

**Programa de Naciones Unidas  
para el Desarrollo PNUD**



**Programa Reducción de Riesgos  
en el Proceso de Reconstrucción  
del Hábitat Comunitario  
PROHABITAT / PNUD**



**Informe final de evaluación externa  
Versión definitiva**

Guatemala, Octubre de 2010

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN EXTERNA**  
**Programa Reducción de Riesgos en el Proceso de Reconstrucción del Hábitat Comunitario**  
**PROHABITAT / PNUD**

Guatemala, Octubre de 2010

---

**Contrapartes de la evaluación**

Marcelo Ochoa

Coordinador de PROHABITAT / PNUD

Julio Martínez

Oficial de Programa PNUD Guatemala

Nelly Herrera

Oficial de Monitoreo y Evaluación PNUD Guatemala

---

**Consultor Principal**

Otto Valle

otto.valles@gmail.com

**Consultora Adjunta**

Alma Irene Hernández Luna

alma.irene.hernandez@gmail.com

**Apoyo para la recolección de información**

Julien Basdevant

Antonio Rosa (acompañamiento en comunidades e instituciones)

## Resumen ejecutivo

### 1. Antecedentes y contexto del Programa PROHABITAT / PNUD

La tormenta STAN (2005) fue reconocida, conjuntamente con el Terremoto del año 1976 y el Huracán Mitch (1998), como uno de los tres eventos naturales catastróficos más representativos en Guatemala en 25 años. Los daños causados por la tormenta consiguieron 3.5 millones de personas afectadas, 669 personas fallecidas, 133 municipios y 15 departamentos afectados. El impacto total se estimó en Q7,511.2 millones, representando el 3.1 por ciento del PIB de 2004.

El gobierno de Guatemala respondió a esta situación proponiendo un proceso de reconstrucción con transformación. Para ello, en el año 2006, el gobierno diseñó un Plan Nacional de Reconstrucción con Transformación (PNRT). Luego se adoptó una visión estratégica que incorporó un análisis integral del territorio y de la problemática social de las poblaciones afectadas, así como la gestión de los riesgos a desastres.

Como una respuesta a la solicitud de cooperación del Gobierno de Guatemala para financiar la ejecución del PNRT, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con aportes financieros de Suecia (ASDI), Estados Unidos de Norteamérica (USAID) y Noruega, formuló el "Programa de Reducción de Riesgos en el proceso de reconstrucción del hábitat comunitario" denominado PROHABITAT / PNUD con un monto de US\$ 13, 909,599.78.

El programa fue aprobado por el Gobierno y se integró con el PNRT para complementarlo en los tres aspectos siguientes: i. Contribuir con recursos financieros a cubrir la brecha existente entre la demanda de la rehabilitación y reconstrucción con transformación y la disponibilidad de fondos del Gobierno; ii. Complementar los subsidios del Gobierno con contribuciones adicionales a las familias para la adquisición de tierra y construcción de viviendas; y iii. Aportar recursos técnicos para potenciar el enfoque de gestión de riesgos en el PNRT, al nivel de las instituciones de gobierno y de las comunidades.

La ejecución del PROHABITAT / PNUD empezó a mediados de 2006 para un período de 18 meses que terminarían en diciembre 2007. Posteriormente se extendió el plazo hasta Octubre de 2010.

### 2. Descripción de la lógica de intervención

La lógica de intervención del Programa se fundamentó en un marco conceptual según el cual la Recuperación post desastre es un proceso de re-establecimiento de forma sostenida de condiciones y medios de vida de las familias.

De manera operativa el PROHABITAT / PNUD se organizó en dos sub programas, a saber: Construcción de un nuevo Hábitat Comunitario; y Reducción de Riesgos de Desastre y Mitigación. Estos subprogramas se orientaron a la consecución de nueve resultados sustantivos.

De acuerdo con la lógica de intervención, al final de la ejecución del PROHABITAT / PNUD, 2,000 familias afectadas por el Stan estarían asentadas en sitios seguros y urbanizados, con viviendas y nuevas alternativas productivas y de generación de ingresos. Asimismo, las instituciones del sector gubernamental habrían implementado instrumentos y mecanismos para la GRD. Ocho municipios dentro de la cobertura del programa habrían implementado mecanismos de adaptación y gestión de información sobre riesgos. A la vez, 80 comunidades y ocho municipalidades fortalecerían sus capacidades y la ciudadanía aumentaría sus conocimientos en el tema en el tema de GRD.

### **3. Elementos metodológicos de la evaluación**

Dado el marco de intervención del Programa, la evaluación se orientó a identificar, en las fuentes consultadas, evidencias acerca del alcance de las metas y resultados, así como los factores que favorecieron o entorpecieron el desempeño del programa.

Se utilizaron tres técnicas complementarias: consulta documental, entrevistas estructuradas y grupos focales. Los informantes claves fueron seleccionados a juicio, buscando representatividad de los siguientes actores: consultores y personal del programa; representantes de ONG ejecutoras en Guatemala y departamentos del país; funcionarios de Gobierno al nivel nacional y subnacional (CONRED, SEGEPLAN, SOSEP, Gobernación Departamental; municipalidades (Alcaldes, miembros de Concejos municipales y coordinadores de OMP); presidentes de COCODES; beneficiarios/as, líderes y lideresas en comunidades.

### **4. Hallazgos de la evaluación**

#### **Factores externos que afectaron negativamente la ejecución**

Cuatro factores destacan por su efecto negativo en la oportunidad de entregar los bienes y servicios del Programa en el tiempo inicialmente programado:

- i. Desacuerdo entre alcaldías y FOGUAVI sobre los listados de beneficiarios
- ii. Tiempo demasiado extenso del FOGUAVI para aprobar, contratar y desembolsar los subsidios
- iii. Tiempo demasiado extenso para construir las urbanizaciones
- iv. Tiempo demasiado extenso de USAID para aprobar las Evaluaciones Ambientales de las obras (mitigación, viviendas, saneamiento).

## **4.1 Eficacia del PROHABITAT/PNUD**

Los hallazgos acerca de la eficacia evidenciaron que para casi todos los resultados de la ejecución del Programa hubo un desempeño superior a las metas propuestas.

### ***Microlocalización de sitios***

La meta de 1,900 familias afectadas por el Stan con acceso a sitios seguros fue sobrepasada. Durante su ejecución el PROHABITAT / PNUD contribuyó a la localización de sitios para casi 4,000 familias. Un aporte importante fue el instrumento denominado Histograma, utilizado por la CONRED para dictaminar cuando un sitio puede considerarse seguro.

### ***Desarrollo de Urbanizaciones***

Hasta el momento de la evaluación, el Programa había contribuido a la construcción y funcionamiento de 15 urbanizaciones lo que refleja un desempeño ligeramente superior respecto de la meta establecida en el diseño que era de 14 urbanizaciones. Cabe mencionar que el éxito de este resultado dependía de la ejecución de obras a cargo del gobierno.

### ***Construcción de viviendas***

Durante su ejecución el PROHABITAT / PNUD contribuyó a la construcción de 1,791 viviendas (94%). Esta disminución de la meta alcanzada se debió a la necesidad de apoyar a más familias para acceder a tierra en Sololá.

Importancia del Programa para apoyar a las familias a salir de los albergues temporales hacia las urbanizaciones y contar con apoyo para la construcción de una nueva vivienda y recuperar el patrimonio. Se valora por diferentes beneficiarios/as el sentirse más seguros y estar mejor ubicados respecto de su lugar de origen en viviendas más seguras, de mejor calidad, y el acceso a servicios de agua y saneamiento, que permite el funcionamiento de sanitario y duchas que no existían en las viviendas que ocupaban antes del Stan.

### ***Actividades productivas***

La entrega de capacitación superó las expectativas previstas. La agenda temática fue diversa y la mayoría de los y las beneficiarias en los nuevos asentamientos recibió capacitaciones productivas para diversificar las posibilidades de generar ingresos. Durante la ejecución del PROHABITAT / PNUD las capacidades creadas y los nuevos perfiles ocupacionales vinculados al sector de la construcción, encontraron una demanda in situ en las obras de viviendas y urbanización. Sin embargo, al finalizar la obra, muchos de ellos se quedaron desempleados, sin ingresos y a la espera de nuevas oportunidades.

### ***Obras de Mitigación***

La meta de 30 obras construidas en siete comunidades fue superada. Se realizaron obras de mitigación enfocadas a disminuir la exposición a las amenazas evidentes en siete comunidades distribuidas en los departamentos de Sololá y San Marcos.

### ***Fortalecimiento institucional***

Fue un resultado de alcance complejo y extenso. Aunque la meta del programa constituía por el fortalecimiento de dos instituciones, la matriz institucional en la que se desempeñó el programa incluyó por lo menos veinte instituciones del sector gubernamental, de diferentes mandatos y con perfiles diferenciados.

El pulimento de las encuestas para el diagnóstico socioeconómico de las poblaciones afectadas y la elaboración del histograma enriquecieron el acervo de CONRED. Esto también se fortalece con un circuito de cooperación entre el PROHABITAT / PNUD, CONRED y FOGUAVI que facilita la unidad de criterio respecto de los/las beneficiarios/as de los programas de vivienda.

### ***Adaptación y reducción de vulnerabilidades (Gestión de información)***

Se elaboraron 2 estudios de amenazas (100%), se realizaron 10 Planes Municipales de Desarrollo (130%) y se implementaron 2 sistemas de alerta temprana (100%).

### ***Fortalecimiento municipal en GRD***

El trabajo comunitario se enfocó en ampliar el conocimiento acerca de GRD (mayoritariamente desconocido antes del Stan), organizar a las COLRED y/o los COCODE, desarrollar simulacros y definir rutas de evacuación, incrementar la previsión ante riesgo a desastres (inducida obviamente por la experiencia negativa vivida durante el STAN), preparar a la población a una emergencia. La percepción comunitaria sobre su nivel de preparación ante una emergencia es de seguridad al estar ubicados en nuevos sitios y viviendas construidas bajo parámetros técnicos. La previsión ante riesgo a desastres aumentó. Al respecto se considera necesario continuar el proceso de capacitación hasta alcanzar una cobertura más amplia de la población. Además, la participación de las mujeres tuvo una inflexión. Sin embargo, en la actualidad son pocos los grupos de mujeres que participan activamente de los mismos.

Para fortalecer a las municipalidades y comunidades en materia de GRD el programa realizó actividades de capacitación dirigidas a OMP, COMUDE y CODEDE, Coordinadoras Departamentales, Municipales y Locales para la Reducción de Desastres; así mismo contribuyó a la conformación de Unidades Municipales de Gestión de Riesgos. Sin embargo, este resultado no es tan homogéneo. Algunas municipalidades como Ocosingo muestran un perfil de conocimiento elevado mientras otras, como las de Malacatán o Coatepeque, no evidencian conocimientos relevantes al respecto o que no pueden asociarse con la acción del PROHABITAT /PNUD.

### ***Percepción ciudadana del riesgo***

La percepción ciudadana del riesgo cambió luego de la intervención del Programa. El programa favoreció la organización de Comités Escolares de Reducción de Desastres y la elaboración de planes de seguridad. Se conformó una Red Interuniversitaria en GRD, que tiene un papel relevante en la sostenibilidad de un proceso de intercambio en materia de gestión de riesgo.

En coordinación con el MINEDUC al nivel departamental en San Marcos y Sololá, se elaboró una guía pedagógica sobre GRD y un ciclo de conferencias para estudiantes de Magisterio; se desarrolló un diplomado en GRD en Quetzaltenango y San Marcos, ejecutado con una modalidad interinstitucional (coordinada por la Fundación Solar con la participación de SEGEPLAN, INAP, INAB y CODEDE). Como seguimiento, en la actualidad la fundación Solar está ejecutando un segundo diplomado.

## **4.2 Eficiencia del PROHABITAT/PNUD**

La evaluación abordó el análisis de la eficiencia del Programa desde tres dimensiones, a saber: Eficiencia Productiva, Eficiencia Distributiva y Costos de transacción.

Para la dimensión productiva, los resultados relacionados con Microlocalización de sitios, Actividades productivas y Reducción y mitigación de riesgos, reportan diferencias positivas entre los costos establecidos en el diseño y los costos finales, lo que evidencia un nivel positivo de eficiencia productiva del Programa. En contraste los resultados relacionados con el Desarrollo de las urbanizaciones, la Construcción de viviendas; Fortalecimiento institucional y Adaptación y reducción de vulnerabilidad muestran diferencias negativas, dado que fue necesario aportar más recursos financieros que los previstos para obtener los resultados.

