



EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

# EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO **GUATEMALA**

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD



GUATEMALA

HUMAN DEVELOPMENT effectiveness COORDINATION AND PARTNERSHIP  
efficiency COORDINATION AND PARTNERSHIP sust  
NATIONAL OWNERSHIP relevance MANAGING FO  
sustainability MANAGING FOR RESULTS responsiven  
AN DEVELOPMENT responsiveness NATIONAL OWN  
NATIONAL OWNERSHIP effectiveness COORDINATION  
efficiency COORDINATION AND PARTNERSHIP sust  
NATIONAL OWNERSHIP relevance MANAGING FO  
sustainability MANAGING FOR RESULTS responsiven  
HUMAN DEVELOPMENT effectiveness COORDINATION

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Oficina de Evaluación  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017, USA  
Tel. (212) 906 5059, Fax (212) 906 6008  
Internet: <http://www.undp.org/eo>





**EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO**  
**EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD** **GUATEMALA**

## INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE ADR

Afganistán	Jamaica
Argentina	Jordania
Bangladesh	RDP Lao
Barbados	Montenegro
Benin	Mozambique
Bhutan	Nicaragua
Bosnia y Herzegovina	Nigeria
Botswana	Rwanda
Bulgaria	Serbia
China	Sudán
Colombia	República Árabe Siria
República de Congo	Tayikistán
Egipto	Ucrania
Etiopía	Uzbekistán
Guatemala	Turquía
Honduras	Viet Nam
India	Yemen

### EQUIPO EVALUADOR

<b>Líder del equipo</b>	Markus Reichmuth
<b>Miembros del equipo</b>	Rosa Flores Medina Henry Morales López
<b>Oficial de evaluación (OE)</b>	Fabrizio Felloni
<b>Auxiliar de investigaciones (OE)</b>	Verouschka Capellan

### EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD – GUATEMALA

---

Copyright © PNUD 2009, todos los derechos reservados.  
Elaborado en los Estados Unidos de América. Impreso en papel reciclado.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los estados miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación independiente del PNUD que refleja la opinión de sus autores.

# PRÓLOGO

La Oficina de Evaluación del PNUD realiza análisis independientes a escala nacional denominados Evaluaciones de los Resultados del Desarrollo (ADR, por sus siglas en inglés) que valoran la relevancia y la posición estratégica del apoyo del PNUD y su contribución al desarrollo de un país concreto. El objetivo de esta ADR es ayudar al aprendizaje y el rendimiento de cuentas de la organización, así como fortalecer la programación y efectividad del PNUD. Este informe presenta las conclusiones y recomendaciones de la ADR realizada en Guatemala sobre un periodo que comprende dos marcos de trabajo de cooperación, de 2001 a 2008.

Durante siglos, la población indígena de Guatemala ha estado excluida de los procesos económico y político formales del país, así como de sus beneficios. Desde la década de 1960 hasta la mitad de la década de 1990, Guatemala fue devastada por un conflicto armado entre las fuerzas guerrilleras de izquierda y gobiernos militares, cuyas principales víctimas fueron los pueblos indígenas. En los años noventa, se desarrolló con creciente intensidad un proceso de paz que tuvo como resultado, en 1996, el Acuerdo para una Paz Firme y Duradera.

Las Naciones Unidas desempeñaron un papel decisivo en la facilitación del diálogo entre el Gobierno y las fuerzas guerrilleras. Una Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA, 1994-2004) estuvo a cargo de facilitar y supervisar la desmovilización de la guerrilla, contribuir al fortalecimiento de las instituciones públicas y promover la confianza entre las partes involucradas. Gradualmente, otras agencias de las Naciones Unidas, especialmente el PNUD, asumieron estas funciones. Guatemala ha sido uno de los casos poco frecuentes en los que las Naciones Unidas han combinado estrechamente el mandato de consolidación de la paz dado por su Asamblea

General con el desarrollo posconflicto. Como resultado de ello, el PNUD en Guatemala continúa disfrutando de un gran reconocimiento como una agencia neutral, un actor, un facilitador y promotor del diálogo en temas sensibles y entre grupos opuestos.

El PNUD ha contribuido positivamente en las áreas de gobernabilidad y de prevención de crisis y recuperación. El logro es inferior en las áreas de pobreza y medio ambiente. En estas últimas, la organización ha tenido relativamente éxito al apoyar la aplicación de programas públicos sociales (salud y educación), pero menos a la hora de ayudar a perfilar las políticas relacionadas con ellas y proporcionar asesoría de alto nivel a quienes toman las decisiones en los sectores relevantes. Además, la implicación del PNUD en la promoción de programas económico-productivos para reducir la pobreza fue marginal. Sin embargo, con la crisis económica mundial, la pobreza y el medio ambiente probablemente ganarán importancia en un futuro cercano y pondrán en duda las orientaciones anteriores del PNUD en estas áreas.

El PNUD ha estado fuertemente involucrado en la gestión de programas públicos. El lado positivo es que esto ha dado lugar a una ejecución más imparcial, transparente y rápida. El negativo es que no siempre ha sido la mejor plataforma para que el PNUD suministrara una aportación sustantiva a la formulación de políticas. Además, reemplazar la función del Estado puede crear el riesgo de perpetuar la dependencia sin promover las capacidades de largo plazo de las instituciones nacionales.

Durante el segundo ciclo programático evaluado, especialmente entre los años 2005 y 2007, el PNUD ha sido capaz de readaptarse y responder rápidamente a las demandas cambiantes del Gobierno y los donantes, pero no siempre ha

alcanzado un equilibrio entre las necesidades de desarrollo del país a largo plazo y las demandas a corto plazo. Esto se debió, en parte, a las complejidades del contexto político y socioeconómico de Guatemala y, en parte, a ciertos factores relacionados con el sistema y la organización dentro del PNUD, incluidos la fuerte dependencia de los recursos externos, las –hasta hace poco– limitadas herramientas para el apoyo sustantivo de la sede a la oficina de país, los frecuentes cambios de directivos de categoría superior en dicha oficina, así como los limitados mecanismos para introducir una mayor continuidad a nivel de país en el logro de sus objetivos estratégicos más allá de los ciclos de gobierno.

Doce años después de la firma de los Acuerdos de Paz, prevalece el reconocimiento de que hubo limitados avances en el logro de los objetivos previstos. La efectividad del apoyo del PNUD a la agenda de desarrollo y de seguridad de los Acuerdos de Paz ha sido moderada. En ambas agendas, hay una necesidad urgente de alinear y armonizar mejor la cooperación internacional para el desarrollo con las políticas del Gobierno y los esfuerzos locales, lo que exige un fortalecimiento de las capacidades nacionales de coordinación profesional, un papel que el PNUD podría apoyar, a petición del Gobierno, en mayor medida que hasta ahora.

Esta evaluación se ha beneficiado de la colaboración del personal de la Oficina del PNUD en Guatemala, de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe, de los representantes del Gobierno de Guatemala, organizaciones de la sociedad civil, donantes bilaterales y multilaterales y del sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

Quiero expresar mi agradecimiento al equipo de evaluación, integrado por su líder, Markus Reichmuth, la especialista Rosa Flores Medina, el consultor nacional Henry Morales, y el oficial de evaluación Fabrizio Felloni. También quiero dar las gracias a los asesores externos Christian Buignon, consultor y especialista de desarrollo internacional, y Alfredo Stein, economista de desarrollo, por sus útiles comentarios.

Igualmente, agradezco a Cecilia Corpus, Thuy Hang y Anish Pradhan su apoyo administrativo.

Espero que los resultados y recomendaciones del informe puedan apoyar la respuesta del PNUD a los desafíos de desarrollo del país y aportar lecciones relevantes para esta agencia y sus socios internacionales.



Saraswathi Menon  
Directora, Oficina de Evaluación

# INDICE

<b>Siglas y abreviaturas</b>	<b>v</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>vii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Métodos de recolección de datos	3
1.2 Mesas de discusión temática y estratégica	4
<b>2. Contexto nacional del desarrollo</b>	<b>5</b>
2.1 Antecedentes geográficos y demográficos	5
2.2 Contexto político	5
2.3 Contexto económico	8
2.4 Contexto de desarrollo humano	9
2.5 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	11
2.6 La cooperación internacional en Guatemala	12
<b>3. Las Naciones Unidas y el PNUD en Guatemala</b>	<b>15</b>
3.1 La evolución del marco estratégico	15
3.2 Estructura y organización del PNUD	18
3.3 Aspectos principales de las carteras 2001-2004 y 2005-2008	21
3.4 Gestión financiera de la oficina	24
3.5 Eficiencia de la gestión de la oficina	26
<b>4. Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo</b>	<b>29</b>
4.1 Áreas prioritarias del PNUD	29
4.2 Eficacia	32
4.3 Eficiencia programática	44
4.4 Sostenibilidad	45
<b>5. Posicionamiento estratégico del PNUD</b>	<b>49</b>
5.1 Pertinencia	49
5.2 Capacidad de respuesta	51
5.3 Equidad	52
5.4 Asociatividad	53
5.5 Cooperación interagencial en el sistema de Naciones Unidas	54
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>57</b>
6.1 Conclusiones	57
6.2 Recomendaciones	59
<b>Anexos</b>	
Anexo A. Guatemala: Indicadores Socioeconómicos	61
Anexo B. Información sobre el PNUD y sobre su Oficina en Guatemala 2001-2008	65

Anexo C. Muestra de proyectos seleccionados para la ADR de Guatemala	71
Anexo D. Criterios y subcriterios de la evaluación	73
Anexo E. Compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz	75
Anexo F. Personas entrevistadas	79
Anexo G. Términos de referencia de la evaluación	85
Anexo H. Referencias	91
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1. Síntesis de las conclusiones principales del capítulo 3	28
Cuadro 2. Síntesis de las conclusiones principales del capítulo 4	47
Cuadro 3. Síntesis de las conclusiones principales del capítulo 5	56
<b>Gráficos</b>	
Gráfico 1.1 Niveles de análisis de la ADR	2
Gráfico 1.2 Evaluación de la eficacia	3
Gráfico 2.1 Población con menos de 1 US\$ diario (PPA)	11
Gráfico 2.2 Niveles de educación y pobreza	13
Gráfico 2.3 Volumen de la cooperación internacional en Guatemala	13
Gráfico 2.4 AOD Anual de todos los donantes	23
Gráfico 3.1 Cartera de proyectos en cada periodo programático según ejecución	24
Gráfico 3.3 Recursos de los proyectos de los dos periodos programáticos por fuente financiera	25
<b>Tablas</b>	
Tabla 2.1 Indicadores socioeconómicos claves	8
Tabla 3.1 Instrumentos de planificación estratégica del PNUD en Guatemala	16
Tabla 3.2 Recursos Humanos del PNUD	18
Tabla 3.3 Resultados de las Estrategias 2001-2004 y 2005-2008	22
Tabla 3.4 Ejecución y gastos de gestión del PNUD (2004-2008)	24
Tabla 3.5 Niveles de ejecución según el año de conclusión de los proyectos	26
Tabla 3.6 Criterios y Subcriterios de la Evaluación de la Eficiencia de la gestión	27
Tabla 4.1 Estrategias del PNUD en los ciclos programáticos 2001-2004 y 2005-2008	30
Tabla 4.2 Número de proyectos y sus presupuestos por área y ciclo	31
Tabla 4.3 Ejemplos de conclusiones por proyecto (gobernabilidad democrática)	36
Tabla 4.4 Ejemplos de conclusiones por proyecto (prevención de crisis y recuperación)	39
Tabla 4.5 Ejemplos de conclusiones por proyecto (reducción de la pobreza)	41
Tabla 4.6 Ejemplos de conclusiones por proyecto (medio ambiente y energía)	43

# SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ADR	Evaluación de los Resultados de las Actividades de Desarrollo (Assessment of Development Results)
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE
CCA	Evaluación Conjunta del País (Common Country Assessment)
CCF	Marco de Cooperación con el al País (Country Cooperation Framework)
CE	Comisión Europea.
CFI	Corporación Financiera Internacional
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CNAP	Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
CO	Oficina de país (Country Office)
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CPAP	Plan de Acción para el Programa para el País (Country Program Action Plan)
CPD	Documento del Programa del País (Country Program Document)
CR	Coordinador Residente
DD.HH.	Derechos Humanos
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DEX	Proyectos ejecutados directamente por el PNUD
DIGAP	Dignificación y Asistencia Psicosocial a las Víctimas del Conflicto Armado
EEUU	Estados Unidos de América
EIU	Economist Intelligence Unit
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization)
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORPOL	Fortalecimiento de la Policía
FTA International	Contrato Nombramiento Internacional a Plazo Fijo (Fixed Term Assignment)
GEF	Global Environment Fund (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INB (GNI)	Ingreso Nacional Bruto (Gross National Income)
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MARN	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MECOVI	Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MYFF	Marco de Financiación Multianual (Multi-Year Financing Framework)
NEX	Proyecto de Ejecución Nacional
OACNUDH/OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE (EO)	Oficina de Evaluación del PNUD (Evaluation Office)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PASOC	Programa de Alianzas con la Sociedad Civil
PCR	Prevención de Crisis y Recuperación
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNC	Policía Nacional Civil
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PNUD/UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / (United Nations Development Programme)
PRODDAL	Proyecto de Desarrollo de la Democracia en América Latina
PRODEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
PRODEME	Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala
PRODOC	Documento de Proyecto
PROHABITAT	Proyecto Hábitat
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
PRONADE	Programa Nacional de Educación
RBLAC	Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD
RECOSMO	Región de Conservación y Desarrollo Sarstún Motagua
REX	Proyecto de Ejecución Regional
RIC	Registro de Información Catastral
RR	Representante Residente
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SEGEPLAN	Secretaría de Planeación y Programación de la Presidencia
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SEPREM	Secretaria Presidencial de la Mujer
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiero
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SURF	Centro Regional de Conocimientos y de Servicios para el Desarrollo Regionales del PNUD
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNV / VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Adquirida

# RESUMEN EJECUTIVO

## INTRODUCCIÓN

En línea con la decisión de la Junta Ejecutiva (2007/24), las Evaluaciones de Resultados de las actividades de Desarrollo (ADR, por sus siglas en inglés) proporcionan una apreciación independiente de la contribución del PNUD al desarrollo de los países donde opera.

Su objetivo es:

- (i) apoyar el proceso de rendición de cuentas del PNUD a su Junta Ejecutiva y a los países interesados y
- (ii) contribuir al aprendizaje gracias a las conclusiones que se pueden extraer del análisis de resultados de los programas y de la calidad de la estrategia del PNUD en un país determinado con miras a la programación de sus actividades futuras.

Esta evaluación cubre el período entre 2001 y 2008, y abarca dos ciclos estratégicos del PNUD: el primero de 2001 a 2004 y, el segundo de 2005 a 2008. La evaluación proporcionará insumos para la preparación del próximo documento estratégico del PNUD para Guatemala que será presentado a la Junta Ejecutiva en junio de 2009.

La evaluación consideró dos aspectos fundamentales:

- (i) la contribución al logro de los resultados de desarrollo (área programática) y
- (ii) el posicionamiento estratégico.

En el caso de los resultados de desarrollo, la evaluación tuvo en cuenta la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad. En el caso de la

estrategia, se consideró la pertinencia, la capacidad de respuesta, la equidad y asociatividad. Para realizar la evaluación, se llevaron a cabo dos misiones (preliminar y principal) en los meses de julio y septiembre de 2008.<sup>1</sup> Se tomaron en cuenta los comentarios expresados por la Oficina del PNUD de Guatemala, la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC), y el Gobierno de Guatemala sobre las presentaciones de la misión y la versión preliminar del informe. Conforme a los procedimientos de la Oficina de Evaluación del PNUD, el informe principal fue sometido a una revisión interna en la Oficina de Evaluación y a otra de dos asesores externos<sup>2</sup>.

## EL CONTEXTO DEL PAÍS

Con 13 millones de habitantes, de los cuales un 41 por ciento son indígenas, Guatemala es la nación de Centroamérica con mayor población. El país se caracteriza por un ingreso per cápita mediano (US\$ 5.442) y ocupa el puesto 118, de un total de 177, en el Índice de Desarrollo Humano. Según las cifras del año 2006, más de la mitad de la población vive en la pobreza, con el 15,2 por ciento en extrema pobreza. Un 74,8 por ciento de los pobres son indígenas. El alto nivel de coeficiente de Gini (55,1) refleja una distribución desigual de los ingresos.

Guatemala es un país multiétnico cuyo territorio fue el centro de la civilización Maya. Actualmente, se cuentan 23 etnias diferentes, cada una con su propia cultura y lengua. Históricamente, la población indígena no ha sido reconocida ni incluida en la gestión pública del país. Desde la década de 1960 hasta mediados de la década de

---

1. La misión estuvo compuesta por Markus Reichmuth (Suiza), jefe del equipo, Rosa Flores (Perú), especialista del equipo, y Henry Morales (Guatemala), consultor local. Fabrizio Felloni (encargado de evaluación) participó en las misiones preliminar y principal.

2. Alfredo Stein, economista y profesor universitario, y Christian Bugnion, consultor y especialista de desarrollo internacional.

1990, se desarrolló un conflicto armado entre fuerzas guerrilleras y gobiernos militarizados cuyas principales víctimas fueron los pueblos indígenas. El Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG) firmaron en 1996 un “Acuerdo para una Paz Firme y Duradera”. Las Naciones Unidas, y el PNUD en especial, desempeñaron un papel importante en el logro de la paz y en los esfuerzos por implementar éste y los otros acuerdos alcanzados e integrados en él, en particular con la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA, 1994-2004).

La agenda derivada de los acuerdos de paz aspiraba a ofrecer una solución a las causas estructurales que originaron el conflicto armado interno e incluía una gama muy amplia de temas, como la reducción de la pobreza, la desigualdad, la inseguridad alimentaria y el desempleo. También contemplaba el apoyo a la educación, la salud, y los servicios sociales básicos, así como la lucha contra las violaciones a los derechos humanos y la impunidad. El proceso de paz registró un éxito temprano gracias a la rápida desmovilización de las fuerzas guerrilleras, una apertura política y la finalización de la persecución política. Sin embargo, queda mucho por hacer para lograr las metas de la agenda de paz, y se han acumulado retrasos en diferentes áreas, entre las que figura la de seguridad. Un problema destacado es el de la violencia: el total anual de homicidios subió de 2.665 en 1999 a 5.885 en 2006.

Durante el período que va de 1996 a 2006, un total neto de 3.262 millones de dólares estadounidenses (US\$) fue canalizado al país en calidad de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), del cual un 76 por ciento eran contribuciones de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE). Las instituciones multilaterales aportaron el 11 por ciento del total y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) el 3,8 por ciento (la ayuda propia de PNUD fue del 0,5 por ciento).

## **EJES PROGRAMÁTICOS Y RESULTADOS POR ÁREA TEMÁTICA**

Durante el período evaluado, los esfuerzos del PNUD se volcaron, en primer lugar, en la construcción de un Estado democrático, que puso énfasis en los aspectos sociales (recuperación de la crisis, reintegración social, salud, educación, vivienda, etc.) y en un desarrollo más incluyente en línea con los Acuerdos de Paz. Los resultados principales son presentados a continuación por áreas temáticas y en función de los logros esperados.

### **EFICACIA**

#### **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

En el ámbito de gobernabilidad democrática, cobró una significación especial la creación de capacidades institucionales y de condiciones adecuadas para un mayor diálogo político. El PNUD tuvo un rol importante en la creación y apoyo a las capacidades técnicas de las instituciones públicas a nivel central, municipal y comunitario.

Además, contribuyó a establecer planes estratégicos e instituciones relevantes para mitigar el problema agrario en el país. En particular, participó en el establecimiento del Registro de Información Catastral (RIC) y de una Secretaría de Asuntos Agrarios, que logró intervenir positivamente en numerosos casos de conflicto. Sin embargo, el proceso de legalización y certificación de la propiedad todavía no ha culminado debido a que la ley del RIC circunscribió las tareas de esta institución. El reconocimiento legal de los derechos de propiedad, en particular para pequeños agricultores e indígenas, sigue presentando dificultades.

En el ámbito de la modernización del estado, el PNUD fue activo en la gestión de programas públicos. En el caso de la Municipalidad de Guatemala, su apoyo permitió la elaboración de un programa de desarrollo metropolitano de envergadura y largo plazo, que iba más allá del enfoque original sobre infraestructura para incluir aspectos como el medio ambiente y el ordenamiento territorial. En otros casos, como el

del sector financiero y la promoción de la competitividad, la gestión del PNUD agilizó el manejo de los programas, pero sin producir aportes sustantivos en la formulación de políticas y, en algunas ocasiones, sin una clara orientación hacia la reducción de la pobreza.

Además, se fortalecieron las agrupaciones de la sociedad civil activas en el respeto de los derechos humanos, la lucha contra la discriminación y la alfabetización de los adultos, un apoyo valioso para un país que salía de décadas de represión. Intervenciones pioneras contribuyeron al fortalecimiento de asociaciones ciudadanas, apoyándolas individualmente con recursos y promoviendo capacidades técnicas. Sin embargo, faltó inicialmente una estrategia de creación de redes de organizaciones de base y un marco conceptual para promover el diálogo entre la sociedad civil y los poderes públicos. Actualmente se observa una reorientación de las iniciativas del PNUD para priorizar espacios de diálogo entre la sociedad civil y el Estado.

### **PREVENCIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN**

Entre los logros principales en esta área figura la contribución del PNUD en temas sensibles, como la dignificación de las víctimas del conflicto armado. Se promovieron acciones de asistencia psicosocial para las familias de las víctimas e investigaciones de antropología forense. Otro resultado importante fue la creación de condiciones políticas y técnicas para el esclarecimiento histórico de las violaciones de los derechos humanos a través de la recuperación de documentos que ayuden en los procesos de conocimiento de la verdad y la justicia.

Respecto a los desastres naturales, se han creado unidades municipales de respuesta a las crisis. Igualmente importante ha sido el desarrollo de métodos e instrumentos orientados a mejorar las respuestas a desastres naturales, como el originado por la tormenta Stan, que se están discutiendo y diseminando. Además, se vinculó una perspectiva de reconstrucción con la gestión de riesgos y con iniciativas económicas para la creación de ingresos.

En el tema de seguridad ciudadana, se han producido estudios de calidad y se ha contribuido a estimular debates y reflexiones sobre políticas públicas en esa materia. Estas reflexiones son susceptibles de guiar la formulación de estrategias públicas si existe un compromiso continuo de los gobiernos. Por otro lado, cuando las intervenciones se enfocaron únicamente en la parte formativa y operativa (cursos y equipamiento), sin acompañar procesos más estratégicos y políticos (como en el caso de los proyectos de apoyo técnico a la policía nacional), la contribución al fortalecimiento institucional fue limitada.

### **REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Destaca la contribución que han hecho los Informes Nacionales de Desarrollo Humano en el fomento de debates, la información y la formación de la opinión pública sobre asuntos cruciales en los temas del desarrollo humano, como la pobreza, las mujeres y la salud, o la etnicidad y la diversidad. Los informes y los materiales divulgativos que se han elaborado han contribuido a iniciativas paralelas de las ONG y de organizaciones de base de la sociedad civil.

En este área, los proyectos de mayor volumen en ambos ciclos de programación han sido los ejecutados por el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación, focalizados en la extensión de la cobertura de la escuela primaria y de los servicios sanitarios básicos, incluyendo zonas con alta concentración de poblaciones indígenas. La implicación del PNUD en los proyectos propició una gestión más ágil y neutral de estas iniciativas. Sin embargo, no siempre fue evidente la contribución sustantiva a la definición de políticas públicas sectoriales.

El PNUD se concentró en el desarrollo social, un área en la que tiene experiencia y especialistas, y contribuyó de manera marginal en los rubros económico-productivos considerados en sus documentos estratégicos (marcos regulatorios para que los pobres accedan a medios de producción y financieros, fortalecimiento de cooperativas y organizaciones productivas de base). La oficina carece de especialistas en esta última materia.

## MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA

Este área no está mencionada explícitamente en el Documento de Programa del País (CPD) 2005-2008 y los proyectos implementados corresponden principalmente a los ejecutados con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en el ámbito regional. El PNUD ha apoyado la creación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales con acciones que mejoran su capacidad para estructurar e instalar sus programas, fortalecer su participación a nivel regional y planificar sus actividades. También ha reforzado a algunas municipalidades en la gestión de parques naturales. Existen otras iniciativas (ecoturismo, mercado de carbono, uso productivo de energía renovable, promoción del enfoque de cambio climático, entre otras), pero están aisladas con respecto al resto del programa y tienen todavía una limitada visibilidad en los debates públicos. Con sus intervenciones más recientes, el PNUD intenta establecer sinergias más directas entre ésta y las otras áreas temáticas, por ejemplo con gobernabilidad democrática o reducción de la pobreza.

La **sostenibilidad** de los resultados de desarrollo alcanzados con el apoyo del PNUD depende sobre todo de las estructuras, las políticas y los procesos involucrados. Los factores de riesgo se identifican principalmente en las debilidades e inestabilidades institucionales públicas. Esto incluye, entre otros elementos, la baja recaudación de impuestos, que reduce dramáticamente la capacidad para proporcionar servicios (notablemente en el área de seguridad) y la falta de un marco legal para una administración pública independiente de los partidos políticos. A ello se agregan características propias del programa del PNUD, como la conectividad limitada entre proyectos y la excesiva fragmentación del programa en intervenciones de corto plazo, tal vez demasiado conformes a exigencias coyunturales de donantes o del Gobierno y con nexos no siempre coherentes con los ejes estratégicos. Se nota la ausencia de estrategias de salida: a menudo, no se han creado las condiciones institucionales y de proceso para que los logros y beneficios se mantengan al finalizar las intervenciones.

La dispersión en actuaciones de breve duración y la falta de conexión entre éstas no conduce a una capitalización de logros cuando finalizan.

## GESTIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Existen ciertas ventajas que inducen al Gobierno a encomendar la administración de programas estatales al PNUD, ya que las entidades gubernamentales están sujetas a las leyes vigentes sobre contratación de personal, licitación de bienes, estructuras salariales del Estado y presupuesto anual, que con frecuencia dificultan la tarea. Delegar la administración de un programa al PNUD suele significar una mayor celeridad en la contratación de personas y la adquisición de bienes, además de una serie de facilidades administrativas gracias a la aplicación de las normas de la organización. Por un lado, supone una gestión relativamente más eficiente, transparente y neutral. Por otro, sustituye la necesidad de fortalecer la eficiencia del Estado y satura la capacidad del PNUD con actividades administrativas poco sustantivas. El Estado encuentra dificultades en la gestión de grandes programas públicos. Por ello, el recurso al PNUD es una opción tentadora, pero también una medida de corto plazo con dudosos efectos respecto al fortalecimiento institucional a largo plazo.

## ASPECTOS ESTRATÉGICOS

En Guatemala, se ha considerado históricamente al PNUD y a las Naciones Unidas como facilitadores del proceso de paz y promotores imparciales del diálogo político en sus aspectos más sensibles. Para el PNUD, se trata de una característica particular y quizás única.

En el periodo considerado por esta evaluación (2001-2008), el PNUD en Guatemala continuó sus esfuerzos de mediador y articulador, un papel reconocido de manera uniforme por todos los socios. Durante el primer ciclo programático (2001-2004), la organización mantuvo coherencia con los principios claves de los acuerdos de paz y favoreció su seguimiento. Sin embargo, durante el segundo ciclo (2005-2008), en especial

el periodo 2005-2007, las actividades se caracterizaron por una dispersión temática. Aumentó el número de proyectos y ámbitos temáticos tratados, mientras que disminuyeron sensiblemente el volumen financiero y el promedio de duración. El incremento de pequeñas iniciativas a corto plazo planteó el problema de la calidad en la formulación de las intervenciones, de los lazos y de la sinergia entre las mismas, así como el de la sostenibilidad.

Entre los diferentes factores de dispersión, se encuentran los siguientes: (i) la falta de una orientación clara y más selectiva con marcos operativos y metodológicos para vincular las estrategias con iniciativas concretas; (ii) la búsqueda de financiamientos externos, del Gobierno y/o de donantes, sujetos a sus ciclos electorales y a sus cambios de directrices; (iii) las preferencias y orientaciones de las diferentes gerencias de la Oficina de País del PNUD (que cambiaron frecuentemente en los últimos 7 años) y (iv) límites en el sistema de acompañamiento y supervisión estratégica desde la sede, a pesar de las iniciativas de apoyo.

El alto nivel de descentralización en el sistema PNUD ofrece ventajas a las oficinas de país en términos de flexibilidad programática y adaptación a los cambios y urgencias. Al mismo tiempo, sin acompañamiento estratégico sistemático, esa cualidad conlleva el riesgo de dispersión frente a peticiones coyunturales del Gobierno y de los donantes. En 2008, se inició un debate interno sobre nuevas herramientas de orientación. El PNUD dispone de capacidades para responder a los desafíos de desarrollo en Guatemala, desafíos principalmente estructurales que exigen visiones y enfoques de largo plazo, pero necesita una base estratégica que supere un ciclo de gobierno y que se base en perspectivas y metodologías de mayor plazo.

El PNUD ha trabajado intensamente con entidades públicas, y goza de una alta visibilidad y prestigio en varios Ministerios guatemaltecos. El organismo también ha desplegado esfuerzos para colaborar con organizaciones de la sociedad

civil. Sin embargo, ha cooperado poco con el sector privado y las fundaciones privadas, probablemente porque, en el pasado, estos han mostrado un limitado interés por involucrarse en actividades de desarrollo y de reducción de la pobreza. Actualmente algunas organizaciones privadas comienzan a impulsar cambios en la mentalidad y cultura empresarial, para que asuman códigos de valores que incluyan la responsabilidad social de las empresas frente a la comunidad, la ley y la ética.

Las agencias de las Naciones Unidas consideran que el Marco Estratégico de Desarrollo (MANUD) ha representado un trabajo importante de coordinación, y que el PNUD ha hecho esfuerzos en el intercambio de informaciones dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU). No obstante, en la parte programática, se siguen observando duplicidades entre agencias, por ejemplo, en el sector de salud o en el caso de emergencias ambientales. Además, cada entidad sigue planificando sus actividades de manera independiente. Un marco como el MANUD es necesario, pero no suficiente, para acercar el trabajo concreto de las diferentes organizaciones; se requiere una planificación de conjunto a un nivel más operativo.

El SNU, y el PNUD en particular, tienen una presencia fuerte en Guatemala. Su contribución al proceso de paz como mediador ha sido crucial. Por su posición particular, el PNUD desempeña una función de bisagra entre el Gobierno y la cooperación internacional. El organismo ha asumido hasta cierto punto esta función, y tiene el potencial de reforzarla en relación con los principios de la Conferencia de París sobre la efectividad de la cooperación para el desarrollo. Los elementos constitutivos de las agencias de las Naciones Unidas y del PNUD pueden proporcionar a esta agencia una ventaja comparativa en su posicionamiento dentro de la cooperación externa, frente a las entidades multilaterales y bilaterales de cooperación para el desarrollo, si sabe ganarse la credibilidad necesaria.

## CONCLUSIONES

En general, esta ADR concluye que el PNUD ha hecho contribuciones sustanciales al desarrollo humano de Guatemala en la década actual, pero que su estrategia no ha sido lo suficientemente convincente como para evitar una dispersión de actividades en el segundo ciclo de programación que se considera. El posicionamiento resultante de su papel en la consolidación de la paz en los años 1990 está siendo cada vez más cuestionado por temas de desarrollo emergentes (Capítulo 6).

1. En Guatemala, las Naciones Unidas combinaron el mandato de consolidación de la paz de la Asamblea General con intervenciones de desarrollo posconflicto, que condujeron a la alta visibilidad y prestigio que el PNUD todavía disfruta entre las autoridades nacionales.
2. El PNUD ha generado un importante valor añadido en las áreas de gobernabilidad y prevención de crisis y recuperación; estas áreas continuarán siendo importantes para el PNUD y para el país. Los logros son menos sólidos en reducción de la pobreza, energía y medio ambiente. Sin embargo, con la irrupción de la crisis económica global, esas dos últimas áreas crecerán en importancia y pueden requerir una revisión de la estrategia del PNUD, cuestionando sus anteriores prioridades en el país.
3. Aunque el PNUD ha hecho esfuerzos para introducir una planificación estratégica en esta década, los resultados han sido relativamente débiles en términos de orientación y mejora de sus programas. Esto se debe, en parte, a las complejidades del contexto político y socioeconómico de Guatemala y, en parte, a ciertos factores sistémicos y organizativos dentro del PNUD.
4. La efectividad del apoyo de la cooperación internacional y del PNUD al desarrollo y la agenda de seguridad de los Acuerdos de Paz ha sido moderada; doce años después de la firma de los Acuerdos de Paz, prevalece un reconocimiento aleccionador de los avances limitados en el logro de los objetivos, que apuntan también a la necesidad de

un uso más efectivo de los recursos de la cooperación internacional.

## RECOMENDACIONES

Esta evaluación recomienda que el PNUD aproveche la oportunidad que ofrece la programación de un nuevo ciclo en el país para redefinir su posición estratégica. Doce años después de haber finalizado el conflicto armado y de la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala y su contexto han evolucionado, lo que exige que el PNUD adapte su papel y su estrategia. Para el nuevo ciclo de planificación 2010-2014, se recomienda una revisión rigurosa de la estrategia del PNUD, de su orientación y su papel en el país.

### RECOMENDACIONES A LA OFICINA DEL PNUD EN GUATEMALA

#### Áreas estratégicas y programáticas

1. El PNUD debería fijar prioridades entre sus áreas temáticas y dentro de éstas, además de preparar una estrategia específica en cada área, subrayando las sinergias entre sus programas y los vínculos con planes de otras agencias de las Naciones Unidas. En particular: (i) el área de seguridad pública necesitará una atención especial debido al alto coste social y de oportunidades que tienen las débiles condiciones de seguridad actuales; (ii) el PNUD necesita clarificar el papel que pretende desempeñar y el valor añadido que quiere aportar en las áreas de reducción de la pobreza, energía y medio ambiente. Aunque la posición estratégica actual del PNUD en ambas es moderada, probablemente estas áreas tendrán un fuerte impacto en la agenda pública del país en los próximos años.
2. Los dos temas transversales de género y pueblos indígenas necesitan una mayor atención a nivel estratégico. Se recomienda incluir explícitamente la dimensión de equidad de género en la programación de futuras actividades, basándose en las orientaciones existentes en la actualidad. Es más, la inclusión social, política y económica de los pueblos indígenas debería ser parte integral del diálogo político del PNUD.

3. Se sugiere que el PNUD equilibre su apoyo al Gobierno para dar mayores servicios de asesoría de alto nivel a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, reduciendo el énfasis en el suministro de servicios de gestión de programas. Al mismo tiempo, se debería aumentar la atención a nivel regional en términos de temas y recursos, en vista de la integración regional y los desafíos comunes.
4. El PNUD debería insistir, en sus servicios de gestión de proyectos, en que mejoren las condiciones de las capacidades de gestión pública; esto requiere, en primer lugar, un mayor apoyo a la modernización del estado, especialmente para lograr (i) una carrera de administración pública profesional, independiente de los partidos políticos, (ii) un creciente diálogo democrático y multipartidista; (iii) la renovación del Pacto Fiscal para una recaudación de impuestos progresiva y más amplia; (iv) la revisión de leyes que perjudican la administración de programas y políticas del Gobierno.
5. Aunque el PNUD actúa a petición del Gobierno, se recomienda que su planificación estratégica no coincida con los ciclos electorales, sino que exprese su compromiso con objetivos de desarrollo en el país mediante planes estratégicos de largo plazo (de 6 a 8 años) dentro de un solo ciclo que prevea revisiones cada dos o tres años (uno, evidentemente, al cambiar el Gobierno).
6. Se recomienda establecer proyectos y programas con mayor duración, mayor volumen y estrategias de salida definidas conforme a los planes estratégicos, a fin de lograr una mayor sostenibilidad de los efectos que tiene el apoyo del PNUD.

#### **Aspectos organizativos**

7. Impactos externos inesperados y múltiples influencias en las decisiones de programa requieren un fortalecimiento de la reflexión y una revisión periódica de la orientación estratégica del sistema de Naciones Unidas y del PNUD durante el ciclo programático;

una medida recomendada es institucionalizar un mecanismo asesor de alto nivel en el país que represente a sus principales sectores y apoye a los directivos de categoría superior en la definición y mantenimiento de su estrategia a largo plazo.

8. Reforzar la comunicación y el liderazgo estratégico entre los equipos programáticos de la Oficina de País y dentro de estos, fortaleciendo la integración a un nivel de gestión intermedio. También se recomienda involucrar en la formulación de estrategias a asesores, directores y oficiales de experiencia probada, incluido el equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano.
9. Reforzar la función de monitoreo y evaluación a nivel de proyectos y programas del PNUD para establecer un análisis más sistemático de los efectos y los resultados de desarrollo. De forma paralela, se recomienda apoyar el establecimiento de capacidades de monitoreo y evaluación del Gobierno respecto a la implementación y resultados de sus políticas sectoriales.

#### **Coordinación, armonización y cooperación con los socios**

10. Dada la naturaleza universal de las Naciones Unidas, se recomienda que el PNUD se aleje de la imagen de ser “una agencia de desarrollo entre otras”, reforzando su papel como un coordinador neutral, transparente y profesional en el campo de la cooperación para el desarrollo externo a Guatemala; también está en una buena posición para apoyar al Gobierno cuando y donde lo requiera, a fin de que cumpla mejor con la Agenda de París sobre efectividad del desarrollo.
11. Dentro del sistema de Naciones Unidas, se recomienda que el PNUD apoye un proceso de mayor armonización entre las agendas de cada agencia, con una comparación de las carteras de proyectos anuales que ya están en fase de planificación, eliminando las duplicidades y actuando con una sola voz donde sea pertinente desde la perspectiva de las autoridades nacionales.

12. Respecto al diálogo político con sus socios, se recomienda aumentar las oportunidades de colaboración con el sector privado en el tema de responsabilidad social empresarial, incluyendo sus fundaciones privadas, nacionales y en el exterior.

#### **RECOMENDACIONES A LA SEDE**

13. En vista de la alta rotación de los gestores de la Oficina de País del PNUD, esta evaluación recomienda crear incentivos para una

permanencia más larga del personal directivo de rango superior.

14. También se recomienda que la Dirección Regional asuma un papel más sistemático en el apoyo estratégico y programático que da a la Oficina de País desde su sede en Nueva York y/o desde su oficina subregional en Panamá. Además, se debería definir con mayor precisión la división de funciones y el trabajo entre RBLAC y la oficina en Guatemala.

## Capítulo 1

# INTRODUCCIÓN

En línea con la decisión de la Junta Ejecutiva (2007/24), las Evaluaciones de Resultados de Desarrollo (ADR, por sus siglas en inglés) proporcionan un dictamen independiente de la contribución del PNUD al desarrollo de los países donde opera. La finalidad de las ADR es rendir cuentas y aprender lecciones de la estrategia y de las operaciones del PNUD en el país, en base a las evidencias reunidas, y de cara a la programación de sus actividades futuras.

Esta ADR evalúa dos ciclos de programación contenidos en los documentos estratégicos para los períodos 2001-2004 y 2005-2008<sup>3</sup>. En esos lapsos se sucedieron tres gobiernos: Alfonso Portillo (2000-2003), Oscar Berger (2004-2007) y Álvaro Colom Caballero (desde enero 2008); el PNUD tuvo tres representantes residentes (Juan Pablo Corlazzoli de 2001 a 2005, Beat Rohr de 2006 a 2008, y René Mauricio Valdés, desde Septiembre de 2008), además de dos representantes interinos (Bárbara Pesce Monteiro, en 2005 y 2006, y Xavier Michon, en 2008). Actualmente, el PNUD y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Guatemala preparan un nuevo ciclo de programación para el período 2009-2014.

El objetivo de esta ADR es:

- identificar el progreso de los resultados de desarrollo previstos en los documentos de los últimos dos ciclos de programación del PNUD, cuyos contenidos reflejaron en gran parte los objetivos de los Acuerdos de Paz;
- analizar cómo se ha posicionado el PNUD en Guatemala para agregar valor a los esfuerzos de promoción del desarrollo del país;
- presentar conclusiones y lecciones aprendidas con miras a la preparación de la nueva estrategia y a la gestión futura del PNUD.

