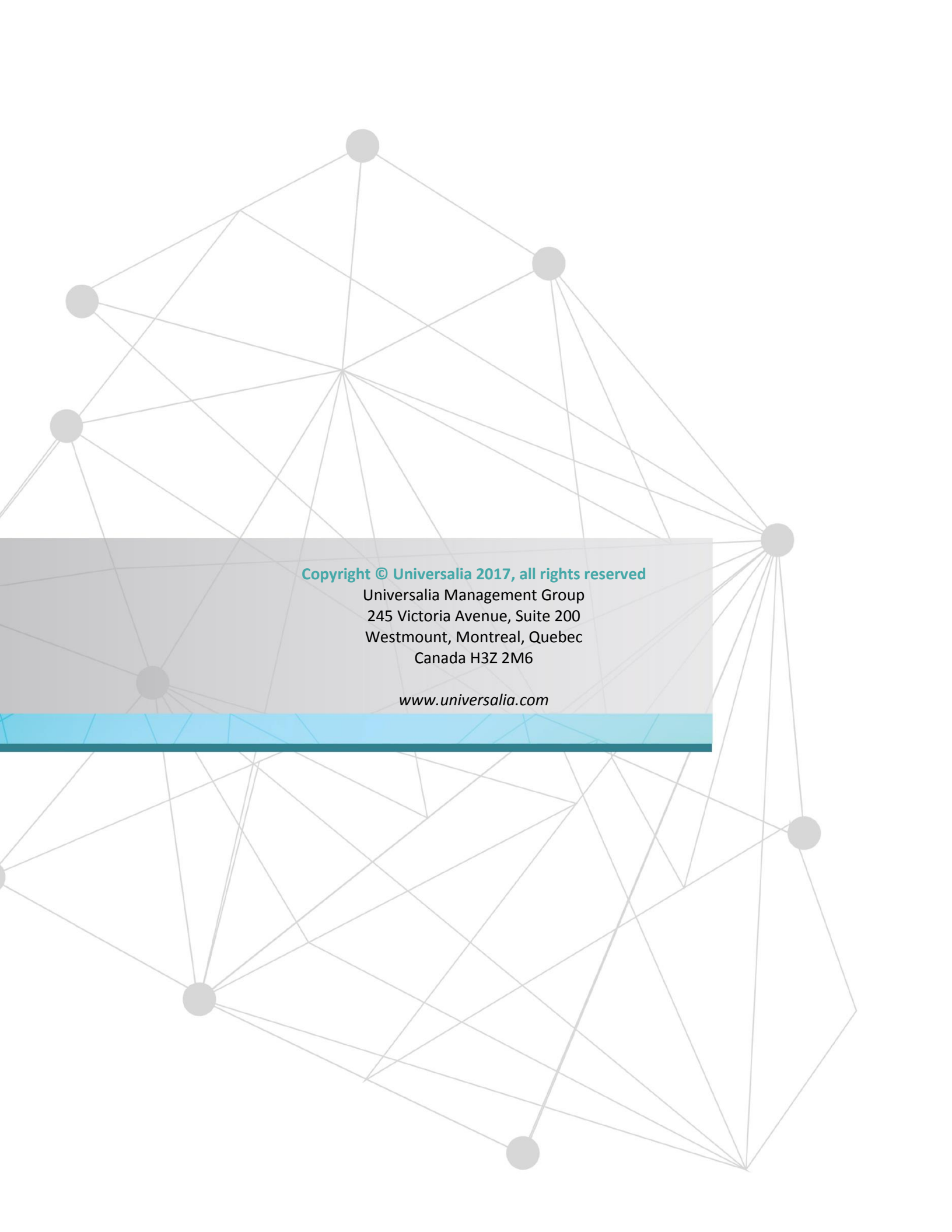


Evaluación Final Externa del Programa Maya Fase II

Presentado al Programa de Naciones Unidas para el
Desarrollo

INFORME FINAL | FEBRERO 2018





Copyright © Universalia 2017, all rights reserved

Universalia Management Group
245 Victoria Avenue, Suite 200
Westmount, Montreal, Quebec
Canada H3Z 2M6

www.universalia.com

Resumen ejecutivo

Este informe presenta la evaluación final independiente de la segunda Fase del Programa Maya implementado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Guatemala entre 2013 y 2017.

Descripción del Programa Maya

El Programa Maya es un programa conjunto del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala implementado por la OACNUDH, UNICEF y el PNUD. Cuenta con la participación del gobierno de Guatemala a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y con el apoyo financiero y técnico del Gobierno de Noruega. El programa conjunto busca contribuir al mejoramiento de la situación del pueblo Maya y de los pueblos Xinka y Garífuna para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos ante los sistemas de justicia, educación y político en Guatemala.

La Fase II del Programa Maya busca profundizar los logros de la Fase I (2009-2012) en base a los temas y componentes abordados: justicia, educación con identidad cultural, y participación política. El Programa integra dos ejes transversales: el fortalecimiento de los derechos de las mujeres indígenas con enfoque de género, y el medio ambiente en armonía con la naturaleza.

De esta forma, la Fase II incorpora el abordaje de acciones de sensibilización y fortalecimiento de las capacidades de los Portadores de Obligaciones desde una óptica que busca

complementar sinérgicamente acciones de fortalecimiento de las capacidades de los Titulares de Derechos para cumplir el objetivo general de avanzar “hacia la construcción de un Estado Pluricultural fortaleciendo las capacidades de los titulares de derechos y los portadores de obligaciones para el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en los sistemas de justicia, de educación y político, facilitando la equidad de género en armonía con la naturaleza”.¹

Propósito y objetivos de la evaluación

Los objetivos de la evaluación son: 1) Identificar y documentar los cambios jurídicos, educativos y políticos previstos y no previstos que fueron alcanzados por el Programa Maya Fase II durante el periodo de su implementación. 2) Documentar los procesos, estrategias y/o mecanismos que facilitaron alcanzar los cambios identificados. 3) Proporcionar lecciones aprendidas, buenas prácticas que posibilitaron o no alcanzar los resultados. 4) Proporcionar recomendaciones claras que permitan identificar líneas estratégicas para el diseño de futuras intervenciones o replicas.

Enfoque y métodos de la evaluación

Esta evaluación utilizó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos de recolección y análisis de datos. Los métodos

¹ PNUD Guatemala. 2013. Documento de Proyecto: Programa Maya Fase II, Pg. 1.

incluyeron una revisión de documentos, entrevistas semi-estructuradas, encuestas, y grupos focales. Estos métodos permitieron recopilar y triangular información para responder a una serie de preguntas establecidas en la matriz de evaluación, el marco de referencia principal de la evaluación.

La recolección de datos se llevó a cabo en octubre 2017 mediante visitas de campo con diferentes socias coparte del Programa Maya a través del país. La selección de las socias coparte y municipalidades se basó en criterios que tomaron en cuenta las particularidades de cada componente del Programa. El equipo de evaluación también se entrevistó con los portadores de obligación a nivel nacional, departamental y municipal en algunas de las zonas visitadas.

Hallazgos

Las estrategias adoptadas por el Programa Maya conjunto son pertinentes en la medida que están alineadas con las principales leyes y convenios nacionales e internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas. El Programa Maya fue desarrollado y aprobado conjuntamente con la SEGEPLAN en base a las recomendaciones de los expertos internacionales en materia de acceso a la justicia, a la educación bilingüe intercultural y a la participación política de los pueblos indígenas, con un enfoque programático basado en los derechos humanos y en continuidad con los compromisos que asumió el Estado con los Acuerdos de Paz de 1996. Las entrevistas y grupos focales con la población meta confirman que las estrategias de trabajo y resultados del Programa Maya tuvieron pertinencia cultural y respondieron a las necesidades de los pueblos indígenas.

La flexibilidad del modelo de gestión del Programa Maya le permitió a cada componente desarrollar estrategias de trabajo adaptadas a

las necesidades de la población meta con quienes trabajaron. A nivel estratégico el programa conjunto se estructuró alrededor de una Junta Directiva presidida por la Coordinadora Residente, por un Asesor Técnico Principal, por un Consejo Consultivo y un Comité Técnico. Los diferentes comités de esta estructura conjunta son pertinentes en la medida que lograron contribuir al diseño e implementación efectiva del programa. A nivel técnico-operativo, cada agencia utilizó sus propios sistemas para la implementación y el seguimiento de sus actividades, lo que le dio mayor flexibilidad al trabajo realizado por cada componente. Sin embargo, no incentivó el desarrollo o la implementación de estrategias de trabajo conjuntas.

En cuanto a la eficacia del Programa, el apoyo brindado por el componente de justicia a las socias coparte y a los titulares de derechos en materia de acceso a la justicia ha fortalecido las capacidades de las socias coparte para utilizar el litigio estratégico y para demandar el cumplimiento de sus derechos. Apoyó 11 socias coparte para desarrollar estrategias generales de litigio estratégico mediante la capacitación de 98 personas (incluyendo un 58% de mujeres) al Programa de Capacitación Técnica en Litigio Estratégico. También les brindó la asesoría jurídica a través del Equipo de Apoyo Técnico al Litigio Estratégico e impulsó la conformación de redes de apoyo al litigio estratégico. El apoyo brindado no solo contribuyó a alcanzar sentencias favorables a los pueblos indígenas ante las cortes del país, sino también contribuyó a visibilizar sus demandas a nivel nacional e internacional y a incidir sobre las orientaciones políticas de diversas instituciones del estado. Estos avances se enfrentaron sin embargo a la creciente criminalización y discriminación de los sujetos demandantes.

El componente de justicia implementó actividades que han favorecido el fortalecimiento institucional y el cambio de cultura jurídico-política en los operadores de justicia. No obstante, los cambios al cual el

Programa Maya aspira son procesos lentos que se podrán visualizar plenamente a largo plazo. Por ejemplo, el Programa apoyó al Ministerio Público (MP) en el diseño y la implementación de la Política sobre el Acceso de los Pueblos Indígenas que resultó, en 2017, en la creación de la Secretaría de Pueblos Indígenas. Logró unificar los esfuerzos entre el Organismo Judicial, el MP y el Instituto de la Defensa Pública Penal para implementar un diplomado interinstitucional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y capacitar juezas, jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos.

Las intervenciones del componente de educación con pertinencia cultural han alcanzado resultados importantes a nivel individual y organizacional al haber sensibilizado las mujeres indígenas, generado nuevos conocimientos, y motivado su participación en espacios de toma de decisión. Logró por ejemplo impulsar la conformación de 160 redes de mujeres a nivel municipal además de capacitar 173 Organizaciones de Padres de Familia integradas por 865 personas, incluyendo un 55% de mujeres. A partir de las capacitaciones y las charlas que realizaron, las mujeres reconocieron y asumieron sus derechos a ocupar el lugar que deben ocupar en el hogar, en la comunidad y en la sociedad. Con base en la experiencia propia y los conocimientos acumulados, trascendieron y tomaron iniciativas para iniciar procesos, fortalecer y empoderar a otras mujeres, para que se sumen a las Organizaciones de Padres de Familia y las redes de mujeres.

Por otra parte, el Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Programas y Servicios de Apoyo se ha apropiado de la idea de elevar la calidad de la educación mediante la participación de madres y padres de familia a nivel local. Con la Dirección de Planificación y la Dirección de Coordinación de Direcciones Departamentales el componente de educación contribuyó mediante asistencia técnica y abogacía impulsar cambios en las políticas públicas del Ministerio que favorecieron el

acceso a la educación de la niñez indígena. Igualmente, contribuyó a la creación de la Unidad de Equidad de Género con pertinencia Cultural y Protección Integral de la Niñez. Con la Dirección General de Programas y Servicios de Apoyo y Fortalecimiento a la Comunidad contribuyó al fortalecimiento de capacidades y sensibilización con 444 técnicos de servicios de apoyo y de gratuidad de la educación a nivel nacional.

La implementación del programa de formación política por el componente de participación política ha aumentado los conocimientos y las capacidades individuales de los egresados en temas relacionados a los derechos de pueblos indígenas. También han fortalecido su participación en algunos espacios de toma de decisión a nivel comunitario, municipal y nacional. Un total de 686 participantes finalizaron y aprobaron los dos años del programa y obtuvieron certificación. De este número, el 56% fueron mujeres. La realización de 40 mapeos de actores, agendas municipales, y planes de incidencia contribuyó a que los participantes de las capacitaciones participen efectivamente en espacios de diálogo e incidencia para la toma de decisiones durante el transcurso de la formación. En algunos casos, esta participación se extendió meses después de que se finalizara la capacitación. A nivel nacional, apoyó a la organización Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej en el desarrollo de una agenda nacional que integra las demandas y propuestas de los pueblos Maya de Guatemala que fue presentado ante los tres poderes del estado.

Con portadores de obligaciones el componente de participación política contribuyó a la conformación y articulación de demandas multisectoriales a nivel nacional y de mancomunidades. Logró, en particular, a que los diferentes gobiernos que se sucedieron siguán priorizando la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y reactiven el Gabinete de Desarrollo Rural Integral. A nivel territorial, contribuyó a la elaboración de seis diagnósticos

y seis planes territoriales para impulsar la confirmación de seis Núcleos de Gestión Territoriales (NGT) o expresiones territoriales. El equipo evaluador observó sin embargo que el apoyo del Programa no ha sido suficiente para impulsar la implementación plena y efectiva de la PNDRI y de los planes territoriales desarrollados por los NGT apoyados.

El Programa Maya integró adecuadamente los ejes transversales contemplados en el Documento de Programa y particularmente en materia de derechos de mujeres indígenas e igualdad de género. Todas las capacitaciones realizadas con titulares de derechos contaron con la participación de una mayoría de mujeres indígenas y abordaron temáticas pertinentes para ellas. La integración del eje de medio ambiente en armonía con la naturaleza se abordó según las necesidades de los pueblos indígenas tanto en el contexto de los casos de litigio apoyados como durante las formaciones y capacitaciones. La integración de estos ejes no fue tan visible en el trabajo realizado con portadores de obligaciones.

El Programa Maya adoptó oportunamente un enfoque basado en los derechos humanos al trabajar conjuntamente con titulares de derechos y portadores de obligaciones. Se observó que los resultados alcanzados con titulares de derechos están generalmente contribuyendo al alcance del efecto conjunto 1. No obstante, los avances con los portadores de obligaciones hacia el efecto conjunto 2 son procesos lentos más vulnerables a la inestabilidad política del país.

En términos de eficiencia, el programa conjunto alcanzó la mayoría de los resultados definidos en el PRODOC en los tiempos establecidos y utilizando menos recursos de lo planificado inicialmente. Es decir, los resultados se alcanzaron a pesar del impacto de la diferencia cambiaria entre la corona noruega y el dólar estadounidense que causó una disminución significativa del presupuesto del programa conjunto. Por consiguiente, pese a los cambios

que se tuvieron que efectuar, los recursos del Programa Maya siguieron siendo invertidos de manera a responder a las brechas en el cumplimiento de los derechos priorizados. Sin embargo, se observó que cada componente diseñó e implementó sus propias estrategias de trabajo y que hubo poca cooperación interagencial a nivel operativo. El sistema de seguimiento y evaluación elaborado y coordinado por la OATP para la segunda fase del Programa Maya ha respondido a las necesidades estratégicas y operativas de las diferentes partes interesadas.

En materia de sostenibilidad, los procesos desarrollados y los resultados alcanzados con los titulares de derechos presentan características que permiten considerar que serán sostenibles a corto y mediano plazo. Los procesos y resultados del litigio estratégico podrían por ejemplo ser sostenibles a largo plazo. El apoyo brindado a los portadores de obligaciones por el Programa Maya se vio afectado por la inestabilidad política e institucional en el país lo que disminuye el potencial que las capacidades que el programa dejó instaladas permanezcan a largo plazo. Varios avances que resultaron de la incidencia política realizada por el Programa Maya y otros cooperantes no se han institucionalizado, lo que limita el potencial de sostenibilidad.

Conclusiones

La principal conclusión que se destaca de los diferentes hallazgos de la presente evaluación es la importancia y relevancia de continuar los esfuerzos del Programa Maya en una tercera fase. El Programa Maya es el único programa conjunto en Guatemala que brinda apoyo a las mujeres, los pueblos, las organizaciones y las autoridades indígenas para que tengan un mejor acceso al sistema de justicia y fortalezcan su participación en espacios de toma de decisión, reconociendo y visibilizando la cosmovisión propia de los pueblos indígenas. Esta evaluación confirma el valor añadido que este programa

conjunto le aporta, al integrar adecuadamente el enfoque basado en los derechos humanos (trabajando simultáneamente con titulares de derechos y portadores de obligaciones), a los pueblos indígenas y a la implementación de los Acuerdos de Paz de 1996 en Guatemala. Cabe mencionar que los diferentes componentes del Programa no han únicamente alcanzado los resultados esperados con titulares de derechos y portadores de obligaciones: el Programa Maya ha sido particularmente eficaz para empoderar a las mujeres indígenas para que demanden sus derechos ante el sistema de justicia, para que se posicionen en las Organizaciones de Padres de Familia y demanden educación con pertinencia cultural, y para que incidan políticamente a nivel comunitario, municipal y nacional partiendo desde su cosmovisión propia.

Recomendaciones

Las recomendaciones fueron desarrolladas con base en los hallazgos de la evaluación del programa y en el trabajo de análisis que se dio alrededor de los criterios de pertinencia, eficacia, orientación al impacto, eficiencia, y sostenibilidad.

- 1) Las intervenciones del Programa Maya se deben extender durante una tercera fase priorizando a los titulares de derechos y desarrollando estrategias de sostenibilidad adaptadas a las necesidades futuras de cada socia coparte.
- 2) El Programa Maya debe trabajar conjuntamente en una estrategia de comunicación destinada a luchar contra los estigmas, la discriminación y el racismo que existen en la sociedad guatemalteca y que influyen sobre las orientaciones del gobierno.
- 3) El Programa Maya debe priorizar las redes y alianzas impulsadas por la población meta de los componentes para visibilizar aún más

las prioridades y necesidades de los pueblos indígenas.

- 4) El Programa Maya debe reforzar la estrategia de seguridad para obtener medidas de protección con un enfoque de género y derechos de las mujeres indígenas desde las propias formas de organización de los pueblos indígenas y difundirla mediante los tres componentes.
- 5) El componente justicia debe seguir apoyando los casos de litigio estratégico impulsados en la segunda fase, priorizando en particular aquellos que cuentan con menos capacidades de avanzar sin apoyo externo. También debe desarrollar una línea de trabajo para apoyar casos paradigmáticos que alcanzaron sentencias favorables que no se han logrado implementar.
- 6) El componente de justicia debe seguir promoviendo los derechos de los pueblos y de las mujeres indígenas en el sistema de justicia oficial, apuntándole a procesos de formación institucionalizados y obligatorios para los operadores de y auxiliares justicia del Estado.
- 7) El componente de educación debe seguir empoderando y apoyando a las mujeres indígenas en otros municipios para impulsar su participación en las OPFs y otros espacios de decisión y a la vez institucionalizar un proceso de formación para facilitar su sostenibilidad y replicabilidad.
- 8) El componente de educación debe focalizar sus esfuerzos en el trabajo de incidencia política en los diferentes niveles del MINEDUC para abrir espacios de toma de decisión destinados a los pueblos indígenas. Se recomienda en particular cabildear para lograr una mayor inversión de fondos públicos destinados a la EBI.
- 9) El componente de participación política debe apostarle a un proceso de formación

política a nivel regional o nacional que incluye los mejores egresados de cada municipio para darle seguimiento a los procesos iniciados en la Fase II y para impulsar la articulación de demandas a nivel departamental y nacional.

- 10) El componente de participación política debe promover la implementación de algunos aspectos de los planes territorializados que tengan enfoques específicos de mujeres indígenas y de medio ambiente en armonía con la naturaleza mediante la asistencia técnica o fondos semilla para impulsar proyectos pilotos.

Executive Summary

This report presents the final independent evaluation of the second Phase of the Maya Joint Programme implemented by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), the United Nations Children's Fund (UNICEF) and the United Nations Development Programme (UNDP) in Guatemala between 2013 and 2017.

Description of the Maya Joint Programme

The Maya Joint Programme is a programme of the United Nations system in Guatemala implemented by the OHCHR, UNICEF and UNDP. The programme was implemented jointly with the Government of Guatemala through the Secretariat of Planning and Programming of the Presidency (SEGEPLAN) with financial and technical support provided by the Government of Norway. The joint programme seeks to improve the situation of the Mayan people and the Xinka and Garífuna peoples, and aims to achieve the full exercise of their rights in the justice, education and political systems of Guatemala.

This Maya Joint Programme Phase II seeks to build on the achievements of the first phase of the Maya Joint Programme (2009-2012) in the three thematic areas: justice, education with cultural identity, and political participation. The joint programme mainstreams two cross-cutting issues: environmental sustainability in harmony with nature, and indigenous women's rights and gender equality.

The Maya Joint Programme Phase II aims to strengthen the capacities of duty bearers through advocacy and technical assistance efforts, in coordination with complementary

activities that aim to strengthen the capacities of rights holders. The general objective of the Maya Joint Programme is to "move towards the construction of a Pluricultural State by strengthening the capacities of rights holders and duty bearers to guarantee the full exercise of indigenous peoples' rights in the justice, education and political systems, and by facilitating gender equality and environmental sustainability in harmony with nature".

Purpose and objectives of the evaluation

The objectives of the evaluation are: 1) Identify and document the legal, educational and political expected and unexpected changes reached by the Maya Joint Program Phase II during the period of its implementation. 2) Document the processes, strategies and / or mechanisms that facilitated reaching the identified changes. 3) Provide lessons learned, good practices that made it possible or not to achieve the results. 4) Provide clear recommendations to identify strategic lines for the design of future interventions or replications.

Evaluation approach and methods

This evaluation used a combination of qualitative and quantitative methods for data collection and analysis, notably: document review, semi-structured interviews, focus groups and a survey. These methods allowed the evaluation team to collect and triangulate information. These steps drew on the questions identified in the evaluation matrix, which

provided the main framework for this evaluation.

Data collection was carried out in October 2017 through field visits conducted around the country to undertake interviews with different partners and stakeholders of the Maya Joint Programme. A sampling strategy was developed with consideration of various dimensions of each component of the Programme, in order to identify the partners to interview. The evaluation team also interviewed majority of the duty bearers involved in the Programme at the national level and many in the sampled departments and municipalities.

Findings

The strategies adopted by the Maya Joint Programme are aligned with national laws and international conventions on the rights of indigenous peoples. The Programme was developed and jointly approved by the Ministry of Planning and Programming of the Presidency (SEGEPLAN), and was based on the recommendations from international experts in the areas of access to justice, intercultural bilingual education, and political participation of indigenous peoples. The Programme's integration of human-rights based approach and alignment with the State's commitments under the 1996 Guatemala Peace Accords were considered key to its relevance. Interviews and focus groups with Programme beneficiaries confirm that its strategies and results are culturally relevant and respond to indigenous peoples' needs in Guatemala.

The flexibility of the Programme's management arrangements allow each component to develop strategies adapted to the needs of their target populations. At the strategic level, the Joint Programme is advised by a Board of Directors chaired by the Resident Coordinator, a Chief Technical Advisor, a Consultative Committee and a Technical Committee. The different

committees that compose this management structure are relevant insofar as they contribute to the design and effective implementation of the Programme. At the technical and operational levels, each agency uses its own internal systems for the implementation and monitoring of its activities, thus providing greater flexibility to the work carried out by each component. However, the management arrangements did not incentivize the development or implementation of joint inter-agency strategies.

Regarding the effectiveness of the Programme, the support provided by the justice component to its implementing partners and to the targeted rights holders to facilitate their access to justice system, has strengthened indigenous peoples' capacities to use strategic litigation as an approach to demand the fulfillment of their rights. The Programme supported 11 partners to develop general strategic litigation strategies by training 98 people (including 58% of women) through the Technical Training in Strategic Litigation Programme. It also provided legal advice through its Technical Support Team for Strategic Litigation and promoted the creation of support networks for strategic litigation. The support provided has not only helped the target population reach favorable court judgments, it has also contributed to increasing the visibility of indigenous peoples' issues and demands at the national and international levels. It has further influenced the political orientations of various state institutions. A key challenge that resulted from these positive outcomes has been the increased criminalization and discrimination of the rights holders.

The justice component implemented activities that effectively strengthened national institutions and initiated changes in the legal and political culture of justice operators. However, the changes the Maya Programme aspires to reach with duty bearers can mostly be appreciated in the longer term. Yet, one of its key achievements was reached through the support provided to the Public Prosecutor's

Office (MP) in the design and implementation of the Policy on Access for Indigenous Peoples that resulted in the creation of the Secretariat for Indigenous Peoples in 2017. The Programme supported the coordinated efforts of the Judicial Organism, the MP and the Institute of Public Criminal Defense to implement an inter-institutional diploma on the human rights of indigenous peoples and to train judges, prosecutors and public defenders.

The interventions of the education component have achieved important results at the individual and organizational levels, having sensitized, generated new knowledge, and inspired indigenous women's participation in decision-making. It successfully supported the creation of 160 women's networks at the municipal level, in addition to training 173 Parents Associations, composed of 865 people, with 55% women. The trainings and the talks promoted by the Programme allow the indigenous women to identify and take ownership of their rights, and to better understand the role they must play at home, in their community and in society. Based on their own experience and knowledge, the women that were supported by the programme took ownership of the programme and started empowering and influencing other women to join the Parents Associations and the women's network.

Through the advocacy and technical assistance of the education component, the Ministry of Education and the General Directorate of Programmes and Support Services took greater ownership of the idea of raising the quality of education through the participation of parents (and indigenous women) at the local level. With the Directorate of Planning and the Directorate of Coordination of Departmental Directions, the Programme contributed to policy changes within the Ministry that gave further access to education for indigenous children. Likewise, the Programme contributed to the creation of the Gender Equity Unit, Cultural Relevance and Integral Protection of Children. With the General Directorate of Programmes and Support Services

and Community Strengthening, the Programme contributed to building the capacities and raising awareness of 444 technical staff within the Ministry at departmental level.

The implementation of the political training program by the political participation component has increased the knowledge and capacities of graduates in topics related to the rights of indigenous peoples. It also contributed to strengthening their participation in some decision-making spaces at the community, municipal and national levels. A total of 686 participants completed the two-year program and obtained a completion certificate. Of the graduates, 56% were women. The development of 40 stakeholder maps, municipal agendas, and advocacy strategies helped the participant to gain access to decision-making spaces and allowed them to advocate in favor of the community's priorities. The evaluation team observed that in some cases, the graduates remained politically active months after the end of the training. At the national level, the Programme supported the Waqib 'Kej National Coordination and Convergence organization in the development of a national agenda that articulated the demands and policy suggestions of the Mayan peoples of Guatemala. The national agenda that was successfully presented to the three branches of the state.

With duty bearers, the political participation component contributed to the establishment and articulation of multi-sectoral demands at the national and municipal levels. The Programme was notably successful in advocating with three successive governments so they continue to prioritize the implementation of the National Policy of Integral Rural Development (PNDRI), and so they reactivate the Cabinet of Integral Rural Development (GDRI). At the regional level, it contributed to the elaboration of six diagnostics and six territorial plans in order to initiate the establishment of six Territorial Management Nuclei (NGT)s. The evaluation team noted, however, that the Programme's support has not been sufficient to promote the

full and effective implementation of the PNDRI and the territorial plans developed by the supported NGTs.