El Programa se desempeñó respecto de la eficiencia distributiva. Por su orientación en tres departamentos que se caracterizan por tener poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema y su enfoque en familias cuya capacidad de reconstruir la vivienda eran mínimas o nulas sin una intervención gubernamental. Por el valor agregado de la disminución del riesgo a desastres en la nueva vivienda. Y por la utilización de los recursos financieros del Programa como catalizadores de los aportes financieros del Gobierno.

Respecto de los costos de transacción la evidencia muestra que para viabilizar la ejecución, el programa suscribió convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) en calidad de Socias Implementadoras. Esto con la finalidad de contar con organizaciones territorialmente asentadas de acuerdo a la cobertura del programa, lo cual podría facilitar la eficacia, pertinencia y sostenibilidad de los resultados. Un aporte del Programa para la eficiencia en el uso de los recursos externalizados fue la investigación de precios de mercado y la participación en los procesos de licitación y negociación con las empresas constructoras, que permitió optimizar la relación entre precios, calidad y metros de construcción.

Los parámetros de calidad vivienda y costos de construcción sistematizados por el programa son utilizados como referentes por el Vice Ministerio de Vivienda y el Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI). Un aspecto importante es el reconocimiento de las autoridades de gobierno de una transición experimentada en la concepción de una vivienda como techo mínimo a una vivienda digna.

En contraste con lo anterior el tiempo de ejecución es la variable con menos eficiencia: la atención de la emergencia resultó lenta lo que modificó la situación de las familias afectadas y la precisión de la lista de beneficiarios/as, e impidió el traslado de las familias a las nuevas comunidades y el arranque de las actividades productivas.

### **4.3 Pertinencia, sostenibilidad y proyección del PROHABITAT / PNUD**

En la dimensión política, el programa tuvo un espacio de participación activa en la matriz interinstitucional de conducción del proceso de reconstrucción, que legitimó la intervención ante las instituciones de gobierno. Posibilitó a la dirección del PROHABITAT / PNUD un espacio de relación y credibilidad para el apalancamiento de gestiones necesarias para asegurar la eficacia gubernamental y no gubernamental en las acciones de reconstrucción en el terreno. Es decir un papel de articulador entre los niveles subnacional y nacional. Como se sabe esta articulación es valiosa debido a las usuales fallas de comunicación entre los niveles gobierno – no gobierno y entre organizaciones del gobierno al nivel subnacional y nacional.

En el proceso de cooperación, el programa adquirió un triple rol como cooperante:

- i. Rol de asistencia técnica a través de producir y sistematizar información, herramientas y procesos clave para la toma de decisiones y la ejecución de actividades.
- ii. Rol de asistencia financiera para llenar vacíos producidos por las restricciones de gasto de las organizaciones de Gobierno y no gubernamentales, realizar desembolsos oportunos en los momentos en que los procedimientos de Gobierno y no gubernamentales resultaban lentos respecto de las necesidades.
- iii. Rol de facilitación para la organización comunitaria en los procesos de traslado de familias a nuevos sitios y el asentamiento organizado en dichos sitios.

#### ***Activos en la cooperación y del gobierno***

El programa desarrolló un Activo de cooperación para actuar de manera eficaz en un proceso de reconstrucción. Es decir un conjunto de conocimiento, relaciones y herramientas necesarias para brindar asistencia técnica, financiera y facilitación comunitaria en procesos de reconstrucción.

Al propio tiempo, la puesta en común de este activo en el marco de la matriz interinstitucional que condujo y ejecutó el proceso de reconstrucción, hizo surgir un Activo de Gobierno concentrado principalmente en el personal técnico y funcionarios estrechamente vinculados con la ejecución del PROHABITAT / PNUD.

El gobierno y el PROHABITAT / PNUD capitalizaron ambos activos en un proceso de reconstrucción mejor coordinado, más certero y rápido (que los procesos post Stan) para atender, en 2009, a las familias afectadas por la tormenta tropical Dolly (Julio de 2008).

#### ***Desafío de futuro***

Se mantiene la necesidad capitalizar ambos activos por parte de las autoridades y funcionarios del Gobierno que sucederá al actual.

El PROHABITAT / PNUD se caracteriza por basarse en un modelo de cooperación orgánica, integrada en la matriz gubernamental de las instituciones responsables de la reconstrucción y

alineada con las políticas nacionales. También por mantener una flexibilidad controlada que permitió responder a los diferentes contextos de trabajo de cada organización gubernamental y ONG asociada. La pertinencia del Programa en los procesos de reconstrucción se expresó en la calidad de las urbanizaciones y viviendas construidas y en la apropiación y organización de las familias asentadas en los nuevos sitios (comunidades).

## 5. Conclusiones

**Eficacia:** La medición del desempeño del PROHABITAT / PNUD desde la dimensión de gestión muestra una gestión eficaz para la dotación de insumos, la realización de las actividades y la entrega de los productos como estaba previsto en el diseño.

Las poblaciones beneficiarias del Programa fueron reasentadas en nuevos sitios, sin replicar el riesgo a desastres y con disponibilidad de una vivienda digna. Las familias en las comunidades y las autoridades locales tienen ahora una mejor comprensión de los riesgos a desastres a los que están expuestos.

La incorporación de la GRD en los procesos de reconstrucción implicó acciones al nivel comunitario, municipal y nacional. También al nivel de política pública y planificación y el desarrollo de instrumentos de gestión. Además incluyó el fortalecimiento de perfiles técnicos de funcionarios y personal de instituciones de gobierno y no gobierno y de la población beneficiaria.

El programa favoreció y complementó el trabajo de las instituciones de Gobierno en el proceso de reconstrucción y transformación, a través de un triple rol de transferencia oportuna de financiamiento, de instrumentos sobre diagnóstico de riesgo; estándares de calidad y costos para la construcción de viviendas y de acompañamiento social al proceso de organización comunitaria en los nuevos asentamientos.

**Eficiencia:** La ejecución en cuatro resultados del Programa tuvo la capacidad de maximizar los resultados esperados a partir de los recursos financieros disponibles (eficiencia Productiva), así también de propiciar la equidad (Eficiencia Distributiva) y de externalizar la ejecución de componentes para involucrar a organizaciones de Sociedad Civil y empresas (Costos de transacción). En contraste, el tiempo de ejecución fue la variable que mostró más dificultad para la ejecución del Programa.

**Pertinencia:** La calidad de los bienes y servicios entregados por el programa cumplieron con estándares de calidad de uso común en Guatemala y contribuyó a establecer un estándar de calidad sobre el diseño y tamaño de la vivienda y sus servicios mínimos que puede entregarse a familias afectadas por un desastre.

Las estrategias y enfoques del PROHABITAT/PNUD fueron pertinentes con el contexto sociocultural de las comunidades atendidas. Las familias ubicadas en las urbanizaciones construidas tienen una valoración positiva de la forma de ejecución, la cual facilitó la participación, toma de decisiones y organización social.

**Sostenibilidad:** Algunos grupos de población dieron seguimiento a la cooperación del PROHABITAT / PNUD con iniciativas propias que muestran actitudes y aspiraciones consistentes con el propósito del programa.

Como contrapunto existen tensiones no resueltas que resultan determinantes para la integración plena de las familias reasentadas en las urbanizaciones:

- Familias no han recibido el título de propiedad por parte del gobierno
- El avecindamiento en municipios diferentes a los de origen y/o su localidad de nacimiento es todavía una variable sin resolver
- Puesta en valor de los perfiles ocupacionales desarrollados por la población con el apoyo del programa es otro aspecto pendiente que resulta clave para la generación de recursos de las familias beneficiarias del Programa.

Los procesos de organización y la experiencia participativa de las comunidades, ha creado o fortalecido las capacidades de la población para insertarse y buscar incidir en la asignación de recursos públicos y privados que favorecen el desarrollo local. La participación de las mujeres se fortaleció lo que tiene dos efectos positivos, en primer lugar incrementar el capital social en las comunidades y por el otro el ejercicio de los derechos de participación de las mujeres.

**Proyección:** El programa PROHABITAT/PNUD fortaleció la capacidad del Estado, a través de las organizaciones de Gobierno, para asumir la responsabilidad de coordinar el proceso de reconstrucción, incluyendo GRD a desastres.

El Programa apoyó a la conformación de la Mesa intersectorial y el proceso participativo para elaborar el documento de Política sobre GRD. Así también la asistencia técnica para la formación de capacidades de planificación territorial que derivó en el desarrollo de planes municipales con enfoque de GRD.

La experiencia exitosa desarrollada en el Departamento de Sololá catalizó la decisión gubernamental de utilizar el enfoque de GRD como requisito del listado de obras que pueden incluirse en el Sistema Nacional de Inversión Pública. El apoyo dado por el Programa a la SEGEPLAN fue determinante para crear las capacidades institucionales y para asegurar que el enfoque permanecerá en las acciones de gobierno.

La experiencia de ejecución del Programa facilitó una clara comprensión de los factores con potencial de generar desastres, lo que favorece el “desarrollo seguro”.

La ejecución del PROHABITAT / PNUD, como un modelo de cooperación orgánica, fue consistente con los principios de “Alineación y armonización” planteado en la “Declaración de París”, constituyéndose en un socio para el Gobierno central y municipal y fortaleciendo los procesos de desarrollo nacional, municipal y local.

El programa funcionó como un vínculo entre gobierno y las organizaciones no gubernamentales, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas, así como permitiendo la auditoría social.

Dentro de las dificultades de mayor importancia enfrentadas por el programa se puede mencionar el tiempo largo de atención de las familias damnificadas por el Stan y un conjunto de demandas insatisfechas.

## 6. Recomendaciones

Para facilitar la capitalización de los resultados del PROHABITAT / PNUD conviene enfocarse en la institucionalización de los aportes al acervo técnico - político en materia de reconstrucción, promoviendo un proceso institucional que permita dar seguimiento a los resultados del programa:

- Retomar una agenda de aspectos pendientes relacionada con la capacitación para la productividad y su relación con el mercado de trabajo y la profundización del tema de GRD al nivel municipal.
- Institucionalización de las metodologías, procedimientos e instrumentos desarrollados por el PROHABITAT / PNUD a través de su incorporación en normativas y protocolos de uso obligatorio en los siguientes procesos de reconstrucción.
- La Rectoría sectorial en materia de vivienda deberá ser definida como condición de integralidad y coherencia de las intervenciones del gobierno y la iniciativa privada. Lo que facilitará velar por la obligatoriedad de efectuar inversiones seguras, reduciendo la creación de riesgos a desastres.
- La educación constituye un ámbito estratégico para impulsar el conocimiento e implementación de la GRD, continuando con el MINEDUC el desarrollo de herramientas curriculares y fortalecer el trabajo con las direcciones departamentales de educación.
- Es necesario extender y profundizar, a través de las COLRED y COMRED, COCODES y CODEDES, los procesos de capacitación a la población en materia de GRD.
- Potenciar a través de SEGEPLAN la generación de políticas públicas para la reducción de vulnerabilidades en instituciones de Gobierno a nivel central y local y de la sociedad civil y su incorporación en el sistema nacional de inversión pública para su implementación.

## 7. Lecciones aprendidas

- i. Las instancias ad-hoc, como la Gerencia de Reconstrucción en el Gobierno anterior y el Consejo de Cohesión Social en el Gobierno actual han resultado contrapartes efectivas del PROHABITAT / PNUD. Esto plantea una interrogante acerca de ¿Cómo habrá de institucionalizarse el proceso de reconstrucción en el siguiente Gobierno?
- ii. La gestión del desarraigo es un tema fundamental en los procesos de reconstrucción cuando se modifica sustancialmente el entorno de vida de las comunidades. La ejecución del PROHABITAT / PNUD resultó eficaz para el manejo de variables incidentes como la aceptación del traslado de familias hacia los nuevos sitios.
- iii. La atención de emergencias y el reasentamiento de las familias afectadas por un evento natural impactan el tiempo de ejecución de un programa como fue el PROHABITAT / PNUD. En este caso el tiempo entre la ocurrencia del Stan y la atención de las poblaciones afectadas resultó excesivo. En el altiplano marquense 900 familias viven aún en albergues individuales.