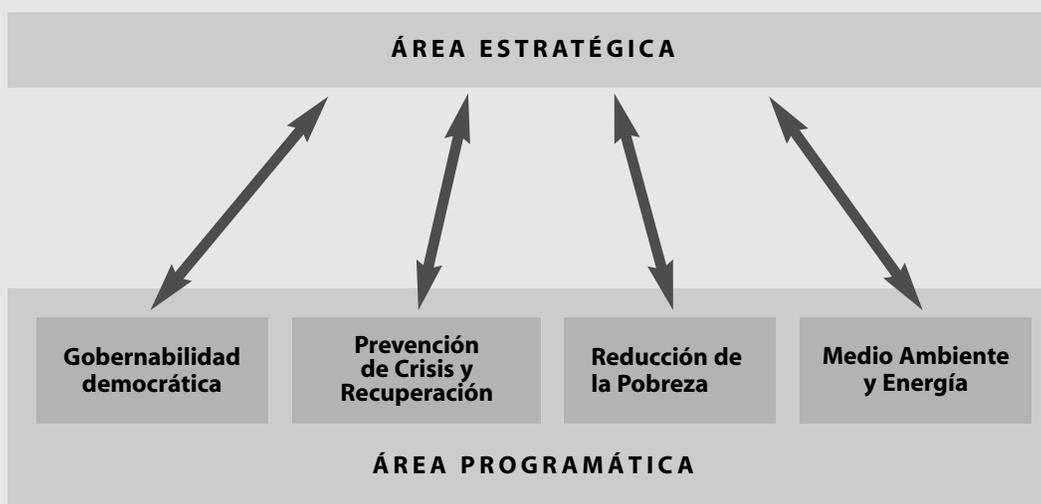
**Proceso de la evaluación.** Siguiendo las líneas marcadas por la Oficina de Evaluación (OE) del PNUD, se creó un equipo de tres consultores (dos internacionales y uno nacional<sup>4</sup>), a los que se sumó un oficial de evaluación de la OE para llevar a cabo el proceso. A través de la lectura de documentos claves, de entrevistas en la sede del PNUD en Nueva York y de una misión preliminar en Guatemala a finales de julio de 2008, se definió el enfoque y la metodología a seguir, la conceptualización y el mapeo de actores claves, elementos que quedaron plasmados en un informe preliminar.

La misión principal de tres semanas tuvo lugar del 24 de agosto al 12 de septiembre de 2008. Se organizaron numerosas entrevistas en la capital y también visitas de campo. Al cierre de la misión, se organizaron tres reuniones de retroalimentación con: (i) la Gerencia de la Oficina de País del PNUD, (ii) el personal de la misma y (iii) representantes del Gobierno de Guatemala. Se tomaron en cuenta los comentarios expresados durante estas reuniones en el proceso de redacción del informe. El equipo de evaluación agradece al personal del PNUD, a las autoridades gubernamentales y a todos los entrevistados durante la misión principal por su colaboración.

3. Para el Documento de Programa del País 2005-2008, el PNUD pidió una extensión de un año para estar más en línea con la fecha de cambio de Gobierno, y poder preparar la nueva programación en concertación con la nueva Administración, lo cual fue aceptado por la Junta Ejecutiva. El CPD actual llega, por tanto, hasta el 2009.

4. Markus Reichmuth (Suiza), jefe del equipo; Rosa Flores (Peru), especialista del equipo, y Henry Morales (Guatemala), consultor local. Fabrizio Felloni (encargado de evaluación) participó en las misiones preliminar y principal.

**Gráfico 1.1 Niveles de análisis de la ADR**



Nota: Durante el período considerado por la evaluación, se cambió varias veces la clasificación de las áreas programáticas

Según los procedimientos de la OE, el informe preliminar y el informe principal fueron sometidos a una revisión de la OE y a otra de dos asesores externos.<sup>5</sup> El informe principal se nutrió de los comentarios de la Oficina de país del PNUD, de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) y del Gobierno de Guatemala.

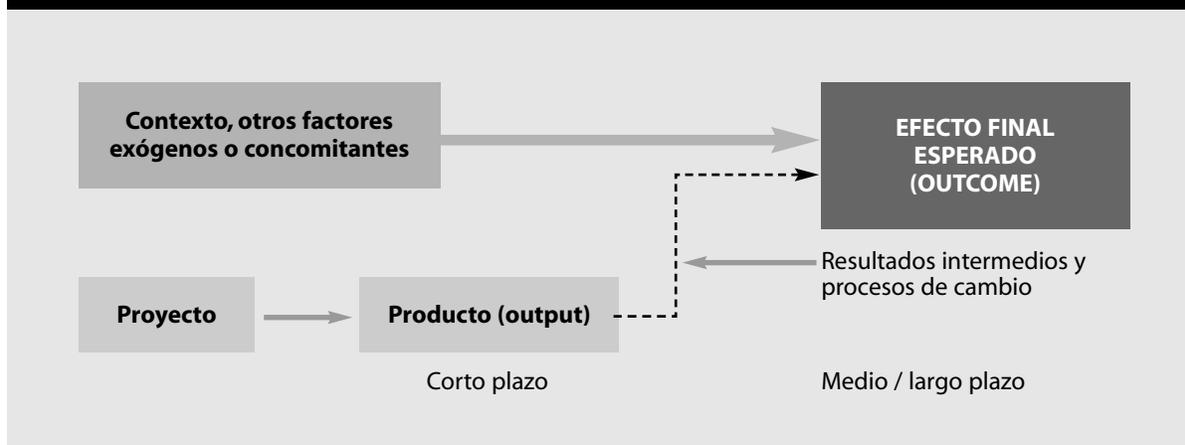
**Criterios claves.** En cumplimiento de sus términos de referencia, la evaluación consideró dos dimensiones principales: (i) los resultados de desarrollo (área programática) y (ii) el posicionamiento estratégico (Gráfico 1.1). En el caso de los resultados de desarrollo, se consideró la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad. Para valorar la estrategia, se tuvieron en cuenta la pertinencia, la capacidad de respuesta, la equidad y la asociatividad. Se trata de criterios estándares adoptados por la OE en todas sus ADR. El equipo de evaluación elaboró una serie de subcriterios (Anexo D).

El análisis a nivel programático no se limita a la aplicación de los criterios de evaluación por proyecto, sino que se orienta a la contribución que ha tenido el programa ejecutado en los resultados previstos y que han sido pertinentes e impactantes a nivel estratégico. Se podría decir que la presente evaluación considera los proyectos como “estudios de caso” para sacar conclusiones más generales y estratégicas para el PNUD.

Con respecto a la valoración de la eficacia, algunos de los resultados esperados se refieren a cambios complejos y de largo plazo (por ejemplo, el resultado de una “Mayor transparencia y eficiencia en la administración de los servicios básicos” o un “Mayor grado de conocimiento y ejercicio del derecho a la no discriminación”), mientras que las intervenciones del PNUD frecuentemente se ejecutan con una perspectiva de corto a medio plazo (a veces solo 1 o 2 años). Por ello, en algunos casos, no se pudieron encontrar evidencias de los logros finales, aunque sí se consiguieron “observar” resultados intermedios y procesos,

5. Alfredo Stein, economista y profesor universitario, y Christian Buignon, consultor y especialista de desarrollo internacional.

**Gráfico 1.2 Evaluación de la eficacia**



aunque fueran parciales, como cambios de percepciones, nuevos enfoques y métodos, y dinamización de actores e instituciones, que, junto a otros factores externos, pueden contribuir al alcance de los resultados esperados (Gráfico 1.2).

## 1.1 MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

**Estudio de gabinete.** La ADR basa su análisis en el rol, el posicionamiento y el aporte al desarrollo del PNUD en Guatemala por medio de las evidencias reunidas por el equipo de evaluación. En una primera etapa se revisaron los documentos disponibles sobre las estrategias y las operaciones de las Naciones Unidas y del PNUD a nivel corporativo y en el país, así como estudios e informes de otras organizaciones internacionales y de instituciones de investigación científica.

**Estudio de proyectos y visitas de campo.** Luego se procedió a realizar un muestreo<sup>6</sup> de 32 proyectos y programas formulados y ejecutados en el período 2001-2008. El muestreo fue necesario dado el gran número de proyectos existentes (186 proyectos

según la clasificación Atlas, que corresponden a 137 proyectos y programas efectivos).<sup>7</sup>

De la muestra, 20 proyectos fueron seleccionados aleatoriamente para entrevistas con actores claves externos al PNUD (Gobierno, agencias internacionales, ONG, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de investigación científica, entidades o personas beneficiarias) en la capital de Guatemala. Los actores claves fueron definidos a través de un ejercicio de mapeo antes de la misión principal.

Finalmente, para 6 de esos 20 se organizaron entrevistas y visitas de campo con beneficiarios durante la segunda semana de la misión. Dado el tiempo limitado para las entrevistas sobre el terreno (5 días), se identificaron los 5 departamentos con mayor concentración de actividades del PNUD (Quiché, Sololá, San Marcos, Izabal y Petén) y se seleccionaron, de la lista de 20, los proyectos activos en esos departamentos. Durante las visitas, la atención se focalizó en las

6. El muestreo se efectuó a través de un sistema aleatorio para garantizar la representatividad. La selección de proyectos de la muestra se hizo a partir de los datos del “*Project Information Table*” proporcionados por la unidad de Monitoreo y Evaluación del PNUD. Primero se hizo la depuración de los proyectos aprobados antes del 2001; luego, se organizaron por resultados de cada estrategia, es decir, los 18 resultados del ciclo 2001-2004 y los 7 del 2005-2008; por último, se pasó a la selección de manera aleatoria (saltos aleatorios). Los detalles sobre la muestra están disponibles en el Anexo C.

7. El sistema Atlas puede proporcionar información de proyectos que puede ser malinterpretada debido al hecho de que contribuciones financieras de diferentes donantes para la misma actividad, registradas separadamente, pueden figurar como proyectos distintos cuando en realidad se trata de los mismos.

organizaciones, las comunidades y los hogares beneficiarios de las intervenciones.

## 1.2 MESAS DE DISCUSIÓN TEMÁTICA Y ESTRATÉGICA

Para evitar que el análisis se quedara en detalles de proyectos, se organizaron diferentes **mesas de discusión temáticas y estratégicas** con personal del PNUD y con especialistas sectoriales externos (Gobierno, sociedad civil, políticos, academia, asesores del PNUD). El análisis presentado en este informe utiliza la **triangulación** de la información escrita, la generada en las discusiones con el equipo del PNUD y en las entrevistas con socios y beneficiarios a nivel estratégico y programático, así como la obtenida en las observaciones directas sobre el terreno.

Finalmente, es fundamental considerar que las operaciones del PNUD son un conjunto de intervenciones de actores diferentes influenciadas por factores del contexto nacional (historia, políticas públicas y ciclos económicos). La **contribución** del PNUD al desarrollo fue considerada pidiendo informaciones sobre la naturaleza exacta de sus intervenciones, así como identificando ejemplos concretos del impacto de los instrumentos, mecanismos institucionales, recursos, capacidades, y conocimientos introducidos por esta agencia. Se trata de un análisis cualitativo basado en las evidencias y en la triangulación de los datos disponibles. Las visitas de campo incluyeron comunidades afectadas por la tormenta Stan, tanto algunas que se benefician del apoyo del proyecto PROHÁBITAT como otras que no reciben esa ayuda, y que pueden considerarse “observaciones de control”.

# CONTEXTO NACIONAL DEL DESARROLLO

## 2.1 ANTECEDENTES GEOGRÁFICOS Y DEMOGRÁFICOS

Guatemala limita con México al norte y oeste, al este con el mar Caribe, Belice y Honduras; al sudeste con El Salvador, y al sur con el océano Pacífico. La superficie terrestre es de 108.889 kilómetros cuadrados, dos tercios de los cuales son montañosos, con una espesa selva en el norte y con llanuras fértiles en la costa. Del 13,22 por ciento de tierra arable, el 5,6 por ciento se dedica a cosechas permanentes. El clima es subtropical, caliente y húmedo en las tierras bajas, y templado en las alturas. Los recursos naturales más importantes incluyen petróleo, níquel, minerales preciosos (oro), pescado y chicle (gomarresina). Guatemala corre el riesgo de sufrir desastres naturales, con ocasionales terremotos violentos y posibles erupciones volcánicas. La costa caribeña es extremadamente susceptible a los huracanes y otras tormentas tropicales.

Con cerca de 13 millones de habitantes, Guatemala es el país más poblado de Centroamérica. El crecimiento demográfico se desaceleró del 2,89 por ciento anual en 1950 al 2,6 por ciento en la década de 1970, y en la actualidad es del 2,5 por ciento, manteniéndose por encima del promedio de Latinoamérica, cuya tasa es del 1,6 por ciento<sup>8</sup>. Eso se explica por la tasa de fecundidad de Guatemala (4,2 hijos por mujer), que está también muy encima del promedio de Centroamérica, de toda Latinoamérica y del Caribe (2,5 hijos por mujer). La población se caracteriza por altos índices de pobreza, una fuerte dicotomía urbano-rural y altos porcentajes de jóvenes e indígenas<sup>9</sup>. La población joven (por debajo de 14 años)

representa el 41,4 por ciento y las mujeres el 52 por ciento; el 41 por ciento son indígenas y casi el 52 por ciento vive en áreas rurales.

## 2.2 CONTEXTO POLÍTICO

**País multiétnico.** El territorio que ocupa Guatemala fue el corazón de la civilización Maya. Es un país caracterizado por su multiétnicidad. Existen 23 diferentes etnias (Pueblos Indígenas), cada una con su propia cultura y lengua. Históricamente, la mayoría indígena no ha sido reconocida, ni respetada, ni incluida en la gestión pública del país.

Después de la conquista y de 300 años de dominio colonial, Guatemala proclamó su independencia de la corona española en 1821. A partir de 1871, pasó por procesos de transformación que favorecieron el establecimiento de latifundios. En los siglos XIX y XX, se produjo además una creciente inmigración desde Europa que se apoderó de grandes extensiones de tierra, instalando plantaciones de café y luego de plátano. Hasta 1944, el país estuvo gobernado por una serie de regímenes dictatoriales. Los intentos de reforma democrática y agraria, llevados a cabo en el decenio 1944-1954 por un Gobierno progresista, fallaron tras sufrir una intervención militar liderada por Estados Unidos que restituyó el poder a las élites tradicionales.

Hasta los años ochenta, el Gobierno adjudicó grandes extensiones de tierra a altos mandos militares. Diversos autores coinciden en que, en los años noventa, una minoría de la población poseía más del 80 por ciento de las mejores tierras

8. EIU (2007), Country Profile.

9. UNDP (2004), Draft Country Programme Document for Guatemala (2005-2008).

del país.<sup>10</sup> El problema de la tenencia de tierra aún está sin solucionar. El país no dispone de un catastro general que cubra una parte significativa del país por la oposición de latifundistas y, en los últimos tiempos, por el creciente poder y control que van teniendo los grupos ilegales de poder, como el narcotráfico.

### **Treinta y seis años de enfrentamiento armado.**

Desde los años sesenta hasta mediados de los noventa, Guatemala se caracterizó por una guerra interna entre fuerzas guerrilleras de izquierda y gobiernos militarizados, cuyas principales víctimas fueron los pueblos indígenas. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, establecida en 1998 con los Acuerdos de Paz, estimó que durante el conflicto armado se cometieron 42.000 abusos de derechos humanos, incluyendo 626 masacres (tierra arrasada), con 200.000 víctimas confirmadas. Con pocas excepciones, los casos aún están sin investigar. Se estima que 400.000 personas tuvieron que abandonar el país como consecuencia de la guerra. El conflicto armado terminó en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, aplicados bajo los auspicios de las Naciones Unidas.<sup>11</sup> Este proceso se inició con los Acuerdos de Esquipulas, en 1987, cuando los presidentes de Centroamérica se comprometieron a buscar salidas negociadas a los conflictos internos de la región, y culminó en un “Acuerdo para una Paz Firme y Duradera”, suscrito a fines de diciembre de 1996 entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

**La agenda de paz**<sup>12</sup> postulada por estos acuerdos pretendió dar respuestas a las causas estructurales que originaron el conflicto armado interno. Entre sus temas principales se encuentran la solución a: (i) la desigual distribución de la tierra y del ingreso; (ii) los altos índices de pobreza y extrema pobreza; (iii) la inseguridad alimentaria; (iv) el

desempleo; (v) la falta de acceso a la educación, (v) la salud, la vivienda y los servicios sociales básicos necesarios para una vida digna de toda la población; (vi) las amplias violaciones a los derechos humanos y la impunidad; (vii) la deficiente aplicación de la justicia, la ingobernabilidad y la falta de una democracia real.

El proceso de paz consiguió un éxito inicial con la rápida desmovilización de las fuerzas guerrilleras (se estimó una desmovilización de más de 4.000 combatientes), una apertura política y la finalización de la persecución política. Se redujo el tamaño de las fuerzas armadas en un tercio y, en 2003, se abolió la guardia militar presidencial (el Estado Mayor Presidencial). Sin embargo, la reducción de la violencia en el país prosigue a pasos lentos, causando frustración entre la población. Guatemala tiene una larga tradición de violencia política (golpes de estado, gobiernos militares, alzamientos guerrilleros, lucha armada, grupos paramilitares de derecha, asesinatos políticos, etc.), social (violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer, etc.), económica (robos, secuestros, extorsiones, bandas juveniles y maras) e institucional (linchamientos en comunidades, participación de la policía en actos delictivos, expansión de la influencia y enquistamiento del crimen organizado y del narcotráfico en el aparato de estado, etc.). Hasta la fecha, no se ha logrado instalar una fuerza para mantener el orden público que sea efectiva; existen en la actualidad empresas privadas de seguridad (grupos armados) cuyo número supera en un 75 por ciento a los efectivos de las fuerzas públicas.

El 29 de diciembre de 2006, Guatemala conmemoró diez años de vigencia de los Acuerdos de Paz. Estos han traído beneficios, como la finalización de la persecución política, la tolerancia a ideas políticas de izquierda, y la apertura de espacios de participación y organización social. Sin embargo, un documento evalua-

10. Morales, H. (2007) *¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala*. Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala.

11. Asamblea General de la ONU, *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Informe final del Secretario General No. A/59/746*, marzo de 2005. Otros datos de este párrafo provienen del EIU. *Country Profile 2007*.

12. El Anexo E resume los principales puntos pendientes de los Acuerdos de Paz.

tivo de la Secretaría de la Paz (SEPAZ), que presenta un balance en la aplicación de los acuerdos<sup>13</sup> concluye que los tres Gobiernos habidos en ese decenio usaron la agenda de paz mayormente como factor de consolidación de una imagen externa, sin efectuar cambios sustanciales en el plano interior.

Durante el período considerado por esta evaluación, presidieron el país Alfonso Portillo (enero de 2000 a enero de 2004) y Oscar Berger (enero de 2004 a enero de 2008). El actual Gobierno está presidido por Álvaro Colom Caballero, primer presidente socialdemócrata desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996<sup>14</sup>. El gobierno que asumió funciones en enero de 2008 diseñó un plan ambicioso para sus primeros 100 días centrado en la gobernabilidad, la solidaridad, la productividad y la cohesión social. La aplicación de estos programas representa un desafío dadas las tasas de crímenes violentos del país (una de las más altas en el mundo), y si se considera que tiene una de las recaudaciones fiscales más bajas en la región (alrededor del 12 por ciento del PIB).<sup>15</sup>

**Gobernabilidad débil, violencia y baja participación ciudadana.** En el aspecto de la gobernabilidad, los Acuerdos de Paz delinearon un camino para desarrollar un sistema democrático y de fortalecimiento a la reglamentación y el cumplimiento de la ley. La debilidad institucional y la falta de confianza en el sistema judicial, caracterizada por una precaria seguridad pública, coloca la gobernabilidad democrática de este país entre las más bajas en América Latina.

La aplicación de las leyes, particularmente en el tema de la seguridad, sigue siendo la mayor preocupación. La violencia en la actualidad se ha visto principalmente influida por las actividades de las pandillas (o maras) y de grupos relacionados con el narcotráfico. Como subrayó en 2006 el

Informe Anual del Coordinador Residente: “en 2005, más de 11.500 actos criminales contra la humanidad fueron reportados, y 5.338 guatemaltecos, hombres y mujeres, fueron asesinados, representando una tasa de 44 homicidios por cada 100.000 habitantes”. Se trata de un nivel comparable al de otros países de Centroamérica. Sin embargo, el número total de homicidios subió de 2.665 en 1999 a 5.885 en 2006 (incremento de más del 100 por ciento).<sup>16</sup>

A finales de 2006, el Gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas finalizaron un acuerdo para establecer una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) encargada de investigar las actividades de los grupos y organizaciones ilegales en el país. La CICIG comenzó sus operaciones en marzo de 2008 con financiamiento de los gobiernos de Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Noruega, Suiza y, recientemente, Italia.

El Gobierno del Presidente Colom reconoce los muchos desafíos existentes para lograr un desarrollo sostenido y la necesidad de incentivar la participación social para lograr la reducción de la pobreza. El documento programático redactado para los primeros 100 días de gobierno (2008) identificó acciones específicas, dirigidas a mejorar la seguridad pública, el fortalecimiento del sistema de justicia y la Policía Nacional, el combate de la corrupción, avanzar el desarrollo y la legislación democrática, como las áreas más inmediatas.

Pese a la frustración generada por la lenta implementación de los Acuerdos de Paz, estos se han mantenido como punto de referencia para los planes de acción de los sucesivos Gobiernos, y dieron lugar a los siguientes:

- Gobierno de Alfonso Portillo (2000-2003): El plan denominado “Matriz de política social 2000-2004”, que tenía como meta la

13. SEPAZ: *Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma: ¿Oportunidad Desperdiciada? Agenda Pendiente y Ningún Motivo para Celebrar*, Guatemala, Octubre de 2006

14. Economist Intelligence Unit. 2008. *Country Report: Guatemala*, UK.

15. Según el FMI (2008), las recaudaciones fiscales de 2003 a 2007 alcanzaron entre el 11,2 y el 12,3% del PIB.

16. UNDP, *Statistical Report on Violence in Guatemala* (2007).

reducción de la pobreza a un 80 por ciento y el desarrollo de acciones en los campos de educación, salud, vivienda, empleo, agricultura, promoción de la mujer, transporte y medio ambiente, entre otros. También se plantearon políticas dirigidas a los pueblos indígenas, a promover el aumento salarial de todos los empleados y estimular la conclusión del pacto fiscal.

- Gobierno de Oscar Berger (2004-2007): El plan “Vamos Guatemala”, con un programa ambicioso para crear solidaridad social, competitividad y confianza; en 2006, el Gobierno adoptó un programa de reducción de la pobreza “Guate Rural Solidaria”, alineado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se enfocaba en cuatro áreas: 1. protección social para la gestión de riesgos y apoyo a grupos vulnerables; 2. educación y formación; 3. servicios sociales básicos; y 4. proyectos para aumentar el ingreso familiar.
- Gobierno de Álvaro Colom (2008-2011): El “Plan de la Esperanza 2008-2012” es una orientación, con horizonte a largo plazo (hasta 2032), introducida mediante un plan de corto plazo llamado “Acciones de los primeros 100 días de Gobierno”, que enfatiza los aspectos de gobernabilidad, solidaridad, productividad y cohesión social.

## 2.3 CONTEXTO ECONÓMICO

La economía guatemalteca se caracteriza por un **peso todavía importante de la agricultura**. En 2006, el PIB fue de 35.330 millones de dólares, 59 por ciento del cual corresponde al sector de servicios, 22 por ciento a la agricultura y 19 por ciento a la industria. El PIB per cápita alcanzó US\$ 5.442. En el mismo año, las exportaciones de bienes y servicios representaron el 16 por ciento del PIB y las importaciones de bienes y servicios el 31 por ciento. El balance negativo ha sido compensado parcialmente por las remesas de más de un millón de guatemaltecos que viven

fuera del país. En 2007, las remesas representaban el 10,3 por ciento del PIB (Tabla 2.1).

**Recuperación económica desde 2004.** La economía nacional registró tasas de crecimiento desalentadoras desde 2001 (crisis del café) a 2004 (Tabla 2.1), cuando esta tendencia se revirtió. A pesar de la estabilidad macroeconómica general, la confianza de las empresas y los consumidores fue débil, y entre 2001 y 2003 la tasa de crecimiento económico subió lentamente, por debajo del crecimiento de población (2,7 por ciento). Sin embargo, la confianza de los inversionistas se ha reafirmado en los últimos años por la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), la gestión macroeconómica prudente, la creciente competitividad y la diversificación de las exportaciones.

Pese al ajuste monetario, la lucha para contener la presión inflacionaria, estimulada principalmente por la constante alza en el precio de la gasolina, el trigo y el maíz, ha complicado la política monetaria. El Banco Central sólo consiguió mantener las tasas de inflación dentro del rango previsto en 2006. En un esfuerzo por mitigar el impacto económico derivado de la dependencia del país de las exportaciones agrícolas como el café, el azúcar y los plátanos, se desplegaron en la década pasada esfuerzos de diversificación para realizar exportaciones agrícolas no tradicionales y de manufacturas, que han incrementado las ganancias por este concepto<sup>17</sup>.

Durante el periodo 2004-2008, las tasas de empleo informal aumentaron mientras que las de empleo formal disminuyeron. La tasa de paro, como porcentaje de la fuerza laboral, se mantuvo en el 3,4 por ciento. La agricultura continúa siendo el sector más grande, con el 39 por ciento del total de empleos, seguido por el de servicios, un 38 por ciento, y el industrial, un 20 por ciento.

17. Guatemalan Central Bank. *Study of the National Economy* 2005. Disponible en: [www.banguat.org/publications](http://www.banguat.org/publications)

**Tabla 2.1 Indicadores socioeconómicos claves**

Indicadores socioeconómicos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB crecimiento (% anual)	3,6	2,3	2,2	2,1	2,7	3,2	4,5
INB per cápita, PPP (actual internacional \$)	4.310	4.440	4.460	4.540	4.680	4.860	5.120
Inflación, PIB deflactor (anual %)	6,8	7,6	8,0	6,3	7,0	7,8	6,3
Deuda externa ( actual millones US\$)	3.853	4.288	4.432	5.082	5.530	5.348	5.496
Gastos militares (% del PIB)	0,8	0,9	0,7	0,7	0,4	0,3	0,4
Esperanza de vida al nacer (años)	67,9	..	68,9	..	..	69,7	69,9
Población (millones)	11,2	11,5	11,8	12,1	12,4	12,7	13,0
Crecimiento de la población (% anual )	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Tasa de fertilidad (nacimientos por mujer)	4,8	..	4,6	..	..	4,3	4,2
Prevalencia del VIH (% de la población entre 15-49 años)	..	..	..	0,9	..	0,9	..
Tasa de culminación de la educación primaria (% del grupo en edad relevante)	57,7	60,3	64,1	65,2	69,8	73,7	76,5
Tasa de niñas en relación con los niños en la educación primaria y secundaria (%)	88,9	89,6	90,1	90,6	91,1	91,6	92,3
Total del servicio de deuda (% de exportaciones de bienes, servicios e ingreso)	8,4	8,7	7,4	7,2	7,5	4,8	4,8
Remesas de trabajadores y compensaciones de empleados (% PIB)	3,1%	3,0%	6,9%	8,6%	9,5%	9,6%	10,3%

Fuente: Indicadores del Informe Mundial de Desarrollo - Banco Mundial

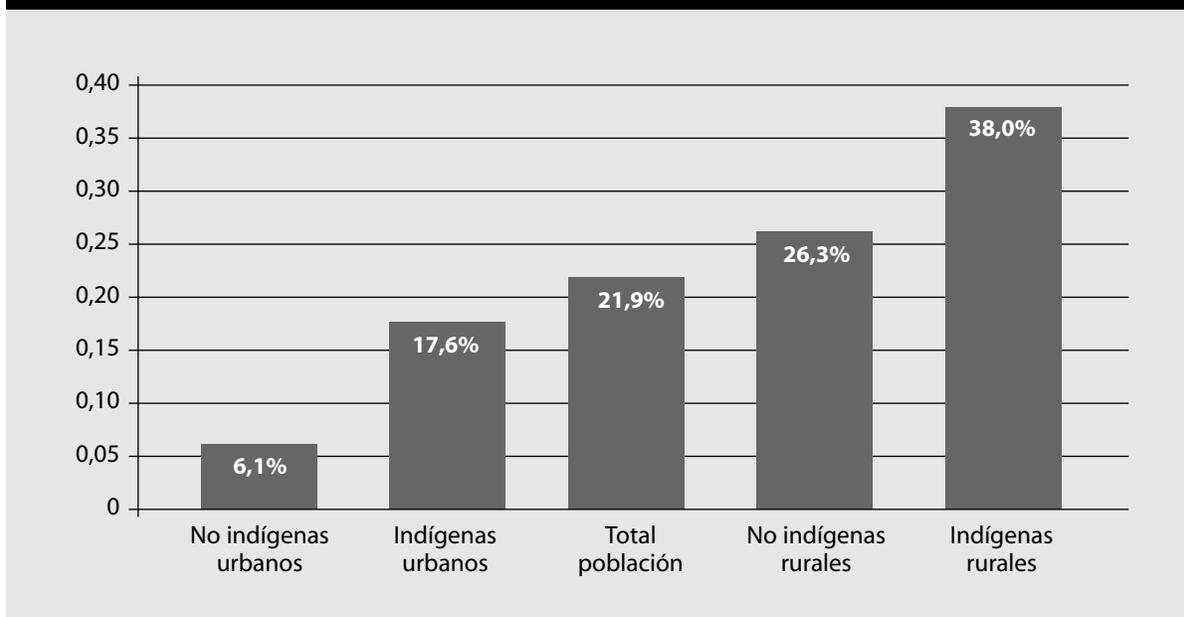
Aunque la inversión extranjera directa ha crecido bajo los nuevos acuerdos comerciales (Anexo A, Gráfico A.2), el Gobierno aún tiene el reto de alcanzar el consenso en la introducción de reformas fiscales que sigan estimulando las inversiones y de responder a las necesidades sociales. Las preocupaciones sobre seguridad, fuerza laboral cualificada, carencia o pobres condiciones de desarrollo humano y de infraestructura continuarán impactando las inversiones y desafiando las metas económicas de la Administración. Según un estudio del Banco Mundial que mide la facilidad de hacer negocios en función de las regulaciones y su aplicación (*Doing Business* 2009), Guatemala se posiciona en el puesto 112 de 181 países, con particulares problemas en la apertura de una empresa y el manejo de los permisos de construcción.

## 2.4 EL CONTEXTO DEL DESARROLLO HUMANO

**Pobreza, desigualdad, desventajas para los indígenas.** La reducción de la pobreza, la inequidad y la exclusión se mantienen como los principales desafíos que encara Guatemala. De acuerdo con el Documento de Programa del País aprobado por el PNUD para el período 2005-2008, era necesario combinar un crecimiento anual económico igual al 2,5 por ciento del PIB con una reducción anual del 6 por ciento de la desigualdad si se quería reducir a la mitad la pobreza para el año 2015.

Guatemala está categorizado como un país de desarrollo humano medio, ocupando actualmente

**Gráfico 2.1 Población con menos de 1 US\$ diario (Paridad de Poder Adquisitivo)**



Fuente: PNUD Guatemala Informe de desarrollo humano 2005

el puesto 118 en una clasificación de 177 países<sup>18</sup>, con un Índice de Desarrollo Humano de 0,689. Es el segundo país con mayor desigualdad en América Latina (después de Panamá) con un coeficiente de Gini muy alto (55,1) y con un 64 por ciento del ingreso en manos del 20 por ciento de la población.

La pobreza extrema declinó durante la década de 1990, pero se incrementó después del 2000 debido a la crisis del café y la sequía, alcanzando el 21,5 por ciento en 2004, para bajar nuevamente a partir de 2005<sup>19</sup>. Según las cifras de 2006, más de la mitad de la población vive en la pobreza y el 15,2 por ciento en extrema pobreza. Las áreas rurales registran las tasas de pobreza más altas, con un 72 por ciento, mientras que la pobreza extrema es del 24,4 por ciento<sup>20</sup>.

Los factores de expulsión rural (distribución de tierras u oportunidades potenciales) nutren una

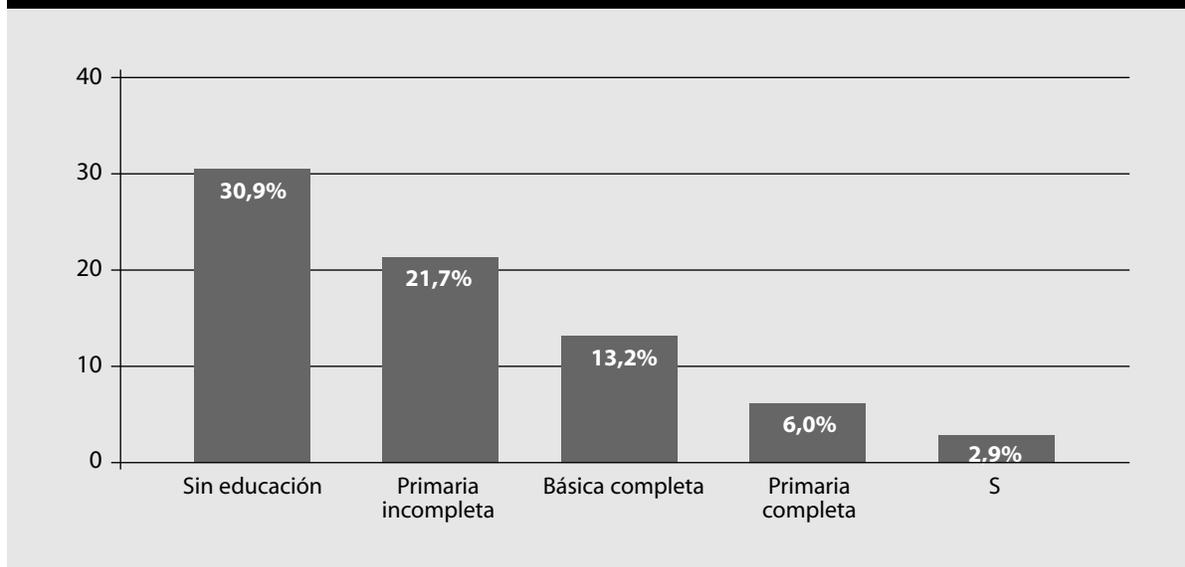
fuerte migración del campo a la ciudad, exacerbando problemas de provisión de servicios básicos y pobreza en los centros urbanos. La disparidad étnica está evidenciada por el hecho de que el 74,8 por ciento de los pobres son indígenas (Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006). El Acuerdo sobre identidad y derechos de la población indígena ha sido el que menos progreso ha registrado de todos, especialmente aquellos puntos que reconocen los derechos de la población indígena, incluidos los derechos de tierras y los relativos a jurisdicción legal, y uso y administración de los recursos naturales (Sistema de Naciones Unidas, Evaluación Conjunta del País 2004). Los datos del Informe de Desarrollo Humano del PNUD sobre la población que vive con menos de 1 dólar diario muestran las desventajas evidentes de los indígenas en las zonas urbanas y rurales con respecto al resto de la población (Gráfico 2.1).

18. UNDP, *Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

19. *Estrategia de Reducción de Pobreza*. 2006. Guate Solidaria Rural.

20. Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI VI-2006.

**Gráfico 2.2 Niveles de educación y pobreza**



Fuente: Informe Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2006

**Situación todavía preocupante de la malnutrición infantil.** Las tasas de mortalidad materna se mantienen dentro de las más altas en Centroamérica, con un índice de 148,8 por cada 100.000 partos, comparado con un promedio regional de 82. La tasa de malnutrición nacional infantil (*stunting*) es estimada en el 49 por ciento entre los niños de 2 a 60 meses de edad (OMS, 2008), comparada con el 22,2 por ciento de la región y similar a la de países pobres en África subsahariana como Etiopía. Durante el período 1998-2002, algunas zonas de Guatemala registraron mejoras en la nutrición, tal y como ocurrió en la región central, que redujo los indicadores a la mitad, y las del sudoeste y noroeste, en las que disminuyó en un tercio comparado con 1987. En contraste, durante el mismo período, la región norte se mantuvo casi al mismo nivel.<sup>21</sup> Además, las diferencias de prevalencia de la malnutrición entre niños indígenas y no indígenas son enormes: 69,5 por ciento frente al 35,7 por ciento respectivamente (OMS, 2008), aunque el porcentaje se mantiene también alto para los no indígenas.

La asistencia a la escuela primaria aumentó del 72 por ciento en 1991 al 84 por ciento en 2000 y al 96 por ciento en 2007. Sin embargo, la tasa de analfabetismo de adultos aumentó del 64,2 por ciento en 1995 al 69,1 en 2005, y el promedio de escolaridad de los adultos mayores de 14 años (4,3 años) continúa en el segundo lugar más bajo de América Latina. Las brechas en la educación se mantienen, con una cobertura más baja para las niñas y niños indígenas, la población pobre y con mayor incidencia en las áreas rurales. Alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de una educación primaria universal, aumentando la cobertura escolar, y mantener a los alumnos dentro del sistema educativo por más tiempo continúa siendo el principal desafío del sector.<sup>22</sup> Esta meta es de particular importancia debido a las relaciones recíprocas entre pobreza y educación: los niveles de pobreza decrecen a medida que la educación aumenta (Gráfico 2.2)<sup>23</sup>.

21. SEGEPLAN. *Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de desarrollo de Guatemala: II Informe de Avance*. 2006

22. BID, *Country Strategy with Guatemala*, 2004; UNDP, *CCA 2005-2008*.

23. *Informe Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2006

La atención a los recursos naturales y el medio ambiente ha aumentado ante la evidencia de una **seria degradación medioambiental** como resultado de la deforestación, la erosión del suelo, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación. Durante la década de 1990, las áreas protegidas aumentaron de 2,6 a 3,2 millones de hectáreas (29 por ciento del territorio nacional). Sin embargo, los controles medioambientales dirigidos a proteger los recursos naturales y las fuentes de agua potable siguen siendo débiles. De acuerdo con el censo de 2002, el 89,5 por ciento de los hogares en las áreas urbanas tenían tuberías de agua potable y el 94,6 por ciento sistemas de desechos sólidos. En las áreas rurales, estos porcentajes decrecen al 59,6 por ciento y al 76,3 por ciento respectivamente<sup>24</sup>.

Guatemala está expuesto a **desastres naturales** como la tormenta tropical Stan que en 2005 afectó al 75 por ciento del territorio, con un balance de al menos 1.500 personas fallecidas y 3.000 desaparecidas, además de los millares de damnificados que todavía no tienen vivienda.

## 2.5 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

El progreso en los ODM obtenido hasta la fecha revela que Guatemala se mantiene como un país caracterizado por la desigualdad y la exclusión. Grandes brechas trascienden las variables de ingreso, y se encuentran diferencias en ubicación geográfica, etnicidad (desventajas para los indígenas) y género. Estas inequidades están presentes en la mayoría de los indicadores relacionados con los ODM.

El último Informe Nacional de los ODM, publicado en 2006 por la Secretaría de Planeación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), incluye tres importantes temas: i) relevancia de la diversidad cultural para lograr las metas; ii) diferencias de género y su fuerte relación con el progreso de los ODM, y iii) proyecciones

financieras para lograr los ODM. Guatemala fue seleccionado como país piloto para elaborar un informe de progreso nacional en el cumplimiento de los ODM, y, como tal, dispone de un análisis más profundo que otros reportes nacionales.

De acuerdo con el Informe del PNUD sobre el avance de los ODM, de 2002, los objetivos 1, 2, 4 y 7 (pobreza extrema y hambre, educación primaria, mortalidad infantil y sostenibilidad del medio ambiente) podrían potencialmente lograrse con la debida diligencia del gobierno y los socios internacionales, aunque queda mucho por hacer. Los objetivos 3, 5 y 6 (igualdad de género, salud materna, lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades) no van a ser logrados a menos que aumenten los esfuerzos emprendidos en el país (Anexo A, Tabla A.2).

## 2.6 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA

Durante el decenio 1996-2006, Guatemala recibió, según la OCDE y fuentes bilaterales, un total neto de 3.307 millones de dólares en concepto de Asistencia Oficial al Desarrollo del conjunto de donantes (por falta de datos estadísticos no se incluye la ayuda de todos los países del Sur). Considerados por grupos, los países que son miembros del CAD/OCDE canalizaron el 76 por ciento del total. La Unión Europea, incluyendo 15 estados miembros y la Comisión Europea, contribuyó con el 47 por ciento. Las instancias multilaterales (sin incluir el aporte de la Comisión Europea) representaron el 11,1 por ciento del total y las Naciones Unidas el 4 por ciento (la ayuda del PNUD fue del 0,5 por ciento). El sistema de las Naciones Unidas está incluido en el gráfico 2.3 (4 por ciento del total, el PNUD 0,5 por ciento) aunque no sea un donante.

