaboración con otras Agencias de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y socios para el desarrollo. La evaluación debe ayudar a ONU-Hábitat a desarrollar y replicar enfoques innovadores de proyectos que generen credibilidad en los beneficiarios previstos y promuevan más alianzas con los donantes.

### 1.3 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

21. El enfoque de la evaluación y la metodología fueron detallados según los Términos de Referencia ( Anexo 1 ) y se centró en las preguntas de evaluación clave ( Anexo 4 ). La evaluación fue realizada por la Unidad de Evaluación de ONU-Hábitat con la participación del consultor externo Sr. Hugo Navajas. La evaluación se realizó entre los meses de mayo y julio de 2015, aproximadamente un año después de la finalización del proyecto. Las evaluaciones ex-post tienen la ventaja que permiten una valoración más confiable acerca de la sostenibilidad post-proyecto y la apropiación de las iniciativas realizada por los socios y beneficiarios. Por otra parte, posibilitan conocer los logros en aquellos resultados que requieren un tiempo de gestación para tener efectos (ej. mejora de la capacidad institucional); y que no son evidentes durante la vigencia del proyecto.

22. La memoria institucional es limitada, especialmente cuando las actividades del proyecto están centradas en gobiernos nacionales o locales, que se ven afectados por altos niveles de rotación de personal debido a los ciclos electorales. La recolección de datos estuvo restringida por este factor y, particularmente, por las dificultades de organizar entrevistas vía skype u otras formas de comunicación con los participantes del proyecto (principalmente a nivel municipal). Lista de personas entrevistadas y la bibliografía están disponibles en el anexos 2 y 3. Debido a que el presupuesto de la evaluación no permitió viajes, los resultados se basan, en gran medida,

<sup>1</sup> Los Términos de Referencia se encuentran en anexo.

en revisión documental y entrevistas con una muestra reducida de personal, principalmente de ONU-Hábitat y socios de ejecución; debido a que sucesivas peticiones para atender entrevistas o comentarios escritos no fueron respondidos por los socios de gobiernos locales en los países de AL, o por representantes del gobierno español. Como resultado, las conclusiones de la evaluación se basan, en gran parte, en informes anuales de avance y opiniones de coordinadores de proyectos y, en menor grado, desde la perspectiva de quienes recibieron asistencia. Una de las lecciones aprendidas de este hecho es que los actores del proyecto deben ser informados con anticipación, (preferiblemente por el donante o la entidad de ejecución) acerca de la realización de evaluaciones ex-post, lo que además posibilitará que puedan refrescar la memoria.

23. La presentación de informes del proyecto estuvo limitada esencialmente a descripciones de actividades y productos y, en el caso del informe final<sup>2</sup>, al logro de resultados y efectos. Existe muy poco análisis cuantitativo y no se tienen en consideración los factores—internos o externos—que afectaron el desempeño y los logros del proyecto; como consecuencia, el análisis de la presente evaluación es cualitativo y, en gran medida, descriptivo. El diseño del proyecto no tuvo vínculos entre los componentes

e indicadores, y los cuatro componentes fueron puestos en ejecución como proyectos separados, por lo tanto no fue factible una evaluación integral del desempeño del proyecto y el análisis se centró en cada componente.

24. Por último, la valoración de la eficacia del proyecto está influenciada por la manera en que el proyecto fue diseñado y los cambios posteriores a su aprobación. Una vez firmado, el proyecto experimentó revisiones importantes que alteraron significativamente su escala y contenido—ampliando de dos a ocho y, al final, a cuatro componentes, con sucesivos ajustes a los resultados y productos. El documento de proyecto firmado y la versión revisada que guió la implementación tienen muy poco en común. No existe una línea de base consistente que sirva para medir los logros alcanzados por el proyecto; los cuales pueden ser considerados más, o menos satisfactorios, según el documento de proyecto o informe anual que se utilice de referencia. Para propósito de la presente evaluación, las valoraciones se basan en la versión revisada del documento de proyecto (versión española) que fue ajustado por la AECID y el Comité Directivo del proyecto.

---

<sup>2</sup> *Marco de Resultados, Conclusiones y Lecciones Aprendidas (sin fecha).*

## 2. RESULTADOS SOBRE LA PERTINENCIA

25. El proyecto fue relevante, a diferentes niveles, en apoyar los mandatos mundiales de ONU-Hábitat y las necesidades de los gobiernos locales. Los objetivos y estrategias de ejecución fueron consistentes con el Plan Estratégico e Institucional de Mediano Plazo 2008-2013 (PEIMP), que fue aprobado por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat. La inclusión del desarrollo urbano sostenible dentro de la política y el debate legislativo ha contribuido a las metas del PEIMP relacionadas a la promoción, monitoreo y modalidades de asociación. Las iniciativas del proyecto, como los diálogos nacionales (Componente 1), asistencia técnica descentralizada a los gobiernos municipales (componente 2) y Alianzas Ciudad-Ciudad (Componente 3) fueron pertinentes a la campaña Urbana Mundial lanzada por ONU-Hábitat. El apoyo dado a los enfoques inclusivos sobre revitalización urbana, planificación municipal y la prestación de servicios ha tenido resultados tangibles en varias instancias. Los estudios de caso validan prácticas innovadoras que se pueden ser replicados y mejoran la base de la gestión del conocimiento de ONU-Hábitat.
26. Los altos niveles de apropiación que se encontraron en algunas de las iniciativas municipales son otro indicador de pertinencia. La cooperación horizontal implementada en el tercer componente del proyecto fue impulsada por alianzas municipales sobre la base del acuerdo mutuo y formalizada con memorandos de entendimiento entre los socios. El proyecto de mejora vial en Nampula, Mozambique fue seleccionado por los residentes del asentamiento informal de Muhala que rodea parte del centro de la ciudad. También abordó una prioridad del gobierno local, descongestionando la circulación en el centro de Nampula y mejorando el acceso de la ciudad. La pertinencia del proyecto se reflejó en el apoyo de la alcaldía, que contribuyó con fondos y uso de equipo pesado.
27. La cooperación técnica a los municipios en Colombia, Ecuador y El Salvador, del segundo componente, se enmarca también en un contexto más amplio de planificación urbana, basándose en prioridades e iniciativas del gobierno local. En Colombia, la creación de la zona metropolitana del centro-sur Caldas, enlazando Manizales a los municipios vecinos, fue esencial para favorecer la planificación, las inversiones y la prestación de servicios para la zona; así como para aprovechar el financiamiento del BID para una propuesta de proyecto de desarrollo integral metropolitano. El gobierno municipal de Santa Ana en El Salvador priorizó la restauración histórica de su centro urbano para estimular el turismo y la reactivación económica. La pertinencia de estas iniciativas en los contextos locales fue reforzada por una gestión adaptativa que posibilitó que los planes de trabajo, plazos y productos fueran actualizados y re-programados periódicamente en los Planes Anuales Operativos, en consulta con los socios locales.
28. El primero y cuarto componente, proporcionaron apoyo directo al proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), a realizarse en Quito, Ecuador el año 2016. Esta Conferencia Mundial pretende convocar cerca de 200 gobiernos nacionales, gran diversidad de gobiernos locales, asociaciones de apoyo municipal, organizaciones de la sociedad civil y ONG. La Asamblea General ha convocado a Hábitat III para “revitalizar” el compromiso global con el desarrollo urbano sostenible, mediante la adopción de una Nueva Agenda Urbana, la cual tendría incidencia directa en el trabajo de ONU-Hábitat en los próximos años.
29. El apoyo dado al proceso de Hábitat III fue estratégicamente pertinente al mandato y la agenda de ONU-Hábitat, considerando su rol central y el impacto esperado de los resultados de la Conferencia (en particular de la Nueva Agenda Urbana) en el trabajo y posicionamiento mundial de ONU-Hábitat durante los próximos años. ONU-Hábitat se ha beneficiado con una mejor preparación regional y “hoja de ruta” para Hábitat III, mientras que los actores de gobiernos locales han tenido oportunidades adicionales para expresar sus prioridades e influir en los resultados de Hábitat III. Las reuniones nacionales y regionales –y el análisis regional sobre servicios básicos urbanos de AL del Informe GOLD III – dotaron de

información a los gobiernos locales y nacionales y ofrecieron una plataforma emergente para desarrollar consensos sobre temáticas pertinentes de política urbana para la Nueva Agenda Urbana.

30. El cuarto componente también fue pertinente para los intereses estratégicos de ONU-Hábitat. El establecimiento de una oficina de enlace de ONU-Hábitat en España y la asistencia prestada a las delegaciones del gobierno español en el Foro Urbano Mundial y otros eventos; han consolidado las relaciones ONU-Hábitat con el gobierno español, que fue su mayor donante en aquel momento. Asimismo, el proyecto sirvió a los intereses de la cooperación para el desarrollo de España en los países seleccionados; y ha mejorado

el posicionamiento de la AECID, los municipios participantes y las organizaciones asociadas, como proveedores de cooperación técnica en planificación urbana y desarrollo urbano sostenible en la región de AL. La participación de 16 municipios españoles y 2 asociaciones de gobiernos locales con los 8 municipios de América Latina por medio de las Alianzas Ciudad-Ciudad, sirvieron para ampliar el ámbito de cooperación municipal de España de forma innovadora y a costo-beneficio.

### 3. RESULTADOS SOBRE LA EFICACIA

#### 3.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

31. La valoración de la eficacia del proyecto está influenciada por factores particulares del mismo. El proyecto firmado experimentó sucesivas revisiones que alteraron significativamente su escala y contenido: durante el primer año, los componentes del proyecto se incrementaron de dos a ocho y luego se redujeron a cuatro. Originalmente, varios de los componentes surgen de propuestas de proyectos separados, los cuales fueron unificados en este proyecto, a petición del donante.
32. Posteriormente, la AECID y el Comité Directivo del Proyecto redujeron el número de componentes e integraron varios de sus resultados. Estos cambios redujeron el nivel de fragmentación y mejoraron el diseño; sin embargo, la yuxtaposición de propuestas sin relación que se agregaron (y quitaron), en diferentes etapas, dieron como resultado un proyecto heterogéneo que adoleció de vínculos entre los componentes o de una visión programática básica. En este sentido, fue un “proyecto sombrilla”, armado para hacer uso completo de las oportunidades de financiamiento y cooperación. Por lo tanto, esta evaluación valora la eficacia de cada componente por separado y no así del proyecto en general.

33. Otro factor que ha afectado, ha sido la falta de un marco lógico consistente. El número y contenido de los resultados y productos varían en las diferentes versiones del documento de proyecto. Estos fueron revisados posteriormente por el Comité Directivo en los Planes Anuales Operativos anuales y los informes de proyecto. El evaluador considera que si bien tales revisiones ayudaron a sostener la pertinencia del proyecto y a concentrar las iniciativas; la escala de actividad y las expectativas se redujeron durante el período de aplicación (sin formalizar los cambios en las revisiones del proyecto aprobado). Como resultado, no existe una línea de base a partir de la cual medir niveles de logro, los cuales pueden considerarse más, o menos satisfactorios, dependiendo del documento de proyecto o informe anual que se utilice de referencia. Para el propósito de la presente evaluación, el análisis se basa en la versión final del documento de proyecto y marco lógico que se presentan en anexo en el Informe Final del Proyecto.

#### 3.2 LOGRO DE RESULTADOS Y PRODUCTOS POR COMPONENTE

34. El nivel de logro de este componente fue moderadamente satisfactorio (Recuadro 3.1). Si bien los productos previstos fueron entregados; los resultados y los efectos fueron parcialmente alcanzados, debido a la escala de la intervención y el limitado seguimiento realizado a las

**Recuadro 3.1: Componente 1**

Atención	Efectos:	Resultados:
Apoyo a procesos de descentralización y elaboración de políticas nacionales urbanas en América Latina y el Caribe.	Capacidades de gobiernos locales y regionales fortalecidas en temas de desarrollo urbano para contribuir al fortalecimiento de las políticas nacionales urbanas y los procesos de descentralización y gestión de servicios urbanos básicos, aportando a la definición y desarrollo de los objetivos de las agendas urbanas nacionales y la agenda global.	<p>1.1. Consenso político a nivel central y local hacia Hábitat III y las posibles consecuencias en términos de reformas del Estado y distribución de responsabilidades entre las diferentes esferas de gobierno.</p> <p>1.2. Capacidades generadas entre los gobiernos locales de América Latina por medio del análisis y el intercambio de normas, políticas y mejores prácticas.</p> <p>1.3. Grupo de Ministros y autoridades de alto nivel en materia de descentralización, el gobierno local y las políticas territoriales; se consolidan y son capaces de remitir propuestas de políticas y contribuir al proceso preparatorio de Hábitat III.</p>



conferencias y otros eventos que representaron los principales resultados. El componente tuvo un valor catalizador en sus contribuciones al proceso regional preparatorio de Hábitat III –difundiendo información a un público más amplio y activando los Comités Nacionales de Hábitat en Colombia, Ecuador, El Salvador y Cuba<sup>3</sup>. Los estudios de las mejores prácticas en desarrollo urbano sostenible fueron presentados en las conferencias y documentados para su distribución.

