



REAL EMBAJADA DE NORUEGA

Señora
Bárbara Pesce-Monteiro
Representante Residente a.i.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD
Guatemala, Ciudad.

Su ref.:

Nº ref.:06/33 822.1 GTM 2667-02/311

Fecha:

23 de enero de 2006

**Asunto: ENVIO DE INFORME FINAL DE EVALUACION DE IMPACTO
PROGRAMA "UNDP - LOCAL DEMOCRACY GTM 2667 02/311".**

Estimada Señora Pesce-Monteiro:

Por este medio le hacemos llegar el informe de evaluación en su versión completa para sus comentarios.

Sin otro particular, me despido.

Atentamente,

Håvard Austad
Ministro Consejero



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

**EVALUATION OF THE PROGRAM
"UNDP -STRENGTHEN
DEVELOPMENT
"COUNCILS AT DEPARTMENTAL
AND LOCAL LEVELS"
GTM 2667 02/311**

GUATEMALA 2 DE ENERO 2005.

INDICE

<u>1 INTRODUCCIÓN</u>	3
<u>2 ANTECEDENTES</u>	5
<u>3 MARCO LEGAL</u>	6
3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA.....	6
3.2 EL CONGRESO DE LA REPUBLICA.....	9
<u>4. MARCO TEÓRICO</u>	9
4.1 CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
4.1.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	10
4.1.2 DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
4.2 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	16
4.2.1 OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	16
4.2.2 LOS PROPÓSITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SON:.....	17
<u>5 METODOLOGÍA</u>	18
5.1 FORMULARIO DE ENTREVISTAS.....	20
<u>6 RESULTADOS</u>	24
6.1 DIAGRAMA DE PYE.....	27
6.2 TABLA CONSOLIDADA PORCENTUAL DE EGRESOS 2004/2005.....	28
<u>7. LECCIÓN APRENDIDA</u>	29
<u>8. CONCLUSIONES</u>	30
<u>9 RECOMENDACIONES</u>	32

1 INTRODUCCIÓN

El presente informe final de evaluación del proyecto de **"Fortalecimiento de las Capacidades en los Espacios de Participación Ciudadana"**, GTM 2667 02/311, que la Real Embajada de Noruega, confiara en mi persona para elaborarlo, contratando mis servicios profesionales cómo consultor externo. Con base en el Acuerdo del Proyecto en el artículo 1.7 que establece la posibilidad de realizar una evaluación o una revisión al programa cuando Noruega la juzgue necesario. Los términos de referencia establecen que el propósito de la evaluación externa final, es determinar si el programa se está realizando según el acuerdo, basado en metas definidas y resultados previstos y establecer en qué medida el programa tiene un impacto en la consolidación y el institucionalización de las políticas de la toma de decisión en los niveles departamentales y locales en Guatemala en Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango y Sololá. En los 4 consejos departamentales de desarrollo y por lo menos 70% de consejos municipales de desarrollo hayan adoptado procedimientos democráticos de la toma de decisión y habiendo elegido a sus representantes usando los procedimientos legales actuales; 4 consejos departamentales de desarrollo y en por lo menos 70% de consejos municipales del desarrollo tengan elaborado sus programas de desarrollo usando procedimientos participativos; Para el tercer trimestre de puestas en práctica, cada departamento pueda proporcionar informes semestrales completos en sus actividades respectivas; Para el final del proyecto, cuantificar los resultados obtenidos a través de la participación de la sociedad civil, presentando proyectos al consejo correspondiente de desarrollo y para el final del proyecto, una respuesta que ha sido alcanzada por el consejo del desarrollo. Para el segundo semestre de la puesta en práctica, por lo menos un mecanismo social de la comunicación haya sido institucionalizado por el consejo departamental del desarrollo; Para el final del proyecto, por lo menos los 70% de los gobiernos municipales presenten cuentas de sus actividades en 2 acontecimientos públicos anuales, en los cuales un mínimo de el 50% de los representantes comunales estén presentes; Para el final del proyecto, se obtenga un aumento del 20% en la cantidad total de proyectos aprobadas por los proyectos departamentales y municipales de desarrollo; el 70% en los municipios que participa la sociedad civil, este funcionando con responsabilidad. También requiere que la evaluación establezca los alcances siguientes: ¿Foco y realismo del proyecto total y de los componentes? ¿Claridad y consistencia lógica entre las entradas, actividades, salidas y el progreso hacia el logro de los objetivos (calidad, marco de la cantidad y de tiempo y el grado a los cuales los indicadores estaban en el lugar

para verificar progreso)? ¿Impacto, importancia y eficacia de los acercamientos del programa en términos de la realización (en cada departamento)? ¿Asistencia técnica a los consejos del desarrollo local y regional? ¿Conducir una diagnosis de la situación actual que afecta a consejos del desarrollo local y regional? ¿Informando a los resultados la diagnosis a los consejos del desarrollo local y regional, así como sociedad civil? ¿El informar en los procedimientos legales se relacionó con elegir a representantes locales y regionales? ¿Proporcionando el entrenamiento a los consejos del desarrollo local y regional en acepillar, el manejo, ejecutar y la evaluación de la inversión pública y privada? ¿Construyendo un mapa de las organizaciones civiles de la sociedad que incluye sus papeles, actividades y cobertura? ¿Abastecimiento del entrenamiento a las organizaciones civiles de la sociedad en la revisión social? ¿Construyendo una red de información entre los agentes implicados? ¿Formulación del acompañamiento y de la ayuda de las ofertas de proyecto? ¿Sostenibilidad de los logros del proyecto en términos de el impacto en la consolidación y el institucionalización de las políticas de la toma de decisión en los niveles departamentales y locales en Guatemala en Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango y Sololá?, ¿Rentabilidad del programa incluyendo? ¿Cómo los recursos financieros fueron manejados y distribuidos con respecto meta y a objetivos? ¿Cómo habría podido el proyecto ser más rentable? ¿Preocupaciones especiales que se investigarán? ¿Alcance de los voluntarios de la O.N.U del trabajo y de la proximidad a la ejecución del programa? ¿Sistema de supervisión? ¿Relación a la otra O.N.U y ONGs, otros donantes y programas de desarrollo locales del gobierno?

La evaluación de consultaría externa considera necesario aportar a este cúmulo de requerimientos, en este informe final, el **marco legal CONSTITUCIONAL**, comenzando desde el Artículo 253 Autonomía Municipal, que representa el esfuerzo por fortalecer la autonomía del municipio, que es la unidad básica de la organización territorial del Estado; espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos y basamento de la democracia y la descentralización, Artículos que limitan geográficamente el estado, consejos de desarrollo sin olvidar el análisis de las leyes constitucionales de descentralización, porque estas leyes sirven de apoyo y derecho a la participación ciudadana para la toma de decisiones, al hablar de consejos de desarrollo y participación ciudadana, no podemos dejar por un lado la descentralización, como una política publica, que permite el desarrollo social, económico y político, esta claro que no se puede hablar de participación democrática y participativa si no se piensa en descentralización, como un proceso paralelo que también articula la toma de decisiones por el pueblo, se adjuntan las leyes que apoyan el programa. El **marco teórico** conceptualista políticas públicas y Descentralización. Con el objeto que ambos marcos sirvan de referencia para futuros proyectos.