The Maya Joint Programme mainstreamed adequately the two cross-cutting themes identified in its Programme Document, most notably those regarding the rights of indigenous women and gender equality. For example, the trainings held with rights holders reached more than 50% of participant indigenous women and addressed issues relevant to them. The integration of the sustainability environment in harmony with nature cross-cutting theme was addressed according to the needs of indigenous peoples both in the context of supported litigation cases and during training. The integration of these cross-cutting themes was not as visible in the work carried out with duty bearers.

The Maya Programme successfully adopted the human rights-based approach by working together with rights holders and duty bearers. The evaluation team observed that the results achieved with rights holders are generally contributing to achieving the Joint Effect 1. However, the results attained with duty bearers are not contributing as clearly to Joint Effect 2 since processes with duty bearers seem to require long-term investments.

In terms of efficiency, the joint program achieved most of the results identified in the Programme Document, while following the established milestones, and using fewer resources than initially planned. The results were achieved despite the impact of the devaluation of the Norwegian krona that resulted in a significant reduction in the Maya Joint Programme's budget. Despite the adjustments and changes that had to be made, the financial resources of the Maya Programme continued to be directed to the fulfillment of the prioritized rights. The evaluation team observed, however, that each component designed and implemented its own work strategies and thus tended to implement its activities in a silo. The

monitoring and evaluation system developed and coordinated by the OATP for the second phase of the Maya Programme has responded to the strategic and operational needs of the different stakeholders.

In terms of sustainability, the Programme's intervention and the results achieved with rights holders seem to meet the necessary conditions to ensure their sustainability in the short and medium-terms. The processes and results of the strategic litigation could, for example, be sustainable in the long-term. It is important to consider that the political instability in the country has severely affected and will most likely continue to affect the potential sustainability and impact of results achieved with duty bearers. Yet, several contributions of the Programme to national institutions have not been institutionalized, thus limiting their sustainability potential.

Conclusions

The main conclusion that emerges from the different findings of this evaluation is the importance and relevance of continuing and building upon, during a third phase, the efforts made during the second phase of the Maya Joint Programme. The Maya Programme is unique as it is the only joint programme in Guatemala that provides support to indigenous women, peoples, organizations and authorities towards improving their access to the justice system and strengthening their participation in decision-making, while recognizing and making visible their own worldviews and cosmovision. This evaluation confirms the value-added that this joint programme (with its adequate integration of the human-rights based approach) brings to the indigenous peoples and to the full implementation of the 1996 Peace Accords in Guatemala. In addition, not only have the different components of the Programme achieved their expected results with rights holders and duty bearers, the Maya Joint

Programme has been particularly effective in empowering indigenous women to assert and claim their rights in the judicial system and beyond, to position themselves in the Parents Associations to demand education with cultural relevance, and to get involved politically at community, municipal and national levels by putting forward their own cosmovision.

Recommendations

The following recommendations were developed based on the findings of the project evaluation and the analysis, based on the criteria of relevance, effectiveness, impact orientation, efficiency, and sustainability.

- 1) The interventions of the Maya Programme should be extended during a third phase by giving priority to right holders and by developing sustainability strategies adapted to the future needs of each implementing partner.
- 2) The Maya Joint Programme should develop a joint communication strategy to address stigmas, discrimination and racism that currently exist in the Guatemalan society that is obstructing deeper political changes.
- 3) The Maya Joint Programme should facilitate and incentivize the emergence of networks, partnerships, and alliances across the target population of its three components to make more visible the priorities and needs of indigenous peoples.
- 4) The Maya Joint Programme should strengthen its security strategy by seeking gender-sensitive and culturally-relevant protection measures for rights holders at risk of human rights violation.
- 5) The justice component should prioritize key strategic litigation cases supported in the second phase by laying emphasis on those that are less likely or have less capacity to move forward without the external support provided by the Maya Joint Programme. It should further formalize its strategy to support paradigmatic cases that reached favorable sentences whose implementation could be contentious.
- 6) The justice component should continue to promote the indigenous peoples' and women's rights in the official justice system, aiming to the institutionalization of mandatory training processes for justice operators.
- 7) The education component should continue to empower and support indigenous women in other municipalities, to boost their participation in Parents Associations and other decision-making spaces while at the same time aiming to institutionalize a training process oriented towards indigenous women.
- 8) The education component should focus its efforts on advocacy work at the different levels of MINEDUC to open decision-making spaces for indigenous peoples. Its advocacy efforts could specifically focus on seeking an increase of public investments oriented towards intercultural bilingual education.
- 9) The political participation component should develop and implement a political training process at a regional or national level that would provide the opportunity to graduates of Phase II to follow up on the processes they initiated. This training could allow the participants to articulate their demands with their peers and promote them at the departmental and national levels.
- 10) The political participation component should promote the implementation of key aspects of territorialized plans developed under Phase II that explicitly focus on indigenous women's rights and/or on sustainable environment in harmony with nature

through technical assistance or seed funding for small scale pilot projects.

Siglas

ACDIP	Asociación Campesina de Desarrollo Integral del Peten
ADIMAM	Asociación de Desarrollo Integral de. Municipalidades del Altiplano Marquense
AFEDES	Asociación Femenina para el Desarrollo de Sacatepéquez
ASDECO	Asociación de Desarrollo Comunitario Comadronas
ATP	Asesor Técnico del Programa
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CC	Consejo Consultivo
CCDA	Comité Campesino del Altiplano
COCODES	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDES	Consejo Departamental de Desarrollo
COMUDES	Consejo Municipal de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CT	Comité Técnico
CUC	Comité de Unidad Campesina
EATLE	Equipo de Apoyo Técnico al Litigio Estratégico
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
GDRI	Gabinete de Desarrollo Rural Integral
IDPP	Instituto de Defensa Pública Penal
INFOM	Instituto de fomento municipal
JD	Junta Directiva
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINEDUC	Ministerio de Educación

MP	Ministerio Público
NGT	Núcleos de Gestión Territorial
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OATP	Oficina del Asesor Técnico Principal
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OJ	Organismo Judicial
OPF	Organización de Padres de Familia
PCTLE	Programa de Capacitación Técnica en Litigio Estratégico
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Planes Operativos Anuales
RALE	Red de Apoyo al Litigio Estratégico
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SSyE	Sistema de Seguimiento y Evaluación
TdR	Términos de Referencia
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTI	Unidad Técnica de Interinstitucional

Contenidos

RESUMEN EJECUTIVO	I
EXECUTIVE SUMMARY	I
1 INTRODUCCIÓN	1
2 ANTECEDENTES, OBJETIVO Y ALCANCE	2
2.1 Descripción de la intervención	2
2.1.1 El contexto dentro del cual se implementó el proyecto	2
2.1.2 Descripción del Programa Maya	5
2.1.3 Descripción de lo que es un Programa Conjunto	6
2.1.4 Construcción de la Teoría del Cambio	6
2.1.5 Objetivo de la evaluación	9
2.1.6 Alcance de la evaluación	9
3 ENFOQUE Y MÉTODOS	10
3.1 Enfoque metodológico	10
3.2 Métodos para la recopilación de datos	10
3.2.1 Métodos Mixtos	10
3.2.2 Muestreo	11
3.3 Limitaciones metodológicas	14
4 ANÁLISIS Y HALLAZGOS	15
4.1 Pertinencia	15
4.2 Eficacia	20
4.3 Orientación al impacto	41
4.4 Eficiencia	46
4.5 Sostenibilidad	53
5 CONCLUSIONES	61
6 LECCIONES APRENDIDAS	63
7 RECOMENDACIONES	64

Gráficos

Gráfico 2.1	Presupuesto por componente y por efecto conjunto	5
Gráfico 2.2	Teoría del Cambio.....	8
Gráfico 4.1	Pérdida acumulada total y por componente, diferencial cambiario 2014-2015	47
Gráfico 4.2	Comparativo entre presupuesto inicial (2013) y presupuesto ajustado (2016)	48
Gráfico 4.3	Condiciones mínimas para la sostenibilidad de los resultados y los procesos	53

Cuadros

Cuadro 3.1	Resultado del muestreo cualitativo.....	12
Cuadro 3.2	Alcance de la recolección de datos – Portadores de obligaciones.....	13
Cuadro 4.1	Principales estrategias implementadas por componente.....	18
Cuadro 4.2	Evaluación de la sostenibilidad de resultados y procesos – titulares de derechos.....	54
Cuadro 4.3	Evaluación de la sostenibilidad de resultados y procesos – portadores de obligaciones.....	57

1 Introducción

Este informe contiene la evaluación del programa Maya Fase II implementado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Guatemala. El informe presenta los hallazgos, las conclusiones, y las recomendaciones. La evaluación fue conducida por *Universalía Management Group Ltd*, un equipo externo e independiente de evaluación.

Este informe está estructurado de la siguiente manera:

- La sección 2 incluye los antecedentes del proyecto
- La sección 3 presenta el enfoque y la metodología utilizada para la evaluación
- La sección 4 presenta los hallazgos principales
- La sección 5 presenta las conclusiones y lecciones aprendidas
- La sección 6 propone una serie de recomendaciones
- Los anexos incluyen: 1) los Términos de referencia (TdRs) de la evaluación; 2) la matriz de evaluación; 3) la lista de los documentos consultados; 4) las guías para las entrevistas; 5) las guías para los grupos focales; 6) la lista de personas consultadas; 7) las encuestas para los beneficiarios; 8) los resultados de la encuesta; 9) el alineamiento entre las recomendaciones de expertos independientes y los componentes del Programa Maya; 10) un resumen del caso del Pueblo Xinca de Jumaytepeque y Quesada; 10) un resumen de los casos de litigio estratégico.

2 Antecedentes, objetivo y alcance

2.1 Descripción de la intervención

2.1.1 *El contexto dentro del cual se implementó el proyecto*

Guatemala es un país multiétnico, plurilingüe y multicultural que cuenta con una gran riqueza biológica, geológica y cultural. Existen en Guatemala 25 comunidades lingüísticas, de las cuales 22 pertenecen al pueblo Maya. El 75% de la población Maya pertenece a las comunidades lingüísticas: K'iche, Q'eqchi, Kaqchikel y Mam, en las cuales viven alrededor de 5 millones de maya-hablantes². Además del pueblo Maya, conviven tres otros pueblos en el país: el pueblo Ladino-mestizo, el pueblo Garífuna y el pueblo Xinka.

A pesar de su gran diversidad étnica y cultural, Guatemala cuenta con una estratificación social marcada por el racismo y la discriminación, sobre todo hacia los pueblos indígenas. Tras una guerra civil que duró 36 años y causó la muerte y desaparición de miles de personas indígenas, se firmaron en el 1996 los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto y que tenían como principio fundamental el desarrollo socioeconómico inclusivo para responder a las necesidades de toda la población incluso los pueblos indígenas. Las reformas constitucionales del 1999 reconocen el pluriculturalismo en Guatemala y algunos derechos de los pueblos indígenas, conforme a lo establecido en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos indígenas que forma parte de los Acuerdos de Paz. Tras ese reconocimiento, se generó un marco institucional para los pueblos indígenas, incluso la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi), el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural para los Pueblos Indígenas y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, entre otros.³ El Estado también ha ratificado instrumentos internacionales sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

A pesar de estos avances, siguen existiendo hoy día desigualdades socioeconómicas importantes en el país. Según un estudio realizado por el Banco Mundial, Guatemala es el cuarto país con más desigualdad en América Latina y el noveno a nivel mundial.⁴ Los indicadores socioeconómicos demuestran que los impactos de la desigualdad en cuanto a la pobreza y exclusión afectan de forma significativa a los pueblos indígenas. El 79.2% de los indígenas son pobres, mientras esta misma cifra es del 46.6% entre la población

² PNUD Guatemala. 2013. Documento de Proyecto, Programa Maya Fase II.

³ Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. 2014. Guatemala: Análisis de Situación del País.

⁴ http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab

no indígena⁵. En cuanto a la educación, el nivel de asistencia escolar es en promedio dos veces menor entre los niños y niñas indígenas que entre la población no indígena⁶. Otro indicador que hace evidente la prevalencia de la pobreza y desigualdad en los pueblos indígenas es la desnutrición crónica, la cual afecta al 61,2% de los niños indígenas en comparación con solamente el 34.5% de los niños y niñas no indígenas⁷.

Los pueblos indígenas siguen viviendo en condiciones de exclusión y discriminación y sin pleno reconocimiento de sus derechos humanos. Esta situación se ha traducido en conflictos entre las poblaciones indígenas y las empresas privadas por cuestiones de explotación de recursos naturales, acceso a la tierra y otros. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala expresó sus preocupaciones en cuanto a una serie de ataques realizados contra defensores de derechos humanos y autoridades indígenas quienes se han manifestado en contra de proyectos hidroeléctricos y la contaminación de los ríos por empresas privadas. El Estado ha respondido a dichas protestas con el uso indebido de procedimientos penales en contra de los grupos indígenas, cuyos dirigentes han sido detenidos en prisión preventiva por meses, y en algunos casos años, debido a demoras en los procesos penales.⁸ El Estado presenta debilidades para la gestión de dichos conflictos, tanto en su sistema judicial como en la ausencia e incompleta aplicación de políticas públicas que atiendan a los pueblos indígenas.

En los últimos años, el contexto nacional ha conocido transformaciones importantes tanto a nivel político como a nivel judicial. En el 2015, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala trató un caso de corrupción implicando al Presidente y Vice-Presidente de la República. Tras protestas ciudadanas masivas, ambos renunciaron y el nuevo presidente electo, Jimmy Morales, reiteró la necesidad de atender casos de corrupción y disminuir las desigualdades en términos educación, salud y nutrición. Las demandas ciudadanas conllevaron a reformas para garantizar la independencia y profesionalidad del poder judicial. En marzo 2016, la Corte de Constitucionalidad reconoció el pluralismo jurídico y la coexistencia de los sistemas ordinarios e indígenas. Un mes después, se aprobaron algunas reformas a la ley Electoral y de Partidos Políticos, sin embargo, el Congreso rechazó una propuesta encaminada a asegurar la participación de las mujeres y los pueblos indígenas en las elecciones.⁹ A pesar del fortalecimiento del sistema de justicia en los últimos dos años, el Alto Comisionado sigue preocupado por el acceso limitado que tienen los pueblos indígenas al sistema judicial y saluda las propuestas realizadas para que éste llegue a ser más incluyente.¹⁰ A nivel de resolución de conflictos, se reactivó en septiembre del 2016 la Comisión Presidencial de Diálogo, cuyo mandato se centra en la atención y resolución de conflictos sociales y ambientales en el país a través del diálogo con autoridades locales y líderes comunitarios.

⁵ Encuesta Nacional de las condiciones de vida (ENCOVI), 2014.

⁶ Informe de Desarrollo Humano 2016

⁷ VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015

⁸ OACNUDH. 2017. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, Informe no: A/HRC/34/3/Add.1.

⁹ Prensa Libre (9 marzo 2016). "Diputados excluyen de reformas electorales la participación de mujeres y de indígenas". Ver: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/diputados-excluyen-de-reformas-electorales-la-participacion-de-mujeres-y-de-indigenas>

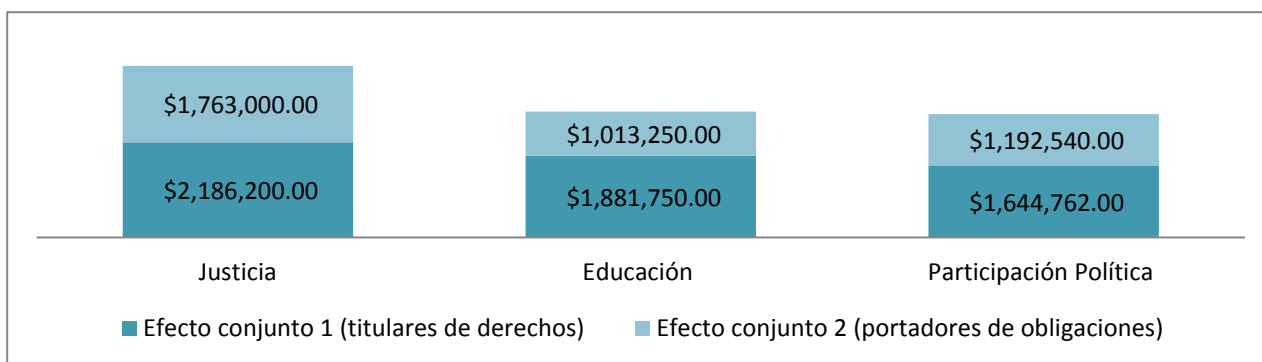
¹⁰ OACNUDH. 2017. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, Informe no: A/HRC/34/3/Add.1..

2.1.2 Descripción del Programa Maya

El Programa Maya es un programa conjunto del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Guatemala implementado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Además, cuenta con la participación del gobierno de Guatemala a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y con el apoyo financiero y técnico del Gobierno de Noruega. El programa conjunto busca contribuir al mejoramiento de la situación del pueblo Maya y de los pueblos Xinka y Garífuna para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos ante los sistemas de justicia, educación y político.

En base a los temas y componentes abordados en la fase anterior (2009-2012), la Fase II (2013-2017) busca profundizar los logros de la Fase I y la reorientación según las recomendaciones del Informe de Evaluación de la Fase I. Los tres componentes del Programa Maya son: justicia, educación con identidad cultural, y participación política. Además, el Programa integra dos ejes transversales: el fortalecimiento de los derechos de las mujeres indígenas con enfoque de género, y el medio ambiente en armonía con la naturaleza. El Programa Maya cuenta con un presupuesto total de 11 402 601\$ distribuido entre los tres componentes.

Gráfico 2.1 Presupuesto por componente y por efecto conjunto



De esta forma, la Fase II incorpora el abordaje de acciones de sensibilización y fortalecimiento de las capacidades de los Portadores de Obligaciones desde una óptica que busca impulsar sinérgicamente efectos conjuntos y productos específicos para cumplir el objetivo general de avanzar “hacia la construcción de un Estado Pluricultural fortaleciendo las capacidades de los titulares de derechos y los portadores de obligaciones para el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en los sistemas de justicia, de educación y político, facilitando la equidad de género en armonía con la naturaleza”. Lo cual permitió complementar el trabajo en el marco de las necesidades de transformación desde las demandas de los Titulares de Derechos y de los Portadores de Obligaciones desde sus propias competencias.

Se plantean los siguientes efectos conjuntos para alcanzar el objetivo general:

- En cuanto a los titulares de derecho: organizaciones, autoridades propias y comunidades de los pueblos indígenas en áreas seleccionadas han fortalecido su participación e incidencia en el acceso a la justicia, educación con identidad cultural y toma de decisiones, con equidad de género y en armonía con la naturaleza.

- En cuanto a los portadores de obligaciones: instituciones del Estado priorizadas en el Programa Maya han mejorado sus capacidades para el cumplimiento de sus obligaciones de los derechos de los pueblos indígenas en el acceso a la justicia, la educación con identidad cultural y la participación política, con equidad de género y en armonía con la naturaleza.

Se plantea que el logro de los efectos conjuntos se realiza a través de las siguientes estrategias:

- Impulsar formaciones y capacitaciones sistemáticas en materia de justicia, educación y participación política.
- Acompañar a las organizaciones y autoridades indígenas y a las instituciones del Estado en los procesos de implementación de iniciativas.
- Implementar estrategias de comunicación y apoyar las redes de los pueblos indígenas.
- Facilitar y apoyar espacios de diálogo e incidencia entre organizaciones e instituciones del Estado.
- Apoyar a las instituciones gubernamentales para la implementación del Plan de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).
- Facilitar la coordinación y el diálogo entre instituciones y organizaciones indígenas.

2.1.3 Descripción de lo que es un Programa Conjunto

El equipo de evaluación tomó en cuenta la definición del Grupo de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (UNDG por sus siglas en inglés) al analizar el modelo de gestión del Programa Maya II. Su comprensión de lo que debe ser un programa conjunto se basó en los procedimientos operativos estándares para los países que adoptan el enfoque “Unidos en Acción”. Los procedimientos operativos estándares especifican que un programa conjunto es “apropiado si identifica y se basa en las complementariedades y reúne el valor agregado de sus asociados para abordar desafíos complejos de desarrollo. Requiere un compromiso de cada una de las organizaciones participantes para trabajar de manera conjunta. Su diseño debe asegurar que cada componente se complementa, así como la claridad en las funciones y responsabilidades de cada socio, y la responsabilidad mutua en la entrega de resultados de desarrollo”¹¹.

2.1.4 Construcción de la Teoría del Cambio

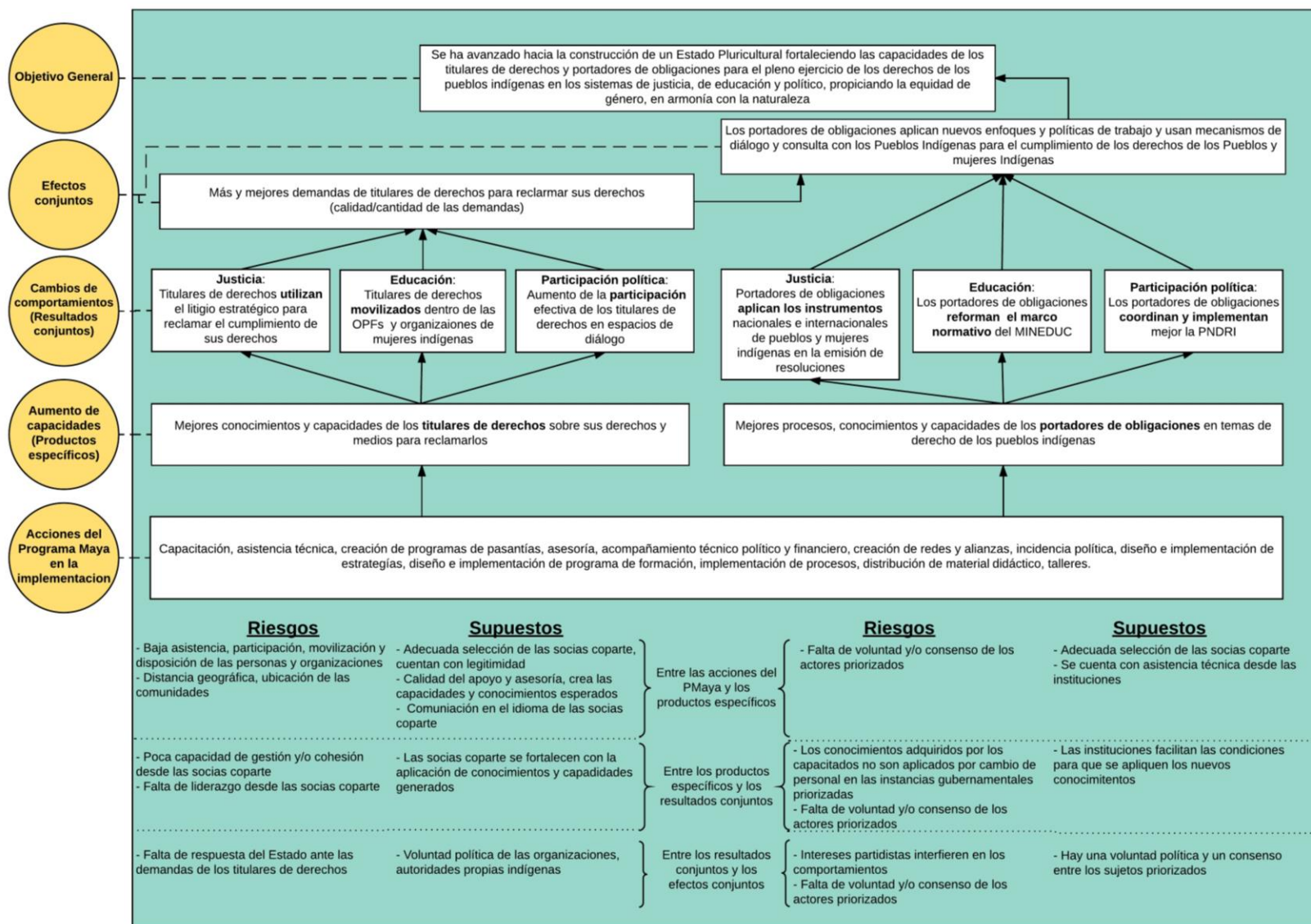
El equipo de evaluación decidió construir la Teoría del Cambio del Programa Maya II basándose en el marco lógico, las consultas con el personal de las agencias de la Naciones Unidas involucradas, y la revisión de documentos para comprobar si la comprensión del Programa por el equipo evaluador era adecuada. Esta representación gráfica (Gráfico 2.2) fue útil durante el proceso de evaluación para delimitar claramente a qué nivel se están observando resultados y si dichos resultados contribuyen a los cambios esperados.

¹¹ UNDG. 2014. Standard Operating Procedures for Countries Adopting Delivering as One Approach. Guidance Note on Joint Programmes, pg. 3-4.

En la base de la representación gráfica de la teoría, se identifican las principales acciones del Programa Maya en su implementación. Según la lógica del Programa, estas acciones aspiran a aumentar y fortalecer las capacidades de los portadores de obligaciones y de los titulares de derechos. De manera general, el Programa aspira a mejorar las capacidades y conocimientos de las autoridades indígenas, las organizaciones y las mujeres indígenas (titulares de derechos) para que puedan ejercer sus derechos individuales y colectivos. También busca fortalecer las capacidades y conocimientos de las instituciones del Estado para que cumplan con sus obligaciones respecto a los derechos de los pueblos indígenas.

La sección 3.1 explica el enfoque metodológico que se utilizó para llevar a cabo la evaluación basándose en la Teoría del Cambio.

Gráfico 2.2 Teoría del Cambio



2.1.5 Objetivo de la evaluación

Según los Términos de Referencia los objetivos de la evaluación son: 1) Identificar y documentar los cambios jurídicos, educativos y políticos previstos y no previstos que fueron alcanzados por el Programa Maya Fase II durante el periodo de su implementación. 2) Documentar los procesos, estrategias y/o mecanismos que facilitaron alcanzar los cambios identificados. 3) Proporcionar lecciones aprendidas, buenas prácticas que posibilitaron o no alcanzar los resultados. 4) Proporcionar recomendaciones claras que permitan identificar líneas estratégicas para el diseño de futuras intervenciones o replicas.

2.1.6 Alcance de la evaluación

El alcance temporal de la evaluación incluye las acciones realizadas por el Programa entre el 1 de diciembre 2013 y el 30 de junio 2017. Adicionalmente, la evaluación cubre una muestra representativa de experiencias en términos de resultados alcanzados (eficacia, sostenibilidad, presencia de desafíos importantes) y de temáticas o derechos abordados (ver Sección 3.2.3. Muestreo).

3 Enfoque y métodos

3.1 Enfoque metodológico

El enfoque general del trabajo de evaluación se basó en la Teoría del Cambio y utilizó elementos de Análisis de las Contribuciones guiados por los ejes transversales planteados por el Programa. Adoptó los estándares de evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, así como los del Grupo de Evaluación de la Naciones Unidas (UNEG).

El marco de referencia para esta evaluación es la matriz de evaluación que se presenta en el Anexo 2. La matriz se articula alrededor de los criterios de evaluación del OCDE-CAD (pertinencia, eficacia, eficiencia orientación al impacto y sostenibilidad) y de 32 preguntas de evaluación principales. Cada una de esas preguntas está acompañada al menos por un indicador ilustrativo y por fuentes de datos pertinentes para responder a cada pregunta principal. La matriz de evaluación se basa principalmente en las preguntas identificadas en los TdR de la evaluación.