35. Como resultado, se fortalecieron las condiciones para el diálogo y la construcción de consensos en cuestiones de política urbana en estos países. Sin embargo, los recursos del proyecto fueron insuficientes para apoyar el seguimiento necesario para avanzar más allá de los eventos puntuales y construir una “masa crítica” de consenso en cuestiones urbanas mejorar las capacidades del gobierno central y gobiernos locales o influir en las políticas urbanas nacionales<sup>4</sup>. Asimismo, el estado actual de la preparación de Hábitat III y la incertidumbre sobre el papel de los gobiernos locales en la Conferencia, parece haber afectado el impulso de los diálogos nacionales y los Comités Nacionales de Hábitat.
36. El documento de proyecto revisado en la presente evaluación planifica Diálogos Nacionales en Perú y Uruguay (Resultado 1.1); pero, posteriormente, en el marco lógico se reduce a un país. El Diálogo Nacional del Uruguay revisó la situación actual de los gobiernos locales poniendo énfasis en la participación y el diálogo ciudadanos y en la gobernanza urbana. Además de participantes nacionales, asistieron al evento representantes del gobierno local afiliados a la red subregional de Mercociudades. Luego de las presentaciones y debates, la reunión llegó a las siguientes conclusiones: (i) los municipios necesitan abrirse e involucrar a los residentes locales, (ii) existe una relación intrínseca entre descentralización, democracia, participación de la sociedad civil y gobernanza multinivel, y (iii) deben definirse las

competencias para facilitar la relación entre las distintas esferas de gobierno<sup>5</sup>.

37. Reuniones similares se celebraron en Cuba, Ecuador, Colombia y El Salvador (Resultado 1.2), con presencia nacional y regional. Se presentaron, en plenaria, las mejores prácticas y documentos para su difusión. En la conferencia del Ecuador, participantes de gobiernos locales y del gobierno nacional presentaron las mejores prácticas en desarrollo urbano, planificación y uso del espacio; este evento sucedió al Diálogo Nacional realizado en el año 2011. En Colombia, confluieron ministros, alcaldes y planificadores urbanos de la subregión andina para analizar la planificación urbana, la integración regional y la Nueva Agenda Urbana; las mejores prácticas presentadas en esta conferencia también fueron publicadas.
38. Eventos regionales adicionales se celebraron en El Salvador y Uruguay para revisar y validar el Capítulo Latinoamericano del Tercer Informe del Observatorio Mundial de Democracia Local y Descentralización (Informe GOLD III), en servicios básico locales. Los participantes dieron sus puntos de vista al proyecto, destacando: (i) la mejora sostenida en el acceso a los servicios básicos en toda la región, (ii) el recurrente déficit en la prestación de servicios básicos a las zonas rurales, (iii) la importancia de los gobiernos locales en la gestión de servicios urbanos y monitoreo de su prestación, (iv) el aumento de los niveles de cooperación municipal en la planificación y uso del espacio territorial y (v) la importancia de las subvenciones públicas y la participación local para el desarrollo urbano sostenible. Estas reuniones permitieron a CGLU socializar y validar el Informe GOLD III (un insumo importante para Hábitat III), con un público más amplio.
39. El componente también organizó la primera reunión del Grupo de Ministros y Autoridades regionales sobre descentralización, gobierno local y políticas territoriales (Resultado 1.3). Este grupo fue creado después de la conferencia Sustainable Cities Days realizada en la sede de las Naciones Unidas (diciembre de 2013), que reunió a ministros, alcaldes y organizaciones municipales procedentes de 22 países de AL. El grupo proporciona mecanismos para las consultas regionales y consenso sobre temas urbanos y se espera que canalice propuestas para Hábitat III.

3 *Los Comités Nacionales de Hábitat (CNH) incorporan la participación de representantes de los gobiernos centrales, sociedad civil y del sector privado, con la intención de ofrecer foros de debate que contribuyan a la elaboración de políticas urbanas nacionales. Los CNH también ofrecen un mecanismo importante para promover Hábitat III y facilitar la interacción de ONU-Hábitat con socios estratégicos.*

4 *Una excepción se dio en el Ecuador, país en el cual los debates nacionales y las presentaciones de las mejores prácticas contribuyeron al diseño de una propuesta nacional de política urbana.*

5 *Informe de Actividades 2013-2014, pg. 6*

40. Los eventos y actividades realizadas por este componente ayudaron a proporcionar información a los gobiernos locales de la región sobre Hábitat III, a identificar los problemas de política urbana y las mejores prácticas relevantes para la Nueva Agenda Urbana y activar los Comités Nacionales de apoyo a Hábitat III<sup>6</sup>. Estos comités fueron creados (o reactivados) en Colombia, Ecuador, El Salvador y Cuba; mientras que en Uruguay no se materializó, en parte, debido a la limitada participación del gobierno central en el Diálogo Nacional<sup>7</sup>. La información disponible es insuficiente para evaluar la funcionalidad de los Comités Nacionales de Hábitat y el Grupo de Ministros que fueron conformados por el proyecto.
41. Tampoco hay indicios que estos eventos hayan tenido influencia en las políticas nacionales o la legislación, con excepción del Ecuador, donde los debates realizados entre las partes interesadas y las mejores prácticas ofrecieron insumos para una propuesta de política urbana nacional, la cual fue presentada a autoridades del ministerio para su consideración. En retrospectiva, la expectativa de que estos eventos tendrían efectos a niveles de política nacional fue poco realista, considerando los niveles de actividad y seguimiento. La evaluación del impacto y el costo-efectivo de los componentes dependerán, en gran medida, de los resultados de Hábitat III y el grado en que las prioridades regionales se encuentren reflejadas en la Nueva Agenda Urbana.
42. La efectividad de los tres proyectos ejecutados dentro de este componente fue satisfactoria (Recuadro 3.2), y muy satisfactoria en el caso del proyecto de construcción vial de Nampula. Estos se implementaron en contextos municipales muy diferentes y tienen potencial para ser replicados y ofrecer insumos para la Nueva Agenda Urbana, como estudios de caso. Se cumplieron los productos, resultados y efectos esperados a escala de tres iniciativas municipales piloto.
43. El proyecto de mejora vial ejecutado en el asentamiento de Muhala de la ciudad de Nampula es percibido como favorable para todas las partes. Este proyecto fue seleccionado por los residentes locales utilizando un método de planificación participativa que fue diseñado en Mozambique por el proyecto Participatory Slum Upgrading. Los residentes participaron en todas las etapas del proyecto y apoyaron la relocalización de las familias que fueron afectadas por el diseño de la carretera. El kilómetro construido abre una ruta importante para la circulación del tráfico a través de la ciudad, la cual descongestiona la zona central, dando respuesta a una necesidad sentida. La Alcaldía contribuyó con dinero en efectivo para reubicar a las familias afectadas, a las cuales les proporcionó viviendas en otra zona. Informes del proyecto estiman que casi 40.000 habitantes se beneficiaron de la mejora del acceso vehicular, transporte, oportunidades comerciales y mejoras previstas en servicios de agua y electricidad. Las actividades del proyecto fueron apoyadas por el proyecto Participatory Slum Upgrading de ONU Hábitat y sirvieron para validar la metodología de planificación participativa que había diseñado.
44. El proyecto fue costo-efectivo porque apoyó iniciativas en curso, contó con el sólido compromiso del gobierno local, y ayudó a movilizar US\$ 50,000

6 *El establecimiento de Comités Nacionales de Hábitat fue considerado como un resultado separado (1.4) en el segundo documento de proyecto y en los informes anuales; pero fue integrado en el Resultado 1.1 en el Informe Final del Proyecto.*

7 *Según entrevistas con miembros del equipo del proyecto.*

### Recuadro 3.2: Componente 2

Atención	Efecto:	Resultado:
Asistencia técnica sobre políticas públicas de planificación urbana	Planificación urbana y construcción de capacidades en planificación urbana son promovidas y reconocidas como instrumentos clave para el logro de una urbanización sostenible, que garantice acceso ciudadano a servicios básicos.	2.1 Implementación exitosa de planificación de crecimiento urbano en tres ciudades piloto.

del Concejo Municipal y más de US\$ 200,000 en financiamiento paralelo de la Cuenta de Desafío del Milenio (“Millennium Challenge Account”) de la Corporación del Desafío del Milenio de los Estados Unidos para la construcción de un puente y otras mejoras. Esto permitirá concluir las obras de construcción de canales de drenaje, que fueron suspendidas por causa de las intensas lluvias. Este aporte casi duplicó el presupuesto del proyecto. El proyecto Participatory Slum Upgrading tiene planificadas nuevas mejoras para el siguiente año, replicando el enfoque utilizado, con un presupuesto más amplio. Esto asegurará la finalización de los canales de drenaje para la nueva carretera, cuya construcción fue suspendida debido a las fuertes lluvias.

45. Las actividades del proyecto en Colombia y El Salvador también apoyaron objetivos más amplios de planificación y desarrollo urbano. Los proyectos Manizales y Santa Ana produjeron estudios técnicos que guiaron la descentralización y las iniciativas de revitalización histórica urbana y tenían por objeto apoyar a los gobiernos locales a obtener financiamiento, a mayor escala, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este acuerdo fue alentado por la asociación ONU-Hábitat/BID para la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. En Manizales, la asistencia técnica se utilizó para diseñar un marco de planificación zonal que articula a cinco municipios de la provincia de Caldas. Esto condujo a la creación de un área metropolitana amplia, que prevé planeamiento urbano, prestación de servicios e inversiones inter-municipales. El nuevo proceso sería ejecutado por un proyecto integrado de desarrollo para la región centro-sur de Caldas, con fondos del BID. El proyecto también preparó diferentes escenarios para la integración municipal, redactó propuestas de integración institucional y ayudó a la

recolección de datos y cartografía. Además de los socios municipales españoles y ROLAC, estuvieron involucradas muchas instituciones locales.

46. El proyecto Santa Ana tuvo como objetivo recuperar el centro histórico de la ciudad como un vehículo para el desarrollo local. Fue diseñado para apoyar una iniciativa del gobierno local, la cual involucraba a otros actores y tuvo acceso a financiamiento de donantes en gran escala. El proyecto dio asistencia técnica y compartió las mejores prácticas en la legislación de preservación del patrimonio histórico urbano. Esto contribuyó al diseño y adopción de una ordenanza municipal y normas de desarrollo del centro histórico de la ciudad de Santa Ana. El proyecto fortaleció también al personal técnico mediante la formación e intercambios y elevó los ingresos municipales aplicando sistemas mejorados de colección de ingresos. El proyecto se constituye en un estudio de caso acerca de cómo revitalizar el patrimonio histórico urbano utilizando la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que fue aprobada poco antes de la ejecución del proyecto.

47. Este fue el componente más innovador del proyecto y posiblemente el más productivo en términos de productos (Recuerdo 3.3). En general, los niveles de logro fueron satisfactorios, lo cual amerita reconocimiento, tomando en cuenta los desafíos de organizar actividades de cooperación con 24 municipios y socios institucionales (Tabla 3.1). La mayoría de los productos, resultados y efectos del componente fueron alcanzados, aunque no se alcanzó la magnitud esperada en cuanto a planes de desarrollo local <sup>8</sup>. El lento inicio y avance del componente impidieron que algunas Alianzas

8 Marco de Resultados, Lecciones Aprendidas y Conclusiones, pg. 4

**Recuadro 3.3: Componente 3**

Atención	Efecto:	Resultado:
Apoyo a la planificación urbana municipal a través de la cooperación descentralizada.	Fortalecimiento de la planificación urbana y relaciones de cooperación entre ciudades para poner en marcha planes locales de desarrollo urbano y social y políticas territoriales, a través de la cooperación y los intercambios entre gobiernos locales de AL y la cooperación municipal descentralizada de España.	1.1 Relaciones de cooperación entre ciudades. 1.2 Aprendizaje institucional y establecimiento de redes entre ciudades de AL y España 1.3 Capacidades de gobiernos locales fortalecidas en planificación urbana.

Ciudad-Ciudad se implementen completamente y quedaron fondos sin ejecutar al final del proyecto.

48. Varias de las alianzas han mejorado la planificación urbana municipal y las capacidades técnicas, contribuyendo a las ordenanzas programas locales, los cuales, en algunos casos, se han traducido en acciones concretas. Las alianzas demuestran un enfoque innovador de cooperación técnica basada en redes horizontales entre gobiernos locales, el cual es orientado por la oferta/demanda y el interés común. Esto puede proporcionar una alternativa más directa y costo-efectiva a las modalidades de cooperación bilateral estándar. Después de más de un año de la conclusión del proyecto, dos alianzas entre gobiernos locales de AL y España (Tarija, Ciudad Delgado) continúan activas y son

financiadas por los participantes.