En el ámbito de donantes bilaterales, Estados Unidos es el país que mayor ayuda otorgó, con el 16 por ciento del total neto, seguido de Japón,

---

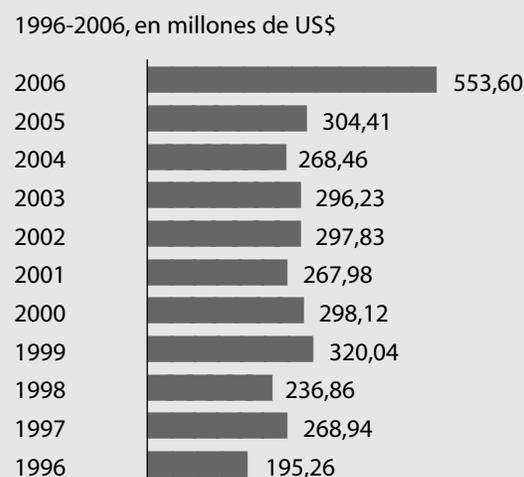
24. SNU Guatemala, Análisis de la situación del país. 2004

**Gráfico 2.3 Volumen de la cooperación internacional en Guatemala**



Fuente: Morales, Henry: ¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2007; datos de la OECD 2008 y otras fuentes.

**Gráfico 2.4 AOD Anual de Todos los Donantes**



Fuente: Morales Henry: ¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2007; datos de la OCDE, 2008 y otras fuentes.

con el 14,5 por ciento, España, el 13 por ciento, y Cuba, que representó el 10 por ciento. La Comisión Europea, después de España, es la fuente de mayor ayuda por parte de la Unión Europea, con el 9,5 por ciento, seguido de Alemania, con el 7,3 por ciento, y los Países Bajos, al que corresponde el 6 por ciento del total. La Unión Europea continúa siendo, como región, el mayor donante de Guatemala. De acuerdo con la OCDE, el monto asciende a 1.537 millones de dólares (ver gráficos 2.3 y 2.4).



# LAS NACIONES UNIDAS Y EL PNUD EN GUATEMALA

### 3.1 LA EVOLUCIÓN DEL MARCO ESTRATÉGICO

**Papel histórico de la ONU.** Las Naciones Unidas han desempeñado un papel de alto perfil en el proceso de paz en Guatemala. En 1991, la ONU actuaba como observador en las negociaciones propiciadas por la Comisión Nacional de Reconciliación. A partir de 1994, se convirtió en moderador del proceso de paz. Tras la decisión del Gobierno de Guatemala y de la URNG de regresar a la mesa de negociación y firmar un Acuerdo Global sobre Derechos Humanos en marzo de ese año, la Asamblea General de la ONU decidió tan solo unos meses después, en septiembre, enviar una Misión para la Verificación de los Derechos Humanos y del Cumplimiento del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, que posteriormente pasó a denominarse Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Su mandato cubrió no solamente la desmovilización de la guerrilla, sino también la construcción de la institucionalidad y de la confianza entre las partes involucradas, en particular en las fuerzas de orden.

A partir de 1997, el mandato se extendió al cumplimiento de todo el Acuerdo de Paz Firme y Duradero, añadiendo funciones de facilitación, de asistencia técnica y de información pública. En los diez primeros años de actuación (1994 – 2004), cinco países de Europa así como los EE.UU. y Canadá aportaron casi US\$ 20 millones a MINUGUA para el cumplimiento de su mandato, de los cuales 4,5 millones estuvieron destinados a reforzar los derechos de los pueblos indígenas y

su acceso a la justicia. La mayor parte del apoyo de MINUGUA se dirigió a aspectos de seguridad y justicia, aunque también prestó ayuda en procesos de legislación y la creación de bases para mejorar la situación agraria del país.

En 1999, después de la fase de emergencia y transición hacia un estado de paz, se designó a la Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS) como entidad ejecutora de proyectos con fondos fiduciarios. Paulatinamente, a partir de ese año, el PNUD-Guatemala asumió mayores funciones de apoyo a programas de desarrollo en el marco de los Acuerdos de Paz.<sup>25</sup> En el año 2002, un miembro de la Dirección de la Misión de Verificación fue nombrado Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Guatemala y Representante Residente del PNUD. En 2004, la MINUGUA fue cerrada por decisión de la Asamblea General al culminar su misión, y se estableció una Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Guatemala (Consejo de DD.HH.).

Durante el periodo considerado por la evaluación (2001-2008), el PNUD aprobó dos documentos estratégicos: el Marco de Cooperación con el País 2001-2004 (CCF) y el Documento de Programa del País (CPD) 2004-2009. En el mismo período, las agencias de las Naciones Unidas en Guatemala adoptaron dos Marcos de Asistencia para el Desarrollo (MANUD), uno para la etapa 2001-2004 y otro para la de 2005-2009. Estos documentos representan el marco principal para el presente análisis (Tabla 3.1).

---

25. Como referencia: UNDP-EO, *Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-affected Countries, 2007*, y en particular el estudio de caso dedicado a Guatemala.

**Tabla 3.1 Instrumentos de planificación estratégica del PNUD-Guatemala**

Ámbito	Ciclos de programación	
	2001-2004	2005-2008
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	1er Marco Financiero Multianual <sup>26</sup> 2000-2003	2º Marco Financiero Multianual 2004-2007
Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Guatemala	MANUD 2001-2004 1ª Evaluación Conjunta del País <sup>27</sup> 2001-2004	MANUD 2005-2009 2ª Evaluación Conjunta del País 2005-2008
Oficina PNUD Guatemala	Marco de Cooperación con el País <sup>28</sup> 2001-2004	Documento de Programa del País <sup>29</sup> 2005-2009
PNUD Guatemala con el Gobierno de Guatemala		Plan de Acción para el Programa para el País (CPAP)

Fuente: elaboración propia de la ADR

Los documentos de referencia para los dos ciclos de programación analizados presentan marcos lógicos organizados de maneras diferentes, pero se refieren a los mismos desafíos principales de desarrollo:

- **Antidiscriminación:** la eliminación de todo tipo de discriminación cultural y económica, en particular en contra de los indígenas, las mujeres y otras poblaciones desfavorecidas.
- **Desarrollo socioeconómico más equitativo:** la reducción de la pobreza a través de un crecimiento económico inclusivo y equitativo;
- **Estado democrático eficaz de Derecho:** la consolidación de un Estado democrático de Derecho con amplias posibilidades de participación de la población, capaz de velar por el respeto de los derechos humanos de sus ciudadanos.

**Contenido general de los documentos estratégicos.** El primer MANUD, elaborado entre los años 2000 y 2001, se asemeja a un inventario de

gran parte de las áreas de acción que requieren esfuerzos públicos y privados para lograr los propósitos de los Acuerdos de Paz, diferenciando claramente las respuestas del SNU<sup>30</sup> y los resultados esperados (más de 140 en ambos casos). El documento demuestra la amplitud de desafíos que enfrentó el país al finalizar el conflicto armado. El segundo MANUD, elaborado en 2004, fue formulado desde la perspectiva de los derechos humanos, el enfoque de género y la multiculturalidad. Las áreas y efectos definidos en él demuestran, en lo sustantivo, la continuidad estratégica del primer MANUD, pero conservan un carácter general que ofrece insuficiente orientación para priorizar y concentrar las opciones de intervención del sistema de las Naciones Unidas.

Los documentos estratégicos específicos del PNUD, el CCF (2001-2004) y el CPD (2005-2008), son cortos (5-6 páginas), como lo requiere el formato estándar de la Junta Ejecutiva del PNUD. En documentos tan breves es difícil ir más allá de una presentación concisa de las

26. En inglés: Multi-Year Financing Framework (MYFF).

27. En inglés: Common Country Assessment (CCA).

28. En inglés: Country Cooperation Framework (CCF).

29. En inglés: Country Program Document (CPD).

30. Las agencias de Naciones Unidas activas en Guatemala son: PNUD, FAO, UNICEF, PMA, UNIFEM, OIT, UNESCO, OACNUDH, UNFPA, ONUSIDA, UNIFEM, OPS/OMS, OACDH, OIM y VNU.

grandes áreas en las cuales se involucra el PNUD. Ambos documentos se refieren a las metas de los MANUD correspondientes. Dentro de ellas, se identifican otras que son propias al PNUD. En el ciclo programático 2001-2004, siguiendo las directivas de la sede de esta organización sobre la gestión basada en los resultados, se definieron nada menos que 18 resultados esperados (“outcomes”, en inglés), lo que no facilitó el monitoreo ni la evaluación. Casi todas las grandes ambiciones de reforma del Estado de apoyar el desarrollo de una democracia estaban incluidas en ellos.

El CPD 2005-2008 no presenta cambios radicales con respecto al CCF 2001-2004. Lo que sí se nota es la ausencia de metas relacionadas con el medio ambiente que, por un lado, desaparecieron en la redacción del CPD, pero, por otro, fueron reincorporadas *de facto* en la programación efectiva. Además, los resultados esperados se formularon con más parsimonia y simplicidad, identificando sólo 7.<sup>31</sup>

Después de que la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó el CCF y el CPD, la Oficina de País alcanzó acuerdos con el Gobierno de Guatemala sobre un Plan de Acción para el Programa para el País (más conocido en el PNUD por su sigla en inglés CPAP, *Country Programme Action Plan*). El CPAP provee algunas informaciones adicionales, pero se queda una vez más en una visión generalizada.

**Han faltado directivas operativas más técnicas y concretas.** Los diferentes CCF, CPD y CPAP son documentos con metas generales, necesarias para establecer una relación de alto nivel con las autoridades del país. Durante los años pasados y

hasta los experimentos más recientes, han faltado directivas internas más prácticas para traducir objetivos políticos de alto nivel en enfoques, métodos y modalidades de intervención más concretas. Sin embargo, en las áreas de gobernabilidad democrática y prevención de crisis y recuperación, se han elaborado marcos programáticos para identificar las ventajas comparativas de la Oficina y definir enfoques y modalidades de intervención. El PNUD prevé elaborar marcos programáticos para todas las áreas temáticas.

Al mismo tiempo, los Gobiernos carecieron en buena parte de las políticas, planes y capacidades institucionales para guiar, acompañar y supervisar la cooperación internacional. El Gobierno no habló con una sola voz; hubo diferentes interlocutores y las opiniones de representantes del Estado eran a veces opuestas, lo que afectó a la formulación de un marco estratégico del PNUD.

**Programación del PNUD y coyunturas ambientales, económicas y políticas.** En la programación efectiva de una organización como el PNUD inciden los ciclos políticos y electorales, las coyunturas económicas, la agenda medioambiental internacional<sup>32</sup> y los desastres naturales. Además, los cambios de gestión de la Oficina de País del PNUD impactan en sus orientaciones (capítulo 5). Aquí destacaremos, a título de ejemplo, la influencia de la tormenta tropical Stan, en octubre de 2005, en la introducción del concepto de urgencia y capacidad de reacción rápida a catástrofes ambientales en el ámbito de la cooperación del PNUD. La percepción de una mayor vulnerabilidad de las poblaciones desfavorecidas por los efectos del cambio climático llevó al PNUD a introducir, en general, el concepto de Prevención de Crisis y Recuperación poscrisis.

---

31. Hay que señalar también que los “resultados” que se encuentran en el sistema Atlas y en la plataforma de Gestión basada en Resultados no son los mismos que los del CPD, lo que crea una incongruencia entre los objetivos de los documentos programáticos y las medidas de verificación; por ejemplo en el sistema Atlas hay un objetivo sobre medio ambiente ausente en el CPD.

32. A partir de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se marca un hito histórico en la agenda ambiental internacional. En dicha Cumbre, Guatemala fue país signatario del Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención sobre la lucha contra la desertificación y la sequía. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (más conocido por sus siglas en inglés GEF, Global Environmental Facility), surge a partir de esta Cumbre como mecanismo para financiar programas y proyectos que ayuden a los países a cumplir con los compromisos expuestos en dicho Convenio y Convenciones. El PNUD es un de los agentes implementadores del FMAM, y en Guatemala ha gestionado muchos de sus proyectos en cooperación con los Secretariados de los Convenios y su respectivo coordinador en Guatemala (CONAP y MARN).

**Tabla 3.2 Recursos Humanos del PNUD**

Unidades Oficina PNUD	N.º Personas	% Oficina PNUD
Oficina CR y Dirección	10	16%
Programa (proyectos y programas)	22	36%
Operaciones (administración y otras funciones)	29	48%
<b>Total Oficina PNUD</b>	<b>61</b>	<b>100%</b>
Personal proyectos DEX y de otras agencias de la ONU administrado directamente	128	-
<b>Total general</b>	<b>189</b>	-

Fuente: Oficina de los recursos humanos del PNUD

**Algunas directivas de la sede central complicaron la sistematización informativa.** A partir de 2006, el PNUD ha introducido en todo su sistema una clasificación estándar según áreas temáticas que ha sido adoptada y adaptada a la cartera de proyectos ya existentes: (i) Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática; (ii) Prevención de Crisis y Recuperación; (iii) Reducción de la Pobreza, (iv) Medio Ambiente y Energía.<sup>33</sup>

La clasificación del amplio número de programas y proyectos en curso según estos rubros no ha sido fácil y todavía no está completamente resuelta. Es preciso resaltar que se pueden catalogar actividades importantes en dos o más áreas, lo que ha causado incertidumbre respecto a la categorización de algunos proyectos. Además, a partir de 2004, siguiendo las directivas a nivel mundial, la sede del PNUD pidió a la Oficina de País que implementara el nuevo sistema informático de clasificación y registro de proyectos Atlas, el cual, de acuerdo con las observaciones de esta misión, ha complicado los procedimientos sin llegar a facilitar una distribución convincente de actividades, proyectos y programas. Todos esos factores no han contribuido a la sistematización de las informaciones.

### 3.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PNUD

La estructura, organización y gestión de la oficina del PNUD inciden sustancialmente en su actuación y posicionamiento estratégico. Actualmente la organización cuenta con una plantilla de 189 personas, de las cuales 61 corresponden al personal de la Oficina del PNUD y 128 a profesionales que trabajan en proyectos ejecutados directamente por esta institución (DEX) y de otras agencias del Sistemas de las Naciones Unidas administrados por el PNUD (Tabla 3.2). El personal del área de operaciones (finanzas, administración, recursos humanos, adquisiciones, información y tecnología) representa casi la mitad (48 por ciento) del personal de la oficina (Tabla 3.2).

El organigrama actual es el resultado de un largo proceso de reestructuración que tuvo lugar entre 2002 y 2005, y de otros cambios introducidos en 2006, 2007 y 2008 (ver organigrama, Anexo B, Gráfico B.1). Hay 4 niveles jerárquicos principales:

1. Representante Residente PNUD – FTA Internacional, que funge al mismo tiempo como Coordinador Residente de las agencias de las Naciones Unidas en Guatemala.

33. Antes el área de Energía y Medio Ambiente estaba bajo el área de Desarrollo Económico Equitativo y Sostenible, y la mayoría de los proyectos se clasificaba bajo gobernabilidad.

2. Director de País – FTA Internacional; esta figura fue creada con el propósito de diferenciar sus funciones de las del Coordinador Residente en algunos países con programas grandes o complejos, entre los que figura Guatemala.
3. Directora de País Adjunta – FTA Internacional
4. Gerentes de Operaciones – FTA Nacional (NOC) con 5 gerentes de área (financiera, administración, recursos humanos, adquisición, información y tecnología).<sup>34</sup>

A nivel operativo, están los Oficiales de Programas (área de los programas), los asistentes y técnicos, y el personal de apoyo.

**Alto nivel de descentralización en el sistema PNUD.** La autoridad máxima de la oficina del PNUD en el país es el Representante Residente (RR). De acuerdo con el Convenio Base de 1998 entre el PNUD y el Gobierno, el RR es la máxima instancia de aprobación de la estrategia del PNUD en el país y, al mismo tiempo, la instancia de coordinación interagencial del sistema de Naciones Unidas (en su rol de Coordinador Residente). Este sistema se caracteriza por un alto grado de descentralización (con respecto a la sede de Nueva York) en la toma de decisiones estratégicas y programáticas, en un contexto caracterizado por un personal directivo integrado en un sistema multilateral y móvil a escala internacional.

En el periodo considerado en esta evaluación, la oficina ha pasado por diferentes cambios de dirección: de 2002 a 2008 se contaron tres Representantes Residentes y dos “*interregna*” (2005-2006 y 2008), durante los cuales un Representante Residente adjunto o un Director de País asumió la gestión interina de la oficina.

Además, se ha creado el puesto de Director de país (nivel nuevo que viene implementando el PNUD en países con programas complejos para que el Coordinador Residente/Representante Residente pueda concentrarse en la coordinación

del sistema de Naciones Unidas). El Director de País actúa a partir de una delegación de funciones por parte del Representante Residente.

Como en todas las oficinas de país del PNUD, la estructura de decisión actual en Guatemala ofrece ventajas a la oficina y al propio país en términos de flexibilidad programática y adaptación a los cambios (p.ej. del Gobierno) y a situaciones de urgencia. Al mismo tiempo, se plantea la cuestión de la función de acompañamiento estratégico desde la sede en Nueva York. Actualmente, la supervisión y el acompañamiento estratégico están sujetos a las siguientes realidades:

- a) Hay una Dirección Regional (RBLAC) en Nueva York que dispone de herramientas corporativas para monitorear el desempeño de las oficinas de país (p.ej. la instantánea ejecutiva, el cuadro de mando integral y la encuesta mundial del personal). Existe un diálogo continuo entre las oficinas de país y la Dirección Regional, y, a veces, se organizan misiones de consultación sobre temas estratégicos (de representantes de la Oficina del PNUD en el país a Nueva York o de miembros de RBLAC a Guatemala). Entre 2005 y 2008, tuvieron lugar varias de estas misiones, además de consultaciones en la sede y en la región. En 2008 se empezó a diseñar a nivel de la Dirección Regional una herramienta de “*compact*” (pacto) entre las CO y RBLAC para orientar de manera más estratégica el apoyo a las oficinas y la supervisión. El primer “pacto” (un acuerdo entre la oficina de país y la Dirección Regional para establecer las responsabilidades recíprocas en el apoyo estratégico) de Guatemala estaba previsto para febrero de 2009. Entre los límites de las funciones de apoyo, supervisión y acompañamiento estratégico que se detectaron en el pasado desde la sede están: la amplitud de la cartera de países que tienen los coordinadores en Nueva York (entre 7 y 10), lo que limita la posibilidad de ofrecer un aporte

---

34. 4 Contrataciones a plazo fijo en la categoría NOB y 1 SC en categoría NOA.

sustantivo a cada uno; el aporte técnico tal vez limitado de algunas misiones, y la ausencia de un marco estratégico más preciso de apoyo y supervisión, por lo menos hasta la reciente elaboración del “pacto”. Actualmente hay discusiones en el PNUD sobre la posibilidad de que la sede ofrezca más acompañamiento estratégico a sus oficinas de país.<sup>35</sup>

- b) Existen además instancias regionales del PNUD; el Programa había establecido servicios subregionales de recursos (SURF) que abastecían apoyo temático *ad hoc*. Más recientemente, el PNUD ha abierto una oficina regional en Panamá con los objetivos de: (i) gestionar la provisión de servicios de asesoría (asesoría política, desarrollo de programa y apoyo técnico,) incluyendo aquellas funciones delegadas de implementación de programas regionales; (ii) apoyar al equipo de directores regionales; y (iii) proporcionar servicios de gestión a las oficinas de país. Está por demostrar si estos servicios contribuirán a una función de acompañamiento estratégico.

**Falta de integración en el nivel intermedio de gerencia en la Oficina del País.** Todos los oficiales de programa del PNUD actualmente se encuentran bajo la supervisión directa de la Directora de País adjunta. En este nivel organizativo, se percibe, por un lado, la necesidad de considerar la complementariedad entre las áreas y, por el otro, de delimitarlas. Oficiales de larga trayectoria en su área – p.ej. en gobernabilidad o en PCR – han construido el programa a su cargo de forma consistente. Lo que ha faltado ha sido la cooperación interna, excepto en contados casos. Las estrategias operativas por área requieren de un arreglo institucional que sirva de plataforma de interacción y consulta entre esas áreas y los diferentes niveles jerárquicos.

**Monitoreo y Evaluación.** Como parte del mandato del PNUD, la Oficina de Guatemala realiza estas labores mediante diferentes actores:

- *La Unidad de Monitoreo y Evaluación.* Oficina adscrita a la Directora de país adjunta que tiene asignada diversas actividades, como la preparación de evaluaciones independientes de los programas y proyectos concluidos en el país, la preparación de documentos de supervisión, la elaboración del informe anual sobre las actividades de evaluación en el PNUD en Guatemala y la preparación de informes sobre el desempeño de proyectos específicos.
- *Los Oficiales de Programas.* En el marco de la ejecución, cada Oficial de programa del PNUD tiene designada una cartera de proyectos y/o programas, cuyas características están definidas en el documento de proyecto (PRODOC). Paralelamente a sus actividades, realiza el seguimiento respecto a la calidad, cantidad y plazos de las actividades programadas. Las revisiones periódicas tienen por finalidad consolidar el rendimiento del proyecto y su progreso para la consecución de sus resultados.
- *El Área de Finanzas del PNUD.* Esta oficina se encarga de la ejecución financiera de los proyectos. Otorga los recursos financieros a través de pagos directos, anticipos o adelantos. Brinda informes periódicos de gestión financiera a los ejecutores y financiadores. El Oficial de finanzas realiza el monitoreo de la ejecución presupuestaria de cada proyecto.
- *Los ejecutores directos.* Brindan informes periódicos a los Oficiales de programa sobre el avance de sus proyectos.

Todavía no se ha estructurado un sistema de monitoreo y evaluación que permita realizar el seguimiento de los indicadores de resultados propuestos en los Marcos Lógicos de las Estrategias. El seguimiento realizado hasta la fecha corresponde básicamente a la ejecución de los proyectos conforme a la codificación del sistema Atlas.

---

35. Sobre este tema hubo una reciente intervención del Administrador Asociado del PNUD, Ad Melkert.

Los actores que participan en estas tareas desarrollan sus actividades de seguimiento relativamente aislados y sin proporcionar automáticamente información a otro actor a fin de que se vayan consolidando los diferentes procesos. Sólo en situaciones específicas se establecen lazos con otros agentes involucrados en acciones de monitoreo y evaluación. No hay evidencias de un flujo regular de información ni de una asociación estrecha entre los principales interesados a lo largo del proceso a fin de promover y compartir los conocimientos y lo aprendido.

**Unidad de Monitoreo y Evaluación.** Esta Unidad viene realizando un esfuerzo sustentado en el sistema Atlas, que se aplica en el PNUD desde el año 2006, concentrándose en la utilización, desarrollo y seguimiento de Atlas (sobre todo información sobre la ejecución) e involucrándose poco en el apoyo metodológico y sustantivo a la evaluación (por ejemplo, a nivel de proyecto o de resultados). La Unidad elabora una variedad de informes que responden más a demandas específicas de la gerencia de la Oficina que a un plan general sistemático de evaluación a nivel estratégico, de proyecto o de resultados. Es preciso destacar que la valoración de proyectos y resultados necesita actividades sustantivas, incluyendo entrevistas, encuestas y visitas a los proyectos sobre el terreno: hay que generar datos adicionales a los de Atlas.

### 3.3 ASPECTOS PRINCIPALES DE LAS CARTERAS 2001-2004 Y 2005-2008

**La definición de los resultados.** Como se dijo anteriormente, las áreas de acción que responden a resultados esperados en los CCF y CPD analizados tienen contenidos similares bajo el

punto de vista cualitativo, pero un número diferente de resultados esperados. De esta forma, la estrategia del ciclo programático 2001-2004 se sustenta en 18 resultados esperados, mientras que la correspondiente al período 2005-2008 considera 7 (Tabla 3.3). La existencia de un número tan amplio de resultados en el primer periodo no facilitó su síntesis, ni la organización de un sistema de monitoreo y evaluación. Como ya se apuntó, los resultados del segundo periodo no coinciden con los del sistema Atlas. Cabe mencionar que los resultados son definidos a veces de manera general o abstracta, lo que no facilita verificaciones empíricas. No se encontraron evaluaciones de lo logrado, en particular para el periodo 2005-2008, lo que es, en principio, un requisito del PNUD. A veces los lazos entre resultados y proyectos son poco claros o inexistentes. La información del ciclo programático 2001-2004 muestra que a dos resultados esperados no corresponde ningún proyecto o actividad específica<sup>36</sup>.

**Más proyectos de duración más breve y de menor tamaño en el ciclo 2005-2008.** Durante el ciclo 2001-2004, la cartera de proyectos estaba conformada por 78 “proyectos” con código Atlas, que corresponden a 62 actividades “efectivas”<sup>37</sup> (9 programas y 53 proyectos independientes), siendo el monto total presupuestado de US\$ 356.289.265<sup>38</sup>. En el ciclo 2005-2008 se contemplaron 108 “proyectos”, según el sistema Atlas, que articulados por programas se convierten en 75 actividades efectivas (14 programas y 61 proyectos independientes). En este segundo ciclo programático se aprecia una mayor diversificación de proyectos que en el anterior, proyectos que se caracterizan por su menor duración y más bajo presupuesto. Esta situación deriva en que, a

36. Los resultados que no cuentan con proyectos son: (i) Resultado 3. Un sistema de Naciones Unidas mejor coordinado y fortalecido que enfoque sus esfuerzos hacia la total implementación de los Acuerdos de Paz y el Desarrollo Humano; (ii) Resultado 15. Reintegración sostenible de la población afectada por el conflicto interno.

37. El sistema Atlas proporciona información de proyectos que puede ser malinterpretada debido al hecho de que contribuciones financieras de diferentes donantes para la misma actividad, registradas separadamente, pueden figurar como proyectos distintos cuando en realidad se trata de los mismos.

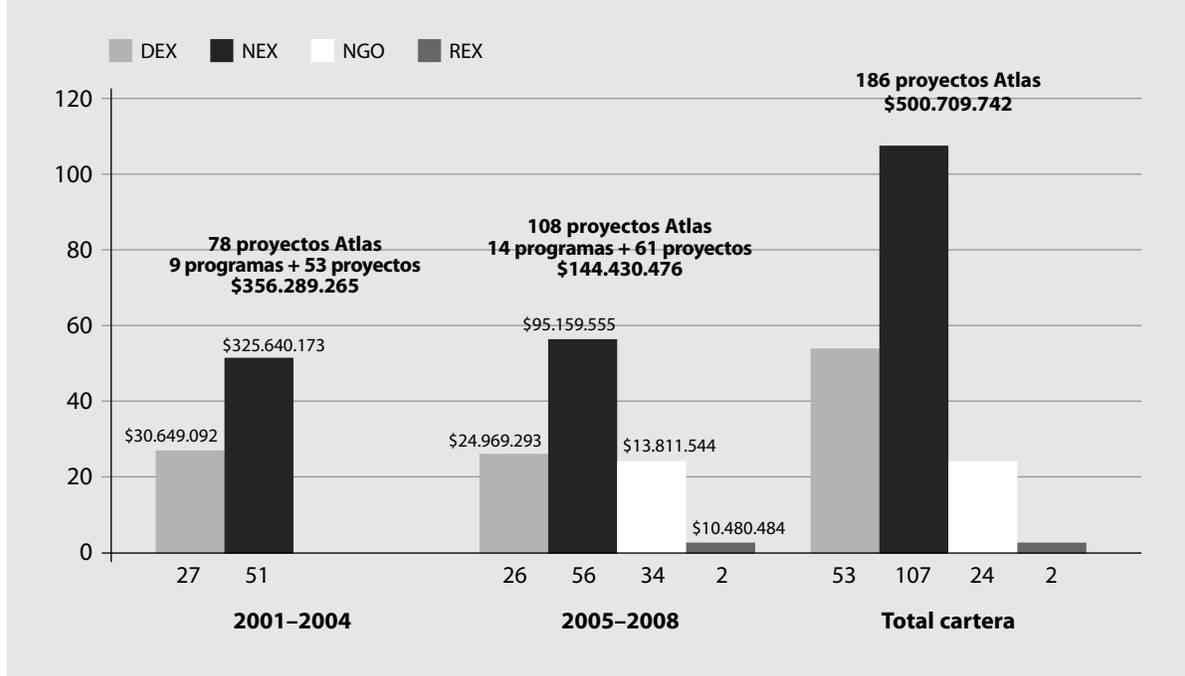
38. En cuanto a número y presupuesto del ciclo 2001-2004, se aprecia que la cartera más significativa de proyectos corresponde al resultado 17 (“La participación de las autoridades locales y las comunidades de las áreas rurales y urbanas en la planificación y administración, incluido el suministro de servicios públicos”) y 9 (“Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos”). El primero concentra un total de 10 proyectos Atlas, que articulados se convierten en 2 grandes programas y en un proyecto independiente, con un presupuesto global de US\$ 134.923.281, de los cuales el 94,5% corresponden al programa de Desarrollo Metropolitano. El segundo, agrupa a 13 proyectos Atlas, de los cuales 11 son independientes y 2 se articulan en un programa, con un monto total de US\$ 114.083.958.

**Tabla 3.3 Resultados de las Estrategias 2001-2004 y 2005-2008**

CCF 2001-2004	CPD 2005-2008
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mayor uso de los conceptos de desarrollo humano sostenible en la formulación y aplicación de políticas por parte de quienes toman decisiones.</li> <li>2. Un proceso de paz consolidado e incorporado plenamente en la agenda nacional.</li> <li>3. Un sistema de las Naciones Unidas mejor coordinado y fortalecido que concentre sus esfuerzos en lograr la aplicación total de los Acuerdos de Paz y el Desarrollo Humano.</li> <li>4. Una estrategia nacional de lucha contra la pobreza desarrollada e implementada a través de un proceso de consultas.</li> <li>5. Una mayor capacidad nacional para monitorear la pobreza humana y de ingresos y la desigualdad.</li> <li>6. Un marco normativo nacional reformado que tenga como meta el acceso universal a los servicios básicos.</li> <li>7. Un mecanismo nacional establecido para la formulación de políticas y estrategias relacionadas con el adelanto de la mujer y la igualdad de género.</li> <li>8. Una mejor calidad en la toma de decisiones, basada en evaluaciones de género y la integración de estadísticas y datos sobre cuestiones de género.</li> <li>9. Mayor eficiencia y equidad en la prestación de servicios públicos.</li> <li>10. Marcos regulatorios revisados para garantizar a los pobres sus derechos como usuarios de los bienes productivos y la financiación..</li> <li>11. Un enfoque global del desarrollo ambiental sostenible integrado en la planificación nacional del desarrollo y vinculado a la reducción de la pobreza.</li> <li>12. Una mayor capacidad de las autoridades nacionales para planificar y aplicar enfoques integrados a la gestión ambiental y al desarrollo de la energía que respondan a las necesidades de los pobres.</li> <li>13. Una mayor capacidad regional para coordinar y armonizar políticas y programas nacionales para la administración de recursos naturales compartidos y el desarrollo sostenible de la energía conforme a las Convenciones sobre Cambio Climático y Biodiversidad.</li> <li>14. Un sistema nacional de reducción de desastres e intervención en funcionamiento.</li> <li>15. Reintegración sostenible de las poblaciones afectadas por el conflicto interno.</li> <li>16. Administración de justicia imparcial y eficaz.</li> <li>17. Participación de las autoridades locales y las comunidades de zonas rurales y urbanas en la planificación y administración, incluida la prestación de servicios públicos.</li> <li>18. El logro del consenso a nivel comunitario y nacional y de alianzas estratégicas para la consolidación de la paz y el desarrollo humano sostenible.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Mayor incorporación de los principios de desarrollo humano en el debate y en las prácticas políticas nacionales.</li> <li>2.1 Mayor grado de conocimiento y ejercicio del derecho a la no discriminación.</li> <li>3.1 El sistema de justicia y seguridad democrática cuenta con mayores capacidades de conducción estratégica y con recursos humanos fortalecidos en capacidades técnicas, operativas y de coordinación</li> <li>3.2 El proceso de reforma y modernización del Estado ha avanzado en conformidad con las prioridades nacionales.</li> <li>4.1 Mayor transparencia y eficiencia en la administración de los servicios básicos.</li> <li>5.1 Ejercicio del derecho de ciudadanía fortalecido en los organismos de representación y en otros espacios de diálogo y concertación</li> <li>5.2 Mayor grado de continuidad y coherencia en la aplicación de las políticas y la ejecución de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia en base al CCF y CPD

**Gráfico 3.1. Cartera de proyectos en cada periodo programático según la modalidad de ejecución**



Fuente: Elaboración de la misión de evaluación a partir de UNDP Executive Snapshot, Septiembre 2008

pesar de ser mayor el número de proyectos de este ciclo, el presupuesto global es significativamente menor: US\$ 144.420.476.<sup>39,40</sup> Durante el periodo 2001-2004, el 45 por ciento de los proyectos generados tenían una duración de 5 años o más, mientras que en el de 2005-2008 el 96 por ciento de los proyectos duraban menos de un lustro, estando la concentración mayor en los proyectos de 1 o 2 años de duración. En resumen, se observa entre 2001-2004 y 2005-2008 una transición hacia un número sustancialmente mayor de proyectos, pero más pequeños (1/3 de los presupuestos en promedio) y de menor duración, apuntando a una mayor diversidad de pequeñas acciones.

Según su modalidad, la información muestra que en el ciclo 2001-2004 el 35 por ciento de los proyectos son de ejecución directa por el PNUD (DEX) y el 65 por ciento por una agencia nacional (NEX). Sin embargo, en términos presupuestarios los proyectos DEX representan el 8,6 por ciento y los NEX el 91,4 por ciento (Gráfico 3.1). Cabe agregar que, de la modalidad NEX, el más relevante en términos presupuestarios es el Programa de Desarrollo Metropolitano (39,2 por ciento de los NEX). Además, en el ciclo programático 2005-2008, se aprecian nuevas modalidades: la ejecución a través de organizaciones no gubernamentales (NGO), así como

39. Mientras en el período 2005-2008 los presupuestos fueron inferiores al período 2001-2004, la ejecución fue más alta porque en ese último lapso se llevaron a cabo programas aprobados en el anterior.

40. Durante el ciclo programático 2005-2008, los resultados que mayor número de proyectos concentran son el 4.1. ("Mayor transparencia y eficiencia en la administración de los servicios básicos"), con 32 proyectos Atlas (7 programas y 7 proyectos independientes) y el 1.1. ("Mayor incorporación de los principios de desarrollo humano en el debate y en las prácticas políticas nacionales"), con 17 proyectos Atlas (1 Programa y 24 proyectos independientes). Sin embargo, el resultado más relevante en cuanto a presupuesto es el 3.2. ("El proceso de reforma y modernización del Estado ha avanzado en conformidad con las prioridades nacionales"), con un monto de US\$ 51.073.070 para el financiamiento de 16 proyectos Atlas (1 Programa y 13 proyectos independientes).

**Tabla 3.4. Ejecución y gastos de gestión del PNUD (2004-2008)**

	2004	2005	2006	2007	2008
A. Ejecución total programa (US\$ m)	51,9	62,6	102,7	130,7	81,1
B. Gastos administrativos (US\$ m)	2,4	2,6	2,7	3,0	3,2
C. Recursos regulares PNUD (US\$ m)	0,9	1,2	1,2	1,1	1,3
D. Ratio C/A (%)	1,7%	1,9%	1,2%	0,8%	1,6%
E. Ratio C/B (%)	37,5%	46,2%	44,4%	36,7%	40,6%

Fuente: Elaboración de la misión de evaluación a partir de UNDP Executive Snapshot, Diciembre 2008

proyectos ejecutados a nivel regional (REX), aunque los más relevantes continúan siendo los DEX y NEX (Gráfico 3.1).

### 3.4 GESTIÓN FINANCIERA DE LA OFICINA

Según la información financiera de la Oficina del PNUD, el año en que ésta alcanzó el nivel de ejecución más elevado fue el 2007 cuando se realizaron proyectos por más de 130 millones de dólares, un “récord” para Guatemala, que ese año se posicionó en el séptimo lugar en la cartera general del PNUD y el quinto entre los países de América Latina y Caribe. Llama la atención el hecho de que el crecimiento a partir de 2004 y hasta 2007 corresponde al mandato de un solo Gobierno. Se nota un declive importante en 2008 (Tabla 3.4) debido principalmente a la ley de presupuesto de 2007<sup>41</sup>. Por otro lado, como se explicó a la misión de evaluación, en el pasado, la contribución de los recursos públicos a la programación del PNUD disminuyó también durante el primer año de un ciclo de Gobierno y subió en los siguientes.

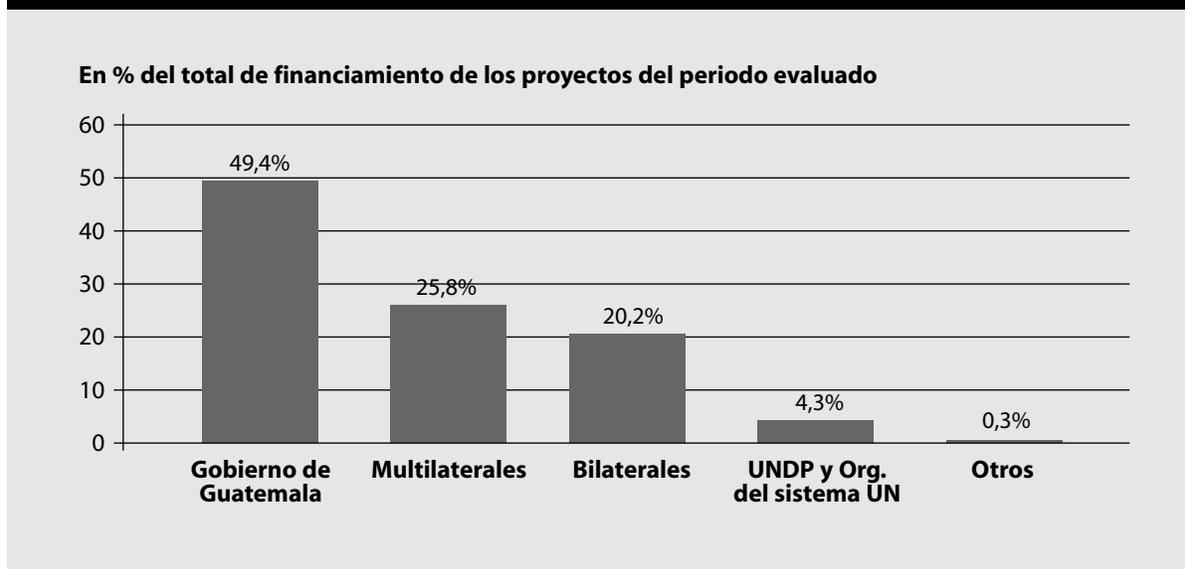
**Dependencia de recursos externos.** Los gastos administrativos de la oficina del PNUD en 2007 correspondían a 3 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa un 2,3 por ciento de la ejecución de Programa. Durante los últimos años, los fondos propios del PNUD cubrieron una pequeña porción de los gastos totales y menos de la mitad de los gastos administrativos. Los presupuestos propios del PNUD ascendieron a cerca de US\$ 1 millón por año entre 2005 y 2007, lo que representaba entre el 1 por ciento y el 2 por ciento de los gastos totales, y entre el 46,2 por ciento y el 36,7 por ciento de los gastos administrativos (Tabla 3.4), pauta típica de las oficinas del PNUD en América Latina y, más en general, de los países de mediano ingreso. Las actividades que se pueden manejar con los recursos propios son muy limitadas y, para su nivel actual de programación, el PNUD depende de recursos externos.<sup>42</sup>

La información del “*Expenditures 2004-2008 by Project*” (Gastos 2004-2009 por proyectos) muestra que los recursos más relevantes provienen del propio Gobierno de Guatemala, cuya participación en el financiamiento de los

41. A finales de noviembre de 2007, el Congreso aprobó la Ley de Presupuesto 2008. Con la Ley ya aprobada, el Ministerio de Finanzas del Gobierno anterior emitió el 20 de diciembre de 2007 el Acuerdo Ministerial 66-2007, “Manual para la Ejecución presupuestaria a través de convenios con Organismos Internacionales”. En términos prácticos, dicho Manual impide a la mayoría de las instituciones de gobierno trabajar con el SNU. Cabe destacar que desde el año 2006 se supo que el Ministerio de Finanzas estaba impulsando cambios en la Ley de Presupuesto para regular lo referente a recursos del Estado que fueran trasladados a organismos internacionales.

42. El PNUD en Guatemala, siguiendo la práctica habitual de la organización, dedica los recursos propios a la estructura administrativa que gestiona programas financiados por esta organización y al apoyo a la coordinación del sistema de Naciones Unidas, mientras que los fondos complementarios financian la estructura que gestiona programas puestos en marcha con aportaciones de terceros.