El informe inicial al proceso de evaluación presenta en detalle los enfoques metodológicos específicos (evaluación basada en la Teoría del Cambio, análisis de las contribuciones, integración de ejes transversales de derechos de las mujeres indígenas e igualdad de género, de medio ambiente en armonía con la naturaleza, y la interacción de principios de derechos humanos).

3.2 Métodos para la recopilación de datos

El propósito de esta sección es presentar la metodología implementada en el contexto de la presente evaluación.

3.2.1 *Métodos Mixtos*

Esta evaluación requiere que se utilicen métodos mixtos lo que conlleva la utilización y combinación de métodos cualitativos y cuantitativos de recolección y análisis de datos.

Revisión de documentos y de la literatura

La revisión de documentos clave se llevó a cabo con el fin de generar información para abordar los principales criterios de evaluación y los temas expuestos en la matriz de evaluación¹². La información

¹² Se considera esencial obtener y revisar los siguientes documentos del ATP y de cada agencia: Prodoc y anexos, informes anuales consolidados, reportes estándares de avance, POAS, informes de coparte, informes anuales y/o trimestrales de cada agencia/componente, y otra documentación o productos pertinentes relacionados a la muestra evaluada.

pertinente se organizó por criterios y preguntas de la evaluación. Esto facilitó la clasificación, el análisis, y la triangulación de datos por criterios y preguntas clave. La lista de documentos que se revisaron para informar la redacción del informe se encuentra en el Anexo 3.

Entrevistas semi-estructuradas, grupos focales, encuestas y observaciones

A lo largo del proceso de evaluación, el equipo realizó un total de 61 entrevistas semi estructuradas y 17 grupos focales y 2 observaciones de actividades. Los Anexos 4 y 5 presentan las guías de entrevista utilizadas para la recolección de datos. El Anexo 6 presenta la lista de participantes en las entrevistas y grupos focales.

El equipo de evaluación distribuyó cuestionarios a 98 beneficiarios (29 del componente justicia, 48 del componente educación y 21 del componente de participación política), titulares de derechos movilizados para las entrevistas y los grupos focales. Los cuestionarios adaptaron el modelo Kirkpatrick de evaluación de acciones formativas para que los participantes auto-evalúen su nivel de satisfacción relativo a las formaciones, al nivel de aprendizaje que alcanzaron, e indiquen si las formaciones motivaron un cambio en su conducta. El Anexo 7 presenta los cuestionarios utilizados para las encuestas y el Anexo 8 presenta los resultados de la encuesta.

3.2.2 Muestreo

Titulares de derechos

El equipo de evaluación propuso una fase de trabajo de campo para recolectar datos con una muestra de titulares de derechos y portadores de obligaciones que se han beneficiado del Programa Maya. Los criterios de selección fueron elaborados sobre la base de la revisión preliminar de documentos del programa y de las entrevistas preliminares.¹³

¹³ **Eficacia:** Experiencias exitosas en función del resultado conjunto propio a cada componente; **Sostenibilidad:** Experiencias exitosas en cuanto a la sostenibilidad de procesos iniciados; **Desafíos internos:** Experiencias que se enfrentaron a fuertes desafíos internos; **Desafíos externos:** Experiencias que se enfrentaron a fuertes desafíos externos

Las entrevistas y la revisión de documentos preliminares evidenciaron la necesidad tomar en cuenta las particularidades de cada componente. Por consiguiente, se elaboraron sub-criterios que permitieron especificar aún más el tipo de experiencia a elegir para las visitas de campo. Con el componente justicia, se consideró importante elegir casos representativos de los diversos derechos que fueron abordados por OACNUDH. Con el componente educación, se consideró importante abordar diversas temáticas abordadas a través el trabajo de UNICEF y con el componente de participación política se consideró la inclusión de la población Xinca.

Las entrevistas con los coordinadores de cada componente y la revisión de documentos permitieron identificar tres experiencias específicas por componente que corresponden a los criterios y sub-criterios elegidos. El Cuadro 3.3 presenta el resultado del muestreo y las experiencias que se evaluaron mediante visitas de campo.

Cuadro 3.1 Resultado del muestreo cualitativo

COMPONENTE JUSTICIA	COMPONENTE EDUCACIÓN	COMPONENTE PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Asociación Femenina para el Desarrollo de Sacatepéquez (AFEDES). Criterios aplicados: eficacia, propiedad intelectual, mujeres indígenas	Conformación de Asociación Red de Mujeres l'x B'alam a partir de Red Nacional de Mujeres: - Alta Verapaz - Totonicapán - Sololá Criterios aplicados: eficacia, sostenibilidad, mujeres indígenas	Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi-Poqomchi' de Alta Verapaz Criterios aplicados: eficacia, sostenibilidad, desafíos externos
Asociación Comunidad de Quesada/Comunidad de Jumaytepeque Criterios aplicados: sostenibilidad, derecho a la tierra	Redes municipales de mujeres – lideresas formadas como facilitadoras de procesos de formación: - Alta Verapaz - Totonicapán - Sololá - Quetzaltenango Criterios aplicados: eficiencia, sostenibilidad, desafíos externos, mujeres indígenas	Consejo Coordinador del Pueblo Xinka de Guatemala (COPXIG) Criterios aplicados: eficacia, desafíos internos

COMPONENTE JUSTICIA	COMPONENTE EDUCACIÓN	COMPONENTE PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Nim Alaxik ¹⁴ Criterios aplicados: desafíos internos, externos, mujeres indígenas	Escalabilidad del Diplomado Radiofónico: • Totonicapán • Sololá • Quetzaltenango Criterios aplicados: desafíos internos, desafíos externos, mujeres indígenas.	Asociación Integral Guatemalteca de Mujeres Indígenas Mam - Consejo Mam de Quetzaltenango. Criterios aplicados: desafíos internos, mujeres indígenas

Portadores de obligaciones

Como las intervenciones con portadores de obligaciones se concentran principalmente en la Ciudad de Guatemala fue posible entrevistar a la mayoría de los actores involucrados e identificados en el Cuadro 3.4. Los portadores de obligaciones a nivel departamental y municipal se visitaron únicamente en las zonas de visitas de campo con titulares de derechos.

Cuadro 3.2 Alcance de la recolección de datos – Portadores de obligaciones

	COMPONENTE JUSTICIA	COMPONENTE EDUCACION	COMPONENTE PARTICIPACION POLITICA
Alcance	Ministerio Público (Secretaría de los Pueblos Indígenas) Organismo Judicial (Unidad de Asuntos Indígenas) Instituto de Defensa Pública Penal (Coordinación del Enfoque Multicultural) Corte de Constitucionalidad, (Instituto de Justicia Constitucional) ¹⁵	Ministerio de Educación a nivel central Dirección General de Programas y Servicios de Apoyo – DIGEPSA Ministerio de Educación a nivel departamental Departamento de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa en las Direcciones Departamentales de Educación priorizadas - DEFOCE	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Desarrollo Rural Núcleos de Gestión Territorial: • ADIMAM (San Marcos) • Manctzolojya (Sololá)

¹⁴ Caso presentado inicialmente por la Asociación de Desarrollo comunitario ASDECO

¹⁵ No fue posible desarrollar entrevista con el punto focal de la Corte de Constitucionalidad, por el reciente cambio del Director del Instituto de Justicia

3.3 Limitaciones metodológicas

- Los Términos de Referencia (TdR) mencionan que se hará un análisis de la orientación al impacto. Como la noción de impacto se refiere a los “efectos de largo plazo”¹⁶ del Programa el equipo de evaluación evidenció generalmente contribuciones posibles del Programa a nivel de los efectos conjuntos que permiten suponer resultados a nivel de impacto a más largo plazo, es decir, resultados a nivel del objetivo general del Programa. No obstante, sí logró identificar algunas contribuciones que tendrán incidencia a largo plazo.
- La descripción del propósito de la evaluación en los TdR menciona que la evaluación “demostrará la relación causal entre los productos, resultados y efectos y los cambios alcanzados a nivel de la sociedad por los tres componentes del Programa”. Sin embargo, las entrevistas preliminares dejaron claro que el Programa ha contribuido a varios procesos con los titulares de derechos y los portadores de obligaciones pero que no se pueden atribuir causalmente y exclusivamente a los cambios observados a nivel de los resultados conjuntos del trabajo del Programa. El equipo de evaluación pudo observar relaciones causales en casos específicos a nivel micro (actividades y productos) pero únicamente contribuciones potenciales a nivel macro (resultados y efectos conjuntos).
- Los métodos y herramientas de recolección de datos preparados por el equipo de evaluación fueron diseñados con el objetivo de evaluar la Fase II del Programa Maya como un programa conjunto, es decir, como un programa diseñado e implementado por varias agencias del sistema de Naciones Unidas de manera coherente y complementaria. Por lo tanto, los métodos y las herramientas de recolección de datos tuvieron el doble propósito de ser útiles a la evaluación de una gran diversidad de estrategias, acciones, intervenciones, temas y actores.
- Se observó una tendencia generalizada por parte de los beneficiarios entrevistados y encuestados a querer identificar únicamente aspectos positivos de los procesos en los cuales participaron (efecto de deseabilidad social). Para mitigar este fenómeno, los entrevistadores insistieron que en cada actividad (grupo focal o entrevista), los participantes identificaran por lo menos tres áreas de mejora.

¹⁶ El Comité de Asistencia para el desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define los impactos como “efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por la intervención, intencionalmente o no”

4 Análisis y hallazgos

4.1 Pertinencia

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) define la pertinencia o relevancia como la “medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de la población meta, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes”.¹⁷

Hallazgo 1. Las estrategias adoptadas por el Programa Maya son pertinentes, están alineadas con las principales leyes y convenios nacionales e internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas y responden a las necesidades y prioridades de los pueblos y autoridades indígenas.

Alineamiento con las leyes y convenios nacionales e internacionales



La evaluación constató a través de las entrevistas y grupos focales que las estrategias adoptadas por cada componente son congruentes con los objetivos del programa conjunto, con los compromisos que asumió el Estado con los Acuerdos de Paz (1996),¹⁸ y con el artículo 66 de la Constitución sobre la protección a grupos étnicos¹⁹. Los objetivos y estrategias de cada componente también están alineados con los compromisos internacionales tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Programa Maya también responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al estar alineado con los objetivos 4 (educación de calidad para todos), 3 (salud y bienestar), 5 (igualdad de género), 10 (reducción de las desigualdades, incluyendo la meta 10.2), 15 (vida de ecosistemas terrestres), 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y con varios indicadores de tenencia de la tierra (1.4; 5.a).²⁰

El Programa Maya fue desarrollado y aprobado conjuntamente con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) con la cual se decidió, entre otros temas, el énfasis que se le debe dar al trabajo con los titulares de derechos y los portadores de obligaciones, asegurando la integración efectiva del enfoque de derechos humanos en su diseño. Este proceso permitió asegurar que el Programa Maya responda a las prioridades nacionales enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun 2032 que cae bajo la responsabilidad de SEGEPLAN.

¹⁷ OCDE. 2002. Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados.

¹⁸ El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas comienza reconociendo la identidad de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna y considera que éstos “han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social”, Pg 70.

¹⁹ “El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres y tradiciones [...]”.

²⁰ El Programa Maya se diseñó en 2013, cuando los Objetivos de Desarrollo del Milenio estaban todavía vigentes.

El anexo 9 presenta el alineamiento entre las principales recomendaciones de expertos internacionales y las orientaciones principales de cada componente.

Alineamiento con el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo



Al ser un programa conjunto, el Programa Maya está bajo la responsabilidad de la Oficina del Coordinador Residente (OCR) y del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF según sus siglas en inglés). La evaluación confirma que la población meta del Programa Maya coincide con la población meta del UNDAF 2015-2019: los grupos más vulnerables, discriminados y excluidos de la población guatemalteca, es decir, las/los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas. Los resultados que pretende alcanzar el Programa Maya también coinciden con dos áreas programáticas del UNDAF: justicia para todas las personas y sociedad multicultural y diversa²¹.

Alineamiento con las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas



Las entrevistas realizadas con las socias coparte y los grupos focales efectuados con la población meta permitieron constatar que los resultados esperados y las estrategias implementadas por cada componente responden generalmente a las necesidades de los pueblos indígenas. La estrategia de trabajar directamente con titulares de derechos mediante organizaciones y autoridades indígenas nacionales y locales fue una de las grandes fortalezas del Programa Maya. El no haberse detenido a trabajar únicamente con organizaciones legalmente constituidas o con una gran trayectoria también fue altamente valorado. Según las entrevistas con titulares de derechos, el trabajo realizado con portadores de obligaciones no siempre no fue muy visible.

En la segunda fase, se eligió a las socias coparte del componente de justicia tras un proceso de llamado a propuestas. En seguimiento a las recomendaciones de la evaluación final de la Fase I, se redujo el número de socias coparte de 18 a 11 eligiendo únicamente casos con alto potencial de impacto (es decir, que puedan volverse paradigmáticos y generar jurisprudencia). La OACNUDH enfatiza el apoyo de casos propuestos por las mismas comunidades y con alto potencial de volverse paradigmáticos asegurando por lo tanto que los esfuerzos respondan a las necesidades de las copartes seleccionadas y a las demandas futuras de las organizaciones y autoridades indígenas que se enfrentan a desafíos legales similares. Por ejemplo, las demandas de derechos sobre propiedad intelectual colectiva sobre sus tejidos y textiles, planteada por mujeres indígenas, supera según ellas la concepción tradicional de propiedad intelectual de

“

Me ha servido, porque cuando hacen sus conferencias, hay personas que están más empoderadas, o tienen mayores conocimientos sobre litigios, o cuando se reúnen los representantes de varios litigios, uno puede socializar para ver cómo están trabajando. En la universidad solo aprende uno la teoría, pero ya en la calle es la práctica. Para mí es muy valioso ese aporte que da el Programa Maya.

- Participante al PCTLE, Componente justicia

”

²¹ PNUD. 2016. Informe Anual Consolidado, pg. 6.

la Organización Mundial de Propiedad Intelectual. Las entrevistas y grupos focales con la población meta y las copartes confirmaron una clara apreciación del apoyo brindado por la OACNUDH.

El componente de educación se aseguró de la pertinencia de sus intervenciones con los titulares de derechos por medio de procesos de consulta con autoridades indígenas y asambleas comunitarias. UNICEF implementó diagnósticos para identificar problemáticas y soluciones posibles. También llevó a cabo un llamado a propuestas para elegir organizaciones indígenas locales con pertinencia cultural interesadas en llevar a cabo los procesos de formación como socias coparte. Por lo tanto, los beneficiarios directos de las capacitaciones fueron nombrados por las mismas comunidades; esta flexibilidad favoreció



Me gustó el Programa Maya, porque ha venido a fortalecerme más como mujer. Una experiencia grande, yo tenía 8 días de haber sobrevivido una violencia intrafamiliar o doméstica. Pero el Programa Maya me ha levantado bastante. [...] Yo estuve mal a punto del suicidio. [...] Yo me encontraba en una situación quizá peor, por la violencia en el hogar, pero nos fuimos levantando. [...] Las mujeres ya cambiadas.

- Beneficiaria, Componente Educación



la participación de las personas más apropiadas. Durante las entrevistas y los grupos focales con la población meta, las y los participantes mencionaron estar agradecidos con el Programa Maya por el apoyo que les brindó.

Las intervenciones del componente de participación política se basaron en dos documentos clave. El primero fue un estudio no publicado llamado “Mirada y Aprendizajes a partir de Agendas, Propuestas y Proyectos Políticos del Pueblo Maya” cuyo objetivo fue valorar las agendas y los proyectos políticos de organizaciones y autoridades indígenas desde los años 70. Este estudio concluye que la exclusión, discriminación y el racismo en contra de los pueblos indígenas hace necesario impulsar su participación política. El segundo documento clave fue el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que reconoce la necesidad de “propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten”.²² Esta situación justificó la implementación en 40 municipios del programa de formación política implementado por 12 socias coparte que participaron en un proceso de licitación. Las entrevistas y grupos focales con las coparte y la población meta permitieron confirmar que el proceso de formación política respondió a las necesidades de fortalecer la participación e incidencia política de la población meta a nivel comunitario, municipal y nacional. En específico, las socias coparte y la población meta apreciaron que el programa de formación política fue flexible y permitió integrar temáticas y consideraciones locales. Las entrevistas y la revisión de documentos permitieron confirmar que varias socias coparte han participado al desarrollo y a la validación del programa de formación política y de los materiales que utilizó.²³ Las socias coparte consultadas durante el diseño del programa de formación y entrevistadas en el contexto de la evaluación apreciaron este hecho.

²² Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), Pg. 75.

²³ El Consejo de Unidad Campesina (CUC), Defensoría indígena Wajxaqib' Noj, Consejo Coordinador del Pueblo Xinka de Guatemala (COPXIG), Aproba Sank, Waqib' Kej, Defensoría Indígena W.N., ACODIMAM, COISOLA, Junta Directiva 48 Cantones, AJCHMOL-ADIMA, Consejo Maya Mam/AIGMIM Quetzaltenango.

A nivel del programa conjunto, el Programa Maya ha sido lo suficientemente flexible para lograr adaptarse a las diferentes perspectivas que emanan de los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas y responder a sus demandas; un enfoque de mayor importancia para el donante. Esta flexibilidad fue clave para asegurar la pertinencia cultural de las acciones del Programa Maya, y particularmente las acciones de formación de los tres componentes que fueron desarrolladas en base a las características históricas y socio-culturales propias a cada comunidad. El equipo evaluador reconoce el esfuerzo que hizo el Programa Maya para incorporar las sugerencias tanto de las personas y organizaciones indígenas como de las instituciones del Estado durante el diseño del PRODOC de la Fase II²⁴.

Estrategias adoptadas

-  Cada componente adoptó distintas estrategias para el trabajo que desempeñó con titulares de derechos y portadores de obligaciones. Es decir que, a pesar de ser un programa conjunto, no se desarrollaron estrategias comunes a los tres componentes. Las principales estrategias se presentan en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 Principales estrategias implementadas por componente

	COMPONENTE JUSTICIA	COMPONENTE EDUCACIÓN	COMPONENTE PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Efecto conjunto 1	Estrategia general de apoyo al litigio estratégico. ²⁵	Capacitación de mujeres indígenas madres de alumnos y de integrantes de OPFs.	Programa de formación política.
Efecto Conjunto 2	Asistencia técnica para fortalecer operadores de justicia orientada al desarrollo de capacitaciones, de políticas y de procesos que favorecen una mayor atención a las demandas propias de los pueblos indígenas.	Asistencia técnica y cabildeo con MINEDUC para fortalecer el modelo de Educación Bilingüe Intercultural (EBI).	Asistencia técnica para impulsar la institucionalización y operacionalización de los espacios de coordinación necesarios para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).

El equipo evaluador considera que el hecho de que cada componente haya desarrollado diferentes estrategias permitió que estos componentes se enfocaran en áreas de intervención en las cuales tienen una clara ventaja comparativa. El componente justicia continuó por ejemplo implementado las estrategias iniciadas en la primera fase, trabajando principalmente con su Equipo de Apoyo Técnico al Litigio Estratégico (EATLE). El de educación siguió trabajando con el MINEDUC enfocándose principalmente en las OPFs. El componente de participación política, con titulares de derechos, se enfocó en implementar el programa de formación política.

²⁴ PRODOC FASE II – Anexo 13

²⁵ La implementación de la estrategia se realiza a través Programa de Capacitación Técnica en Litigio Estratégico en derechos de los pueblos indígenas; la asesoría jurídica a través del Equipo de Apoyo Técnico al Litigio Estratégico, la creación y el fortalecimiento de una Red de Apoyo al Litigio Estratégico.

Hallazgo 2. La flexibilidad del modelo de gestión del Programa Maya le permitió a cada componente desarrollar estrategias de trabajo adaptadas a las necesidades de la población meta con quienes trabajan. Sin embargo, no incentivó el desarrollo o la implementación de estrategias de trabajo conjuntas.

El modelo de gestión se puede visualizar a dos niveles. A nivel técnico-operativo, cada agencia utiliza sus propios sistemas para la selección de sus socias coparte para la implementación, para el seguimiento/monitoreo de los resultados y actividades y para los trámites administrativos. A nivel estratégico el programa conjunto se estructura alrededor de una Junta Directiva (JD) presidida por la Coordinadora Residente, por un Asesor Técnico Principal (ATP), por un Consejo Consultivo (CC) y un Comité Técnico (CT).

Según el PRODOC, el Programa Conjunto cuenta con una Agencia líder, el PNUD, para su conducción y gestión administrativa. El Asesor Técnico Principal (ATP) del Programa tiene una relación de dependencia con la Agencia Líder y su oficina facilita la Coordinación General del Programa. Es decir que la Oficina del Asesor Técnico Principal (OATP) está específicamente a cargo de la “coordinación de los procesos programáticos y financieros.”²⁶ Asimismo, garantiza la integralidad y complementariedad de los tres componentes, de los ejes transversales, y de la comunicación y coordinación entre las agencias y las diferentes entidades de la estructura técnico-administrativa. La coordinación sustantiva cae bajo la responsabilidad del CT y de cada agencia que tiene a su cargo cada uno de los componentes del Programa Maya. Durante la Fase II, el trabajo del ATP fue particularmente relevante para facilitar el trabajo conjunto entre los diferentes componentes a nivel estratégico. Asumió, en particular, las funciones financieras y administrativas del programa conjunto, fungió como secretario de la Junta Directiva, y desarrolló, coordinó, e implementó los procesos de seguimiento y evaluación conjuntos. En respuesta a la evaluación final de la Fase I, la OATP desarrolló y operacionalizó un sistema de seguimiento y evaluación para la Fase II que sirvió para consolidar y visibilizar los resultados conjuntos. También acompañó y retroalimentó de manera permanente cada componente en la implementación del sistema. El sistema de seguimiento y evaluación se discute en la sección sobre eficiencia.

Según la revisión de documentos, la Junta Directiva se reunió siete veces entre septiembre 2014 y junio 2017 para dar orientaciones estratégicas al Programa, revisar los avances, y tomar decisiones necesarias para la buena marcha del programa. Todos los integrantes de la JD consideraron que el trabajo que se efectúa en la JD es importante y necesario para el buen funcionamiento del programa. Sin embargo, aunque se cuenta con la representación de siete organizaciones se mencionó que los procesos de toma de decisión (por consenso) pueden ser demorados. No obstante, la evaluación observa que la estructura de la JD se conforma a la estructura de gobernanza requerida en los procedimientos operativos estándares para los países que adoptan el enfoque “Unidos en Acción” y los programas conjuntos que adoptan la modalidad “pass through”²⁷.

Al ser un programa conjunto bajo el UNDAF, el mandato de coordinación del Programa Maya cae bajo la responsabilidad del Coordinador Residente. El equipo evaluador observó que la Coordinadora Residente, en coordinación con los representantes de Agencias y el apoyo del ATP, ha sido clave para desarrollar una visión política conjunta, precisar los enfoques, y visibilizar el Programa Maya. Constató sin embargo que a

²⁶ La OATP está compuesta por un Asesor Técnico Principal, un especialista en monitoreo y evaluación y por una asistente administrativa.

²⁷ UNDG. 2014. Standard Operating Procedures for Countries Adopting Delivering as One Approach. Guidance Note on Joint Programmes, pg. 13.

pesar de ser un programa conjunto, el nivel de colaboración entre las agencias no fue suficiente para desarrollar acciones conjuntas en el ámbito de cada componente (es decir, implementar estrategias comunes o complementarias que coincidan geográficamente y con las mismas coparte/población meta).²⁸ Se reconoce como una fortaleza el hecho que el proceso de diseño de la Fase II incluyó un ejercicio técnico de consultas y validación de la propuesta de trabajo con representantes de organizaciones y autoridades indígenas.

El modelo de gestión incluye un consejo consultivo (CC) integrado oficialmente por nueve miembros (cinco mujeres y cuatro hombres) representando pueblos indígenas de diversas comunidades lingüísticas para asesorar y orientar políticamente la JD. Según el PRODOC, el CC debe reunirse una vez al año según lo solicite la JD. Las entrevistas indicaron que el CC se convocó en escasas ocasiones y que ha tenido una baja participación e incidencia en esta fase del programa conjunto. Se valora no obstante el hecho de que hayan participado a algunas de las visitas conjuntas de seguimiento. Además, tanto los integrantes de la JD como los del CC confirmaron que este espacio es importante, aunque no siempre se ha aprovechado plenamente. En general, los integrantes de la JD consideraron que la estructura de gestión ha sido adecuada.

Al compilar las percepciones de las socias coparte sobre el modelo de gestión se observó que las coparte han implementado el programa conforme a los requerimientos financieros y administrativos de cada agencia. Por su parte, las agencias han demostrado una gran flexibilidad buscando mecanismos para adaptarse al hecho que la población meta no está siempre estructurada en organizaciones con personería jurídica. Algunas, por ejemplo, son estructuras de autoridades indígenas, que, aunque son reconocidas constitucionalmente, no siempre tienen la documentación legal emitida por el Estado o se les niega abiertamente.²⁹ No obstante, el Programa Maya logró que todas las socias coparte elegidas tengan personería jurídica y puedan actuar como administradores de los fondos. Por ejemplo, para apoyar al Consejo Maya Mam de Quetzaltenango, el PNUD ha permitido que los trámites administrativos se efectúen mediante la Asociación Integral Guatemala Mujer Indígena Mam (AIGMIM). Por su parte, la OACNUDH ha apoyado las comunidades de Jumaytepeque y de Quezada mediante el Parlamento Xinka. En general, la autonomía con la que cuenta cada componente le permitió responder con más facilidad a las necesidades y capacidades de las socias coparte.

4.2 Eficacia

El CAD de la OCDE define la eficacia como la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

Considerando que cada componente (Justicia, Educación y Participación Política) se implementó por separado utilizando diferentes estrategias y herramientas, el análisis de la eficacia se realizó de manera separada, presentando primero lo que se hizo con los titulares de derechos y luego con los portadores de obligaciones. Se evalúa en qué medida las intervenciones con titulares de derechos y portadores de obligaciones fueron complementarias en la sección 4.3 (orientación al impacto).

²⁸ El componente justicia trabajo con 11 socias coparte, el componente de educación con 4 y el de participación política con 11 pero coincidieron con una sola coparte.

²⁹ Esta situación incluso es parte de los reclamos que se realizan en el marco de los litigios del componente de justicia.

Hallazgo 3. El apoyo brindado por el Programa Maya a las socias coparte/titulares de derechos en materia de acceso a la justicia ha fortalecido las capacidades de las socias coparte para utilizar el litigio estratégico para demandar el cumplimiento de sus derechos.

Resultado Conjunto 1.1: Con titulares de derechos, el componente de justicia aspira a aumentar la demanda del cumplimiento de derechos de los pueblos y las mujeres indígenas mediante el uso del litigio estratégico.

El componente de justicia se articuló en torno a cuatro ejes diferentes: a) la implementación del Programa de Capacitación Técnica en Litigio Estratégico (PCTLE) en derechos de los pueblos indígenas; b) la asesoría jurídica a través del Equipo de Apoyo Técnico al Litigio Estratégico (EATLE); c) la creación y el fortalecimiento de una Red de Apoyo al Litigio Estratégico (RALE) y; d) convenios de donación para la implementación de estrategias de litigio estratégico.