49. Cinco alianzas fueron implementadas entre los gobiernos locales españoles y de AL, las cuales que se presentan en el tabla 3.2. La cooperación se diseñó alrededor de cuatro ejes temáticos que fueron identificados a través de consulta y evaluación de necesidades:
- Planificación urbana integral y gestión de centros históricos urbanos
  - Circulación urbana sostenible
  - Gestión integral de residuos sólidos/líquidos y acceso a agua potable

TABLA 3.1: ALIANZAS CIUDAD-CIUDAD: GOBIERNOS LOCALES PARTICIPANTES DE AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA

AMÉRICA LATINA Y CARIBE	
Bolivia	Gobierno Municipal de Cochabamba Gobierno Municipal de Tarija
Colombia	Alcaldía de Manizales
Cuba	Provincia de Pinar del Rio
Ecuador	Alcaldía de Cuenca
El Salvador	Alcaldía de Santa Tecla Alcaldía de Santa Ana Alcaldía de Ciudad Delgado
ESPAÑA	
Andalucía	Ayuntamiento de Córdoba Diputación de Jaén FAMSI
Aragón	Ayuntamiento de Zaragoza
Asturias	Ayuntamiento de Avilés
Castilla y León	Ayuntamiento de Palencia Ayuntamiento de Valladolid
Castilla La Mancha	Ayuntamiento de Azuqueca de Henares
Cataluña	Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés Fons Catalá
Madrid	Ayuntamiento de Alcobendas Ayuntamiento de Parla Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes
Murcia	Ayuntamiento de Murcia
País Vasco	Ayuntamiento de Bilbao
Valencia	Ayuntamiento de Valencia
Otras organizaciones socias	FEMP FAMSI Restauradores Sin Fronteras INCIDEM

- Ordenamiento Territorial y gestión de uso del espacio
  - Participación Ciudadana
50. La implementación del componente sufrió retrasos en su implementación; sin embargo, hubo un impulso considerable, que se refleja en la cantidad

de actividades realizadas y productos obtenidos: cuatro cursos de capacitación en 7 ciudades, 7 becas internacionales beneficiando a 15 ciudades y 23 funcionarios municipales, 6 consultorías de apoyo a estudios técnicos y planes municipales y 6 misiones de asistencia técnica implicando a 10 ciudades y 14 funcionarios técnicos.

TABLA 3.2: PRINCIPALES PRODUCTOS POR ÁREA TEMÁTICA: COMPONENTE 3

AREA TEMÁTICA	PRINCIPALES PRODUCTOS
Planificación urbana integrada y gestión de centros urbanos históricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de acción de protección del patrimonio histórico urbano (Cuenca, Tarija, Manizales)</li> <li>• Catálogo de patrimonio urbano protegido (Tarija)</li> <li>• Personal capacitado en restauración de monumentos históricos (Tarija)</li> <li>• Acuerdo de cooperación con el Ministerio de turismo (Ciudad Delgado)</li> <li>• Revitalización del centro de la ciudad y el cinturón verde (Pinar del Rio)</li> <li>• Plan de rehabilitación de bulevares, plazas y parques (Pinar del Rio)</li> <li>• Acuerdo bi-municipal con el Ministerio de Turismo, articulando disposiciones legales y estableciendo una ruta para turismo (Ciudad Delgado, Santa Tecla)</li> </ul>
Circulación urbana sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas ecológicamente racionales para mejorar el transporte urbano (Pinar del Rio)</li> <li>• Rutas alternativas de circulación que contribuyen a la recuperación de espacios públicos (Cochabamba, Pinar del Rio, Cuenca)</li> <li>• Inversión en señalización de calles y mejora vial (Pinar del Rio)</li> <li>• Apoyo a la creación de una Oficina de Gestión Urbana (Pinar del Rio)</li> </ul>
Manejo integral de residuos sólidos/líquidos y acceso al agua potable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis integral de gestión de residuos sólidos/líquidos (Cochabamba, Manizales)</li> <li>• Personal capacitado en el departamento municipal de agua (Cochabamba)</li> <li>• Diseño de modelo de recolección y eliminación de residuos sólidos/líquidos contribuyendo al financiamiento de fondos del BID para inversiones de capital (Tarija)</li> </ul>
Ordenamiento territorial y gestión de uso del espacio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de gestión de área protegida (Bosque de Aranjuez), que conduce a la reubicación de invasores (Tarija)</li> <li>• Plan maestro para espacios públicos urbanos (Manizales)</li> <li>• Recuperación de espacios públicos urbanos (Sta. Tecla, Ciudad Delgado)</li> <li>• Uso del espacio urbano y proyecto asociado (Cuenca)</li> <li>• Planes locales de uso y desarrollo del espacio urbano/rural (Sta. Tecla, Ciudad Delgado)</li> </ul>
Participación ciudadana y planificación del desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 planes comunales para el fortalecimiento organizacional e implementación de una política social basada en la cooperación público-privada. (Manizales)</li> <li>• Estrategia de participación ciudadana y del sector privado en el programa de desarrollo del turismo (Sta. Tecla y Ciudad Delgado)</li> </ul>

51. La cooperación horizontal produjo diversos beneficios. El personal de gobiernos locales adquirió conocimientos técnicos y habilidades como resultado de su participación en talleres de formación y servicio de pasantías con gobiernos locales de España. Los contenidos y la orientación proporcionada contribuyeron al diseño y aprobación de ordenanzas y programas para la preservación del patrimonio histórico urbano, espacios públicos y otros. Los vínculos personales e institucionales establecidos entre los municipios y organizaciones participantes, continúan y se profundizan en algunos casos, por ejemplo en Tarija, Bolivia. Algunas temáticas urbanas que no habían recibido atención o apoyo suficiente fueron visibilizadas y, en algunos casos, fueron adoptadas por el gobierno local. Los ayuntamientos cooperantes españoles y organizaciones socias se beneficiaron de estar expuestos a redes y oportunidades de cooperación; además del reconocimiento de ser parte de una iniciativa global de la ONU.
52. El componente funcionó bien en cuanto a financiamiento de los fondos municipales y contribuciones “en especie” de los gobiernos locales participantes, y proporcionando asistencia técnica que ayudó a los gobiernos locales realizar iniciativas para la movilización de recursos. Un ejemplo es la asistencia prestada a Tarija para estudios técnicos para un nuevo vertedero e instalaciones de eliminación de residuos, que están siendo utilizados por el gobierno municipal para obtener financiamiento del BID.
53. Los siguientes resultados, que fueron destacados en el informe final del taller, denotan la eficacia de este componente:
54. El cuarto componente estableció la presencia de ONU-Hábitat en España y dio apoyo directo
55. El componente abre nuevas “ventanas de oportunidad” para la cooperación municipal española, elevando el perfil del país como proveedor de asistencia técnica en planificación urbana y desarrollo en AL. La delegación española en el VI Foro Urbano Mundial/FUM (Nápoles, 2012) fue asistida mediante eventos en red en desarrollo urbano sostenible, descentralización y finanzas públicas locales. Asistencia similar fue otorgada al Ministerio de Desarrollo para el VII FUM (Medellín, 2014). Según el director de ROLAC, el FUM VII ayudó a generar conocimiento y apoyo en la región para Hábitat III. Las mejores prácticas y estudios de caso de España y AL fueron extraídos de la base de datos Cities for a Sustainable Future y traducidos para el Comité Nacional de Hábitat de España. Por todo lo mencionado anteriormente, el logro de los

#### Recuerdo 3.4: Componente 4

Atención	Efecto:	Resultado:
Apoyo estratégico e institucional al proceso de Hábitat III a través de actividades implementadas desde España.	El proceso preparatorio de Hábitat III es apoyado, en coordinación con las prioridades de las instituciones de gobierno vinculadas al mandato de ONU Hábitat.	<p>4.1 El proceso preparatorio de Hábitat III es apoyado y difundido.</p> <p>4.2 Los servicios de apoyo de ONU Hábitat son difundidos y promovidos entre los socios españoles.</p> <p>4.3 Las mejores prácticas y estudio de casos en desarrollo urbano sostenible en España son difundidas a nivel nacional e internacional.</p> <p>4.4 Alianzas institucionales promovidas y consolidadas.</p>

productos, resultados y efectos de este componente fue satisfactorio.

### 3.3 APROPIACIÓN DEL PROYECTO EN RELACIÓN CON CONTEXTOS LOCALES Y NECESIDADES DE BENEFICIARIOS

56. Apropiación y eficacia estuvieron intrínsecamente relacionadas. Los altos niveles de apropiación local ayudaron al desempeño satisfactorio descrito en la sección anterior. La apropiación fue esencial para impulsar las iniciativas del proyecto, tomando en cuenta los plazos y presupuestos determinados. La estrategia de implementación aplicada en el segundo y tercer componente propició oportunidades para la apropiación local, la cual reforzó la pertinencia del proyecto y el compromiso local. El proyecto de mejora vial en Nampula (Componente 2) fue seleccionado por los residentes locales y, al mismo tiempo, apoyó una necesidad prioritaria en la mejora de la circulación alrededor del centro de la ciudad. El proyecto tuvo altos niveles de apropiación por parte de los residentes de Muhala, quienes participaron en las diferentes etapas del proyecto, trabajaron en la carretera y apoyaron la reubicación a las familias afectadas; junto a la Alcaldía de Nampula, que aportó con fondos y préstamo de equipos pesados.
57. Las Alianzas Ciudad-Ciudad del tercer componente fueron totalmente gestionadas por los gobiernos locales en base a la oferta y demanda de asistencia técnica e interés mutuo. Esto condujo a altos niveles de apropiación, que se reflejan en los resultados logrados y la asignación de fondos municipales para co-financiar las iniciativas. El proyecto fue, también, apropiado por el Comité de Pilotaje, cuyos miembros revisaron el documento de proyecto, ajustado los planes de trabajo y aprobando los Planes Operativos Anuales.

## 4. RESULTADOS SOBRE LA EFICIENCIA

58. Este fue un proyecto difícil de manejar en términos de administración, coordinación y demandas logísticas. Los cuatro componentes apoyaron actividades dispersas en diferentes lugares, muchas de las cuales demandaron mucho tiempo y altos costos de servicios con relación al total de los gastos. Gran parte de los esfuerzos del proyecto estuvieron destinados a organizar talleres y conferencias, envío de consultores y especialistas municipales en misiones breves y procesamiento de desembolsos para cantidad de actividades.
59. La puesta en marcha del proyecto fue lenta; el documento de proyecto fue firmado en agosto de 2011 y el primer desembolso se realizó en noviembre; y las actividades del proyecto comenzaron recién en enero de 2012, debido a "razones administrativas internas"<sup>9</sup>. Este atraso inicial fue compensado por el compromiso de AECID de extender el proyecto hasta febrero de 2014.
60. El proyecto fue descentralizado entre las Oficinas Regionales para América Latina y el Caribe (ROLAC) de ONU-Hábitat, la Oficina Regional para África (ROAf – Mozambique) y la oficina de ONU-Hábitat en Madrid, España. Las funciones de coordinación fueron realizadas por la Oficina de la Dirección Ejecutiva y transferidas posteriormente a la Subdivisión de Legislación, Tierras y Gobernanza Urbana, en mayo de 2013. Varias iniciativas nacionales fueron apoyadas por los Gerentes de Programa de ONU-Hábitat en Mozambique, Colombia y Ecuador, así como por el Asesor Técnico Principal de ONU-Hábitat en El Salvador. La oficina de ONU-Hábitat en España coordinó con el Comité Ejecutivo y socios del proyecto. Para mejorar la gestión administrativa y financiera, el tercer componente fue transferido a ROLAC el año 2012. La retroalimentación recibida señala que la modalidad adaptada fue satisfactoria y que los desembolsos fueron asignados oportunamente, con excepción de los primeros retrasos, los cuales afectaron el inicio del proyecto.
61. El proyecto fue eficientemente administrado y ejecutado. En gran parte esto se debió a una gestión adaptativa (adaptive management), ya que el documento inicial del proyecto no cumplió las expectativas estándar en cuanto a diseño, y las recomendaciones del Grupo Asesor de Proyectos<sup>10</sup> no fueron reflejadas en el informe final. Sin embargo, posteriores revisiones al diseño del proyecto realizadas por AECID y el Comité Ejecutivo—reducción del número de componentes e integración de los resultados— fueron importantes para reducir la fragmentación del proyecto, mejorando la claridad y haciéndolo viable. Por otra parte, la delegación de responsabilidades ejecutivas a las organizaciones socias, combinadas con el ajuste periódico de los planes de trabajo y productos en los Planes Operativos Anuales (POA), fueron importantes para asegurar la eficiencia. Otro ejemplo de la gestión adaptativa fue la decisión de delegar la gestión administrativa/ financiera del tercer componente a ROLAC, con el fin de mejorar la gestión.
62. La mayoría de los productos fueron entregados según el tiempo planificado. Las entrevistas a los países participantes fueron positivas en la valoración de la respuesta y eficiencia de las oficinas de coordinación de ONU-Hábitat en Nairobi y España. Los consultores del proyecto contratados por la Oficina de España proveyeron un apoyo administrativo/gerencial consistente y orientación técnica a los componentes bajo su responsabilidad. Varias de las iniciativas municipales que fueron implementadas en el segundo y tercer componente, ayudaron a acceder a financiamiento adicional de gobiernos locales y donantes. En algunos casos estos montos excedieron significativamente las contribuciones de ONU-Hábitat. Casi en todos los casos, los productos contribuyeron al logro de los respectivos resultados y efectos.
63. Los contextos nacionales y locales también tuvieron impacto directo en los niveles de eficiencia. La presencia de Administradores del Programa Hábitat (HPMs) e iniciativas paralelas en Colombia,

<sup>9</sup> Previamente conocido como el Comité Evaluador de Proyectos (Project Review Committee)

<sup>10</sup> Previamente conocido como el Comité Evaluador de Proyectos (Project Review Committee)



El Salvador, Ecuador y Mozambique; ofrecieron una base de apoyo que ayudaron a la eficiencia. ROLAC proporcionó apoyo técnico y administrativo a iniciativas basadas en AL, particularmente en el tercer componente; aunque el evaluador percibe que ROLAC podría haber desempeñado un rol más sustantivo, estuvo representado en el Comité Directivo. En el Uruguay y El Salvador fueron programadas conferencias regionales y nacionales “una tras otra” para facilitar la logística y reducir los costos.