**Gráfico 3.3. Recursos de los proyectos de los dos periodos programáticos por fuente financiera**



Fuente: Elaboración de la misión de evaluación a partir de UNDP. *Expenditures 2004-2008 by project - Fund - Donor*, Septiembre, 2008

proyectos es de cerca del 50 por ciento. Le siguen en orden de importancia los recursos de los organismos multilaterales, con el 25,8 por ciento, especialmente los del Banco Mundial (BM) y los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los recursos de las instituciones multilaterales son otorgados mayormente en calidad de préstamos al Gobierno de Guatemala.

Un tercer lugar está constituido por los donantes bilaterales, con una participación en los recursos financieros del 20,2 por ciento. Dentro de éstos, destacan Suecia, Noruega y EEUU, cuyo aporte en conjunto representa el 65 por ciento de los recursos de los bilaterales. Cabe asimismo citar la participación de la Unión Europea, España, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia e Italia, con un monto global equivalente al 30 por ciento restante de esas aportaciones (Gráfico 3.3). La ejecución de programas bilaterales permite al

PNUD negociar una “recuperación de costos” mayor que en programas ejecutados por solicitud del Gobierno.<sup>43</sup> El valor añadido del PNUD no puede apreciarse en los aportes financieros, sino en las contribuciones sustantivas y en la calidad de sus intervenciones.

**La mayoría de los proyectos existentes cierran en 2008.** Se evidencia asimismo que el grupo más significativo de proyectos finalizaba en el año 2008, habiéndose ejecutado hasta el primer semestre el 83 por ciento de los recursos presupuestados para ello. Del periodo que resta (2009-2013), los saldos no ejecutados corresponden, sobre todo, a los del año 2009.<sup>44</sup> Es menester señalar que, al finalizar el año 2008, de los 186 “proyectos Atlas” aprobados entre 2001 y 2008, debían quedar por ejecutar solo 27, de los cuales 7 fueron gestados durante el ciclo 2001-2004 y 20 durante el ciclo 2005-2008. La cartera del

43. Según la Oficina del PNUD, se ha combinado una reducción de costos de la oficina con acciones de movilización de recursos, en particular entre donantes bilaterales. Siendo el nivel de recuperación de costos más elevado con los recursos bilaterales que con los del Gobierno, la sostenibilidad financiera de la oficina no se vio afectada hasta la fecha a pesar del descenso en el nivel de ejecución.

44. Eso no incluye los fondos que España coloca en el sistema de las Naciones Unidas en el marco de las ventanas ODM. Hasta octubre de 2008, se habían aprobado en Guatemala 16,6 millones de dólares estadounidenses de esa aportación (Intervención del Presidente de la República de Guatemala en el evento “Fondo de Logros: Lecciones Aprendidas y el Camino a Seguir”, del Fondo España-PNUD para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 24 de septiembre de 2008).

**Tabla 3.5 Niveles de ejecución según el año de conclusión de los proyectos**

Año de conclusión de los proyectos	Nº proyectos	Presupuesto total de los proyectos	Ejecutado en el año de conclusión de los proyectos	Ejecutado hasta el 2008	Saldo por ejecutar al 2008	Nivel de ejecución en el año de conclusión de los proyectos	Nivel de ejecución al año 2008
2004	30	25.991.529	25.449.959	25.450.132	541.397	97,92%	97,92%
2005	33	32.301.992	29.150.745	29.139.115	3.162.877	90,24%	90,21%
2006	21	15.400.994	15.418.751	15.391.864	9.132	100,12%	99,94%
2007	27	59.232.321	59.184.167	59.203.217	29.104	99,92%	99,95%
2008	84	333.029.017		276.143.925	56.885.091		82,92%
2009	17	170.272.928		18.050.136	152.222.793		10,60%
2010	7	132.694.908		65.784.855	66.910.053		49,58%
2011	1	766.214		120.756	645.458		15,76%
2012	1	7.347.795		1.127.203	6.220.592		15,34%
2013	1	9.980.084		3.496.393	6.483.691		35,03%

Fuente: Elaboración de la misión de evaluación a partir de UNDP Executive Snapshot, Septiembre 2008

PNUD en Guatemala atraviesa por un proceso de rápida reducción<sup>45</sup>.

**El cronograma de ejecución de los proyectos respetó los planes originales.** Considerando el año de finalización de los proyectos, la información financiera muestra que, en términos generales, la ejecución de la mayoría de los proyectos finalizó en el año programado (Tabla 3.5), aunque la tasa de ejecución de los mismos no llegó en todos los años al 100 por ciento. Los saldos no ejecutados más significativos corresponden al año 2005, en que, si bien la tasa de ejecución llegó al 90,2 por ciento, el saldo no ejecutado asciende a 3.162.877 dólares, y al año 2004, que es de 541.397 dólares.

### 3.5 EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DE LA OFICINA

En este capítulo se plasman las observaciones sobre los diferentes aspectos de la eficiencia de gestión de la oficina del PNUD. A nivel de síntesis, para este análisis, se ha aplicado una tabla de calificación diseñada por el equipo de evaluación. Los criterios establecidos están en función de los requerimientos básicos que una organización necesita para su funcionamiento eficiente. Los aspectos que se analizaron fueron: organización, programas, tiempo de ejecución y manejo de recursos. Cada uno de estos criterios ha sido dividido en subcriterios (puntos analizados) con la finalidad de calificar más objetivamente cada aspecto evaluado (Tabla 3.6).

45. Según dijo la Dirección Regional del PNUD (RBLAC), en una comunicación por correo electrónico del 17 de enero de 2009: "A nivel mundial, PNUD promueve los principios de la Declaración de París de apropiación, alineación, armonización, simplificación y gestión por resultados. Por ende orienta su colaboración y asesoría técnica al desarrollo de aquellas capacidades que permitan a los gobiernos el ejercicio pleno de estos principios. En los casos en los que los gobiernos se enfrentan a problemas de capacidades, estos pueden solicitar al PNUD apoyo en la ejecución y gestión de programas y proyectos, financiados con fondos de gobierno. Como RBLAC, la nueva orientación estratégica del Directorado es la de asegurar que nuestra colaboración siempre se enfoque hacia el desarrollo de capacidades sostenibles, y de proveer asistencia técnica sustantiva y programática en todas las áreas de expertise de la Organización, aprovechando así el valor agregado acumulado a lo largo de su historia y trabajo en 166 países."

**Tabla 3.6 Criterios y Subcriterios de la Evaluación de la Eficiencia de la gestión**

CRITERIOS	PESO ASIGNADO	JUSTIFICACIÓN	SUBCRITERIOS
Organización del PNUD	30%	Este criterio ha sido considerado como el más importante debido a que, si la estructura organizacional de una institución es la adecuada, la comunicación y la coordinación entre los diferentes niveles jerárquicos existentes serán fluidas y ordenadas, y el proceso de toma de decisiones se desarrollará con rapidez y sin mayores obstáculos	Niveles jerárquicos
			Instancias de coordinación
			Estructura funcional
Manejo de recursos	25%	El peso asignado a este criterio refleja la importancia del cumplimiento de los niveles de ejecución de los recursos asignados para cada proyecto y los saldos por ejecutar, si los hubiera.	Resultados/programas
			Diversificación de proyectos
			Cartera de proyectos frente a presupuesto
Tiempo de ejecución de los proyectos	20%	Este criterio tiene un peso menor debido a que la ejecución de los proyectos depende asimismo de las instituciones ejecutoras y no sólo de la Oficina del PNUD de modo directo.	Retrasos
Manejo de recursos	25%	El peso asignado a este criterio refleja la importancia del cumplimiento de los niveles de ejecución de los recursos asignados para cada proyecto y los saldos por ejecutar, si los hubiera.	Niveles de ejecución de recursos
			Saldos por ejecutar

Fuente: Elaboración propia ADR.

Los resultados obtenidos a partir de la aplicación de estos criterios en la evaluación ponen en evidencia que:

- La Oficina muestra elevados niveles de eficiencia en los criterios correspondientes a: **Tiempo de ejecución**, puesto que la mayoría de los proyectos y programas finalizaron en el año previsto y no se observan retrasos en el calendario de las actividades; y, **Manejo de Recursos**, debido fundamentalmente a los altos niveles de ejecución financiera que tuvieron la mayoría de los proyectos.
- En los criterios relativos a la **Organización y Programas** se aprecian limitaciones y restricciones dignas de resaltar por las implicaciones que tienen en la eficiencia de la Oficina. Respecto a la Organización, entre las limitaciones detectadas, destacan la complejidad de la estructura organizativa y la necesidad de asegurar una plataforma que facilite la

interacción entre áreas claramente definidas. En cuanto a los Programas, se han observado restricciones en la estructura de los proyectos por la ambigüedad en la formulación de resultados de las estrategias programáticas, lo que ha resultado en una proliferación de proyectos (varios no articulados entre sí), resultados sin proyectos, una definición poco clara del impacto esperado, incongruencia entre resultados previstos en el CPD 2005-2008 y los del sistema Atlas, o el uso limitado de los recursos y las capacidades existentes en monitoreo y evaluación.

- Sintetizando los elementos presentados arriba, la calificación global del nivel de eficiencia de la oficina evidencia que ésta se encuentra en un nivel intermedio (buena eficiencia en términos de tiempo de ejecución y manejo de recursos, pero complejidad organizativa y proliferación de proyectos poco articulados y definición no siempre clara de los resultados).

### Cuadro 1. Síntesis de las conclusiones principales en el capítulo 3

- La ejecución del Programa del PNUD alcanzó el nivel récord de US\$ 130,7 millones en 2007, con un declive en 2008, debido en parte a la ley de presupuesto; llama la atención la coincidencia entre el desarrollo del volumen del programa y el ciclo de Gobierno. El PNUD depende de la movilización de recursos exteriores para sus gastos administrativos y programáticos.
- Los documentos de planificación estudiados (MANUD, CCD/CPD, CPAP) son muy generales. Hasta hace poco han faltado directivas más concretas y técnicas para substanciar objetivos generales (y a veces abstractos) en programas ejecutables y enfoques claros.
- Como en todas las oficinas de país, el PNUD goza de un alto nivel de independencia en la toma de decisiones y en la orientación estratégica. Ello permite flexibilidad, pero las herramientas y los recursos disponibles a nivel de sede no siempre facilitaron las funciones de acompañamiento y supervisión estratégica. Iniciativas recientes, como la del “pacto” de 2008 buscan herramientas de orientación más eficaces desde la sede.
- En la estructura del PNUD, se requiere una plataforma que asegure la integración entre áreas claramente diferenciadas para facilitar la aplicación de sus estrategias operativas interconectadas y la gestión de informaciones y conocimientos en el interior de la Oficina de País.
- El programa 2001-2004 identifica una gran cantidad de resultados (18), algunos sin proyectos o actividades específicas. El programa 2005-2008 identifica un número inferior de resultados (7), pero se caracteriza por la fragmentación en muchos proyectos de menor duración y presupuestos.
- Aplicando el sistema de valoración del equipo de evaluación, resulta que el PNUD ha sido generalmente eficiente en el nivel y tiempo de ejecución de los recursos, mientras que las prestaciones más débiles se encuentran en la organización interna de la oficina y en la gestión de programas basada en resultados. La valoración del cuadro de mando integrado del PNUD (2006-2008) apoya, por un lado, algunos hallazgos de esta evaluación y, por otro, muestra elementos de mejora en el área de aprendizaje y crecimiento (aunque son posibles progresos ulteriores).

**Cuadro de mando.** Cabe asimismo señalar que el PNUD utiliza un instrumento de evaluación denominado “Cuadro de mando integral”, que se sustenta en varios criterios (Anexo B, Tabla B.4). El cuadro muestra una “banderilla verde” cuando se han alcanzado los valores de referencia, “banderilla amarilla” cuando se cumplen parcialmente y “banderilla roja” cuando quedan lejos.

En el cuadro de 2008 (finales de diciembre de 2008), de los 12 criterios disponibles (para algunos criterios hay que esperar hasta 2009) cinco tienen “banderilla” verde<sup>46</sup>, tres tienen banderilla amarilla y cuatro banderilla roja<sup>47</sup>. Los de banderilla roja incluyen: (i) “eficiencia de gestión” (gastos administrativos /ejecución total), (ii) “gestión de proyecto y monitoreo sólidos apoyados en Atlas”, (iii) “gastos recuperados por fondos fiduciarios y cofinanciación de terceras

partes” y (iv) “gastos de programa”. Los dos últimos indicadores han sido probablemente afectados por la ley de presupuesto de 2007. Algunas de las valoraciones del cuadro de comando (eficiencia de gestión) son parecidas a las de la presente evaluación.

La comparación con el cuadro de mando de 2007 muestra que el área de “gestión de proyectos y monitoreo sólidos apoyados en Atlas” estaba también clasificada como problemática (banderilla roja). Por otro lado, se notan mejoras en la valoración de los subcriterios de *aprendizaje y crecimiento*, en particular, el de “Participación en la Red de Conocimiento”, que cambió de banderilla roja (2006 y 2007) a verde en 2008, y el de “Participación en Programas de Aprendizaje”, que pasó de roja (2006) a amarilla (2007 y 2008).

46. Ratio de gasto del programa dentro de las áreas focales de desarrollo, Sitio web actualizado y refleja las prioridades clave del PNUD, Calidad de los datos financieros, Balance de género en los puestos profesionales y Recursos complementarios movilizados.

47. [http://scorecard.undp.org/reports/2008/management\\_report.cfm](http://scorecard.undp.org/reports/2008/management_report.cfm) (20 de octubre de 2008)

# CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

### 4.1 ÁREAS PRIORITARIAS DEL PNUD

Los esfuerzos de desarrollo se volcaron, en primer lugar, en la construcción de un Estado democrático con mayor atención a los aspectos sociales (recuperación de crisis, reintegración social, salud, educación, vivienda, etc.) y de desarrollo más incluyentes. Los documentos programáticos del PNUD (CCF 2001-2004, CPD 2005-2008) tuvieron en cuenta la herencia de los grandes retrasos acumulados en el país en estas áreas (ver también el capítulo 2), enfatizando en particular las dinámicas de enfrentamiento entre el Estado y la sociedad civil, las políticas económicas no incluyentes y la exclusión social. Las áreas temáticas y los resultados esperados están resumidos en la tabla 4.1.

**Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática:** el PNUD reconoce que, como aporte al país en la construcción de la democracia, el esfuerzo debe concentrarse en la creación de las condiciones adecuadas para un mayor diálogo político y en el desarrollo de las instituciones. Lo anterior garantizaría que las instituciones sean eficientes y eficaces, que tengan mayor legitimidad entre sus ciudadanos, actúen bajo los principios de transparencia y probidad, y, al mismo tiempo, sean capaces de representar los intereses de toda la población guatemalteca. El esfuerzo institucional en este área se vio especialmente plasmado en la estrategia programática del 2001-2004, período en el que se gestó una cartera de 47 proyectos Atlas, con un presupuesto de US\$ 240,53 millones (Tabla 4.2), lo que equivale al 67,5 por ciento del total de recursos presupuestados para ese período en toda la cartera del PNUD. En el período 2005-2008, el monto baja a un 34 por ciento del total, entre otras causas porque algunos proyectos fueron reclasificados posteriormente en

las áreas de “reducción de pobreza” o “prevención de crisis y recuperación”.

**Prevención de crisis y recuperación:** esta categoría temática fue creada en 2006 y ha ganado importancia presupuestaria. El proceso de pacificación, plasmado en los Acuerdos de Paz, incluye un proceso de recuperación de la dignidad de largo plazo. Se reconoce también que ha aumentado la vulnerabilidad de la población desfavorecida a causa de los efectos de los desastres naturales, primero como consecuencia del huracán Mitch en 1998 y luego por la tormenta Stan en 2005.

**Reducción de la pobreza:** el apoyo del PNUD se hizo más bajo la perspectiva de mejorar los servicios sociales que en términos de creación de ingresos. Los proyectos de mayor volumen en ambos ciclos de programación han sido los ejecutados por el Ministerio de Salud Pública (MSPAS) y el Ministerio de Educación (ambos NEX), alcanzando un 90 por ciento del presupuesto en este área. También se clasificaron en este rubro la elaboración y publicación de los diferentes Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH) por una unidad separada de la estructura organizativa del PNUD. Asimismo, se apoyó a la SEGEPLAN en el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Actualmente, se encuentran en gestión tres proyectos nuevos de mayor tamaño orientados a promover el desarrollo económico local, uno con financiamiento de Italia (aprox. US\$ 4 millones), otro con recursos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (aprox. US\$ 6 millones), y un tercero canalizando fondos del FIDA (aprox. US\$ 34 millones). El aumento del porcentaje de los recursos dedicados a la

**Tabla 4.1 Estrategias del PNUD en los ciclos programáticos 2001-2004 y 2005-2008**

Prioridad de desarrollo	Aspectos estratégicos	Resultados esperados
Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática	Diálogo político	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Establecimiento de <b>espacios de diálogo</b> entre el Estado y la sociedad civil, en particular con los grupos de población desfavorecidos, que permitan converger en un desarrollo nacional, regional, departamental, municipal y comunitario con pertinencia cultural y perspectiva de género.</li> <li>■ Mayor uso del <b>concepto del desarrollo humano</b> en la formulación y aplicación de las políticas.</li> <li>■ Creación de un marco nacional para la formulación de políticas y estrategias relacionadas con los adelantos de la mujer y con la igualdad de <b>género</b> (también considerado en PCR y Reducción de la pobreza).</li> <li>■ Promoción en las políticas, planes y programas del Estado, así como en los medios de difusión, del <b>cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz</b>, una cultura de respeto a los derechos humanos y la diversidad étnica, cultural y de género.</li> </ul>
	Institucionalidad pública y responsabilidad de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mayor eficiencia y equidad en el <b>suministro de servicios públicos</b>, con la participación activa de autoridades locales y comunidades rurales y urbanas en la planificación y la gestión.</li> <li>■ Las <b>instituciones nacionales de derechos humanos</b> y las organizaciones de la sociedad civil cuentan con mayores capacidades de defensa, litigación, vigilancia, cabildeo y mediación para la protección de los derechos humanos.</li> </ul>
	Administración de la justicia (también considerada en PCR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sistema de justicia</b> coordinado, con capacidad de tutela y una administración pública que garantice la protección de los derechos humanos.</li> <li>■ Existencia de un <b>marco legal</b> integral, políticas y mayor capacidad institucional para la protección y promoción de la igualdad y la no discriminación.</li> </ul>
Prevención de crisis y recuperación (PCR)	Implementación de los Acuerdos de Paz	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Consolidación de los Acuerdos de Paz</b> e incorporación de estos en la agenda nacional.</li> <li>■ Políticas públicas y programas integrales de <b>seguridad democrática</b> que garanticen la prevención y disminución de la violencia, y la generación de oportunidades de rehabilitación e inserción social.</li> <li>■ Consenso a nivel nacional y comunal y establecimiento de alianzas estratégicas para la consolidación de la paz y un <b>desarrollo humano sostenible</b>.</li> </ul>
	Capacidad de respuesta a desastres	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Establecimiento de un sistema de <b>respuesta a desastres</b> y reducción de sus efectos con capacidades para la prevención, mitigación, preparación y respuesta a las necesidades básicas de las poblaciones en riesgo.</li> </ul>
Reducción de la pobreza	Estrategias y políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Elaboración mediante consultas e implementación de una estrategia de reducción de la pobreza</b> nacional; mayor capacidad nacional para monitorear la pobreza.</li> <li>■ Políticas públicas económicas y sociales que incorporen los principios estándares internacionales y nacionales de <b>desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental y los derechos humanos</b> en su formulación, ejecución, monitoreo y evaluación.</li> <li>■ Los programas de gobierno priorizan y protegen el <b>derecho a la alimentación</b> de la población vulnerable y propician los medios para obtener la seguridad alimentaria de la población pobre.</li> </ul>
	Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Políticas públicas y programas que promuevan un mayor nivel de disponibilidad, acceso, calidad y adaptabilidad de los <b>servicios básicos</b> en educación, salud, agua y saneamiento, nutrición, y prevención y atención del VIH y SIDA, con pertinencia cultural y perspectiva de género.</li> <li>■ Marcos regulatorios revisados para facilitar el <b>acceso a medios de producción y financieros</b> para los pobres.</li> <li>■ Aumento de la productividad y el acceso a mercados a través del <b>fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas PYME, las cooperativas y organizaciones de base comunitaria</b>, y del respeto a los derechos laborales.</li> </ul>
Medio ambiente y energía	Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un enfoque global hacia el <b>desarrollo ambiental sostenible</b> integrado en la planificación nacional de desarrollo y vinculado a la reducción de la pobreza.</li> </ul>
	Capacidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mayor <b>capacidad de las autoridades nacionales</b> de planificar e implementar enfoques integrales en la administración ambiental y en el desarrollo de la energía que respondan a las necesidades de los pobres.</li> <li>■ Mayor <b>capacidad regional</b> para coordinar y armonizar políticas nacionales para el manejo de recursos naturales compartidos y el desarrollo sustentable de energía bajo las Convenciones del Cambio Climático y de Biodiversidad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración a partir de los documentos estratégicos del PNUD

**Tabla 4.2 Número de proyectos y sus presupuestos por área y ciclo**

Áreas	Estrategia 2001 - 2004			Estrategia 2005-2008		
	N° proyectos	Presupuesto*	(% recursos)	N° proyectos	Presupuesto*	(% recursos)
Gobernabilidad democrática	47	240.527.340	68%	34	49.519.503	34%
Prevención y Recuperación de crisis	10	42.034.177	12%	44	36.325.001	25%
Reducción de la pobreza	14	70.067.666	20%	19	46.525.216	32%
Medio Ambiente y energía	7	3.660.083	1%	11	12.050.756	8%
<b>Total</b>	<b>78<sup>a</sup></b>	<b>356.289.265</b>	<b>100%</b>	<b>108<sup>a</sup></b>	<b>144.420.476</b>	<b>100%</b>

\* Presupuestos multianuales registrados a la fecha de su aprobación.

<sup>a</sup> Como ya se observó en el capítulo 3, los 78 proyectos Atlas de 2001-2004 y los 108 de 2005 corresponden respectivamente a 62 y 75 proyectos y programas efectivos.

Fuente: Atlas 2008

reducción de la pobreza (del 20 por ciento en 2001-2004 al 32 por ciento en 2005-2008), como en otros casos, está determinada por la reclasificación de áreas (Tabla 4.2).

**Medio ambiente y energía:** No se menciona explícitamente este área temática en el CPD 2005-2008 y los proyectos implementados corresponden fundamentalmente a los ejecutados con fondos del FMAM a nivel regional.<sup>48</sup> Sin embargo, se nota un aumento de recursos en términos absolutos y relativos (del 1 por ciento al 8 por ciento) debido a la reclasificación de algunas actividades. En este área, se ha apoyado la creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y la institucionalización de sus unidades técnicas, como por ejemplo el Mecanismo de Desarrollo Limpio y la unidad de Cambio Climático, con acciones orientadas a mejorar su capacidad

para estructurar e instituir sus programas, participar en estas cuestiones en el ámbito regional e internacional, y evaluar y planificar sus actividades. También se ha trabajado en la creación de un marco habilitador para la implementación de los convenios internacionales de medio ambiente ratificados por Guatemala (principalmente sobre Biodiversidad, Cambio Climático, Degradación de la Tierra y Sustancias Químicas). Se han fortalecido las capacidades del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y de otros actores como las ONG y las municipalidades para la gestión ambiental.

En el capítulo 1 se introdujeron los aspectos metodológicos principales. Aquí, cabe mencionar que los resultados del CCF y del CPD se refieren a resultados que no siempre son fácilmente medibles y proyectados para el largo plazo, a

48. Hasta principios del 2007, el Área de Energía y Medio Ambiente en el PNUD estuvo bajo el Área de Desarrollo Económico Sostenible y Equitativo, junto con la gestión de riesgo a desastres naturales y la reducción de la pobreza. El área, tal y como se la conoce ahora, responde al Plan Estratégico 2008-2011 del PNUD a nivel corporativo. En los documentos programáticos del PNUD a nivel corporativo para el periodo 2001-2008, el tema de medio ambiente se prioriza como un eje transversal, pero no se especifica lo que la organización quiere lograr, con la excepción del desarrollo de un marco habilitador, a nivel de políticas, para los temas de biodiversidad y cambio climático a escala regional y nacional. Según la oficina del PNUD, el caso ha sido distinto en el desarrollo del MANUD 2009-2012, en el que tanto el Gobierno como el sistema de Naciones Unidas habrían reconocido la importancia del tema ambiental y energético.

pesar de que muchos proyectos y programas tienen una duración de dos a tres años. Aunque los resultados finales no estén cumplidos, se podrá valorar la eficacia en términos de “alcances intermedios” y de los procesos de cambio o dinamización que han generado. La evaluación de la sostenibilidad contribuirá a identificar o, al menos, vislumbrar los factores favorables o de riesgo. En la mayoría de los proyectos, diferentes actores participan en la formulación y la ejecución de las acciones. En la medida de lo posible, se intentará identificar la contribución del PNUD y de los otros actores a los resultados que se observan.

## 4.2 EFICACIA

### 4.2.1 FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

**Diálogo Político:** En este aspecto estratégico, el análisis se focalizó en el diálogo del PNUD con los actores principales y en algunos proyectos relativos al Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo, el Establecimiento de las Alianzas entre la Sociedad Civil y el Gobierno (PASOC I y II), la Promoción de la Democracia en América Latina (PRODDAL) y los dirigidos al desarrollo de capacidades para el Diálogo Multipartidario, todos ellos ejecutados con la participación directa del PNUD. Las contribuciones de estos proyectos a los resultados de desarrollo se ven expresados en procesos iniciados a partir de lo siguiente: a) fortalecimiento de los diversos actores en el ámbito local (consejos comunitarios de desarrollo, municipios, organizaciones sociales de base); b) agendas de desarrollo de los departamentos; c) difusión de la democracia y desarrollo de instrumentos y metodologías de capacitación para este fin; y d) iniciativas de la sociedad civil en 3 áreas temáticas financiadas: transparencia; discriminación y acceso a la justicia; y e) el fortalecimiento de las capacidades de los partidos políticos para el diálogo multipartidario.

Si bien estos proyectos han contribuido a iniciar un proceso de diálogo entre actores diversos (p.ej. el Estado, entidades públicas locales y sociedad civil), algunos de ellos enfrentan problemas relacionados con la falta de claridad de la estrate-

gia de intervención. En los proyectos dirigidos al desarrollo de capacidades locales se critica la falta de nexos con las Oficinas Departamentales de la SEGEPLAN y con las autoridades departamentales (como el Gobernador).

**Se fortalecieron asociaciones de la sociedad civil.** Respecto a las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, destaca la determinación y disposición del PNUD de apoyar a la sociedad civil desde hace varios años, lo que, en el marco de las dos últimas estrategias programáticas, se concretó a través de los programas PASOC I y II. El primero tuvo por objetivo fomentar la contribución de la sociedad civil a la reconstrucción de una democracia participativa. El segundo se orientó a crear alianzas constructivas entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil para generar marcos jurídicos, herramientas de implementación y lazos sostenibles en la construcción de una democracia participativa. En el marco del PASOC I, a través de los miniproyectos apoyados, se fortalecieron asociaciones ciudadanas (sobre todo con recursos y promoviendo capacidades técnicas). Se fomentaron también acciones de formación y sensibilización sobre varios temas de interés para la sociedad civil, como la justicia, el respeto de los derechos humanos, la alfabetización de los adultos y algunas actividades de microempresa. En un país que salía de décadas de represión, en las que la sociedad civil fue la más afectada, este apoyo a las organizaciones de base fue oportuno y valioso.

**En la fase inicial faltó un marco conceptual para el apoyo a la sociedad civil.** Según la evaluación que se hizo del PASOC I y la apreciación de esta ADR, el enfoque de este programa de alianzas estuvo limitado por la ausencia de una clara estrategia de intervención. Se canalizaron recursos financieros hacia organizaciones de la sociedad civil, pero sin crear mecanismos de coordinación y “redes” entre aquellas que tenían temas de interés mutuo. Asimismo, pese a que la intención era generar un proceso de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil, no fue posible por falta de un marco conceptual y la aplicación de un método adecuado. En base a las lecciones

aprendidas, la nueva fase del proyecto (PASOC II) trata de generar un clima diferente a partir de alianzas previamente establecidas entre estas dos clases de actores claves.<sup>49</sup> Es demasiado temprano para evaluar la eficacia del PASOC II, sin embargo, los cambios en la formulación son significativos.

**Algunas iniciativas interesantes y sustantivas se quedaron sin seguimiento.** El PRODDAL es otra intervención que ha generado un proceso de diálogo entre diversos actores a partir de la difusión del Informe sobre la Democracia en América Latina y de materiales informativos para las escuelas. Se iniciaron actividades interesantes, como por ejemplo representaciones teatrales de niños para mostrar dialécticas democráticas de manera más didáctica y de fácil comprensión, pero, por la falta de respaldo, no se encontraron recursos y se abandonó la iniciativa. La propuesta de estrategia de acción desarrollada en el marco del proyecto fue considerada como excesivamente académica por la gerencia del PNUD en 2007 y se prescindió de ella. Sin embargo, el Gobierno actual utiliza esta propuesta para diseñar y aplicar un nuevo programa, “Gobernando con la Gente”, a nivel regional y local.

**Cumplimiento de los Acuerdos de Paz:** Cabe agregar el importante papel que viene desempeñando el PNUD para fomentar el cumplimiento de los Acuerdos de la Paz, no sólo a través de su participación activa en los grupos consultivos conformados para este fin, sino también mediante la inclusión de esta perspectiva en la gran mayoría de sus proyectos. De manera específica, se puede citar el proyecto “Cimentando la Paz en base al desarrollo”, el cual, a partir de una propuesta de diálogo nacional, reactivó la participación y búsqueda de consensos como parte del relanzamiento de los Acuerdos de Paz. Las características de su ejecución no fueron las más acordes al tipo de proyecto, ya que al estar focalizado en la

creación de mesas de diálogo en el campo, terminó por hacer reparaciones de infraestructura que no estaban contempladas en la formulación original del proyecto, situación que prueba la carencia de una estrategia y de una metodología de intervención clara.

Uno de los temas relevantes que tiende a contribuir al cumplimiento de los Acuerdos de Paz ha sido sin duda el de tierras, al cual el PNUD viene brindando un apoyo continuo desde la década pasada con miras a la resolución del problema agrario. Entre las iniciativas importantes que el PNUD ha estado promoviendo de modo considerable mediante la coordinación de donantes está el de “Catastro”<sup>50</sup>, que ha incluido hasta 10 proyectos.

**Se lograron levantar informaciones catastrales, pero sin legalización de propiedad.** A partir de los proyectos de Catastro, se ha realizado un levantamiento de las fincas en 20 de los 333 municipios legalmente inscritos en Guatemala (los socios estratégicos del proyecto son los municipios, los cuales han respondido satisfactoriamente). En particular, el PNUD contribuyó a la transición de una Unidad Técnico-Jurídica, que se ocupaba del catastro (1997-2005), a una institución permanente como el Registro de Información Catastral (RIC) establecido en 2005. Sin embargo el proceso de legalización de la propiedad está inconcluso debido a que la ley del RIC circunscribió las tareas de esta institución al trabajo de levantamiento del catastro y a la identificación de irregularidades frente al Registro de la Propiedad. En la actualidad, la población todavía no cuenta con el certificado de propiedad, lo que dificulta el reconocimiento de sus derechos (en particular para pequeños campesinos e indígenas). Del apoyo del PNUD a este proyecto, se constata la asesoría brindada durante la primera etapa para la elaboración del

49. En el marco del PASOC II, el proceso de diseño y selección de propuestas pasó por una larga etapa de apoyo a la creación de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y sus contrapartes estatales, para incentivarlas a presentar proyectos coordinados. Todos los proyectos aprobados por el PASOC II tienen como requisito establecer claramente los acuerdos de coordinación entre la organización de la sociedad civil ponente y su contraparte institucional dentro del Estado.

50. El proyecto de catastro viene siendo financiado por diversos donantes. Los más importantes son el Banco Mundial, Noruega, Holanda, GTZ Alemania, el Gobierno de Navarra ( España) y Suecia.

Plan Estratégico, así como la coordinación oportuna con los donantes, lo que facilitó la aprobación de la ley y el consecuente inicio del proceso.

Cabe mencionar que, el 30 de abril del 2002, se creó la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAA), apoyada por el PNUD en el marco de un proyecto dirigido a fortalecer su institucionalidad. Se han puesto en marcha áreas claves de trabajo, como la relacionada con la solución de conflictos, gracias a las cuales se ha logrado que entre 2005 y 2007 se resolvieran 1.230 casos de conflictos agrarios (una pequeña fracción de la totalidad), pero se considera que aún no ha adquirido la dimensión que le permitirá atender en su integridad esta problemática, que incluye muchísimos más casos pendientes.

**Uso del concepto de desarrollo humano (con el INDH) en las políticas públicas:** El proyecto que destaca por su contribución en el suministro de información para políticas públicas es el relativo al fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (Mejoramiento de las Encuestas y la medición de las Condiciones de Vida, MECOVI)<sup>51</sup>, que tiene por objetivo el establecimiento y desarrollo de un sistema integrado de encuestas sobre las condiciones de vida de la población guatemalteca. En este sentido, cobra relevancia que, en el marco del proyecto, se haya mejorado la calidad de las encuestas y ampliado la cobertura geográfica y temática de la información estadística, insumos básicos para los Informes y para fomentar el debate sobre el Desarrollo Humano en el país. En este proyecto, destaca el rol del PNUD no sólo en la gestión financiera, sino también por haber contribuido a la consecución de recursos financieros a través de la Mesa de Donantes. De otro lado, es preciso señalar el establecimiento de una colaboración eficaz entre el PNUD y el INE (Instituto Nacional de Estadística) a partir del establecimiento de convenios de apoyo a otros proyectos gestionados por el PNUD, entre los que destacan los desarrollados con el Ministerio de Educación para la realización del Inventario de la Gestión Humana

y con la institucionalidad catastral para el levantamiento de la cartografía de Petén.

**Institucionalidad más eficiente en el suministro de servicios públicos:** El esfuerzo del PNUD en este aspecto ha sido significativo, aunque su aporte fue fundamentalmente en la gestión financiera. Múltiples son las instituciones gubernamentales y locales apoyadas a través de diferentes iniciativas de fortalecimiento institucional, planificación y análisis estratégico, y, especialmente, de modernización de sistemas y ayuda para la administración. Entre las instituciones especialmente asistidas se encuentran la Vicepresidencia, la Superintendencia de Administración Tributaria, y los Ministerios de Economía y Finanzas, así como diversos municipios.

En el ámbito municipal cabe mencionar el amplio “Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala”, PRODEME (proyecto NEX). La participación del PNUD en estos grandes proyectos de infraestructura fue y sigue siendo fuente de controversias. Se tratará el tema de la gestión de fondos públicos por el PNUD separadamente en este informe. Lo que cabe mencionar aquí es que, en este caso, no se trató de un simple manejo de recursos. Inicialmente, el proyecto contemplaba sólo la construcción del TRANSMETRO, con el financiamiento de recursos dados por la Corporación Financiera Internacional a la banca privada en calidad de préstamo. La asesoría y facilitación del PNUD contribuyó a que un proyecto diseñado básicamente para la construcción de infraestructura se convirtiera en un programa de desarrollo de largo plazo, al que se incorporaron otros recursos financieros, fundamentalmente del Municipio de Guatemala. Estos nuevos recursos fueron dirigidos a la ejecución de los otros ejes estratégicos: movilidad urbana; medio ambiente y disposición de desechos sólidos; ordenamiento territorial; valoración del centro histórico, y fortalecimiento institucional de la municipalidad.

---

51. MECOVI es financiado por múltiples donantes, siendo los principales el Banco Mundial y USAID.

**Contribución administrativa menos sustantiva al sector financiero.** En el ámbito del sector financiero cabe mencionar el proyecto “Sistema Integrado de Administración Financiera” (SIAF III), financiado por el Banco Mundial, que tiene por finalidad ampliar y profundizar las reformas del sector financiero del Gobierno de Guatemala iniciadas por el SIAF I y II. Se ha institucionalizado un sistema que proporciona a los funcionarios información en tiempo real de las operaciones financieras del gobierno y que da transparencia al uso de los recursos públicos. La función del PNUD ha sido solamente verificar el uso adecuado de fondos y capacitar en normas y procedimientos, sin participación en los aspectos sustantivos.

Un apoyo importante al Ministerio de Economía se dio en el tema de competitividad, a través del proyecto “PRONACOM”, financiado por el Banco Mundial. En el marco de este proyecto, se ha iniciado un proceso que está contribuyendo al crecimiento económico del país, al incremento de la inversión y al impulso de una Agenda Nacional de Competitividad. Asimismo, ha permitido la generación de alianzas estratégicas con el movimiento de los Grupos Gestores y la Universidad del Valle de Guatemala. Sin embargo, el impacto del proyecto en la reducción de la pobreza no ha sido evidente hasta la fecha debido a que las empresas más favorecidas son fundamentalmente las medianas y grandes (y no las pequeñas, como estaba previsto en su formulación). La intervención del PNUD estuvo centrada en la gestión financiera del proyecto y el desarrollo de capacidades en normas y procedimientos, lo cual fue importante en la fase inicial debido a la poca experiencia del sector en el manejo de recursos. El PNUD no participó en la definición de la estrategia, dado que ésta se encontraba expuesta en el documento de préstamo acordado entre el gobierno y el Banco Mundial.

En materia de servicios básicos, uno de los proyectos evaluados es el del “Observatorio de Agua y Saneamiento”, cuya dirección técnica y administrativa estuvo a cargo del PNUD. De los aportes de este proyecto destacan: la realización de los diagnósticos de los servicios de agua y saneamiento a nivel municipal con la participa-

ción de las autoridades municipales, la conformación de las Comisiones de Agua y la elaboración de tres propuestas para institucionalizar modelos de gestión. Aunque ninguna de ellas fue formalizada, están siendo revisadas en el marco del Plan de Agua y Saneamiento del Gobierno, actualmente en elaboración.

**Administración de Justicia:** En relación con este aspecto estratégico, es importante señalar que, pese al esfuerzo realizado por el país para desarrollar las instituciones y lograr la aplicación de un marco legal integral, todavía no se ha conseguido consolidar un sistema efectivo que vele por los derechos de la ciudadanía. El PNUD, a fin de contribuir a este resultado de desarrollo, impulsó la inclusión del tema del acceso a la justicia en diversos proyectos, aunque se reconocen algunos desaciertos en la intervención del PASOC I en este área, que se derivan de la formulación poco estructurada del proyecto. Otro aporte positivo fue el apoyo técnico y financiero al Ministerio Público para el desarrollo de su Plan de Reingeniería.

#### 4.2.2 PREVENCIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN

**Acuerdos de Paz consolidados e incorporados en la agenda nacional:** Para contribuir al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en el país, se impulsaron diversos proyectos orientados a dar respuesta y acompañamiento a temas de prioridad nacional. Entre los proyectos desarrollados en éste ámbito están: Apoyo a la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento; Unidad de análisis y propuesta estratégica para el acompañamiento de los acuerdos de paz; Dignificación y asistencia psicosocial a las víctimas del conflicto armado, DIGAP; Apoyo al cumplimiento del acuerdo de paz; Programa Nacional de Cultura de Paz; y Fortalecimiento de la institucionalidad de la paz con énfasis en el rol del Procurador de los Derechos Humanos, el acceso a la justicia y la superación de la discriminación racial contra los pueblos indígenas, FORPAZ.