2 ANTECEDENTES

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala, solicitó a la Real Embajada de Noruega en el año 2002, fondos para financiar actividades de los voluntarios de la O.N.U en Guatemala, la primera solicitud fue modificada mediante un proyecto con una oferta más específica y estratégica. Un documento formal del proyecto fue enviado a la embajada el 15 de julio del 2003. Esta oferta se centró en proporcionar asistencia técnica a los consejos de desarrollo departamental, local y regional en Guatemala, en el país. Los comentarios sobre el documento del proyecto fueron proporcionados por el PNUD durante una reunión de trabajo en la sede de la Real Embajada de Noruega el 6 de agosto del 2003. El documento final que incluye los objetivos y propósitos, fueron discutidos en la embajada el 26 de agosto del 2003, originándose de esta manera el convenio de cooperación entre el Reino de Noruega y el PNUD. .

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, propuso como objetivo el promover la participación ciudadana en los niveles locales y departamentales. Considerando que una participación más activa de la Sociedad Civil, permitiría niveles más altos del desarrollo, la reducción de la pobreza y la reducción de conflictos sociales, con su participación en la toma de decisiones en los espacios de participación establecidos por las leyes contenidas en los Decretos Legislativos, Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural (Decreto 11-2002, vigente desde el 23 de abril de 2002), Artículo 1. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población entendiéndose por tal la constituida por los pueblos Maya, Xinka y Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo; Ley del Código Municipal (Decreto 12-2002, vigente desde el 1 de julio de 2002 y Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002, vigente desde el 1 de julio del 2002; el proyecto plantea contribuir a la puesta en práctica en forma eficaz estas leyes, proporcionando asistencia técnica para facilitar el trabajo, entrenar al personal para las unidades técnicas en los niveles departamentales y municipales, se proyectó ayudar a los grupos civiles organizados de la sociedad, en las mesas de diálogo, para promover su participación en procesos de toma de decisión, fases de la ejecución, la evaluación, Auditorías Sociales y prácticas sociales de la aceptabilidad.. El proyecto propuso para que se elaborara este trabajo, a los voluntarios de las Organizaciones de Naciones Unidas.

3 MARCO LEGAL

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

ARTICULO 253.- Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a. Elegir a sus propias autoridades;
- b. Obtener y disponer de sus recursos; y
- c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

ARTICULO 254.- Gobierno municipal. El gobierno municipal será ejercido por una corporación, la cual se integra por el alcalde y por síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, en la forma y por el período que establezcan las leyes de la materia.

ARTICULO 255.- Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.

ARTICULO 256.- Clasificación de las municipalidades. La ley clasificará las municipalidades en categorías, atendiendo a la realidad demográfica del municipio, a su capacidad económica, a su importancia política administrativa, a su desarrollo cultural y a otras circunstancias de interés para el municipio.

ARTICULO 224.- División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán

estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

ARTICULO 225.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca.

Esta Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

ARTICULO 226.- Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. Las regiones que conforme a la ley se establezcan contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidad es públicas y privadas que la ley establezca.

Los presidentes de estos consejos integrarán ex oficio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

ARTICULO 227.- Gobernadores. El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas s calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado.

ARTICULO 228.- Consejo departamental. En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

ARTICULO 229.- Aporte financiero del gobierno central a los departamentos. Los consejos regionales y departamentales, deberán de recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del Gobierno Central.

ARTÍCULO 119 literal B: que es una obligación fundamental del Estado, promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.

ARTICULO 134. Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes: a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del Ramo a que correspondan; Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado; c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así los disponga la ley; d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general; e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo. De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Así, también podemos decir que la Constitución en su artículo 224, segundo párrafo establece que: "La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país; es muy importante destacar que dentro de ese esfuerzo descentralizador por primera vez en la historia de Guatemala, también se le asignaron recursos a las municipalidades como lo establece el

ARTICULO 257, asignación para las Municipalidades, de la propia Constitución. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes, El diez por

ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento”.

3.2 EL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

Con las facultades que le otorga el **ARTICULO 171, LITERAL A.** de la Constitución Política de la Republica, ha emitido las leyes que conforman el marco legal que facilitan el esfuerzo democrático y participativo por parte de la Sociedad civil y la voluntad Estatal descentralizadora, son: la Ley general de descentralización (decreto 14-2002, vigente desde el 1 de julio de 2002), la Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural (decreto 11-2002, vigente desde el 23 de abril de 2002); el Código municipal (decreto 12-2002, vigente desde el 1 de julio de 2002); y la Ley de desarrollo social (decreto 42-2001, vigente desde el 20 de octubre de 2001).

4. MARCO TEÓRICO

4.1 CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas constituyen las iniciativas o intenciones, que se plantean desde el Estado, a corto, mediano y largo plazo, hacia la sociedad civil; para obtener el desarrollo, porque existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un rol fundamental.

Para su eficacia una política pública debe estar sustentada en un corpus teórico (filosofía), que oriente los cursos de acción, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades, y la asignación de recursos financieros en el ámbito público. De la misma manera la política debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad civil; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo.

Hay que agregar que la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública; y por lo general opera con finanzas del pueblo.

Todas sus fases, desde la idea, hasta la ejecución; responden a un proceso integral, donde cada una de éstas, tiene sus propios objetivos, significados y metas; pero el conjunto de las fases deberán constituir un proceso total. Por otra parte, el objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política, tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos, y optimización de situaciones.

En ese mismo ámbito, la política pública en el campo teórico debe expresar una visión de sociedad (totalidad e integralidad); así como un planteamiento del rol del Estado respecto a la sociedad. Desde un punto de vista metodológico, la política pública debe originarse y formularse en forma sistemática y coherente, tratando de coordinar el tema espacial internacional, nacional, regional, comunal y micro - local; con el tema temporal a corto, mediano y largo plazo, considerando además su viabilidad política y financiera.

Hoy día, a principios de siglo, uno de los principales temas de discusión y análisis, es el que se refiere al rol del Estado, en el marco de sus relaciones con las diferentes regiones del territorio de Guatemala. En ese contexto, uno de los problemas de mayor trascendencia, es la formulación y ejecución de políticas públicas.

4.1.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Pressman y Wildavsky, a inicios de la década de 1960, señalaron esta ausencia de un marco teórico sobre la implementación de las políticas públicas: sin embargo, reconocieron la existencia de aportes en las ciencias sociales que no pueden ser desconocidos; mencionaron por ejemplo, los estudios sobre la teoría de las organizaciones, en especial aquellos que se han preocupado del control y del cambio organizacional. De igual manera, hicieron mención a diversos estudios sobre las relaciones intergubernamentales y los relacionados con los impactos de las decisiones judiciales. Sin lugar a duda, los escritos sobre el cambio y el control en las organizaciones son los que mayores contribuciones teóricas aportan al proceso de implementación de las políticas.

Un análisis profundo sobre la teoría de las organizaciones es el de Kaufman (1971) que después de examinar varios factores relacionados con las limitaciones de recursos, los costos irrecuperables, los beneficios colectivos de la estabilidad, entre otros, intentó encontrar los impedimentos para la innovación de la estructura en las organizaciones, y llegó a la conclusión de que la mayoría de las organizaciones "son prisioneras del presente y se muestran generalmente incapaces de cambiar el futuro que las amenaza con la destrucción si no se transforman".