64. Una excepción al nivel de eficiencia general satisfactoria, fue el tercer componente, que fue muy lento en empezar. La complejidad de la participación de los gobiernos locales de seis países con diversas regulaciones administrativas y legales, niveles de capacidad y calendarios políticos requiere considerablemente más tiempo del que había sido previsto. De hecho, uno de los jefes de proyecto entrevistados reconoció que había subestimado el tiempo necesario para implementar las Alianzas Ciudad-Ciudad en el diseño de los componentes.

El informe final del taller para este componente señala que la aplicación “...era afectada por retrasos acumulados desde el principio, así como en la definición de ‘oferta’ vs ‘demanda’ y en la gestión de asesorías”<sup>11</sup>. En una reunión del Comité Directivo, FEMP pidió una mejor coordinación y mayor claridad de los roles institucionales en el tercer componente. La combinación de los atrasos en el inicio y desembolsos dieron lugar a que una parte del presupuesto no sea utilizada a la finalización del proyecto. El informe del taller final reconoció “dificultades importantes” en las operaciones y la gestión que llevó a la cancelación de actividades, misiones de asistencia técnica y consultorías planificadas. Estas limitaciones fueron influenciadas por factores externos, fuera de control del proyecto y, por lo tanto, no pueden ser directamente atribuidas al rendimiento de ONU-Hábitat o sus socios ejecutores.

---

11 *Taller de Presentación y Balance de Resultados “Alianzas Ciudad-Ciudad, pp. 11-12*

## 5. RESULTADOS SOBRE LA PERSPECTIVA DEL IMPACTO

65. Las perspectivas de impacto deben ser consideradas en el contexto de un proyecto global diseñado para 18 meses e implementado durante un período de 2.5 años (con extensiones). Por lo tanto, los tiempos programados fueron limitados en relación a la escala de actividad y los resultados esperados (particularmente en el tercer componente).
66. En general, los niveles de impacto del proyecto<sup>12</sup> fueron satisfactorios a nivel municipal, pero hubo poco efecto en las políticas urbanas nacionales y capacidades de gobiernos centrales. La mayoría de los resultados de desarrollo previstos se lograron en los 11 municipios de América Latina y Mozambique que participaron en el proyecto. Varias iniciativas locales han dado lugar a la adopción de ordenanzas, planes y políticas municipales. En algunos casos hubieron impactos concretos, como ser la construcción de 1 km. de carretera en las zonas marginales la ciudad, beneficiando a 40.000 residentes de Muhala en Nampula, con mejoras en el acceso y transporte urbano; además se planificaron extensiones de servicios de agua y electricidad y financiamientos paralelo para otras inversiones. En Pinar del río, Cuba y en Tarija, Bolivia hubieron avances en cuanto a mejoras de infraestructura, recuperación de espacios públicos y preservación del patrimonio histórico urbano. En Tarija, los estudios técnicos dirigidos por expertos municipales españoles están ayudando a los gobiernos locales para garantizar el financiamiento del BID destinado a infraestructura de gestión de residuos. La cooperación descentralizada en Manizales (Colombia) y Santa Ana (El Salvador) ha permitido que estos municipios puedan acceder a financiamientos y cooperación técnica del BID. También mejoró el sistema de captación de ingresos municipales de Santa Ana (y probablemente el monto de ingresos obtenidos), gracias a la cooperación del proyecto.
67. Las Alianzas Ciudad-Ciudad mostraron un enfoque innovador y costo-efectivo de cooperación municipal basado en redes y cooperación horizontal. Las capacidades técnicas e iniciativas de los gobiernos locales fueron fortalecidas mediante la realización de pasantías de servicio, asistencia técnica y cooperación entre municipios. En, al menos, dos casos (Tarija, Bolivia y Ciudad Delgado, El Salvador) las alianzas han continuado después de la conclusión del proyecto.
68. Los resultados de desarrollo fueron menos evidentes a nivel nacional y regional, en parte debido a la escala de actividad del proyecto y su focalización en los gobiernos locales. Se realizaron un diálogo nacional y tres conferencias regionales, para promover Hábitat III y construir propuestas de política urbana para la Nueva Agenda Urbana. Cuatro países de AL activaron Comités Nacionales de Hábitat; estos propiciaron oportunidades para ampliar el diálogo y consenso en temas de política urbana nacional y regional. Los debates realizados en la Conferencia y las mejores prácticas identificadas, contribuyeron al diseño de una propuesta de política urbana nacional en el Ecuador. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el nivel de compromiso no permitió la continuidad o el impulso necesario para avanzar más allá de eventos individuales e influir en los marcos de políticas nacionales o en las capacidades institucionales. El estado actual del proceso preparatorio de Hábitat III y las incertidumbres acerca del rol de los gobiernos locales en la Conferencia no favorecen el diálogo nacional y la deliberación permanente y deliberación sobre Hábitat III.

<sup>12</sup> En base al objetivo general y los objetivos específicos del proyecto señalados en el capítulo introductorio de este informe.

## 6. RESULTADOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

69. Luego de su aprobación, el proyecto alentó altos niveles de participación de los diferentes actores. El Comité Directivo del proyecto jugó un papel importante en la supervisión y gestión adaptativa, la revisión de propuestas de los componentes y el ajuste de los planes de trabajo del proyecto. Las asociaciones municipales españolas y organizaciones de apoyo estuvieron representadas en el Comité Directivo, además de UCLG y ONU-Hábitat (incluyendo ROLAC). Los informes de reuniones del Comité Directivo describen los cuestionamientos y debates sobre las cuestiones de fondo, que llevaron a realizar modificaciones sustantivas en los componentes del proyecto. Varios de los miembros del Comité Directivo fueron responsables de ejecución de componentes del proyecto.
70. Las disposiciones para la ejecución y los planes de trabajo de las iniciativas municipales del segundo y tercer componente del proyecto, fueron diseñadas (en algunos casos durante talleres) en consulta con los socios y beneficiarios locales. El papel desempeñado por ONU-Hábitat, los socios españoles y la UCLG estuvo orientado hacia la facilitación, en lugar de la prescripción. La cooperación descentralizada proporcionada a municipios de Colombia, El Salvador, Bolivia, Ecuador y Mozambique apoyó iniciativas locales con amplia participación. Los socios locales fueron consultados durante la revisión de los planes de trabajo y productos de los Planes Operativos Anuales.
71. Hubieron altos niveles de participación y apropiación del gobierno local en las Alianzas Ciudad-Ciudad (Componente 3), las cuales fueron respaldadas por memorandos de entendimiento (MoUs). Las alianzas fueron impulsadas por asociaciones municipales sobre la base de intereses compartidos y la oferta/demanda de asistencia técnica. El alto nivel de apropiación y responsabilidad del gobierno local planteó la pertinencia y potencial sostenibilidad de varias alianzas. Dos de las cinco alianzas continúen funcionando más de un año después de la finalización del proyecto y son financiadas por contribuciones locales de ambos lados.
72. La participación de los beneficiarios en la ejecución y supervisión de los proyectos fue satisfactoria, particularmente en proyectos municipales del segundo y tercer componente. El ejemplo más destacable de participación de los beneficiarios se dio en el proyecto de Nampula, el cual fue priorizado y seleccionado por los residentes locales mediante una metodología participativa desarrollada por otro proyecto de ONU-Hábitat en Mozambique. Los residentes de los asentamientos informales de Muhala participaron en la construcción de la carretera y apoyaron la reubicación de las familias afectadas. Esta relación ayudó a evitar posibles conflictos y generó oportunidades de empleo de corto plazo, elevando el apoyo local para el proyecto.
73. Los componentes primero y cuarto tuvieron una dinámica diferente y, por lo tanto, deben ser valorados desde otra visión. Fueron impulsores de eventos y se focalizaron en la organización de conferencias nacionales y regionales, y en la documentación de mejores prácticas, como apoyo al proceso de Hábitat III. Los eventos no pretendieron la sostenibilidad per se; más bien buscaron apoyar procesos más amplios. Con excepción del Ecuador, estos eventos no parecen haber influido en la política urbana a nivel nacional. Su sostenibilidad (en términos de influir en procesos y políticas a largo plazo) es incierta en la actualidad y dependerá de los resultados de Hábitat III y de la esperada Nueva Agenda Urbana.
74. Estos componentes promovieron la participación de diferentes esferas de gobierno. Las revisiones regionales del borrador del capítulo sobre AL de GOLD III, incluyeron una amplia gama de representantes de gobiernos locales, quienes contribuyeron a su contenido. Los ministros de la región se reunieron en Nueva York para analizar su rol en Hábitat III. Los diálogos nacionales y la conformación de los Comités Nacionales de Hábitat tuvieron la intención de involucrar a los países en el proceso de Hábitat III.
75. Algunas de las estrategias y metodologías de implementación tienen alto potencial de réplica. Las Alianzas Ciudad-Ciudad mostraron

un enfoque innovador basado en el trabajo en red y la cooperación horizontal. Las alianzas promovieron la apropiación local y el compromiso mediante la articulación de grupos de gobiernos locales en áreas temáticas basadas en criterios de oportunidad y de interés mutuo. Este enfoque proporciona una alternativa costo-efectiva a los acuerdos de cooperación bilateral estándar “uno a uno” y puede ser replicada en otros países. La metodología participativa aplicada en el proyecto de Nampula será utilizada por el *Participatory Slum Upgrading Project* para planificar otras mejoras urbanas. Los enfoques aplicados en la organización de los diálogos nacionales y Comités Hábitat fueron adoptados por ONU-Hábitat y serán aplicados en la actualización de las estrategias de descentralización en las regiones de África, Asia y el Pacífico, con financiamiento del gobierno de Francia. La mayoría de las actividades del proyecto estuvieron más alineadas a los planes de gobiernos locales que a las políticas nacionales. En varios casos, estas condujeron a ordenanzas y políticas municipales que posibilitan la continuidad de las actividades una vez concluido el proyecto. Los enfoques aplicados por el proyecto para promover la apropiación y el compromiso local fueron fundamentales para promover la sostenibilidad post proyecto. El desafío inmediato es mantener la memoria y la práctica institucional por encima de los ciclos electorales y cambios de autoridades del gobierno local.

76. La habilidad del proyecto para obtener financiamiento paralelo ha contribuido también a la continuidad y la réplica. En Nampula, las actividades del proyecto aprovecharon los aportes financieros del gobierno de la ciudad y el financiamiento paralelo de la cuenta de *U.S. Millennium Challenge Account*, lo que, prácticamente duplicó el presupuesto del proyecto. El Programa Participativo de Mejoramiento de Barrios Marginales de ONU-Hábitat (“*UN-Habitat Participatory Slum Upgrading Programme*”) planifica invertir casi US\$ 800,000 en nuevas iniciativas de mejoramiento urbano, aplicando la metodología participativa que fue convalidada por el proyecto de Nampula, y canalizando financiamientos de la Unión Europea (UE), el municipio de Nampula y el Gobierno de Moçambique. En Tarija, la cooperación técnica recibida ha conducido a la creación de un programa municipal para la protección del patrimonio histórico urbano y producido estudios técnicos que han ayudado al gobierno municipal a captar financiamiento del BID para la gestión e infraestructura de eliminación de residuos.