**Dignificación de las víctimas como base para una futura pacificación.** Las intervenciones lograron cimentar las bases para que los esfuerzos

**Tabla 4.3 Ejemplos de conclusiones por proyecto (governabilidad democrática)**

Proyecto	Principales resultados y procesos generados	Fuentes
PASOC I	(+) Organizaciones de la sociedad civil tienen mejores capacidades (bagaje técnico, experiencias y conocimientos) para manejar miniproyectos de formación y sensibilización (respecto a las mujeres, tolerancia hacia la diversidad), y algunos proyectos de microempresa.  (-) No se establecieron redes de organizaciones. Limitada creación de enlaces o mesas de diálogo con las autoridades públicas.	Evaluación . Entrevistas PNUD, con organizaciones de la sociedad civil Sololá, San Marcos. Documentación
Transporte Municipalidad Guatemala	(+) Desarrollo de un Programa de Desarrollo de la municipalidad vinculado al Plan de Largo Plazo (Guatemala 2020), que se sustenta en 6 ejes estratégicos. Proceso por los que atravesó el proyecto al pasar de una iniciativa centrada en la construcción del TRANSMETRO a una propuesta de desarrollo integral.  (-) Se encuentra pendiente el eje de Fortalecimiento Institucional	Entrevistas PNUD, alcalde, vicealcalde y coordinador del proyecto. Documentación
Programa Nacional de Competitividad	(+) Desarrollo de la Agenda Nacional de Competitividad y la Agenda de Promoción de Inversiones. Alianzas estratégicas con movimiento de Grupos gestores.  (-) La participación esperada de las micro y pequeñas empresas no se dio.	Entrevistas PNUD, ex responsable del programa, y Viceministro de Economía. Documentación
Catastro	(+) Institucionalización del Registro de Información Catastral (RIC), que antes sólo era una unidad técnica (Unidad Técnica Jurídica – UTJ)  (-) El RIC sólo puede identificar las irregularidades, pero no legalizar la propiedad. Proceso de legalización incompleto (la población todavía no cuenta con un certificado de propiedad). Falta una Ley de Regularizaciones.	Entrevistas PNUD, ex coordinador de la UTJ, PROTIERRA, funcionarios RIC y visitas de campo. Documentación
Fortalecimiento de la Secretaría de Asuntos Agrícolas	(+) Definición e Implementación de la Estructura Organizativa de la Secretaría. El PNUD facilitó, a partir de acciones administrativas y financieras, la puesta en marcha de la Secretaría con recursos humanos y otros requeridos para su actuación. Actualmente cuenta con 14 oficinas regionales y dos delegaciones departamentales.  (-) La Secretaría no ha adquirido todavía la dimensión para la cual fue creada, teniendo como tareas urgentes: (i) que el centro de arbitraje logre un nivel de funcionamiento que le permita atender a toda la demanda de casos; (ii) que se realicen los estudios que requieren los casos de gran impacto; (iii) que se superen los problemas financieros y de procesos para la adquisición de las fincas programadas.	Entrevista Ex Secretaria de Asuntos Agrarios. Conflictividad Agraria. Informe de ejecución 2005-2007, elaborado por la Secretaría de Asuntos Agrarios. Documentación
Observatorio de Agua y Saneamiento	(+) Estudio que reúne propuestas para el establecimiento de políticas del sector; Conformación de las Comisiones de Agua; Elaboración de Modelos de Gestión  (-) Ninguna de las tres propuestas de institucionalización de los Modelos de Gestión, fue formalizada. Sin embargo, en el marco de la elaboración del Plan de Agua y Saneamiento, se han retomado los aportes desarrollados.	Entrevistas PNUD, Coordinador Agua Potable y Saneamiento, Segeplan y ONG medio ambiente. Documentación.

Fuente: Elaboración propia de la ADR 2008

del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional se orientaran a dar cumplimiento a temas sensibles y complejos como la dignificación de las víctimas del conflicto armado interno. Por medio del proyecto DIGAP, se movilizaron esfuerzos desde el ámbito social para impulsar un proceso muy complicado de acercamiento entre las víctimas y el Estado. Se dinamizaron acciones de atención psicosocial, se inició un proceso de exhumación de víctimas del conflicto armado y se fortaleció la capacidad de incidencia y negociación de las organizaciones frente al Estado. Otro factor de importancia fue la generación de condiciones políticas y técnicas apropiadas para avanzar el proceso de esclarecimiento histórico, de la verdad y la justicia a través de la recuperación documental. Se puede destacar como un avance importante la declaración que el gobierno de Oscar Berger realizó en julio del 2004 reconociendo la responsabilidad del Estado en los crímenes cometidos. El proyecto ayudó a la consolidación de lo que posteriormente se denominó el “Programa Nacional de Resarcimiento (PNR)”, que también fue impulsado desde el PNUD. Este programa incluye tres objetivos importantes: su fortalecimiento institucional, lo cual permitió que en la actualidad exista una institución que depende de la Secretaría de Paz (SEPAZ), que da seguimiento directo al PNR; la construcción de una base de datos para el Registro Nacional de Víctimas, que se está aplicando para el seguimiento de los casos establecidos; acciones de dignificación y reparación psicosocial a las víctimas y los supervivientes, que todavía no han sido desarrolladas; y una medida de indemnización económica para las víctimas, siendo al día de hoy la parte más avanzada del programa.

En el mismo ámbito del análisis, se identifican vacíos que han limitado la eficacia. La relación entre el PNR y las organizaciones que han acompañado el DIGAP se ve afectada por planteamientos y propuestas diferenciadas en términos del proceso que lleva a cabo ese programa nacional. La mediación y acciones que ha emprendido el PNUD no han permitido crear las sinergias adecuadas y requeridas para fortale-

cer y complementar las diversas iniciativas que sobre el tema existen. Hace falta un proceso de ordenamiento y coordinación interna que permita que los diferentes proyectos que estén vinculados o relacionados puedan complementar esfuerzos y evitar así la dispersión o contradicción en su aplicación territorial o temática (p. ej. DIGAP-PASOC I-PNR). En opinión de organizaciones de base, la falta de coordinación entre PASOC I y DIGAP creó conflictos de atribución de recursos en algunas comunidades. Las estrategias de salida de los proyectos “sensibles” no han generado condiciones organizativas y técnicas adecuadas para garantizar su seguimiento (caso DIGAP-PNR).

**Orientación de políticas públicas en materia de seguridad.** Se identifican como resultados importantes los aportes generados por el proyecto de “Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia”, por medio del cual se ha trabajado en la creación de un concepto nuevo de seguridad ciudadana, en el que las personas deben ser los principales referentes (el PNUD se ha transformado en uno de esos referentes para promover este debate). En el ámbito del diálogo y la incidencia, se han creado condiciones para colocar las discusiones en una perspectiva de seguridad democrática. Con ese mismo fin, se contribuyó y avanzó en el diseño de políticas públicas dirigidas a la seguridad ciudadana que han sido tratadas con diferentes sectores e instituciones relacionadas con esta temática. Respecto a la impunidad, son diversas las iniciativas emprendidas para dinamizar procesos y crear condiciones técnicas y legales para su seguimiento, como es el caso de la recuperación del archivo histórico de la Policía Nacional. Por lo que se refiere al fortalecimiento de la sociedad civil, se ha contribuido a generar mayor capacidad de negociación e incidencia, y la dinamización de acciones políticas con relación al tema de seguridad pública y ciudadana.

**Resultados menos exitosos cuando el apoyo se limitó a aspectos operativos y formativos.** Los limitados logros estratégicos obtenidos en el ámbito de resultados en materia de “seguridad

democrática” están directamente vinculados a factores externos (incapacidad del Estado para reformarse a fondo, crimen organizado, falta de voluntad política) y factores internos propios del PNUD. Se constata que proyectos como el de “Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia”, que tienen un enfoque más político y estratégico, no están íntegramente relacionados con el resto del programa, y que el respaldo institucional es limitado por parte del PNUD. Existe debilidad técnica y estratégica en las instituciones responsables de garantizar la seguridad pública y ciudadana, lo que se refleja en los limitados resultados de su lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común. Falta determinación y voluntad política por parte de los distintos donantes que han acompañado este tema para trabajar a fondo en la Reforma del Estado. Los avances en la Seguridad Pública seguirán siendo limitados mientras la prioridad del PNUD y de la cooperación internacional siga siendo enfocar esfuerzos únicamente en la parte formativa y operativa (cursos y equipamiento) y no acompañar en este ámbito procesos más estratégicos y políticos. Es el caso del FORPOL, que no ha logrado consolidar la institucionalidad de la Policía Nacional Civil (PNC) por tener más un carácter de apoyo logístico y formativo que de reformar el sistema de la seguridad pública como tal.

Esto ha hecho que los aportes realizados por proyectos impulsados por el PNUD en torno a esta cuestión no se hayan podido incluir dentro de los planes de gobierno o transformarlos en políticas públicas orientadas a mejorar y reformar el sistema de justicia y seguridad. En el marco de la seguridad democrática, hay dificultades para mantener mecanismos viables y permanentes de concertación y diálogo entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

**Sistema de respuesta a desastres:** Este resultado está vinculado con la ejecución de diversos proyectos, entre los cuáles mencionaremos: Riesgos y desarrollo; Mejora de las capacidades del gobierno en el proceso de reconstrucción; Programa de respuesta y rehabilitación tras el paso de la tormenta Stan; Programa de formación

y gestión de riesgos y desastres; Reconstrucción y gestión ambiental descentralizada en los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango; Programa de reducción de riesgo en el proceso de reconstrucción del hábitat comunitario; ProHábitat (Cantón Pacúa, Cantón Chitinamit, 4 de Octubre, la Palmita, Xecotoj, Potrero Grande y Chokmuc); y Gestión local de riesgos en el Departamento de San Marcos.

**Un aporte de método en el tema de reconstrucción.** Los proyectos han contribuido de manera general al diseño y aplicación de un enfoque de prevención de riesgos, iniciando su puesta en marcha en las instituciones vinculadas a esta temática, así como en municipios y comunidades donde se llevaron a cabo iniciativas de reconstrucción. Destaca en particular la contribución del Proyecto Hábitat en el desarrollo de métodos e instrumentos orientados a mejorar las respuestas a desastres naturales, como el originado por la tormenta Stan. Los métodos y planes creados por PROHÁBITAT se están discutiendo y difundiendo. El enfoque relaciona una perspectiva de reconstrucción (enfoques participativos) con la gestión de riesgos e iniciativas económicas para la generación de ingresos. Gracias a métodos de planificación participativa de PROHÁBITAT, se logró una calidad superior de reconstrucción de viviendas con respecto a las realizadas por el Estado fuera de este proyecto, como se pudo notar durante las visitas de campo en las que se compararon ambas (observaciones de control).

Las limitaciones identificadas en el desarrollo de los proyectos y programas que el PNUD ha impulsado están relacionadas fundamentalmente con la dificultad que existe en el interior de las instituciones públicas para impulsar un plan nacional sostenible de gestión de riesgos que oriente, coordine y regule sus intervenciones. Se han detectado casos de interrupción y lentitud en el manejo operativo de las acciones (familias afectadas por la tormenta Stan siguen viviendo en alojamientos provisionales tres años después), como en PROHÁBITAT, que tienen su origen en problemas de índole administrativo y de falta de capacidad de actuación de las entidades

**Tabla 4.4 Ejemplos de conclusiones por proyecto (prevención de crisis y recuperación)**

Proyecto	Progreso hacia los resultados esperados	Fuentes
DIGAP	(+) Introducción de un marco holístico para la dignificación de las víctimas (incluyendo apoyo psicológico). Se han reunido informaciones y pruebas sobre los acontecimientos, se han desarrollado capacidades técnicas (antropología forense, ahora ADN)  (-) Casos de limitada integración con PASOC I han producido divergencias en algunas comunidades	Informes. Seguimiento técnico; Entrevistas con ONG ejecutoras, sesiones de grupo con beneficiarios y asociaciones indígenas en el campo.
PROHÁBITAT	(+) Creación de unidades de respuesta a las crisis en las municipalidades. Métodos y protocolos para reactivar ingresos económicos (certificación de albañiles y carpinteros), introducción de diagnósticos de sitios de reconstrucción, adopción de sistemas participativos de planificación (configuración de viviendas, infraestructura básica). Calidad de viviendas.  (-) Todavía falta un marco de seguimiento de actividades posreconstrucción a medio plazo	Informes de seguimiento y repaso final. Entrevistas SCEP, ONG ejecutoras, alcaldes, familias beneficiarias. Observación directa en zonas beneficiarias y no beneficiarias
Archivo Policía Nacional Civil	(+) Recuperación de material oficial como base para futuras pruebas de investigación histórica. Participación de técnicos de los más altos niveles.	Informes. Visita al archivo y entrevista con el personal.
Seguridad Ciudadana	(+) Estudios de calidad: insumos para fomentar discusiones de políticas públicas.  (-) Limitadas sinergias con otros proyectos PNUD.	Informes y lectura de estudios. Entrevistas a antiguos oficiales de la policía civil, altos funcionarios, Ministerio de Gobernación, especialistas sectoriales y académicos.
FORPOL	(-) Cursos y material de enseñanza no siempre "prácticos"; implicación insuficiente de técnicos (p.ej. oficiales de policía) de otros países.	

Fuente: Elaboración propia de la ADR 2008

coejecutoras. Varias de las intervenciones presentan dificultades al no contar con una estrategia de salida con enfoque de sostenibilidad. Después de la reconstrucción, se planteará el problema de la recuperación económica: la mayoría de los hogares afectados por los desastres habrán perdido sus fuentes de ingresos y la extensión de la asistencia del PNUD deberá reflejarse en un cambio de la naturaleza del proyecto (de reconstrucción a desarrollo económico).

#### 4.2.3 REDUCCIÓN DE POBREZA

##### Estrategias y políticas

**Fortalecimiento de la SEGEPLAN:** A nivel de estrategias nacionales, cada uno de los diferentes Gobiernos presentó sus propios planes, limitados a sus cuatro años de mandato, aunque suelen pretender ser agendas de largo plazo. Las personas entrevistadas de las administraciones anteriores y de la actual, así como de instituciones

de la sociedad civil y de la cooperación internacional, concuerdan en que en Guatemala la estrategia de reducción de la pobreza se queda en un plan de carácter general. De hecho, se observan varias agendas: la de los Acuerdos de Paz, la ligada a los ODM, y la de los diferentes Gobiernos. Existen 49 políticas públicas, 25 de las cuales (globales y sectoriales) han sido elaboradas y consensuadas (p.ej. en género, medio ambiente, desarrollo rural o seguridad alimentaria; no es así en salud y educación), algunas con asistencia técnica del PNUD, pero en la mayoría de los casos falta aplicarlas. Varias agencias multilaterales y bilaterales de cooperación han hecho y siguen haciendo contribuciones importantes a los esfuerzos de los Gobiernos para elaborar estrategias de desarrollo de mayor plazo. El PNUD reforzó las capacidades analíticas y estadísticas de SEGEPLAN para el monitoreo de los ODM en Guatemala. Se han publicado hasta la fecha dos

informes de avance de las ODM. El apoyo que el PNUD sigue prestando a la implementación del Sistema de Gobierno (SIGOB) para medir el avance de las metas presidenciales incorpora un módulo para el seguimiento de los ODM en el país. Pero todos estos esfuerzos no resultaron en una estrategia consensuada ni siquiera para los cuatro años de un Gobierno.

**Los IDH contribuyeron a los debates políticos, la información y formación de la opinión pública:** El instrumento por excelencia para lograr este resultado ha sido la elaboración y publicación de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH) a partir del año 1998 (ver párrafo 5.2). En el caso del Informe 2002 (Mujeres y Salud), la Directora del Informe participó en el debate de la Ley de Salud en el Congreso. Una evaluación de los INDH en 2006<sup>52</sup> reveló que los políticos de alto nivel y los técnicos del Gobierno son los mayores grupos de lectores del INDH. Es innegable que estos informes han hecho una contribución sustancial de orientación y planteamiento de temas claves de desarrollo en el país e influenciado los planes, políticas y propuestas de los diferentes sectores.

### **Servicios públicos**

Gestión de recursos y apoyo a la mejora de servicios básicos de educación primaria. Desde 1993, el Ministerio de Educación busca extender la cobertura de los servicios escolares a todo el país. En 1996 autorizó la implementación del Programa Nacional de Educación (PRONADE) como principal instrumento de ampliación de la cobertura. El programa actuó mediante Instituciones privadas de Servicios Educativos (ISE) y Comités de Educación de padres de familia en las comunidades (COEDUCAS). El PNUD en este caso se concentró más en la administración de recursos (dos proyectos NEX) y no tanto en la definición de políticas, y contribuyó a extender la cobertura de la escuela primaria del 69 por ciento de 1996 al 96 por ciento en 2006. La administración del programa vía el PNUD fue instrumental

por su manejo más ágil y por ofrecer la garantía de que se aplicaran procesos transparentes. Sin embargo, el modo en que los últimos Gobiernos han manejado la expansión de la cobertura del sistema educativo, con elementos de autogestión descentralizada y con la participación de entidades privadas subcontratadas, ha creado tensiones en la comunidad de la enseñanza (p.ej. diferentes condiciones laborales de los maestros/as en las escuelas preexistentes comparadas a las autogestionadas) y provocado controversias. El Ejecutivo actual ha optado por cerrar PRONADE antes de su finalización, prevista para 2009, y está por definir lo que se hace con los más de 11.000 maestros/as que operaban en el programa, integrados ahora en la plantilla del Ministerio de Educación.

En otra línea, el PNUD respondió a la solicitud del Ministerio de Educación de apoyar la gestión de un Proyecto multiplicador de educación maya bilingüe intercultural, focalizado en las niñas, en dos de los pueblos indígenas del país (Mam y Kaqchikel). En dos años se establecieron bases, en términos de lineamientos, docentes formados, materiales y modelos de enseñanza creados, y niñas formadas, que pueden servir para generalizar paulatinamente una educación bilingüe, un aporte fundamental para reducir la discriminación de los pueblos indígenas en Guatemala. Con el Programa de Educación Intercultural Multilingüe de Centroamérica (PROEIMCA), que incluye a Honduras y Nicaragua, y también apoyado por el PNUD, se da seguimiento y se expanden los logros del proyecto.

**Servicios básicos de salud y nutrición:** En este campo, el PNUD ha colaborado con el Ministerio de Salud y Asistencia Social en media docena de proyectos: Control de SIDA, Reducción de desnutrición aguda, Salud básica, Regulación y control, así como Administración de proveedores de servicios de salud y reducción de la malaria. El proyecto que salió seleccionado en la muestra de esta evaluación fue el orientado

---

52. UNDP-EO (2006) *Evaluation of the National Human Development Report System*, New York.

**Tabla 4.5 Ejemplos de conclusiones por proyecto (reducción de pobreza)**

Proyecto	Progreso hacia los resultados esperados	Fuentes
PRONADE	(+) Proyecto de más de 20 años; se logró cumplir con la extensión de la cobertura mediante proveedores privados (ONG) y comités de padres de familia (contratación, pago y control de la asistencia de maestros), logrando la autogestión y un cambio de actitud de los docentes; aceleración al contar con una administración neutral, transparente y más ágil gracias al apoyo del PNUD (NEX); (-) Manejo por el Min.de Educación, hasta 2004, lento, impenetrable y "politizado"; faltó criterio operativo; cambio de Gobierno en 2008 supuso el cierre prematuro del proyecto e incorporación de 11.000 maestros en el sistema ordinario y la plantilla del Ministerio. (fin de la subcontratación; falta de continuidad, peligro de retrocesos); formación de maestros todavía a nivel medio, no universitario; no se mide el impacto; poco apoyo del PNUD a nivel de política sectorial.	PRODOC 2005; Informe final apoyo anterior; Informe de auditoria; Ficha técnica. Entrevistas con responsables del PNUD, ex Viceministra de Educación, Director del proyecto y dos responsables anteriores en el Ministerio de Educación.
INDH	(+) Contribución conceptual pionera, movilizando capacidades nacionales, sobre el desarrollo humano en el país; estimulación del debate público basada en estadísticas, concienciando sobre las condiciones de vida de toda la población; a partir de 2003, las propuestas políticas son recogidas por partidos, programas políticos y academia, sobre todo en la capital; hoy difusión vía multiplicadores en todo el país; equipo del INDH apoya al Gobierno para monitorar el cumplimiento de los ODM en el país (-) Poco seguimiento una vez lanzado un INDH, aunque cada informe sigue construyendo sobre los anteriores; dentro del PNUD, se los usa poco para el debate y la orientación estratégica; próximo paso estancado (Observatorio de desarrollo humano) también por falta de financiamiento.	PRODOC 1999; Informe de Evaluación 2005; INDH, Ficha técnica, informes financieros a donantes. Entrevistas con responsables actuales y anteriores del PNUD, con Facultad de Medicina de Universidad Landívar (INDH 2003), con ONG/grupo de reflexión privado y con diputados.
Prevención y control de las ITS, VIH/SIDA	(+) Precursor en la inclusión del tema en la agenda pública y la creación de condiciones técnicas, legales e institucionales (Min.Salud) para atender a la población pobre (urbana) en alto riesgo mediante un programa nacional descentralizado; alianza con OPS, ONUSIDA y diversas ONG; se movilizaron la voluntad política y recursos públicos; en lo administrativo, el PNUD entró en 2006 para resolver la interrupción en el suministro de antiretrovirales (administración eficiente y eficaz) (-) Falta de continuidad en alianzas (intermitentes); hoy, ONUSIDA desea mayor implicación del PNUD en lo sustantivo (no sólo lo administrativo); faltan indicadores de medición, monitoreo y evaluación para constatar avances cualitativos y cuantitativos.	PRODOC 2001; Informe de seguimiento del PNUD; Informe final 2007; Ficha técnica. Entrevistas con responsable del PNUD, ONG y ex responsable del programa.

Fuente: Elaboración propia de la ADR 2008

al apoyo de las acciones de prevención y control de las infecciones de transmisión sexual, VIH/SIDA, activo desde 2002. El proyecto ayudó al Ministerio de Salud a coordinar y articularse con mecanismos internacionales competentes (ONUSIDA), socializando el Decreto 27-2000 de combate a esta enfermedad. Existen brotes de SIDA en algunos sectores de la población indígena, con riesgo de expansión, que requieren de amplias y permanentes

campañas preventivas. El PNUD asesoró todo el proceso, desde la base legal hasta la obtención de medicamentos, con un rol limitado a lo estratégico y sustantivo. En 2007, la OPS tuvo problemas para seguir importando medicamentos antiretrovirales. Encargando parte del proyecto al PNUD, el Ministerio se reabasteció, a precios más bajos, para más de un año (esto es un ejemplo de lo que algunos Ministerios consideran como una ventaja del PNUD).

**Intervenciones marginales en programas económico-productivos.** El PNUD se concentró más en el desarrollo social, donde tiene experiencia y especialistas, y menos en los proyectos productivos; consiguió además contribuciones marginales a resultados esperados, como los “marcos regulatorios conducentes al acceso a medios de producción y financieros dirigidos a los sectores pobres” o el “fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas, cooperativas y organizaciones productivas de base” (Tabla 4.1). Se trata de actividades apoyadas principalmente por instituciones financieras multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, FIDA), que tienen fondos propios, actúan en base a acuerdos de préstamo con el Gobierno y además tienen especialistas sectoriales dentro de sus estructuras. Faltaron en la oficina del PNUD especialistas de desarrollo económico-productivo y rural<sup>53</sup>.

#### 4.2.4 MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA

##### **Políticas y capacidad institucional**

**Un programa pequeño con logros de fortalecimiento institucional.** Es la más pequeña área temática y no está mencionada en el CPD 2005-2008<sup>54</sup>, en el que predominan intervenciones regionales con fondos del FMAM. Las iniciativas que se han desarrollado desde el PNUD para promover un enfoque de desarrollo ambiental sostenible son diversas. La aplicación de una perspectiva multisectorial e interinstitucional en la gestión ambiental, que el PNUD ha impulsado, ha posibilitado mejorar los mecanismos de colaboración con el Estado. A nivel territorial, proyectos como el RECOSMO (manejo sostenible de recursos naturales) y PROBOSQUES (orientado a consolidar un sistema de parques regionales municipales) han promovido una mayor participación de distintos actores locales (municipalidades, organizaciones sociales y comunitarias) en la gestión ambiental

con vistas a la sostenibilidad de los recursos en el mediano plazo.<sup>55</sup> En el ámbito del acompañamiento al Estado, se ha contribuido a consolidar las instancias responsables del medio ambiente y la energía, específicamente el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el de Minas y Energía, el de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). La existencia de un sistema de ventanilla representa un paso inicial para mejorar el control, el seguimiento y la descentralización de las gestiones ambientales. En lo legislativo, se ha acompañado la elaboración de leyes y políticas dirigidas a generar un sector energético más funcional y viable para que responda a los problemas y necesidades del país.

Entre los factores de debilidad, que dificultan fortalecer el proceso de gobernabilidad ambiental, está la existencia de una legislación ambiental y de energía diversa y compleja, con crecientes problemas de incompatibilidad y descoordinación en su aplicación, y que, según las personas entrevistadas, no está adecuada a los problemas y la realidad sociocultural y económica del país. Es difícil concertar una agenda única de trabajo entre las diversas instituciones del Estado. Sin duda, un factor influyente es la impunidad ambiental que imposibilita controlar los diversos intereses políticos y económicos (lícitos e ilícitos) que existen alrededor de esta temática. En particular, destacan los crecientes conflictos políticos que alrededor de los recursos energéticos y minerales se están gestando en el país y que pueden transformarse en verdaderos factores de inestabilidad política y social si no se les da un tratamiento apropiado, como es el caso de la explotación minera a cielo abierto.

No faltan iniciativas valiosas, dirigidas a un manejo sostenible de bienes y servicios ambienta-

53. Se hicieron esfuerzos, con fondos propios, de atraer a otras agencias de cooperación para promover el empoderamiento económico de las mujeres, continuando con un apoyo a la SEPREM (NEX), pero el nuevo Gobierno cambió la configuración institucional al respecto.

54. Está mencionada en los resultados esperados de Atlas, que no coinciden con los del CPD.

55. Las autoridades municipales cubren el 66% de los gastos y, en la época de la misión de evaluación, se estaban discutiendo las medidas para obtener recursos para el restante 34%.

**Tabla 4.6 Ejemplos de conclusiones por proyecto (medio ambiente y energía)**

Proyecto	Progreso hacia los resultados esperados	Fuentes
PROBOSQUES	(+) Se han mejorado las capacidades de las municipalidades para impulsar procesos sostenibles en la temática ambiental; se han generado políticas y leyes con una perspectiva territorial y de descentralización; se han creado mecanismos para una mayor participación social.  (-) Existe poca determinación estatal para impulsar procesos de gobernabilidad ambiental; falta una visión integral (social, económica, cultural y política) en el tratamiento del medio ambiente; no existen condiciones para propiciar procesos sostenibles en el manejo de los recursos;	Informes técnicos; evaluaciones de resultados; Prodoc. Entrevista Municipalidad San Marcos, visita al Parque, entrevistas con guardias del Parque, con especialistas y con personal del PNUD.
RECOSMOS	(+) Se han fortalecido las capacidades técnicas de instituciones y organizaciones para mejorar las acciones de conservación de zonas protegidas; existe una participación comunitaria en los procesos de conservación ambiental.  (-) Escasos fondos públicos; existen intereses ilícitos que imposibilitan procesos sostenibles de largo plazo.	PRODOC; informes técnicos de seguimiento. Entrevistas a representantes de instituciones del Estado, de organizaciones y a beneficiarios; visitas de campo.

Fuente: Elaboración de la ADR 2008

les (ecoturismo, mercado de carbono y producción de café), y se han desarrollado nuevos proyectos que promueven políticas de uso productivo de la energía renovable, acciones alrededor de la desertificación y la sequía, la promoción del enfoque de cambio climático y actividades vinculadas al manejo ambiental con una visión global. Es demasiado temprano para evaluar sus resultados. Pero se nota la naturaleza aislada del área de medio ambiente con relación al resto del programa PNUD. Con nuevas iniciativas como el programa conjunto “Fortalecimiento de la Gobernabilidad Ambiental ante los riesgos climáticos en Guatemala” (SEGEPLAN, MARN, MAGA, MSPAS, FAO, UNICEF, PNUD) se está intentando marcar la pauta para integrar mejor el medio ambiente y la energía en otras áreas temáticas, como la gobernabilidad o la reducción de la pobreza.

Según algunos expertos del sector y organizaciones ecologistas, el rol del PNUD ha sido marginal en la organización de debates y mesas de diálogo

en materia de medio ambiente. Eso podría reflejar los limitados recursos financieros y humanos de la oficina (un solo oficial de programa, con alta rotación en los últimos 4 años)<sup>56</sup>. Además, la existencia de incertidumbre financiera en el PNUD para el tema ambiental determina procesos coyunturales y dificulta el seguimiento de acciones de largo plazo (la cartera de proyectos impulsados provienen principalmente de los fondos FMAM).

#### 4.2.5 GÉNERO

**Género como tema transversal.** La cuestión de la equidad de género es tratada de forma transversal, aunque en la estrategia 2001-2004 hay un resultado que se refirió específicamente a este tema. Los proyectos ejecutados con orientación al género se ubicaron inicialmente dentro del sistema Atlas en el área de “Prevención de Crisis y Recuperación”, e incluyeron el apoyo a la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) a partir de Octubre de 2002 (primero un proyecto

56. Según la oficina del PNUD de Guatemala, las dificultades que contribuyen a explicar el alto nivel de rotación del personal incluyen el proceso complicado y pesado de formulación y ejecución de los proyectos FMAM. Otros proyectos FMAM-PNUD regionales (ej. CamBio, ARECA, PEER) y el Programa de Pequeñas Donaciones (FMAM-UNOPS-PNUD) requieren tiempo y trabajo adicional del oficial de programa.

DEX, luego NEX), así como al fortalecimiento de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), de 2001 a 2008. Las investigaciones efectuadas en este campo, incluso por los INDH, establecieron una diferenciación estadística en las encuestas nacionales y los informes sobre la situación de las mujeres, un aporte de gran valor para promover un debate sustantivo. La debilidad institucional en el Gobierno, sin embargo, incidió negativamente en la continuación de una agenda impactante en este terreno.

Es demasiado temprano y faltan datos e informaciones para formular juicios conclusivos sobre los resultados del enfoque de género del programa. Por un lado, una evaluación de DIGAP en 2005 caracteriza el proceso hacia una mayor equidad de género a nivel de beneficiarias de la siguiente manera: “no se ha encontrado ninguna evidencia de prácticas inadecuadas” por parte de los ejecutores en el enfoque hacia las mujeres, “ni rastros de incidentes debido a la falta de sensibilidad sobre el tema”. Una evaluación del PASOC I (2005), por otro lado, constató que con escasas excepciones, los proyectos y organizaciones apoyadas por PASOC I no incorporaron la perspectiva de género en su análisis, planificación y ejecución de actividades, aspecto que podrá mejorar en el ámbito de PASOC II. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones de mujeres entrevistadas por el equipo de evaluación coincidieron en que el nivel de participación de las mujeres, indígenas y no indígenas, en las actividades asociativas y públicas se ha incrementado significativamente.

En la esfera económica, una Representante Residente interina trató de promover el tema de género junto con otras agencias del SNU (UNIFEM, sobre todo) iniciando, en 2006, con modestos fondos propios, el proyecto Empoderamiento Económico de las Mujeres, un DEX convertido en un NEX de SEPREM. Se intentó apoyar el establecimiento de una estrategia de incorporación de la perspectiva de género en el área económica. Después del último cambio de Gobierno, SEPREM ha sido relegada a un mandato poco visible.

### 4.3 EFICIENCIA PROGRAMÁTICA

En el capítulo 3 se abordaron aspectos de la eficiencia en la gestión de la oficina. ¿Cuán eficiente ha sido el apoyo a los procesos indicados en relación con la parte programática del PNUD? Esta misión ha percibido, a través de sus entrevistas y observaciones, lo siguiente:

- a) La introducción de normas que vienen desde la sede (sistema Atlas) hasta ahora no ha ayudado a hacer más eficiente la gestión a nivel de programa nacional; más bien han aumentado las quejas y comentarios de personas relacionadas con los proyectos cofinanciados por donantes multilaterales y bilaterales de que el PNUD se ha vuelto más lento, burocrático y menos eficiente en los últimos dos años.
- b) La dependencia financiera de los programas del Gobierno y de los donantes, por el bajo nivel de recursos propios que tiene el PNUD, potencia los esfuerzos de la Oficina de País para obtener proyectos y recuperar costos a través de los servicios que presta. Esta necesidad (u oportunidad) a veces ha motivado la aceptación de proyectos con poco peso estratégico, lo que no representa una forma eficiente de cumplir con sus objetivos.
- c) Existen incentivos, tanto para el PNUD como para el Gobierno, para encomendar la administración de proyectos estatales a esta organización. Las entidades gubernamentales están sujetas a las leyes vigentes para la contratación de personal, la licitación de bienes, las estructuras salariales del Estado, las normas del presupuesto anual (saldos financieros al final del año regresan al Estado) y la fiscalización de la Contraloría de Cuentas. Al entregar la administración de un proyecto al PNUD, éste recupera un 3,5 por ciento de los fondos por sus servicios de gestión y aplica sus propias normas sobre recursos humanos, compra de bienes, salarios del personal de los proyectos, presupuesto y tratamiento fiscal.

A este respecto, se perciben dos posiciones: algunos sostienen que la administración bajo las normas del PNUD hace más eficiente la gestión pública, transfiriendo capacidades en este área, así como contribuyendo a la neutralidad y transparencia de la administración de recursos públicos. Esta evaluación ha permitido confirmar esa opinión en diferentes casos. Otros consideran que la administración de recursos estatales bajo mandato del PNUD sustituye la necesidad de transformar las instituciones del Estado en agentes de implementación más eficientes y satura las capacidades de la organización internacional con actividades administrativas poco sustantivas. Esto también fue observado por la misión. Ganar eficiencia evitando las normas del Gobierno, de hecho, no es una propuesta razonable bajo el imperativo de establecer capacidades nacionales de ejecución. Sin embargo, viendo las trabas de una legislación y una regulación poco adecuadas para mejorar la eficiencia de las actividades del Estado, se constata que un actor como el PNUD (burocrático, pero más ágil y flexible) conservará su atractivo mientras surjan presiones en entidades estatales para implementar programas de forma más rápida y transparente. Pero ésa es una solución inmediata y de corto plazo, que no tiende a mejorar la administración pública en el largo plazo.

a) Se presentaron durante la evaluación algunos casos de entrega tardía de informes de ejecución y financieros por parte del PNUD, o de calidad no conforme a los estándares establecidos, lo que causó retrasos en la entrega de recursos financieros en proyectos financiados por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>57</sup>. En parte por estas razones, el BM y BID han preferido que no se solicitara la gestión financiera de nuevos préstamos al PNUD. Sin embargo, en esta modalidad hay

que considerar la complejidad del manejo de programas que deben cumplir con las exigencias administrativas de la agencia multilateral y las de la institución gubernamental encargada de la ejecución; además, si ésta entrega la ejecución al PNUD, éste aplica sus propias normas. Instituciones como la DEMI señalaron también la entrega tardía de los informes financieros.

b) Se observan cambios en el modo de aplicar proyectos entre los dos ciclos (Anexo B, Tabla B.2): en gobernabilidad, una reducción esperada de 19 a 6 proyectos DEX, y una tendencia inversa en prevención de crisis y recuperación por la reacción a los efectos de la tormenta Stan, aunque, en este caso, el PNUD ha involucrado mucho más a organizaciones de la sociedad civil si se compara con la fase anterior. En términos sustantivos, el PNUD explica que la ejecución nacional (NEX) es la más adecuada desde el punto de vista de apropiación, aunque algunos oficiales de programa argumentan que los procedimientos de ejecución directa (DEX) permiten coordinar una mayor gama de actores poniendo en valor un papel de mediador y articulador que el PNUD puede desempeñar, con efectos no alcanzables mediante un NEX.<sup>58</sup>

#### 4.4 SOSTENIBILIDAD

En última instancia, la principal contribución del PNUD al desarrollo de Guatemala consiste en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. La sostenibilidad de los resultados alcanzados depende sobre todo de las estructuras, las políticas y los procesos involucrados. Estos varían ampliamente, y es difícil captarlos debido a la naturaleza de los proyectos que pretenden facilitar el diálogo, superar divisiones entre grupos históricamente

57. Ejecutados por el Gobierno que había solicitado el apoyo del PNUD para la gestión.

58. Según las nuevas directrices del PNUD, contempladas en su Manual Corporativo de Programación y Operaciones, el programa de esta agencia es, en su totalidad, de ejecución nacional, y podrá ser implementado, entre otros, por la propia organización cuando ofrezca un valor agregado específico y necesario. Por tanto, esta modalidad se empezará a aplicar en 2010, con el ciclo armonizado de programación. Ver: <http://content.undp.org/go/userguide/results/programme/initiating/?lang=en#2.0%20Relevant%20Policies> (párrafo 2.6).

opuestos, remediar injusticias y crear capacidades técnicas y políticas. Los proyectos evaluados demuestran una gama impresionante de rocesos fomentados por el PNUD, desde la dignificación de las víctimas hasta la participación ciudadana, el desarrollo de servicios básicos o el fomento de capacidades de investigación, entre muchas otras.

De acuerdo con su mandato, el PNUD trabaja en primer lugar con el Gobierno, y, en esta función, ha apoyado la creación y el fortalecimiento de una serie de instituciones estatales, mayormente ligadas a la implementación de los Acuerdos de Paz, como varias Secretarías creadas para fines específicos y varios Ministerios. En estas entidades se ha contribuido al establecimiento y la aplicación de políticas y programas, así como a iniciativas a nivel municipal.

El mayor obstáculo para lograr la sostenibilidad en estructuras, políticas, programas y procesos es **la inestabilidad institucional**, la falta de continuidad en los gobiernos y entre estos, así como en el mismo PNUD: demasiadas veces se interrumpen procesos de aprendizaje en el acompañamiento y manejo de proyectos y programas. Los dos Gobiernos entrantes en el tiempo bajo consideración (2004 y 2008) efectuaron cambios sustanciales de políticas y de personal. Mientras la configuración político-partidaria en el país continúa siendo inestable (reflejando la falta de integración de las mayorías votantes), los incentivos para los grupos en el poder son de mediano plazo (horizonte de 4 años), con el agravante de que no existe una carrera profesional de administración pública. La muy baja recaudación de impuestos limita seriamente la construcción de capacidades públicas. El PNUD ha tratado de fortalecer la participación de las ONG y de las comunidades, que son primordiales para construir estructuras sostenibles (desarrollo desde abajo). También ha brindado su apoyo para la elaboración y el seguimiento a la propuesta del Pacto Fiscal, medida prevista en los Acuerdos de Paz, pero prácticamente sin aplicar.

Otro factor que afecta la sostenibilidad es un ordenamiento del Estado que, como en muchos países en desarrollo, introducen **regulaciones pesadas** con miras a evitar la corrupción. Un sistema de competencias y regulaciones caracterizado por una desconfianza generalizada restringe las posibilidades de hacer más eficiente la administración pública, en particular en un ambiente de gran escasez de fondos públicos. Para una administración pública sujeta a la presupuestación anual, que se ve frecuentemente imposibilitada de cumplir con su plan anual de actividades y gastos, es grande la tentación de acudir a una administración ajena, como la del PNUD, antes de perder buena parte del presupuesto. La dificultad para lograr una mayor sostenibilidad radica, en primer lugar, en la legislación y regulación nacional, así como en la carencia de un marco legal para crear una carrera profesional de administración pública independiente de los partidos políticos. Después de cada elección presidencial, casi todos los rangos del sector público (incluidos los de nivel medio) se ven afectados y se observa un cambio drástico de personal, lo que bloquea la acción de la administración pública durante el primer año de gobierno (y a veces por períodos más prolongados).

Se observan a veces **características del programa** del PNUD que pueden afectar la sostenibilidad. La falta de conexión entre proyectos restringe la capitalización de logros cuando las intervenciones finalizan; puede, además, generar conflictos entre diferentes modalidades de intervención. Hay igualmente casos de iniciativas pilotos (p.ej. PRODDAL) que quedan sin seguimiento, tal vez por cambios de personal o por falta de una clara visión de lo que se quiere lograr. Finalmente, la excesiva fragmentación del programa en decenas de proyectos de corto plazo no ayuda a lograr los cambios y alcances que están en las proyecciones del PNUD.