Otros de los temas, que han sido motivo de investigación, es el del control. Así, Wilensky enfatiza en dos aspectos: el primero relacionado con el cumplimiento de tareas, y el segundo con el acatamiento de las normas de la organización; mientras que para Anthony lo esencial del proceso de control, radica en la obtención y uso eficaz de recursos, así como el cumplimiento de objetivos de la organización. Por último, Amitai Etzioni, señala que el propósito de los procesos de control en las organizaciones, es asegurar que las reglas sean obedecidas y las ordenes cumplidas.

En síntesis, podemos concluir que los procesos de control están en directa relación con la obtención de los resultados propuestos por la organización, con la mayor eficiencia y eficacia. El cumplimiento de las normas organizacionales constituye el elemento objetivo; en tanto que, aspectos como el liderazgo, las relaciones humanas, y los incentivos son o pueden ser el componente subjetivo que contribuyen al proceso de control.

Etzioni plantea que se requieren distintos sistemas de acatamiento y obediencia; entre los que señala, el poder coactivo, relacionado con el uso de sanciones; el poder normativo, que consiste en la asignación y manipulación de recompensas o privaciones simbólicas; y por último, el poder remunerativo, es decir, la distribución de recursos materiales; tales como salarios, comisiones, ganancias adicionales y servicios. Sin embargo Etzioni, al igual que Weber no considera que el papel que ejercen los funcionarios intermedios puede influir decisivamente en el desempeño de las organizaciones.

Según Joan Subirats, las fronteras entre políticos y burócratas se vuelven cada vez más confusas; ya que no resulta fácil distinguir roles reales, basándose en lo formalmente establecido en los procesos de toma de decisiones. Esa descripción se acerca a la de Donsire quien habla de "equilibrio de tensiones, inherentemente inestable".

El punto de engarce de ese "equilibrio inestable" es, o pueden ser los productos de esa administración, los resultados de la interacción entre política y administración. Se trata, pues, de un enfoque de ciencia política, que pretende alejarse del método formal-institucionalista, sustituyéndolo con una aproximación empírica. La política como acción, y no tanto como estructura.

Las cuestiones básicas del planteamiento son: ¿Qué están haciendo los poderes públicos? ¿Por qué lo están haciendo? ¿Qué consecuencias tienen sus acciones sobre la realidad social?. Esto hace referencia a lo que Dye resume en dos palabras "los gobiernos eligen hacer o no hacer". Interesan los actores y sus características políticas, y organizativas; pero no en sí mismos, sino en su relación con la elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos; en su influencia en la forma de decisiones, o su implementación y evaluación de esas políticas. Este campo de análisis permite considerar la importancia del concepto gestión pública, que pretende integrar técnicas gerenciales propias del sector privado, o identificar los parámetros de rendimiento de esa misma acción.

Se trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos, de examinar alianzas relaciones y conflictos, entre actores presentes en el proceso político. Los actores no son vistos a partir de condiciones genéricas, sino con relación a su actuación concreta en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado.

Un punto de partida para la elaboración del marco teórico es la política misma que establece los objetivos y metas. Como lo dicen

Lowi y Froman; el proceso de implementación variará, de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. Los autores clasifican las políticas de acuerdo con dos características distintivas: la magnitud del cambio requerido, y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación. Los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas, que los cambios drásticos. Además, el proceso de implementación está influido por la magnitud del cambio en las organizaciones.

En torno al consenso, es importante considerar el grado de participación de los subordinados, o de los responsables de la aplicación de la política en la elaboración de la misma. La participación favorece que exista un espíritu de equipo, mayor compromiso, y mejor comprensión de las razones para introducir un cambio; reducir la resistencia al mismo, y evita que los subordinados se opongan a cualquier iniciativa que se haya realizado exclusivamente por parte de los superiores. A pesar de los elementos planteados, no sólo la participación asegura el consenso sobre las metas de la política, como tampoco el consenso resuelve todos los problemas inherentes a la implementación.

No hay que sorprenderse si los grandes cambios provocan consensos menores, así como cambios menores concitan consenso alto (incrementalismo). Aunque esto puede asumirse como la regla general; pueden existir excepciones como; momentos en que los grandes cambios, obtengan consensos altos y, que cambios menores susciten consensos bajos. La hipótesis que los autores plantean, consiste en que la implementación tendrá éxito cuando sólo se requieran cambios marginales, y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. Se puede afirmar que las políticas que busquen grandes cambios y obtengan alto consenso serán implementadas con mayor éxito que las que provoquen cambios menores con escaso consenso. En definitiva, el consenso en torno a las metas, ejerce una mayor influencia sobre el proceso de implementación que el elemento del cambio.

Finalmente, Donald van Meter y Carl van Horn, postulan un modelo de implementación de las políticas en el que, a través de la existencia de seis variables, intentan definir los vínculos entre la política y su desempeño.

La primera variable busca establecer los indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de las normas objetivas. Los estándares y los objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en la decisión política. En ciertos casos, estas normas y objetivos aparecen claramente estipulados y son fácilmente medibles (creación de empleos), en otras es mucho más difícil identificar y medir el desempeño, lo cual puede deberse a la extensión de programa o a la naturaleza compleja y de largo alcance de sus metas. El estudio de la implementación puede realizarse o valorarse en relación con las metas. Para determinar los estándares y

objetivos, se puede recurrir a las declaraciones de quienes elaborar las políticas, las cuales se encuentra determinadas en diversos documentos, reglamentos o lineamientos del programa, en los que se establece los criterios para la evaluación de la política. En algunos casos, los estándares y los objetivos de la política tendrán que ser contruidos por el propio investigador.

Segunda variable es o puede ser la relacionada con los recursos de la política, que tiene que ver con los insumos necesarios, fondos u otros incentivos para facilitar la implementación.

Tercera variable tiene que ver con la comunicación entre las organizaciones y las actividades para obligar a la acción, lo cual exige no solo claridad sobre los objetivos y metas sino, además, exactitud en la información y funciones que deben desarrollar cada uno de los encargados de implementar la política. Frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación asesoría técnica, disposiciones, sanciones y participación, actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política. Uno ejemplo clarificador de esta relación es la que se desarrollaba permanentemente entre el gobierno central y la asignación de fondos para los gobiernos municipales, en la que antes que, parámetros claros y que podían ser generales al ámbito nacional, dependía de la circunstancia política, el interés electoral, acuerdos parlamentarios, etc. Es de esperar que con la nueva ley de descentralización se institucionalicen mecanismos de asignación de fondos, así como, una racionalización de la gestión, y control de dichos recursos.

Cuarta variable tiene que ver con las características de las instancias responsables de la implementación y que puedan influir en el desempeño de la política. Tales como: la competencia y el personal, el grado y tipo de control de las decisiones y de los procesos de las sub-unidades; los recursos políticos y la vitalidad de la institución encargada de la implementación; el grado de comunicación abierta que existe y, por último, los nexos formales e informales de la instancia responsable de la implementación con quienes elaboraron la política.

Quinta variable propuestas es la relacionada con las condiciones económicas, sociales y políticas que están constituidas por todas las influencias del entorno: recursos económicos, efectos políticos de la aplicación de la medida, estado de la opinión pública, grado de consenso en las elites políticas y posición de los diferentes actores sociales directamente involucrados en la aplicación de la política pública.