- iv. La ejecución del programa refrendó el supuesto de la presencia territorial de la ONG como factor de sostenibilidad de los proyectos y programas.
- v. Es necesaria tener una supervisión de obras más constante, que permita aplicar normas, estándares y especificaciones de obra, mejorando la inversión, y evitando construir nuevos riesgos a desastres.
- vi. La falta de normas específicas para la ubicación de nuevos sitios aptos para vivienda, dificultó la identificación de tierras con mejores condiciones de habitabilidad. Muchas veces, la ubicación de nuevos sitios para ser habitados, requirió iteraciones para evaluar el sitio y evitar construir nuevos riesgos.
- vii. Es necesario seguir impulsando a nivel local, con apoyo de los niveles centrales, los procesos de planificación y ordenamiento territorial, incorporando la variable riesgo, a fin de disminuir vulnerabilidades y riesgos a desastres provocados por fenómenos naturales o antrópicos.

### Lista de acrónimos y siglas

<b>Acrónimo o siglas</b>	<b>Descripción</b>
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
CARE	Organización Humanitaria que trabaja para erradicar la pobreza
CECI	Cooperación Canadiense para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
CHR	Crédito Hipotecario Nacional
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CODRED	Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres
COLRED	Coordinadora Local para la Reducción de Desastres
COMRED	Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
DICABI	Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles del MINFIN
FOGUAVI	Fondo Guatemalteco para la Vivienda
FONADES	Fondo Nacional de Desarrollo
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
GRD	Gestión de Riesgos a Desastres
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OMP	Oficina Municipal de Planificación
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PDM	Planes de Desarrollo Municipal
PNRT	Plan Nacional de Reconstrucción con Transformación
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROHABITAT	Programa Reducción de Riesgos en el Proceso de Reconstrucción del Hábitat Comunitario
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SAT	Sistemas de Alerta Temprana
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SE-CONRED	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
UCEE	Unidad de Construcción de Edificios del Estado
UDEVPO	Unidad de Desarrollo de Vivienda Popular del MCIV
UNIRIOS	Unidad Nacional de Monitoreo y Planificación de Cuencas del MCIV
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)

**Lista de gráficas**

Número de Gráfica	Descripción
1	Marco conceptual del PROHABITAT / PNUD

**Lista de tablas**

Número de Tabla	Descripción
1	Desempeño del R1 Microlocalización de sitios
2	Desempeño del R2 Desarrollo de Urbanizaciones
3	Desempeño del R3 Construcción de viviendas
4	Desempeño del R4 Actividades productivas
5	Desempeño del R5 Obras de Mitigación
6	Desempeño del R6 Fortalecimiento institucional para incorporar GRD en la planificación
7	Desempeño del R7 Adaptación y reducción de vulnerabilidades (Gestión de información)
8	Desempeño del R8 Fortalecimiento municipal en GRD
9	Desempeño del R8 Fortalecimiento municipal en GRD
10	Tabla número 10: Eficiencia de los resultados del PROHABITAT/PNUD

## **Contenidos**

<b>1</b>	<b>ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROGRAMA PROHABITAT / PNUD</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>ELEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>14</b>
3.1	PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN	14
3.2	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	14
3.3	ENFOQUE, TÉCNICAS E INFORMANTES DE LA EVALUACIÓN	14
<b>4</b>	<b>HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>16</b>
4.1	ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PROHABITAT/PNUD	16
4.2	PERTINENCIA, SOSTENIBILIDAD Y PROYECCIÓN DEL PROHABITAT / PNUD	28
<b>5</b>	<b>ANÁLISIS INTERPRETATIVO</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>36</b>
6.1	CONCLUSIONES	36
6.2	RECOMENDACIONES	40
6.3	LECCIONES APRENDIDAS	40

## 1 Antecedentes y contexto del Programa PROHABITAT / PNUD

De manera recurrente Guatemala ha sido vulnerable a eventos naturales catastróficos como terremotos, inundaciones y deslaves. Otras dimensiones de la vulnerabilidad que caracteriza al país incluyen las dimensiones social, económica, institucional y ambiental.

En el año 2007, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) reconoció los siguientes tres eventos naturales catastróficos más representativos en 25 años: el Terremoto del año 1976, el Huracán Mitch en el año 1998 y la tormenta STAN en el año 2005.<sup>1</sup>

Sobre este último evento las estimaciones de CEPAL-SEGEPLAN<sup>2</sup> sobre los daños causados por la tormenta consignaron las siguientes cifras: 3.5 millones de personas afectadas, 669 personas fallecidas, 133 municipios y 15 departamentos afectados. El impacto total se estimó en Q7,511.2 millones, los cuales representaron el 3.1 por ciento del PIB de 2004.

Los departamentos de San Marcos, Sololá y Quetzaltenango estuvieron entre los más afectados. Estos tres departamentos se caracterizan por tener poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

El gobierno de Guatemala respondió a esta situación proponiendo un proceso de *reconstrucción con transformación*. Es decir una intervención de Gobierno que, a la vez de dotar de viviendas a la población afectada, evitaría la ocurrencia de nuevos desastres y sus diversos impactos humanos, sociales y económicos. Para ello, en el año 2006, el gobierno diseñó un Plan Nacional de Reconstrucción con Transformación (PNRT).<sup>3</sup>

El plan se orientó a contribuir al cambio de los factores físicos, económicos, sociales e institucionales que originaron la alta vulnerabilidad del país, especialmente de las zonas rurales con altos niveles de pobreza y bajos índices de desarrollo humano. Luego se adoptó una visión estratégica que incorporó un análisis integral del territorio y de la problemática social de las poblaciones afectadas, así como la gestión de los riesgos a desastres en todo el proceso.

---

<sup>1</sup> CONRED. Guatemala: Informe de avance en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo: Midiendo el progreso alcanzado en la reducción del riesgo de desastres. 2007. Disponible en Internet.

<sup>2</sup> Citadas por el Gobierno de Guatemala en el Plan de Reconstrucción Tormenta Stan. SEGEPLAN. 2006.

<sup>3</sup> SEGEPLAN. Gobierno de Guatemala. Plan de Reconstrucción Tormenta Stan. 2006

Para financiar la ejecución del PNRT el Gobierno de Guatemala solicitó apoyo a la cooperación internacional /...indicando los componentes principales de la intervención pendiente y los recursos necesarios para ello, en donde se establecía la brecha financiera no cubierta de US\$ 28 millones, los cuales se solicitaban a la cooperación, mientras el gobierno comprometía aportes por valor de US\$ 44.8 millones...<sup>4</sup>

Como una respuesta a la solicitud de cooperación del Gobierno de Guatemala, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con aportes financieros de Suecia (ASDI), Estados Unidos de Norteamérica (USAID) y Noruega, formuló el “Programa de Reducción de Riesgos en el proceso de reconstrucción del hábitat comunitario” denominado PROHABITAT / PNUD<sup>5</sup> con un monto de 13, 909,599.78<sup>6</sup>.

El programa fue aprobado por el Gobierno y se integró con el PNRT para complementarlo en los tres aspectos siguientes: i. Contribuir con recursos financieros a cubrir la brecha existente entre la demanda de la rehabilitación y reconstrucción con transformación y la disponibilidad de fondos del Gobierno; ii. Complementar los subsidios del Gobierno con contribuciones adicionales a las familias para la adquisición de tierra y construcción de viviendas; y iii. Aportar recursos técnicos para potenciar el enfoque de gestión de riesgos en el PNRT, al nivel de las instituciones de gobierno y de las comunidades.

#### **Condiciones políticas, técnicas e institucionales para la ejecución del programa**

El PROHABITAT / PNUD empezó a ejecutarse en el último trimestre del segundo año del Gobierno del período 2005-2008<sup>7</sup>. Es decir cuando la *campaña electoral*<sup>8</sup> estaba próxima a empezar. La duración del programa fue establecida para un período de 18 meses que terminarían en el mes de diciembre del año 2007. La cobertura geográfica del programa fue de alcance nacional con prioridad de los departamentos de San Marcos y Sololá. Aunque técnicamente, era previsible que el período de 18 meses no fuera suficiente para un proceso de reconstrucción, la decisión se fundamentó en una decisión política para comprometer el alcance de resultados<sup>9</sup>. Posteriormente se extendió el plazo hasta el mes de Octubre de 2010.

---

<sup>4</sup> PNUD Guatemala. Pedido de Cotización para Servicios de Consultoría Individual RFQ-SSA- PNUD/45153-574/09Sección 2 – TÉRMINOS DE REFERENCIA

<sup>5</sup> En adelante se utilizan, de manera indistinta, PROHABITAT / PNUD o simplemente Programa.

<sup>6</sup> Inicialmente US\$ 12 millones, luego Suecia aportó 1,39 millones para financiar daños posteriores.

<sup>7</sup> Presidido por Oscar Berger Perdomo del Partido Gran Alianza Nacional GANA.

<sup>8</sup> Se refiere al período posterior a la Convocatoria a Elecciones Generales, por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE), para elegir presidente, vicepresidente, diputados al Congreso de la República, alcaldes y corporaciones municipales

<sup>9</sup> Como se sabe el cambio de Gobierno en Guatemala puede traer consigo el cambio de prioridades en la agenda política. Esto dificulta la viabilidad de todos los programas del Gobierno saliente, a la vez que merma las capacidades técnicas adquiridas por el personal técnico involucrado en dichos programas (Ver Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2003).

Para ejecutar el PNRT era necesario fortalecer y/o desarrollar un perfil de capacidades institucionales<sup>10</sup> adecuado en materia de coordinación, instrumentos y procedimientos para acometer las tareas de atención recuperación y desarrollo. El enfoque de Gestión del Riesgo a Desastres, estaba ausente en todo el proceso para la identificación de sitios, la planificación de los mismos y la construcción de obras.<sup>11</sup> A la vez el conocimiento sobre metodologías para el acompañamiento de la población durante el proceso de reconstrucción era inexistente.

Siendo clave la coordinación, la matriz institucional implicada en el PNRT tenía una débil densidad en sus relaciones y los instrumentos y procedimientos debían actualizarse o crearse. Además la decisión gubernamental de dar a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia el liderazgo del proceso generó disputas entre algunos funcionarios de gobierno que se tradujo en incertidumbre sobre los procedimientos de coordinación y dificultades para avanzar en la reconstrucción.

Luego de una crisis derivada de la sustitución del Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, el gobierno creó una instancia ad-hoc para la conducción del proceso, la denominada Gerencia de Reconstrucción, integrada a la Vicepresidencia de la República. Esta resultó ser una figura adecuada para la cooperación del PNUD y el desarrollo del PROHABITAT / PNUD.

### ***Desarrollo del Programa***

El PROHABITAT / PNUD empezó su ejecución sin haber agotado la definición de su enfoque, identidad y modalidad. Como consecuencia, en los primeros meses de ejecución hubo desencuentros entre las iniciativas de cooperación y las políticas de gobierno y, al interior del Programa. Esto derivó en una intensa rotación del personal (3 coordinadores en un cuatrimestre). En opinión del equipo del PROHABITAT / PNUD la incertidumbre sobre la modalidad de ejecución, también afectó la eficacia de los procedimientos administrativos al empezar el Programa.

De acuerdo con todas las personas consultadas en la evaluación, durante la fase de inicio del programa los avances fueron escasos. A partir del año 2007, durante el período preelectoral ya indicado, se instaló el nuevo grupo de consultores/as para la ejecución del programa. Una fortaleza de este nuevo grupo fueron sus conocimientos previos de otros procesos (técnicos y administrativos) de reconstrucción desarrollados en Sur y Centroamérica. Además, La relación directa del Coordinador del Programa con el Gerente

---

<sup>10</sup> El concepto incluye dimensiones técnicas y políticas. En la dimensión técnica se trata de conocimientos en materia de planeación junto a capacidades de coordinación interinstitucional y para integrar los procesos de planeación, presupuesto y evaluación. Desde el punto de vista político, se trata de la capacidad de tomar decisiones de manera oportuna y hacer una gestión pública transparente, participativa con rendición de cuentas.

<sup>11</sup> La necesidad de abandonar un proyecto casi terminado de construcción de viviendas en Santiago Atitlán ejemplifica esta situación.

de Reconstrucción, se constituyó en un factor decisivo para la incidencia de la cooperación en el Gobierno.

Para viabilizar la ejecución, el Programa suscribió convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) en calidad de Socias Implementadoras. Se buscaba con esto contar con organizaciones territorialmente asentadas de acuerdo a la cobertura del Programa, lo cual podría facilitar la eficacia, pertinencia y sostenibilidad de los resultados.