## 7. CONCLUSIONES

77. El nivel general de eficacia en el logro de resultados y productos del proyecto fue satisfactorio en los cuatro componentes y, en algunos casos, altamente satisfactorio<sup>13</sup>. Los efectos relacionados a los gobiernos locales fueron logrados, en gran parte, de los municipios participantes; aunque hubo menor logro en los efectos relacionados con las políticas urbanas y capacidades institucionales nacionales. La mayoría de los productos y los resultados planificados fueron alcanzados completamente. El rendimiento del proyecto fue facilitado por la pertinencia y el valor catalizador de varias iniciativas locales, que apoyaron procesos más amplios. Los efectos fueron más evidentes a nivel municipal que en las estructuras de política nacional o instituciones del gobierno central. La escala y la continuidad en el apoyo al proyecto no permitieron alcanzar el impulso necesario para fortalecer las capacidades del gobierno central o influir en las políticas urbanas nacionales.
78. Los resultados fueron más visibles en las iniciativas municipales implementadas en el segundo y tercer componentes. La asistencia técnica dio lugar a la aprobación de ordenanzas municipales, políticas y programas; y, en algunos casos, mejoras concretas en la infraestructura y servicios urbanos. El acceso interurbano fue mejorado en Nampula, Mozambique y Pinar del río, Cuba. El mejoramiento vial en Nampula apalancó fondos paralelos de donantes que prácticamente duplicaron el presupuesto del proyecto. En Bolivia se está implementando un nuevo programa municipal para preservar el patrimonio histórico urbano de Tarija, el cual incluye restauración física. Los estudios técnicos que fueron orientados por los socios españoles ayudaron al gobierno municipal de Tarija a obtener financiamiento del BID para un nuevo vertedero e instalaciones de eliminación de residuos. Un marco de planificación inter-municipal que prevé planificación, inversión y gestión de servicios básicos de forma conjunta fue diseñado para Manizales (Colombia) y cinco municipios de la provincia de Caldas. Se espera también que los productos del proyecto atraigan fondos multilaterales para desarrollo integral y restauración histórica-urbana en Manizales y Santa Ana (El Salvador). De aprobarse la movilización de fondos de los donantes a esta escala, se elevaría significativamente el nivel de eficacia e impacto.
79. Los resultados y efectos de los componentes primero y cuarto están influenciados por el proceso más amplio de Hábitat III, el cual culminará con la Conferencia el año 2016. Por lo tanto, no se puede valorar de manera fiable el desempeño en la actualidad. Estos componentes asistieron preparativos para Hábitat III, organizando eventos nacionales y regionales que presentaron las mejores prácticas y ofrecieron oportunidades para debatir temas de política urbana y comenzar a construir consensos. La mayoría de los productos previstos por ambos componentes fueron entregados íntegramente. Los componentes –y el proyecto en general– han ampliado las oportunidades de cooperación internacional para los socios gubernamentales locales y organizaciones, elevando el perfil de España como proveedor de asistencia técnica en planificación urbana y desarrollo.
80. El primer componente en particular apoyó a Hábitat III. El diálogo nacional realizado en Uruguay y otros eventos nacionales/regionales abrieron oportunidades para debatir sobre temas urbanos y propuestas para la Nueva Agenda Urbana. Alcaldes de gobiernos locales, ministros y autoridades de alto nivel se reunieron para comenzar a construir una plataforma regional para Hábitat III. Se presentaron, revisaron y validaron estudios de casos de las mejores prácticas urbanas y el Capítulo Latinoamericano del Informe GOLD III. El cuarto componente consolidó la presencia de ONU-Hábitat en España, facilitando la comunicación con socios nacionales, apoyando las presentaciones gubernamentales en el Foro Urbano Mundial y difundiendo información sobre los servicios de ONU-Hábitat y Hábitat III.
81. Las actividades de ambos componentes contribuyeron a procesos a largo plazo, que culminarán con Hábitat III el año 2016. Por esta razón, puede ser prematuro valorar el cumplimiento de resultados o efectos, los cuales

<sup>13</sup> En la actualidad conocido como el Grupo Asesor de Proyectos (PAG).

serán determinados por el nivel de consenso regional alcanzado y la influencia que esto tenga en la agenda y en los efectos de Hábitat III. El avance puede verse afectado por la situación actual del proceso de Hábitat III y la incertidumbre acerca del rol de los gobiernos locales en la Conferencia.

82. El proyecto fue implementado eficientemente y la mayoría de los resultados esperados fueron alcanzados de manera costo-efectiva. Este fue un proyecto difícil de gestionar en términos de demandas de administración, coordinación y logística. Las actividades del proyecto estuvieron dispersadas en diferentes regiones, países y municipios; requiriendo con frecuencia mucho tiempo (por ejemplo, organizando conferencias regionales) o sosteniendo altos costos en consultorías de corto plazo y misiones en los países. La mayoría de los productos del proyecto fueron entregados íntegramente y dentro de los plazos previstos.
83. Las personas entrevistadas en la evaluación valoraron positivamente la capacidad de respuesta y eficiencia administrativa de ONU-Hábitat. Eficiencia que contó con una gestión adaptativa y ajustes en los planes de trabajo y productos de los Planes Operativos Anuales. Las iniciativas locales en Mozambique y El Salvador se beneficiaron de la presencia de los Administradores del Programa Hábitat (HPMs) y proyectos de ONU-Hábitat en curso, que prestaron asistencia en terreno. La cooperación descentralizada y las Alianzas Ciudad-Ciudad fueron más costo-efectivas que las modalidades estándar de proyectos ONU, en cuanto a costos de servicio de asistencia técnica y gastos generales. Los costos y la logística de organizar varios encuentros, fueron aliviados, en parte, por la programación sucesiva (uno seguido de otro) de eventos regionales y nacionales en Uruguay y El Salvador.
84. Se detectó ineficiencia en el diseño inicial y en la puesta en marcha del proyecto, más que en la ejecución misma. El proceso de diseño del proyecto estuvo desarticulado y afectado por oportunidades y plazos inmediatos de financiamiento; generando una dinámica apresurada, la cual fue en detrimento del producto final. El documento de proyecto firmado estuvo por debajo de los estándares de la ONU, en términos de calidad del diseño, a pesar de las observaciones realizadas por el Comité de Evaluación de Proyectos de ONU-Hábitat (PRC)<sup>14</sup>. Después de su aprobación, el proyecto amplió sus componentes de 2 a 8, mediante la incorporación de propuestas de proyectos que habían sido presentados, por separado, a la AECID, para su financiamiento. Posteriormente, en número de componentes fue reducido a 4, como resultado de las revisiones finales realizadas por el Comité Directivo del Proyecto. A pesar que el diseño y la claridad del proyecto mejoraron como resultado de las revisiones, continuó siendo un proyecto “paraguas” de iniciativas separadas, que fueron agrupadas para utilizar totalmente las oportunidades de financiamiento.
85. La puesta en marcha del proyecto fue lenta y las actividades comenzaron cinco meses después de su aprobación; retraso que fue compensado con la aprobación de una extensión. El ritmo del tercer componente del proyecto fue afectado por las dificultades de establecer alianzas entre gobiernos locales con diferentes requisitos administrativo/ legales y calendarios políticos. Los componentes de administración y gestión financiera fueron transferidos posteriormente a ROLAC, a fin de acelerar la ejecución del componente; a pesar de esto, algunas actividades no se pudieron ejecutar en el tiempo restante, quedando fondos sin utilizar a la conclusión del proyecto.
86. Los enfoques transversales de género y derechos humanos no tuvieron mayor consideración en el diseño del proyecto, ac si como en la ejecución, monitoreo y presentación de informes. Esto era de esperar, dado el enfoque del proyecto en temas de desarrollo urbano y servicios básicos. Sin embargo, algunas iniciativas (ej. Nampula) tuvieron relevancia al propiciar mejoras en infraestructura urbana que beneficiaron a la población en general, y promovieron la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones vinculadas al proyecto. Es posible que el apoyo ofrecido al proceso preparatorio de Hábitat III contribuya indirectamente a la consideración de los enfoques de género y derechos humanos en la elaboración de la Nueva Agenda Urbana.
87. Los enfoques de implementación utilizados para la obtención de resultados estuvieron bien diseñados y fueron eficaces y compatibles con los contextos local y global. Estos fueron adecuados con relación al tiempo y a los recursos disponibles. Muchas

<sup>14</sup> En la actualidad conocido como el Grupo Asesor de Proyectos (PAG).

iniciativas del proyecto fueron catalizadoras y se basaron en iniciativas existentes de ONU-Hábitat y de gobiernos locales; en estos casos, los resultados han contribuido a procesos y objetivos urbanos más amplios. Algunos enfoques, tales como las Alianzas Ciudad-Ciudad, fueron innovadores y canalizadores de demandas. El diálogo y la apropiación fueron impulsados en todos los

componentes. Los enfoques utilizados en los diferentes componentes tienen algunos aspectos en común que se describen a continuación.

88. A continuación se presenta un resumen de las calificaciones de evaluación en base a los criterios señalados en los Términos de Referencia (Tabla 7.1)

TABLA 7.1: Calificaciones de la evaluación

CRITERIO	RESUMEN DE VALORACIÓN	CALIFICACIÓN
<b>Pertinencia</b>	Los componentes del proyecto fueron altamente pertinentes a los mandatos corporativos de ONU-Hábitat, las prioridades de gobiernos locales y el proceso preparatorio de Hábitat III.	Altamente satisfactorio
<b>Eficacia: cumplimiento de productos, resultados y efectos</b>	La mayoría de los productos planeados fueron logrados en su totalidad. Los resultados y efectos fueron alcanzados en gran medida a nivel municipal en las localidades piloto; sin embargo hubo un alcance limitado en las políticas urbanas y capacidades institucionales nacionales. La eficacia del apoyo otorgado a la preparación regional de Hábitat III fue afectada por el limitado seguimiento a los eventos y otras cuestiones externas, afectando el proceso más amplio de Hábitat III.	Satisfactorio
<b>Perspectivas de impacto:</b>	El nivel y la profundidad de impacto estuvieron influenciados por la escala de la intervención y el tiempo asignado a la implementación. Hubo impactos localizados en las iniciativas piloto seleccionadas (Ej. Nampula) y Alianzas Ciudad-Ciudad. El proyecto tuvo mayor efecto en los municipios participantes que en los niveles político/institucionales nacionales.	Parcialmente satisfactorio
<b>Eficiencia</b>	La eficiencia del proyecto fue satisfactoria, considerando los desafíos de implementar un proyecto global, con actividades dispersas y demandas administrativas/logísticas considerables. Las disposiciones administrativas y de gestión fueron descentralizadas. El retraso en el inicio del proyecto y el primer desembolso afectaron en que algunas Alianzas Ciudad no se implementaran completamente. Esto fue influenciado por la subestimación en los plazos para la obtención de resultados. El documento de proyecto firmado tuvo defectos en su diseño. La eficiencia fue mejorada mediante una gestión adaptativa.	Satisfactorio
<b>Sostenibilidad y replicabilidad</b>	Las estrategias de implementación del proyecto y los acuerdos institucionales alentaron la participación y un alto nivel de apropiación local a nivel municipal. Hay algunos indicios de sostenibilidad o réplica derivados de la asistencia técnica proporcionada en el segundo y tercer componentes. El diálogo nacional y otros eventos, apoyados en el primer y cuarto componentes, tuvieron la finalidad de aportar a Hábitat III; por lo tanto, su sostenibilidad es incierta y dependerá, en gran parte, del proceso preparatorio general. No está en consideración la implementación de un proyecto complementario, debido a los recientes problemas macroeconómicos de España.	Parcialmente satisfactorio
<b>Calificación General Del Proyecto</b>	El proyecto alcanzó resultados satisfactorios considerando el tiempo y los recursos disponibles; y el rol catalizador de muchas actividades del proyecto.	Satisfactorio