Cuantitativamente, la revisión de documentos indicó que la implementación del PCTLE contó con la participación de 98 personas, incluyendo un 58% de mujeres. Participaron estudiantes, abogadas y abogados, docentes, representantes legales de organizaciones indígenas y coordinadores de proyectos³⁰. En el contexto de la capacitación, los participantes desarrollaron 11 estrategias generales de litigio estratégico que incluyen 3 casos relacionados a los derechos de mujeres indígenas y uno con el pueblo Xinca³¹. De los 30 estudiantes universitarios, 17 completaron, adicionalmente, 500 horas de prácticas con las 11 socias coparte³². Los 11 casos apoyados fueron presentados ante el sistema de justicia o instituciones correspondientes en 2015 y 2016.

Aunque la OACNUDH ha apoyado la conformación de las varias redes de Apoyo al Litigio Estratégico para los 11 casos, el informe de monitoreo de 2017 indica que había alcanzado el 50% de la meta establecida debido a los impactos derivados del diferencial cambiario.³³ Sin embargo, las entrevistas indicaron considerar que la creación de redes propias a cada caso (en vez de una sola red nacional) ha sido más pertinente en el plano local, regional y nacional. En 2017, con base al directorio de las organizaciones e instancias que participan en la RALE (impulsado por OACNUDH), se creó un Órgano de Coordinación que se encarga de definir una estrategia de trabajo para la Red. El componente le brindó una asistencia (donaciones y asistencia técnica) a tres casos paradigmáticos (incluso 2 casos que vienen de la Fase I) que alcanzaron sentencias.³⁴

Cualitativamente, las entrevistas y grupos focales con la población meta confirmaron que los participantes en el PCTLE adquirieron conocimientos y habilidades relacionadas a las siete estrategias que conlleva el litigio estratégico.³⁵ La capacitación sirvió como base a la elaboración de las rutas jurídicas y de las siete estrategias y propias a cada caso, con el apoyo del EATLE, mediante clínicas jurídicas y Acompañamiento, Facilitación y Asesoría (AFA).

³⁰ PNUD. 2017. Informe Narrativo Anual del Programa Maya 2016.

³¹ Incluyen acciones jurídicas, sociales, políticas educativas y comunicacionales.

³² PNUD. 2017. Informe Narrativo Anual de Componente Justicia 2016.

³³ PNUD. 2017. Informe Narrativo Anual (1 enero a 31 de diciembre 2017), Pg. 18.

³⁴ Autoridades de San José Poaquil (Fase I), Antigua Santa Catarina Ixtahuacán (Fase I), CUC-Caso de Sierra Santa Cruz (Fase II).

³⁵ Estrategia jurídica, política, comunicacional, educativa, social, de seguridad, financiero-administrativa.

Las entrevistas indicaron que la población meta consideró como pertinente el hecho de ser capacitada a implementar las siete estrategias que conlleva el litigio estratégico. Indicaron adicionalmente que, además de la estrategia jurídica, las estrategias políticas, comunicacionales y educativas fueron las más efectivas mientras que la de seguridad es la que requiere mayor fortalecimiento.

La estrategia de educación consistió en empoderar a los titulares de derechos mediante talleres de sensibilización en la comunidad demandante de derechos para que los sujetos conozcan el caso demandado, su justificación, entiendan en qué consiste la acción litigada, y en general, para que conozcan sus derechos. Dicha estrategia fue útil para articular los miembros de la comunidad alrededor del caso a litigar y sirvió al momento de movilizarlos en acciones colectivas como caminatas, presentaciones de amparos, etc. La estrategia de comunicación se encajó con la de educación al momento de preparar las comunidades a participar a acciones colectivas que requerían por ejemplo hablar ante los medios de comunicación o presentar demandas ante las autoridades. También contribuyó a la preparación de amparistas, de comunicados de prensa, al diseño de convocatorias, etc.

La estrategia política resultó por su parte en acciones de incidencia acerca de portadores de obligaciones. En el caso del desvío del río Pacayá y de la contaminación hídrica que generan las empresas bananeras, palmeras y hulleras por ejemplo, la incidencia realizada por la socia coparte (el CUC), resultó en una orden inspección de los ríos. Las inspecciones le permitieron al Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales presentar 12 denuncias ante el Ministerio Público.

Las entrevistas indicaron sin embargo que estas estrategias no solo tuvieron una utilidad respecto al caso litigado, sino también a nivel individual y comunitario. Las mujeres y los hombres apoyados por el programa resultaron empoderados, aumentaron sus conocimientos relativos a sus derechos individuales y colectivos y quedaron preparados a tomar acciones concretas para demandar sus derechos. La población meta quedó concientizada y se apropió del hecho que son sujetos de derechos, que estos derechos son exigibles y que los pueden reclamar mediante el litigio estratégico. Aún más importante, el Programa Maya fortaleció la confianza y empoderó a los titulares de derechos beneficiados.

Por lo tanto, un resultado importante identificado por la población meta durante las entrevistas fue la visibilización de las demandas que, en sí, estimuló el debate público y facilitó la identificación de nuevos aliados. Por ejemplo, aunque el caso de las comadronas no ha tenido el éxito jurídico esperado en sus demandas ante el MSPAS, ha logrado avances al nivel político y social. Al nivel del departamento de Sololá, el amparo parcial³⁶ que le otorgó la Corte de Constitucionalidad al movimiento Nim Alaxik el 23 de septiembre de 2016 facilitó el establecimiento de mesas técnicas y políticas para plantear sus demandas y definir rutas de trabajo. El caso de las tejedoras impulsado por

“

“Siempre nos trataban mal en los hospitales, pero no sabíamos que era un delito [...] pero ya tenemos más seguridad de pedir que nos traten de esta manera”.

- Comadronas, componente justicia

”

³⁶ La Corte de Constitucionalidad otorgó un amparo parcial al movimiento Nim Alaxik el 23 de septiembre de 2016, fijándosele 10 días al MSPAS para que implemente la salud sexual y reproductiva, así como que dote de insumos a las amparistas.

Asociación Femenina para el Desarrollo de Sacatepéquez (AFEDES) tuvo por ejemplo visibilidad en los medios nacionales³⁷ y también internacional de comunicación.³⁸ El caso de Chuarrancho también tuvo visibilidad al nivel nacional e internacional.³⁹

Paralelamente, uno de los riesgos contemplados por el Programa Maya que se materializó fue la criminalización y/o discriminación creciente de los demandantes.⁴⁰ El riesgo de criminalización fue contemplado en el PRODOC y en el informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales. Las comadronas consideran por ejemplo que han sido víctimas de una mayor cantidad de maltratos verbales por el personal de los centros de salud desde que se enteraron de la demanda que plantearon. Según la OACNUDH, el Programa Maya le está brindando asistencia jurídica a organizaciones y autoridades indígenas (especialmente del CUC, CCDA y Nuevo Día) que enfrentan procesos penales en su contra derivado de su actuación en los litigios estratégicos o bien por el ejercicio de su liderazgo o autoridad.⁴¹ Esta situación no solo ilustra los altos niveles de racismo y discriminación que caracteriza la sociedad guatemalteca, sino también destaca la amplitud del desafío que representa el pleno ejercicio de sus derechos para los pueblos indígenas.

Según las entrevistas realizadas, las estrategias de seguridad desarrolladas para mitigar los riesgos de criminalización deberían incluir mecanismos de emergencia que contengan, por ejemplo, fondos de emergencia para contratar abogados penalistas defensores de los sujetos criminalizados (en la medida que EATLE no tiene necesariamente la capacidad ni el mandato de encargarse de estos casos). Se sugirió impulsar la articulación de mecanismos colectivos que tengan la capacidad de analizar de antemano los riesgos vinculados a los casos litigados. También se considera importante comunicar más claramente en qué medida la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala de OACNUDH puede brindar asistencia cuando dichos casos se presentan. En fin, el Programa Maya podría considerar trabajar a fortalecer la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala en el marco de su trabajo con portadores de obligaciones.

Las encuestas realizadas con las y los participantes en el PCTLE (n=29) confirman que el 76% de la población meta del componente justicia⁴² quedaron muy satisfechos con el apoyo recibido mientras que únicamente el 7% quedó poco satisfecho. El 72% consideró conocer mucho más sobre sus derechos a raíz de las intervenciones del Programa.

³⁷ Ver Prensa Libre. Tejedoras exigen ley sobre textiles artesanales (18 de Julio 2016); Publinews. Mujeres de diversos sectores participan en marcha demandando derechos (8 marzo 2017).

³⁸ Telemundo. Tejedoras mayas de Guatemala se unen para pedir derechos de propiedad, ver : <http://www.telemundo.com/noticias/edicion-noticias-telemundo/videos/noticias-telemundo/america-latina/tejedoras-mayas-de-guatemala-se-unen-para-pedir-derechos-de-propiedad-1172467?page=1>

³⁹ Ver Prensa Libre. Corte de Constitucionalidad restituye tierra a comunidad (18 de Julio 2016);

⁴⁰ Sujetos sociales de ocho casos de litigio han sufrido persecución penal por defender sus derechos: Ajawab de San Pedro Jocopilas/Chilam B'alam; líderes indígenas de Las Flores, Jocotán/ Asociación Nuevo Día; Movimiento de Radios Comunitarias; comunitarios de la cuenca media y baja del río Pacayá / CUC; comunidades indígenas de El Petén /ACDIP; mujeres de Sepur Zarco/MTM; comunitarios de Samanzana II /CCDA y Radio Siwan Tinamit/ ASDECO.

⁴¹ Están “acusados de un conjunto de delitos graves, sin elementos probatorios, en el contexto de un mismo modus operandi, con manifiesto apoyo del MP”. OACNUDH. 2017. Informe de trabajo EATLE.

⁴² Las personas encuestadas recibieron apoyo jurídico para los casos de litigio estratégico, participaron en la entrega de amparos o documentos a autoridades, recibieron la capacitación y participaron en los encuentros.

Tabla 4.1 Factores afectaron el alcance de los resultados – Justicia: TdD

FACTORES QUE CONTRIBUYEN	FACTORES QUE DIFICULTAN
• Movilizaciones ciudadanas de 2015; • Capacidad y credibilidad de la socia coparte; • Nivel de organización del sujeto demandante; • Pertinencia cultural del apoyo brindado; • Capacidades técnicas del EATLE.	• Capacidades técnicas y económicas de la socia coparte; • Racismo y discriminación vinculada por los medios; • Politización y divisiones internas a las coparte; • Amenazas, intimidación, criminalización de defensores de DDHH; • Renovación total de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Constitucionalidad y del Tribunal Supremo Electoral; • Costos elevados de la implementación de las estrategias de seguridad; • Falta de respuesta de las instituciones del Estado; • Escases de abogados que trabajen derechos de los PI.

Hallazgo 4. El componente de justicia implementó actividades que han favorecido el fortalecimiento institucional y de cambio de cultura jurídico-política en los operadores de justicia. No obstante, los cambios al cual el Programa Maya aspira son procesos lentos que se podrán visualizar plenamente a más largo plazo.

Resultado Conjunto 2.1: Con portadores de obligaciones, el componente de justicia aspira a cambiar la cultura jurídico-política de los operadores de justicia para impulsar la emisión de resoluciones acordes a las normas nacionales e internacionales de derechos de los pueblos y mujeres indígenas.

Concretamente, el Programa Maya brindó, en coordinación con la Unidad de Justicia de OACNUDH, asistencia técnica a varias instituciones del Estado incluyendo al Ministerio Público (MP), a la Corte de Constitucionalidad, al Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), al Organismo Judicial (OJ), y a la Escuela de Estudios Judiciales (EEJ).

El Programa Maya apoyó al MP en el diseño⁴³ y la implementación de la Política sobre el Acceso de los Pueblos Indígenas al MP para mejorar la atención con pertinencia cultural y lingüística que brinda la institución a las personas indígenas que acuden a la institución⁴⁴. En mayo 2017, la implementación de la política resultó en la creación de la Secretaría de Pueblos Indígenas que podrá contar, según las entrevistas realizadas, con recursos humanos, técnicos y presupuestarios. Esta Secretaría reemplaza al Departamento de Pueblos Indígenas y tiene mayor jerarquía en el organigrama administrativo del MP.⁴⁵ Externamente, la implementación de la política busca fortalecer el nivel de coordinación del MP con las autoridades indígenas. Internamente, aspira a capacitar y actualizar a su personal en temas relativos a los

⁴³ Se realizaron talleres de diagnóstico para identificar las barreras que limitan el acceso a la justicia para revisar y validar la propuesta de política. El 76% de los encuestados son mujeres y el 65% tienen entre 33 y 54 años.

⁴⁴ <https://www.mp.gob.gt/noticias/politica-acceso-de-los-pueblos-indigenas-al-ministerio-publico/>

⁴⁵ <https://www.mp.gob.gt/noticias/2017/05/24/ministerio-publico-inaugura-secretaria-de-pueblos-indigenas-y-presenta-politica-acceso-de-los-pueblos-indigenas-al-ministerio-publico/>

derechos de los pueblos indígenas y a aumentar la representación de empleados y funcionarios indígenas en la institución⁴⁶. La política incluye su estrategia de implementación, monitoreo y evaluación. Esta contribución fortaleció sin ninguna duda la institucionalidad del país especializada en materia de atención con pertinencia cultural a los pueblos indígenas. Al momento de la evaluación, como la política solo llevaba 5 meses de existencia, no se pudo observar cambios concretos en la manera que el MP atiende los casos de los pueblos indígenas, lo que se podrá observar en el proceso de apropiación de parte de los titulares de derechos y la implementación adecuada por el MP. También dependerá en gran parte de una asignación adecuada de recursos humanos y financieros a la Secretaría y de la aplicación de sus recomendaciones y directrices.

El equipo evaluador considera como una buena práctica el carácter participativo del proceso que se llevó a cabo para la formulación y socialización de la Política. El Programa Maya fomentó al respecto el establecimiento de diferentes talleres y mesas de diálogo entre el MP y Autoridades Indígenas del país para dimensionar los desafíos internos y externos del MP en materia de atención especializada a los pueblos indígenas.⁴⁷ También considera importante tomar en cuenta que el proceso que culminó este año había sido impulsado por la OACNUDH antes de la segunda fase del Programa Maya, lo que demuestra que el alcance de este tipo de resultados requiere un apoyo de largo plazo. En fin, también reconoce la importancia del respaldo político que obtuvo por parte de la Fiscal General de la Nación.

El Programa Maya trabajó con la Corte de Constitucionalidad para realizar un análisis de sus tendencias jurisprudenciales como base para la capacitación de los jueces y letrados en materia de derechos humanos de los pueblos y las mujeres indígenas. El análisis demuestra en qué medida la Corte de Constitucionalidad ha avanzado en la aplicación del bloque y control de constitucionalidad. El documento analiza 353 sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad entre 1990 y 2016 para establecer de qué manera abordan los derechos de los pueblos y mujeres indígenas y se concluyó que las sentencias favorables se caracterizan por la aplicación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos⁴⁸. El estudio de tendencias constitucionales incluyó 12 sentencias de casos acompañados por el componente de justicia del Programa Maya.

El análisis tiene el potencial de contribuir a aumentar el conocimiento y la comprensión relativa a la forma en que se aplican los estándares internacionales, los derechos humanos y específicamente los derechos de los pueblos indígenas por parte de las instituciones estatales. Concretamente, les permite a los titulares de derechos y portadores de obligaciones contar con información actualizada sobre la interpretación que ha hecho la Corte de Constitucionalidad de las demandas de los pueblos indígenas. El estudio les permite a los titulares de derechos mejorar sus demandas y argumentos de manera a alinearse adecuadamente a las tendencias jurisprudenciales favorables identificadas. Para los portadores de

⁴⁶ <https://www.bing.com/videos/search?q=pol%c3%adtica+de+pueblos+ind%c3%adgenas+ministerio+p%c3%abablico&&view=detail&mid=24C3047D04A03656C5BB24C3047D04A03656C5BB&FORM=VRDGAR>

⁴⁷ Tres talleres regionales con la participación de Representantes de Organizaciones Indígenas, Representantes de Organizaciones de Sociedad Civil, Profesionales y Académicos Indígenas, Autoridades Indígenas y Personal del Departamento de Pueblos Indígenas del MP. En total asistieron 89 personas, distribuidas de la siguiente forma: en Ciudad de Guatemala 34 personas (23 mujeres y 11 hombres); Santa Cruz de El Quiché al cual asistieron 30 personas (3 hombres y 27 mujeres) y en Cobán, Alta Verapaz, 25 personas (9 mujeres y 16 hombres). Un taller institucional en la ciudad de Guatemala con personal administrativo y Fiscales designados por la Secretaría de Política Criminal y personal de la Unidad de Pueblos Indígenas del Ministerio Público; 27 personas (19 mujeres y 18 hombres).

⁴⁸ OACNUDH. 2017. Informe Anual del Componente Justicia 2016.

obligaciones (jueces, fiscales, defensores públicos y abogados), les permite ver en qué áreas no han logrado incorporar los estándares internacionales en sus sentencias.

Indirectamente ha posicionado el abordaje especializado del análisis de sentencias y, en el proceso de socialización con letrados de la Corte de Constitucionalidad, hizo hincapié en la importancia del análisis del bloque de sentencias sobre derechos de los Pueblos Indígenas, ya que no cuentan con insumos suficientes al momento de estudiar los casos que se conocen en la jurisdicción de la justicia constitucional. Ha abordado la doctrina del Control constitucional y del control de convencionalidad considerando aspectos de incorporación de datos sociológicos a través de peritajes, reconocimientos judiciales en campo y la importancia de considerar aportes desde las ciencias sociales. Se abordaron los temas más recurrentes en los reclamos de derechos: derecho a la consulta, tierra y territorios, identidad étnica y cultural, espiritualidad y jurisdicción indígena

Adicionalmente, la OACNUDH ha impulsado la participación de 10 Jueces y 25 letrados de la Corte de Constitucionalidad al Encuentro Constitucional por la diversidad cultural y el derecho a la tierra y recursos naturales. El evento contó con la participación de autoridades indígenas, expertos nacionales e internacionales. También ha actualizado el sitio web de la Corte de Constitucionalidad, utilizado por los letrados y magistrados, integrando información sobre estándares internacionales y tendencias jurisprudenciales emitidas por instancias internacionales (incluyendo sentencias emitidas por la CIDH relacionados con derechos de pueblos y mujeres indígenas). En fin, ha realizado talleres con el personal de la Unidad de Gaceta y Jurisprudencia para el análisis de los estándares internacionales quienes han aprendido a utilizar y buscar tendencias jurisprudenciales en el sitio web.

Con la Escuela de Estudios Judiciales del OJ, el componente justicia contribuyó a la elaboración del Módulo de capacitación “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas” y al diseño de una guía para el docente que incluye herramientas para impartir el módulo. El proceso de elaboración del módulo fue participativo e incluyó autoridades indígenas y operadores de justicia del Estado. En total, 129 personas incluyendo, jueces de paz y de primera instancia, y personal de la Escuela y del OJ participaron en la elaboración y validación del módulo.⁴⁹ El OJ inició el proceso de formación de jueces y juezas en Quetzaltenango y contó con la participación de 29 personas (48% de mujeres)⁵⁰. Las entrevistas indicaron que el principal cambio observado es que los jueces capacitados ahora toman en cuenta la posibilidad que se apliquen formas o instituciones propias de la justicia indígena (de las autoridades indígenas). La iniciativa fue financiada por el OJ y se ha integrado de manera permanente al currículo de la Escuela de Estudios Judiciales para que contribuya a la formación de jueces y juezas.

En 2017, con la intención de fortalecer las capacidades de operadores de justicia de manera integral en el sistema de justicia ordinario, se unificaron esfuerzos entre el Organismo Judicial, el Ministerio Público y el Instituto de la Defensa Pública Penal en la implementación de un diplomado interinstitucional sobre el contenido del Módulo. Las entrevistas indicaron que el diplomado contribuyó de manera importante al aumento de conocimientos y capacidades de las juezas, jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos que participaron. Los integrantes valoraron el hecho de poder contar con la participación de diversos actores del sistema jurídico.

⁴⁹ Se realizaron 2 talleres para identificar las necesidades de formación en los que participaron jueces y juezas de paz y de primera instancia del OJ (Quetzaltenango y Ciudad de Guatemala), 3 talleres de validación (Cobán, Quetzaltenango y Ciudad de Guatemala).

⁵⁰ OACNUDH. 2017. Informe Anual del Componente Justicia 2016.

Se ha pronunciado el compromiso de la Escuela de Estudios Judiciales en la acreditación del curso en los procesos de formación inicial y continuada con jueces, juezas, magistradas y magistrados de dicha Corte. Existe de hecho una fuerte voluntad política de promover la impartición del diplomado, aunque no se ha logrado obtener presupuesto permanente.

Con el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), el componente de justicia en cooperación con la Oficina / Unidad de Coordinación de Enfoque Intercultural del IDPP desarrolló en 2014 un proceso de formación con 3 grupos de defensores y defensoras de diversas regiones con mayoría de población indígena. En 2016 realizó un curso regional en Occidente con 30 defensores y defensoras públicas (con representación de un 50% de mujeres) en temas relativos a la aplicación en el Proceso Penal guatemalteco, del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos y de las mujeres indígenas. En 2017, la implementación del Diplomado Interinstitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas contó con la participación de 14 defensoras y defensores de regiones indígenas.

El curso se implementó en Quetzaltenango donde se encuentra la mayoría de la población indígena. Las entrevistas con abogados que recibieron las capacitaciones indicaron que tenían inicialmente muy pocos conocimientos en materia de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas pero que las capacitaciones los fortalecieron al respecto. Según sus testimonios, intentan incidir para que los casos se resuelvan en las comunidades y no tengan que pasar por el sistema de justicia oficial. Es decir, se ha logrado un mayor reconocimiento del pluralismo jurídico por parte de los operadores de justicia.

En general, las actividades realizadas con los portadores de obligaciones son pertinentes en la medida que responden a las debilidades institucionales ya documentadas. Según el indicador elegido para el resultado conjunto 2.1, el equipo evaluador confirma que ha habido un aumento efectivo del número de resoluciones donde se aplican adecuadamente los instrumentos nacionales e internacionales de pueblos y mujeres indígenas. Tres alcanzadas están relacionadas a tierra y territorio (Chuarrancho, CUC-Sierra Santa Cruz y San José Poaquil), una al derecho al desarrollo incluyente (ACDIP) y otra a la educación bilingüe intercultural (Antigua Santa Catarina Ixtahuacán). En cuanto a los módulos y talleres de capacitación, cabe mencionar la necesidad de replicar los procesos en las distintas regiones del país.

Tabla 4.2 Factores afectaron el alcance de los resultados – Justicia: PdO

FACTORES QUE CONTRIBUYEN	FACTORES QUE DIFICULTAN
• Legitimidad del OACNUDH; • Antecedentes entre la Unidad de Justicia de OACNUDH y Portadores de Obligaciones; • Alto compromiso de los funcionarios entrevistados; • Voluntad política de actores clave.	• Cambios de gobierno sucesivos a nivel nacional; • Cambios de gobierno municipales; • Renovación total de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Constitucionalidad y del Tribunal Supremo Electoral.

Hallazgo 5. Las intervenciones del componente de educación con pertinencia cultural han alcanzado resultados importantes a nivel individual y de organizaciones locales-comunitarias al haber sensibilizado, generado nuevos conocimientos, y motivado la participación de mujeres indígenas en espacios de toma de decisión.

Resultado Conjunto 1.2: El componente de educación con identidad cultural del Programa Maya aspira a fortalecer la incidencia de la demanda local de acceso a la educación con identidad cultural por las organizaciones educativas comunitarias (OPFs) en las que participan autoridades indígenas, hombres y mujeres, padres y madres.

UNICEF aspira a fortalecer la participación e incidencia de organizaciones, autoridades propias y comunidades hacia la demanda local de acceso a educación con identidad cultural. Para ello, busca incrementar los conocimientos y capacidades de las organizaciones de padres de familia y organizar redes locales de mujeres indígenas.

UNICEF trabajó con tres socias coparte (Asociación Xch'ool Ixim, Asociación Pro Agua del Pueblo, y Asociación Vivamos Mejor) para capacitar a las JD de las OPF⁵¹ además de organizar y capacitar colectivos de mujeres indígenas, madres de alumnas y alumnos⁵² en 160 comunidades de los departamentos de Alta Verapaz, Totonicapán, Quetzaltenango y Sololá⁵³.

Cuantitativamente, se logró capacitar a 173 OPFs integradas por 865 personas, incluyendo un 55% de mujeres y el 80% de los integrantes de las Juntas Directivas. Al iniciar el apoyo, 250 mujeres formaban parte de las JD de las OPFs para los cargos de Presidente, Secretario, Tesorero, Vocal I y Vocal II. En 2016, este número aumentó de 99% alcanzando un total de 498 integrantes mujeres en las JD. Las socias coparte de UNICEF también brindaron un acompañamiento sistemático a colectivos comunitarios, redes municipales, departamentales y a la red nacional a través 140 reuniones. Al concluir la fase de implementación, el componente de educación logró impulsar la conformación de 160 redes de mujeres. La población meta del componente de educación era mayoritariamente analfabeta.

Cualitativamente, a nivel comunitario varias de las mujeres entrevistadas dieron evidencias que ilustran niveles de crecimiento como personas, como miembros de un colectivo y de una red. Al inicio del proceso con el programa, a través de las primeras charlas y reuniones, las mujeres se dieron cuenta del estado en que se encuentran en cuanto a su autoestima. Debido a una cultura y un sistema de dominación y discriminación, se valora más la escolaridad, los diplomas, los títulos, y el alfabetismo mientras que los conocimientos, sabidurías y experiencias construidos comunitariamente no reciben la misma apreciación. Se dieron cuenta que el hecho de ser mujeres del área rural y analfabetas representa una limitación para su participación e integración en los espacios de decisión y participación. Reconocieron que no se animaban a participar en grupos y menos a hablar en público.

A partir de las capacitaciones y las charlas, se prepararon mejor, reconocieron y asumieron sus derechos a ocupar el lugar que deben ocupar en el hogar, en la comunidad y en la sociedad. Con base en la experiencia propia y los conocimientos acumulados, trascendieron y tomaron iniciativas para iniciar

⁵¹ Capacitaciones en los derechos de las mujeres, los mecanismos de gestión, diálogo y negociación para la demanda de la educación con identidad cultural y perspectiva de género.

⁵² En temas de autoestima, liderazgo y diálogo para fortalecer su incidencia en los espacios de decisión de las OPFs.

⁵³ El C2 se retiró del departamento de El Quiché por la reducción del presupuesto debido al diferencial cambiario de coronas noruegas frente al dólar estadounidense.

procesos y fortalecer a otras mujeres, incluyendo familias y comunidades para que se sumen a la organización de padres de familia y la red de mujeres.

Las integrantes de las OPFs fueron formadas temas mediante el uso de infografía desarrollado específicamente para ese propósito. Cada lideresa de las comunidades participantes ahora cuenta con sus materiales, los cuales los utiliza para aumentar las oportunidades de los conocimientos relacionados a sus derechos a la población no directamente vinculada a los procesos de formación.

“

Las mujeres, una vez capacitadas para opinar, expresar ideas, empiezan a compartir que es lo que ellas quieren para la educación de sus niños.