#### ***Transición y cambio de gobierno***

El tema de reconstrucción no fue incluido en la agenda de diálogo que desarrollaron las denominadas *Mesas de Transición* que fueron coordinadas por la SEGEPLAN y en las que participaron funcionarios de gobierno salientes y posibles funcionarios del nuevo gobierno. De esa cuenta, en los meses de Enero y Febrero de 2008, los avances y ejecuciones pendientes del PNRT pasaron desapercibidas. Al tomar posesión de sus cargos las autoridades y funcionarios en las instituciones con las cuales el PROHABITAT / PNUD había trabajado durante el Gobierno anterior, la conducción del proceso de reconstrucción entró en una fase de inmovilidad.

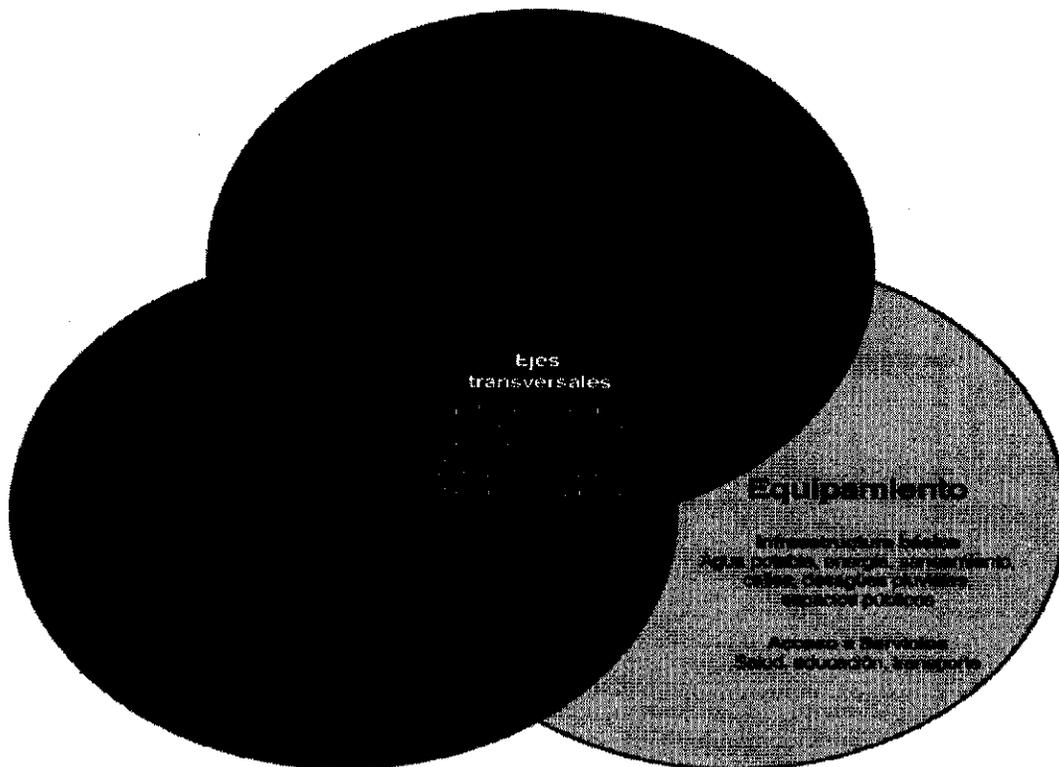
En ese entorno, el Programa y el oficial de Programa del PNUD resultaron clave para preservar el conocimiento de los avances del PNRT y, en reuniones de trabajo del Consejo de Cohesión Social, convocados por la Presidencia, trasladaron a los funcionarios y personal de las instituciones relacionadas con la reconstrucción la información de las tareas pendientes, enfoque conceptual y metodológica de implementación del PNRT. A partir del mes de Marzo de 2008 este proceso quedó bajo la conducción de una nueva instancia ad – hoc, esta vez el Consejo de Cohesión Social y, dentro de éste Consejo, la Mesa de Reconstrucción, bajo la responsabilidad de la SCEP. Así se mantuvo hasta el presente.

## 2 Descripción de la lógica de intervención

La lógica de intervención del Programa se fundamentó en un marco conceptual según el cual la *Recuperación post desastre* es un proceso de re-establecimiento de forma sostenida de condiciones y medios de vida de las familias.

En este marco la recuperación se orienta a transformar la situación de emergencia en oportunidades de cambio e incorporar factores de sostenibilidad en los esfuerzos de reconstrucción y rehabilitación local y nacional. Esto sugiere una intervención que incorpora, de manera progresiva, aspectos más complejos y dinámicos como la formación de capacidades, la gestión prospectiva del territorio, la atención integral a las familias y a la comunidad. La Gráfica a continuación sintetiza este marco conceptual.<sup>12</sup>

**Gráfica número 1: Marco conceptual del PROHABITAT / PNUD**



<sup>12</sup> Tomado de <http://www.pnudprohabitat.org/marco-conceptual.php>

De manera operativa el PROHABITAT / PNUD se organizó en dos sub programas, a saber: Construcción de un nuevo Hábitat Comunitario; y Reducción de Riesgos de Desastre y Mitigación. Estos subprogramas se orientaron a la consecución de nueve resultados sustantivos.

El primer subprograma enfatizó la disminución de la vulnerabilidad del territorio y de la población, con base en el traslado de las familias damnificadas a sitios seguros, la reconstrucción del hábitat de manera integral, atendiendo la vivienda, los servicios básicos y la generación de nuevos perfiles ocupacionales para lograr mayores alternativas de empleo u oportunidades de negocios, generar ingresos y desarrollar una vida digna.

En adición, el enfoque de riesgo en la planificación de sitios y el diseño y construcción adecuada de las urbanizaciones, facilitaría la consolidación de los nuevos asentamientos de manera diferente de su situación pre-desastre.

El segundo subprograma se concentró en incidir en diferentes niveles de las instituciones del Gobierno al nivel central, departamental y municipal, así como en las comunidades afectadas y en actores claves de la sociedad civil, para la adopción del concepto de Gestión de Riesgos a Desastres (GRD).

En el nivel gubernamental central, el programa buscó incorporar los conceptos de mitigación de amenazas, reducción de vulnerabilidad y riesgos con un efecto de diseminación a los otros niveles del gobierno y de la ciudadanía en general. Esta forma de intervención aseguraría que las diferentes instituciones y la población se informaran sobre los verdaderos problemas y alternativas de solución y/o de mitigación que deberían adoptar para disminuir la vulnerabilidad de los territorios y las personas a los desastres. Esto último, porque es común que las comunidades tengan una percepción diferente del riesgo a desastres respecto a su verdadera magnitud.

De acuerdo con la lógica de intervención, al final de la ejecución del PROHABITAT / PNUD, 2,000 familias afectadas por el Stan<sup>13</sup> estarían asentadas en sitios seguros y urbanizados, con viviendas y nuevas alternativas productivas y de generación de ingresos.

Asimismo, las instituciones del sector gubernamental (estrechamente vinculadas con el proceso de reconstrucción) habrían implementado instrumentos y mecanismos para la GRD. Ocho municipios dentro de la cobertura del programa habrían implementado mecanismos de adaptación y gestión de información sobre riesgos. A la vez, 80 comunidades y ocho municipalidades fortalecerían sus capacidades y la ciudadanía aumentaría sus conocimientos en el tema en el tema de GRD.

---

<sup>13</sup> En la ejecución se incluyeron también las familias afectadas durante el año 2008 por lo que hubo que readecuar el programa

Dado este marco de intervención del PROHABITAT / PNUD, la evaluación se orientó a identificar, en las fuentes consultadas, evidencias acerca del alcance de las metas y resultados, así como los factores que favorecieron o entorpecieron el desempeño del programa. Los principales hallazgos de la evaluación se presentan en el capítulo 4.

### ***Factores externos que afectaron negativamente la ejecución***

Cuatro factores destacan por su efecto negativo en la oportunidad de entregar los bienes y servicios del Programa en el tiempo inicialmente programado. Tres relacionados con instituciones del gobierno y uno con la cooperación: i. Desacuerdo entre alcaldías y FOGUAVI sobre los listados de beneficiarios; ii. Tiempo demasiado extenso del FOGUAVI para aprobar, contratar y desembolsar los subsidios; iii. Tiempo demasiado extenso para construir las urbanizaciones; y iv Tiempo demasiado extenso de USAID para aprobar las Evaluaciones Ambientales de las obras (mitigación, viviendas, saneamiento).

Esta cadena de factores afectó el Programa al comienzo de su ejecución. En primer lugar, la falta de acuerdo entre el gobierno central y las municipalidades sobre la nómina de beneficiarios. Posteriormente la aprobación y desembolso de los subsidios, también afectó la ejecución al impedir empezar oportunamente con la construcción de las viviendas para las familias damnificadas. Asociado, con los dos factores anteriores, el retraso en el cumplimiento de obras de urbanización por parte del gobierno impidió que las familias ocuparan oportunamente sus viviendas y, con ello, la posibilidad de desarrollar las actividades de capacitación del componente productivo diseñadas por el PROHABITAT/PNUD.

Los recursos de USAID destinados a obras de infraestructura, tenían como pre requisito contar con evaluaciones ambientales de acuerdo a la regulación 216<sup>14</sup> vigente en Estados Unidos, por lo que dichas evaluaciones fueron entregadas a USAID en el período comprendido entre Marzo a Julio de 2007. La aprobación de las mismas seguía un procedimiento interno que incluía a la Oficina de USAID en Guatemala, al responsable regional con sede en El Salvador y al responsable general con sede en Estados Unidos. Derivado de ello el tiempo promedio para la aprobación fue de 10 meses lo cual no estaba contemplado en el Plan Operativo Anual (POA) del Programa. Esto retrasó el inicio y conclusión de las obras de infraestructura (viviendas y obras de mitigación).

Por iniciativa del Programa y de acuerdo con la oficina de USAID en Guatemala, en el mes de Noviembre de 2007, se realizó una reunión en El Salvador, con el responsable regional de medio ambiente de USAID en donde se acordaron procesos metodológicos y visitas a los sitios de las obras de Mitigación. Estas visitas se realizaron en Enero de 2008, con lo cual se aceleró la aprobación de las evaluaciones, lo que sucedió en Febrero de 2008.

---

<sup>14</sup> USAID Environmental Procedures. Title 22 Code of Federal Regulations, Part. 216.

### **3 Elementos metodológicos de la evaluación**

#### **3.1 Propósito de la evaluación**

La evaluación sirvió al propósito de estimar el valor actual y potencial del PROHABITAT / PNUD, para generar conocimiento en la identificación de prácticas, metodologías, mecanismos y enfoques que puedan utilizarse en futuros procesos de recuperación post desastre o para el diseño de políticas de prevención.

Para ello se recopiló información acerca de las actividades, metodologías, enfoques y resultados del PROHABITAT / PNUD para valorar el Programa con relación a los resultados y los aprendizajes derivados del diseño, implementación y monitoreo del mismo.

#### **3.2 Preguntas de la evaluación**

Se utilizó un dispositivo de preguntas definidas en los términos de referencia (Ver Anexo Metodológico), organizadas según cada tipo de informante clave a saber: Instituciones de Gobierno, Poblaciones Beneficiarias, ONG Socias; PROHABITAT / PNUD y PNUD Guatemala. Una síntesis de las respuestas a estas preguntas se presenta en el apartado 5 Análisis interpretativo.

#### **3.3 Enfoque, técnicas e informantes de la evaluación**

Para recolectar la información de la evaluación se utilizaron las tres técnicas complementarias siguientes: i. Consulta documental: ii. Entrevistas estructuradas y iii. Grupos focales. Se consultaron las fuentes siguientes: Documento de programa; Informes a donantes; audiovisuales de PROHABITAT / PNUD y materiales de ONG asociadas; consultores y personal del programa; representantes de ONG ejecutoras en Guatemala y departamentos del país; funcionarios de Gobierno al nivel nacional y subnacional (CONRED, SEGEPLAN, SOSEP, Gobernación Departamental; municipalidades (Alcaldes, miembros de Concejos municipales y coordinadores de OMP); presidentes de COCODES; beneficiarios/as, líderes y líderes en comunidades.

Los informantes clave fueron seleccionados a juicio, de la siguiente manera.