La sexta y última variable intenta analizar la actitud de los encargados de la implementación, el grado de conocimiento de la política, en el ámbito de aceptación y de intensidad que tiene la política que se ha decidido en las instancias encargadas de la implementación de la misma. Estos seis elementos del modelo, sé

interrelacionan, jugando un papel central los recursos que puedan motivar una adecuada comunicación y legitimar la obligatoriedad de las políticas. Al mismo tiempo esta expectativa de alcanzar recursos puede promover la participación, como el apoyo o la animadversión a las políticas. Se insiste en el grado hasta el cual los estándares y los objetivos de las políticas son transmitidos con claridad y exactitud a los encargados de la implementación; así como también el éxito de la implementación depende de la capacidad que tenga la organización responsable para realizar su labor. La capacidad para implementar políticas puede verse entorpecida por factores tales como la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones del tiempo. La implementación corre también el riesgo de fracasar si los responsables se rehúsan a hacer lo que se espera de ellos, o simplemente atenta a sus valores, intereses o procedimientos interiorizados.

4.1.2 DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Donald van Meter y Carl van Horn señala que: "el diseño de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, cómo los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas."¹

Para Williams "en su forma más general, una investigación sobre la implementación pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización".²

De las nociones que he expuesto podemos identificar tres elementos que resultan fundamentales en la fase de implementación de las políticas.

El primero hace relación con la determinación de objetivos y metas por parte de las decisiones políticas. Si bien algunos autores consideran que los mismos deben ser fijados o establecidos por las autoridades o los responsables del poder público, otros plantean que, es la definición de objetivos y metas de una determinada política, es fundamental la participación de la sociedad civil, lo que permite legitimidad a la política e incluso puede significar nuevas posibilidades para su implementación.

¹ Van Meter y Van Horn, Carl. "El proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual" Miguel Ángel Porrúa México 1993

² Ascher, William. "La evolución de la Ciencia Política: comprender el surgimiento y evitar la caída. El Estudio de las Ciencias Políticas Públicas" Miguel Ángel Porrúa México 1992

Segundo elemento tiene que ver con la existencia de un marco legal que posibilite la implementación de la política, aunque hay ocasiones en que los objetivos que se planteen, puede deducirse la necesidad de reformas legales e incluso la creación de nuevas disposiciones jurídicas. En todo caso, es necesario considerar que la política que se diseñe no contradiga el ordenamiento constitucional existente.

Tercero es un aspecto básico, es la existencia de los recursos que permitan llevar adelante la política que se vaya a implementar. En este sentido las dificultades que pudieran presentarse en el proceso mismo de la implementación estarán íntimamente ligados a como se resolvieron o enfrentaron previamente los elementos que hemos descrito.

Cabe destacar, que generalmente, los mayores esfuerzos políticos y organizativos se concentran en el proceso de creación de la política y por tanto del establecimiento de objetivos. Se parte del falso criterio que una vez que se han tomado decisiones sobre determinada política, estas tienen que ser implementadas, y que, además existen los controles institucionales que permitan su fiscalización. La experiencia empírica sin embargo nos demuestra, que si no se atiende específicamente la fase de implementación, es muy posible que éstas nunca se ejecute realmente o que sus resultados sean deficitarios en función de los objetivos planteados inicialmente.

Un problema adicional para el estudio de la implementación de las políticas es que frecuentemente, resulta difícil identificar los actores más relevantes, establecer variables para la medición, analizar las decisiones y su respectivo contexto administrativo y por último hacer un análisis completo de la administración exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante períodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recursos.

Estos elementos han llevado a conclusiones apresuradas o superficiales como las plantea Smith quien afirma que la implementación constituye un problema excluido de las naciones del tercer mundo, en las que diversos intereses privados pretenden impedir que una burocracia asediada implemente las políticas públicas.

Donald van Meter y Carl van Horn sugieren que es necesario distinguir entre implementación, ejecución o desempeño y el impacto de la política. Estos son conceptos diferentes aunque estén interrelacionados.

El estudio del impacto se ocupa de las consecuencias de la aplicación de la política. El desempeño, en cambio, presta atención al conjunto de factores que inciden en la prestación de servicios públicos y que constituye uno de los elementos que va a determinar el impacto de las políticas. Cómo lo señala Dolbeare, los estudios sobre el impacto se preguntan ¿qué ocurrió?, En tanto que los estudios sobre implementación, la interrogante es ¿por qué ocurrió de esta manera?. Algunos servicios pueden llegar efectivamente a su destino sin tener

ningún impacto sustancial en el problema que, se supone, atiende la política. En consecuencia, el buen desempeño del programa es una condición necesaria pero no suficiente para la conexión de los resultados definitivos.

4.2 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización, es la política pública diseñada para que el "gobierno central transfiera el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen"³.

Una de las principales consecuencias administrativas de la globalización mundial es la descentralización administrativa. La descentralización es el proceso gradual y progresivo de transferencia de competencias y de recursos, para implementar políticas públicas, desde las instancias centrales o matrices de la administración, hacia las instancias locales y las comunidades organizadas. La nota esencial de la descentralización es consecuencia de la capacidad de trasladar el poder de decisión sobre competencias y recursos.

Las instituciones políticas se encuentran en constante tensión cambiante. Se han erosionado los parámetros de convivencia y el funcionamiento político se ha hecho cada vez más complejo, entre otras cosas, por la cantidad de contradictorios intereses que deben gestionarse casi al mismo tiempo. El dato importante a destacar es que paralelamente a las dificultades que las instituciones políticas han mostrado para adaptarse a una realidad cada vez más compleja, la dinámica política ha quedado determinada por la mayor o menor velocidad que las elites están dispuestas a imprimirle a la transformación modernizadora. Ello ocurre en un marco en el cual se superponen dos procesos: "la relativa pérdida de centralidad de la política" y "la desorganización de los comportamientos sociales predominantes durante casi medio siglo"⁴.

La estrecha articulación entre globalización y descentralización nace de la profunda transformación de la condición humana que se da en el marco de la globalización. Actualmente es una exigencia administrativa "partir de las necesidades del hombre, así como de su mundo inmediato de referencias y relaciones.

³ Cabrero Mendoza, Enrique (1996): "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". Nueva Sociedad, Caracas, No. 142. p.73

⁴ Cavarozzi, 1993:22.

4.2.1 OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN:

- Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, a través de una mejor prestación de servicios y un mejor acceso a estos por parte de la población.
- Lograr equidad en la participación y la distribución de los recursos del Estado, mediante el fortalecimiento de la participación social y la definición de funciones de las instituciones del régimen seccional, a fin de optimizar los recursos y evitar la superposición de funciones.
- En lugar de ofrecer un conjunto de bienes y servicios uniformes al país, los adapta a las preferencias de cada región, a través de un plan de desarrollo local elaborado con la planificación participativa de la comunidad.
- Impulsar el desarrollo de áreas rurales y/o menos favorecidas, con el uso de subvenciones e impuestos, así como focalizando las obras haciendo a estas más atractivas para la inversión. De igual manera imponiendo un mayor impuestos en áreas urbanas dando el costo real de invertir en estas. Todo esto en un marco de crecimiento sostenido para cada región.