## 8. LECCIONES APRENDIDAS

89. ONU-Hábitat está posicionada estratégicamente para sistematizar, difundir y replicar las nuevas tendencias y mejores prácticas en desarrollo urbano sostenible. ONU-Hábitat ha demostrado su capacidad en aplicar enfoques urbanos innovadores de planificación y desarrollo en diversos contextos locales, difundir las mejores prácticas e incentivar la participación de actores municipales a varios niveles. Estas son fortalezas reconocidas, las cuales son muy relevantes para el posicionamiento estratégico y las modalidades de cooperación de ONU-Hábitat, porque apoyan mandatos corporativos y ayudan a la gestión del conocimiento; además responden a las necesidades locales y atraen financiamiento de los donantes. La asistencia técnica a iniciativas municipales apoyó las prioridades del gobierno local y, muchas veces, alimentó procesos más amplios. La pertinencia fue sostenida a través de “hojas de ruta de país” y los Planes Operativos Anuales, los cuales se adaptaron en consulta con los socios del proyecto y HPMS. La asistencia técnica descentralizada y las Alianzas Ciudad-Ciudad podrían ofrecer alternativas costo-efectivas a las modalidades de proyecto estándar.
90. Los enfoques aplicados por el proyecto incluyeron buenas prácticas que deberían ser replicadas a mayor escala:
- Las iniciativas del proyecto fueron diseñadas sobre la base de iniciativas existentes y prioridades del gobierno local. Esto provocó un efecto catalizador de productos que contribuyeron a objetivos más amplios y, en algunos casos, a financiamientos paralelos.
  - El apoyo técnico tuvo un rol facilitador en lugar de ser prescriptivo y la asistencia técnica estuvo diseñada alrededor de las prioridades y contextos locales. Además se fomentó la participación en la planificación y en la consecución de los productos del proyecto. Estos factores alentaron altos niveles de apropiación y compromiso del gobierno local,
- como se vio en el caso de Nampula y algunas de las Alianzas Ciudad-Ciudad<sup>15</sup>
- La presencia de ONU-Hábitat a nivel nacional fue importante en el aumento de la eficiencia y eficacia del proyecto. A menudo, las actividades del proyecto apoyaron iniciativas de ONU-Hábitat y, a su vez, fueron asistidas por HPMS y personal del programa en el país (ej. Mozambique y El Salvador).
  - El proyecto adoleció de una visión general de proyecto y sus componentes fueron ejecutados independientemente uno del otro. Sin embargo, la combinación de iniciativas sin relación dentro del mismo proyecto, sirvió para fines de gestión de riesgos, ya que generó la probabilidad de que se logren al menos algunos resultados. Esta situación también alentó “economías de escala”, debido a la aplicación de un marco de gestión y de administración común a los cuatro componentes, lo cual puede haber reducido costos de mantenimiento (en relación a la ejecución de cuatro proyectos separados).
91. La implementación de los componentes del proyecto involucró diferentes dinámicas y plazos, los cuales han influido en el nivel de logro. La ejecución del proyecto fue planificada por un periodo de 18 meses, que posteriormente fue extendido a casi dos años. Todos los componentes del proyecto se ejecutaron durante un mismo periodo de tiempo y tuvieron los mismos plazos para la entrega de resultados y el logro de efectos. Si bien esta es una práctica estándar, la diversidad de iniciativas (conferencias nacionales y regionales, asistencia técnica para proyectos piloto

<sup>15</sup> *Un hallazgo inesperado de la evaluación indica que las deficiencias de diseño del proyecto original, propiciaron el involucramiento directo del Comité Directivo en la adecuación del documento de proyecto. Esto dio lugar a la reformulación de objetivos, componentes, productos y programación de actividades, fortaleciendo la viabilidad del proyecto y el nivel de apropiación (ownership) de los socios ejecutores.*



municipales, Alianzas Ciudad-Ciudad, mejores prácticas, apoyo a Hábitat III), conllevó diferentes necesidades de ejecución, que imposibilitaron un enfoque “one size fits all”. Aunque ONU-Hábitat y los socios del proyecto fueron capaces de entregar la mayoría de los productos y resultados, es evidente que se necesitaba más tiempo para negociar e implementar las Alianzas Ciudad-Ciudad del tercer componente, dada la complejidad de las mismas.

92. Los componentes tuvieron potenciales vínculos que podrían haber sido desarrollados dentro de un enfoque de diseño más integrador. Estos vínculos habrían planteado sinergias entre productos y resultados relacionados, mejorando el impacto agregado. La formulación del proyecto se vio afectada por circunstancias particulares que desalentaron un proceso de diseño más integrador pues la mayoría de las iniciativas de los componentes fueron recicladas de anteriores propuestas de proyectos. Si bien los componentes experimentaron sucesivas revisiones después de la aprobación del proyecto, estos continuaron segregados y fueron ejecutados como iniciativas separadas. Los ejercicios de revisión realizados podrían haber servido también para identificar

vínculos de conexión entre productos y resultados de los cuatro componentes y reflejar estas vinculaciones en los planes de trabajo del proyecto, con el fin de articular un enfoque de programa más integral.

93. Por ejemplo, si el proyecto se hubiese considerado como un sistema dinámico, los estudios de casos y prácticas innovadoras, derivados de la ejecución de asistencia técnica descentralizada e iniciativas piloto a nivel municipal (enlazando resultados 2.1, 3.1-3.3) hubiesen aportado insumos para la difusión de las mejores prácticas (resultados 1.2, 4.3); que a su vez habrían alimentado la capacidad de formulación de iniciativas y eventos nacionales/regionales (retroalimentando los resultados 2.1,3.3 1.1 y 4.4); fortaleciendo las políticas urbanas y la construcción de una plataforma regional de Hábitat III y la Nueva Política Urbana (efectos 1, 3 y 4). Esto habría permitido un planteamiento más programático, poniendo en práctica vínculos entre productos y resultados complementarios, y simplificado los procedimientos para su ejecución.

## 9. RECOMENDACIONES

94. **Recomendación 1:** Las División de Programas, las Oficinas Regionales e instancias técnicas de ONU-Hábitat deben asegurar que los proyectos cumplan con los requisitos de diseño antes de firmarse. Esto es particularmente relevante en el caso de proyectos de alto perfil que apoyan objetivos estratégicos, asociaciones con donantes y la imagen institucional de ONU-Hábitat a nivel mundial.

### *Acciones recomendadas:*

- El Director Ejecutivo (o la División de Programas) debe comunicar a las Divisiones y al personal técnico, que los proyectos no serán considerados para aprobación si no incorporan las observaciones y sugerencias del Comité de Evaluación de Proyectos de manera satisfactoria.
- La División de Programas, la Oficina Regional ejecutora o la instancia técnica responsable debería realizar una revisión final de "control de calidad", a fin de asegurar que los comentarios del CAP estén reflejados en el borrador final del proyecto.
- En la medida de lo posible, las reuniones de CEP deberán dedicar más tiempo y escrutinio a las propuestas de proyecto que superen un determinado monto de presupuesto o escala geográfica, con el fin de racionalizar esfuerzos y asegurar que sean viables y presentables.
- Un representante de los donantes y/o agencia ejecutora del proyecto deberá estar presente en las reuniones de CEP (o participar en línea), para identificar deficiencias en el diseño, proponer ajustes y acelerar el proceso de evaluación *ante* de propuestas.

95. **Recomendación 2:** Se debería incorporar una fase inicial de arranque en el diseño de proyectos regionales o globales que impliquen cierto grado de complejidad en el alcance y acuerdos institucionales. Todos los proyectos enfrentan retos al empezar y, en el caso de las iniciativas de mayor escala que involucran a varias instituciones a diferentes niveles, esto puede conducir a una

pérdida significativa de tiempo de ejecución, con efectos perjudiciales en términos de efectividad e impacto. Una modesta inversión, para asegurar que existan las condiciones necesarias para la ejecución, puede hacer la diferencia.

### *Acciones recomendadas:*

- Los proyectos regionales y globales deben incluir una fase inicial de 1-3 meses (dependiendo de la necesidad); que permita a ONU-Hábitat y los socios ejecutores formalizar acuerdos institucionales, establecer unidades de gestión del proyecto, ajustar y validar los planes de trabajo propuestos y realizar las contrataciones esenciales; antes de comenzar la ejecución.
- Asimismo, se debería destinar fondos para la realización de, por lo menos, un taller de inicio para actores y partes interesadas, con el fin de ajustar los planes de trabajo y las estrategias de ejecución, y construir una visión común. El tiempo y los recursos necesarios para apoyar la concepción del proyecto deberán ser negociados por anticipado con el donante (si corresponde), para evitar interrupciones durante el periodo de ejecución.

96. **Recomendación 3:** ONU-Hábitat deberá aprovechar las ventajas comparativas que la diferencian de otros donantes y agencias de la ONU, mediante la promoción de modalidades de cooperación que integren enfoques de ejecución innovadores y validados. Las mejores prácticas demostradas por este proyecto y otras iniciativas de ONU-Hábitat deberían ser sistematizadas y ofertadas a donantes y países receptores, como una modalidad de cooperación validada "trademark", la cual puede ser ajustada a los requerimientos de diferentes proyectos.

### *Acciones recomendadas:*

- La Unidad de Evaluación de ONU-Hábitat debería encargarse de una evaluación independiente de las mejores prácticas de diseño y ejecución de proyectos, que combine una revisión integral de evaluaciones realizadas y consultas directas

con las divisiones técnicas de ONU-Hábitat. Esta evaluación debería valorar las prácticas recurrentes que han contribuido (o debilitado) a la eficiencia y eficacia de los proyectos, con el fin de identificar un conjunto de atributos que puedan ser replicados en diferentes contextos.

- Los resultados de la evaluación deberán ser analizados por la Oficina del Director Ejecutivo y las divisiones técnicas involucradas con el fin de discutir los hallazgos e identificar una “masa crítica” de prácticas interrelacionadas de ejecución que han mejorado el rendimiento y efectos acumulativos del proyecto. Este podría destacar prácticas tales como: (i) utilizar asistencia técnica y recursos del proyecto en el progreso de iniciativas urbanas en curso, fortaleciendo el efecto catalizador del proyecto y contribuyendo a procesos más amplios; (ii) aumentar la eficiencia de las actividades mediante el apoyo (“backstopping”) de HPMS vinculados a iniciativas en curso de ONU-Hábitat en el país; (iii) aplicación piloto y validación de métodos participativos que fomentan la apropiación y el compromiso; (iv) informar al nivel político nacional o regional sobre las mejores prácticas y (v) ofrecer acceso a una amplia red de socios y recursos de asistencia técnica.
- Las prácticas no son exclusivas y deberían presentarse en Hábitat III como un “paquete integrado” avalado por representantes de los gobiernos locales involucrados. En suma, estas ofrecen un mecanismo de ejecución de la Nueva Agenda Urbana, que fortalece la posición de ONU-Hábitat como actor global para el desarrollo urbano sostenible.
- Algunas de las prácticas antes mencionadas podrían ser consideradas por el Grupo Asesor de Proyectos (PAG) como criterios para la evaluación de propuestas de proyectos similares.

97. **Recomendación 4:** Las Alianzas Ciudad-Ciudad mostraron un acuerdo novedoso de cooperación intermunicipal, el cual es costo-efectivo y puede ser replicado por ONU-Hábitat. Las contribuciones de España a ONU-Hábitat, como donante, se vieron afectadas por los recientes problemas macroeconómicos en su país, por lo que no ha sido considerada una tercera fase del proyecto. Sin embargo, la alianza con España continúa, y algunas de las modalidades de cooperación, que

involucran a socios españoles, tales como las Alianzas Ciudad-Ciudad, tienen valor para ser replicadas. Las alianzas funcionaron mediante redes de gobiernos locales de España y AL que colaboraron en iniciativas concretas; estas alianzas se organizaron en función de las necesidades y varias fueron costo-efectivas con relación a las modalidades estándar de proyectos. Dos de estas alianzas continúan después de concluido el proyecto.

**Acciones recomendadas:**

- Documentar el proceso mediante el cual las alianzas fueron negociadas e implementadas, presentándolo como un mecanismo de cooperación horizontal que puede ser replicado con gobiernos locales y organizaciones de apoyo en otros países. Se podría incluir estudios de caso de alianzas e iniciativas que continúan con financiamiento de los gobiernos locales.
- Considerar la aplicación de Alianzas Ciudad-Ciudad, a nivel nacional y entre países, como un mecanismo inter-municipal y regional de planificación e implementación de proyectos de desarrollo.

98. **Recomendación 5:** Es necesario definir el rol de los gobiernos locales en Hábitat III para darle mayor impulso y dirección al proceso preparatorio. Si bien esta recomendación está fuera del alcance de la presente evaluación, aborda una preocupación planteada recurrentemente en las entrevistas de evaluación. El rol de los gobiernos locales en Hábitat III continúa siendo poco claro y debe ser definido para garantizar su participación efectiva en la Conferencia, así como en la validación de la Nueva Agenda Urbana. La formulación de los objetivos de desarrollo sostenible post-2015, que suceden a los ODM, ofrece una oportunidad estratégica para resaltar el rol de los gobiernos locales en el logro de objetivos relacionados con el medio urbano y podrían fortalecer su posición con respecto a Hábitat III.

**Acciones recomendadas:**

- El avance logrado por el primer componente del proyecto debe ser alimentado y sostenido. ONU-Hábitat, UCLG y otros socios deben continuar facilitando debates a niveles inter-gubernamentales y de PrepCon; y prestando apoyo a gobiernos locales en el desarrollo de

propuestas y plataformas para Hábitat III, a través de las redes y Comités Nacionales de Hábitat. Teniendo en cuenta el carácter intergubernamental de Hábitat III, el papel de los gobiernos locales podría centrarse en el seguimiento y la revisión por pares (peer review) de las propuestas emergentes de la Conferencia, así como en la presentación de prioridades y plataformas políticas regionales.