- i. Informantes de instituciones del gobierno central anterior y actual según la nómina de instituciones incluidas en la Estructura de coordinación y ejecución del Gobierno que aparece en los Términos de Referencia. El principal criterio de selección fue el nivel de participación y conocimiento de los/as funcionarios/as en las acciones de reconstrucción apoyadas por el PROHABITAT / PNUD. La muestra de informantes incluyó a 8 funcionarios/as.
- ii. Informantes de ONGs socias del programa. El principal criterio de selección fue el nivel de responsabilidad del informante en uno o más componentes ejecutados por la ONG en el marco del programa. La muestra de informantes incluyó a 8 funcionarios/as.

- iii. Informantes en comunidades. La selección de estos informantes incluyó como primer paso seleccionar una lista corta de 15 comunidades dentro del universo atendido por el Programa, de la siguiente manera: 6 comunidades de Sololá; 7 de San Marcos y 2 de Quetzaltenango. Esta selección tuvo como principal criterio, la relevancia de las acciones ejecutadas por el programa en cada comunidad. Luego de identificadas las comunidades, se estableció la lista de informantes priorizando aquellos/as que tuvieron más participación y presencia en las actividades del programa. Estos informantes se consultaron a través de entrevistas grupales, por lo que además de actores clave previamente identificados, también se recogió la opinión de otros hombres y mujeres miembros de la comunidad (seleccionados/as *in situ* y al azar).
- iv. Informantes en municipalidades e instituciones de gobierno del nivel departamental y municipal. Para seleccionar a estos/as informantes se considero como universo los municipios cubiertos por el Programa en los departamentos de Sololá, San Marcos y Quetzaltenango. Posteriormente se priorizaron los municipios de acuerdo a la relevancia de las acciones ejecutadas por el programa, con una muestra de 13 municipios de la siguiente manera 5 de Sololá, 7 de San Marcos y 1 de Quetzaltenango. Finalmente, dentro de los municipios priorizados se consideró incluir en el grupo de informantes a miembros de Consejos Municipales (Alcaldes, Concejales, Síndicos, Coordinadores de OMP) y Directores o Delegados Departamentales de las instituciones relacionadas con la ejecución del programa, para un total de 18 informantes.
- v. Equipo del Programa. Durante diferentes momentos de la evaluación se consultó con el Coordinador y personal del PROHABITAT/PNUD (5 informantes).

La validez de las opiniones de los informantes se aseguró mediante un procedimiento simple de cruce. Cuando existieron opiniones contrariadas se hizo constar ambos puntos de vista. La identificación de una tendencia en las respuestas dio sustento a las afirmaciones que aparecen en este informe. En las entrevistas colectivas o grupos focales, las opiniones expresadas por personas individuales se consideran como opiniones de grupo cuando reflejaban consenso o no fueron objetadas por los/as participantes en la entrevista.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> El detalle de la metodología empleada aparece en el anexo 6.2 de este informe.

## 4 Hallazgos de la evaluación

Los hallazgos de la evaluación se presentan organizados en dos apartados. El primero aborda los hallazgos de la evaluación respecto de las dimensiones de eficacia y eficiencia. El segundo trata sobre la pertinencia, sostenibilidad y proyección por cada uno de los Subprogramas y resultados esperados.<sup>16</sup>

### 4.1 Análisis de la Eficacia y Eficiencia del PROHABITAT/PNUD

#### 4.1.1 Eficacia

Los hallazgos acerca de la eficacia, entendida como el alcance de los resultados y metas propuestas por el Programa de manera complementaria a las políticas y acciones de Gobierno, evidenciaron que para casi todos los resultados de la ejecución del Programa mostró un desempeño superior a las metas propuestas. Las tablas y argumentos a continuación presentan los resultados de la comparación entre diseño y desempeño del Programa.

#### *Microlocalización de sitios*

**Tabla No. 1**  
**Eficacia del R1 Microlocalización de sitios**

Meta	Desempeño	% cumplimiento
La identificación y adquisición de sitios para 1,900 familias afectadas	3,996 familias identificadas	168%
Caracterización de 1,900 familias a ser beneficiadas con vivienda	3,577 familias caracterizadas	188%
1,900 familias con sitios evaluados y aprobados con su respectivo Estudio de Impacto Ambiental y análisis de riesgo por parte de la CONRED	3,996 familias viviendo en áreas seguras	168%
Sitios para albergar a 1,900 familias con lineamientos de intervención	3,996 familias albergadas con lineamientos de intervención para los sitios	168%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e Informe de resultados del programa.

<sup>16</sup> Microlocalización de sitios; Construcción de urbanizaciones; Construcción de viviendas; Desarrollo productivo; Obras de Mitigación; Fortalecimiento Institucional; Reducción de vulnerabilidades (gestión del conocimiento); Fortalecimiento de capacidades a nivel municipal; y Percepción ciudadana del riesgo.

Como se muestra en la tabla anterior, la meta de 1,900 familias afectadas por el Stan con acceso a sitios seguros fue sobrepasada. Durante su ejecución el PROHABITAT / PNUD contribuyó a la localización de sitios para casi 4,000 familias.

En las personas consultadas durante la evaluación, existe una valoración positiva del aporte del programa en materia de evitar que se replicara el riesgo a desastres al reinstalar a las familias en nuevos sitios más seguros. En esta materia resultó importante el aporte de un instrumento denominado Histograma, utilizado por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) para dictaminar cuando un sitio puede considerarse seguro.

### **Desarrollo de Urbanizaciones**

La tabla a continuación presenta los resultados de la comparación entre diseño y desempeño del Programa respecto del Resultado número 2.

Tabla No. 2

#### **Desempeño del R2 Desarrollo de Urbanizaciones**

<b>Meta</b>	<b>Desempeño</b>	<b>% cumplimiento</b>
1,900 Familias capacitadas en la gestión de servicios básicos	2,215 familias capacitadas	117%
25 Oficinas Municipales de Planificación fortalecidas para la gestión de servicios básicos	35 OMPs fortalecidas	140%
14 urbanizaciones construidas <sup>17</sup>	15 urbanizaciones construidas <sup>18</sup>	107%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e informe de resultados del programa.

Como se muestra en la tabla números 2, hasta el momento de la evaluación, el Programa había contribuido a la construcción y funcionamiento de 15 urbanizaciones lo que refleja un desempeño ligeramente superior respecto de la meta establecida en el diseño que era de 14 urbanizaciones. Para interpretar el desempeño del Programa debe considerarse que el éxito en este resultado dependía de la ejecución de obras a cargo del gobierno, ya que el aporte del programa estuvo referido a la adquisición de tierra y asistencia técnica en el diseño de las urbanizaciones.

<sup>17</sup> Las obras al momento de la evaluación tenían un 80% de avance según informe de PROHABITAT.

<sup>18</sup> Incluye financiamiento complementario al del Gobierno para la compra de tierra.

### **Construcción de viviendas**

Sobre el Resultado número 3, la tabla a continuación presentan los resultados de la comparación entre diseño y desempeño del Programa.

**Tabla No. 3**  
**Desempeño del R3 Construcción de viviendas**

<b>Meta</b>	<b>Desempeño</b>	<b>% cumplimiento</b>
6 Modelos de viviendas participativamente definidos	6 modelos de vivienda diseñados	100%
1,900 viviendas a ser construidas para igual número de familias	1,791 viviendas construidas	94%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e Informe de resultados del programa.

Como se muestra en la tabla números 3, durante su ejecución el PROHABITAT / PNUD contribuyó a la construcción de 1,791 viviendas (94%). Esta disminución de la meta alcanzada, según PROHABITAT/PNUD, se debió a la necesidad de apoyar a más familias para acceder a tierra en Sololá, para lo cual se incrementó el presupuesto del R2 y se disminuyó el presupuesto del R3. Esto último en razón de que la construcción de viviendas tenía apoyo de otra cooperación externa, lo cual permitía atender al total de familias antes prevista<sup>19</sup>.

Las opiniones fueron coincidentes sobre la importancia del programa para apoyar a las familias a salir de los albergues temporales hacia las urbanizaciones y contar con apoyo para la construcción de una nueva vivienda y recuperar el patrimonio.

Diferentes beneficiarios/as refirieron sentirse más seguros y estar mejor ubicados respecto de su lugar de origen en viviendas más seguras, de mejor calidad y el diseño de los ambientes satisface sus expectativas. También se valora positivamente el acceso a servicios de agua y saneamiento. Contar con el servicio de agua domiciliar permite el funcionamiento de sanitario y duchas que no existían en las viviendas que ocupaban antes del Stan. Los cambios en la situación, mejoraron enriquecieron las vidas de las familias, con perspectivas de desarrollo y oportunidades de convivencia y recreación que no existían antes.

<sup>19</sup> A solicitud del gobierno PROHABITAT apoyó a compra de tierra en Santiago Atitlán (Chuk Muk) y la cooperación de Andalucía apoyó con la construcción de más de 600 viviendas.

### **Actividades productivas**

De acuerdo a los registros del Programa, los datos sobre actividades productivas evidencian el nivel de eficacia siguiente.

**Tabla No. 4**  
**Desempeño del R4 Actividades productivas**

Meta	Desempeño	% cumplimiento
1,000 familias organizados en grupos de producción	2,839 familias organizados en grupos de producción	284%
1,000 familias con capacidades desarrolladas para generación de empleos y/o ingresos	2,839 familias con capacidades desarrolladas para generación de empleos y/o ingresos	284%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e informe de resultados del programa.

Los resultados expresados en la tabla No. 4 evidencian que la entrega de capacitación superó las expectativas previstas. La agenda temática fue diversa y la mayoría de los y las beneficiarias en los nuevos asentamientos recibió capacitaciones productivas para diversificar las posibilidades de generar ingresos. Además, se desarrollaron actividades prácticas sobre modalidades para generar ingresos, estructurar y poner en funcionamiento pequeños negocios y gestionar proyectos.

Los hombres recibieron capacitaciones sobre oficios como electricidad, fontanería, carpintería, albañil, elaboración de piedrín, muebles de bambú, cultivo de camarones, y así otros. Las mujeres participaron en capacitaciones sobre corte y confección, repostería, elaboración de mermeladas, panadería, producción de setas comestibles, elaboración de velas de cera y piñatas, elaboración de papel de coco y producción de artesanías con este material, peluquería, y así otras.

Durante la ejecución del PROHABITAT / PNUD las capacidades creadas y los nuevos perfiles ocupacionales vinculados al sector de la construcción, encontraron una demanda *in situ* en las obras de viviendas y urbanización, con empleos para carpinteros, albañiles, piedrineros y fontaneros. Sin embargo, al finalizar la obra, muchos de ellos se quedaron desempleados, sin ingresos y a la espera de nuevas oportunidades para ejercer los conocimientos y habilidades adquiridos.

### ***Obras de Mitigación***

La información presentada por el Programa muestra el nivel de eficacia siguiente en materia de Obras de Mitigación.

**Tabla No. 5**  
**Desempeño del R5 Obras de Mitigación**

Meta	Desempeño	% cumplimiento
Construcción de 30 obras de mitigación en 7 comunidades	Construcción de 43 obras de mitigación en 7 comunidades	143%

Fuente: Elaboración propia con Información recopilada en la evaluación e informe de resultados del programa.

Como se detalla en la tabla anterior, el componente se ejecutó con eficacia en la mayoría de sitios. La meta de 30 obras construidas en siete comunidades fue superada. Se realizaron obras de mitigación enfocadas a disminuir la exposición a las amenazas evidentes en siete comunidades distribuidas en los departamentos de Sololá y San Marcos.

### ***Fortalecimiento institucional***

Respecto del Fortalecimiento institucional en materia de GRD y planificación, los resultados del Programa evidencian lo siguiente.

**Tabla No. 6**  
**Desempeño del R6 Fortalecimiento institucional para incorporar GRD en la planificación**

Meta	Desempeño	% cumplimiento
Fortalecer a 2 instituciones en gestión de riesgos	2 instituciones fortalecidas en gestión de riesgos (SEGEPLAN y CONRED)	100%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e informe de resultados del programa.

El fortalecimiento institucional fue un resultado de alcance complejo y extenso. Aunque la meta del programa constituía por el fortalecimiento de dos instituciones, la matriz institucional en la que se desempeñó el programa incluyó por lo menos veinte instituciones del sector gubernamental<sup>20</sup>, caracterizadas por diferentes mandatos y con perfiles diferenciados en capacidades técnicas, poder de decisión y disponibilidad de recursos presupuestarios.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional que fueron fortalecidos por el PROHABITAT / PNUD constituyen un activo muy importante del gobierno. Estos mecanismos tuvieron una inflexión durante el gobierno actual.