4.2.2.1 LOS PROPÓSITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SON:

- Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración sobre las competencias y recursos transferidos.
- Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios prestados; facilitar la participación y control social en la gestión.
- Fortalecer la capacidad de gestión local.
- Fortalecer la capacidad local de manejo sustentable del medio ambiente.
- Reforzar la identidad de las organizaciones.
- Promover el desarrollo económico local.
- Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

5 METODOLOGÍA

Para efectuar los propósitos, objetivos y alcances requeridos en los términos de referencia se procedió a efectuar durante los primeros cinco días, el primer proceso que se denominó **Apropiación e investigación preliminar**; segundo proceso 20 días en los cuatro departamentos donde se trabajo el proyecto, 5 días hábiles por cada uno, proceso denominado **Investigación de Campo**; y el tercero, los últimos 6 días **Proceso de análisis de los dos primeros procesos y elaboración del documento**.

Con el objeto de verificar las expectativas planteadas para la evaluación externa se procedió a efectuar la metodología siguiente:

En el ámbito de la presente evaluación se puso en práctica el método analítico-sintético e inductivo-deductivo. Con el uso del método analítico permitió descomponer la investigación en sus múltiples partes, para luego estudiar cada una de ellas por separado y luego describir lo esencial del tema de investigación. Con la síntesis se buscó enlazar la relación abstracta, esencial con las relaciones concretas del proyecto. Con el método inductivo se obtuvo propiedades generales a partir de propiedades singulares y con el deductivo se logró analizar particularidades del objeto de estudio. Con las técnicas de recolección de información, en fuentes primarias y secundarias se tuvo a la vista el informe final del proyecto elaborado por el PNUD, así como el perfil proporcionado por los delegados de SEGEPLAN en las Unidades Técnicas Departamentales y el Diagnostico elaborado por la Secretariade Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, con el objeto de cruzar la información, además se hizo acopio de información bibliográfica y documental; se elaboró un instrumento de recolección de información, el que fue llenado por medio de entrevistas directas a funcionarios de: SEGEPLAN, SCEP y PNUD, Lic. Cecilia Rodríguez Oficial de Programas Embajada del Reino de Noruega; Dra. Bárbara Pesce-Monteiro, Representante Residente A.I. PNUD; Arq. Fernando Masaya, Coordinador del Área Estado-Sociedad PNUD; Juan Polo, Oficial de Programa PNUD y actual Coordinador del Programa; Lic. Renzo Lautaro Rosal, Subsecretario Ejecutivo para la Descentralización, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; Lic. Luis Fernando Peña, Director General, Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Financiado por la Unión Europea y la SCEP; Lic. Alfredo Chub, Asistencia Técnica a los CODEDES, Cooperación Alemana GTZ; Ing. Boris España, Gobernador Departamental de Chiquimula; Ing. Sergio Monroy, Director Ejecutivo Consejo Departamental de Desarrollo de Chiquimula; Licda. Marjori Gonzáles Secretaria General de Planificación -SEGEPLAN en

Chiquimula; Sr. Armando Aguilar, Vice-Alcalde Municipalidad del Municipios de Chiquimula departamento de Chiquimula; Sr. Carlos Calderón, Alcalde Municipalidad de San José La Arada; Lic. Víctor Hugo Sagastume, Coordinador Comisión de Educación; Ing. Johanni Suchini, Coordinador Comisión de Medio Ambiente; Profesor Manuel Suchinni, Mesa de Concertación Departamental de Chiquimula; Sra. Isaura Manso, Representante de Organizaciones de Mujeres en el CODEDE, de Chiquimula; Ing. Mario Díaz, Representante de la Universidad de San Carlos -USAC/CUNORI- en el CODEDE de Chiquimula; Sr. Lorenzo Lázaro COIMCH Representante de Campesinos ante el CODEDE, de Chiquimula; Prof. Axel René Pérez, Presidente de la Asociación de Periodistas de Chiquimula; Ing. Carlos Euler, Gobernador Departamental de Alta Verapaz; Ing. Darwin Landaverde, Director Técnico del Consejo Departamental de Desarrollo; CODEDES de Alta Verapaz; Ing. Oscar E. Arévalo, Jefe Oficina Departamental SEGEPLAN de Alta Verapaz; Lic. Marco Tulio Leonardo, Jefe Adjunto Oficina Departamental. SEGEPLAN de Alta Verapaz; Lic. Luis David Caal, Integrante de la Unidad Técnica Departamental de Alta Verapaz; Ing. David Fuentes, Representante de Universidad San Carlos de Alta Verapaz; Ing. Mauro García, Representante de Universidades Privadas de Alta Verapaz; Lic. Roberto Alvarado, Coordinador Asociación de amigos del Desarrollo y la Paz, apoyo al fortalecimiento del Sistema de Consejos: Sr. Román Reinoso, Representante de Cooperativas de Alta Verapaz, Sra. Carmelina Chocooj, Representante de Mujeres de Alta Verapaz; Sr. Ernesto Bol, Representante de Trabajadores de Alta Verapaz; Sra. Angela Cuz, Representante de ONG's de Alta Verapaz; Sr. Oscar Pop, Representante Asociación Indígena de Alta Verapaz; Lic. Aiberto Pa, Representante de Pueblos Indígenas Q'eqchi' de Alta Verapaz; Sr. Juan Morán, Representante de Pueblos Indígenas Poqomchi' de Alta Verapaz, Sr. Mauro Guzmán, Gobernación Departamental de Huehuetenango; Sr. Rodulfo Santizo, Director Consejo Departamental de Desarrollo de Huehuetenango; Sr. Cesar Aceituno, SEGEPLAN - Unidad Técnica Departamental de Huehuetenango; Sr. Rony Alonso García, Comisión de la Niñez y Adolescencia -CODEDEH- de Huehuetenango; Sr. Víctor Manuel Larios, Consejo de Pueblos Mayas Chinab'ul -CODEDEH- de Huehuetenango; Sra. Carolina Gutiérrez, Comisión de la Mujer -CODEDEH- de Huehuetenango; Sr. Heberto García, Mesa Departamental de Concertación de Huehuetenango; Sr. Israel Hernández, Comisión de Auditoria social de la Mesa de Concertación de Huehuetenango; Sr. Waifred Martínez, Movimiento Cooperativo Huehueteco; Sr. Daniel Mérida, Organizaciones no Gubernamentales Guatemaltecas de Huehuetenango; Sr. Eduardo Herrera, Organizaciones de Trabajadores de Huehuetenango; Sr. Alex Salazar, Director Consejo Departamental de Desarrollo de Sololá; Ing. Jose Lavarreda, SEGEPLAN - Unidad Técnica Departamental de Sololá, Esteban Toc Tzay, Alcalde de Sololá; Sr. Enio Urizar, Alcalde de Panajachel; Roberto López Sajbin, Alcalde de Santa Catarina

Palopó; Ing. Luis Zúñiga, INAB de Sololá; Ing. Lourdes Escobedo, CONAP de Sololá; Lic. Marcelino Akabul, MINEDUC de Sololá; Dr. Oliver Martínez, MSPAS de Sololá; Lic. Brenda Letran, Ministerio de Trabajo de Sololá; Lic. Estela Soch, SEPREM de Sololá; Lic. Diego Simaj, Ministerio de Cultura y Deportes de Sololá; Lic. Edgar Domingo, FIS de Sololá; Lic. Santos Rosalío, FONAPAZ de Sololá; Lic. Suscely Rodríguez, SOSEP de Sololá; Dr. Eduardo Secaira, Representante ONGs de Sololá; Lic Manuel Pablo Reanda, Representante Pueblos Tzutujiles de Sololá; Sra. Dominga Vázquez, Representante de los pueblos Kaqchiqueles de Sololá; Francisco Yaxon, Representante Sindicatos de Sololá; Lic Leocadio Juracan, Representante de los campesinos de Sololá; Sra Guisela Coroxon de López, Representante mujeres de Sololá; Sr. Víctor Arriaza, AMSCLAE de Sololá. Esta información obtenida fue corroborada y sistematizada. Posteriormente se realizó el vaciado de la información y su análisis respectivo. Elaboración del documento, presentación y/o socialización del mismo.