- ONU-Hábitat, UCLG y otros socios deben promover el papel rector de los gobiernos locales en el logro de objetivos de desarrollo y gobernanza urbana, dentro de Objetivos de Desarrollo Sostenible post-2015 que seguirán a los ODM. El reconocimiento de los gobiernos

locales como actores clave dentro de los ODS sentaría un precedente importante y podría fortalecer su posición “*vis-à-vis*” a Hábitat III.

# ANEXOS

## ANNEX 1: TERMS OF REFERENCE

### 1. BACKGROUND AND CONTEXT

1. UN-Habitat, the United Nations Human Settlements Programme, is mandated by the UN General Assembly to promote socially and environmentally sustainable towns and cities. It is the focal point for all urbanization and human settlement matters within the UN system. UN-Habitat envisions well-planned, well-governed, and efficient cities and other human settlements, with adequate housing, infrastructure, and universal access to employment and basic services such as water, energy and sanitation. To achieve these goals, derived from the Habitat Agenda of 1996, UN-Habitat has set itself a medium-term strategy approach for each successive six-year period. The previous and the current strategic plans, Medium-Term Strategic and Institutional Plan (MTSIP) 2008-2013 and Strategic Plan 2014-2019.
2. Further as rationale of this project, the Commission on Human Settlements, at its 17th session in 1999 and its 18th session in 2001 decided that the documentation of best practices should be expanded to include examples of good policies and enabling legislation. The decision was further endorsed in paragraph 63 of the Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium, adopted by the General Assembly at its special session in June 2001.
3. The project on Identification of Best Practices, Policies and Enabling Legislation in the Local Delivery of Basic Urban Services links to the MTSIP focus area 1: Effective advocacy, monitoring, partnerships, focus area 2: Promotion of participatory planning, management and governance, and Focus Area 3: Environmentally sound basic urban infrastructure and services. Projects outcomes, in term of identification of priorities and needs for further institutional reform and capacity building, were to provide opportunities for dialogue between local and regional governments about the requirements and roadmap to the implementation of effective decentralization policies inspired by the UN-Habitat Guidelines on decentralization and basic urban services, creating institutional networking in the Latin America region.
4. Additionally, the project was designed to support city-to-city cooperation of Spanish municipalities in the field of urban policies, with specific focus on physical and socio-economic planning. The project was to provide a set of examples of tried and tested urban policies and legislation of successful provision of public services by local government and relevant national-local policies and legislation in countries declared a priority by the Spanish International Cooperation Master-plan for 2009 – 2013.
5. The goal of the project was to support local and national governments in selected countries of priority for the Spanish cooperation to elaborate sustainable urban development priorities with special emphasis on urban governance to be achieved through a more balanced distribution of responsibilities and resources amongst the different spheres of government and thanks to better planning and efficiency of the public administration. The project had six different components, each one with a different set of expected accomplishments.

#### Component 1:

Phase II of the National Dialogues on urban governance to two additional Latin American countries

#### Expected accomplishments:

- Enhanced political consensus at all levels of government about the objectives and outcomes of the Habitat III preparatory process and its implications regarding the reform of the structure of the state and the redistribution of responsibilities amongst different territorial administrations regarding urban governance and planning.

#### Expected accomplishments:

- Generation of territorial data on urban governance, social and cohesion able to measure the impact of decentralization in the quality and accessibility to public services to

be used in the III GOLD Report elaborated by UCLG.

- Demonstration, through concrete experiences, about how strong and capable municipalities are better providers of basic urban services, with better quality and more affordable.

### Component 3:

Technical assistance on urban and socio-economic planning

#### Expected accomplishments:

- Experimentation of elements of planned city extensions, including the pilot physical delimitation of public space.
- Creation of local capacities in the selected municipalities
- Access of the population to basic urban services

### Component 4:

Consolidation of a group of Ministries and High Authorities on sustainable urban development

#### Expected accomplishments:

- Awareness on the upcoming Habitat III process as a multi-sectorial approach to urban policies.
- Increased presence of local and regional governments in the international decision making process dealing with urban issues.

### Component 5:

Supporting municipal urban planning through decentralized cooperation

#### Expected accomplishments:

- Strengthening local governments, technically, organizationally and politically.
- Increased cooperation between Spanish municipalities and their Latin American counterparts in issues related to integrated urban planning.

### Component 6:

Consolidation of UN-Habitat activities in Spain

#### Expected accomplishment:

- UN-Habitat Office in Spain recognized by Host Country Agreement and fully operational.

The duration of the project (A121) was planned for 24 months from October 2011 to October 2013 for an amount of EUR2.500.000 (USD3.4 million) by the donor, Spanish Agency for International Development Cooperation. An additional extension to 17th February 2014 was subsequently approved by the donor.

## The Context

Many countries in Africa and Latin America and the Caribbean have already completed processes for decentralization and empowerment of local government but often the transfer of responsibilities has not been accompanied by a sufficient capacities, financial and human resources. Local governments are in the front line with regard to the delivery of basic public services such as water, sanitation, public transportation or waste, all of them essential to ensure environmental sustainability (MDG 7). Local governments are also the first entry for citizens to their governments and the first gate of local democracy and participation in public affairs. Local government are responsible for the provision of basic service and in order to do their job they need normative capacity to act and some amount of local autonomy to be able to perform. To assure citizen's access to basic urban services there is need for increased accountability and transparency in public management as well as human and financial resources.

The donor, Spanish Agency for International Development Cooperation, made the specific indication to continue with the activities supported during Phase I of the project and to expand its scope including Mozambique and countries in Latin America and the Caribbean.

## 1.2 Project Management

The project was decentralized in its various components to the UN-Habitat Regional Offices of Latin America and Caribbean (ROLAC), to the Regional Office for Africa (ROAf – Mozambique)

and the UN-Habitat office in Madrid, Spain. Coordination functions were performed by the Office of the Executive Director and subsequently transferred to the Local Government and Decentralization Unit, Urban Legislation, Land and Governance Branch in May 2013. The project was a follow up and expansion of a Phase I implemented by the Best Practices Office in Barcelona, Spain from 2008 to 2011.

The activities were carried out in close collaboration with the project Steering Committee that included the following partner institutions: Province of Barcelona (Presidency of the UCLG Committee on Decentralization)

- Spanish Federation of Municipalities and Provinces
- Spanish Ministry for Public Administration
- Foundation for Iberoamerica and International Public Policies (FIIAPP)
- Andalusia Federation for municipal international solidarity (FAMSI).

The Steering Committee set the priorities for the project in terms of countries of intervention and evaluation of the proposed policies and legislation to be identified. The Committee sat formally all through the process and specifically at the beginning of the project, meeting annually. Informal consultations and regular updates were conducted monthly by email and telephone.

## 2. PURPOSE OF THE EVALUATION

UN-Habitat is undertaking this evaluation of the projects in order to assess to what extent the overall support and technical assistance of UN-Habitat has been relevant, efficient and effective, and sustainable.

This evaluation is part of UN-Habitat's effort to perform systematic and timely evaluations of its programmes and to ensure that UN-Habitat evaluations provide full representation of its mandate and activities, including evaluation of work at country level and humanitarian and development interventions. The evaluation is commissioned by the Evaluation Unit in UN-Habitat and deemed strategic and timely in order

to synthesize on achievements, results and lessons learned from the project. Subsequently, the evaluation is to be included in the revision of the 2014-2015 UN-Habitat Evaluation Plan.

The sharing of findings from this evaluation will inform UN-Habitat and key stakeholders, including partners, and member states, on what was achieved and learned from the project.

## 3. OBJECTIVES OF EVALUATION

The evaluation of the project on best practices (Phase 2) is to provide the agency, its governing bodies and donors with an independent and forward-looking appraisal of the agency's operational experience, achievements, opportunities and challenges. What will be learned from the evaluation findings are expected to play an instrumental role in shaping the focus of UN-Habitat in planning and programming projects, influencing strategies, adjusting and correcting as appropriate, exploiting opportunities, replicating and up-scaling the implementation approach used, and generating credible value for targeted beneficiaries and addressing national priorities. Evaluation results will also contribute to UN-Habitat's planning, reporting and accountability.

The period of the evaluation will cover from the start of the project in October 2011 to final closure as of October 2014.

### Key objectives of evaluation are:

- a) To assess progress made towards the achievement of results at the outcome and outputs level of the project;
- b) To assess the relevance of UN-Habitat in promoting sustainable national, regional and urban development by focusing on best practices and lessons learned transfer;
- c) To assess the efficiency and effectiveness of the projects in achieving their expected results. This will entail analysis of delivery of actual outcomes against expected outcomes, in terms of delivery of outputs, achievement of outcomes and long term effects;
- d) To assess the extent to which implementation approaches worked well and did not work that



were enabling for UN-Habitat to define the results to be achieved, to effectively deliver projects and to report on the performance of UN-Habitat;

- e) To assess the extent to which cross-cutting issues of gender and human rights in the design, planning and implementation, reporting and monitoring of the project;
- f) To bring forward programming opportunities that indicate potential for long-term partnership between UN-Habitat and local governments and their associations;
- g) To make recommendations on what needs to be done to effectively promote and develop UN-Habitat's support to promote urban governance, decentralization and its impact on the delivery of basic urban services.

#### 4. EVALUATION SCOPE AND FOCUS

The evaluation is expected to assess achievement, challenges and opportunities of the project through an in-depth evaluation of results achieved.

The focus should be on the completed and ongoing activities of these projects and to advise on the programmatic focus of best practices, policies and enabling legislation for urban governance, decentralization and the local delivery of basic urban services in the future.

The evaluation analysis will be based on the Theory of Change of the project i.e., outlining the results chain and integrated with the projects' Log Frame (see Annex I: UN-Habitat Evaluation Model).

#### 5. EVALUATION QUESTIONS BASED ON EVALUATION CRITERIA

The evaluation will base its assessments on the criteria of relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability in line with standards and norms of evaluation in the United Nations system:

##### Relevance

- To what extent objectives and implementation strategies of the project are consistent with UN-Habitat's strategies and requirements of the

beneficiaries (national and local governments)?

- To what extent is the implementation strategy responsive to UN-Habitat's MTSIP and Strategic Plan and human development priorities such as empowerment and gender equality?
- To what extent are the project's intended outputs and outcomes consistent with national and local policies and priorities, and the needs of target beneficiaries?

##### Effectiveness

- To what extent have the project's intended results (outputs and outcomes) been achieved or how likely they are to be achieved in line with the Theory of Change (i.e., causal pathways) of the project? In this context cost-effectiveness assesses whether or not the costs of the project can be justified by the outcomes.
- What types of products and services did UN-Habitat provide to beneficiaries through this project? What kind of positive changes to beneficiaries have resulted from products and services delivered?
- To what extent have the projects proven to be successful in terms of ownership in relation to the local context and the needs of beneficiaries? To what extent and in what ways has ownership, or lack of it, impacted on the effectiveness of the project?

##### Efficiency

- To what extent did the project management, Regional Office for Latin America and the Caribbean and the Regional Office for Africa, UN-Habitat office in Spain and national partners have the capacity to design and implement the project? What have been the most efficient types of project activities implemented?
- To what extent were the institutional arrangements of UN-Habitat (at country, regional and headquarters levels) adequate for the project? What type of (administrative, financial and managerial) obstacles did the project face and to what extent has this affected the project?
- To what extent did actual results contribute to

the expected results at output and outcome levels?

### Impact Outlook

- To what extent has the project attained (or is expected to attain) development results to the targeted population, beneficiaries, participants, whether individuals, communities, institutions, etc.?

### Sustainability

- To what extent did the project engage the participation of beneficiaries in design, implementation, monitoring and reporting?
- To what extent was the theme of the project aligned with national development priorities and contributed to increased national investments to accelerate the achievement of priorities at national, provincial and city/local level?
- To what extent will the project be replicable or scaled up at national or local levels or encourage south-south and north-south collaboration, and collaboration between local government associations and authorities at local level?
- To what extent did the project foster innovative partnerships with national institutions, local governments and other development partners?

The evaluation team may expound on the following issues, as necessary, in order to carry out the overall objectives of the evaluation.

- Responsiveness to local governments specific priority areas;
- Project's coherence with UN-Habitat's mandate and added value;
- Performance issues: effectiveness of monitoring and reporting of delivery and results of the project;
- Adequacy of institutional arrangements for the project and relevance of structures to achieve the planned results;
- Identification of contribution to success or failure of certain performances (responses to these issues should be categorized by design, management and external factors, particularly context);

## 6. STAKEHOLDER INVOLVEMENT

It is expected that this evaluation will be participatory, involving key stakeholders. Stakeholders will be kept informed of the evaluation processes including design, information collection, and evaluation reporting and results dissemination to create a positive attitude for the evaluation and enhance its utilization. Relevant UN-Habitat entities, United Nations agencies, national partners, beneficiaries of the projects, donors, and other civil society organizations may participate through a questionnaire, interviews or focus group discussions.