El pulimiento de las encuestas para el diagnóstico socioeconómico de las poblaciones afectadas y la elaboración del histograma, un instrumento para diagnosticar con rapidez el nivel de riesgo de un terreno o finca previo a la autorización de una construcción, enriquecieron el acervo de CONRED. Esto también se fortalece con un circuito de cooperación entre el PROHABITAT / PNUD, CONRED y FOGUAVI que facilita la unidad de criterio respecto de los/las beneficiarios/as de los programas de vivienda.

***Adaptación y reducción de vulnerabilidades (Gestión de información)***

Respecto de la Gestión de información para reducir vulnerabilidades, el desempeño del Programa mostró lo siguiente.

**Tabla No. 7**  
**Desempeño del R7 Adaptación y reducción de vulnerabilidades (Gestión de información)**

Meta	Desempeño	% cumplimiento
Elaboración de 2 estudios de amenazas	2 estudios elaborados	100%
Realización de 10 Planes Municipales de Desarrollo (PMDs)	13 Planes elaborados	130%
Implementación de 2 sistemas de alerta temprana (SAT)	2 sistemas implementados	100%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e Informe de resultados del programa.

<sup>20</sup> SAA, SE-CONRED, MCIV (UDEVIPO), MCIV (FOGUAVI), MCIV (UNIRIOS), SCEP, CIAAP, INFOM, MARN, MSPAS, MINEDUC, MAGA, SOSEP, SEGEPLAN, MIFIN (DICABI), CHN, FIS, FONADES, FONAPAZ, UCEE, MUNICIPALIDADES, USAC, ONGs, INTECAP.

**Fortalecimiento municipal en GRD**

El alcance del Programa respecto del resultado número 8, Fortalecimiento Municipal en materia de Gestión del Riesgo a Desastres, se presenta en la tabla siguiente.

**Tabla No. 8  
Desempeño del R8 Fortalecimiento municipal en GRD**

Meta	Desempeño	% cumplimiento
Capacitación de 25 Oficinas Municipales de Planificación (OMP)	35 OMP capacitadas	140%
Capacitación de 10 Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE)	15 COMUDES capacitados	150%
Capacitación de 2 Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE)	2 CODEDES capacitados	100%
Fortalecimiento de 11 Coordinadoras Municipales para la Reducción de Desastres (COMRED)	11 COMREDS fortalecidas	100%
Fortalecimiento de 2 Coordinadoras Departamentales para la Reducción de Desastres (CODRED)	2 CODREDS fortalecidas	100%
Fortalecimiento de 85 Coordinadoras Locales para la Reducción de Desastres (COLRED)	91 COLREDS fortalecidas	107%
Conformación de 2 Unidades Municipales de Gestión de Riesgo	6 Unidades Municipales de Gestión de Riesgo conformadas	300%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e informe de resultados del programa.

De acuerdo con la evaluación, existe evidencia sobre el logro de este resultado principalmente al nivel comunitario y, con menos fuerza al nivel de las municipalidades. Para reducir las vulnerabilidades mediante la gestión de información el programa contribuyó con municipalidades en los departamentos de Sololá y San Marcos para la elaboración de estudios de amenazas; implementación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT) y elaboración participativa de Planes Municipales de Desarrollo (PDM). En todos casos las metas fueron alcanzadas.

Para fortalecer a las municipalidades y comunidades en materia de GRD el programa realizó actividades de capacitación dirigidas a Oficinas Municipales de Planificación (OMP), Consejos Municipales y Departamentales de Desarrollo (COMUDE y CODEDE respectivamente), Coordinadoras Departamentales, Municipales y Locales para la Reducción de Desastres (CODRED, COMRED y COLRED respectivamente); así mismo contribuyó a la conformación de Unidades Municipales de Gestión de Riesgos.

La mayoría de beneficiarios/as del PROHABITAT / PNUD recibió capacitaciones sobre el tema de parte de las ONG asociadas. Se desarrollaron simulacros y se definieron rutas de evacuación. Las poblaciones de las comunidades visitadas durante la evaluación muestran conocimientos sobre GRD y en casi todas las comunidades visitadas se organizaron las COLRED y en algunas de ellas los COCODE. En las comunidades visitadas para la evaluación hay 12 COLREDS conformadas y las comunidades consideran que con el apoyo del PROHABITAT / PNUD, su capacidad en materia de GRD se incrementó. Sin embargo, también se considera necesario continuar las capacitaciones hasta alcanzar una cobertura más amplia de la población. En la mayoría de los casos, los y las beneficiarias no conocían sobre GRD antes del STAN.

Sobre el incremento de la previsión ante riesgo a desastres, la evaluación constató que la previsión aumentó en las comunidades y poblaciones de beneficiarios/as. Inducido, obviamente por la experiencia negativa vivida durante el STAN. En la actualidad la población presta más atención en el entorno de su hábitat.

Respecto de la preparación para una emergencia, se evidenció que los procesos de organización comunitaria y la participación fueron fortalecidos con el apoyo del programa y las ONG asociadas. Esto en un contexto de heterogeneidad en los niveles de organización local. Existen 12 COLREDS conformadas en las 13 comunidades visitadas durante la evaluación. En algunas comunidades los COCODE fueron organizados o reforzados para su funcionamiento. La participación de las mujeres tuvo una inflexión. Sin embargo, en la actualidad son pocos los grupos de mujeres que participan activamente de los mismos.

Al respecto de la percepción comunitaria sobre su nivel preparación ante una emergencia, la percepción general es de seguridad al estar ubicados en nuevos sitios y viviendas construidas bajo parámetros técnicos, tener ya una experiencia vivida sobre un desastre, haber adquirido conocimientos específicos sobre GRD y contar con equipos básicos para la búsqueda y rescate.

En las municipalidades este resultado es menos homogéneo. Algunas municipalidades como Ocosingo muestran un perfil de conocimiento elevado mientras otras, como las de Malacatán o Coatepeque, no evidencian conocimientos relevantes al respecto, y desde su propia percepción sus conocimientos al respecto no pueden asociarse con la acción del PROHABITAT / PNUD.

### **Percepción ciudadana del riesgo**

Al respecto del Resultado número 9, la información disponible evidencia el nivel de eficacia siguiente.

**Tabla No. 9**  
**Desempeño del R9 Percepción ciudadana del riesgo a desastres**

Meta	Desempeño	% cumplimiento
Formación de 1,500 docentes en gestión de riesgos a desastres	1,589 docentes formados	106%
100 alumnos de magisterio formados en gestión de riesgos a desastres	765 alumnos de magisterio formados	765%
240 escuelas cuentan con comité de reducción de desastres y planes de seguridad	355 escuelas con comité y planes de seguridad	148%
Producción de 2 guías didácticas-pedagógicas sobre gestión de riesgos a desastres	2 guías producidas	100%
Desarrollo de 1 diplomado en gestión de riesgos	3 diplomados de gestión de riesgos realizados	300%
Conformación de 1 Red Interuniversitaria en Gestión de Riesgos	Red Conformada	100%

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en la evaluación e Informe de resultados del programa.

De acuerdo con la información de la tabla No. 9 la percepción ciudadana del riesgo cambió luego de la intervención del Programa. En el marco de este resultado, el programa favoreció la organización de Comités Escolares de Reducción de Desastres y la elaboración de planes de seguridad. A lo que se agrega la conformación de una Red Interuniversitaria en GRD.

Sobre la Red Interuniversitaria las referencias fueron escasas aunque se le asigna un papel relevante en la sostenibilidad de un proceso de intercambio en materia de gestión de riesgo. Las iniciativas que se muestran más relevantes fueron un proceso de coordinación con el MINEDUC al nivel departamental y el desarrollo de diplomados en GRD en Quetzaltenango y San Marcos.

La coordinación de actividades con las Direcciones Departamentales del MINEDUC, en San Marcos y Sololá, dio lugar a la producción de una guía pedagógica sobre GRD y un ciclo de conferencias para estudiantes del último año de la carrera de Magisterio. El proceso de elaboración de esta guía animó la participación de profesores/as y Coordinadores Departamentales quienes manifestaron una alta valoración del proceso y bastante expectativa en su continuidad.

El diplomado en GRD fue ejecutado con una modalidad interinstitucional coordinada por la Fundación Solar y la participación de entidades de gobierno como SEGEPLAN, INAP, INAB y organizaciones locales como los Consejos Departamentales de Desarrollo. En el mismo participaron técnicos municipales y de ONG de San Marcos y Quetzaltenango. Como seguimiento, en la actualidad la fundación Solar está ejecutando un segundo diplomado.

#### 4.1.2 Eficiencia

La evaluación abordó el análisis de la eficiencia del Programa desde tres dimensiones, a saber: Eficiencia Productiva<sup>21</sup>, Eficiencia Distributiva y Costos de transacción. Para la dimensión productiva se utilizó el resultado de comparar los costos previstos para cada resultado y los costos reales al final de la ejecución. La tabla y argumentos a continuación muestran los resultados de las comparaciones antes indicadas.

**Tabla número 10: Eficiencia de los resultados del PROHABITAT/PNUD**

R0	Descripción	Presupuesto	Meta	Unidad	Costo unitario previsto	Ejecutado	Nivel de desempeño (No. de Unidades)	Costo unitario real	Diferencia (costo unitario previsto - costo unitario real)
R01	Microlocalización de sitios	\$338,024	1900	Familias	\$178	\$240,287	3996	\$60.13	\$117.78
R02	Desarrollo de la urbanización	\$2,513,081	14	Urbanizaciones	\$179,506	\$2,724,211	15	\$181,614.07	(\$2,108.28)
R03	Construcción de vivienda	\$5,207,000	1900	Viviendas	\$2,741	\$4,931,039	1791	\$2,753.23	(\$12.71)
R04	Actividades productivas	\$856,829	1000	Familias	\$857	\$1,035,449	3615	\$286.43	\$570.40
R05	Reducción y mitigación de riesgos	\$1,033,106	30	Obras	\$34,437	\$1,330,579	43	\$30,943.70	\$3,493.17
R06	Fortalecimiento institucional	\$57,143	2	Instituciones	\$28,572	\$159,990	2	\$79,995.00	(\$51,423.50)
R07	Adaptación red vulnerabilidad	\$123,810	14	Productos	\$8,844	\$199,913	17	\$11,759.59	(\$2,916.02)

Fuente: Elaboración propia con base en Información del PROHABITAT/PNUD.

Como se evidencia en la información anterior los resultados relacionados con Microlocalización de sitios, Actividades productivas y Reducción y mitigación de riesgos, reportan diferencias positivas entre los costos establecidos en el diseño y los costos finales para los productos principales a ser entregados. Es decir evidencian un nivel positivo de eficiencia productiva del Programa. En contraste los resultados relacionados con el Desarrollo de las urbanizaciones, la Construcción de viviendas; Fortalecimiento institucional y Adaptación y reducción de vulnerabilidad muestran diferencias negativas. Es decir que fue necesario aportar más recursos financieros que los previstos para obtener los resultados.

<sup>21</sup> Se refiere a maximizar los resultados esperados a partir de unos recursos dados ó la minimización del coste para ese resultado. El detalle del procedimiento de cálculo y sus fórmulas aparecen en el anexo metodológico.

En general el balance de eficiencia productiva del Programa es positivo por cuanto el total de diferencias a favor en los resultados 1, 4 y 5 fue de \$2,682,825.00; mientras el total de diferencias negativas en los resultados 2,3,6 y 7 fue de \$206,800.00. Es decir una diferencia a favor de \$2,476,025.00 invertidos para alcanzar el total de resultados del Programa.<sup>22</sup>

Respecto de la eficiencia distributiva<sup>23</sup> distintas evidencias muestran el desempeño del Programa en esta dimensión. En primer lugar, la orientación del programa en tres departamentos que se caracterizan por tener poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema. De esa cuenta la cobertura del programa se enfocó en familias cuya capacidad de reconstruir la vivienda eran mínimas o nulas, de no contar con una intervención gubernamental para subsidiar la construcción. Esto se complementa con el valor agregado de la disminución del riesgo a desastres en la nueva vivienda. En segundo lugar la utilización de los recursos financieros del programa como catalizadores de los aportes financieros del Gobierno (subsidios a vivienda y a la compra de tierra, contratación de asistencia técnica, compra de insumos para la construcción de infraestructuras, entre otros); junto a los niveles de coordinación interinstitucional alcanzados por el proceso de reconstrucción que aseguraron la coherencia y complementariedad de las acciones respecto de beneficiarios claramente identificados.