## Cuadro 2. Síntesis de las conclusiones principales en el capítulo 4

- **Gobernabilidad democrática:** destacan los procesos de dinamización y empoderamiento de la sociedad civil, y la creación de capacidades de planificación a largo plazo en la Municipalidad de Guatemala. Faltó un marco conceptual para promover un diálogo entre sociedad civil y Estado, y crear redes entre las organizaciones de la sociedad civil.
- **Prevención y recuperación de crisis:** las iniciativas de dignificación de las víctimas del conflicto armado ha sido un elemento fundamental para una futura reconciliación nacional. Las condiciones para el seguimiento de estas actividades sin el PNUD todavía no están reunidas, y no siempre se mantuvieron sinergias con otros proyectos del área de gobernabilidad ciudadana (PASOC I). Algunas intervenciones del PNUD en el tema de la seguridad han contribuido a orientar discusiones de política y estrategia. Otras se han quedado en la parte formativa y operativa (cursos, equipamiento) de la Policía Nacional, sin apreciable valor añadido con respecto a las intervenciones de otros donantes. PROHÁBITAT introdujo marcos conceptuales y enfoques participativos para responder a las crisis y los desastres naturales que pueden formar las bases de futuras estrategias públicas.
- **Reducción de la pobreza:** los INDH tienen un perfil alto y promovieron debates y la sensibilización de la opinión pública sobre temas delicados. Con el manejo de recursos, el PNUD contribuyó a una gestión más ágil y neutral en el tema de educación y salud, no siempre con una contribución significativa a la definición de políticas públicas. Las intervenciones en el “sector productivo” (contempladas en los resultados esperados) fueron marginales.
- **Medio ambiente y energía:** se ha apoyado la creación de capacidades básicas en el Ministerio del Medio Ambiente y de algunas municipalidades para la gestión de recursos naturales (parques). El área queda aislada con respecto al resto del programa y tiene todavía limitada visibilidad en los debates públicos. Con nuevas iniciativas, se está intentando crear lazos más fuertes con las áreas de gobernabilidad y reducción de la pobreza.
- **Eficiencia:** la introducción de normas y procedimientos desde la sede (p.ej. Atlas) han provocado quejas de que el PNUD se ha vuelto más lento y burocrático.
- **La dependencia de recursos** (Gobierno, donantes) a veces motivó la aceptación de proyectos poco substantivos o con relación poco clara con la estrategia definida.
- **Existen incentivos** (PNUD y Gobierno) para encomendar la administración de proyectos y fondos estatales al PNUD. Por un lado, ello hace más eficiente (en términos relativos), transparente y neutral la gestión. Por otro, sustituye la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado y carga al PNUD con actividades administrativas poco sustantivas. Se trata de una medida de corto plazo que, sin otras intervenciones, hace contribuciones no sostenibles para aumentar la capacidad institucional nacional en el largo plazo.
- Los factores de riesgo de la **sostenibilidad** se identifican en la debilidad e inestabilidad institucional del Estado (p.ej. muy baja recaudación de impuestos e inadecuado marco legal para una administración pública independiente de partidos políticos). A ello se agregan problemas del programa del PNUD (limitada conectividad entre proyectos, excesiva fragmentación en intervenciones de corto plazo y falta de estrategias de salida), tal vez demasiado complaciente con exigencias coyunturales de donantes o del gobierno.



## Capítulo 5

# POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD

En esta sección se evalúa cómo el PNUD ha añadido valor al desarrollo de Guatemala, la pertinencia de sus intervenciones, si ha sabido responder a los desafíos de forma equitativa y establecer alianzas para aumentar el peso de su contribución. La pertinencia de los aportes al desarrollo se refiere no solamente a las áreas y temas apoyados, sino también a la aplicación de sus propuestas para lograr resultados de desarrollo (p. ej. si los objetivos de las intervenciones pueden razonablemente ser alcanzados con los medios disponibles dentro del horizonte del plan estratégico).

**Los Acuerdos de Paz como agenda orientadora a largo plazo.** El proceso de paz y sus acuerdos marcan la historia de Guatemala en la última década. En tal sentido, se ha mencionado el papel histórico de las Naciones Unidas en este proceso.

En términos de dinámica, el proceso de paz tuvo un punto culminante cuando las partes suscribieron estos Acuerdos y aseguraron el proceso de desarme y desmovilización. La URNG, a diferencia de otras guerrillas en la región (p.ej. la de El Salvador), no tuvo la fuerza necesaria para asegurar el inicio consistente de los procesos profundos y complejos postulados en los Acuerdos de Paz a cambio de la desmovilización. Al constatar los retrasos en la implementación de los Acuerdos de los años 1997 a 2000 – en particular en las reformas fiscal, constitucional y militar –, se reprogramaron los compromisos pendientes para el período 2000-2004. De esta reprogramación se aprendió que la aplicación de los Acuerdos no consiste en establecer una “lista” de obligaciones individualizadas pendientes a ser cumplidas, sino en ponderar y promover su implementación en función de su naturaleza,

alcance, e interrelación con otros procesos – políticos, sociales, culturales e internacionales. Se aprendió también que es indispensable fomentar una base más amplia y una participación creciente de todos los actores involucrados para lograr cambios duraderos.

El PNUD apoyó al Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP) en su esfuerzo de reprogramación y elaboración de un nuevo calendario de los Acuerdos para el periodo 2008-2012 a fin de propiciar la transición al Gobierno que debía asumir sus funciones en enero de 2008. El documento registra 45 aspectos pendientes en la implementación hasta la fecha (Anexo E). Algunos comentaristas señalan que existen muchos más aspectos sin cumplir que cumplidos. Este conjunto de compromisos incumplidos, más de doce años después de haber sido suscritos, es un indicador de la lentitud de los procesos. Además, una serie de instituciones creadas por ley no tienen estructura ni reglamento, lo que ha llevado al PNUD a responder a la necesidad de construir capacidades de administración en tales entidades, trabajo arduo por la alta rotación de personal. En varias instancias, el PNUD ha sido el elemento que ha dado seguimiento a los acuerdos de paz con mayor continuidad.

### 5.1 PERTINENCIA

**Posicionamiento del PNUD.** Según el Acuerdo con el Gobierno de Guatemala del 20 de julio de 1998, la organización “sólo prestará cooperación en respuesta a solicitudes presentadas por el Gobierno y aprobadas por el PNUD”; o sea, actúa a petición del Gobierno. ¿Cómo se posicionó con respecto a este enunciado?

- a) Las Naciones Unidas desempeñaron un papel de mediación crucial para lograr el proceso de paz, abriendo espacios y facilitando mecanismos de diálogo entre grupos opuestos, movilizand o capacidades internacionales y articulando actuaciones. Este rol incluye funciones de consolidación de la paz y de mediación más allá de apoyar y reforzar las capacidades del Gobierno, p.ej. con el análisis de temas de fondo para esclarecer realidades nacionales o con el fomento de capacidades en la sociedad civil. Guatemala ha sido uno de los raros casos en los cuales las Naciones Unidas lograron combinar la agenda de seguridad con la agenda de desarrollo, dando peso a ambas al mismo tiempo, con la desventaja de que MINUGUA tuvo el poder de disponer y asumir las medidas que debía tomar sin considerar mucho la sostenibilidad tras el cierre de la Misión, una capacidad que el PNUD no tiene ni anhela.
- b) La visión de las Naciones Unidas y el PNUD sobre la asistencia al desarrollo del país se inscribe en el mandato de promoción de los derechos humanos, de acuerdo con el instrumento legal aprobado por el Gobierno y la comunidad internacional.

### **Rol del PNUD y su relación con el Gobierno.**

El PNUD es un actor con peso y reconocimiento en el país, que colabora no solamente con las instituciones del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), sino también con la sociedad civil, centros académicos y el sector privado. Además, su compromiso se basa en valores expresados en términos de desarrollo humano y en los derechos humanos, así como en procesos que mejoran su cumplimiento. En la medida en que los planes de los gobiernos incluyen todos estos aspectos, pueden proporcionar un marco estratégico para la participación del PNUD. Sin embargo, una serie de interlocutores constataron la ausencia de una estrategia sólida de los Gobiernos bajo

consideración. Existe, por otra parte, la posibilidad de que la administración del país utilice al PNUD para llenar sus propios vacíos e ineficiencias, sin perspectiva de aumentar las capacidades del Estado. Un aporte sustantivo del PNUD al desarrollo del país parte de una visión que va más allá de la actuación de un solo gobierno: se orienta en la creación de condiciones para un mayor desarrollo humano. El cumplimiento de su mandato no consiste simplemente en responder a las demandas del Ejecutivo. Este posicionamiento puede crear tensiones. Tanto interlocutores del anterior Gobierno como del actual mencionaron la ambigüedad de la Administración guatemalteca y de otros actores (como la prensa) al tener al PNUD como socio importante para el desarrollo, proporcionando más servicios – sobre todo, sustanciales en términos de asesoría y aplicación de las políticas –, y rechazar que éste “imponga su propia posición”.

**Dispersión temática.** El PNUD se involucró en gran parte de las áreas de los Acuerdos de Paz. Todas son, en principio, pertinentes al mandato de desarrollo basado en los derechos humanos, pero es difícil ser especialista en todo, particularmente con escasos recursos financieros propios. En esta evaluación, se comprobó (cap. 3 y 4) la dispersión de proyectos, en particular a partir de 2005. Los lineamientos estratégicos de los últimos dos ciclos de programación han sido demasiado abstractos; ha faltado una traducción en directivas operativas, con métodos y enfoques definidos.<sup>59</sup>

Tal amplitud privilegia la libertad de decisión de la dirección de la Oficina del PNUD, pudiendo responder a diferentes demandas del Gobierno y de donantes, pero conlleva el clásico problema del compromiso necesario entre su misión (p.ej. Acuerdos de Paz o fortalecer capacidades nacionales) y la respuesta a esas peticiones. Un buen número de personas entrevistadas, dentro y fuera del PNUD, piensan que la organización sacrificó lo primero (misión, calidad) a favor de lo segundo (responder a demandas “coyunturales”,

59. El PNUD ha hecho un primer paso al respecto en el área de la gobernabilidad democrática (*Gobernabilidad democrática: Identificación de posibles áreas de cooperación, ACI, CE, PNUD, abril de 2008*).

volumen e ingreso) entre 2005 y 2007, y que esta tendencia ha dañado su posicionamiento y la percepción de su valor añadido. Comparando la documentación del PNUD con los insumos de las diferentes entrevistas, este equipo de evaluación ha notado a menudo un deseo de presencia del PNUD en diferentes áreas sin un claro enfoque o método. El más reciente ejemplo es su implicación en proyectos de tipo económico-productivo, que responde también a solicitudes del Gobierno, y para los que el PNUD dispone de insuficiente especialización.

**Los factores determinantes de la orientación programática.** En la práctica, las decisiones programáticas del PNUD han estado determinadas por cuatro factores:

- la evolución del contexto nacional (en particular, las peticiones por parte de los gobiernos) e internacional (hitos mencionados en Anexo B, tabla B2; cambios de gobierno; nuevas directrices temáticas y administrativas desde la sede del PNUD);
- el financiamiento del Gobierno y de donantes, sujeto a la evolución de sus preferencias y de sus ciclos electorales;
- las preferencias de las diferentes gerencias del PNUD, que cambiaron cinco veces en los últimos 8 años;
- los limitados recursos disponibles, hasta ahora, en la sede del PNUD para ofrecer un acompañamiento estratégico sistemático.

Se ha constatado que la falta de una estrategia contundente y los limitados recursos propios están en el origen de cierta dispersión programática, aspecto que ha influido en una percepción del rol y la función del PNUD, dentro y fuera de esta entidad, no siempre favorable. Al mismo tiempo, concuerdan las opiniones de que el PNUD cumple un papel importante como un actor objetivo, confiable y transparente: un promotor de conocimientos y propuestas, un facilitador de capacidades y recursos a todo nivel, un articulador con buen poder de convocatoria

entre actores opuestos y un catalizador de nuevos procesos. Más que ser ejecutor de proyectos, se desea del PNUD un asesoramiento de alto nivel y que acompañe procesos que incidan en la transformación estructural para resolver problemas de fondo. En términos de su capacidad para movilizar asesoría política de alto nivel, el PNUD dispone de una red internacional que no ha sido aprovechada suficientemente en el período bajo consideración.

## 5.2 CAPACIDAD DE RESPUESTA

**Capacidad de análisis y propuestas.** Hace 10 años, el PNUD inició un proyecto DEX para contribuir al análisis de la situación nacional en materia de desarrollo humano mediante la investigación de temáticas concretas publicadas en Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH). Entre 1998 y 2008, se han publicado ocho de esos informes. Los INDH se han vuelto instrumentos de referencia para el debate sobre el desarrollo del país. En un clima de grandes limitaciones en el acceso a datos estadísticos, los primeros informes abrieron brechas para promover el debate público al respecto, y no todos fueron del agrado del Gobierno o de las elites tradicionales del país. La obra de referencia fundamental sobre el carácter multiétnico del país es el INDH publicado en 2005. El Gobierno de la época no lo aceptó argumentando que se había elaborado sin su participación y utilizando estadísticas obsoletas. En términos generales, los INDH han hecho una contribución de gran relevancia a la toma de conciencia pública sobre aspectos claves del desarrollo humano en Guatemala. No se restringieron a presentar análisis razonados, sino que incluyeron propuestas, algunas de las cuales influyeron en políticas públicas, como p.ej. en el sector de salud o en la eliminación de la discriminación racial. Para la distribución de los cerca de 40.000 ejemplares impresos, se ejecutó un proyecto de formación de “multiplicadores” en todo el país (actualmente 4 coordinadores regionales y 44 líderes locales voluntarios que buscan incidir en espacios de decisión local).

### **Alto perfil externo del INDH, pero uso limitado para formular una estrategia PNUD.**

En 2006, una evaluación a nivel corporativo de los INDH<sup>60</sup> constató que los informes han sido, en general, exitosos: se les caracteriza como un estudio que contribuye a generar conocimiento sobre el país, a dotarse de la capacidad para interpretarlo, así como, a promover un debate nacional sobre las políticas dirigidas a los segmentos más pobres y excluidos de la población. Estos resultados son confirmados por la presente evaluación. Sin embargo, se observa que, en general, el propio PNUD no ha dado seguimiento a los informes publicados en términos de definición de sus propias estrategias, y que su impacto dentro del SNU y del PNUD ha sido limitado.

### **Procesos de largo plazo versus procesos coyunturales.**

Se observa una coincidencia entre el volumen de programas públicos bajo gestión del PNUD y el ciclo de los distintos Gobiernos, típicamente con una reducción de dicho volumen durante el primer año de mandato<sup>61</sup>. En los años siguientes, el volumen tiende a subir a medida que el Gobierno percibe las ventajas de trabajar con este organismo internacional (p.ej. flexibilidad administrativa). El PNUD dispone de capacidad para responder a los desafíos de desarrollo con su apoyo a proyectos y programas públicos. Sin embargo, necesita una estrategia que supere un ciclo de gobierno y que se base en enfoques y metodologías que incluyan planes de salida con miras a una mayor sostenibilidad.

Para proyectos NEX, el PNUD suele efectuar una valoración inicial de las capacidades de ejecución del Estado, en función de la cual define su participación. Se constata que, en el último ciclo de 4 años, sólo en el 5 por ciento de los proyectos el Estado disponía de la capacidad de administración completa requerida por el PNUD para cumplir con sus normas (Manual NEX). Allí donde la capacidad del sector público es muy

limitada, la organización apoya al gobierno en la administración si éste lo solicita, lo que explica el volumen del personal administrativo, financiero y contable del PNUD (48 por ciento del total, capítulo 3). Por lo tanto, la capacidad de respuesta existe, pero, dentro y fuera del organismo internacional, se cuestiona si su papel es administrar proyectos nacionales y sustituir a las capacidades del Estado en vez de fortalecer modalidades administrativas en las instituciones del Gobierno a mayor plazo.

## **5.3 EQUIDAD**

**Enfoque de equidad de género.** El tema de género cobró lentamente importancia en el programa del PNUD en los dos ciclos programáticos evaluados. En 2006, la Representante Residente interina ordenó elaborar una propuesta para una política de incorporación transversal del enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres en las oficinas del sistema de Naciones Unidas en el país. Por consiguiente, en 2007, se desarrolló un proyecto interno con el objetivo de que todas las áreas del programa aplicasen de forma sistemática un enfoque de género en sus proyectos. Las actividades incluyeron investigación, análisis y una serie de talleres, así como publicaciones que salieron a finales de 2007 y comienzos de 2008 (Guía rápida, Manual para la formación en Género, Guía para la transversalización del enfoque de género en el ciclo de programas y proyectos PNUD). Dada la coyuntura del cambio de Gobierno y la ley de presupuesto de 2007, con el cierre de una serie de proyectos, no fue posible observar efectos concretos de estos esfuerzos en la estrategia y los programas del PNUD aparte de los indicados en el capítulo anterior.

**Inclusión de Pueblos Indígenas.** Tras el proceso de firma de la paz, los donantes insistieron en primer lugar en crear condiciones para resolver el problema agrario – el acceso a tierras y a promover

60. UNDP-EO, *Evaluation of the National Human Development Report System*, New York, 2006.

61. En 2008 este fenómeno fue también el resultado de la ley de presupuesto de 2007.

medios de subsistencia – con una orientación particular hacia los pueblos indígenas. Hoy, las entrevistas realizadas con un amplio abanico de personas – líderes indígenas, políticos, autoridades del Gobierno anterior y actual, académicos, etc. – así como los análisis publicados<sup>62</sup> demuestran una gran desilusión al respecto. Los líderes indígenas sostienen que sus comunidades siguen casi tan marginadas como hace una década, aduciendo que de los 158 parlamentarios solo 18 son indígenas, aunque estos pueblos representan aproximadamente el 40 por ciento de la población. Además, consideran que no se ha dado una verdadera transformación estructural, precondition para eliminar la discriminación contra los indígenas victimizados durante siglos.

La debilidad institucional del Estado – en representatividad, recursos, marco legal, políticas, servicios o continuidad – no permitió crear condiciones promotoras de mayores oportunidades a favor de los pueblos indígenas. De igual forma, el Acuerdo sobre la Identidad de los Pueblos Indígenas es el menos cumplido en términos de resultados esperados.

Más alentador es el panorama de los proyectos ejecutados y apoyados por el PNUD en las regiones (principalmente en los departamentos de Sololá, Huehuetenango, Chiquimula y San Marcos), donde se constatan avances concretos por y a favor de los indígenas (con DIGAP, PASOC I, PROHÁBITAT, PRONADE y otros). Con los INDH, el PNUD ha contribuido sustancialmente a esclarecer la realidad de los pueblos indígenas, pero, para efectuar mejoras de envergadura, se requiere una estrategia convincente, más allá de los proyectos individuales, más específica y focalizada, y a un plazo adaptado a los resultados de desarrollo que se quieren lograr.

## 5.4 ASOCIATIVIDAD

Las alianzas suelen hacerse para complementar capacidades en la búsqueda de fines comunes.

Con una disponibilidad de recursos propios tan limitada, el PNUD necesita alianzas para cumplir con su mandato, y recurre a ellas ampliamente. Es uno de los factores que explica su alto perfil en Guatemala.

**Alianzas con entidades del Estado.** Prácticamente por mandato, el PNUD se ha aliado con un gran número de entidades estatales, desde la Presidencia y la Vicepresidencia hasta ministerios, secretarías, institutos y programas. Las relaciones de la organización con el sector público son constructivas. Tanto funcionarios de la Administración actual como de la anterior indicaron la frecuente mención del PNUD en sus reuniones. De hecho, esta organización está caracterizada por una alta visibilidad en Guatemala: está muy presente como agencia propositiva de cooperación y como administradora de recursos del Gobierno y de la cooperación bilateral y multilateral.

Repetidas veces, los representantes del Gobierno, en particular de la Cancillería y de SEGEPLAN, mencionaron durante esta evaluación el deseo de que el PNUD les ayudara a cumplir con el plan trazado en la Declaración de París sobre la Efectividad de la Cooperación al Desarrollo (apropiación, lineamiento, armonización). En gestiones anteriores, el PNUD afrontó las limitaciones de SEGEPLAN en materia de coordinación de la Cooperación Internacional y las que conllevaba la propia ejecución de proyectos por entidades del Gobierno. Las experiencias en las relaciones de los dos últimos Gobiernos (2004 y 2008) con el programa en curso del PNUD – de reducciones considerables en la cartera de proyectos en el primer año de mandato – indican procesos de cambio nada óptimos desde el punto de vista de la lógica de implementación de proyectos de desarrollo.

**Alianzas con la Sociedad Civil.** Un elemento esencial en el fomento de la gobernabilidad democrática es el establecimiento de alianzas

---

62. Véase p.ej. SEPAZ: *Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma: ¿Oportunidad Desperdiciada? Agenda Pendiente y Ningún Motivo para Celebrar*, Guatemala, Octubre de 2006, capítulo 2.

entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil para producir marcos jurídicos, herramientas de implementación y lazos sostenibles en la construcción de una democracia participativa. En general, el PNUD ha trabajado más ampliamente con las ONG en el segundo ciclo de programación evaluado. Algunos representantes del Gobierno actual y anterior expresan reservas sobre esta orientación del PNUD, al considerar a las ONG como competidores de las estructuras y del rol institucional del Estado. Sin embargo, en esta evaluación se ha podido comprobar sobre el terreno una actuación acertada de tales organizaciones, apoyadas en el marco de proyectos del PNUD. Sin cuestionar la validez de las alianzas con las ONG, en particular las ligadas a la organización de los intereses de los indígenas y las mujeres, se han observado casos de un apoyo demasiado aislado por parte del PNUD a las ONG, sin llegar a crear lazos con el sector público, un fallo que está actualmente intentando corregir.

**Alianza con el sector privado y fundaciones privadas.** Con el sector empresarial, se ha trabajado poco dadas las dificultades de cooperación con este segmento en el pasado. PRONACOM ha sido uno de los pocos proyectos dirigidos a este sector. Efectivamente, la responsabilidad social empresarial (RSE) está en sus inicios en Guatemala. La ONG “Centrarse”, que impulsa un cambio de mentalidad y cultura en el sector privado, cuenta hoy con 110 miembros, en su mayoría grandes compañías, que suscriben a códigos de valores que incluyen la RSE frente a la comunidad, la ley y la ética. Comienzan a surgir socios potenciales en el sector privado interesados en aliarse con el PNUD para ejecutar proyectos con comunidades.

**Coordinación de la cooperación internacional.** El PNUD ha apoyado el proceso nacional para la armonización y alineación de la cooperación internacional en Guatemala. Actualmente es responsable multilateral de la mesa Seguridad y Justicia, que está dirigida por las instituciones del Estado de este sector y cuenta con la participa-

ción de SEGEPLAN. A nivel político, el “Grupo de los 13” (grupo integrado por los ocho países y los organismos internacionales que dan más apoyo financiero a Guatemala, reunidos a nivel de embajadores) está presidido por Suecia, y el PNUD facilita y apoya a su Secretariado. En términos operativos, los donantes – multilaterales y bilaterales – solicitan un apoyo más substantivo que la administración de fondos teniendo en cuenta los principios de la Declaración de París sobre la efectividad de la cooperación internacional. Varios donantes coinciden en que es deseable y necesaria una armonización entre las agencias de cooperación internacional, que pueda llevar a alianzas para encaminar proyectos comunes bajo una administración nacional.

Nuevos desafíos surgen, además, con la presencia de países donantes que no participan en el G-13, en particular la cooperación Sur-Sur. En el período evaluado, el PNUD ha facilitado asistencia técnica de expertos latinoamericanos de alto nivel al Gobierno, últimamente desde Chile. La organización reconoce que esta modalidad tiene un potencial importante, poco aprovechado hasta la fecha.

## 5.5 COOPERACIÓN INTERAGENCIAL EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

El Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Guatemala está compuesto por diecinueve agencias, fondos y programas (residentes y no residentes). Estas entidades pertenecen a los tres grandes segmentos de la ONU: Paz y Seguridad (Consejo de Seguridad), Desarrollo (Consejo Económico y Social) y Derechos Humanos (Consejo de DD.HH.). El trabajo del SNU en un país se basa en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que trata de definir la estrategia que el sistema en su conjunto lleva a cabo.

Durante la evaluación, se entrevistó a representantes de agencias pertenecientes al segmento de Desarrollo del SNU: UNICEF, ONUSIDA,

UNIFEM, OPS/OMS, UNV<sup>63</sup> y un ex representante de UNOPS. Las agencias entrevistadas consideran que el MANUD ha representado un esfuerzo importante de coordinación, pero hay límites en su fuerza orientadora hasta la fecha. Dos factores condicionan su aplicación: la imprecisión del propio MANUD y la formulación bastante general de la estrategia de desarrollo a nivel de Gobierno y de país<sup>64</sup>. Los representantes de las agencias entrevistados consideran que el PNUD hace esfuerzos en el intercambio de informaciones dentro del SNU (p.ej. en el contexto del INDH), pero, en la parte programática, se siguen observando duplicidades entre las diferentes organizaciones (p.ej. en el sector de salud o en el caso de emergencias ambientales)<sup>65</sup>. Además, cada agencia sigue planificando sus actividades de manera independiente. Un marco como el MANUD es necesario, pero no suficiente, para acercar el trabajo concreto de las

diferentes entidades; se requiere una planificación de conjunto a un nivel más operativo.

Las agencias reconocen, además, los servicios del PNUD en términos de administración de recursos, personal y adquisiciones. Los recursos de representaciones pequeñas, como las de ONUSIDA y UNIFEM, son administrados íntegramente por el PNUD. Éste maneja por año un volumen de alrededor de US\$ 20 millones para otros organismos del SNU en Guatemala. Por otro lado, un pequeño organismo como ONUSIDA espera una participación mayor del PNUD en su área, mencionando que, en otros países, éste logra obtener financiación para programas más sustantivos. UNIFEM, por su lado, aplaude la existencia de un grupo interagencial de género, con participación del PNUD, que es intermitente, pero sustantiva; sin embargo, la incorporación del enfoque de género en el SNU está lejos del nivel deseado.

---

63. Hubo pocas iniciativas comunes entre PNUD y UNV, como la lanzada con el proyecto “*Promotores de La Paz – promoción de la Participación ciudadana*” cuya fase 3 fue evaluada en 2006-2007. Los resultados de esta evaluación sugieren que un plan más sistemático de colaboración entre PNUD y UNV ayudaría a fortalecer la sostenibilidad de las iniciativas comunes y a coordinar las diferentes actividades del PNUD fuera de la capital, en particular en las municipalidades donde se llevan a cabo sus proyectos.

64. Se observa, sin embargo, un avance en la preparación del posicionamiento de partidos políticos en las épocas electorales: las propuestas presentadas en la campaña 2007 fueron sustancialmente más diferenciadas que los de la campaña 2003, proceso al cual contribuyó el proyecto del *Diálogo Multipartidario* del PNUD.

65. La diferenciación de competencias entre intervenciones en casos de emergencia frente al apoyo de la reconstrucción a mayor plazo no está resuelta entre las agencias del SNU.

### **Cuadro 3. Síntesis de las conclusiones principales en el capítulo 5**

- El PNUD tiene prestigio por ser un elemento de continuidad en el seguimiento de los Acuerdos de Paz.
- En el periodo 2005-2007, el PNUD se caracterizó por una dispersión temática debida a la ausencia de una estrategia clara y contundente, la necesidad de buscar financiamientos exteriores, las demandas coyunturales de los varios gobiernos y de los donantes, y los cambios de orientación de las diferentes gerencias del PNUD sin asesoría sistemática desde la sede. Esta organización internacional no puede ser especialista en todas las áreas; en algunos casos faltaron enfoques y métodos claros, que perjudicaron la percepción de su papel. Los Informes Nacionales de Desarrollo Humano han dejado una huella importante en los debates públicos, pero muestran escasos resultados en la formulación de la estrategia de la propia organización.
- El PNUD demostró buenas capacidades de respuesta a las solicitudes de los varios gobiernos, a veces con el riesgo de que su asistencia se quedase en lo coyuntural, sin insistir en estrategias de largo plazo. Esta característica incluye la gestión de fondos públicos realizados por el PNUD, que son una respuesta a la falta de capacidades del Estado, pero sin fomentar las capacidades del país a mayor plazo.
- A partir de 2007, el PNUD se comprometió a adoptar enfoques de género en sus actividades. Se trata de intervenciones recientes y, con la ley de Presupuesto de 2007, se cerraron proyectos, por lo tanto no se pueden observar resultados en este campo. En lo referente a los pueblos indígenas, algunos proyectos ejecutados por el PNUD en diferentes departamentos han logrado avances concretos, pero generalmente se nota la ausencia de un diálogo político con representantes de los pueblos indígenas.
- El PNUD ha trabajado intensamente con entidades públicas, y goza de alta visibilidad y consideración en el ámbito gubernamental. Ha colaborado de forma creciente con organizaciones de la sociedad civil, aunque no siempre con un marco conceptual claro. Casi no tiene alianzas con el sector privado y las fundaciones privadas, que comienzan a interesarse en colaborar en proyectos de desarrollo.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 6.1 CONCLUSIONES

En general, esta ADR concluye que el PNUD ha hecho contribuciones sustanciales al desarrollo humano de Guatemala en la década actual, pero que su estrategia no ha sido lo suficientemente convincente como para evitar una dispersión de actividades en el segundo ciclo de programación que se considera. El posicionamiento resultante de su papel en la consolidación de la paz en los años 1990 está siendo cada vez más cuestionado por temas de desarrollo emergentes.

**1. En Guatemala, las Naciones Unidas combinaron el mandato de consolidación de la paz de la Asamblea General con intervenciones de desarrollo posconflicto, que condujeron a la alta visibilidad y prestigio que el PNUD todavía disfruta entre las autoridades nacionales.**

Guatemala ha sido uno de los casos poco frecuentes en los que las Naciones Unidas combinaron estrechamente el mandato de consolidación de la paz de su Asamblea General con el desarrollo posconflicto, como una reciente Evaluación Temática del PNUD confirmó<sup>66</sup>. Durante el período inicial cubierto por esta evaluación, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA, 1994-2004) apoyó los esfuerzos de paz con una presencia importante en el país en términos de personal y atribuciones. El principal objetivo fue ayudar a establecer e implementar los Acuerdos de Paz y a curar las heridas de tres décadas de conflicto armado interno y de violaciones de los derechos humanos, especialmente de los pueblos indígenas. Junto con MINUGUA, el PNUD proporcionó amplia asistencia técnica y servicios

de gestión de proyectos, que fueron valorados tanto por las autoridades guatemaltecas como por los donantes.

Esta historia marcó con fuerza la estrategia y la cartera del PNUD, involucrándolo en muchas partes de la agenda del Acuerdo de Paz firmado a finales de 1996. Hoy, se reconoce al PNUD en Guatemala como una agencia neutral, un actor, un facilitador y un promotor del diálogo en temas sensibles y entre grupos opuestos. La organización ha conseguido una reputación, visibilidad y credibilidad considerables en el país.

**2. El PNUD ha generado un importante valor añadido en las áreas de gobernabilidad y prevención de crisis y recuperación; estas áreas continuarán siendo importantes para el PNUD y para el país. Los logros son menos sólidos en reducción de la pobreza, energía y medio ambiente. Sin embargo, con la irrupción de la crisis económica global, esas dos últimas áreas crecerán en importancia y pueden requerir una revisión de la estrategia del PNUD, cuestionando sus anteriores prioridades en el país.**

El PNUD consiguió construir un programa relativamente sólido de gobernabilidad y de prevención de crisis y recuperación, con algunos casos de buenas prácticas a nivel regional. Los logros son de menor peso en las áreas de pobreza y medio ambiente, con la notable excepción del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) y actividades conexas, que no fueron suficientemente consideradas en la formulación de la estrategia. Sin embargo, la pobreza y el medio ambiente probablemente ganarán prominencia en un futuro próximo: los primeros síntomas de la

66. Oficina de Evaluación del PNUD, *Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-Affected Countries, Case Study Guatemala*, 2006

crisis global se han hecho visibles a principios de 2009 en Guatemala, con un flujo invertido de migración y remesas decrecientes por primera vez en muchos años.

El PNUD tiene una fuerte capacidad analítica y experiencia en los sectores sociales a través de su grupo del INDH. Ha tenido relativamente éxito en el apoyo a la implementación de programas públicos sociales, pero menos a la hora de ayudar a definir políticas en esas áreas y dar apoyo con asesoría de alto nivel a quienes toman las decisiones. Su agenda medioambiental ha estado movida por el financiamiento externo (FMAM) y tiene una visibilidad limitada en el país. El PNUD tiene poca experiencia en la promoción de programas económico-productivos para la reducción de la pobreza en Guatemala.

**3. Aunque el PNUD ha hecho esfuerzos para introducir una planificación estratégica en esta década, los resultados han sido relativamente débiles en términos de orientación y mejora de sus programas. Esto se debe, en parte, a las complejidades del contexto político y socio-económico de Guatemala y, en parte, a ciertos factores sistémicos y organizativos dentro del PNUD.**

El contexto en Guatemala ha estado caracterizado por profundas divisiones entre la población, reflejadas en un espectro cambiante de partidos políticos. Los evaluadores han percibido una gran variabilidad de políticas y direcciones dentro de los gobiernos de Guatemala y entre estos, que son también consecuencia de coaliciones débiles desde los Acuerdos de Paz. Además, en general, la recaudación de impuestos ha sido tradicionalmente muy baja y el marco legal para la administración pública es complicado, perjudicando una acción gubernamental efectiva.

En este contexto, la fuerte dependencia del PNUD en Guatemala de los recursos externos ofreció alicientes para responder a las cambiantes demandas externas de sus servicios no siempre en conformidad con su principal mandato. Internamente, se ha percibido al PNUD como una institución en cambio permanente. Los recursos y herramientas para un apoyo sustantivo

de la sede a la Oficina de País han sido limitados. Los directivos de categoría superior de la Oficina de País del PNUD han cambiado frecuentemente en el período evaluado, con las consiguientes modificaciones en las prioridades. Frente a este escenario, la estrategia definida por el PNUD y sus socios ha tenido escaso poder para orientar sus actividades. A nivel de país, no existen mecanismos fuertes (como p.e. un Consejo Asesor con miembros de alto nivel de los principales sectores del país) para introducir una mayor continuidad en el logro de sus objetivos estratégicos más allá de los ciclos de gobierno.

En el segundo ciclo programático evaluado, surgió una cartera de actividades caracterizada por proyectos más pequeños y de menor duración en una amplia gama de áreas, la mayoría sin una estrategia de salida definida, bajo el amplio paraguas del CPD y el MANUD aprobados. Por otra parte, cuando actuaba “a petición” del Gobierno, como en el caso de la gestión de programas públicos, el PNUD no siempre guardó un equilibrio entre las demandas de corto plazo y los objetivos de desarrollo a largo plazo, y no siempre contribuyó a dotar a las instituciones nacionales de capacidades a más largo plazo.

**4. La efectividad del apoyo de la cooperación internacional y del PNUD al desarrollo y la agenda de seguridad de los Acuerdos de Paz ha sido moderada; doce años después de la firma de los Acuerdos de Paz, prevalece un reconocimiento aleccionador de los avances limitados en el logro de los objetivos, que apuntan también a la necesidad de un uso más efectivo de los recursos de la cooperación internacional.**

Cuando analizaron los avances en la implementación de los Acuerdos de Paz en las últimas fases del anterior Gobierno (noviembre de 2007), tanto representantes de los pueblos indígenas como del Gobierno presentaron un informe aleccionador de lo logrado hasta ahora. Estructuras socioeconómicas cruciales, tales como el acceso y propiedad de factores de producción, la inclusión en los centros de decisión política o el cumplimiento de los derechos humanos y civiles, han cambiado poco. La cooperación internacional y el PNUD, aunque han apoyado muchas áreas públicas, han obtenido

resultados limitados en cuanto a un desarrollo más equitativo a favor de los grupos desfavorecidos y, en especial, de los pueblos indígenas.

En el campo de la seguridad, debido a la configuración de las fuerzas políticas en el país y del limitado compromiso público y externo, incluido del PNUD, el vasto apoyo no pudo revertir un empeoramiento continuo de la situación de violencia y de inseguridad en Guatemala durante el período que se analiza, aún siendo un período de estabilidad económica y crecimiento. El indicador más citado es la tasa de homicidios, que ha aumentado cada año y se ha duplicado durante este período<sup>67</sup>. Hay una necesidad urgente de alinear mejor y armonizar la cooperación internacional para el desarrollo con las políticas del gobierno y los esfuerzos locales, tanto en lo que respecta a la agenda de desarrollo como la de seguridad, lo que exige un fortalecimiento de las capacidades nacionales de coordinación profesional, un papel que el PNUD podría apoyar, a petición del Gobierno, en mayor medida que hasta ahora.

## 6.2 RECOMENDACIONES

Esta evaluación recomienda que el PNUD aproveche la oportunidad que ofrece la programación de un nuevo ciclo en el país para redefinir su posición estratégica. Doce años después de haber finalizado el conflicto armado y de la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala y su contexto han evolucionado, lo que exige que el PNUD adapte su papel y su estrategia. Para el nuevo ciclo de planificación 2010-2014, se recomienda una revisión rigurosa de la estrategia del PNUD, de su orientación y su papel en el país.

### RECOMENDACIONES A LA OFICINA DEL PNUD EN GUATEMALA

#### Áreas estratégicas y programáticas

1. El PNUD debería fijar prioridades entre sus áreas temáticas y dentro de éstas, además de preparar una estrategia específica en cada área,

subrayando las sinergias entre sus programas y los vínculos con planes de otras agencias de las Naciones Unidas. En particular: (i) el área de seguridad pública necesitará una atención especial debido al alto coste social y de oportunidades que tienen las débiles condiciones de seguridad actuales; (ii) el PNUD necesita clarificar el papel que pretende desempeñar y el valor añadido que quiere aportar en las áreas de reducción de la pobreza, energía y medio ambiente. Aunque la posición estratégica actual del PNUD en ambas es moderada, probablemente estas áreas tendrán un fuerte impacto en la agenda pública del país en los próximos años.

2. Los dos temas transversales de género y pueblos indígenas necesitan una mayor atención a nivel estratégico. Se recomienda incluir explícitamente la dimensión de equidad de género en la programación de futuras actividades, basándose en las orientaciones existentes en la actualidad. Es más, la inclusión social, política y económica de los pueblos indígenas debería ser parte integral del diálogo político del PNUD.
3. Se sugiere que el PNUD equilibre su apoyo al Gobierno para dar mayores servicios de asesoría de alto nivel a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, reduciendo el énfasis en el suministro de servicios de gestión de programas. Al mismo tiempo, se debería aumentar la atención a nivel regional en términos de temas y recursos, en vista de la integración regional y los desafíos comunes.
4. El PNUD debería insistir, en sus servicios de gestión de proyectos, en que mejoren las condiciones de las capacidades de gestión pública; esto requiere, en primer lugar, un mayor apoyo a la modernización del estado, especialmente para lograr (i) una carrera de administración pública profesional, independiente de los partidos políticos, (ii) un creciente diálogo democrático y multipartidista; (iii) la renovación del Pacto Fiscal para una recauda-

67. Un estudio del PNUD en Guatemala, de 2006, *El costo económico de la violencia en Guatemala*, estimó que dicho coste equivalía a un 7,3 % del Producto Interno Bruto, o casi US\$ 2.400 millones en gastos de seguridad privados, pérdidas materiales, de salud, en el clima de inversión y costos institucionales.

ción de impuestos progresiva y más amplia; (iv) la revisión de leyes que perjudican la administración de programas y políticas del Gobierno.

5. Aunque el PNUD actúa a petición del Gobierno, se recomienda que su planificación estratégica no coincida con los ciclos electorales, sino que exprese su compromiso con objetivos de desarrollo en el país mediante planes estratégicos de largo plazo (de 6 a 8 años) dentro de un solo ciclo que prevea revisiones cada dos o tres años (uno, evidentemente, al cambiar el Gobierno).
6. Se recomienda establecer proyectos y programas con mayor duración, mayor volumen y estrategias de salida definidas conforme a los planes estratégicos, a fin de lograr una mayor sostenibilidad de los efectos que tiene el apoyo del PNUD.

#### **Aspectos organizativos**

7. Impactos externos inesperados y múltiples influencias en las decisiones de programa requieren un fortalecimiento de la reflexión y una revisión periódica de la orientación estratégica del sistema de Naciones Unidas y del PNUD durante el ciclo programático; una medida recomendada es institucionalizar un mecanismo asesor de alto nivel en el país que represente a sus principales sectores y apoye a los directivos de categoría superior en la definición y mantenimiento de su estrategia a largo plazo.
8. Reforzar la comunicación y el liderazgo estratégico entre los equipos programáticos de la Oficina de País y dentro de estos, fortaleciendo la integración a un nivel de gestión intermedio. También se recomienda involucrar en la formulación de estrategias a asesores, directores y oficiales de experiencia probada, incluido el equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano.
9. Reforzar la función de monitoreo y evaluación a nivel de proyectos y programas del PNUD para establecer un análisis más sistemático de los efectos y los resultados de desarrollo. De forma paralela, se recomienda

apoyar el establecimiento de capacidades de monitoreo y evaluación del Gobierno respecto a la implementación y resultados de sus políticas sectoriales.

#### **Coordinación, armonización y cooperación con los socios**

10. Dada la naturaleza universal de las Naciones Unidas, se recomienda que el PNUD se aleje de la imagen de ser “una agencia de desarrollo entre otras”, reforzando su papel como un coordinador neutral, transparente y profesional en el campo de la cooperación para el desarrollo externo a Guatemala; también está en una buena posición para apoyar al Gobierno cuando y donde lo requiera, a fin de que cumpla mejor con la Agenda de París sobre efectividad del desarrollo.
11. Dentro del sistema de Naciones Unidas, se recomienda que el PNUD apoye un proceso de mayor armonización entre las agendas de cada agencia, con una comparación de las carteras de proyectos anuales que ya están en fase de planificación, eliminando las duplicidades y actuando con una sola voz donde sea pertinente desde la perspectiva de las autoridades nacionales.
12. Respecto al diálogo político con sus socios, se recomienda aumentar las oportunidades de colaboración con el sector privado en el tema de responsabilidad social empresarial, incluyendo sus fundaciones privadas, nacionales y en el exterior.