”

Dentro de los productos esperados del componente de educación está el diseño de una estrategia de comunicación. Por medio de un diagnóstico realizado por las lideresas y los socios coparte, se identificó que la radio es el medio popular al alcance de la mayoría de la población. De esta cuenta, se diseñó un Diplomado Radiofónico dirigido a equipos técnicos de las socias coparte y operadores de las radios comunitarias con quienes suscribieron convenios. El Diplomado se desarrolló en la modalidad presencial y virtual. Se elaboraron módulos virtuales y una plataforma para foros interactivos. El Diplomado incluyó ejercicios prácticos y acompañamiento. Los diplomados asumieron el compromiso de formar a lideresas interesadas como locutoras voluntarias. Se cuenta con más de 500 programas grabados en los distintos idiomas de la cobertura del Programa Maya, que están disponibles en las radios comunitarias, las Direcciones Departamentales de Educación y las socias coparte para ser retransmitidos en cualquier momento.

Los programas de radio constituyen un anticipo, no solo de incidencia sino también de sostenibilidad de los procesos. La voluntad de las emisoras sobra, pero la amenaza de esta experiencia es la disminución de la constancia de las voluntarias de seguir enseñando y compartiendo en las radios. Comentan que *“estas actividades voluntarias no aportan económicamente y que hay otras tareas del hogar que atender”*. Sin embargo, al haber incluido los equipos técnicos y operadores de las radios, el componente de educación intentó asegurarse de fortalecer el potencial de sostenibilidad de estas estrategias.

Los talleres y capacitaciones de las mujeres, dieron la oportunidad de abordar variados temas, que más tarde formaron parte de los contenidos de las emisiones radiales a cargo de las socias coparte. Fue otra forma de incidir, difundiendo los conocimientos y experiencias a un número mayor de personas, incluyendo hombres, mujeres, menores y ancianos en las comunidades, así como a las autoridades ancestrales y comunitarias.

Las encuestas realizadas (n=48)⁵⁴ con las beneficiarias del componente de educación indicaron que la gran mayoría (92%) mencionaron un muy alto nivel de apreciación de las actividades en las que participaron⁵⁵. El 77% mencionaron haber aprendido mucho en cuanto a sus derechos mientras que el 83% indicaron que los conocimientos han sido muy útiles para defender sus derechos y se han sentido motivadas a involucrarse más en sus comunidades para la defensa de sus derechos.

⁵⁴ Por lo menos 88% de los encuestados son mujeres (10% no indicaron su sexo), el 51% tienen entre 33 y 54 años mientras que el 33% tienen entre 16 y 32 años.

⁵⁵ La mayoría (n=25) participaron en las capacitaciones recibieron apoyo en temas de gestión escolar (n=11), en los programas radiales (n=9), y presentaron demandas ante la corte o el congreso (n=5).

Tabla 4.3 Factores afectaron el alcance de los resultados – Educación: TdD

FACTORES QUE CONTRIBUYEN	FACTORES QUE DIFICULTAN
• Movilizaciones ciudadanas de 2015; • Pertinencia cultural de las socias coparte y de los temas abordados; • Capacidades técnicas de las socias coparte; • Sinergia entre las socias coparte producto de las pasantías e intercambio de experiencias que realizaron los equipos técnicos • Proximidad geográfica entre los departamentos meta; • Metodología de trabajo (viñetas e infografías) adaptada a la población meta (analfabeta); • Involucramiento de titulares de derechos y portadores de obligaciones en los encuentros. • Apoyo económico para el transporte, alimentación y otros gastos; • Legitimidad y capacidades técnicas de UNICEF.	• Cultura machista y discriminación en contra las mujeres indígenas en el ámbito familiar, comunitario e institucional; • Falta de sensibilización destinada a los hombres; • Resistencia al cambio de docentes y funcionarios; • Falta de recursos para llegar a más comunidades.

Hallazgo 6. El Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Programas y Servicios de Apoyo se ha apropiado de la idea de elevar la calidad de la educación mediante la participación de padres de familia a nivel local.

Resultado Conjunto 2.2: Con los portadores de obligaciones, el componente de justicia aspira a que el Ministerio de Educación, formule un marco normativo favorable para una respuesta desde los portadores de obligaciones al cumplimiento del derecho de acceso a la educación con identidad cultural y perspectiva de género.

Al respecto, el equipo evaluador constató que el componente de educación trabajó con el Ministerio de Educación a nivel central, departamental y comunitario.

Con la Dirección de Planificación y la Dirección de Coordinación de Direcciones Departamentales

El Programa Maya mediante el componente de educación contribuyó con asistencia técnica y abogacía a que el Ministerio de Educación emitiera un acuerdo que facilita la inscripción de los alumnos en cualquier época del ciclo escolar, lo que favorece la educación de la niñez indígena que es más vulnerable a enfrentar situaciones que limitan su inscripción oportuna en las escuelas de su comunidad.⁵⁶ También brindó apoyo financiero y técnico para la creación de la Unidad de Equidad de Género con pertinencia Cultural y Protección Integral de la Niñez, Adolescencia y Juventud iniciativas que no aparecían en la planificación inicial del PRODOC pero que según las entrevistas con representantes del Estado, fueron consideradas como pertinentes. El espíritu de esta unidad es atender a la niñez cuyos derechos están siendo vulnerados por género o etnia y que afecta principalmente a la niñez indígena en el ámbito educativo. Se buscaba mitigar el riesgo de violentar el derecho a educación de la niñez más vulnerable, que en este país está claramente identificada en el área rural, entre la población indígena y principalmente en la niña.

⁵⁶ Acuerdo Ministerial 02-2015 y la Circular 68-2015 que regulariza el Sistema de Registros Educativos.

Con la Dirección General de Programas y Servicios de Apoyo y Fortalecimiento a la Comunidad

El equipo evaluador confirma que el componente de educación contribuyó a que DIGEPSA en coordinación con el Departamento de Fortalecimiento a la Comunidad (DEFOCE) implementara un proceso de capacitación, fortalecimiento de capacidades y sensibilización con 444 técnicos de servicios de apoyo y de gratuidad de la educación a nivel nacional.⁵⁷ También se realizaron talleres para capacitar a los representantes legales de las organizaciones de padres de familia de 18 direcciones departamentales de educación sobre el funcionamiento de las OPF, los documentos contables y administrativos, y la transparencia y el manejo de los recursos para que logren involucrarse adecuadamente en las OPFs.

Las entrevistas indicaron que las viñetas educativas que facilitó el Programa Maya fueron muy valiosas en la medida que la mayoría de los técnicos de campo son peritos contadores con poca experiencia para capacitar y acompañar comunidades. Las entrevistas también permiten afirmar que los esfuerzos de incidencia del Programa Maya contribuyeron a que el Ministerio cambie de opinión sobre el involucramiento de las madres y los padres de familia en la educación de los niños. Consideran que su involucramiento mejora el desempeño de los estudiantes, mejora la asistencia y la permanencia, favorece las habilidades sociales, y aumenta la tasa de graduación tanto en el nivel primario como en el secundario.

Se observaron dos cuellos de botella importantes que impidieron avanzar adecuadamente hacia los resultados esperados. En 2016, siete actividades previstas con portadores de obligaciones debieron cancelarse como resultado del ajuste presupuestario por la devaluación de la corona noruega, moneda oficial del convenio. Adicionalmente, la inestabilidad política del país a partir del año 2015 que resultó en dos cambios de gobierno y rotación de funcionarios a todo nivel, que dificultó la institucionalización de las estrategias del Programa Maya en el Ministerio de Educación, afectó la implementación de las actividades con instituciones del Estado.

A pesar de esto, algunos entrevistados consideran que el apoyo a los titulares de derechos resulta esencial en la medida que el Ministerio no tiene la capacidad humana o financiera para darle seguimiento o ampliar la cobertura a las iniciativas de fortalecimiento de capacidades a nivel local que el Programa Maya está impulsando. Sin embargo, la contribución del componente de educación de promover un abordaje distinto en la formación de las OPFs y sus Representantes Legales se considera como un resultado clave del Programa Maya.

Tabla 4.4 Factores afectaron el alcance de los resultados – Educación: PdO

FACTORES QUE CONTRIBUYEN	FACTORES QUE DIFICULTAN
• Involucramiento de titulares de derechos y portadores de obligaciones en los encuentros. • Pertinencia cultural del apoyo de UNICEF; • Legitimidad y capacidades técnicas de UNICEF; • Buena coordinación entre UNICEF y MINEDUC	• Cambios de gobierno sucesivos a nivel nacional; • Cambios de gobierno municipales; • Cambios de ministro del MINEDUC (3 entre 2013 y 2017); • Falta de recursos humanos y financieros en MINEDUC • Resistencia al cambio de docentes y funcionarios

⁵⁷ PNUD. 2015. Informe Narrativo Anual 2015, Pg 22.

Hallazgo 7. La implementación del programa de formación política para titulares de derechos ha aumentado los conocimientos y las capacidades individuales de los egresados en temas relacionados a los derechos de pueblos indígenas. Han fortalecido su participación en algunos espacios de toma de decisión a nivel comunitario, municipal y nacional.

Resultado Conjunto 1.3: El componente de participación política aspira a trabajar con los titulares de derechos para establecer prioridades estratégicas desde las organizaciones y autoridades propias de los pueblos indígenas (incluyendo organizaciones de mujeres y jóvenes indígenas) para que participen efectivamente en espacios de diálogo e incidencia para la toma de decisiones con el Estado (en favor del ejercicio de los derechos indígenas en lo local, municipal, departamental, y nacional, con enfoque de género y de promoción de las juventudes).

A nivel municipal

El componente de participación política priorizó en la segunda fase del Programa Maya la implementación de un programa de formación política de 2 años (30 jornadas de 6 horas) llamado Oxlajuj Q'anil en 40 municipios⁵⁸. El programa de formación incluye sesiones presenciales, jornadas de intercambio vivencial, jornadas de monitoreo, seguimiento y evaluación. Tuvo dos años de implementación efectiva y fue respaldado por la Universidad San Carlos (Guatemala) y por la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán (México).

Cuantitativamente, 686 de los participantes finalizaron y aprobaron los dos años del programa y obtuvieron certificación con tres calidades: diploma de especialización, documento diploma de participación y documento de constancia, sustentado en los resultados de evaluación de desempeño realizados. De este número, el 56% de los alumnos que aprobaron el programa fueron mujeres. El programa inició en 2014 con 1157 participantes lo que quiere decir que el 41% de los inscritos abandonaron el proceso o no lograron aprobar el programa.⁵⁹ El principal desafío fue la duración del programa. Varios de los abandonos se pueden atribuir al hecho que en el transcurso de los dos años los participantes consiguieron trabajo nuevo o se mudaron fuera del municipio. Para alcanzar la meta de 600 egresados de los cuales 40% deben ser mujeres indígenas (metas establecidas en el marco lógico del PRODOC), el PNUD insistió desde el inicio que se incluyeran más estudiantes al proceso de formación y que se autorice el ingreso de nuevos estudiantes a los grupos cuando el número de los participantes disminuía, sin alterar el perfil de ingreso. Este fenómeno se observó por lo menos en uno de los grupos visitados durante la visita de campo y fue, según entrevistas con el PNUD, la excepción más que la regla.

Cualitativamente, el equipo de evaluación observó que los participantes de las capacitaciones participaron efectivamente en espacios de diálogo e incidencia para la toma de decisiones durante el transcurso de la formación y, en algunos casos, meses después de finalizada la capacitación. Durante el proceso de formación, los participantes a nivel municipal desarrollaron 40 mapeos de actores, 40 agendas municipales, y 40 planes de incidencia. Los mapeos de actores permitieron a los participantes identificar y

⁵⁸ El objetivo de la formación política es de “fortalecer, promover y valorar las formas propias de organización y cosmovisión indígena y contribuir a un mejor entendimiento y comprensión de la naturaleza, estructura, funcionalidad y mecanismos del Estado actual, particularmente las dimensiones directamente vinculadas con el pleno ejercicio de derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas”. PNUD. Programa de Formación Política, Oxlajuj Q'anil.

⁵⁹ Este porcentaje incluye los 120 líderes y lideresas del pueblo garífunas (10%), que no pudieron continuar y concluir el proceso debido a la rescisión del Acuerdo de Cooperación con la socia coparte (AVANCSO-Beluba Luba Furendei). Las debilidades institucionales de la organización no pudieron ser superadas.

conocer los principales actores políticos en sus comunidades además de entender las relaciones de poder que existen en la comunidad. Las agendas les permitieron articular y priorizar demandas que corresponden a sus necesidades. Cabe notar que el proceso de formación coincidió con las elecciones municipales de 2015 y esto facilitó que los participantes de las jornadas vivenciales (componente práctico) organizaran foros con los candidatos para escuchar sus agendas y buscar compromisos de los mismos. Los grupos visitados por el equipo evaluador confirmaron haber llevado a cabo estos foros. Los planes de incidencia permitieron identificar rutas y estrategias para abordar a los tomadores de decisiones para incidir políticamente sobre las decisiones a nivel municipal.



[La Formación] me dio un panorama más amplio de la realidad de nuestro país, porque la educación nos está alienando, homogeneizando. Como mayas, tenemos una amplia gama de conocimientos. Este proceso de formación vino a crear un panorama más amplio las herramientas para defendernos del sistema y para irnos involucrando en procesos de toma de decisión. Aprendimos que, si todos caminamos hasta el mismo fin, vamos a avanzar.

- Egresado de la formación Política



Aunque las agendas no han sido adoptadas integralmente por los alcaldes y los avances hacia la implementación de dichas agendas no han sido efectivos, no queda duda que el proceso que se llevó a cabo fortaleció las capacidades y aumentó los conocimientos políticos de los participantes. Los grupos focales realizados con los egresados confirmaron que la mayoría fueron concientizados sobre varios temas, incluyendo: el funcionamiento del aparato estatal a nivel nacional, departamental, municipal, y comunitario la importancia de la participación política activa, sus derechos como pueblos indígenas, y sus derechos relativos a problemáticas específicas que afectan sus comunidades.

El equipo evaluador también observó que varios egresados se han posicionado en espacios de toma de decisión comunitarios y municipales. Se identificó, mediante una actividad de mapeo realizada durante los grupos focales, que varios egresados de las tres socias coparte visitadas han sido elegidos como alcaldes comunitarios, se han posicionado en los Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES), Consejo Municipal de Desarrollo (COMUNDES), Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDES) y en las corporaciones municipales, y crearon o se integraron a organizaciones locales (de jóvenes, de mujeres, religiosas, etc.). La conformación y/o el involucramiento de los egresados en organizaciones fue impulsada por la integración de un componente vivencial del programa de formación política que requirió que los participantes repliquen la formación en sus comunidades a nivel familiar con organizaciones locales, en sus escuelas/universidades, o en otros espacios comparables.

El equipo evaluador considera que la metodología implementada en la segunda fase del Programa Maya respondió a dos limitaciones identificadas en la evaluación final externa de la primera fase: la falta de un enfoque práctico y la ausencia de una “metodología de multiplicación de conocimientos”⁶⁰.

⁶⁰ Nordic Consulting Group. 2012. Informe de evaluación final del Programa Conjunto Maya, pg 23.

Las encuestas realizadas con los egresados (n=21) indican que el 86% expresa gran apreciación del programa de formación⁶¹. El 71% considera haber aprendido mucho sobre sus derechos, pero solo el 62% está totalmente en acuerdo con la idea que con lo que aprendieron ya saben reclamar sus derechos. El 57% está totalmente de acuerdo con la afirmación que la formación política y las actividades relacionadas sirvieron para resolver problemas en sus comunidades. Al agregar las respuestas de cada pregunta de las encuestas, se observa que las mujeres tuvieron una percepción más positiva del proceso y de los resultados que los hombres. El promedio de respuestas “muy positivas” a las preguntas es del 90% para las mujeres, mientras que el promedio de valoraciones “muy positivas” a las preguntas por los hombres es del 63%.

A nivel nacional

A nivel nacional, el PNUD apoyó a la organización Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib’ Kej en el desarrollo de una agenda nacional que integra las demandas y propuestas de los pueblos Maya de Guatemala. Este apoyo se basó en una revisión sistemática de las agendas y las demandas elaboradas desde 1970 al 2014, identificando cuales quedaban por cumplir y seguían siendo pertinentes. También se fundamentó en un mapeo de organizaciones indígenas que permitió llevar a cabo cinco encuentros regionales y dos encuentros nacionales. Tras estos encuentros, se desarrolló una primera propuesta que se circuló para recibir comentarios sobre su contenido que resultó en la producción del documento “Demandas y Propuestas Políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew”. El proceso de construcción colectiva involucró unas 165 organizaciones indígenas de las cinco regiones del país y contó con una participación del 45% de mujeres.

Uno de los principales logros a nivel nacional que el equipo de evaluación identificó fue la creación de alianzas entre instancias Mayas y no Mayas (por ejemplo, con el Parlamento Xinca), con autoridades ancestrales y otros sectores de la sociedad. Más allá de las alianzas, se observó que la agenda sigue siendo socializada por la comisión política de seguimiento a nivel departamental y municipal para seguir reforzando las alianzas. Es de notar que el principal logro a nivel nacional fue la incidencia política que se logró al más alto nivel del Estado al sentar, por primera vez en la historia, a los tres poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y presentarles las demandas articuladas en la agenda. Los grupos focales realizados con Waqib’ Kej resaltaron una cierta satisfacción con la respuesta del poder ejecutivo y del judicial, y en particular, con el Organismo Judicial. El OJ, a partir del diálogo con Waqib’ Kej, desarrolló cuatro diplomados en temas de pluralismo jurídico y derechos de las mujeres indígenas. También, se logró iniciar discusiones serias con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social para desarrollar estándares mínimos en las consultas comunitarias. Sin embargo, desacuerdos relativos a la reglamentación de los estándares mínimos resultó en la disolución del espacio de discusión. La Convergencia Nacional Maya Waqib’ Kej y otras organizaciones indígenas, en relación a la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Guatemala, enfatiza que el principio de la consulta previa, libre e informada de las comunidades y pueblos originarios no puede ser regulado por ninguna dependencia estatal.

Se observó, sin embargo, que no existen sinergias entre el diseño de las intervenciones a nivel municipal y nacional. Es decir, las agendas desarrolladas a nivel municipal no fueron diseñadas para alimentar la agenda nacional o viceversa. En general, la población meta indicó que existe una gran necesidad de armonizar las demandas de los pueblos indígenas, partiendo del nivel comunitario hasta el nivel

⁶¹ Todos son egresados del programa de formación política. El 33% de los que respondieron a las encuestas son mujeres y 47% tienen entre 16 y 32 años.

nacional. El programa dio algunas oportunidades a las diferentes coparte de vincularse en el contexto de los encuentros regionales y nacionales bajo la coordinación del ATP. El equipo de evaluación observó, sin embargo, durante las entrevistas, que las diferentes organizaciones y autoridades indígenas visitadas tienen opiniones, posiciones y estrategias políticas diversas no necesariamente compatibles. Por lo tanto, aunque algunas coparte mencionaron que los encuentros regionales y nacionales no les dieron suficiente tiempo para vincularse, la voluntad política de las organizaciones y autoridades indígenas es un factor clave a la mayor articulación de las demandas de los pueblos indígenas.

Tabla 4.5 Factores afectaron el alcance de los resultados – Participación política: TdD

FACTORES QUE CONTRIBUYEN	FACTORES QUE DIFICULTAN
• Movilizaciones ciudadanas de 2015; • Elecciones municipales (facilitaron la realización de foros con candidatos) • Metodología de enseñanza avalada por 2 universidades; • Pertinencia cultural de las capacitaciones (bilingüe, formadores locales); • Perfiles y liderazgo de los estudiantes; • Apoyo económico para el transporte, alimentación y otros gastos.	• Amenazas, intimidación, criminalización de defensores de DDHH; • Racismo y discriminación vinculada por los medios; • Politización y divisiones internas a las coparte Falta de respuesta de las instituciones del Estado (municipal y nacional); • Falta de recursos (para material, remuneración de facilitadores); • Diversidad de los perfiles de los estudiantes.

Hallazgo 8. El Programa Maya ha contribuido a la conformación y articulación de demandas multisectoriales a nivel nacional y de mancomunidades. Sin embargo, el apoyo del Programa no ha sido suficiente para impulsar la implementación plena y efectiva de la PNDRI y de los planes territoriales desarrollados por los Núcleos de Gestión Territorial apoyados.

Resultado Conjunto 2.3: El componente de participación política aspira a fortalecer el rol rector del Estado en su institucionalidad en la implementación coordinada y coherente de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) por medio de un apoyo al Gabinete de Desarrollo Rural Integral (GDRI).

Durante el primer año de implementación del Programa Maya, el PNUD sensibilizó e informó aproximadamente a 1 692 funcionarios a nivel nacional, de mancomunidades y de municipios (incluyendo organizaciones de sociedad civil a nivel territorial) sobre el Plan Multisectorial para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.⁶² Este trabajo se realizó mediante la contratación de consultores para apoyar directamente a la Secretaría Ejecutiva del GDRI y a las mancomunidades. Sin embargo, la crisis política del 2015 que causó importantes cambios políticos y de funcionarios del Estado debilitó el proceso de implementación de la PNDRI. Por lo tanto, al final de ese año, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) asumió la Secretaría Ejecutiva del GDRI en coordinación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

⁶² PNUD. 2015. Informe Anual 2014.

Después de la crisis política, un primer logro al cual el Programa Maya contribuyó a nivel nacional fue el incidir sobre la decisión de las nuevas autoridades de continuar con el proceso de implementación de la PNDRI y reactivar el GDRI. La decisión se concretizó mediante la firma de una carta de coordinación entre las nuevas autoridades de la SCEP y el MAGA. Por su parte, el GDRI aprobó la Agenda Rural 2016-2020⁶³ como instrumento para operacionalizar la PNDRI. En marzo 2017, el Presidente de la República se comprometió oficialmente a coordinar y dar seguimiento a la implementación de la PNDRI mediante la SCEP. Se creó una Comisión encargada de dar seguimiento a la implementación de la agenda integrada por SEGEPLAN, MAGA, Instituto de fomento municipal (INFOM) y SCEP. Recientemente, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) aprobó dentro de su Agenda Estratégica 2017 el apoyo y seguimiento a la implementación de la PNDRI y la priorización de proyectos de desarrollo rural del Sistema de Consejos de Desarrollo. Concretamente, a nivel nacional, esto significa que 16 instancias del ejecutivo aceptaron conformar la Unidad Técnica de Interinstitucional (UTI) para apoyar y asesorar el GDRI. La UTI se reunió dos veces e incluyó la participación de 12 instituciones del ejecutivo⁶⁴.

A nivel territorial, el Plan PNDRI define que la implementación de la PNDRI se debe realizar a nivel de mancomunidades mediante una institucionalidad creada para este efecto: los Núcleos de Gestión Territorial (NGT). Por lo tanto, en 2014 el Programa Maya contribuyó mediante consultorías a la elaboración de seis diagnósticos y seis planes territoriales a partir del inicio de la conformación de seis NGT o expresiones territoriales: Eripaz, Mantz'oljya, Manclalaguna, Mankatitlán, Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense (ADIMAM) y Franja Transversal del Norte, que suman 33 municipios en cinco departamentos. A finales de 2016, cuatro NGT se han institucionalizado: Mankt'oljya, Manclalaguna, Mankatitlán y ADIMAM. Es decir que, dentro del organigrama de cada mancomunidad, se incluyó, aprobó y se le asignó funciones al NGT.

El vínculo entre los NGT y la población meta del Programa Maya (los pueblos indígenas) es doble. En primer lugar, los planes territorializados de los NGT pretenden abordar problemáticas socio-económicas propias de un “sujeto priorizado” que van más allá de la planificación de inversiones en infraestructuras. El sujeto priorizado incluye “la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en pueblos y comunidades indígenas y campesinas, con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos, pequeños productores rurales micro y pequeños empresarios rurales”.⁶⁵ En segundo lugar, la conformación de los NGT como espacio de coordinación de actores institucionales y no institucionales de un territorio conformado por varios municipios requiere la participación de mujeres, pueblos indígenas, campesinos, y jóvenes.

El equipo evaluador observó que, si la conformación e institucionalización de los NGT ha sido un resultado valioso en algunos casos para coordinar esfuerzos de desarrollo rural a nivel de mancomunidades mediante planes territorializados, los NGT no cuentan con recursos o capacidades suficientes para encaminar e implementar dichos planes. Se observó por lo tanto que los NGT dependen y aspiran a poder contar con fondos de cooperantes internacionales para implementar proyectos de desarrollo rural y lograr responder a las necesidades del sujeto priorizado. Los grupos focales efectuados con dos NGT

⁶³ La Agenda Rural 2016-2020 reemplaza el Plan Multisectorial para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral anterior.

⁶⁴ MAGA, SAA, MIDES, SESAN, SEGEPLAN, MINFIN, MINTRAB, MINEDUC, MSPAS, MEM, MINECO, CONAP, MICIVI, INGUAT, MARN, SCEP

⁶⁵ Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, Decreto Gubernativo 197-2009, Numeral 6.

revelaron que un plan territorializado puede ser útil para articular demandas y priorizar intervenciones frente a la cooperación internacional. Pero no existe garantía que los cooperantes tomen en cuenta estas prioridades ya que según los grupos focales “la cooperación ya tiene la cosa planeada” al proponer su apoyo.

Los grupos focales con los NGT también revelaron que a pesar de los esfuerzos del Programa para impulsar la participación de la sociedad civil (pueblos indígenas, mujeres, campesinos y jóvenes) en los NGT su participación efectiva permanece baja y sigue siendo un desafío importante. El proceso de conformación de los NGT implicó llevar a cabo un mapeo de actores para convocar a la sociedad civil para elegir a sus integrantes. Este proceso se llevó a cabo en 2013 con Mantz’oljya y generó un gran interés. Aunque se observan avances en la estructuración de la institucionalidad encargada de implementar la PNDRI, no existen insumos financieros para impulsar la implementación de la Agenda Rural 2016-2020, ni de los planes territorializados, ni para motivar los integrantes a seguir movilizados en estos espacios de coordinación.

Tabla 4.6 Factores afectaron el alcance de los resultados – Participación política: PdO

FACTORES QUE CONTRIBUYEN	FACTORES QUE DIFICULTAN
• Voluntad política a nivel nacional y de algunas mancomunidades; • Nivel de estructuración y sostenibilidad de algunos NGTs (ADIMAM) • Involucramiento de otros cooperantes (FAO, FIDA, GIZ, AECID).	• Cambios de gobierno sucesivos a nivel nacional; • Cambios de gobierno municipales; • Rotación de funcionarios a nivel nacional; • Falta de recursos económicos a nivel de NGTs; • Falta de recursos económicos para talleres y capacitaciones; • Participación e involucramiento variable en los NGT.

Hallazgo 9. El Programa Maya integró adecuadamente los ejes transversales, particularmente el de derechos de mujeres indígenas e igualdad de género. La integración del eje de medio ambiente en armonía con la naturaleza se abordó según las necesidades de los pueblos indígenas tanto en el contexto de los casos de litigio apoyados como también durante las formaciones y capacitaciones.

El PRODOC del Programa Maya plantea la integración de dos ejes transversales: derechos de las mujeres indígenas y equidad de género, y medio ambiente en armonía con la naturaleza. En materia de derechos de las mujeres indígenas, menciona que el Programa Maya buscará que las mujeres no solo sean beneficiarias, sino también sean partes “activas en el proceso de implementación”.⁶⁶ Para las capacitaciones, el PRODOC sugiere establecer cuotas de participación equitativas de las mujeres y favorecer su involucramiento como facilitadoras. Aunque el PRODOC no menciona si estas características se deben aplicar al trabajo con titulares de derechos y portadores de obligaciones, la revisión de documentos y las visitas de campo confirmaron que las cuotas fueron alcanzadas con los titulares de derechos y en una formación con portadores de obligaciones de la OACNUDH.⁶⁷

La revisión de documentos y las entrevistas también indicaron que UNICEF y el PNUD aportaron recursos del Programa Maya que permitieron contar con la asistencia técnica de ONU Mujeres para el diseño y revisión de sus intervenciones. ONU Mujeres colaboró, por ejemplo, con el PNUD durante toda la duración de la Fase II del Programa Maya. Contribuyó a la revisión de tres versiones del programa de formación política *Oxlajuj Q’anil*, revisó la agenda nacional preparada por Waqib’ Kej, y elaboró un documento de asesoría técnica para los planes de incidencia municipales. ONU Mujeres también revisó los informes anuales del Programa Maya y se aseguró que integrara datos desagregados por sexo; el equipo de evaluación lo pudo confirmar mediante la revisión de documentos.