5.1 FORMULARIO DE ENTREVISTAS

CONOCE EL PROYECTO "Fortalecimiento de las Capacidades en los Espacios de Participación Ciudadana

Que Sabe de ese Proyecto

Sabe Usted que Institución, ONG, o entidad maneja ese proyecto

Conoce a las Personas que laboran para ese Proyecto

Si los conoce que opina de ellos.

Que opina de los voluntarios de Naciones Unidas

Le ha Proporcionado Asistencia Técnica

En que lo han ayudado a Usted y a su representado

Le han dado capacitación para conocer sus derechos y obligaciones

-

Conoce Usted, la ley de los Consejos de Desarrollo

Le han proporcionado alguna capacitación

En que consiste la ayuda que le han dado

Como Evalúa la gestión del Proyecto

Ha visto Coordinación entre el proyecto y SEGEPLAN.

En que lo han ayudado a Usted como representante

Conoce sus derechos de participación ciudadana

En que ámbito esta usted participando

Nivel comunitario_____

Nivel Municipal_____

Nivel Departamental_____

Que Logros ha tenido con su Participación

6 RESULTADOS

- i. Que el proyecto a pesar de no contar con buena coordinación y poca o limitada apropiación del ente Gubernamental SEGEPLAN, del proyecto, si cumplió con la mayoría de metas definidas y resultados previstos en el acuerdo. Es obligado hacer constar que el proyecto inicial fue modificado, para trabajarse a Nivel Departamental únicamente, a partir de Marzo del 2004, con la debida anuencia de la Real Embajada de Noruega, a través del Licenciado Herrarte, Oficial de Programas de la embajada, al haberse permitido dicha modificación obligadamente las metas definidas y resultados previstos variarían ostensiblemente, pero, al medir en qué medida el programa tuvo impacto en la consolidación y el institucionalización de las políticas de la toma de decisión en los niveles departamentales y locales en Guatemala en Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango y Sololá el resultado es positivo
- ii. Que en los CODEDES se pudo constatar el impacto positivo en la consolidación y la institucionalización de las políticas publicas, así como, se denoto la participación ciudadana en la toma de decisiones en el nivel departamental.
- iii. Que en los COMUDES se pudo constar el impacto positivo en la consolidación y la Institucionalización de las políticas publicas, así como, se denoto la participación ciudadana en la toma de decisiones en el nivel Municipal.
- iv. Que en los COCODES. se pudo constar el impacto positivo en la consolidación y la Institucionalización de las políticas publicas, así como, se denoto la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- v. Que tanto en los COMUDES, como en los COCODES se hace sentir una asignatura pendiente, como es que, los proyectos y programas presentados por los CODEDES, adolecen de estudios , análisis y formalismo que son requisitos para ser tomados en cuenta, por lo que es necesario fortalecer las Oficinas Municipales de Planificación, con un programa que les proporcione asistencia técnica eficiente y eficaz, que les permita que los proyectos que nacen desde los COCODES obtengan la respuesta positiva, en los COMUDES y estos a la vez en los CODEDES.

- vi. Que en los CODEDES, COMUDES y COCODES se hizo sentir asistencia técnica a nivel de la búsqueda de espacios para la participación ciudadana. .
- vii. Que el impacto más positivo obtenido a través de los espacios de participación Ciudadana que contempla la Ley de la Materia, fue que en los cuatro Departamentos, a través, de la participación ciudadana en los CODEDES, lograron que los Alcaldes Municipales de cada uno de los Municipios, de los distintos departamentos, accedieran a otorgar dentro de sus presupuestos municipales, una partida presupuestal para obras sociales de beneficio colectivo, (NO OBRA VERDE), este porcentaje oscila entre el 8% en el Departamento de Sololá, hasta 20% en Alta Verapaz que es el más alto, en los dos restantes Departamentos es del 12%.
- viii. Que se pudo establecer que el proyecto fue diseñado adecuadamente, pero, a lo largo de su ejecución, tuvo graves problemas en la coordinación ante la poca Apropiación de SEGEPLAN del programa Se constato que los dos Coordinadores Generales, propuestos por SEGEPLAN, en su gestión no lograron que el proyecto del PNUD, fuera coadyuvante a la función de SEGEPLAN, no efectuaron una estrategia homogénea que permitiese mas cooperación entre el proyecto y el gobierno y viceversa, además, dentro de la evaluación de campo, los entrevistados manifiestan una deficiente labor por parte de los coordinadores generales, ellos son: **Miriam Patricia Castro de Campo** del 1 de diciembre de 2003 al 31 de octubre de 2004. **Raúl Eduardo Ovando** del 2 de agosto de 2004 al 31 de julio de 2005. Al entrevistarme con los delegados Departamentales de SEGEPLAN en los cuatro departamentos, pude notar poca intención de reconocimiento y apropiación del programa. Por otra parte en el diseño del programa se pudo constatar que el proyecto adoleció de un presupuesto adecuado para alcanzar sus fines.
- ix. Que los voluntarios de la ONU, como coordinadores departamentales, en términos generales han elaborado un buen trabajo, a pesar de no ser coordinados adecuadamente por la coordinación general., El papel principal de los voluntarios de las Naciones Unidas fue de facilitar asistencia técnica, a nivel departamental, a los gobiernos municipales y las oficinas técnicas municipales. Además de esta asistencia técnica a las instituciones gubernamentales en los niveles locales y departamentales, el proyecto en sí mismo proporcionó ayuda a los grupos civiles organizados y no organizados de la sociedad, en la búsqueda del fortalecimiento de las capacidades en los

espacios de participación ciudadana, para promover su participación en el proceso de toma de decisión, fases de ejecución, de evaluación, así como prácticas sociales de la aceptabilidad.