## 7. EVALUATION METHODS

The evaluation shall be independent and be carried out following the evaluation norms and standards of the United Nations System. A variety of methodologies will be applied to collect information during evaluation. These methodologies include the following elements:

- Review of documents relevant to the project. Documents to be provided by the project management staff at Headquarters and Regional Offices, and documentation available with the donor and partner organizations (such documentation shall be identified and obtained by the evaluation team).

Documentation to be reviewed will include:

- Original project documents and implementation plans;
- Annual Workplan;
- Monitoring Reports;
- Reviews;
- Previous evaluation documents;
- Donor reports and evaluations;
- Strategic plans, as deemed relevant, such as the Medium-Term Strategic and Institutional Plan (MTSIP) and Strategic Plan, United Nations Development Framework (UNDAF), National Development Plans, and other UN-Habitat policy documents.

- b) Key informant interviews and consultations, including focus group discussions will be conducted with key stakeholders, including each of the implementing partners. The principles for selection of stakeholders to be interviewed as well as evaluation of their performance shall be clarified in advance (or at the beginning of the evaluation). The informant interviews will be conducted to obtain qualitative information on the evaluation issues, allowing the evaluator to assess project relevance, efficiency and effectiveness.
- c) Field visits, if deemed feasible with resource available to the evaluation, to assess selected activities of the project.

The evaluator will describe expected data analysis and instruments to be used in the inception report. Presentation of the evaluation findings should follow the standard format of UN-Habitat Evaluation Reports (see checklist for UN-Habitat Evaluation Reports).

## 8. ACCOUNTABILITY AND RESPONSIBILITIES

The Evaluation Unit of UN-Habitat will commission a centralized evaluation of the project and it will manage the evaluation. A Joint advisory group with members from the Evaluation Unit, the Urban Legislation, Land and Governance Branch, the Regional Office for Latin America and the Caribbean, the Regional Office of Africa (Mozambique) and UN-Habitat office in Spain will be responsible for comments on the inception report and drafts of the evaluation report.

The Evaluation Unit will lead the evaluation, supported by the Local Government and Decentralization Unit by guiding and ensuring the evaluation is contracted to suitable candidate. The Evaluation Unit will provide advice on the code of conduct of evaluation; providing technical support as required. The Evaluation Unit will ensure that contractual requirements are met and approve all deliverables (Inception Report/ Workplan, Draft and Final Evaluation Reports).

The evaluation will be conducted by one consultant, an international consultant. The evaluator is responsible for meeting professional and ethical standards in planning and conducting

the evaluation, and producing the expected deliverables.

The evaluator will be supported by the Evaluation Unit, the responsible Unit and project manager and focal points at relevant Regional Offices.

## 9. QUALIFICATIONS AND EXPERIENCE OF THE EVALUATION TEAM

The evaluation shall be carried out by one consultant. The International Consultant is expected to have:

- a) Extensive evaluation experience. The consultant should have ability to present credible findings derived from evidence and putting conclusions and recommendations supported by the findings.
- b) Specific knowledge and understanding of UN-Habitat and role in supporting the implementation of the Millennium Development Goals.
- c) Experience in working with projects/ programmes in the field of decentralization, urban development, local governance, and urban basic services.
- d) Advanced academic degree in political sciences, social economy, governance, local public administration, reform of the state, or similar relevant fields.
- e) Recent and relevant experience in working in developing countries.
- f) It is envisaged that the consultant would have a useful mix of experience and familiarity with public administration in various parts of the world.
- g) Fluent in both English and Spanish (understanding, reading and writing) is a requirement.

## 10. WORK SCHEDULE

The evaluation will be conducted over the period of 6 weeks, including the desk review, from January to March 2015. The consultant is expected to prepare an inception work with a work plan that will operationalize the evaluation. In the inception report understanding of the evaluation questions, methods to be used, limitations or constraints to

the evaluation as well as schedules and delivery dates to guide the execution of the evaluation should be detailed.

## 11. DELIVERABLES

The three primary deliverables for this evaluation are:

- a) Inception Report with evaluation work plan. Once approved, it will become the key management document for the evaluation, guiding evaluation delivery in accordance with UN-Habitat's expectations throughout the performance of contract.
- b) Draft Evaluation Reports. The evaluation team will prepare evaluation report draft(s) to be reviewed by UN-Habitat. The draft should follow UN-Habitat's standard format for evaluation reports.
- c) Final Evaluation Report (including Executive Summary and Appendices) will be prepared in English and follow the UN-Habitat's standard format of an evaluation report. The report should

not exceed 40 pages (excluding Executive Summary and Appendices). The Spanish translation of the Evaluation Report should also be presented. In general, the report should be technically easy to comprehend for non-specialists.

## 12. RESOURCES

The funds for the evaluation of the project are available from project's budget. Daily subsistence allowance will be paid only when working outside the official duty station of consultant. The remuneration rate of the consultant will be determined by functions performed, qualifications, and experience of the consultant. The consultant to conduct this evaluation should preferably be equivalent to P-5.

## ANNEX 2: PERSONS INTERVIEWED\*

- |       |                        |  |
|-------|------------------------|--|
| i.    | Diana Lopez:           | Coordinadora de Proyecto, Local Government Decentralization Unit, Urban Legislation, Land and Governance Branch, ONU-Habitat |
| ii.   | Carmen Sanchez Miranda | UN-Habitat Liaison Office – Spain  |
| iii.  | Elkin Velasquez        | Director, Oficina Regional de ONU-Hábitat para América Latina y el Caribe (ROLAC)  |
| iv.   | Matthias Palivero      | Human Settlements Officer, UN-Habitat Regional Office for Africa (ROAf)  |
| v.    | Edgardo Bilsky         | Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)   |
| vi.   | Arnau Gutierrez Camps  | Delegación de la Provincia de Barcelona (DIBA)   |
| vii.  | Roberto Bernardo       | Oficial de Programa ONU Habitat – Nampula, Mozambique  |
| viii. | Diego Avila            | Gobierno Municipal de Tarija, Bolivia  |
| ix.   | Teresa Godoy           | Consultor del proyecto (INCIDEM)   |
| x.    | Maria Alejandra Rico   | Consultora del proyecto  |

\* *entrevistas por skype*

## ANNEX 3: BIBLIOGRAPHY

A121 Budget Revision D (July 2013)

Proceso Preparatorio hacia Habitat III: Elementos de una Agenda Urbana Nacional en Ecuador (November 2012)

Anexo XX: Celebración del Día Mundial de Habitat 2012 (no date)

Documento de Proyecto: Identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos básicos (Revised project document - September 2012)

Informe de Resultados y Actividades 2012 - Proyecto: "Identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos básicos (II)" (no date)

Informe de Resultados y Actividades 2013 – 2014 - Proyecto: "Identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos básicos (II)" (no date)

Logical Framework and Performance Monitoring Matrix: Identification of best practices, policies and enabling legislation in the local delivery of basic urban services - Phase 2 (no date)

Marco de Resultados, Lecciones Aprendidas y Conclusiones - Proyecto: "Identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos básicos (II)" (no date)

Mesa de Diálogo – Gobiernos de Cercanía: Aprendizajes y Desafíos (May 2013)

Minutas IV y V Reuniones del Comité de Pilotaje

Programación Operativa de Actividades– P.O.A 2013 - 2014 - Proyecto: "Identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora para la provisión local de servicios urbanos básicos (II)" (no date)

Project document "Evaluation of Identification of Best Practises, Policies and Enabling Legislation in the Local Delivery of Basic Urban Services - Phase 2" (August 2011)

Relatoría Proceso Preparatorio Comité Nacional Hábitat, Capítulo El Salvador. Informe preliminar (May 2013)

Taller de Presentación y Balance de Resultados y Balance de Resultados: Componente "Alianzas Ciudad-Ciudad" (December 2013)

Taller de Programación Operativa Componente Ciudad-Ciudad: "Apoyo a la planificación urbana municipal a través de la cooperación descentralizada" - Cuenca, Ecuador (April 2013)

Taller de Programación Operativa Componente Ciudad-Ciudad: "Apoyo a la planificación urbana municipal a través de la cooperación descentralizada" – Manizales, Colombia (May 2013)

Taller de Programación Operativa Componente Ciudad-Ciudad: "Apoyo a la planificación urbana municipal a través de la cooperación descentralizada" – Santa Tecla y Delgado, San Salvador (April 2013)

Taller/Encuentro Proceso Preparatorio: Comisión Nacional del Hábitat capítulo Colombia (May 2013)

## ANNEX 4: EVALUATION QUESTIONS MATRIX

Key Evaluation Questions: Relevance	UN-Habitat Executive Director's Office / Local Govt. & Decentralization Unit	UN-Habitat ROLAC & ROAAS	AECID	Municipal Govts of Sana Ana, Manizales, Nampula	Municipal Govts. involved in City-to-City cooperation	Partner executing institutions: CGLU, FEMP, FIIAPP, FAMSI	Steering Committee
1. To what extent objectives and implementation strategies of the project are consistent with UN-Habitat's strategies and requirements of the beneficiaries (national and local governments)?							
2. To what extent is the implementation strategy responsive to UN-Habitat's MTSIP and Strategic Plan and human development priorities such as empowerment and gender equality?							
3. To what extent are the project's intended outputs and outcomes consistent with national and local policies and priorities, and the needs of target beneficiaries?							
<b>Efficiency</b>	UN -Habitat Executive Director's Office/ Local Govt. & Decentralization Unit	UN-Habitat ROLAC & ROAAS	AECID	Municipal Govts of Sana Ana, Manizales, Nampula	Municipal Govts. involved in City-to-City cooperation	Partner executing institutions: CGLU, FEMP, FIIAPP, FAMSI	Steering Committee
4. To what extent did the project management, Regional Office for Latin America and the Caribbean and the Regional Office for Africa, UN-Habitat office in Spain and national partners have the capacity to design and implement the project? What have been the most efficient types of project activities implemented?							
5. To what extent were the institutional arrangements of UN-Habitat (at country, regional and headquarters levels) adequate for the project? What type of (administrative, financial and managerial) obstacles did the project face and to what extent has this affected the project?							
6. To what extent did actual results contribute to the expected results at output and outcome levels?							
<b>Effectiveness</b>	UN -Habitat Executive Director's Office / Local Govt. & Decentralization Unit	UN-Habitat ROLAC & ROAAS	AECID	Municipal Govts of Sana Ana, Manizales, Nampula	Municipal Govts. involved in City-to-City cooperation	Partner executing institutions: CGLU, FEMP, FIIAPP, FAMSI	Steering Committee

7. To what extent have the project's intended results (outputs and outcomes) been achieved or how likely they are to be? In this context cost-effectiveness assesses whether or not the costs of the project can be justified by the outcomes.								
8. What types of products and services did UN-Habitat provide to beneficiaries through this project? What kind of positive changes to beneficiaries have resulted from products and services delivered?								
9. To what extent have the projects proven to be successful in terms of ownership in relation to the local context and the needs of beneficiaries? To what extent and in what ways has ownership, or lack of it, impacted on the effectiveness of the project?	UN -Habitat Executive Director's Office/ Local Govt. & Decentralization Unit	UN-Habitat ROLAC & ROAAS	AECID	Municipal Govts. of Sana Ana, Manizales, Nampula	Municipal Govts. involved in City-to-City cooperation	Partner executing institutions: CGLU, FEMP, FIAPP, FAMSI	Steering Committee	
10. To what extent has the projects attained (or is expected to attain) development results to the targeted population, beneficiaries, participants, whether individuals, communities, institutions, etc. ?								
<b>Sustainability</b>	UN -Habitat Executive Director's Office/ Local Govt. & Decentralization Unit	UN-Habitat ROLAC & ROAAS	AECID	Municipal Govts of Sana Ana, Manizales, Nampula	Municipal Govts. involved in City-to-City cooperation	Partner executing institutions: CGLU, FEMP, FIAPP, FAMSI	Steering Committee	
11. To what extent did the project engage the participation of beneficiaries in design, implementation, monitoring and reporting?								
12. To what extent was the theme of the project aligned with national development priorities and contributed to increased national investments to accelerate the achievement of priorities at national, provincial and city/ local level?								
13. To what extent will the project be replicable or scaled up at national or local levels or encourage south-south and north-south collaboration, and collaboration between local government associations and authorities at local level?								
14. To what extent were innovative partnerships fostered with national institutions, local governments and others?								







United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)  
P. O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA  
Tel: 254-020-7623120 (Central Office)  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)