ONU Mujeres colaboró con el componente de educación en la revisión de los términos de referencia de la encuesta Conocimiento, Actitudes y Prácticas (CAP) del Programa Maya, del enfoque de género en los instrumentos e informes, sugirió la inclusión de grupos focales con niñas y niños como parte de la CAP y aportó a la presentación de resultados de CAP ante la sociedad civil y el Ministerio de Educación. Asimismo, apoyó el diseño de todos los materiales infográficos, realizó visitas de campo para observar la aplicación de los materiales, la metodología de los talleres y las expectativas de los y las participantes, con lo cual, aportó nuevos elementos para una versión revisada de los materiales y lo relativo a los derechos específicos de las mujeres. Realizó sugerencias para el diseño del Diplomado Radiofónico, acompañó el diseño de los Encuentros de Mujeres y conoció las incitativas legales impulsadas por la Asociación I’x B’alam.

La estrategia de la OACNUDH fue de apoyar 3 casos con enfoques específicos en derechos de las mujeres indígenas, incidiendo para que abogadas indígenas acompañen litigios estratégicos vinculados a la demanda de derechos específicos de mujeres indígenas. OACNUDH tomó la decisión de no contar con la asesoría y acompañamiento de ONU Mujeres para adaptarse al recorte presupuestario que afectó el Programa Maya en 2015 (ver sección 4.4).

⁶⁶ PRODOC. Anexo 12 – Ampliación sobre ejes transversales

⁶⁷ La formación de jueces y juezas en Quetzaltenango con la Escuela de Estudios Judiciales del OJ contó con la participación de 29 personas (48% de mujeres).



58%

Proporción de mujeres que participaron en el Programa de Capacitación Técnica en Litigio Estratégico

3

Casos con enfoque específico en derechos de mujeres indígenas apoyados por el componente justicia⁶⁹



55%

Proporción de mujeres que participaron a las capacitaciones para fortalecer las OPFs⁶⁸

99%

Proporción del aumento de la representación de mujeres en JDs de las OPFs apoyados por el componente educación



56%

Proporción de mujeres que se inscribieron en el Programa de Formación Política

58%

Proporción de mujeres que aprobaron el Programa de Formación Política

En materia de medio ambiente en armonía con la naturaleza, el PRODOC menciona que su implementación se delimitará según la cosmovisión propia de los pueblos indígenas.

El equipo evaluador constata que el componente justicia ha apoyado seis casos iniciados e impulsados por las mismas comunidades relacionados a la tierra, territorios y recursos naturales⁷⁰. En el PCTLE, la OACNUDH incluyó dos módulos específicos relacionados con los ejes transversales: Cosmovisión y derechos de las mujeres indígenas.

El equipo evaluador constató como una buena práctica en todos los eventos de formación y encuentros de mujeres que se incorporaron prácticas espirituales de la cosmovisión de los pueblos indígenas. Esto es una práctica habitual en todas sus actividades, incluso en aquellas en las que participan autoridades y funcionarios del gobierno y otras autoridades locales. Además, esta práctica fortalece la identidad y apropiación de sus derechos sociales, culturales y espirituales.

⁶⁸ Y el 100% de mujeres participando en los colectivos y redes de mujeres (2,000).

⁶⁹ AFEDES (Propiedad intelectual de los tejidos elaborados por mujeres indígenas), ASDECO (Derechos en el sistema de salud tradicional materna e infantil), MTM (Violencia, esclavitud sexual y explotación de mujeres). Se sobrepasó la meta del PRODOC.

⁷⁰ ACDIP (Defensa de territorio, tierra y recursos naturales), CCDA (Propiedad comunal de tierra y recursos naturales), Vecinos de la Aldea Cuarrancho (Desprotección de la propiedad de la tierra), CUCG (Desvío del río Pacaya y contaminación hídrica), Asociación Nuevo Día (Protección de tierra y territorio), Comunidad de Quesada/Jumaytepeque (Propiedad comunal de tierra y recursos naturales).

En cuanto al componente de educación y de participación política, los talleres, capacitaciones y formaciones fueron flexibles y adaptables a las necesidades de las socias coparte haciendo posible que estos temas se aborden. Se observó durante los grupos focales una alta apropiación y capacidad de los integrantes de identificar y hablar de los desafíos relativos al medio ambiente en armonía con la naturaleza propios de sus comunidades.

Durante la formación política, varios municipios integraron temas de defensa del territorio y de protección de medio ambiente en sus demandas. En Cajolá y en San Juan Ostuncalco, las agendas y los planes de incidencia incluyeron reivindicaciones claras en materia de protección de medio ambiente. En la mayoría de los grupos focales, los participantes abordaron temas de protección de la tierra (minería, hidroeléctricas, palma africana, uso de agroquímicos, etc.) de manera espontánea. El programa de formación política incluyó dos módulos específicos relacionados con los ejes transversales.⁷¹

En el componente de educación, las entrevistas en los cuatro departamentos evidenciaron que se logró abordar dicho tema en todo el proceso y que se abordaron nuevos temas vinculados a la armonía con la naturaleza como la medicina natural, las fuentes de agua, los bosques comunitarios, los sistemas de siembra, el agradecimiento por la cosecha y la bendición de las semillas, entre otros. También se realizaron actividades específicas y programadas, con enfoque participativo, que posteriormente se convirtieron en contenidos de las transmisiones en los programas de radio y charlas escolares.

⁷¹ Cosmovisión de los pueblos indígenas-construcción del estado pluricultural e Historia y análisis crítico de la participación política de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres y juventud indígena, con enfoque de género.

4.3 Orientación al impacto

El CAD de la OCDE define un impacto como los efectos a largo plazo positivos o negativos en grupos de población identificables producidos por una intervención de desarrollo, directa o indirectamente, intencionada o no intencionada. Al considerar la orientación al impacto, el equipo evaluador analizó en qué medida el Programa avanzó hacia los efectos conjuntos y en qué medida estos efectos conjuntos pueden contribuir al objetivo general a largo plazo.

Hallazgo 10. El Programa Maya adoptó oportunamente un enfoque basado en los derechos humanos al trabajar conjuntamente con titulares de derechos y portadores de obligaciones: los resultados observados con titulares de derechos están generalmente contribuyendo al alcance del efecto conjunto 1. No obstante, los avances hacia el efecto conjunto 2 son procesos lentos más vulnerables a la inestabilidad política del país.

El efecto conjunto 1: Las organizaciones, autoridades propias y comunidades de los pueblos indígenas en áreas seleccionadas, han fortalecido su participación e incidencia en el acceso a la justicia, educación con identidad cultural y toma de decisiones, con equidad de género, enfoque de juventud y en armonía con la naturaleza.

El efecto conjunto 2: Las instituciones priorizadas han mejorado sus capacidades para cumplir con sus obligaciones respecto de los derechos de los pueblos indígenas en el acceso a la justicia, la educación con identidad cultural, y la participación política, con equidad de género y en armonía con la naturaleza.

Componente justicia

Efecto Conjunto 1: El equipo evaluador considera que el trabajo realizado por el componente de justicia ha contribuido a mejorar la calidad de las demandas de los pueblos indígenas ante el sistema de justicia. Confirma que el componente de justicia alcanzó de manera satisfactoria la meta del indicador 1.2 al impulsar 11 demandas estratégicas de los derechos de los pueblos indígenas en el sistema de justicia. De los 12 casos planificados e inicialmente seleccionados, uno se retiró del proceso.

El análisis de las tendencias jurisprudenciales de las 353 sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad de 1990 al primer trimestre 2016 revela que 75 o el 21% de las acciones en la jurisdicción constitucional analizadas fueron planteadas por autoridades indígenas. De estas 75 acciones planteadas, el 81% alcanzaron sentencias (61 sentencias) en el período comprendido entre 2009 y 2016 mientras que el 19% restante alcanzaron sentencias antes de 2009.⁷² Por lo tanto, se observó un incremento de 335% de las sentencias a demandas planteadas directamente por autoridades indígenas con relación al período comprendido entre 1990-2009 y 2009-2016⁷³. Estos datos demuestran que los pueblos indígenas han formulado más demandas durante el periodo de vigencia del Programa Maya que durante los años anteriores.

⁷² “Al realizar el análisis se estableció que del total de las [353] sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad, 75 corresponden a recursos planteados directamente por las Autoridades Indígenas, de éstas 14 sentencias se emitieron durante los primeros 18 años (1990 a 2015) y 61 sentencias corresponden a los últimos 7 años (2009 a 2016)”. OACNUDH. 2017. Informe Anual del Componente Justicia 2016.

⁷³ OACNUDH. 2017. Informe Anual del Componente Justicia 2016.

Se observa en particular que desde el 2009, la Corte de Constitucionalidad ha emitido cinco sentencias favorables a casos apoyados por el Programa Maya en temas relacionados a la tierra y el territorio, al derecho al desarrollo incluyente y a la educación bilingüe intercultural lo que evidencia que se han impulsado casos de calidad ante los operadores de justicia del Estado⁷⁴. Estas sentencias han generado jurisprudencia que sientan las bases para decisiones futuras y demuestra que el Estado está reconociendo en cierta medida los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

A pesar de estos avances importantes, el equipo evaluador observó que están surgiendo nuevos desafíos relativos a la ejecución efectiva de las sentencias en la medida que las diferentes instituciones del Estado no han siempre aplicado las decisiones emitidas por las cortes. Cabe mencionar que, por esa razón, el componente de justicia siguió apoyando dos casos que alcanzaron sentencia en la Fase I (los casos de Chuarrancho y de las Radios Comunitarias) y sigue apoyando el caso de Sepur Zarco con asesorías y acompañamiento ante las instituciones portadoras de obligaciones. Durante las entrevistas, surgió la sugerencia que, antes de presentar petición ante las cortes, se identifique cual va ser el portador de obligación encargado de implementar una eventual sentencia para iniciar un acercamiento y evaluar los riesgos y oportunidades relativos a la implementación de dicha sentencia.

La estrategia general de litigio estratégico, tal que presentada en el PRODOC, incluye actividades extra-procesales en los ámbitos políticos, sociales, comunicacionales, educativos, de seguridad y financiero-administrativo a desarrollar con los actores que participan al litigio de manera directa o indirecta. El enfoque integral de la estrategia implica por lo tanto que el litigio estratégico no se puede únicamente juzgar a la luz de las sentencias alcanzadas ya que varios casos que no se han resuelto jurídicamente impulsaron otros procesos que aspiran a generar cambios estructurales al nivel nacional. Es decir, algunos casos inspiraron los titulares de derechos a demandar cambios legislativos en el congreso, a demandar nuevas políticas públicas y la puesta en marcha de dichas políticas públicas. AFEDES por ejemplo ha estado incidiendo en el Congreso de la República para la elaboración y aprobación de una ley que otorgue el registro de propiedad colectiva intelectual de los textiles mayas a los pueblos indígenas. Con el caso de desvío y contaminación de Ríos Pacayá y Mopa apoyado por el Programa Maya, aunque la Corte Suprema de Justicia aún no ha dictado sentencia, el CUC está incidiendo para la adopción de una ley sobre aguas que, aunque aparece como un mandato constitucional,⁷⁵ aún que carece el país. Este ejemplo también demuestra que la orientación al impacto va más allá de lo que se puede alcanzar con operadores de justicia ya que está involucrando a los organismos del Ejecutivo y al Legislativo del Estado. Este resultado de la estrategia política del litigio estratégico presenta una oportunidad para el Programa Maya por lo que se deberán considerar estrategias para apoyar estas demandas que vienen desde las comunidades, de manera articulada a través sus tres componentes. Es decir, existe una oportunidad para los tres componentes del Programa Maya de coordinar sus esfuerzos de incidencia política y de comunicación a nivel nacional para impulsar conjuntamente reformas estratégicas con enfoque de derechos humanos, de derechos de las mujeres indígenas, desde la cosmovisión Maya.

⁷⁴ Chuarrancho, Autoridades de San José Poaquil, ACDIP, Antigua Santa Catarina Ixtahuacán, MTM-Sepur Zarco.

⁷⁵ Artículo 127 de la Constitución Política de la República: Régimen de aguas. Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables, e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgarán en la forma establecida en la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia.

Efecto Conjunto 2: En relación al trabajo con portadores de obligaciones, el equipo evaluador considera que el componente de justicia ha alcanzado y sobrepasado las metas establecidas relativas al indicador 2.1 (instituciones del Estado seleccionadas aplican nuevos enfoques y políticas de trabajo para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas) apoyando estratégicamente a cuatro de las instituciones del Estado. El principal cambio relativo a la “aplicación de nuevos enfoques y políticas” se observa en la creación reciente de una Secretaría de Pueblos Indígenas en el MP que implica que el aparato estatal se compromete a invertir una mayor cantidad de recursos humanos, técnicos y presupuestarios a largo plazo para responder más adecuadamente a las necesidades propias de los pueblos indígenas. Es decir, que no solo contribuyó a que se adopte una nueva Política sobre el Acceso de los Pueblos Indígenas al MP, sino que, además, se aseguró que se institucionalice la estructura que permitirá implementar dicha política.

El Diplomado Interinstitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas también representa una contribución valiosa del Programa Maya a la aplicación de nuevos enfoques de trabajo para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas por instituciones del Estado. Adicionalmente, el hecho que el Diplomado cuenta con el apoyo político del OJ, MP y ha sido integrado al pensum de la EEJ, lo que constituye un avance importante hacia su institucionalización. Se considera sin embargo relevante, para aumentar la orientación al impacto del apoyo del Programa Maya, garantizar que los contenidos relativos a los derechos de los pueblos indígenas se integren como materia obligatoria en las universidades donde se forman los jueces y abogados.

El proceso de coordinación con la Corte de Constitucionalidad y acercamiento entre algunos magistrados y magistradas y las Autoridades Indígenas en el marco de actividades académicas y protocolarias han sido claves en la generación de confianza para el reclamo de derechos y uso de las garantías constitucionales ante la Corte de Constitucionalidad y la agilización de la resolución de casos en la jurisdicción de la justicia constitucional. En este contexto se aprecia la dinámica de justiciabilidad y la resolución de casos relativos a derechos de los pueblos indígenas. La estrategia que consistió a construir de manera participativa, conjuntamente con organizaciones y autoridades indígenas, los procesos de formulación de la Política sobre el Acceso de los Pueblos Indígenas (MP) se considera como una buena práctica en la medida que permite sensibilizar y fortalecer de manera complementaria titulares de derechos y portadores de obligaciones a las problemáticas relativas al acceso de los pueblos indígenas a la justicia.

Teoría del cambio (impacto): La evaluación confirma la validez de la cadena de resultados ilustrada en la teoría del cambio (Gráfico 2.1) hasta el nivel del efecto conjunto *con titulares de derechos y con portadores de obligaciones*. Las actividades relativas a ambos efectos conjuntos han alcanzado los resultados esperados y se han articulado lógicamente para contribuir al objetivo general del Programa Maya.

Componente educación

Efecto Conjunto 1: El equipo evaluador confirma que el componente de educación alcanzó la meta relativa al indicador 1.1 que le apunta al aumento de la participación de organizaciones y autoridades indígenas en las estructuras del Estado (es decir, en las OPF). El aumento de la participación de estas organizaciones resultó en cambios concretos a favor de la educación bilingüe intercultural (EBI) incluyendo cambios curriculares para que se incluyan elementos de la cultura Maya como matemática Maya, medicina natural, ciencia, tecnología, cuidado de los ancianos, el maíz como cereal sagrado, y otros⁷⁶. Uno de los

resultados no esperados más importantes al cual contribuyó el Programa Maya fue la conformación de la Asociación Red de Mujeres I'x B'alam (véase cuadro) tal como se constata en el Acta de Constitución del 21 de diciembre de 2016, con 1654 asociadas, de 160 comunidades, 17 fundadoras, y siete integrantes de la Junta Directiva. Su misión es la promoción, defensa y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y de su cultura, particularmente de las mujeres y de los niños.

Tal como lo explica una integrante de la Red en el enmarcado adjunto, la Red fue un resultado directo del apoyo a colectivos de mujeres del Programa Maya que inició en 2014.⁷⁷ Esta contribución constituye una acción importante al alcance de resultados a más largo plazo. Una vez institucionalizada, la Red planteó varios temas de importancia para demandar acciones a favor de educación bilingüe intercultural. En octubre 2016, la Red promovió en el Congreso de la República una iniciativa para la reforma al Decreto 11-2002 sobre la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para que se ampliara la paridad de mujeres y hombres dentro de los Consejos de Desarrollo y aumentar la cuota de representación de los pueblos indígenas en estos consejos. Los esfuerzos se llevaron a cabo en noviembre y diciembre con presentaciones a la Dirección Legislativa, Congreso de la República, Encargado de Despacho, y con el Ministro de Educación. Al Ministro le hicieron las siguientes solicitudes: que cambie el nombre de las OPF a “Organizaciones de Padres y Madres de Familia”, que incremente el número de mujeres que integran los cargos directivos de las OPFs, que modifique el requisito que los integrantes sepan leer y escribir, y que las OPFs puedan incidir sobre la educación con identidad cultural a nivel comunitario. También demandaron que los técnicos que capacitan a las OPF fueran bilingües y que se atendiera mejor a la niñez con discapacidad.

Confirmación de la Asociación Red de Mujeres I'x B'alam

“Las autoridades, eligieron a esas diez mujeres, así se fue formando el grupo. Recibimos las charlas sobre valores, sobre los derechos, sobre la participación política de la mujer dentro de la toma de decisiones. Nos motivaron. Dentro de nuestras comunidades hay mujeres que no pueden pararse delante de un público, dentro de un año tuvimos la oportunidad de dar lo aprendido, dentro de las aulas con los niños, con los docentes, pasamos dando charlas y muy pronto hubo una convocatoria a nivel de la comunidad para formar la directiva municipal.

Fuimos viendo nuestros derechos, lo que hacía falta y tuvimos la oportunidad de dialogar sobre qué podíamos hacer, qué hacía falta dentro de las escuelas, vimos las necesidades de que la ayuda del gobierno en las escuelas llega muy tarde.

Fuimos a exigir al Ministro de Educación, quien en un principio nos dio la bienvenida. Y va viendo que no tenemos una legalidad, así como que nos rechazó.

Así surgió la idea que nos legalizamos y gracias al Programa Maya que nos ayudó económicamente. Legalizar siempre es dinero, y estuvimos también en el Congreso Nacional, exigiendo nuestros derechos con los diputados, pero sabemos que no nos han dado una solución, también tenemos una iniciativa de ley en la corte de constitucionalidad”. (Integrante de la Red)

⁷⁶ PNUD. 2017. Informe Anual Programa Maya 2016.

⁷⁷ <http://redixbalam.org/index.php/historia/>

Efecto Conjunto 2: El equipo evaluador considera que el trabajo de abogacía con el Ministerio de Educación es una estrategia valiosa, particularmente cuando consiste en apoyar las demandas formuladas desde las comunidades como las que se mencionaron anteriormente. La reforma al Decreto 11-2002 sobre la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural por ejemplo, aunque no se ha logrado todavía, representaría una contribución substancial con alto potencial de impacto para las mujeres indígenas.

La asistencia técnica que resultó con la creación de una Unidad de Equidad de Género con pertinencia Cultural y Protección Integral de la Niñez, Adolescencia y Juventud también es un resultado que tendrá incidencia a largo plazo para la niñez cuyos derechos están siendo vulnerados por género o etnia. La Unidad creada en 2015 que ya cuenta con asignaciones presupuestarias ha por ejemplo implementado un sistema electrónico de denuncia de casos de desprotección, discriminación y racismo y se espera que su implementación a nivel nacional permita el aumento de las denuncias.⁷⁸

Las capacitaciones dirigidas a técnicos de servicios de apoyo y de gratuidad de la educación tuvieron una incidencia sobre la manera que los técnicos abordan su trabajo y sobre el hecho que ya reconocen la importancia de darle más espacio a las mujeres indígenas madres de familia en las OPF. El cambio de metodología de capacitación, que consistió a capacitar directamente los representantes legales de las OPFs (y no únicamente los técnicos a nivel departamental) incrementó el potencial de impactar directamente a la población meta. Se considera como una buena práctica el hecho que el componente de educación haya logrado vincular sus acciones con titulares de derechos y portadores de obligaciones a nivel municipal, vinculando en los encuentros departamentales colectivos de mujeres indígenas y funcionarios del MINEDUC (incluyendo DIEDUC, DIGEPSA, DEFOCE).

La alta rotación de los funcionarios y la inestabilidad política representa, según los oficiales de UNICEF entrevistados, un riesgo a la sostenibilidad de los resultados y al alcance de resultados a más largo plazo.

Teoría del cambio (impacto): La evaluación confirma la validez de la cadena de resultados ilustrada en de la teoría del cambio (Gráfico 2.1) hasta el nivel de resultados conjuntos con titulares de derechos. Se considera que hubo una contribución posible, pero no sistemática, a nivel del efecto conjunto. El hecho que los resultados con titulares de derechos y portadores de obligaciones se complementan confirma la pertinencia del diseño del componente para alcanzar el objetivo general.

Componente participación política

Efecto Conjunto 1: El equipo de evaluación constató que los grupos conformados a nivel municipal desarrollaron mapeos de actores, agendas municipales y planes de incidencia que sirvieron para incidir sobre las autoridades a nivel municipal en conformidad con la meta establecida para el indicador 1.3. Observó que las socias coparte con las cuales trabajó presentaron una variedad de demandas a nivel local, departamental y nacional en conformidad con la meta establecida para el indicador 1.4. Sin embargo, los procesos iniciados están en curso y son pocas las iniciativas de leyes, políticas u ordenanzas municipales que han sido adoptadas a las cuales el Programa Maya contribuyó directamente.⁷⁹

⁷⁸ PNUD. 2016. Informe Anual 2016, Pg. 31.

⁷⁹ La revisión de los informes finales de las socias coparte permiten identificar por lo menos 15 ejemplos de resoluciones favorables por parte de las autoridades locales y nacionales (acuerdos, cartas de entendimientos, u otro para la protección de recursos naturales, creación de comisiones de juventud, inversión en infraestructura, etc.)

El equipo de evaluación constató que el componente de participación política ha aumentado las capacidades de incidencia y de participación individuales de los participantes a los procesos de formación política. Sin embargo, no pudo contar con suficiente evidencia para afirmar que hubo un aumento claro de las capacidades de las organizaciones y autoridades indígenas a nivel organizativo. Existen ejemplos de casos importantes a los cuales el Programa ha contribuido indirectamente. Por ejemplo, algunos egresados son amparistas ante la Corte de Constitucionalidad por diversas violaciones: derecho de consulta en San Pedro Characá (caso RENACE), derecho de consulta en Cobán (caso Rocja Pontilá), seis amparos por las autoridades Ixiles resuelto a favor de consulta de los pueblos indígenas en torno a los proyectos hidroeléctricos La Vega I y La Vega II. Sin embargo, no se puede concluir hasta qué punto el Programa Maya ha contribuido a impulsar estos procesos.

Efecto Conjunto 2: Con portadores de obligaciones, respecto al indicador 2.1 relativo a la aplicación de nuevos enfoques y políticas por instituciones del Estado, el Programa Maya logró una condición necesaria para la implementación efectiva de la PNDRI al reactivar el GDRI alcanzando compromisos con 16 instancias del ejecutivo, incluyendo al Presidente de la República. Los informes anuales indican adicionalmente que además del MAGA, MIDES y la SCEP, tres consejos departamentales de desarrollo han priorizado acciones y presupuesto para el desarrollo rural. Sin embargo, este logro no parece ser suficiente para operacionalizar la implementación de la PNDRI y alcanzar resultados a más largo plazo ya que las estructuras creadas no son sostenibles. Además, a nivel nacional, los cambios políticos representan una amenaza importante a la sostenibilidad de los planes y estructuras creadas. A nivel territorial, se constató que los NGT no tienen la capacidad financiera y técnica de impulsar la implementación de los planes territorializados. También se observó que la participación efectiva de los pueblos y las mujeres indígenas en estos espacios sigue siendo un reto.

Teoría del cambio (impacto): La evaluación confirma la validez de la cadena de resultados ilustrada en la teoría del cambio (Gráfico 2.1) hasta el nivel del efecto conjunto con titulares de derechos y hasta el nivel de resultados conjuntos con portadores de obligaciones. Las intervenciones con titulares de derechos y portadores de obligaciones no se complementaron ya que no se está fortaleciendo o incidiendo sobre las mismas instituciones del Estado con las cuales los titulares de derechos estuvieron interactuando. El diseño del componente no permite alcanzar el impacto (u objetivo general del programa) a más largo plazo.

4.4 Eficiencia

El CAD de la OCDE define la eficiencia como la medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.

Hallazgo 11. El programa conjunto alcanzó la mayoría de los resultados definidos en el PRODOC en los tiempos establecidos y utilizando menos recursos de lo planificado inicialmente.

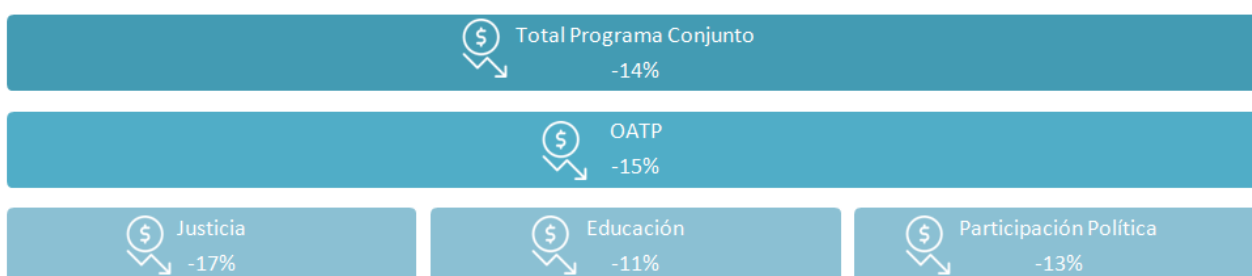
El análisis de los informes narrativos anuales que consolidan los avances en función de los productos resultados y efectos conjuntos establecidos en el PRODOC y en los planes operativos anuales (POAs) permitió constatar que la mayoría de las metas previstas a nivel de cada resultado fueron alcanzadas. A nivel del efecto conjunto 1, se cumplieron o se sobre alcanzó el 85% de las metas establecidas mientras que a nivel del efecto conjunto 2, se cumplieron o se sobre alcanzaron todas las metas⁸⁰. El PRODOC

⁸⁰ PNUD. 2017. Informe Narrativo Anual 2016, pg. 52-54.

estableció un 8% del presupuesto para gastos administrativos y un 1% para el agente administrativo del programa. Al momento de la evaluación, los gastos administrativos se mantenían en un 5.8%⁸¹.