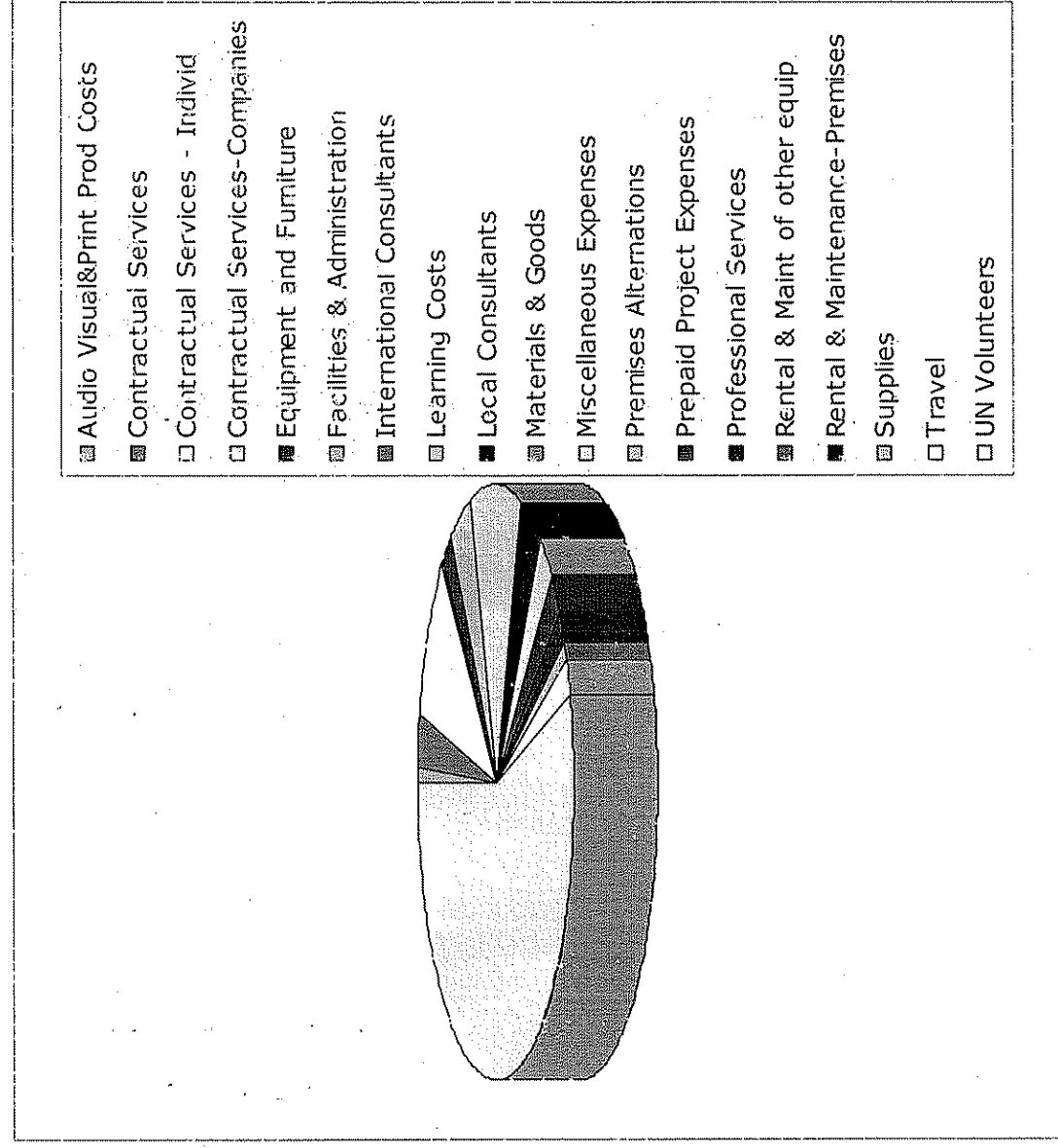
- x. La heterogeneidad de las calidades y en el desempeño del personal a cargo de la coordinación de los departamentos, quienes son voluntarios de Naciones Unidas, por la falta de Coordinación General, permite concluir que algunos de los voluntarios, se distinguen más que otros, después de visitarlos personalmente y habiéndome entrevistado con Gobernadores, Alcaldes, los representantes departamentales de más de 17 Instituciones Gubernamentales y más de 20 representantes de la Sociedad Civil, en cada departamento de los cuatro que contempla el programa, se constata que el trabajo realizado por los coordinadores departamentales a cargo de personal voluntario, el mejor trabajo ha sido desempeñado en el departamento es Huehuetenango, el segundo Sololá, el tercero Alta Verapaz y por último Chiquimula.

- xi. Que es oportuno analizar que siendo que, los Voluntarios de las Naciones Unidas son personas de origen extranjero, se establece que su participación en su gestión es imparcial y carente de sesgo político, sin embargo el costo por cada uno de ellos es muy elevado, situación que hace pensar que para disminuir costos y lograr los mismo resultados se podría contratar personal guatemalteco, mediante un proceso de selección muy riguroso, sujeto a una coordinación general que los evalué constantemente, así como rotarlos cuantas veces sea necesario. se agrega a continuación un Diagrama de Pye, donde fehacientemente se establece que el costo de los Voluntarios Internacionales de Naciones Unidas, representa el 58% del costo total del Programa, situación que resulta onerosa para cualquier proyecto, ya que es un alto pago que reciben muy pocas personas, se pudo constatar en el campo que solo cuatro personas voluntarias de Naciones Unidas existen, fungen como coordinación Departamental.

- xii. Se debe dejar constancia que el Actual Coordinador del Programa, quién también es oficial de Programas del PNUD, Sr. Juan Polo, aunque en múltiples oportunidades le requerí los Balances de ingresos y egresos y los documentos de soporte, solamente me dio los egresos por la vía Electrónica, de los años 2004 y 2005, documento que fue acompañado en el Documento Digital ya Entregado, situación que hizo difícil analizar adecuadamente la forma como se invirtió la Cooperación del Reino de Noruega, sin embargo con esa poca información aportada, se colige no solamente el costo alto de

los voluntarios de Naciones Unidas, sino que, los gastos en viajes, consultorías y otros.

6.1 DIAGRAMA DE PYE.



6.2 TABLA CONSOLIDADA PORCENTUAL DE EGRESOS
2004/2005

Gastos	2004	2005
Audio Visual&Print Prod Costs	1%	0%
Contractual Services	0%	6%
Contractual Services - Individ	14%	3%
Contractual Services-Companies	0%	1%
Equipment and Furniture	3%	0%
Facilities & Administration	5%	5%
International Consultants	0%	0%
Learning Costs	14%	7%
Local Consultants	2%	7%
Materials & Goods	0%	0%
Miscellaneous Expenses	3%	4%
Premises Alternations	0%	0%
Prepaid Project Expenses	0%	5%
Professional Services	2%	0%
Rental & Maint of other equip	0%	0%
Rental & Maintenance-Premises	0%	0%
Supplies	2%	1%
Travel	2%	2%
UN Volunteers	51%	59%

7. LECCIÓN APRENDIDA

Este proyecto ejecutado por el PNUD, no me cabe duda alguna que ha provocado un gran impacto en la Sociedad, contribuirá con la reducción de la pobreza, permitirá la participación y el desarrollo local del ciudadano dentro del marco de los consejos de desarrollo. Facilitará la participación de los ciudadanos sin distinción de género en la elaboración del presupuesto. Alcanzará los mecanismos de la negociación y de las "participación social", obligará la responsabilidad del sector político dentro del marco de los consejos del desarrollo y reducirá el conflicto social en los departamentos evaluados. El resultado más sorprendente obtenido es la **Propuesta Estratégica Concertada a mediano y largo plazo para el municipio de San José la Arada del Departamento de Chiquimula**. Que sin lugar a dudas es un avance estratégico, digno de emularse.

- Concepción del Desarrollo Humano Local
- Progreso hacia los Objetivos y Metas del Milenio
- Objetivo de la Planificación Estratégica
- Visión de desarrollo del municipio
- Misión institucional del gobierno municipal
- Política municipal
- Estrategias Sectoriales
 - Sector Educación
 - Sector Salud
 - Desarrollo Económico Productivo
 - Recursos Naturales, Ambiente y Riesgo
 - Planificación y Ordenamiento Territorial
 - Organización, Participación Comunal y Rol de la Mujer en el Desarrollo del municipio
 - Fortalecimiento Institucional y Servicios Municipales
 - Seguridad, Justicia y Derechos Humanos

Metas para el Mediano y Largo Plazo, Programas y Proyectos.