#### **RECOMENDACIONES A LA SEDE**

13. En vista de la alta rotación de los gestores de la Oficina de País del PNUD, esta evaluación recomienda crear incentivos para una permanencia más larga del personal directivo de rango superior.
14. También se recomienda que la Dirección Regional asuma un papel más sistemático en el apoyo estratégico y programático que da a la Oficina de País desde su sede en Nueva York y/o desde su oficina subregional en Panamá. Además, se debería definir con mayor precisión la división de funciones y el trabajo entre RBLAC y la oficina en Guatemala.

## Anexo A

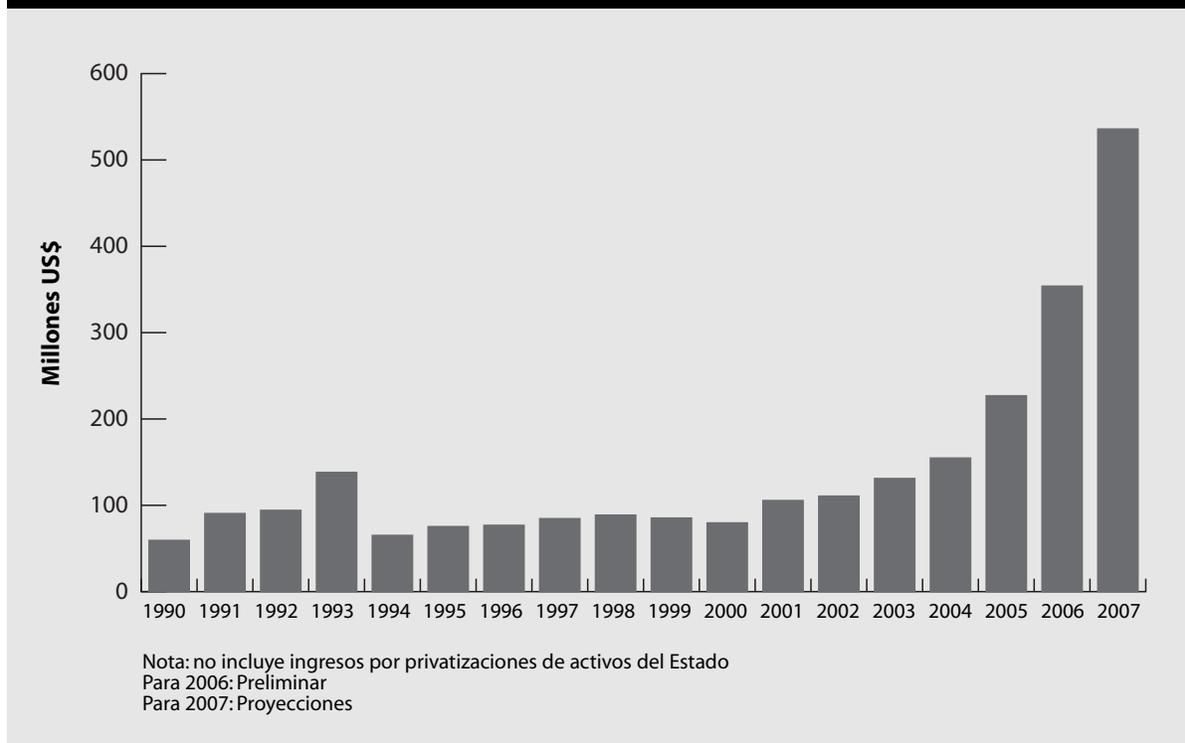
# GUATEMALA: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

<b>Tabla A.1 Guatemala: Indicadores Socioeconómicos claves</b>							
<b>Indicadores socioeconómicos claves</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Agricultura, valor añadido (% del PIB)	22,8	22,6	22,5	22,7	22,9	22,8	22,2
Caja superávit/ déficit (% del PIB)	-1,8	-1,7	-0,9	-2,3	-0,9	-1,5	-1,7
Uso de energía (kg. de combustible equivalente per cápita)	636,4	635,5	626,2	603,2	610,6	628,4	..
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	20,2	18,8	17,1	16,7	17,0	15,7	15,7
Deuda externa (actual US\$ millón)	3.853	4.288	4.432	5.082	5.530	5.348	5.496
Tasa de fertilidad (nacimientos por mujer)	4,8	..	4,6	..	..	4,3	4,2
Suscriptores de líneas telefónicas fijas y móviles (por cada 100 habitantes)	13,7	16,5	20,5	24,6	34,7	45,3	65,5
PIB (actual en millones US\$)	19.291	20.978	35.325	24.881	27.399	31.717	23.268
PIB crecimiento (% anual)	3,6	2,3	2,2	2,1	2,7	3,2	4,5
INB per cápita, PPP (actual internacional US\$)	4.310	4.440	4.460	4.540	4.680	4.860	5.120
Formación del capital bruto (% del PIB)	17,8	17,8	19,1	18,8	19,8	19,0	18,7
Inmunizaciones contra sarampión (% de niños entre 12-23 meses)	88,0	91,0	92,0	94,0	95,0	94,0	95,0
Importación de bienes y servicios (% del PIB)	29,0	29,0	29,5	29,4	31,1	30,2	30,6
Mejora en el saneamiento urbano (% población urbana con acceso)	85,0	..	..	..	90,0	..	..
Mejora de abastecimiento de agua (% de población con acceso)	91,0	..	..	..	95,0	..	..
Industria, valor añadido (% del PIB)	19,8	19,6	19,3	19,2	18,9	18,9	19,1
Inflación, PIB deflactor (anual %)	6,8	7,6	8,0	6,3	7,0	7,8	6,3
Usuarios de Internet (por cada 100 personas)	0,7	1,7	3,4	4,5	6,1	7,9	10,1
Esperanza de vida al nacer (años)	67,9	..	68,9	..	..	69,7	69,9
Prevalencia de la desnutrición, peso por edad (% de niños menores de 5 años)	..	..	17,7	..	..	..	..
Comercialización de mercancías (% del PIB)	38,8	38,5	50,8	50,59	53,0	50,1	50,8
Gastos militares (% del PIB)	0,8	0,9	0,7	0,7	0,4	0,3	0,4
Tasa de mortalidad de los menores de 5 años (por cada 1.000)	53,0	..	..	..	..	43,0	41,0

**Tabla A.1 Guatemala: Indicadores Socioeconómicos claves**

Indicadores socioeconómicos claves	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asistencia oficial para el desarrollo (actual en millones US\$)	263,5	226,5	248,3	246,8	220,2	254,2	487,2
Crecimiento de la población (% anual)	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Población en millones	11,2	11,5	11,8	12,1	12,4	12,7	13
Prevalencia del VIH (% de la población entre 15-49)	..	..	..	0,9	..	0,9	..
Tasa de culminación de la primaria (% del grupo en edad relevante)	57,7	60,3	64,1	65,2	69,8	73,7	76,5
Tasa de niñas en relación a los niños en la educación primaria y secundaria (%)	88,9	89,6	90,1	90,6	91,1	91,6	92,3
Servicios, valor añadido (% del PIB)	57,4	57,8	58,2	58,1	58,2	58,3	58,7
Total del servicio de deuda (% de exportaciones de bienes, servicios e ingreso)	8,4	8,7	7,4	7,2	7,5	4,8	4,8

Fuente: Grupo Banco Mundial (2008)

**Gráfico A.1 Flujo de inversiones extranjeras directas**

Fuente: Banco Central de Guatemala

<b>Tabla A.2 Metas de Desarrollo del Milenio y probabilidades de lograrlas</b>				
<b>Goals, Targets and Indicators</b>	<b>Years/Value</b>		<b>2015 Goal</b>	<b>Likelihood of achieving*<sup>1</sup></b>
<b>Goal 1-Eradicate extreme poverty and hunger</b>				Potentially
<b>Target 1. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than \$1 a day</b>				
	<b>1989</b>	<b>2006</b>		
Extreme poverty (people in millions)	1.6	2.0	9.05	
Total poverty (people in millions)	5.4	6.6	31.4	
<b>Target 2. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger</b>				
	<b>1987</b>	<b>2002</b>		
Percentage of children under the age of 5 who are underweight	33.5	22.7	16.8	
Percentage of children under the age of 5 who are below normal height	57.9	49.3	29.0	
<b>Goal 2-Achieve universal primary education</b>				Potentially
<b>Target 3. Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full primary course</b>				
	<b>1991</b>	<b>1996</b>		
Net enrollment ratio in primary education	71.6	94.5	100	
Pupils who enroll in first grade and reach sixth grade	35.9a/	60.0b/	100	
Literacy rate among the 15-24 age group	76.0a/	87.8c/	100	
<b>Goal 3-Promote gender equality and empower women</b>				Unlikely
<b>Target 4. Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005 and in all levels of education no later than 2015</b>				
	<b>1991</b>	<b>2006</b>		
Ratio of girls to boys in primary education	0.99	0.96	1.0	
Ratio of girls to boys in the basic cycle of secondary education	0.91	0.92	1.0	
Ratio of girls to boys in the diversified cycle of higher education	1.08	1.04	1.0	
	<b>1994</b>	<b>1996</b>		
Ratio of women to men in higher education	0.54	0.88	1.0	
Ratio of literate women to men in the 15-24 age group	0.85	0.93	1.0	
	<b>1989</b>	<b>2006</b>		
Share of women in wage employment in the non-agricultural sector	35.0	38.3	---	
	<b>1990</b>	<b>2007</b>		
Seats held by women in parliament	0.7	12.0	---	

**Tabla A.2 Metas de Desarrollo del Milenio y probabilidades de lograrlas**

Goals, Targets and Indicators	Years/Value		2015 Goal	Likelihood of achieving* <sup>1</sup>
<b>Goal 4-Reduce child mortality</b>				Potentially
<b>Target 5. Reduce by three-quarters, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate</b>				
	<b>1987</b>	<b>2002</b>		
Under 5 mortality rate (for every 1,000 live births)	110	53	37	
Infant mortality rate (for every 1,000 live births)	73	38	24	
Percentage of children under one vaccinated against measles	55	72c/	100	
<b>Goal 5- Improve maternal health</b>				Unlikely
<b>Target 6. Reduce by three-quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio</b>				
	<b>1989</b>	<b>2006</b>		
Maternal mortality ratio (for every 1,000 live births)	248	133	62.0	
	<b>1987</b>	<b>2002</b>		
Medically assisted births	29.2	41.4	---	
<b>Goal 6-Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases</b>				Unlikely
<b>Target 7. Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS</b>				
<b>HIV prevalence (in percentage)</b>	<b>1995</b>	<b>2007</b>		
Pregnant women who seek prenatal care services	0.2	0.5	---	
Population between the ages of 15 and 49 years	0.4	0.9	---	
Sex workers	2.3	5.3	---	
Uniformed soldiers based in stations	0.4	0.8	---	
Inmates	1.5	2.3	---	
<b>Goal 7-Ensure environmental sustainability</b>				Potentially
<b>Target 9. Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources</b>				
	<b>1990</b>	<b>2005</b>		
Forested land areas (%)	40.0	40.0d/	---	
Ratio of protected area to maintain biological diversity to surface area	24.0	30.0	---	
Energy supply (apparent consumption kg oil equivalent per \$1,000 (PPP) GDP)	148	157e/	---	
Carbon dioxide emissions per annual capita (tonnes)	0.47	1.0	---	
<b>Target 10. Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation</b>				
	<b>1990</b>	<b>2006</b>		
Sustainable access to water	63.0	78.7	82.0	
Access to better sanitation services	32.0	54.5	66.0	

Fuente: PNUD 2008, *Manual sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Que tan cerca estamos de la meta?*

\*Progress rating based on the 2002 UNDP MDGs report

Notes: a/ 1994 data; b/ 2003 data; c/ 2006 data; d/ 2004 data; e/ 2002 data

## Anexo B

# INFORMACIONES SOBRE EL PNUD Y LA OFICINA PNUD 2001-2008

**Tabla B.1 Presupuesto de los proyectos en cada ciclo programático por resultados esperados**

Resultados Esperados	Nº de proyectos	Presupuesto	Monto promedio por proyecto
<b>Estrategia 2001-2004</b>	<b>78</b>	<b>356.289.265</b>	<b>4.567.811</b>
1. Mayor uso de los conceptos de desarrollo humano sostenible en la formulación e implementación de políticas por parte de los que toman decisiones	8	7.012.602	876.575
2. El proceso de paz consolidado e incorporado en su totalidad a la agenda nacional	11	41.828.075	3.802.552
3. Un SNU mejor coordinado y fortalecido, enfocando sus esfuerzos hacia la total implementación de los Acuerdos de Paz y el desarrollo humano	0	0	
4. Estrategia nacional contra la pobreza desarrollada e implementada a través de un proceso consultivo	3	22.212.300	7.404.100
5. Mejor capacidad nacional para monitorear la pobreza humana, los ingresos y la desigualdad	2	742.629	371.314
6. El marco nacional de política reformado con la meta de acceso universal a los servicios básicos	3	13.023.179	4.341.060
7. Mecanismo nacional establecido para la formulación de políticas y estrategias relacionadas con los adelantos de la mujer y con la igualdad de género	2	651.234	325.617
8. Mejor calidad en la toma de decisiones, basada en la evaluación de géneros y la integración de estadísticas e información sobre asuntos relacionados con el género	0	0	
9. Eficiencia y equidad mejoradas en el suministro de los servicios públicos	13	114.083.958	8.775.689
10. Marcos regulatorios revisados para garantizar a los pobres sus derechos como usuarios de bienes productivos y finanzas	0	0	
11. Un enfoque global hacia el desarrollo ambiental sostenible integrado en la planificación nacional de desarrollo y vinculado con la reducción de la pobreza	4	1.187.504	296.876
12. Capacidad mejorada de las autoridades para planificar e implementar enfoques integrados a la gestión ambiental y al desarrollo de energía, de manera que respondan a las necesidades de los pobres	5	3.583.324	716.665
13. Capacidad regional mejorada para coordinar y armonizar las políticas y programas nacionales para la administración de recursos naturales compartidos y el desarrollo sostenible de energía, conforme a los Convenios de Cambio Climático y Biodiversidad	1	1.295.744	1.295.744

**Tabla B.1 Presupuesto de los proyectos en cada ciclo programático por resultados esperados**

<b>Resultados Esperados</b>	<b>Nº de proyectos</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Monto promedio por proyecto</b>
14. Reducción de desastres y sistema de respuesta nacionales en funcionamiento	2	282.302	141.151
15. Reintegración sostenible de la población afectada por el conflicto interno	0	0	
16. Administración imparcial y eficiente de la justicia	3	3.178.828	1.059.609
17. Implicación de las autoridades locales y las comunidades de las áreas rurales y urbanas en la planificación y administración, incluyendo el suministro de servicios públicos	10	134.923.281	13.492.328
18. Consenso a nivel comunitario y nacional alcanzado y alianzas estratégicas establecidas para la consolidación de la paz y para el desarrollo humano sostenible	11	12.284.306	1.116.755
<b>Estrategia 2005-2008</b>	<b>108</b>	<b>144.420.476</b>	<b>1.337.227</b>
1.1. Mayor incorporación de los principios de desarrollo humano en el debate y en las prácticas políticas nacionales	27	19.737.474	731.018
2.1. Mayor grado de conocimiento y ejercicio del derecho a la no discriminación	5	3.481.756	696.351
3.1. El sistema de justicia y seguridad democrática cuenta con mayores capacidades de conducción estratégica y con recursos humanos fortalecidos en capacidades técnicas, operativas y de coordinación	13	11.090.552	853.119
3.2. El proceso de reforma y modernización del Estado ha avanzado en conformidad con las prioridades nacionales	16	51.073.070	3.192.067
4.1. Mayor transparencia y eficiencia en la administración de los servicios básicos	32	37.193.644	1.162.301
5.1. Ejercicio del derecho de ciudadanía fortalecido en los organismos de representación y en los espacios de diálogo y concertación	7	11.494.940	1.642.134
5.2. Mayor grado de continuidad y coherencia en la aplicación de las políticas y la ejecución de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz	8	10.349.039	1.293.630

Fuente: Elaboración de la evaluación de datos PNUD

**Tabla B.2 Presupuesto y número de proyectos en ejecución directa (DEX) y ejecutados por contrapartes nacionales públicos (NEX) o privados (ONG) o regionales (REX) durante los dos ciclos de programación**

<b>PRESUPUESTO (US\$)</b>								
<b>Área</b>	<b>2001-2004</b>			<b>2005-2008</b>				
	<b>DEX</b>	<b>NEX</b>	<b>Total</b>	<b>DEX</b>	<b>NEX</b>	<b>NGO</b>	<b>REX</b>	<b>Total</b>
Gobernabilidad democrática	17.111.259	223.416.081	240.527.340	5.854.907	43.664.597			49.519.503
Prevención y Recuperación de crisis	8.336.530	33.697.647	42.034.177	17.945.430	10.187.162	8.192.409		36.325.001
Reducción de la pobreza	5.067.164	65.000.503	70.067.666	1.168.957	40.764.157	4.092.102	500.000	46.525.216
Energía y Medio Ambiente	134.140	3.525.943	3.660.083		543.639	1.527.033	9.980.084	12.050.756
<b>Total general</b>	<b>30.649.092</b>	<b>325.640.173</b>	<b>356.289.265</b>	<b>24.969.293</b>	<b>95.159.555</b>	<b>13.811.544</b>	<b>10.480.084</b>	<b>144.420.476</b>
<b>NÚMERO DE PROYECTOS</b>								
Gobernabilidad democrática	19	28	47	6	28			34
Prevención y Recuperación de crisis	3	7	10	19	9	16		44
Reducción de la pobreza	4	10	14	1	12	5	1	19
Energía y Medio Ambiente	1	6	7		7	3	1	11
<b>Total general</b>	<b>27</b>	<b>51</b>	<b>78</b>	<b>26</b>	<b>56</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>108</b>

Fuente: Elaboración de la evaluación de datos PNUD

**Tabla B.3 Ejemplos de eventos externos que impactaron en la planificación del PNUD**

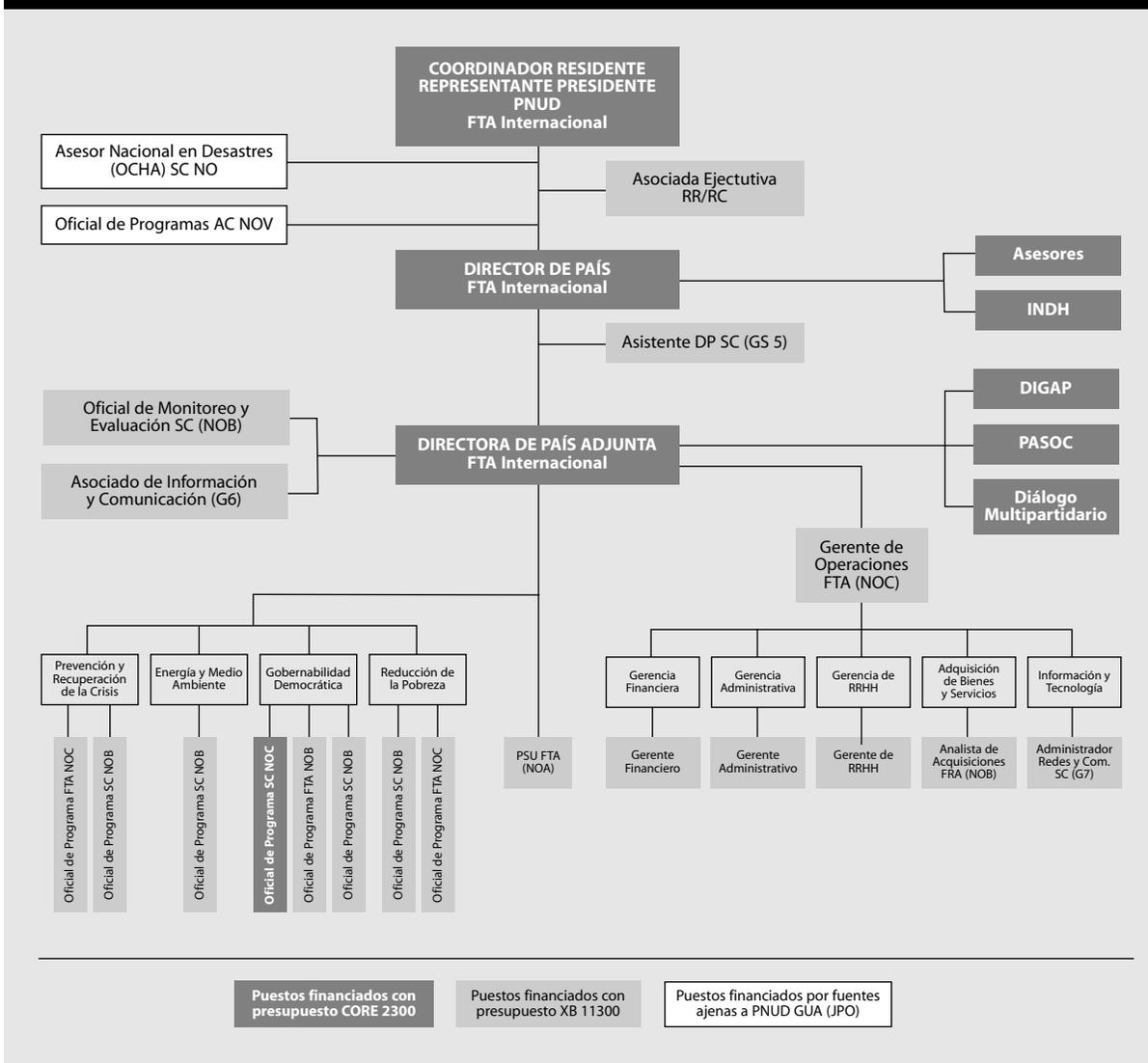
Evento externo	Efectos en el país
El sorprendente resultado negativo de una consulta popular en mayo de 1999, con menos del 25% de participación de los votantes (la consulta proponía casi 50 cambios a la Constitución de la República en favor de una mayor equidad para los indígenas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Decepción y efecto desmovilizador en la implementación de los Acuerdos de Paz</li> <li>■ Necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil</li> </ul>
En el año 2001, Guatemala se adhirió a la declaración sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sin elaborar, sin embargo, una estrategia de reducción de la pobreza en el país	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Competencia por la dinámica de una agenda internacional de desarrollo</li> <li>■ Reducción de la pobreza como nuevo marco estratégico internacional de desarrollo</li> </ul>
El fuerte descenso desde 1998 hasta 2002 de los precios del café de baja altura exportado por Guatemala— de un máximo de 145 centavos de US\$ por libra a 30 centavos, por la creciente sobreoferta existente a nivel internacional, tuvo efectos devastadores entre decenas de miles de pequeños productores y jornaleros indígenas, ocasionando también una crisis en el sistema de las cooperativas de café, que desde los años 1960 contribuyó a levantar este cultivo como uno de los mayores productos de exportación del país	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aumento de la pobreza</li> <li>■ Expulsión/migración hacia los EE.UU.</li> <li>■ Pérdida de credibilidad del sistema cooperativo</li> </ul>
En septiembre del 2005, la tormenta Stan aumentó la atención a la exposición a fenómenos naturales destructivos, poniendo en evidencia la falta de capacidad de reacción por parte del Estado a tales fenómenos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Concienciación sobre la crisis y la necesidad de tomar medidas preventivas y aumentar la capacidad de reacción.</li> </ul>

Fuente: elaboración EDR

**Tabla B.4 Criterios del Cuadro de Mando Integral del PNUD (2007)**

Calidad de los programas	Satisfacción del cliente	Eficiencia interna	Capacitación y Desarrollo	Recursos financieros
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Objetivos anuales alcanzados</li> <li>■ Ratio de gasto del programa dentro de las áreas principales de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Satisfacción del gobierno</li> <li>■ Satisfacción ONU, IFI, donantes y otros actores</li> <li>■ Sitio web está actualizado y refleja las prioridades clave del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Implementación de las recomendaciones de Auditorías</li> <li>■ Ratio de eficiencia en la gestión</li> <li>■ Calidad de los datos financieros</li> <li>■ Balance de género en los puestos profesionales</li> <li>■ Programas conjuntos</li> <li>■ Percepción del personal</li> <li>■ NEX Gestión de Auditorías</li> <li>■ Proyectos principales gestionados y monitoreados por Atlas</li> <li>■ (Normas Mínimas Operativas de Seguridad) conformidad de las operaciones del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participación en la Red de Conocimiento</li> <li>■ Conocimiento compartido entre oficinas de país</li> <li>■ Participación en Programa de Capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Costo recuperado de los gastos compartidos del Programa país</li> <li>■ Costo recuperado de fondos de fideicomiso y gastos compartidos de terceras partes</li> <li>■ Gastos de Programa.</li> <li>■ Recursos complementarios movilizados</li> </ul>

**Gráfico B.1 Organigrama de la Oficina del PNUD - Guatemala**



Fuente: PNUD



## Anexo C

# MUESTRA DE PROYECTOS SELECCIONADOS POR LA ADR GUATEMALA

Proyectos sin cursiva ni \* = Estudio de Gabinete de la documentación

Proyectos en cursiva = Estudio de Gabinete y entrevistas con socios y usuarios en la capital

Proyectos en cursiva y \* = Estudio de Gabinete y entrevistas con socios y usuarios en la capital y entrevistas sobre el terreno

### **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

- *PRONACOM*
- *SLAF*
- *OBSERVATORIO DE AGUA Y SANEAMIENTO*
- *CATASTRO\**
- *DESARROLLO METROPOLITANO*
- FORTALECIMIENTO DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO
- *FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SECRETARIA DE ASUNTOS AGRARIOS*
- *PRODDAL*
- *PROGRAMA DE ALIANZAS CON LAS SOCIEDAD CIVIL-PASOC I\**
- MECOVI GUATEMALA

### **PREVENCIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN**

- *DIGAP\**
- *APOYO A LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE RESARCIMIENTO*
- *FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEMI*
- *RIESGOS Y DESARROLLO*
- *FORTALECIMIENTO A LA POLICIA NACIONAL CIVIL FASE III*
- MEJORA DE CAPACIDADES DEL GOBIERNO EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCION

- *SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA*
- PROGRAMA DE RESPUESTA Y REHABILITACION POSTORMENTA STAN
- *PROHABITAT\**
- UNIDAD DE ANÁLISIS Y PROP. ESTRATÉGICA PARA EL ACOMPAÑAMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ
- CIMENTANDO EL DESARROLLO SOBRE LA BASE DE LA PAZ
- *RECUPERACION DEL ARCHIVO HISTORICO DE LA POLICIA NACIONAL*

### **REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

- *INFORME DE DESARROLLO HUMANO*
- *PREVENCIÓN Y CONTROL DEL SIDA*
- METAS DEL MILENIO
- PRODEL EN HUEHUETENANGO Y QUICHÉ
- PROGRAMA DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES
- *DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA\**
- *PROYECTO MULTIPLICADOR DE EDUCACIÓN BILINGÜE*
- SISTEMA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

### **MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA**

- *MANEJO SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES ORIENTE*
- *PARQUES REGIONALES MUNICIPALES\**



## Anexo D

# CRITERIOS Y SUBCRITERIOS DE EVALUACIÓN

### CRITERIOS PROGRAMÁTICOS (TOR) Y SUBCRITERIOS ADR

#### EFICACIA

##### Subcriterios ADR

- Propuesta de métodos / enfoques
- Fortalecimiento institucional
- Produce / promueve cambios en el comportamiento de los socios
- Crea / promueve conocimiento / información / formación de agendas públicas
- Efecto potencial (o real) en resolución de problemas

#### EFICIENCIA

##### Subcriterios ADR

##### Programática

- Capacitación en la administración de los proyectos
- Agilidad /flexibilidad
- Mayores recursos
- Credibilidad institucional. Neutralidad
- Burocracia
- Transferencia de bienes
- Cascadas de subcontrataciones

##### De la Oficina

- Organización / Organigrama
- Definición de Programas, Monitoreo y Evaluación
- Ejecución de los proyectos (respecto a los cronogramas)
- Manejo de recursos (nivel de ejecución)
- Cuadro de mando integral del PNUD

#### SOSTENIBILIDAD

##### Subcriterios ADR

- Política
- Institucional

- Recursos
- Estrategia de salida

### CRITERIOS ESTRATÉGICOS (TOR) Y SUBCRITERIOS ADR

#### PERTINENCIA

##### Subcriterios ADR

- Tema
- Articulación
- Conocimiento
- Socios
- Visión estratégica

#### CAPACIDAD DE RESPUESTA

##### Subcriterios ADR

- Procesos de largo plazo
- Procesos coyunturales
- Recursos (disponibilidad y movilización)

#### EQUIDAD

##### Subcriterios ADR

- Género
- Pueblos indígenas
- Focalización geográfica

#### ASOCIATIVIDAD

##### Subcriterios ADR

- Mandato y socios
- Armonización de la ayuda de las agencias
- Coordinación interagencial
- Diálogo Político
- Colaboración con el sector privado



# COMPROMISOS PENDIENTES DE LOS ACUERDOS DE PAZ

## ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

### EDUCACIÓN

- Incremento del gasto público respecto a lo ejecutado en 1995 en un 50%
- Incorporación total de la población en edad escolar
- Incremento significativo de la cobertura en educación bilingüe

### SALUD

- Incremento del gasto público respecto a lo ejecutado en 1995 en un 50%
- Fortalecimiento de la salud preventiva y reducción de los porcentajes de mortalidad infantil y materna
- Establecer mecanismos encaminados a la descentralización y desconcentración que garanticen la participación de las comunidades en la promoción de la salud
- Mejorar la eficiencia y la calidad del gasto en salud

### VIVIENDA

- Asignar como mínimo el 1,5% de los ingresos tributarios al gasto en vivienda

### TIERRA Y DESARROLLO RURAL

- Aprobación de la Ley de Desarrollo Rural por parte del Congreso
- Creación de los Tribunales Agrarios
- Programa de proyectos productivos
- Completar el proceso de levantamiento de información catastral

## POLÍTICA FISCAL

- Convocar a un Pacto Fiscal para consolidar una política fiscal y medidas concretas que permitan alcanzar las metas establecidas en los Acuerdos de Paz y completar procesos pendientes establecidos en el Pacto Fiscal del año 2000
- Empezar las acciones correspondientes para asegurar el incremento del 50% de la carga tributaria respecto a la de 1995

## SEGURIDAD Y DEFENSA

- Aprobar una serie de Leyes (Orden Público, Ley Marco de Seguridad, la de Armas y Municiones, Ley de Empresas Privadas de Seguridad, Reforma a la Ley Constitutiva del Ejército, Ley Marco de Inteligencia, Ley de Habeas Data, Ley de Libre Acceso a la Información)
- Transferencia del Registro de Armas al Ministerio de Gobernación
- Reforma de la Policía Nacional Civil (PNC)
- Fortalecer las funciones de supervisión de los gobernadores en seguridad ciudadana a nivel departamental
- Creación de canales de comunicación entre los municipios, la PNC y la población para monitorear la labor policial

## AGENDA LEGISLATIVA

- Aprobar las Reformas Constitucionales contenidas en los Acuerdos de Paz
- Ratificación del Estatuto de Roma (Corte Penal Internacional)

## **DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA**

- Desarrollar normas legales para el reconocimiento del poder de los pueblos indígenas en el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias
- Creación de la carrera para los integrantes del Ministerio Público
- Poner en estado operativo la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
- Regularizar y consolidar la coordinación de las instituciones de Justicia y Seguridad Pública
- Revisar y ampliar el número de jueces e intérpretes en el sistema judicial
- Funcionamiento pleno del Instituto Nacional de Ciencias Forenses
- Reforma a diversas Leyes: Amparo, Organismo Judicial, Inquilinato, Titulación Supletoria, Código Procesal Penal, Código Procesal Civil y Mercantil, Código Penal, Ley de Notariado

## **SITUACIÓN DE LA MUJER**

- Aprobación de Leyes: para regular el trabajo doméstico y combatir el acoso sexual
- Espacios de participación política y económica de la mujer sobre las bases de la igualdad, incluidos la adjudicación de tierras, el acceso al crédito y otros recursos productivos y tecnológicos, la capacitación laboral, la vivienda y el reconocimiento de las mujeres como trabajadoras agrícolas (valoración, remuneración)
- Divulgar y cumplir la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, incluida la educación
- Implementar programas nacionales de salud integral

## **PUEBLOS INDÍGENAS Y AUTORIDADES LOCALES**

- Revisión de la legislación para eliminar y/o modificar las normas que resulten discriminatorias para los pueblos indígenas (incluidos el acoso sexual, la Ley de Idiomas Nacionales, la Ley para la definición de lugares sagrados, la Ley del Patrimonio Cultural de la Nación y la Ley de Radiocomunicaciones)
- Profundizar la disposición sobre el derecho a la promoción, respeto y uso del traje indígena en los establecimientos privados y públicos
- Implementación de la Universidad Maya
- Socializar e implementar el Derecho Indígena o Derecho Maya
- Revisar y ampliar el número de jueces e intérpretes en el sistema judicial como parte de la garantía del debido proceso, e implementar una carrera judicial para profesionales indígenas
- Regularización, legalización y adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas por parte del Fondo de Tierras
- Garantizar la continuidad del Sistema de Consejos de Desarrollo (nacional, departamental, municipal y comunitario)
- Promover la capacitación de funcionarios municipales y departamentales sobre Auditoría social, y la formación de comisiones de Auditoría Social en los consejos respectivos

## **RECONCILIACIÓN**

- Fortalecimiento institucional del Programa Nacional de Resarcimiento y aprobación de su Ley
- Aprobar la Ley de Desapariciones Forzadas

## **REFORMA DEL ESTADO**

- Aprobar la Ley de Servicio Civil del Organismo Ejecutivo para profesionalizar el servicio público y la gestión pública

## **INSTITUCIONALIDAD DE LA PAZ**

- Integrar las instancias complementarias a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz
- Ratificar y ampliar el funcionamiento de Comisiones (Incorporación de la URNG a la Legalidad, Consultiva de Reforma Educativa, Paritaria de Tierras)

## **ASPECTOS PENDIENTES DE CARÁCTER TEMPORAL**

- Renovar la vigencia legal de la Comisión Temporal de Seguimiento al Acuerdo de Bases para la Incorporación de la URNG a la legalidad
- Concluir los casos de adjudicación de tierras y finalizar la negociación de las condiciones de pago de las fincas adquiridas por los incorporados en 1998

- Concluir la construcción de las unidades de vivienda ya aprobadas y calificar las solicitudes pendientes
- El Ministerio de Salud pública debe ampliar su cobertura y mejorar la calidad de los servicios en las áreas de asentamiento de los desmovilizados y desarraigados, en particular en: servicios de salud, agua y saneamiento básico, infraestructura y equipamiento mínimo, y fortalecimiento de la gestión del distrito municipal de salud
- Reconocimiento de los estudios formales e informales de los Promotores de Salud y Comadronas
- Establecer los mecanismos de seguimiento a las personas con discapacidad del Conflicto Armado interno
- Continuar con el proceso de exhumaciones, con el objetivo de esclarecer el paradero de los excombatientes fallecidos durante el conflicto armado
- Ratificación administrativa al proyecto “Apoyo al Desarrollo Para la Incorporación Sostenible”

Fuente: Elaboración de la evaluación



## Anexo F

# PERSONAS ENTREVISTADAS

### PERSONAS ENTREVISTADAS

#### PNUD GUATEMALA

Beat Rohr, Subdirector regional de RBLAC  
(RR del PNUD Guatemala 2006-2008)

René Mauricio Valdés, RR/RC.

Xavier Michon, Director de País

Chisa Mikami, Directora de País Adjunta

Juan Pablo Corlazzoli, Director de País del  
PNUD Guatemala 2002-2005

Bárbara Pesce-Monteiro, Directora de País,  
Colombia (RR Adjunta del PNUD  
Guatemala 2004-2007)

Ricardo Stein, Asesor del Coordinador Residente

Fernando Masaya, Oficial de Programa

Catalina Soberanis, Oficial Política,  
PNUD Guatemala

Miguel Ángel Balcárcel, Director de Proyecto

Ana Garita, Asesora Política, CICIG

Julio Martínez, Oficial de Programa, CPR

Claudia de Saravia, Oficial de Programa,  
Gobernabilidad

Tatiana Paz Lenus, Oficial Técnico, INDH

Linda Asturias, Coordinadora del Programa  
INDH

Edelberto Torres, INDH

Christina Elich, Oficial de Programa, CPR

Ana Lucía Orozco, Oficial de Programa,  
Energía y Medio Ambiente

Sergio Pivaral, Coordinador PASOC

Rodolfo Cardona, Oficial de Programa,  
Reducción de la Pobreza

Maria Fuentenebro, Oficial de Programa, CPR

Abelardo Quegoda, Oficial de Programa

Nely Herrera, Oficial de Monitoreo y Evaluación

Cecilia Skinner-Klée, Consultora Nacional

Luis Oliva, Recursos Humanos

Edgar Nájera, Financiero

Miriam Salguero de López, Administración

Claudia Franco, ABS

Jorge Farid Abed, Oficial de Comunicación y  
Logística, UNDSS

Esmeralda Miranda, Asistente de Programa

Leslie Santino, Asistente de Programa

Maribel Flores, Asistente de Programa

Gloria Estrada, Asistente de Programa, Energía  
y Medio Ambiente

Claudia E. Franco, Asistente de Programa, CPR

Melissa Mulongoy, Energía y Medio Ambiente

Silvia Mazzarelli, Monitoreo y Evaluación

Silvia Aragón, Asistente de Programa,  
Gobernabilidad

Klarisse Guessa, Asistente de Programa,  
Reducción de la Pobreza

#### UNDP NUEVA YORK

Saraswathi Menon, Directora, Oficina de  
Evaluación PNUD

Gert Rosenthal, Embajador, Misión Permanente  
Guatemala, Naciones Unidas

Uitto Juha, Asesor de Evaluación, Oficina de  
Evaluación PNUD

Oscar García, Asesor de Evaluación, Oficina de  
Evaluación PNUD

Sergio Lenci, Especialista de Evaluación,  
Oficina de Evaluación PNUD

Vijayalashmi Vadivelu, Especialista de  
Evaluación, Oficina de Evaluación PNUD

Armando Martínez, Oficial de Asuntos  
Políticos/Div. Asistencia Electoral

Carmen Salgero, Especialista de Programa,  
BCPR América Latina y el Caribe

Nick Remple, Asesor Técnico Regional,  
FMAM, PNUD Oficina Regional en  
Panamá

Ana María Díaz, Encargada de País -  
Guatemala, PNUD-RBLAC

Carla Khammar, Evaluación, PNUD-RBLAC

#### **UNDP PRO-HABITAT**

Marcelo Ochoa, Coordinador

Rolando Dugal

Roberto Garrío

#### **SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Adriano González-Regueral, RR UNICEF,  
Coordinador interino SNU.

Julián Duarte, Monitoreo y Evaluación, UNICEF

Dimitri De Gruben, ONUSIDA

Víctor Moscoso, UNESCO

Nadine Gasman, UNFPA

Joaquín Molina, OPS-OMS

Hilda Leal, OPS-OMS

Isabel Enríquez, OPS/OMS

Teresa Zapeta, UNIFEM

Ana Grace Cabrera, UNIFEM

Franklin Gregory, Coordinador de Programa, VNU

#### **AUTORIDADES PÚBLICAS DE GUATEMALA**

Patricia Orantes Thomas, Ex Secretaria  
de SEGEPLAN

Eduardo Stein Barillas, Ex Vicepresidente de la  
República 2004- 2007

Ana de Méndez, Secretaria de Obras Sociales  
de la Esposa del Presidente

Harris Whitbeck, Ex Comisionado para la  
Reforma, Modernización y  
Descentralización del Estado

Sergio Morales, Procurador de los  
Derechos Humanos

Juan Alberto Fuentes Knight, Ministro de  
Finanzas Públicas

Luis Alejandro Alejos, Director de Crédito  
Público, Ministerio de Finanzas

Karin Slowing, Secretaria de Planificación y  
Programación de la Presidencia

Alfredo Trinidad Velásquez, Viceministro de  
Relaciones Exteriores, Ministerio de  
Relaciones Exteriores

Rafael Toledo, Secretario Técnico, Consejo de  
Cooperación Internacional, Ministerio de  
Relaciones Exteriores

Lars Pira, Viceministro de Relaciones Exteriores

Julio Armando Martini Herrera, Embajador,  
Director General de Relaciones  
Internacionales Multilaterales y Económicas

Rafael Díaz Makepeace, Director de  
Cooperación Internacional de  
SEGEPLAN, Presidencia de la República  
de Guatemala

Jorge Ruano Estrada, Secretario Privado,  
Vicepresidencia de la República

Alexander Trujillo, Director de Participación  
Ciudadana y Consejos de Desarrollo,  
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de  
la Presidencia

Otto Raúl de León Morales, Experto en  
Monitoreo y Evaluación, Programa de  
Apoyo a la Reforma de la Justicia

Richard Aitkenhead, Ex Ministro de Finanzas  
Públicas y Ex Comisionado para el  
Seguimiento del Plan de Gobierno

Rubén Morales, Viceministro de Integración y  
Comercio Exterior, Ministerio de Economía

Álvaro Arzú, Alcalde Metropolitano  
de Guatemala

Ricardo Quiñónez, Vicealcalde Metropolitano

Jairo Flores, Subsecretario, Secretaría de  
Coordinación Ejecutiva de la Presidencia

Darwin Mendoza, Secretaria de Coordinación  
Ejecutiva de la Presidencia-Coordinadora  
Nacional para la Reducción de Desastres  
(SCEP-CONRED)

Jaroslav Albúrez, Director de Protocolo,  
Congreso de la República de Guatemala

Francisco Jiménez Irungray, Ministro  
de Gobernación

Héctor Nuila, Diputado por URNG-MAIZ.