Estos resultados se alcanzaron a pesar del impacto del diferencial cambiario de coronas noruegas frente al dólar estadounidense que causó una disminución significativa del presupuesto del programa conjunto. La pérdida acumulada fue de 908,686 USD, lo que equivale a una disminución total de 8 % del presupuesto del Programa Maya y a una disminución de 14% de presupuesto previsto en el PRODOC para los años 2014 y 2015. En función del presupuesto total previsto en el PRODOC de para el Programa Maya (11,402,601 USD), la devaluación representó una pérdida de 10% del presupuesto para el componente justicia, del 6% para el componente de educación, del 9% para el componente de participación política, y de 8% para la OATP.

Gráfico 4.1 Pérdida acumulada total y por componente, diferencial cambiario 2014-2015⁸²



Para adaptarse, cada componente tuvo que disminuir el alcance de sus intervenciones. El componente de justicia tuvo que limitar el alcance e intensidad del PCTLE y reprogramar actividades con portadores de obligaciones (IDPP) para 2016 y 2017. El componente de educación tuvo que cancelar sus intervenciones en tres municipios del departamento del Quiché y redujo el alcance de algunas metas. También eliminó algunas actividades de asistencia técnica destinadas al MINEDUC. El componente de participación política tuvo que enfocar su apoyo con portadores de obligaciones en cinco mancomunidades en vez de las siete inicialmente previstas.

Se observó que la ejecución presupuestaria a nivel del programa conjunto fue adecuada al alcanzar el 87% en fecha del 30 de junio 2017. El PNUD tiene ejecutado el 95% del presupuesto mientras que OACNUDH el 93% y UNICEF el 70% del presupuesto. Por lo tanto, al observar que las metas fueron generalmente alcanzadas utilizando los montos previstos después de la reasignación de los recursos, el equipo evaluador confirma la utilización eficiente de los recursos financieros del Programa Maya.

Hallazgo 12. Los recursos del Programa Maya fueron invertidos de manera a responder a las brechas en el cumplimiento de los derechos priorizados. Las pérdidas debidas al diferencial cambiario no afectaron la global de los montos asignados a cada componente.

Los recursos del Programa Maya fueron asignados de manera a responder a las brechas en los derechos priorizados por diferentes expertos internacionales que estudiaron la situación de Guatemala. Varias brechas fueron identificadas desde el año 2003 por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2003), el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación (2006), el Relator Especial sobre

⁸¹ http://mptf.undp.org/factsheet/fund/JGT00?fund_status_month_to=12&fund_status_year_to=2014

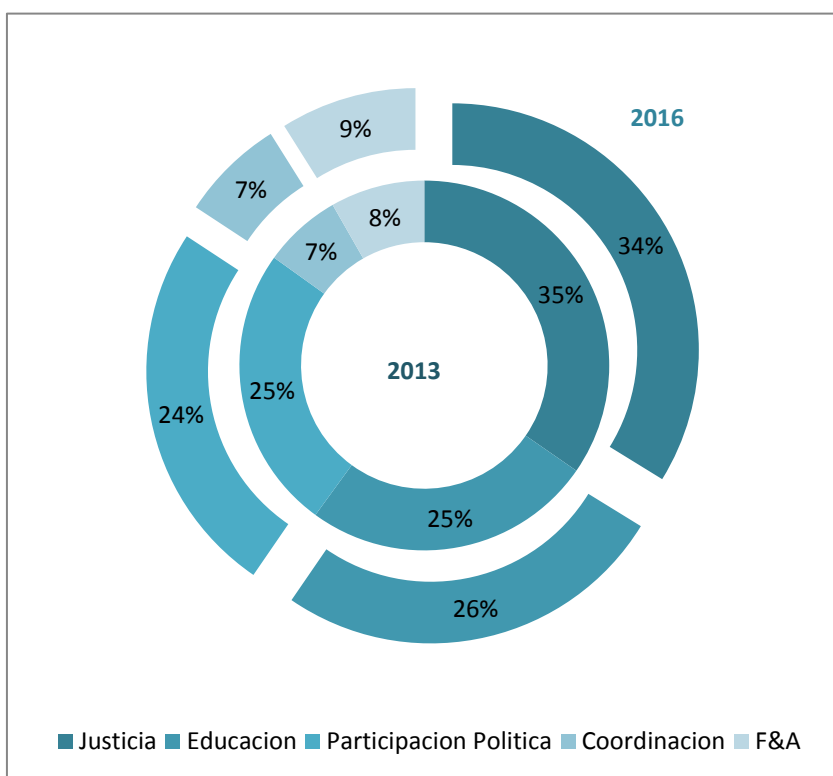
⁸² PNUD. 2015. Impacto financiero del diferencial cambiario – 2014-2015.

la Independencia de los Magistrados (2009), el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación (2009), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2009), el Comité de Derechos del Niño (2010), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2010), el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2011), el Relator Especial sobre el Derecho a la Salud y; el Comité de Derechos Humanos (2012). El Anexo 9 provee más amplia información sobre el alineamiento del Programa Maya con las principales recomendaciones de estos expertos.

El presupuesto inicial presentado en el PRODOC demuestra que aproximadamente 85% de los recursos del Programa Maya fueron dedicados a los tres componentes sustantivos del programa conjunto en 2014. Adicionalmente, 60% de estos recursos fueron asignados al Efecto Conjunto 1 y 40% al Efecto Conjunto 2. Es decir que las inversiones del Programa Maya priorizaron el trabajo con titulares de derechos en conformidad con las recomendaciones de los expertos internacionales.

El análisis de los datos presupuestarios permitió constatar que la depreciación de la corona noruega no impactó de manera significativa la distribución de los recursos financieros entre los tres componentes y la OATP (línea presupuestaria “coordinación”) lo que indica que el Programa Maya distribuyó las pérdidas de manera equitativa entre las cuatro entidades.⁸³

Gráfico 4.2 Comparativo entre presupuesto inicial (2013) y presupuesto ajustado (2016)



El alcance de los resultados esperados demuestra que la reasignación de los recursos se hizo de manera a impactar lo menos posible la población meta. Esto se observa en el hecho que la mayor parte de la pérdida en 2014-2015 fue asumida por el efecto conjunto 2 (portadores de obligaciones). Los cálculos del Programa Maya consideran que para 2014-2015, la pérdida represento una disminución de 11% del presupuesto previsto para el Efecto Conjunto 1 y de 19% para el Efecto Conjunto 2.⁸⁴ Tomando en cuenta el presupuesto global, el equipo evaluador observa que las pérdidas fueron distribuidas de manera equitativa entre los dos efectos conjuntos.

⁸³ Al tomar en cuenta la distribución de las pérdidas entre los tres componentes y el OATP, la proporción de los recursos asignados a cada componente no varió de lo previsto inicialmente en el PRODOC: 34% para justicia, 26% para educación, 25% para participación política, 7% para la OATP y 9% de F&A.

⁸⁴ PNUD. 2015. Impacto financiero del diferencial cambiario – 2014-2015.

Hallazgo 13. Los diferentes componentes del Programa Maya fueron implementados como tres programas distintos, es decir, cada componente diseñó e implementó sus propias estrategias de trabajo.

El equipo evaluador observó que la segunda fase del Programa Maya heredó la misma estructura de implementación que la primera fase. Como lo mencionó la evaluación final externa de la primera fase, el Programa Maya implementó “tres programas con amplia autonomía [que] respondieron a tres modalidades distintas de programación”⁸⁵. A pesar de esta observación, el Programa Maya siguió, en su segunda fase, implementando procesos diferenciados para cada componente.

Los programas conjuntos se enmarcan en una resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas que sugiere fortalecer los procesos de programación conjunta para promover una mayor coherencia en sus intervenciones, facilitar una mejor implementación de los principios de apropiación nacional y asegurar el alineamiento con las ventajas comparativas de cada agencia de Naciones Unidas. En este contexto, esta modalidad se justifica al considerar tanto la complejidad de la situación de los pueblos indígenas en Guatemala como la necesidad de trabajar de manera multi-sectorial frente a este tema. También permite extender el alcance geográfico y temático de la intervención según las fortalezas y capacidades de cada agencia y evitar la duplicación de esfuerzos. A pesar de esto, el equipo evaluador considera que se hubiera podido aprovechar más la modalidad de programa conjunto si se hubieran articulado aún más las intervenciones de cada componente. Es decir, a pesar que la comunicación entre las tres agencias fue adecuada (en los diversos comités de la estructura de gestión del Programa Maya y gracias a la facilitación de la OATP), no se observó mayor cooperación interagencial en la fase de implementación del programa conjunto.

En términos del diseño general del Programa Maya, la segunda fase del programa se diferenció de la primera fase en desarrollar un marco de resultados que articuló un objetivo general, dos efectos conjuntos y seis resultados conjuntos dándole coherencia y lógica a las acciones de los tres componentes. No obstante, el objetivo general y los efectos conjuntos son bastante generales y la formulación de los seis resultados conjuntos deja claro que cada agencia tiene la responsabilidad exclusiva de alcanzar dos resultados (uno con titulares de derechos y otro con portadores de obligaciones) sin necesidad de planificación o implementación conjunta con las otras agencias.

⁸⁵ Nordic Consulting Group. 2012. Informe de evaluación final del Programa Conjunto Maya, Pg 25-26

Los diferentes modelos de gestión de financiación de un programa conjunto

El Programa Maya ha estado utilizando un modelo de gestión de ‘pass-through’ a través del cual el PNUD recibe, administra y transfiere los fondos a otras agencias implementadoras del programa. La Evaluación de la fase 1 del Programa Maya recomendó que se utilizara el modelo de gestión ‘pooled fund’. Esta recomendación no fue implementada.

De acuerdo con la Guía sobre los programas conjuntos elaborada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), existen tres modalidades de financiamiento en el contexto de un programa conjunto: 1) pass-through; 2) parallel fund; y 3) pooled fund.⁸⁶ Se utiliza la ‘**pass-through**’ cuando varias organizaciones presentan una propuesta financiera conjunta a un donante y que las agencias planifican trabajar con socios diferentes y en áreas geográficas distintas. En este caso, se identifica a una sola agencia que administra los fondos y se los reparte a las diferentes agencias. La rendición de cuentas a nivel financiero le corresponde a cada una de las agencias responsables de la implementación de actividades y las mismas utilizan sus propios sistemas para reportar sobre información financiera sin necesidad de crear nuevos sistemas.

El modelo de ‘**parallel fund**’ se utiliza cuando un donante asigna recursos específicos para una agencia en particular. Mientras las agencias quieren lograr un objetivo común, éstas trabajan con socios diferentes tanto a nivel subnacional como a nacional e internacional. De igual forma que con la ‘pass-through’, la ‘parallel fund’ implica que cada agencia tiene responsabilidad programática y financiera por los componentes del programa que le corresponde.

En cambio, el modelo de gestión de ‘**pooled fund**’ se utiliza sobre todo cuando las agencias colocan sus recursos financieros en una canasta con el objetivo para desarrollar un marco lógico común implementado con socios comunes. Por medio de esta modalidad, las varias agencias transfieren sus recursos a una agencia seleccionada que se encargará de manejar los fondos. La gran ventaja de utilizar esta modalidad es que permite trabajar con los mismos socios y en las mismas áreas geográficas bajo un presupuesto común. Dado el hecho que las agencias implementadoras del Programa Maya no lograron trabajar conjuntamente (con socios y beneficiarios comunes), este modelo de gestión podría mejorar la coherencia del programa, minimizar los riesgos de duplicación y costos de transacción. De hecho, la Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas que analizó varios programas implementados por medio de los tres modelos de financiación, halló que el uso del modelo de ‘pooled fund’ ha sido un elemento importante que ha asegurado mayor coherencia en los programas conjuntos.⁸⁷

Las entrevistas y la revisión del PRODOC indicaron que las agencias que implementan cada uno de los componentes hicieron intentos de coincidir geográficamente con algunas de sus intervenciones. Sin embargo, los criterios de selección de las socias coparte fueron diferentes para cada componente y cada agencia desarrolló su propia estrategia para trabajar con los titulares de derechos y los portadores de obligaciones, aun cuando se abordaron cuestiones que competen al mandato de otro componente. Por ejemplo, el componente de justicia priorizó casos en función del potencial de generar jurisprudencia y volverse paradigmáticos, independientemente de consideraciones geográficas. Los componentes de educación y de participación política, aunque coincidieron geográficamente, no trabajaron con las mismas socias coparte ni con la misma población. El componente de educación trabajó principalmente con colectivos de mujeres indígenas, independientemente de su perfil académico (un alto porcentaje de ellas es analfabeto) y con los integrantes de las OPF. Las mujeres participantes fueron elegidas por las mismas comunidades según criterios que ellas consideraron relevantes. La participación al proceso de formación

⁸⁶ UNDG. 2014. Guidance Note on Joint Programmes.

⁸⁷ MDG-F, UNDP, UNFPA, UNICEF, UN Women. 2013. Joint Evaluation of Joint Programmes on Gender Equality in the United Nations Systems.

del componente de participación política requirió por su parte que los candidatos tengan un manejo básico de lectura y escritura en castellano, tengan una inclinación a la participación política y un potencial de liderazgo en una organización.

Por consiguiente, la coincidencia geográfica no sirvió para reducir los costos de transacción, administrativos o programáticos con la posible excepción de las visitas de monitoreo conjuntas por los representantes de la agencia y el donante. En general, cada componente desarrolló sus intervenciones en función de sus propias fortalezas y utilizó los sistemas de gestión propios de cada agencia. A pesar que cada componente abordó temáticas (educación, participación política, comunicación) y desafíos comunes (criminalización de defensores de derechos humanos), no se constató por ejemplo que los diferentes componentes compartan conocimientos o expertos durante la implementación del Programa Maya.⁸⁸

En términos de eficacia, la sección 4.2 del presente informe confirmó que los tres componentes han logrado alcanzar los resultados esperados con los titulares de derechos demostrando por lo tanto que el modelo de gestión ha sido adecuado. Sin embargo, el diseño del Programa Maya no les permite a las socias coparte beneficiarse de los aportes de los otros componentes para que puedan fortalecerse de manera más comprensiva y avanzar simultáneamente en sus reclamos jurídicos, ante el sistema educativo y de la participación política.

Con portadores de obligaciones, se considera adecuado el hecho de que cada componente haya trabajado con diferentes instituciones del Estado en función de la temática que le corresponde tradicionalmente a cada agencia en Guatemala. Se considera sin embargo pertinente considerar utilizar estratégicamente el peso político de las tres agencias que componen el programa conjunto para apoyar o impulsar propuestas, políticas o iniciativas de ley que emanan de las mismas organizaciones y autoridades indígenas apoyadas.

La OATP realizó una serie de encuentros regionales y nacionales entre los representantes de las socias coparte de los tres componentes del Programa Maya. El objetivo de estos encuentros fue justamente favorecer intercambios de experiencias y conocimientos entre los diferentes socios, facilitar coordinaciones temáticas, geográficas o alianzas para incidencia futura en áreas o con socios priorizados por el Programa Maya. Las evaluaciones de los eventos nacionales indican que la mayoría de los participantes (47% en promedio) consideraron “excelente” los objetivos, metodología, participación y logística de los eventos.⁸⁹ También se observa que la metodología y la participación son los elementos que fueron más criticados. El nivel de satisfacción es ligeramente más bajo para los encuentros regionales.

⁸⁸ Por ejemplo, los participantes a la formación política identificaron limitaciones y necesidades en materia de EBI o en temas de acceso a la justicia. La estrategia general de litigio estratégico incluye el desarrollo de una estrategia política y educativa. Los talleres del componente educación aspiraban, como lo aspiraba el componente de participación política, a aumentar la participación “política” de las mujeres en espacios de toma de decisión.

⁸⁹ **Objetivos:** Alcance de objetivos, Resultados y contribución al territorio; Resultados y contribución al nivel nacional y si las conclusiones fortalecen el trabajo de las Organizaciones e Instituciones. **Metodología:** Organización del Evento, Temas desarrollados; Material de apoyo; Utilidad de los temas para la Org./Institución; Organización, guía y tiempo para el trabajo de grupo; Tiempo destinado a las plenarias. **Participación:** Valoración de participación individual; Participación general -activa y propositiva- Valoración de la participación en general; Cumplimiento de expectativas y Aplicabilidad en los contextos de conclusiones o acuerdos. **Logística:** Puntualidad del Encuentro; Instalaciones adecuadas; Desarrollo de acuerdo al orden Programa; Distribución y uso del tiempo; Alimentación adecuada y suficiente; Atención adecuada del personal del Hotel e Instalaciones del Hotel adecuadas.

Las entrevistas realizadas indicaron que, aunque estos encuentros fueron interesantes, no fueron suficientes para que los participantes lograran establecer alianzas. Consideraron que no contaron con suficiente tiempo para alcanzar el resultado esperado. Se observa que quizás los encuentros fueron actividades muy puntuales en la medida que no hubo actividades de seguimiento (hubo dos encuentros nacionales y tres encuentros en diferentes regiones).

Se considera que las iniciativas realizadas en el ámbito de cada componente (en particular de los componentes de justicia y educación) han sido pertinentes. La conformación del órgano de coordinación de la RALE que cuenta con representación de líderes de diferentes organizaciones y titulares de derechos y su vinculación a redes de apoyo locales fue considerada como pertinente por los sujetos entrevistados. Las redes de apoyo se estructuran alrededor de un objetivo claro, apoyar técnicamente y políticamente a los casos litigados, y esta claridad en el objetivo ha contribuido a su pertinencia.⁹⁰ El componente de educación contribuyó por su parte a la conformación de Redes de Mujeres al nivel municipal, constituidas por representantes de diferentes aldeas y comunidades. Del mismo modo, abrió espacios de vinculación a nivel departamental mediante varios encuentros departamentales que también fueron transmitidos en vivo por radios comunitarias. El tener un objetivo común claro (el intercambio de experiencias y aprendizajes para organizar las comunidades a favor de la educación con identidad cultural) fue considerado como pertinente por las participantes y el equipo evaluador.

Hallazgo 14. El sistema de seguimiento y evaluación elaborado y coordinado por la OATP para la segunda fase del Programa Maya ha respondido a las necesidades estratégicas y operativas de las diferentes partes interesadas.

La evaluación final externa de la primera fase observó que el Programa Maya no contaba con una línea de base y un sistema de seguimiento y evaluación (SSyE) para darle seguimiento a los resultados e indicadores⁹¹. Por lo tanto, el hecho que la segunda fase del programa cuente con un SSyE representa un avance considerable.

El diseño del SSyE inició en 2014 y aspiró inicialmente a implementar un sistema armonizado con el cual cada agencia tendría que cumplir. Sin embargo, para evitar duplicación de esfuerzos, se decidió que cada agencia utilizaría sus sistemas de monitoreo internos para el seguimiento de los productos bajo su responsabilidad según los indicadores del marco de resultados de Programa Maya. Por su parte, la OATP tuvo la responsabilidad de consolidar los informes de monitoreo de los diferentes componentes y producir informes anuales que incluyen un análisis a nivel de los resultados y efectos conjuntos.

Al analizar el marco de seguimiento a los resultados del PRODOC, se observa que el marco incluye indicadores, línea de base, meta de los indicadores y medios de verificación a nivel de los productos específicos. En cuanto a los efectos y resultados conjuntos, el marco de seguimiento incluye indicadores, pero no provee una línea de base ni metas. La línea de base y las metas fueron integradas posteriormente en los informes anuales. Sin embargo, se observa que la formulación de los indicadores no es siempre suficientemente específica y no permite su medición. Varios indicadores requieren medir cambios en términos de porcentaje mientras que la línea de base y la meta se formulan en números, lo que dificulta la interpretación de los datos cuantitativos en los informes anuales. El indicador 1.2 (al igual que otros

⁹⁰ Se notaron varias alianzas entre diferentes organizaciones apoyadas por el componente de justicia: AFEDES y Chuarrancho; CCDA, Pueblo Xinka de San Francisco Jumaytepeque y Chuarrancho; Movimiento Nim Alaxik – Comadronas- y la Alcaldía Indígena de Sololá.

⁹¹ Nordic Consulting Group. 2012. Informe de evaluación final del Programa Conjunto Maya, Pg.15

indicadores relativos a los 3 componentes) requiere por ejemplo medir el “% de aumento de demandas estratégicas de derechos de los pueblos indígenas procesadas ante el sistema de Justicia». Sin embargo, la meta no se formula en términos de porcentaje, pero más bien en número total de demandas. Se sugiere por lo tanto elaborar indicadores basados sobre porcentajes de aumento únicamente cuando será posible tener datos medibles relativos a la línea de base y a la meta a alcanzar. Los indicadores basados sobre porcentajes medibles son, por ejemplo, aquello que piden medir la proporción de mujeres capacitadas.

En general, este mecanismo de seguimiento que se articula en dos momentos ha tenido la ventaja de no aumentar la carga de trabajo de las agencias involucradas y ha permitido, con el apoyo de la OATP, de generar informes anuales útiles para la toma de decisión y para la evaluación. El análisis de los informes producidos por el OATP indica que proveen información cualitativa clara, de calidad que permite visualizar rápidamente el avance realizado al nivel de los efectos, resultados y productos de cada componente. No se analizaron los sistemas propios a cada componente, pero se puede aún concluir que la información proporcionada al OATP ha sido adecuada para el seguimiento conjunto del Programa Maya.

4.5 Sostenibilidad

El CAD de la OCDE define la sostenibilidad como la continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de su conclusión.

Hallazgo 15. Los procesos desarrollados y los resultados alcanzados con los titulares de derechos presentan condiciones que permiten considerar que serán sostenibles a corto y mediano plazo. Los procesos y resultados del litigio estratégico podrían ser sostenibles a largo plazo.

En esta sección se analiza la sostenibilidad de los resultados alcanzados (e identificados en la sección eficacia) y se evalúa en qué medida las estrategias, procesos o mecanismos implementados para alcanzar los resultados pueden sostenerse sin el apoyo del Programa Maya. Este segundo aspecto se considera importante para evaluar en qué medida es viable que el apoyo del Programa Maya tenga un efecto multiplicador, es decir, si puede seguir generando resultados en el futuro o si los resultados se limitaron temporalmente a la duración del programa. La sostenibilidad de los procesos coincide también con el análisis de la orientación al impacto en la medida que no se pueden alcanzar efectos a largo plazo sin resultados o estrategias sostenibles.

Gráfico 4.3 Condiciones mínimas para la sostenibilidad de los resultados y los procesos

Sostenibilidad de los resultados	Sostenibilidad de los procesos o las estrategias
• Institucionalización de resultados: cambios estructurales formales o informales a nivel organizacional • Apropiación de resultados: integración y aplicación de los conocimientos adquiridos a nivel individual	• Sostenibilidad económica: existencia de recursos humanos y financieros suficientes para replicar un proceso • Sostenibilidad política y/o social: existencia de voluntad política suficiente para motivar los actores a replicar un proceso

Cuadro 4.2 Evaluación de la sostenibilidad de resultados y procesos – titulares de derechos

RESULTADOS CONJUNTOS	VALORACIÓN	OBSERVACIONES
1.1 Aumentada demanda del cumplimiento de derechos de pueblos y mujeres indígenas, mediante el uso del litigio estratégico.		
Sostenibilidad de los resultados alcanzados		Los 11 casos en litigio que el Programa Maya apoyó pueden seguir avanzando sin el apoyo del programa ya que las personas capacitadas mediante el PCTLE y el acompañamiento del EATLE han adquirido conocimientos sobre las 7 estrategias de litigio estratégico replicables en el futuro. Las entrevistas confirmaron que el acompañamiento del EATLE y el PCTLE fue un proceso enriquecedor que fortaleció y empoderó a las socias coparte como institución y a los integrantes individuales de manera sostenible. Los cinco casos que alcanzaron sentencias favorables representan avances considerables. Sin embargo, la ejecución efectiva de las sentencias resultó ser una amenaza a la sostenibilidad que requerirá una estrategia diferente a la que se implementa para la construcción de los casos. La criminalización creciente de los titulares de derechos constituye otra amenaza importante a la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Ambas amenazas sugieren que la asesoría jurídica y el acompañamiento técnico del Programa Maya o de OACNUDH siguen necesario.
Sostenibilidad de los procesos y las estrategias implementadas		Las personas entrevistadas confirmaron que el litigio estratégico es un proceso largo y costoso. El Programa Maya apoyó algunos casos que ya venían trabajándose desde hace varios años (MTM/Sepur Zarco) o impulsados por organizaciones fuertes (CUC) y podrán continuar avanzando sin el apoyo del Programa Maya. El programa también decidió apoyar organizaciones con menos experiencia y capacidades que tendrán más dificultades en sostener económicamente los procesos a largo plazo. Se considera que sin el apoyo del EATLE y el PCTLE, la creación de redes de apoyo al litigio estratégico constituye una estrategia que le permite al Programa Maya dejar instalada una red de actores capacitados en litigio estratégico que podrán apoyar el caso en litigio (u otros) después del cierre del programa. Si bien, no se logró crear la Red de Apoyo al Litigio Estratégico a nivel nacional se crearon redes de apoyo para cada caso. No obstante, los casos que cuentan con pocos recursos propios no tendrán la capacidad económica de seguir avanzando los procesos que no se han completado.

RESULTADOS CONJUNTOS	VALORACIÓN	OBSERVACIONES
1.2 Fortalecida la incidencia de la demanda local de acceso a la educación con identidad cultural por las organizaciones educativas comunitarias (OPFs) en las que participan autoridades indígenas, hombres y mujeres, padres y madres de alumnos y alumnas, en comunidades seleccionadas.		
Sostenibilidad de los resultados alcanzados		El Programa Maya fortaleció, empoderó y motivó efectivamente a las mujeres indígenas para que participen en las OPFs y demanden acceso a la educación con identidad cultural a nivel local. Las capacitaciones y los talleres también impulsaron discusiones en diferentes programas radiales que permitieron promover y divulgar los derechos a la educación y los temas relacionados a la formación, el medio ambiente en armonía con la naturaleza, y la seguridad o soberanía alimentaria. Estos resultados permanecerán y potencian el incremento de participación de las mujeres en las OPFs y otros espacios de toma de decisión en el futuro. El programa también fortaleció institucionalmente la red de mujeres I'x B'alam y a sus integrantes quienes siguen incidiendo políticamente a nivel nacional. Se considera por lo tanto que el componente de educación logró alcanzar resultados sostenibles a nivel comunitario.
Sostenibilidad de los procesos y las estrategias implementadas		Al nivel individual, el proceso de capacitación dejó capacidades instaladas a nivel de las facilitadoras quienes están en posición de replicar el proceso. El Programa Maya dejó material infográfico para los formadores además de videos tutoriales en comunicación. Aunque se observó una disminución en la constancia de las voluntarias de seguir enseñando y compartiendo en las radios, la estrategia dejó capacidades instaladas y programas pregrabados en las radios comunitarias quienes tienen los recursos técnicos y humanos de seguir presentando los programas. El equipo evaluador observó que las estrategias implementadas por el componente educación, aunque fueron adecuadas para alcanzar los resultados esperados, no identificaron fuentes de financiamiento alternativas o estrategias de sostenibilidad para impulsar nuevas formaciones o programas radiales. Un resultado positivo que puede contribuir a la sostenibilidad de los resultados fue la conformación de la Asociación I'x B'alam que podrá servir de espacio para desarrollar e impulsar acciones de promoción de la EBI independientemente del Programa Maya.