Respecto de los costos de transacción<sup>24</sup> la evidencia muestra que para viabilizar la ejecución, el programa suscribió convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) en calidad de *Socias Implementadoras*. Esto con la finalidad de contar con organizaciones territorialmente asentadas de acuerdo a la cobertura del programa, lo cual además de mejorar los costos de transacción en la construcción de viviendas y otros componentes del Programa, podría facilitar la eficacia, pertinencia y sostenibilidad de los resultados. Algunas de estas organizaciones, tenían a la vez, la responsabilidad de subcontratar las empresas constructoras para las infraestructuras contempladas en el Programa, mientras que otras ejecutaron de manera directa y subcontrataron mano de obra especializada complementada con el aporte de la mano de obra no calificada de la comunidad.

Un aporte del Programa que resultó determinante para la eficiencia en el uso de los recursos externalizados fue la investigación de precios de mercado y la participación en los procesos de licitación y negociación con las empresas constructoras. Esto permitió optimizar la relación entre precios, calidad y metros de construcción.

Los parámetros de calidad vivienda y costos de construcción sistematizados por el programa son utilizados como referentes por el Vice Ministerio de Vivienda<sup>25</sup> y el Fondo

---

<sup>22</sup> Los totales aquí consignados no están basados en ejercicios de auditoría financiera, son el resultado de cálculos realizados con la información proporcionada por el PROHABITAT/PNUD.

<sup>23</sup> En su formulación más tradicional la eficiencia distributiva se alcanza cuando los recursos se distribuyen de tal forma que maximizan el bienestar de la sociedad.

<sup>24</sup> Se refiere a la decisión de externalizar una función productiva por considerar que es más económico salir al mercado que intentar desarrollar esa función de manera interna.

<sup>25</sup> Del Ministerio de Comunicaciones, infraestructura y vivienda (MCIV) del Gobierno de Guatemala.

Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI). Un aspecto importante es el reconocimiento de las autoridades de gobierno a cargo de la construcción de Vivienda de una transición experimentada en la concepción de una vivienda como *techo mínimo* a una vivienda digna.

En contraste con lo anterior el tiempo de ejecución es la variable con menos eficiencia. Como se sabe la atención de la emergencia derivada del Stan resultó lenta por lo que, a lo largo del tiempo, se modificó la situación de las familias afectadas y con ello la precisión de la lista de beneficiarios/as. El retardo en concluir las obras de infraestructura en las urbanizaciones, impidió el traslado de las familias a las nuevas comunidades y con ello, el arranque de las actividades productivas.

#### **4.2 Pertinencia, sostenibilidad y proyección del PROHABITAT / PNUD**

En análisis del PROHABITAT / PNUD como modelo de cooperación y los aportes al proceso de reconstrucción y creación de condiciones para el desarrollo de las poblaciones en las comunidades de cobertura evidenció lo siguiente.

En la dimensión política, el programa tuvo un espacio de participación activa en la matriz interinstitucional de conducción del proceso de reconstrucción. Esta participación matizó la intervención como un proceso con mucha legitimidad ante las instituciones de gobierno.

A su vez, la participación del programa en el *núcleo de las decisiones del proceso de reconstrucción*, posibilitó a la dirección del PROHABITAT / PNUD un espacio de relación y credibilidad para el apalancamiento de gestiones necesarias para asegurar la eficacia gubernamental y no gubernamental en las acciones de reconstrucción en el terreno.

Es decir un papel de *articulador* entre los niveles subnacional y nacional. Como se sabe esta articulación es valiosa debido a las usuales fallas de comunicación entre los niveles gobierno – no gobierno y entre organizaciones del gobierno al nivel subnacional y nacional, lo que repercute negativamente en la posibilidad de tomar decisiones y movilizar recursos de manera oportuna.

En el proceso de cooperación, el programa adquirió un triple rol como cooperante. A saber: un rol de asistencia técnica, uno de asistencia financiera y uno de facilitación y acompañamiento de procesos sociales.

- i. *Rol de asistencia técnica* a través de producir y sistematizar información, herramientas y procesos clave para la toma de decisiones y la ejecución de actividades. Así como el aporte de expertos para desarrollar productos específicos.
- ii. *Rol de asistencia financiera* para llenar vacíos producidos por las restricciones de gasto de las organizaciones de Gobierno y no gubernamentales. También para realizar desembolsos oportunos en los momentos en que los procedimientos de Gobierno y no gubernamentales resultaban lentos respecto de las necesidades del proceso de reconstrucción.

- iii. Rol de facilitación y acompañamiento para la organización comunitaria en los procesos de toma de decisiones sobre el traslado de familias a nuevos sitios y el asentamiento organizado en dichos sitios.

#### ***Activos en la cooperación y del gobierno***

Como resultado de lo anteriormente dicho, el programa desarrolló lo que denominamos un *Activo de cooperación* para actuar de manera eficaz en un proceso de reconstrucción. Es decir un conjunto de conocimiento, relaciones y herramientas necesarias para brindar asistencia técnica, financiera y facilitación comunitaria en procesos de reconstrucción.

Al propio tiempo, la puesta en común de este *activo* en el marco de la matriz interinstitucional que condujo y ejecutó el proceso de reconstrucción, hizo surgir lo que denominamos un *Activo de Gobierno* concentrado principalmente en el personal técnico y funcionarios estrechamente vinculados con la ejecución del PROHABITAT / PNUD.

Es decir, se consolidó un grupo de personas con perfiles de conocimientos, capacidades, actitudes y prácticas para la intervención especializada y coordinada en el proceso de reconstrucción de acuerdo a los mandatos de las instituciones a las que pertenecen.

Con posterioridad, en el año 2009, para atender a las familias afectadas por la tormenta tropical Dolly (Julio de 2008), el gobierno y el PROHABITAT / PNUD capitalizaron ambos activos en un proceso de reconstrucción mejor coordinado, más certero y rápido que los procesos post Stan.<sup>26</sup>

#### ***Desafío de futuro***

Queda abierto el desafío de la capitalización de ambos activos por parte de las autoridades y funcionarios del Gobierno que sucederá al actual. Lo que supone, además de preservar las capacidades personales y de coordinación antes mencionadas, el desarrollo de manuales, protocolos y otros instrumentos de institucionalización. Si esto es posible de alcanzar los resultados del PROHABITAT / PNUD se habrán convertido en un *Activo de Estado*.

La evaluación también se orientó a identificar prácticas, metodologías, mecanismos y enfoques posibles de utilizar en futuros procesos de recuperación post desastre o para el diseño de políticas de prevención. Los resultados de esa identificación evidencian lo siguiente.

---

<sup>26</sup> Ver: Reconstrucción en La Unión Zacapa.

El PROHABITAT / PNUD puede calificarse como una iniciativa caracterizada por basarse en un modelo de cooperación orgánica.<sup>27</sup> Es decir una cooperación integrada en la matriz gubernamental de las instituciones responsables de la reconstrucción y alineada con las políticas nacionales. Los/as funcionario/as de gobierno consultados para la evaluación hacen referencia al PROHABITAT / PNUD como una iniciativa de cooperación respetuosa de los procedimientos de gobierno y complementaria en el aporte de recursos. *Un actor más en el proceso de reconstrucción.*

De acuerdo a funcionarios de Gobierno entrevistados el PROHABITAT / PNUD fue una iniciativa de cooperación basada en la cooperación integral, la participación y el empoderamiento. Además se reconoce el rol del programa como un articulador entre los equipos de funcionarios y autoridades durante el proceso de transición de un Gobierno al otro.

La flexibilidad controlada que caracterizó la ejecución del programa permitió responder con pertinencia a los diferentes contextos de trabajo de cada organización gubernamental y ONG asociada. Muchas veces se procedió a la reasignación de recursos bajo la supervisión del programa y con participación de beneficiarios y autoridades locales.

La flexibilidad constituyó un aporte importante en la relación con las instituciones de Gobierno, en donde la tendencia es planificar y ejecutar desde las restricciones. En el marco del programa la perspectiva y la estrategia resultaron más importantes que las restricciones.

La apertura para modificar los alcances de las intervenciones y la asignación de recursos facilitó la pertinencia de la ejecución a la vez que hizo compleja la gestión del programa. En términos de arreglos institucionales, esto supuso la elaboración de múltiples enmiendas para actualizar los convenios entre el PROHABITAT / PNUD y las ONG asociadas como ejecutoras.

La pertinencia se refiere al valor agregado de las intervenciones del PROHABITAT / PNUD en los procesos de reconstrucción. De acuerdo con funcionarios de gobierno, los procesos de reconstrucción funcionaron mejor en donde participó el PROHABITAT / PNUD.

Esta diferencia favorable se expresó en dos ámbitos: i. En la calidad de las urbanizaciones y viviendas construidas; y ii. En los niveles de apropiación y organización de las familias asentadas en los nuevos sitios (comunidades). La eficacia y pertinencia del programa para apoyar los procesos comunitarios para la toma de decisiones y la elaboración de propuestas sobre la reconstrucción es altamente valorada.

---

<sup>27</sup> Es consistente con la Declaración de París sobre la *Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* especialmente en lo relacionado con reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos; aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades; y reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

## 5 Análisis interpretativo

Como dicho antes, el propósito de la evaluación fue estimar el valor actual y potencial del PROHABITAT / PNUD para identificar prácticas, metodologías, mecanismos y enfoques que puedan utilizarse en futuros procesos de recuperación post desastre o para el diseño de políticas de prevención.

Una primera inquietud fue establecer cómo el PROHABITAT / PNUD contribuyó al re-establecimiento de forma sostenida de condiciones y medios de vida que habían sido destruidos o seriamente afectados por la Tormenta Stan. Es decir la manera como las familias, los sistemas productivos y el tejido social se fueron recuperando.

Las contribuciones del programa para disminuir la vulnerabilidad de los territorios y de las comunidades afectadas permitieron un proceso eficaz para identificación de predios, construcción de urbanizaciones y viviendas que fueron entregadas a la población, en condiciones que evitan reiterar el riesgo a desastres socio-naturales como fue la tormenta Stan<sup>28</sup>. Esto implicó apoyar a las instituciones de gobierno para la identificación y compra de sitios seguros, el diseño y construcción de viviendas y el aseguramiento de infraestructura básica en urbanizaciones como, calles, servicios de agua y saneamiento, energía eléctrica, drenajes pluviales y espacios públicos.

Puede afirmarse que en la ubicación de las urbanizaciones construidas con el apoyo del programa no se replicó el riesgo a desastres. Esto debido a que los predios destinados a la urbanización fueron evaluados técnicamente y posteriormente avalados por las entidades de gobierno mandatadas al respecto. Para ello el programa contribuyó a mejorar los procedimientos e instrumentos de diagnóstico de estas instituciones, al propio tiempo que aportó personal técnico y especialistas para actividades específicas.

La necesidad de contar con una vivienda constituía la principal necesidad de las poblaciones incluidas en la cobertura del Programa. Las acciones del programa fueron eficaces para reasentar a las familias, dotarles de una vivienda digna y promover la recuperación de sus medios de vida. En las comunidades existe satisfacción con los bienes y servicios y puede decirse que las expectativas de las familias fueron satisfechas respecto de la calidad de lo que entregó el programa.

No puede decirse lo mismo respecto del tiempo de entrega. El tiempo transcurrido entre la tormenta Stan y las intervenciones del programa (supeditadas a al ritmo de intervención del Gobierno) restó oportunidad a la entrega de bienes y servicios. Por ejemplo, algunos beneficiarios identificados después del desastre solucionaron, por iniciativa propia, su demanda de vivienda.

Al nivel de los y las beneficiarias se evidenció una tendencia a percibir la seguridad y una mejor calidad de vida como características de los nuevos asentamientos. Los/as

---

<sup>28</sup> En las tormentas tropicales del 2008 y 2010, las poblaciones atendidas por el PROHABITAT / PNUD no fueron afectadas a pesar que esos territorios fueron impactados por dichos fenómenos.

beneficiarios/as manifestaron una alta valoración del proceso participativo seguido por el programa para conocer las opiniones de la población sobre los problemas y las posibles soluciones en materia de reasentamiento, vivienda y servicios. La *mano de obra* fue la principal contribución de las familias durante el proceso de reconstrucción y, en segundo lugar, el aporte de materiales de construcción.