- Programa Municipal de Educación
- Programa Municipal de Salud
- Programa Municipal Desarrollo Económico Productivo
- Programa Municipal Recursos Naturales, Ambiente y Riesgo
- Programa Municipal Planificación y Ordenamiento Territorial
- Programa Municipal Género, Organización y Participación
- Programa Municipal Fortalecimiento Institucional y Servicios Municipales
- Programa Municipal Seguridad, Justicia y Derechos Humanos

8. CONCLUSIONES

- 1) En general el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pudo constatar que prácticamente fue elaborado el proyecto en soledad, ya que por la poca o limitada apropiación por parte del Gobierno, particularmente de SEGEPLAN, del proyecto, lo cual no facilita el trabajo y no asegura la aplicación adecuada de las políticas públicas, ni la sistematización y replicabilidad institucional de las experiencias, ni mucho menos su sostenibilidad a nivel institucional.
- 2) Todo proyecto o programa, es susceptible a cambios, con el objeto primordial de obtener los resultados previstos, en consecuencia los coordinadores del programa debieron haber evaluado los resultados constantemente, para efectuar las enmiendas a la metodología y procedimientos, además de una estrategia homogénea que permitieran la consecución de sus fines, este programa adoleció de una Coordinación eficiente y eficaz, que proporcionara mas resultados de los previstos, en el convenio de cooperación.
- 3) La evaluación permitió constatar en los Departamentos de la Republica donde se efectuó el programa, que en términos generales se logró un buen trabajo, en el nivel de fortalecimiento institucional en los CODEDES de los cuatro departamentos de la republica donde se trabajó, ya que se manifestó con un mejor funcionamiento de los mismos, el programa fue un gran facilitador del trabajo de coordinación de proyectos, así mismo, colaborador incansable para lograr eficiencia y eficacia durante las asambleas generales, después de ellas dar procuración y seguimiento a lo allí acordado, ha colaborado con talleres y documentos para instituir en las Asambleas un sistema parlamentario que permite el fortalecimiento de las capacidades en un espacio mas amplio de participación ciudadana, los Gobernadores departamentales han sido participativos y han demostrado voluntad e interés por el fortalecimiento de ese espacio, situación que no ha sido fácil en virtud que se ha tenido que elaborar un arduo trabajo de concientización, para que los Gobernadores con la dualidad de funciones que tienen, ya que son también Presidentes de los Consejos de Desarrollo Departamentales, permitan abrir los espacios que persigue el programa; también se dejo entrever falta de una verdadera y clara estrategia en el fortalecimiento de la capacidades en expresiones organizadas de la Sociedad Civil, ya que los procesos para elegir a algunos de los representantes de la Sociedad Civil, en los CODEDES, todavía

no muestran un claro proceso representativo en la búsqueda de los líderes que los representaren, se advierte la no existencia de una verdadera representación ya que no existe una convocatoria en el ámbito departamental para que sean electos por un proceso democrático y representativo, se exceptúa de esta advertencia a otros representantes de la sociedad civil como son: las organizaciones, los gremios, asociaciones, sindicatos y otros que por organización, les permite convocar fácilmente a sus integrantes en el ámbito departamental, para elegir a sus representantes en los CODEDES, es el caso de: los Cooperativistas, Organizaciones no Gubernamentales, Sector Productivo y otros.

- 4) Se constato que existe menor impacto a nivel municipal e impactos más visibles a nivel departamental; esto esta relacionado con una falta de coherencia entre la magnitud del trabajo y los medios económicos. El proyecto se había planteado trabajar a nivel municipal, pero los recursos disponibles para el mismo hicieron que se concentrara el mayor esfuerzo en el ámbito departamental, situación que fue de conocimiento del Reino cooperante y aceptado por el Lic. Herrarte en Marzo del año 2004.

9 RECOMENDACIONES

- 1) Continuar el trabajo de fortalecimiento institucional de los CODEDES, COMUDES, COCODES, dando asistencia técnica a las Oficinas Municipales de Planificación OMP, de todos los municipios del Departamento; Asistencia Técnicas Departamentales UTD, de los CODEDES; Fortalecer las capacidades de participación ciudadana en un proceso de arriba para abajo desde los CODEDES, COMUDES y COCODES y de abajo para arriba en estos espacios de participación; definir una estrategia común para el trabajo de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil; fortalecer el trabajo de coordinación de proyectos que tengan relación, tanto a nivel de los del PNUD y de otras agencias de las Naciones Unidas, como de otros cooperantes.
- 2) Continuar con los mecanismos de trabajo del programa. Se hace evidente que el trabajo efectuado obliga a que todos los espacios obtenidos se mantengan y aumenten de acuerdo Artículo 19 del Decreto Legislativo 11-2002, La ampliación de la integración de los consejos departamental y municipales, con otros sectores sociales, podrá ser aprobada con el voto calificado del Consejo correspondiente.
- 3) Asegurar arreglos que garanticen la activa participación del Gobierno (SEGEPLAN y SCEP) en el proyecto, particularmente en lo que corresponde a un fortalecimiento institucional de los CODEDES, COMUDES Y COCODES, que facilite la participación y ponderación del Sistema de Consejos de Desarrollo que es el medio principal de participación ciudadana, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. Garantizar un modelo de coordinación activa entre el donante, PNUD y SEGEPLAN/SCEP.
- 4) Asegurar la definición de estrategias comunes por medio de un consejo multinacional, en el que participe un Coordinador General propuesto por el donante, que brinde asesoría en materia de definición y aplicación de estrategias, que sirva de conductor general del proyecto y de articulador del trabajo entre los diferentes departamentos, las instituciones de gobierno coejecutoras del proyecto y el PNUD.
- 5) Seleccionar de mejor manera a los coordinadores departamentales. Será recomendable que sean profesionales con alta experiencia y reconocido prestigio
- 6) Será recomendable concentrarse en el nivel departamental, pero deberá garantizarse coordinación con otros proyectos que trabajan a nivel municipal como es el caso de El programa de Descentralización y Fomento Municipal de la Cooperación Europea y otros. Además, deberá garantizarse coherencia entre el trabajo y los medios a proveer.

- 7) La apropiación y participación del gobierno en el programa es mas que necesario, para fijar colindancias, evitando la duplicidad de acciones, con la consecuente pérdida en recurso económicos y humanos. A continuación el cuadro que establece la conformación de los consejos de desarrollo

INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE CONSEJOS

	NACIONAL	REGIONAL	DEPARTAMENTAL
PRESIDENTE	1	-	-
Segeplan	1	1	1
SCEP	1	-	-
Secretaría Presidencial de la Mujer	1	1	-
MIFIN y otros ministros			
Entidades públicas designadas	-		
Coordinadores regionales	8	1	-
Gobernadores Departamentales	-	1 / Depto.	1
Alcaldes	8	1	
Pueblos indígenas	6	1 /	1 / cada PI
Organización cooperativas	1	1	1
MIPIE de manufactura y servicios	1	1	1
Organizaciones campesinas	1	1	2
Asociaciones empresariales	1	1	1
Organización de trabajadores	1	1	1
ONGs	1	1	1
Organizaciones de mujeres	2	2	1
USAC	1	1	1
Universidades privadas	1	1	1
Los Secretarios Generales partidos políticos	-	-	1 / partido



= Variable