RESULTADOS CONJUNTOS	VALORACIÓN	OBSERVACIONES
1.3 Establecidas prioridades estratégicas desde las organizaciones y autoridades propias de los pueblos indígenas, incluidas las organizaciones de mujeres y jóvenes indígenas, participando efectivamente en espacios de diálogo e incidencia para la toma de decisiones con el Estado a favor del ejercicio de los derechos indígenas en lo local, municipal, departamental, y nacional, con enfoque de género y de promoción de las juventudes.		
Sostenibilidad de los resultados alcanzados		La escuela de formación política impulsada por el Programa Maya contribuyó a aumentar los conocimientos y capacidades de los egresados en temas de derechos de los pueblos indígenas. Aún más importante, la formación ha cambiado las mentalidades de varios participantes entrevistados. La participación de algunos egresados en espacios de decisión potencia aún más la posibilidad que estos egresados continúen incidiendo en espacios de toma de decisión a nivel local y nacional (mediante Waqib' Kej) de manera sostenible. También se crearon experiencias valiosas en los formadores quienes quedan capacitados en la metodología de formación que implementaron. El equipo evaluador observó sin embargo que los productos realizados en el contexto de la formación política (mapeos de actores, agendas y planes de incidencia) tienen una vigencia limitada ya que los cambios políticos son frecuentes a nivel municipal y nacional y resultan en cambios de funcionarios y de prioridades políticas.
Sostenibilidad de los procesos y las estrategias implementadas		El Programa Maya formalizó el proceso de formación política a través de los varios documentos que produjo y que pueden ser reutilizados para replicar la formación. Las entrevistas con las socias coparte, aunque indicaron mayoritariamente apreciar la formación propuesta por el Programa Maya, no mencionaron la posibilidad de replicar el proceso sin el apoyo del Programa Maya. Tampoco tienen estrategias claras para replicar o construir algo en base al proceso de formación política. En las entrevistas, los representantes de las organizaciones coparte indicaron más bien su interés en recibir un apoyo del PNUD durante una próxima fase del programa, lo que indica que no se consideraron estrategias de salida o sostenibilidad de los procesos implementados.

Potencial de sostenibilidad  Bajo;  Medio;  Alto

Hallazgo 16. El apoyo brindado a los portadores de obligaciones por el Programa Maya se ve afectado por la inestabilidad política e institucional en el país lo que disminuye el potencial que el programa deje capacidades instaladas. Varios avances que fueron el resultado de la incidencia política efectuada por el Programa Maya y otros cooperantes no se han institucionalizado, lo que limita el potencial de sostenibilidad.

Cuadro 4.3 Evaluación de la sostenibilidad de resultados y procesos – portadores de obligaciones

RESULTADOS CONJUNTOS	VALORACIÓN	OBSERVACIONES
2.1 Cambios en la cultura jurídico política de los operadores de justicia para la emisión de resoluciones acordes a las normas nacionales e internacionales de derechos de los pueblos y las mujeres Indígenas.		
Sostenibilidad de los resultados alcanzados		Los resultados conseguidos con operadores de justicia alcanzaron diferentes niveles de sostenibilidad. El diseño y la implementación de la Política sobre el Acceso de los Pueblos Indígenas al MP representa un resultado sostenible en la medida que impulsó un cambio institucional importante: la creación e institucionalización de la Secretaría de Pueblos Indígenas del Ministerio Público que podrá contar con recursos humanos, técnicos y presupuestarios. La elaboración e implementación del módulo “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas” con la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial representa un logro importante. El desarrollo de un diplomado interinstitucional sobre derechos humanos de los pueblos indígenas también. El hecho que cuenta con el apoyo político del MP, el OJ y la EEJ representa una condición necesaria a su sostenibilidad. Asimismo, el módulo y el diplomado han sido certificados por la Escuela de Estudios Judiciales. Sin embargo, no se ha logrado obtener asignaciones presupuestarias para asegurar su impartición independientemente del Programa Maya. Por consiguiente, es demasiado temprano para evaluar la sostenibilidad del resultado alcanzado con sus integrantes. El trabajo de análisis de jurisprudencia realizado con la Corte Constitucional es una contribución valiosa del Programa Maya que debería difundirse en los círculos jurídicos y académicos.
Sostenibilidad de los procesos y las estrategias implementadas		La estrategia implementada con el MP de brindar un apoyo técnico a la elaboración de la política e incidir y cabildear para la institucionalización de la misma bajo la Secretaría de Pueblos Indígenas es una buena práctica en la medida que combinar apoyo técnico e incidencia política para impulsar cambios institucionales maximiza el potencial de alcanzar cambios sostenibles. El proceso de construcción participativo de la Política y la inclusión de ambos titulares de derechos (autoridades y organizaciones indígenas) y portadores de obligaciones también constituyen una buena práctica que maximiza el potencial de apropiación de los resultados alcanzados. El desarrollo y la implementación de los cursos con el IDPP y con el OJ fueron acompañamientos puntuales que aún no se han institucionalizado. Sin embargo, el desarrollo participativo del módulo “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas” constituye una buena práctica que aumenta el potencial de la apropiación de los temas por los titulares de derechos y los portadores de obligaciones. Su adaptación como diplomado interinstitucional también es una experiencia novedosa que fomenta la participación conjunta de tres instituciones en materia de derechos de pueblos indígenas (MP, OJ, IDPP).

RESULTADOS CONJUNTOS	VALORACIÓN	OBSERVACIONES
2.2 Formulado un marco normativo favorable para una respuesta desde los portadores de obligaciones al cumplimiento del derecho de acceso a la educación con identidad cultural y perspectiva de género a nivel nacional, departamental y local.		
Sostenibilidad de los resultados alcanzados		Al haber trabajado en los espacios de toma de decisión ya institucionalizados que son las OPF, DIGEPSA y DEFOCE, el Programa Maya se aseguró que las capacidades creadas mediante las capacitaciones tendrán una viabilidad a corto y medio plazo. Es decir, el MINEDUC y los técnicos capacitados se han apropiado de una metodología de trabajo que podrán seguir implementado en su quehacer profesional y, con suficiente voluntad política, se podrá difundir al nivel nacional. No obstante, los cambios políticos y la rotación de funcionarios (pasada y futura) limitan la viabilidad de los resultados que alcanzados con los técnicos capacitados.
Sostenibilidad de los procesos y las estrategias implementadas		El componente de educación del Programa Maya ha dejado herramientas y capacidades instaladas en el MINEDUC, particularmente en DEFOCE, donde dejó material de capacitación (viñetas educativas). El MINEDUC reconoció adicionalmente la importancia de utilizar infografías en lugar de texto al trabajar con madres y padres de familia y ya está invirtiendo recursos propios para la impresión de este tipo de material y para la formación de sus técnicos. Se apreciaron cambios cualitativos, por ejemplo, el hecho que el personal de las Direcciones Departamentales, ya no se considera el mismo como alguien que va fiscalizar el trabajo de las OPFs, pero más bien como un asesor que va a brindar acompañamiento. Este cambio de enfoque ha generado confianza entre titulares de derechos y portadores de obligaciones y ha facilitado las capacitaciones de las mujeres parte de las OPFs. El equipo evaluador considera sin embargo que la principal amenaza a la sostenibilidad de estos procesos son los cambios de políticos y de personal. Las entrevistas con funcionarios del MINEDUC también indicaron que la voluntad política que se observa a nivel descentralizado no puede compensar la falta de recursos humanos y financieros para extender los procesos desarrollados con el apoyo del Programa Maya.

RESULTADOS CONJUNTOS	VALORACIÓN	OBSERVACIONES
2.3 Fortalecido el rol rector del Estado en su institucionalidad en la implementación coordinada y coherente de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) e instancias asociadas.		
Sostenibilidad de los resultados alcanzados		A nivel nacional, el Programa Maya contribuyó (conjuntamente con otros cooperantes) a que los tres gobiernos de turno durante la vigencia del Programa Maya sigan priorizando la implementación de la PNDRI. Se considera sin embargo que la implementación futura de la PNDRI dependerá casi exclusivamente de la voluntad política del gobierno de turno de seguir implementándola. A nivel territorial, la institucionalidad creada para la implementación de la PNDRI no cuenta con recursos ni capacidades para implementar los planes territorializados desarrollados con el apoyo de los consultores contratados mediante el Programa Maya en la medida que las dependencias del ejecutivo que las componen son las que deberían asignar los recursos necesarios. La institucionalidad creada a nivel nacional y territorial no es permanente al no tener respaldo legislativo (aunque dicho respaldo tampoco es suficiente para garantizar su sostenibilidad). Los cambios políticos y de funcionarios que ocurrieron en el transcurso del programa dificultaron el alcance de los resultados y demostraron que los avances realizados son vulnerables a cambios políticos futuros.

RESULTADOS CONJUNTOS	VALORACIÓN	OBSERVACIONES
Sostenibilidad de los procesos y las estrategias implementadas		La principal contribución del Programa Maya fue de utilizar la legitimidad y el peso político del PNUD y del SNU para que el gobierno reactive y priorice la implementación de la PNDRI. El apoyo técnico que aportó el componente de participación política mediante la contratación de consultores ha sido valorado por los funcionarios y algunos integrantes de los NGT e incluyó estrategias o mecanismos para asegurar la sostenibilidad de los procesos o de los resultados a más largo plazo: • La PNDRI ha sentado precedente mediante los Núcleos de Gestión Territorial al haber implicado negociación política con todos los gobiernos municipales quienes ha aprobado su integración a cada NGT integrada también por representación de sociedad civil. • La PNDRI está articulada con el Plan K'atun 2032, donde se consigna la necesidad de resolver la problemática agraria y rural para alcanzar el desarrollo nacional. • La institucionalidad es coordinada por la Secretaria Ejecutiva del GDRI, asumida por la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia-SCEP quien cuenta con un equipo de más de 8 empleados públicos para el seguimiento a la PNDRI. • Hay un plan de la PNDRI y se concretiza en el documento Agenda Rural 2016-2020 del actual gobierno, donde la SEGEPLAN ha iniciado un proceso vinculante de la PNDRI con las matrices de referencia plan-presupuesto. • Se ha consolidado una Red de Gerentes de los Territorios integrado por 21 mancomunidades y otras formas de asociación de municipios/comunidades que suman 135 municipios, habiendo realizado diferentes encuentros a nivel nacional, también ha sido una instancia de exigibilidad al Estado para que la PNDRI se mantenga.

Potencial de sostenibilidad  Bajo;  Medio;  Alto

5 Conclusiones

La principal conclusión que se destaca de los diferentes hallazgos de la presente evaluación es la importancia y relevancia de continuar los esfuerzos del Programa Maya en una tercera fase. El Programa Maya es el único programa conjunto en Guatemala que brinda apoyo a las mujeres, los pueblos, las organizaciones y las autoridades indígenas para que tengan un mejor acceso al sistema de justicia y fortalezcan su participación en espacios de toma de decisión, reconociendo y visibilizando la cosmovisión propia de los pueblos indígenas. Al trabajar paralelamente en el fortalecimiento de las instituciones del Estado, el Programa Maya ha estado utilizando su peso político para que el Estado reconozca que no ha logrado garantizar el pleno acceso a la justicia, a la EBI y la participación política de los pueblos indígenas del país y pueda comprometerse en transformar esa situación.

Los diferentes componentes del Programa han alcanzado los resultados esperados con su trabajo en relación con los titulares de derechos. Las movilizaciones ciudadanas que culminaron en 2015 con la renuncia del ex-presidente Otto Pérez Molina constituyen un factor externo importante que motivó a los pueblos, las organizaciones y las autoridades indígenas beneficiadas a movilizarse y a darle sentido a las actividades en las cuales estaban participando con el Programa Maya (particularmente los participantes a la formación política y a la movilización de las mujeres indígenas organizadas en redes impulsadas por el componente de educación). Por el contrario, la incertidumbre política causada por los cambios de gobierno y de funcionarios fue el principal desafío para el alcance de resultados con los portadores de obligaciones, en particular para los componentes de educación y de participación política.

Los resultados observados con los titulares de derechos constituyen avances y contribuciones clave para el alcance eventual del impacto u objetivo general del Programa Maya. Sin embargo, los avances con los portadores de obligaciones no parecen suficientes para que, a largo plazo, el Estado esté en mejor posición de responder a las demandas de justicia, de EBI y de participación política de los pueblos indígenas. La mayoría de los productos y resultados alcanzados no se han institucionalizado y no tuvieron un alcance suficientemente amplio para estimular los cambios estructurales en el aparato estatal.

El modelo de gestión del Programa Maya por ser un programa conjunto es complejo y la toma de decisión requiere de una gran inversión de tiempo por parte de los diferentes miembros de la junta directiva. Aun así, cabe destacar que el programa satisface los requerimientos incluidos en los procedimientos operativos estándares de los programas conjuntos de Naciones Unidas. La ejecución se hizo generalmente en los tiempos y según los presupuestos establecidos, a pesar de un recorte presupuestal debido al diferencial cambiario que forzó a los componentes a revisar el alcance geográfico o programático de unas actividades. Si la complejidad de la temática abordada por el Programa Maya justifica el uso de un programa conjunto, la implementación de los diferentes componentes se hizo de manera separada. Por lo tanto, no se identificaron sinergias importantes o reducciones de costos de transacción notables; la excepción siendo algunas visitas de monitoreo conjuntas realizadas por los representantes de las agencias y el donante.

Los resultados alcanzados con los titulares de derechos son sostenibles en la medida que respondieron a necesidades concretas de los titulares de derechos. El componente de justicia apoyó casos impulsados desde las comunidades. Las sentencias alcanzadas que sientan precedentes en el sistema de justicia son evidentemente importantes. Una estrategia valiosa para dejar capacidades instaladas en materia de litigio ha sido el apoyo a la creación de redes de apoyo al litigio estratégico (RALE). A su vez, la flexibilidad del componente de educación permitió que los talleres y las capacitaciones se pudieran adaptar a los temas planteados por las beneficiarias, a su nivel educativo, así como hacer frente al machismo enraizado en las comunidades y la persistente discriminación hacia las mujeres. Una buena práctica de sostenibilidad de lo aprendido en la formación política fue la capacitación de los jóvenes y las mujeres que lograron posicionarse en espacios de toma de decisión.

Por otro lado, la sostenibilidad de los avances con los portadores de obligaciones presenta desafíos más importantes que se explican en gran medida por la volatilidad de la voluntad política de las autoridades del Estado. Han sido pocos los resultados que se lograron institucionalizar a nivel central. Se requiere por lo tanto incidir al más alto nivel para impulsar cambios legislativos (iniciativas de legislación) que potencialicen cambios estructurales.

Los tres componentes han hecho esfuerzos considerables para que sus intervenciones beneficien principalmente a las mujeres indígenas. Todas las formaciones con los titulares de derechos incluyeron más del 50% de mujeres mientras que el componente de justicia y educación además apoyaron casos y trabajaron temáticas enfocados al fortalecimiento de los derechos de las mujeres indígenas e igualdad de género. Los tres componentes abordaron cuestiones de medio ambiente en armonía con la naturaleza. La integración de los enfoques transversales se visibilizó menos con los portadores de obligaciones.

6 Lecciones aprendidas

- El trabajo para el fortalecimiento de las instituciones del Estado en Guatemala es sumamente complejo considerando la inestabilidad política que se puede atribuir a la debilidad de las instituciones, la falta de voluntad política y el aumento de la violencia post-conflicto. El peso político de un programa conjunto del SNU como el Programa Maya se puede utilizar aún más estratégicamente para incidir sobre cambios legislativos y estructurales en los más altos niveles del Estado. Es decir que existen oportunidades para que las tres agencias incidan conjuntamente acerca de instituciones clave del Estado para impulsar reformas, cambios legislativos y estructurales que prioricen y visibilicen los derechos de los pueblos indígenas.
- El modelo de gestión adoptado en la primera fase del Programa Maya resultó difícil de cambiar en la segunda fase. No se siguió, por ejemplo, la recomendación de adoptar la modalidad “Pooled Fund Management” para la segunda fase. En lo operativo tampoco fue posible incrementar el nivel de articulación de las intervenciones entre los diferentes componentes. Esto demuestra que el diseño inicial de un programa conjunto que se replica en varias fases tiene gran incidencia sobre el diseño de las fases siguientes.
- La estrategia de apoyar directamente a socias coparte locales en función de sus propios planteamientos, necesidades y prioridades por ellas identificados le permitió al Programa poder contar con socios altamente motivados y a alcanzar mayores resultados que si se hubiera trabajado únicamente con los portadores de obligaciones. Las socias coparte fueron elegidas estratégicamente, al tener pertinencia cultural y lingüística de las áreas de intervención y con experiencia en derechos de los pueblos indígenas y con las temáticas específicas de cada componente.
- Las estrategias adoptadas por los tres componentes de capacitar y formar autoridades y líderes de los pueblos y las mujeres indígenas fueron valiosas. Asimismo, es importante desarrollar conjuntamente con las socias coparte estrategias o mecanismos de sostenibilidad para que puedan replicar las capacitaciones en el futuro, y seguir contribuyendo al impacto esperado a más largo plazo.
- Cada componente estableció su propia estrategia de selección de socias coparte lo que no permitió trabajar con la misma población meta en zonas geográficas comunes. La dispersión geográfica y temática, así como la gran diversidad de socias coparte a través de los tres componentes, disminuyó el potencial del Programa Maya de incidir fuertemente y conjuntamente al alcance del impacto esperado.

7 Recomendaciones

Recomendación 1. Las intervenciones del Programa Maya se deben extender durante una tercera fase priorizando a los titulares de derechos y desarrollando estrategias de sostenibilidad adaptadas a las necesidades futuras de cada socia coparte.

El primer hallazgo confirma que la Fase II del Programa Maya ha sido sumamente pertinente para los pueblos, las organizaciones y las autoridades indígenas quienes tenían demandas ante el sistema de justicia, educación y político que preexistían al Programa Maya. Las intervenciones con los titulares de derechos han sido efectivas. No obstante, no todas dejaron procesos instalados que permitan seguir capacitando las organizaciones y las autoridades indígenas a largo plazo lo que se debe, por lo tanto, fortalecer en una tercera fase.

Se recomienda elegir estratégicamente las intervenciones y socias coparte (en particular las socias de gobierno) que se llevarán a cabo con los portadores de obligaciones, apuntándole a metas alcanzables y sostenibles. Por tal motivo, se recomienda realizar diagnósticos organizacionales con cada coparte, identificando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de manera a poder valorar en de qué medida podrá asegurar la sostenibilidad económica, política y social de los procesos impulsados por el Programa Maya. En base a estos diagnósticos, se recomienda desarrollar conjuntamente con la coparte y desde el inicio del Programa, estrategias o mecanismos formales de sostenibilidad.

Recomendación 2. El Programa Maya debe trabajar conjuntamente en una estrategia de comunicación destinada a luchar contra los estigmas, la discriminación y el racismo que existen en la sociedad guatemalteca y que influyen sobre las orientaciones del gobierno.

El equipo de evaluación observó que los estigmas, el racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas se siguen reproduciendo en la sociedad guatemalteca lo que constituye un reto para el pleno ejercicio de sus derechos humanos. El equipo de evaluación considera en consecuencia que se debe aprovechar la tercera fase del Programa Maya para desarrollar e implementar una estrategia de comunicación conjunta, utilizando diferentes medios de comunicación, para difundir los conocimientos adquiridos durante las dos primeras fases del Programa e impulsar cambios de valores y normas a través de la sociedad y en el gobierno. Se debe considerar trabajar conjuntamente con la Coordinadora Residente e impulsar, por este medio, mayor coordinación interagencial.

Recomendación 3. El Programa Maya debe priorizar las redes y alianzas impulsadas por la población meta de los componentes para visibilizar aún más las prioridades y necesidades de los pueblos indígenas.

El equipo de evaluación observó que existe una demanda por parte de los titulares de derechos de vincularse entre ellos para formar alianzas y redes a diferentes niveles. Los componentes que no lo han hecho deben considerar estrategias para que los beneficiarios puedan reunirse, compartir experiencias y estructurarse alrededor de un objetivo común (por ejemplo, RALE, red de egresados, red de mujeres). El ATP, en estrecha comunicación con el equipo de coordinación, debe continuar impulsando encuentros nacionales y regionales considerando sin embargo una nueva estrategia que permita concretizar alianzas (entre la población meta de los diferentes componentes) alrededor de objetivos y temas concretos. Se

pueden por ejemplo articular encuentros temáticos (por derechos, por demandas o por estrategia) a partir de redes que se conformaron durante la presente fase y que ya constituyen espacios de intercambio (redes de mujeres, RALE, u otros).

Recomendación 4. El Programa Maya debe reforzar la estrategia de seguridad para obtener medidas de protección con un enfoque de género y derechos de las mujeres indígenas desde las propias formas de organización de los pueblos indígenas y difundirla mediante los tres componentes.

Es necesario fortalecer la estrategia de seguridad a través de una perspectiva integral ya que se ha observado que a medida que aumentan las demandas por los derechos colectivos de los pueblos indígenas aumentan los riesgos a la seguridad de los mismos. En especial, se debe considerar la estrategia de seguridad elaborada por la OACNUDH que, además del mapeo de actores, del análisis de riesgos y de seguridad, debería articular mecanismos de emergencia (identificar abogados penalistas, fondos para contratarlos, redes de protección comunitarias) que articulen las organizaciones de protección a defensoras y defensores. Debería haber mayor claridad sobre la manera y posibilidad de involucrar a la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la OACNUDH Guatemala para incidir y fortalecer mecanismos de protección que cuentan con pertenencia cultural. Se considera pertinente considerar desarrollar e implementar conjuntamente dicha estrategia entre los otros componentes cuyos beneficiarios todos se exponen a amenazas.

Recomendación 5. El componente justicia debe seguir apoyando los casos de litigio estratégico impulsados en la segunda fase, priorizando en particular aquellos que cuentan con menos capacidades de avanzar sin apoyo externo. También debe desarrollar una línea de trabajo para apoyar casos paradigmáticos que alcanzaron sentencias favorables que no se han logrado implementar.

Ante la eventual necesidad de priorizar acciones, el componente justicia debe seguir apoyando los casos que menos han avanzado en la segunda fase. En el marco de las siete estrategias de litigio estratégico, es importante contemplar una estrategia de implementación de sentencia en donde se considere no solamente a las instancias de justicia, sino a los distintos ministerios y otras instituciones obligadas a hacer efectivos los derechos demandados; en especial en casos donde se demanda derechos a la salud, la educación, y otros derechos económicos, sociales y culturales que incluyen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Una visión más amplia sobre los portadores de obligaciones del componente de justicia propiciaría un mayor impacto del programa conjunto reafirmando el enfoque holístico y de derechos.

Recomendación 6. El componente de justicia debe seguir promoviendo los derechos de los pueblos y de las mujeres indígenas en el sistema de justicia oficial, apuntándole a procesos de formación institucionalizados y obligatorios para los operadores de y auxiliares justicia del Estado.

El componente ha hecho contribuciones valiosas promoviendo los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas con los operadores de justicia que se consideran pertinentes. Sin embargo, para asegurar la sostenibilidad de sus intervenciones, debe cabildear activamente para que los procesos de formación que propone queden institucionalizados (con planes de capacitación y financiamiento propio) en diferentes espacios (IDPP, Escuela de Estudios Judiciales, etc.). Asimismo, debería considerar promover

la integración como materia obligatoria de los contenidos relativos a los derechos de los pueblos indígenas en las universidades donde se forman los jueces y abogados.

Recomendación 7. El componente de educación debe seguir empoderando y apoyando a las mujeres indígenas en otros municipios para impulsar su participación en las OPFs y otros espacios de decisión y a la vez institucionalizar un proceso de formación para facilitar su sostenibilidad y replicabilidad.

Considerando que las formaciones han alcanzado los resultados esperados, se recomienda implementar la misma metodología en municipios que no se beneficiaron del programa en la segunda fase. Se sugiere identificar conjuntamente con las socias coparte fuentes de financiamiento alternativas o apoyo y capacitación para la formulación de proyectos y de propuestas para ir trasladando la responsabilidad de este proceso las socias coparte.

Recomendación 8. El componente de educación debe focalizar sus esfuerzos en el trabajo de incidencia política en los diferentes niveles del MINEDUC para abrir espacios de toma de decisión destinados a los pueblos indígenas. Se recomienda en particular cabildear para lograr una mayor inversión de fondos públicos destinados a la EBI.

Considerando las limitaciones del MINEDUC en asegurar la provisión de servicios de calidad y con pertinencia cultural al nivel descentralizado, el equipo de evaluación considera pertinente que el Programa incida con los mandos más altos del Estado para lograr mayores compromisos presupuestarios a la EBI. También debe asegurarse de institucionalizar todos los procesos que se llevan a cabo con el Ministerio, incluyendo los programas de capacitación a técnicos municipales. Para asegurar la pertinencia cultural de las decisiones del MINEDUC, es necesario seguir incidiendo para abrir espacios dentro del Ministerio e impulsar mecanismos en los cuales los pueblos indígenas pueden participar a la toma de decisión además de demandar y verificar que los portadores cumplan con sus obligaciones.

Recomendación 9. El componente de participación política debe apostarle a un proceso de formación política a nivel regional o nacional que incluye los mejores egresados de cada municipio para darle seguimiento a los procesos iniciados en la Fase II y para impulsar la articulación de demandas a nivel departamental y nacional.

Considerando que los principales desafíos del programa de formación política son la sostenibilidad de la formación y de mantener el nivel de movilización de sus egresados después de la impartición de la formación, se sugiere formalizar un programa de formación más avanzado a nivel regional o nacional que podrá contar con la representación de egresados de cada municipio.

Después de dos fases de implementación, el equipo de evaluación considera esencial dejar un proceso de formación institucionalizado en una organización educativa o de formación. La institucionalización puede requerir alianzas con universidades como la Universidad San Carlos con quien ya tiene vinculación. Podría por ejemplo integrar los diferentes módulos en un curso más avanzado que pueda ser acreditado por la Escuela de Ciencia Política e impartido por docentes de la Universidad. Se puede también priorizar el acceso a los egresados de la formación Oxlajuj Q'anil, independientemente de su perfil académico. La acreditación puede motivar los más jóvenes ya interesados en ingresar a la universidad y darles la posibilidad a otros de ser formados en un contexto más formal.

La participación de egresados permite motivarlos a replicar formaciones y encuentros en sus municipios, dándole seguimiento a las agendas municipales trabajadas en la Fase II. Al elevar la formación a nivel departamental, existe la posibilidad de desarrollar desde ahí agendas departamentales, regionales, o nacionales.

Recomendación 10. El componente de participación política debe promover la implementación de algunos aspectos de los planes territorializados que tengan enfoques específicos de mujeres indígenas y de medio ambiente en armonía con la naturaleza mediante la asistencia técnica o fondos semilla para impulsar proyectos pilotos.

La principal preocupación de los NGT es de no tener capacidades de implementar los planes territorializados que se desarrollaron con el apoyo del Programa Maya. Sin recursos para implementar proyectos, existe un gran riesgo de desmovilización de algunos NGT. Para estimular los mismos y vincular las intervenciones a nivel de los portadores de obligaciones con las necesidades de los titulares de derechos, el componente de participación política puede impulsar la implementación de iniciativas planteadas en los planes que prioricen directamente a las mujeres indígenas y cuestiones de medio ambiente en armonía con la naturaleza. Puede por ejemplo brindar asistencia técnica, mediante consultores, para desarrollar propuestas en busca de alternativas de financiamiento público (por ejemplo, a través del Sistema de Consejos de Desarrollo). Alternativamente, puede financiar directamente mediante fondos semilla, proyectos pilotos con alto potencial de impacto.