Walter Félix, Diputado por URNG-MAIZ.

Felix Ovidio Monzón, Diputado por UNE  
Aníbal García, Diputado por Encuentro por Guatemala.  
Otilia Lux, Diputada por Encuentro por Guatemala.  
Alejandro Arévalo, Diputado por UNE.  
Zully de Ríos, Diputada por el FRG.

### **COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Harman Idema, Jefe de Misión Adjunto, Embajada Real de los Países Bajos  
Björn Holmberg, Encargado de la Cooperación, Embajada Real de Suecia  
Francisco Sancho-López, Coordinador General, Agencia Española de Cooperación Internacional  
Wayne Nilsestuen, Director de la Agencia Internacional para el Desarrollo, USAID  
Josefina Martínez, Economista, Oficina de Empresa, Comercio y Ambiente, USAID  
Carla Aguilar Stwolinsky, Asesora en Democracia y Gobernabilidad, USAID  
Liliana Gil Boiton, Especialista en Desarrollo de Programas, USAID  
Lars Vaagen, Embajador de Noruega  
Idar Instefjord, Primer Secretario, Embajada Real de Noruega  
Medarda Castro, Asesora, Embajada Real de Noruega  
Kirstin Svendsen, Asesora, Embajada Real de Noruega  
Fabrizio Feliciani, Asesor Principal, Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación Nacional, GTZ  
Hugo Us, Encargado de Desarrollo Rural y Género, Banco Mundial  
Diego González Marín, Agregado de Cooperación, Delegación de la Comisión Europea en Guatemala  
Alessandro Ferranti, Consejero, Embajada de Italia  
Celesta Molina, Unidad Técnica Local, Cooperación Italiana  
Harman Idema, Jefe de misión adjunto, Jefe de Cooperación, Embajada de los Países Bajos

Álvaro Cubillas, Representante Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala

### **INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA**

Claudio Ramírez, Instituto de Investigación de la Facultad de las Ciencias de la Salud, Universidad Rafael Landívar  
Marcelo Arévalo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Edwin Castellanos, Director del Centro de Estudios Ambientales, Universidad del Valle de Guatemala  
Sandino Asturias, Centro de Estudios de Guatemala  
Andrea Calvaruso, investigador, consultor y profesor de universidad

### **TEMA: RECONCILIACIÓN Y DERECHOS HUMANOS**

Freddy Pecereilli, Fundación de Antropólogos Forenses de Guatemala (FAFG)  
José Suasnavar, Fundación de Antropólogos Forenses de Guatemala (FAFG)  
Mario Polanco, Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)  
Elizabeth Pedraza, Grupo Apoyo Mutuo (GAM)  
Aura Elena Farfán, Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA)  
Judith Erazo, Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Social (ECAP)  
Helen Mack, Presidenta y Fundadora de la Fundación Myrna Mack  
Ruth del Valle, Presidenta de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)  
Juan de Dios García, Director General de la Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de la Violencia en las Verapaces Maya Achí (ADIVIMA)  
Francisco Velásquez, Presidente de la Mesa Regional Ixil, Santa Cruz del Quiché  
Diego Gallego, Movimiento de desarraigados organizados para el Desarrollo Integral del Norte del Quiché (MOVDES)  
Diego Rivera, Asociación de Movimiento de Víctimas para el Desarrollo Integral del Norte del Quiché (ASOMOVINDINC)

Jacinto Matonceto, Ixil, DIGAP  
Francisco Velazco, DIGAP  
Maria Rosario Raimundo, DIGAP  
Virginia Searing, Hermanas de Cáritas,  
Santa Cruz del Quiché  
Flor Manzano, Directora de Utz Kaslemal, Quiché  
Mujeres de la Coordinadora Nacional de Viudas  
de Guatemala (CONAVIGUA), Santa Cruz  
del Quiché  
Dilia Palacios, Asociación de Mujeres Garifunas  
Guatemaltecas (ASOMUGAGUA), DIGAP  
Elizabeth Arzú, ASOMUGAGUA, DIGAP  
Valentín Vicente López, Presidente de la  
Asociación de Desarrollo para la  
Comunidad Desarraigada de Petén  
(ADECODEP)  
Julián Vernon, Presidente de la Junta Directiva  
de la Asociación para el Desarrollo Integral  
Comunidades Populares en Resistencia del  
Petén (ADI-CPR-P)

#### **TEMA: TIERRAS Y CATASTRO**

Alfonso de León, Secretario de Asuntos Agrarios  
César Armando Bol, Coordinadora Nacional  
Indígena Campesina (CONIC)  
Eddie Díaz, Gerente de Cooperación  
Mariel Aguilar, Ex Secretaria de Asuntos Agrarios  
Caril Alonso, Catastro  
Carlos Cabrera  
Marvin Turcios, Jefe de Área del Catastro,  
Morales, Izabal  
José Rodolfo Apxuac, Catastro de Petén

#### **TEMA: SOCIEDAD CIVIL**

Manfredo Marroquín, Acción Ciudadana  
Renzo Lautaro Rosal, Fundación Soros-  
Guatemala  
Anabella Sibriani, Sector de las ONG y  
los DDHH  
Andrés Cabanas, Periodista y Coordinador de  
una ONG Internacional  
Hugo Cayzac, Consultor (ex asesor del PNUD).

#### **TEMA: MUNICIPALIDAD**

Lionel Figueredo, Coordinador, PRODEME  
José Alejandro Arévalo, Partido Unionista

#### **TEMA: SEGURIDAD**

Arturo Matute, Encargado de Proyecto  
Iván García, Encargado de Proyecto  
Héctor Rosada, Experto  
Leonardo Martínez, FORPOL  
Francisco Velasco Marroquín, Director de la  
Asociación de Asentamientos Unidos del  
Área Ixil (ASAUNIXIL)  
Mario Polanco, Director General, Grupo de  
Apoyo Mutuo  
Judith Erazo, Equipo de Estudios Comunitarios  
y de Acción Psicosocial (ECAP)

#### **TEMA: DEMOCRACIA**

Jorge Ruano Estrada, Secretario Privado de la  
Vicepresidencia  
Antonio Rosa, Sololá

#### **TEMA: SALUD**

Jorge López, OASIS (Organización de Apoyo a  
una Sexualidad Integral frente al Sida)  
Verónica Molina, Fundación Fernando Iturbide  
Javier Sánchez, Centro de Desarrollo Humano  
Eduardo Secaira, ONG Vivamos Mejor  
en Sololá

#### **TEMA: AVANCE DE LAS MUJERES**

Gabriela Núñez, Ex Secretaria Presidencial  
de la Mujer  
Martha Godínez, Sector de Mujeres

#### **TEMA: DERECHOS HUMANOS**

Frank La Rue, Ex Presidente de la Comisión  
Presidencial de Derechos Humanos,  
Presidente del Instituto Centroamericano  
de Estudios para la Democracia Social  
Mario Minera, Centro de Atención Legal en  
DDHH (CALDH)  
Helen Mack, Presidenta y Fundadora de la  
Fundación Myrna Mack

Jorge Santos, Centro Internacional para Investigación de Derechos Humanos (CIIDH)

Mario Polanco, Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)

Elizabeth Pedraza, Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)

#### **TEMA: PUEBLOS INDÍGENAS**

Teresa Zapeta, Ex Defensora de la Defensoría de la Mujer Indígena, actual consultora de UNIFEM

Francisco Cali, CITI, Director de DDHH y Pueblos Indígenas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Margarita López Raquec, Migrantes y Pueblos Indígenas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Alvaro Pop, Organismo Indígena para la Planificación del Desarrollo NALEB

Delfina Mux, Subsecretaria de Cooperación de Segeplan, Ex Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ex Subsecretaria de la Mujer

Rolando López, Coordinador de Ajchmol, Pasoc, Eje Racismo y Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas

Gloria Bautista, Asociación de Desarrollo Integral y consultoría marquense (ADICOMAR)

Juliana Fulajuj Hom, Coordinadora Administrativa, Asociación Centro de Mujeres Comunicadoras Maya

Maximo Ba´Tiul, académico e investigador Maya

#### **TEMA: AGUA**

Elisa Colom, Recursos Hídricos, Segeplan

Jorge Mario Molina, Coordinador de Agua Potable y Saneamiento, Segeplan

#### **TEMA: AMBIENTE**

Yuri Mellini, Centro de Acción Legal Ambiental y Social (CALAS)

Magalí Rey Rosa, Organización Savia

Ismael García, Proyecto Jade

Juan José Méndez, Director de Proyecto, Parques Regionales

Kurt Schneider, Director de Programa, Helvetas Guatemala

#### **TEMA: POBREZA**

Ana de Méndez, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Mi Familia Progresa y Transferencias Condicionadas)

#### **TEMA: EDUCACIÓN**

René Linares, Director General de la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA) y Director Nacional de PRONADE

Regina Caffaro, PRONADE

Floralma Meza, Ex Viceministra Técnica de Educación

#### **TEMA: GESTIÓN DE RIESGOS**

Eduardo Aguirre, Ex gerente de la Presidencia y Vicepresidencia

Flor de María, Bolaños, Directora del Centro de Estudios y Cooperación Internacional (CECI)

Rodolfo López, Fundación Solar

Angel Berna, Director del Proyecto Vivienda de la Fundación Guillermo Toriello.

Manuel Reanda Pablo, Alcalde de Santiago Atitlán

Carlos Alejandro Maldonado, Secretario Ejecutivo de la CONRED

Luís Francisco Ruiz, Director Administrativo Financiero, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

Francisco Coché Pablo, Coordinador de la Asociación de Desarrollo Comunitario del Cantón Panabaj ADECCAP

Bernarda Rojas Rodríguez, Representante legal de Cáritas Diocesana de San Marcos

#### **RESPONSABILIDAD SECTOR PRIVADO**

Guillermo Monroy, Centro para la Acción de la Responsabilidad Empresarial en Guatemala

Emanuel Seidner, Laboratorios Santa Fé S.A. (ex PRONACOM)

Eduardo Aguirre, Gerente de Desarrollo Sostenible, Cementos Progreso S.A.



# TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN (INGLÉS)

## 1. INTRODUCTION

The Evaluation Office (EO) of the United Nations Development Program (UNDP) conducts country evaluations called Assessments of Development Results (ADRs) to capture and demonstrate evaluative evidence of UNDP's contributions to development results at the country level. ADRs are carried out within the overall provisions contained in the UNDP Evaluation Policy.<sup>68</sup> The overall goals of an ADR are to:

- Provide substantive support to the Administrator's accountability function in reporting to the Executive Board
- Support greater UNDP accountability to national stakeholders and partners in the program country
- Serve as a means of quality assurance for UNDP interventions at the country level
- Contribute to learning at corporate, regional and country levels

In particular, EO plans to conduct an ADR in Guatemala during 2008. The ADR will contribute to a new country program which will be prepared by the concerned Country Office and national stakeholders.

## 2. BACKGROUND

Guatemala, a country of more than 13 million inhabitants, has been undergoing a process of democratic transition with respect to the fulfillment of the Peace Agreements. The final agreement was signed between the Government and the URNG under the auspices of UN in December of 1996 after more than 36 years of

armed conflict. The peace accords set out a comprehensive blueprint for political, social and economic reform, embracing the rights of the majority indigenous population; socioeconomic and land issues; demilitarisation; constitutional reform; the legalisation of the URNG; a partial amnesty for crimes committed during the conflict; a formal ceasefire; and a timetable for implementing the peace commitments.

The Human Development Index for Guatemala is 0.689, which gives the country a rank of 118th out of 177 countries with data, according to the 2007 Human Development Report. 56% of the population lives in poverty and 16% in extreme poverty. Both the NHDI and the Country Program identify exclusion as a fundamental problem, which has three dimensions: economic exclusion, through lack of participation; political and legal exclusion, through lack of representation, rights, and social exclusion, as much from gender as ethnicity, in the means in which the indigenous population lives in poverty and in marginality.

In the Country Program 2001-2004, UNDP-Guatemala reinforce its objective "to support the full implementation of the Peace Agreements and to reduce social exclusion," an objective shared with the other bodies of the UN System in the UNDAF. In the area of governance, UNDP launched projects in the judicial area, including citizen security, and the strengthening of local organizations and consensus at the community and national levels to consolidate the peace and sustainable human development.

The goal of UNDP in Guatemala for its 2005-2008 programming cycle was to support the country in the peace consolidation process and to

---

68. <http://www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>

strengthen the democracy as conditions for the achievements of the MDGs and human development. UNDP was expected to continue providing quality policy advisory services, share best practices and support government efforts to build its capacity to address development challenges related to poverty reduction and the fulfilment of the Peace Agreements.

UNDP Guatemala goals were to support programs in the areas of poverty reduction and the achievement of the MDGs promoting a broad base inclusive economic growth; promoting sustainable local development processes. In the area of democratic governance it was expected to support government's efforts to eradicate all sorts of discrimination against indigenous population, women and other vulnerable groups of population through the establishment of inclusive public policies. UNDP in Guatemala worked strengthening state institutions for a full respect of human rights in accordance to a democratic security policy. Finally, it was expected to broadening the access of larger parts of the population to basic social services. While other UN agencies have a direct mandate in this field, UNDP was concentrated in capacity development of government counterparts and the development of social control and accountability mechanisms.

The completion of the 2005-2008 Country Cooperation Framework in Guatemala presents an opportunity to evaluate the UNDP contributions and short comings over the last program cycle and before. The findings will be used as inputs to the 2009-2011 Country Program Document (CPD) within the context of the UNDAF.

### **3. OBJECTIVES, SCOPE AND METHODOLOGY**

The objectives of the Guatemala ADR include:

- To provide an independent assessment of the progress or lack of, towards the expected outcomes envisaged in the UNDP programming documents. Where appropriate, the ADR will also highlight unexpected outcomes (positive or negative) and missed opportunities

- To provide an analysis of how UNDP has positioned itself to add value in response to national needs and changes in the national development context;
- To present key findings, draw key lessons, and provide a set of clear and forward-looking options for the management to make adjustments in the current strategy and next Country Program.

The ADR will review the UNDP experience in Guatemala and its contribution to the solution of social, economic and political challenges. The evaluation will cover the ongoing and previous country programs (2001-2004 and 2005-2008). Although it is likely that greater emphasis will be placed on more recent interventions (due to better availability of data, etc.) efforts will be made to examine the development and implementation of UNDP's programs since the start of the period. The identification of existing evaluative evidence and potential constraints occur during the initial Scoping Mission (see Section 4 for more details on the process).

The overall methodology will be consistent with the ADR Guidelines prepared by the EO (January 2007). The evaluation will undertake a comprehensive review of the UNDP program portfolio and activities during the period under review specifically examining UNDP's contribution to national development results across the countries. It will assess key results, specifically outcomes – anticipated and unanticipated, positive and negative, intentional and unintentional – and will cover UNDP assistance funded from both core and non-core resources.

The evaluation has two main components, the analysis of development outcomes and the strategic positioning of UNDP.

#### **DEVELOPMENT RESULTS**

The assessment of the development outcomes will entail a comprehensive review of the UNDP program portfolio of the previous and ongoing program cycles. This includes an assessment of development results achieved and the contri-

bution of UNDP in terms of key interventions; progress in achieving outcomes for the ongoing country program; factors influencing results (UNDP's positioning and capacities, partnerships, policy support); and achievements/progress and contribution of UNDP in practice areas (both in policy and advocacy); analysing the crosscutting linkages and their relationship to MDGs and UNDAF. The analysis of development results will identify challenges and strategies for future interventions.

Besides using the available information, the evaluation will document and analyze achievements against intended outcomes and linkages between activities, outputs and outcomes. The evaluation will qualify UNDP's contribution to outcomes with a reasonable degree of plausibility. A core set of criteria related to the design, management and implementation of its interventions in the country:

- **Effectiveness.** Did UNDP program accomplish its intended objectives and planned results? What are the strengths and weaknesses of the program? What are the unexpected results it yielded? Should it continue in the same direction or should its main tenets be reviewed for the new cycle?
- **Efficiency:** How well did UNDP use its resources (human and financial) in achieving its contribution? What could be done to ensure a more efficient use of resources in the specific country/sub-regional context?
- **Sustainability:** Is UNDP's contribution sustainable? Are the development results achieved through UNDP contribution sustainable? Are the benefits of UNDP interventions sustained and owned by national stakeholders after the intervention is completed?

It should be noted that special efforts will be made to examine UNDP's contribution to capacity development, knowledge management and gender equality.

### STRATEGIC POSITIONING

The evaluation will assess the strategic positioning of UNDP both from the perspective of

organisation and the development priorities in the country. This will entail, i) a systematic analysis of UNDP's place and niche within the development and policy space in Guatemala; ii) the strategies used by UNDP Guatemala to strengthen the position of UNDP in the development space and create a position for the organisation in the core practice areas; iii) from the perspective of the development results for the country the assessment will evaluate the policy support and advocacy initiatives of UNDP program vis-à-vis other stakeholders. In addition, the evaluation will analyze a core set of criteria related to the strategic positioning of UNDP:

- **Relevance of UNDP programs.** How relevant are UNDP programs to the priority needs of the country? Did UNDP apply the right strategy within the specific political, economic and social context of the region? To what extent are long term development needs likely to be met across the practice areas? What were critical gaps in UNDP's programming that
- **Responsiveness:** How did UNDP anticipate and respond to significant changes in the national development context? How did UNDP respond to national long term development needs? What were the missed opportunities in UNDP programming?
- **Equity:** Did the programs and interventions of UNDP lead to reduce vulnerabilities in the country? Did UNDP intervention in any way influence the existing inequities (exclusion/inclusion) in the society? Was the selection of geographical areas of intervention guided by need?
- **Partnerships:** How has UNDP leverages partnerships within the UN system as well as with national civil society and private sector?

The evaluation will also consider the influence of administrative constraints affecting the program and specifically UNDP's contribution (including issues related to the relevance and effectiveness of the Monitoring and Evaluation system). If during initial analysis these are considered important they will be included in the scope of the evaluation. Within the context of partnerships

with the UN system and overall UN coordination, the specific issue of the development of Joint Programs will be highlighted.

#### 4. EVALUATION METHODS AND APPROACHES

##### DATA COLLECTION

In terms of data collection, the evaluation will use a multiple method approach that could include desk reviews, workshops, group and individual interviews (at both HQ and the CO), project/field visits and surveys. The appropriate set of methods would vary depending on country context and the precise nature would be determined during the Scoping Mission and detailed in an Inception Report<sup>69</sup>.

##### VALIDATION

The Evaluation Team will use a variety of methods to ensure that the data is valid, including triangulation. Precise methods of validation will be detailed in the Inception Report.

##### STAKEHOLDER PARTICIPATION

A strong participatory approach, involving a broad range of stakeholders is encouraged. The identification of the stakeholders, including Government representatives of ministries/agencies, civil society organizations, private sector representatives, UN Agencies, multilateral organizations, bilateral donors, and beneficiaries will take place. To facilitate this approach all ADRs include a process of stakeholder mapping that would include both UNDP's direct partners as well as stakeholders who do not work directly with UNDP.

#### 5. EVALUATION PROCESS

The ADR process will also follow the ADR Guidelines, according to which the process can be divided in three phases, each including several steps.

##### PHASE 1: PREPARATION

- **Desk review** – Initially carried out by the EO (identification, collection and mapping

of relevant documentation and other data) and continued by the evaluation team. This will include general development related documentation related to the specific country as well as a comprehensive overview of UNDP's program over the period being examined.

- **Stakeholder mapping** – A basic mapping of stakeholders relevant to the evaluation in the country carried out at the country level. These will include state and civil society stakeholders and go beyond UNDP's partners. The mapping exercise will also indicate the relationships between different sets of stakeholders.
- **Inception Meetings** – Interviews and discussions in UNDP HQ with the EO (process and methodology), the RBLAC (context and county program) as well as with other relevant bureaux, including Bureau for Development Policy and the Bureau for Crisis Prevention and Recovery and others as appropriate including UN missions.
- **Scoping mission** – A mission to Guatemala in order to:
  - Identify and collect further documentation
  - Validate the mapping of the country programs
  - Get key stakeholder perspectives on key issues that should be examined
  - Address logistical issues related to the main mission including timing
  - Identify the appropriate set of data collection and analysis methods
  - Address management issues related to the rest of the evaluation process including division of labour among the team members.
  - Ensure the CO and key stakeholders understand the ADR objectives, methodology and process

The Task Manager will accompany the Team Leader on the mission.

---

69. The Scoping Mission and Inception Report are described in Section 5 on the evaluation process

- **Inception Report:** The development a short inception report including the final evaluation design and plan, background to the evaluation, key evaluation questions, detailed methodology, information sources and instruments and plan for data collection, design for data analysis, and format for reporting.

## PHASE 2: CONDUCTING ADR AND DRAFTING EVALUATION REPORT

- **Main ADR mission** - the mission of two weeks will be conducted by the independent Evaluation Team and will focus on data collection and validation. An important part of this process will be an Entry Workshop where the ADR objectives, methods and process will be explained to stakeholders. The team will visit significant project/field sites as identified in the scoping mission.
- **Analysis and reporting** – the information collected will be analyzed in the draft ADR report by the Evaluation Team within three weeks after the departure of the team from the country.
- **Review:** The draft will be subject to (a) factual corrections and views on interpretation by key clients (including the UNDP CO, Regional Bureau for Latin America and the Caribbean and government) (b) a technical review by the EO and (c) a review by external experts. The EO will prepare an audit trail to show how these comments were taken in to account. The Team Leader in close cooperation with the EO Task Manager shall finalize the ADR report based on these final reviews.
- **Stakeholder meeting** – A meeting with the key national stakeholders will be organized to present the results of the evaluation and examine ways forward in Guatemala. The main purpose of the meeting is to facilitate greater buy-in by national stakeholders in taking the lessons and recommendations from the report forward and to strengthen the national ownership of development process and the necessary accountability of UNDP interventions at country level. It may be necessary to incorporate some significant comments into the final evaluation report (by the Evaluation Team Leader.)

## PHASE 3: FOLLOW-UP

- **Management response:** UNDP Associate Administrator will request relevant units (usually the relevant CO and RBLAC) to prepare a management response to the ADR. As a unit exercising oversight, the Regional Bureau will be responsible for monitoring and overseeing the implementation of follow-up actions in the Evaluation Resource Centre.
- **Communication:** the ADR report and brief will be widely distributed in both hard and electronic versions. The evaluation report will be made available to UNDP Executive Board by the time of approving a new Country Program Document. It will be widely distributed in Guatemala and at UNDP headquarters and copies will be sent to evaluation outfits of other international organisations as well as to evaluation societies and research institutions in the region. Furthermore, the evaluation report and the management response will be published on the UNDP website<sup>70</sup> and made available to the public. Its availability should be announced on UNDP and external networks.

## 6. MANAGEMENT ARRANGEMENTS

### UNDP EO

The UNDP EO Task Manager will manage the evaluation and ensure coordination and liaison with RBLAC other concerned units at headquarters level and the Guatemala CO management. The EO will also contract a Research Assistant to facilitate the initial desk review and a Program Assistant to support logistical and administrative matters. The EO will meet all costs directly related to the conduct of the ADR. These will include costs related to participation of the Team Leader, international and national consultants, as well as the preliminary research and the issuance of the final ADR report. EO will also cover costs

70. [www.undp.org/eo/](http://www.undp.org/eo/)

of any stakeholder workshops as part of the evaluation.

### THE EVALUATION TEAM

The team will be constituted of *three* members:

- Consultant Team Leader, with overall responsibility for providing guidance and leadership, and in coordinating the draft and final report;
- Consultant Team Specialist, who will provide the expertise in the core subject areas of the evaluation, and be responsible for drafting key parts of the report;
- National Consultant, who will undertake data collection and analyses at the country-level, as well as support the work of the missions;

The Team Leader must have a demonstrated capacity in strategic thinking and policy advice and in the evaluation of complex programs in the field. All team members should have in-depth knowledge of development issues in Guatemala.

The evaluation team will be supported by a Research Assistant based in the Evaluation Office in New York. The Task Manager of the Evaluation Office will support the team in designing the evaluation, will participate in the scoping mission and provide ongoing feedback for quality assurance during the preparation of the inception report and the final report. Depending on the needs the EO Task Manager might participate to the main mission too.

The evaluation team will orient its work by United Nations Evaluation Group (UNEG) norms and standards for evaluation and will adhere to the ethical Code of Conduct<sup>71</sup>.

### THE GUATEMALA CO

The CO will take a lead role in organizing dialogue and stakeholder meetings on the findings and recommendations, support the evaluation team in liaison with the key partners,

and make available to the team all necessary information regarding UNDP's activities in the country. The office will also be requested to provide additional logistical support to the evaluation team as required. The CO will contribute support in kind (for example office space for the Evaluation Team) but the EO will cover local transportation costs.

## 7. EXPECTED OUTPUTS

The expected outputs from the Evaluation Team are:

- An inception report (maximum 20 pages)
- A comprehensive final report on the Guatemala Assessment of Development Results (maximum 50 pages plus annexes)
- A two-page evaluation brief
- A presentation for the Stakeholder Workshop

The final report of the ADR to be produced by the Evaluation Team will follow the following format:

- Chapter 1: Introduction
- Chapter 2: Country Context
- Chapter 3: The UN and UNDP in the Country
- Chapter 4: UNDP's Contribution to National Development Results
- Chapter 5: Strategic Positioning of the UNDP Country Program
- Chapter 6: Conclusions, Lessons and Recommendations

Detailed outlines for the Inception Report, main ADR report and evaluation brief will be provided to the evaluation team by the Task Manager.

The drafts and final version of the ADR report will be provided in Spanish. The published document will also be translated in to English.

---

71. The UN Evaluation Group Guidelines (UNEG) "Norms for Evaluation in the UN System" and "Standards for Evaluation in the UN System" (April 2005)

## Anexo H

# REFERENCIAS

- AECI, EU, PNUD. "Gobernabilidad Democrática: Posibles Áreas de Cooperación". Abril 2008
- Armas, Eddy; Ramírez, Vinicio; Mazariegos, Dina. "Proyecto Promotores de La Paz: Fase III: Promoción de la Participación Ciudadana, Informe de Evaluación Final". Enero 2007
- Baastel, Global, Finland. Apoyo a la Educación, Capacitación e Investigación en Derechos Humanos en Centroamérica, Informe Final. Junio 2006
- Bain, Jannicke, NORAD; Kristin Svendsen, Kristin. Repaso del Proyecto Fortalecimiento al Instituto de Defensa Pública Penal. Mayo 2004
- Banco Mundial. Estrategia del País. Febrero 2007
- Buvollen, Hans Setter; Fundación SARES. Sistematización de experiencias y lecciones aprendidas, Programa Participación de la Sociedad Civil – PASOC I. Febrero 2007
- Congreso de la República. Ley de Registro de Información Catastral – RIC – . Julio 2005
- Duna Consultora. Evaluación Externa del Proyecto INDH Guatemala. Octubre 2005
- Economist Intelligence Unit. Perfil del País 2007. 2007
- EDERA S.A.. Evaluación Externa DIGAP, Informe Final. Noviembre 2005
- Ekern, Stener; Leifsen, Esben. Repaso del Proyecto Fortalecimiento del Instituto de la Defensa Pública Penal, Defensorías Indígenas, Fase II. Abril 2008
- Fundación SARES. Evaluación Externa del Programa Participación de la Sociedad Civil PASOC, Informe. Diciembre 2005
- García-Godos, Jemima; Aase, Aage; y Svendsen, Kristin. Repaso Programa FORPOL, Informe Final. Mayo 2006
- Gavarrete Soberón, Otto Raul. Evaluation of the Program UNDP – Strengthen Development Councils at Departmental and Local Levels. Enero 2005
- Gobierno de Guatemala y MAGA. Legislación Agraria y conexas en Guatemala: tomo I y II. Febrero 2002
- Gobierno de Guatemala, URNG, ONU. Acuerdo de Paz Firme y Duradero. Diciembre 1996
- GSD Consultores Asociados. Evaluación medio término del Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Defensoría de la Mujer Indígena, Fase II. Junio 2006
- INAB. Manejo Sostenible de Recursos: Informe Anual. Enero 2004
- INE. Informe final del proyecto MECOVI.. Diciembre 2004
- MAGA. Normas técnicas para el establecimiento catastral.. Marzo 2001
- MINUGUA. 9th Report. Julio 2004
- MINUGUA. La Estrategia de Transición de MINUGUA. 2003
- Misión de asistencia técnica BCPR, Laura Acquaviva. Informe intermedio de misión: proceso de reconstrucción postStan. Marzo 2007
- Morales López, Henry. La cooperación internacional en la década de la paz en Guatemala: ¿Por qué tanta frustración?. Noviembre 2007
- Naciones Unidas, Asamblea General. Misión de Verificación de las Naciones Unidas NN.UU. en Guatemala, Final Informe final del Secretario General Report by the Secretary General. Marzo 2005
- OCDE. Informe sobre la ayuda internacional 2008. Marzo 2007
- Osorio, Silvia. Evaluación Proyecto Formación de Multiplicadores del INDH. Fines de 2006

- PDH. Informe narrativo anual: apoyo recuperación archivo.. Enero 2007
- Pillay, Rajeev
- PNUD. Oficina de Evaluación. Evaluation of UNDP assistance to conflict – affected. Case Study Guatemala . 2006
- PNR, GTZ y PNUD. Evaluación del proyecto PNR.. Enero 2007
- PNUD. UNDAF 2001-2004. 15 Agosto 2000
- PNUD. PNUD. Reporte en el marco de financiamiento multianual, 2000-2003. Mayo 2003
- PNUD. UNDAF 2005-2009. 28 Junio 2007
- PNUD. Estrategia PRODDAL
- Programa de promoción, desarrollo y fortalecimiento de la Democracia en Guatemala. 24 Enero 2005
- PNUD. Country Office Repositioning. Julio 2002
- PNUD. Varios informes intermedios y finales: programa de reducción de riesgos en el proceso de reconstrucción del hábitat comunitario “PROHABITAT”. Diciembre 2007.
- PNUD. Informe final: proyecto postStan.. Octubre 2006
- PNUD. Informe anual: programa de seguridad ciudadana y prevención de la violencia del PNUD Guatemala.. Octubre 2006.
- PNUD. Prodoc: proyecto del PNUD: informes nacionales de desarrollo humano. Marzo 2003
- PNUD. Prodoc: proyecto: apoyo a la dignificación y atención psicosocial a las víctimas del enfrentamiento armado, DIGAP. Abril 2002.
- PNUD. Informe final: DIGAP. Enero 2008
- PNUD. Prodoc: proyecto: apoyo a la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR). Marzo 2004
- PNUD. Prodoc: programa nacional de competitividad. Enero 2004
- PNUD. Prodoc: proyecto MECOVI. Enero 1999.
- PNUD . Prodoc: apoyo a las acciones de prevención y control de las ITS,VIH/ SIDA. Enero 2001
- PNUD . Informe anual 2007: proyecto prevención y control de ITS, VIH.. Enero 2008
- PNUD. Prodoc: proyecto multiplicador de educación maya bilingüe intercultural. Enero 2003
- PNUD. Informe final: proyecto multiplicador de educación maya bilingüe intercultural.. Diciembre 2006
- PNUD. Prodoc: proyecto SIAF fase III. Febrero 2002
- PNUD. Prodoc: Observatorio del agua. Enero 2002
- PNUD. Informe final: Observatorio del agua. Febrero 2006
- PNUD. Evaluación FORPOL 2004-2005. Enero 2006
- PNUD. Prodoc: programa de seguridad ciudadana y prevención de la violencia del PNUD en Guatemala. Enero 2005
- PNUD. Informe anual 2006: programa de seguridad ciudadana. Septiembre 2007
- PNUD. Informes anuales: PROHABITAT (Suecia, Noruega, EEUU). Diciembre 2007
- PNUD. Informe anual: unidad de análisis. Junio 2006
- PNUD. Apoyo del PNUD al Proceso de Transición de MINUGUA. Agosto 2004
- PNUD. Gobernabilidad Democrática: Posibilidades de Cooperación Técnica 2008 - 2011. Noviembre 2007
- PNUD. CPR Mission to Guatemala, Report. Agosto 2007
- PNUD. PRODOC Programa Nacional de Prevención y Control de ITS, VIH/ SIDA. 2001
- PNUD. PRODOC Apoyo al Desarrollo Integral de la Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de Salud. 2005
- PNUD. PRODOC Proyecto Apoyo a la Extensión de Cobertura Educativa del Ministerio de Educación. 2006
- PNUD. PRODOC Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Analíticas y Estadísticas para el Seguimiento y Monitoreo de los ODM. 2005

- PNUD. PRODOC INDH. 1999
- PNUD – Guatemala. Expenditures 2004-2008 by Project- Fund - Donor. 2008
- PNUD – Guatemala. Balanced Scorecard Report. 2008
- PNUD – Guatemala. Guatemala ADR. Project Information . 2008
- PNUD – Guatemala. Budget 2008 – 2013 by Project –fund–donor.
- PNUD – Guatemala. Informe preliminar – Autoevaluación de las áreas PNUD-Guatemala . Diciembre 2006
- PNUD – Guatemala. Gobernabilidad Democrática - Identificación de Posibles Áreas de Cooperación AECI, CE, PNUD.
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Proyecto de Catastro. Registro en Petén. Junio 2000
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Mejoramiento de escuelas tipo federación . Noviembre 2004
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Remodelación oficinas SAT. Junio 2005
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Programa Nacional de Competitividad Referencia : GUA/04/002. Julio 2002
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. MECOVI. Guatemala: GUA/99/020. Junio 2000
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. SIAF FASE III. 2002
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Observatorio del Agua, Referencia: 02-024. 2002
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Fortalecimiento del Catastro Nacional de Guatemala  
Referencia GUA-01-018-JA-99. 2001
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala (PRODEME). 2004
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Fortalecimiento de capacidades locales para la participación social y el desarrollo sostenible . 2003
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Fortalecimiento institucional de la Secretaría de Asuntos Agrarios. 2005
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Apoyo a la extensión de cobertura educativa del Ministerio de Educación. 2006
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Promoción de la democracia en Guatemala (PRODDAL). 2005
- PNUD PRODOC, Informe de proyecto. Programa de alianzas con la sociedad civil (PASOC II). 2007
- PNUD. Programa de promoción, Desarrollo y fortalecimiento de la Democracia en Guatemala. Proyecto Dotación de materiales didácticos en formación de ciudadanía para maestros del nivel primario del sector público. Informe final. Junio 2006
- PNUD/CNAP. Prodoc: creación de una unidad de análisis y propuesta estratégica. Enero 2005
- PNUD/consultora DUNA. Documento de evaluación de proyecto; informes de desarrollo humano: 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. Diciembre 2007
- PNUD/DEMI. Fortalecimiento institucional de la Defensoría de la mujer indígena. Enero 2004
- PNUD/DEMI. Borrador informe final: proyecto DEMI. Abril 2006
- PNUD/INAB. Prodoc: manejo sostenible de los recursos naturales. Marzo 2003
- PNUD/Ministerio de Gobernación. Prodoc: fortalecimiento de la policía nacional civil "FORPOL – FASE III". Enero 2004
- PNUD/Ministerio de Gobernación. Informes anuales: período 2005 y 2006. Enero 2007
- PNUD/PDH. Prodoc: apoyo a la recuperación del archivo histórico de la Policía Nacional. Enero 2005
- PNUD/SCEP. Prodoc: sistema de prevención de incendios forestales. Enero 2002
- PNUD/SEGEPLAN. Informe final: fortalecimiento de las capacidades para la reducción de riesgos. Diciembre 2006
- PNUD/SEGEPLAN. Prodoc: fortalecimiento de capacidades para la reducción de riesgos en los procesos de desarrollo. Enero 2004

- PNUD/SEGEPLAN. Prodoc: fortalecimiento de capacidades locales para la participación social y el desarrollo sostenible. Enero 2000
- PNUD/SEGEPLAN. Informes de seguimiento y final: proyecto fortalecimiento de las capacidades analíticas. Enero 2007
- PNUD/SEGEPLAN/MAGA. Prodoc: gobernabilidad democrática al desarrollo territorial y económico local de los Departamentos: Quiché y Huehuetenango. Enero 2007
- PNUD/SEPREM. Prodoc: empoderamiento económico de las mujeres. Enero 2006
- PNUD/Vicepresidencia de la República. Prodoc: mejora de capacidades del gobierno en el proceso de reconstrucción. Enero 2005
- PNUD/Vicepresidencia de la República. Prodoc: reducción de riesgos en el proceso de reconstrucción del hábitat comunitario. Enero 2006
- PNUD/Vicepresidencia de la República/SEPAZ. Prodoc: cimentando el desarrollo sobre las bases de la paz. Enero 2004
- Pointevin, René. Informe PRODDAL. Abril 2006
- Pointevin, René; Santizo, Leslie. Naturaleza y funciones del Estado Centroamericano frente a la globalidad. Informe Taller PRODDAL. Marzo 2006
- Price Waterhouse Coopers. Informe auditoria: SIAF 2004-2005. Enero 2006
- PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO. Consultora en Desarrollo Social Comunitario. Desarrollo de microempresas por medio de energía renovable en el Quiché. Informe final. Evaluación externa del proyecto. Julio 2002
- Registro de información catastral. Memoria: registro de información catastral (RIC). Diciembre 2006.
- SEPAZ. Informe narrativo anual: cimentando el desarrollo. Enero 2006
- SEPAZ, Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz. Programación y Recalendarización de los Acuerdos de Paz 2008-2012, Propuesta. Noviembre 2007
- SEPREM. Informe final: empoderamiento económico de las mujeres. 30 Junio 2008
- Svendsen, Kristin et al.. Repaso del Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional Civil. Mayo 2006
- UN VOLUNTEERS. UNV Country Profile. Guatemala . Noviembre 2007
- UNDP. Evaluation of Direct Execution. April 2001
- UNDP Emergency Resource Division. UNDP in Guatemala: A case study in Peace-building. Enero 2001
- UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery. Guatemala: The Long Struggle for Peace, Expanding the Role of UNDP in Support of the Guatemalan Peace Process. Enero 2002
- Unidad Nacional de la Esperanza. Plan de Gobierno. 2008
- Vivas Benjamín, Vargas Fernando. Evaluación de Medio Término del Proyecto Consolidación de un Sistema de Parques Regionales Municipales en el Altiplano Occidental de Guatemala. 2008
- Whist Erik, Manolo Sánchez, Arne Disch, SCANTEAM. Review, Norwegian support to Guatemala through UNDP . Septiembre-Noviembre 2006
- Yujnovsky Oscar, Alberto Binder, Misión de Evaluación del Efecto 2 del Marco de Resultados Estratégicos del PNUD Guatemala. "Estado de Derecho consolidado particularmente en las reformas al sector seguridad y acceso a la Justicia" (G1-SGN2-SASN3) (2000-2003). Evaluación de Efecto Consolidación del Estado de Derecho en Guatemala. 18 Septiembre 2003



EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

# EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO **GUATEMALA**

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD



GUATEMALA

HUMAN DEVELOPMENT effectiveness COORDINATION AND PARTNERSHIP  
efficiency COORDINATION AND PARTNERSHIP sust  
NATIONAL OWNERSHIP relevance MANAGING FO  
sustainability MANAGING FOR RESULTS responsiven  
AN DEVELOPMENT responsiveness NATIONAL OWN  
NATIONAL OWNERSHIP effectiveness COORDINATION  
efficiency COORDINATION AND PARTNERSHIP sust  
NATIONAL OWNERSHIP relevance MANAGING FO  
sustainability MANAGING FOR RESULTS responsiven  
HUMAN DEVELOPMENT effectiveness COORDINATION

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Oficina de Evaluación  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017, USA  
Tel. (212) 906 5059, Fax (212) 906 6008  
Internet: <http://www.undp.org/eo>