Una segunda inquietud fue la de establecer cuánto y cómo el programa contribuyó a incorporar factores de sostenibilidad en los esfuerzos de reconstrucción y rehabilitación local y nacional, como son la formación de capacidades, la gestión prospectiva del territorio, la atención integral a las familias y a la comunidad.

Al respecto puede decirse que el proceso de recuperación ha seguido una dirección correcta para que las familias y el tejido social tengan condiciones para recuperarse, junto a la posibilidad de normalizar sus actividades productivas.

Sobre esto último las acciones del programa se enfocaron principalmente en la capacitación de la población para alcanzar perfiles ocupacionales nuevos con la expectativa de que las personas capacitadas se incorporen a un mercado laboral, principalmente urbano, como es el nuevo contexto de estas comunidades.

La capacitación brindada por el programa dio a la población un perfil ocupacional que favorece la generación de oportunidades de ingreso. Sin embargo, las condiciones estructurales del mercado laboral que es poco accesible a las poblaciones capacitadas es la principal dificultad para capitalizar estos perfiles. Por supuesto, la solución a este problema tiene alcances estructurales y demandan intervenciones para desarrollar infraestructuras, servicios financieros (crédito y cooperativismo, empresas rurales a micro y pequeña escala) e inversión pública y privada al nivel municipal.

El perfil de conocimientos y actitudes de las personas se modificó positivamente con conocimientos, actitudes, habilidades para identificar el riesgo, en lo posible evitarlo y la posibilidad de actuar organizada y eficazmente ante una emergencia. Esto permite suponer que existen un potencial de las familias beneficiarias para utilizar en futuros eventos de emergencia, los enfoques y métodos desarrollados y transferidos por el PROHABITAT / PNUD.

A la vez, en todas las comunidades, se fortaleció la organización comunitaria para la GRD. El programa contribuyó al desarrollo de procesos de fortalecimiento de la organización comunitaria preexistente o la creación de nuevas instancias de organización comunitaria. Destaca en ello la participación y protagonismo de las mujeres. Estos procesos están matizados por la incorporación del enfoque de GRD que permitió desarrollar conocimientos y actitudes favorables a prevenir, evitar y mitigar el riesgo. Conocimientos y actitudes que están presentes en las familias, en autoridades y funcionarios municipales y, notablemente, en algunas de las ONG socias del programa y a nivel del gobierno central en la SEGEPLAN y SE-CONRED.

Finalmente se trató de establecer las contribuciones del programa para superar la debilidad de las capacidades institucionales –al nivel nacional y local - relacionadas con la reconstrucción y el desarrollo de la población afectada. Así como a la producción de normas y sistemas de información; la formulación de planes de desarrollo territoriales con enfoque de gestión de riesgo y, en general, la gestión del proceso de recuperación. Los resultados de dichas valoraciones se sintetizan a continuación.

Respecto de las capacidades institucionales – coordinación interinstitucional, planeación, presupuesto y evaluación; toma de decisiones oportunas, gestión transparente y participativa – el programa contabiliza aportes importantes. El Gobierno de Guatemala ha fortalecido su capacidad de coordinación, cuenta con personal calificado y existe la posibilidad y la intención de replicar el modelo de intervención desarrollado por el PROHABITAT / PNUD. La actuación eficaz y coordinada de las instituciones de gobierno<sup>29</sup> para desarrollar un proceso de atención post desastre en la Unión Zacapa que fuera afectada por la Tormenta Dolly (Julio de 2008), concretizan los aportes en capacidades institucionales porque evidencian la existencia de personal capacitado, herramientas de diagnóstico, mecanismos de coordinación que fueron creados con el apoyo del PROHABITAT / PNUD.

En contraste con lo anterior, también es evidente que no existen y no se han creado las condiciones para contar con la flexibilidad y oportunidad en la asignación y ejecución de recursos financieros que sustituyan el aporte de la cooperación internacional de la manera como los ejecutó el programa.

El PROHABITAT / PNUD fue parte del núcleo de coordinación del proceso de reconstrucción, tanto en la Gerencia de Reconstrucción en el Gobierno anterior y en el Consejo de Cohesión Social del Gobierno Actual. Ambas instancias de coordinación del proceso de reconstrucción muestran satisfacción con la participación financiera y operativa del PROHABITAT / PNUD. Además, el programa funcionó como un articulador entre los equipos de funcionarios y autoridades durante el proceso de cambio de gobierno.

Puede afirmarse que la integración del Director del programa al grupo de representantes institucionales encargado del proceso de reconstrucción fue un factor favorable a la ejecución del programa, a lo que se agrega la flexibilidad para la asignación y gestión de recursos, especialmente los financieros.

En las instituciones de Gobierno relacionadas con el proceso de reconstrucción, existe satisfacción con la ejecución del PROHABITAT / PNUD. El programa aportó recursos financieros para garantizar la continuidad o el inicio de actividades en diferentes fases del proceso de reconstrucción. Se considera que, más allá del monto de los recursos financieros aportados, el valor agregado fue brindar aportes de manera oportuna en

---

<sup>29</sup> De acuerdo a los mandatos de las instituciones a las que pertenecen.

situaciones en dónde los procedimientos de gobierno pudieron resultar lentos en relación con la urgencia de la demanda.

Además por su presencia en el nivel central y el nivel local el programa aportó información para el monitoreo de las acciones de instituciones al nivel local con lo que se mejoró la pertinencia de los servicios entregados.

En relación con el aporte de elementos adecuados para el diseño de políticas públicas que incorporen la gestión de riesgos, son relevantes los procesos relacionados con políticas públicas sobre GRD y ejercicios de planificación territorial que fueron apoyados por el programa.

Al respecto destaca el apoyo técnico del PROHABITAT/PNUD, junto con fondos de emergencia del BCPR/PNUD, a la instalación de la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres conformada por instituciones de gobierno, organismos no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, el sector académico y organismos de cooperación internacional. Así también, la elaboración participativa de un documento de Política Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgos a Desastres.

Diferentes procesos de planificación estratégica territorial de nivel municipal y uno departamental, fueron apoyados por el programa. Esto en el marco de las acciones de la SEGEPLAN, cuyo mandato institucional es coherente con estas iniciativas. Los planes de desarrollo territoriales, formulados con éxito en Sololá e institucionalizados por la SEGEPLAN visibilizaron la importancia de la GRD en el desarrollo de infraestructuras, al punto de convertirse en un requerimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Sin embargo los gobiernos nacional y municipales deben generar e impulsar estándares de planificación territorial nacional, municipal y local, de fácil aplicación y cumplimiento, con el objetivo de promover el desarrollo seguro.

Según las consultas realizadas durante la evaluación, algunas municipalidades dentro de la cobertura del Programa expresan interés en incorporar la gestión territorial y la gestión del riesgo, en sus procesos de planificación.

Un aporte importante derivado de la ejecución del programa es la información sobre parámetros de calidad vivienda y costos de construcción que son utilizados como referencia por el Vice Ministerio de Vivienda y el Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI). Un aspecto importante es el reconocimiento de las autoridades de gobierno a cargo de la construcción de Vivienda de una transición experimentada en la concepción de una vivienda como techo mínimo a una vivienda digna.

Como contrapunto, el Estado Guatemalteco adolece de rectoría sectorial en materia de vivienda, por lo que diferentes instituciones de gobierno ejecutan proyectos de vivienda sin la integración y coherencia necesarias. Además, este vacío de conducción impide la supervisión eficaz del Estado sobre la construcción privada, en este caso para evitar la ocupación de predios con niveles de riesgo a desastres.

El supuesto de una ejecución más pertinente al involucrar a ONG fue comprobado durante la ejecución. Los resultados fueron mejores cuando la ONG estaba totalmente localizada en el territorio, por ejemplo: Vivamos Mejor en el Departamento de Sololá y bastante menos cuándo la organización debió instalarse en el territorio para ejecutar los componentes del programa que estaban a su cargo.

Al nivel de las ONG socias el fortalecimiento institucional apoyado por el programa incidió para que dos organizaciones crearan unidades de GDR. No puede decirse lo mismo sobre las empresas privadas de construcción, durante la evaluación no se tuvo evidencia de la asimilación de los enfoques de GDR y atención de emergencias promovidos por el programa.

## 6 Conclusiones y recomendaciones

### 6.1 Conclusiones

**Eficacia:** La medición del desempeño del PROHABITAT / PNUD desde la dimensión de gestión<sup>30</sup>, se basó en la comparación entre las metas y los registros cuantitativos de monitoreo del Programa. Esta comparación muestra una gestión eficaz para la dotación de insumos, la realización de las actividades y la entrega de los productos como estaba previsto en el diseño. De acuerdo a la información disponible, casi la totalidad de las metas previstas fueron alcanzadas.

Las poblaciones beneficiarias del Programa fueron reasentadas en nuevos sitios, sin replicar el riesgo a desastres y con disponibilidad de una vivienda digna. Las familias en las comunidades y las autoridades locales tienen ahora una mejor comprensión de los riesgos a desastres a los que están expuestos, lo que les permitirá actuar para identificar, evitar y mitigar su construcción.

La incorporación de la GRD en los procesos de reconstrucción implicó acciones en diferentes dimensiones. Entre estas, el territorio al nivel comunitario, municipal y nacional. También al nivel de política pública y planificación y el desarrollo de instrumentos de gestión. Además incluyó el fortalecimiento de perfiles técnicos de funcionarios y personal de instituciones de gobierno y no gobierno y de la población beneficiaria.

El programa favoreció y complementó el trabajo de las instituciones de Gobierno en el proceso de reconstrucción y transformación, a través de un triple rol de transferencia oportuna de financiamiento, de instrumentos sobre diagnóstico de riesgo; estándares de calidad y costos para la construcción de viviendas y de acompañamiento social al proceso de organización comunitaria en los nuevos asentamientos.

**Eficiencia:** De acuerdo al diseño original del programa los resultados se alcanzarían con un monto total de US\$ 13, 909,599.78. Al final, la ejecución en cuatro resultados el Programa tuvo la capacidad de maximizar los resultados esperados a partir de los recursos financieros disponibles (eficiencia Productiva), así también de propiciar la equidad (Eficiencia Distributiva) y de externalizar la ejecución de componentes para involucrar a organizaciones de Sociedad Civil y empresas (Costos de transacción). En contraste, el tiempo de ejecución fue la variable que mostró más dificultad para la ejecución del Programa.

---

<sup>30</sup> La dimensión de la gestión, en términos del marco lógico, incluye los insumos, las actividades y los productos. Como se sabe, los productos y servicios entregados por el programa a los/as beneficiarios/as, delimitan la frontera "del control estricto" sobre la intervención.

Si se considera que el monto total del programa alcanzó, en algunos componentes, hasta el 10% del monto total destinado al proceso de reconstrucción, es posible afirmar que se trató de una iniciativa eficiente para catalizar procesos. Especialmente como contraparte de los recursos financieros del Gobierno de Guatemala. Aunque proporcionalmente el monto es reducido, su utilización como un capital seminal o un fondo flexible, permitió impulsar y apuntalar procesos de reconstrucción post desastres y la coordinación del trabajo interinstitucional.

**Pertinencia:** La calidad de los bienes y servicios entregados por el programa cumplieron con estándares de calidad de uso común en Guatemala y, en el caso de las viviendas, el programa contribuyó a establecer un estándar de calidad sobre el diseño y tamaño de la vivienda y sus servicios mínimos. Esto sirvió de referencia para una transición conceptual sobre el tipo de vivienda que puede entregarse a familias afectadas por un evento catastrófico.

Durante la ejecución del programa las intervenciones del Gobierno experimentaron una transición positiva, desde una perspectiva de *Techo mínimo* a una perspectiva de "vivienda digna" lo que es determinante en el *valor público* de las políticas de vivienda.

Las estrategias y enfoques del PROHABITAT/PNUD fueron pertinentes con el contexto sociocultural de las comunidades que atendió el Programa. Las familias ubicadas en las urbanizaciones construidas con apoyo del Programa tienen una valoración positiva de la forma de ejecución la cual facilitó la participación para la toma de decisiones y para la organización social.

Puede afirmarse que al promover y acompañar la participación de los y las beneficiarias en el diseño y aprobación de las soluciones habitacionales, el Programa contribuyó a evitar confrontaciones y favoreció el alcance de soluciones pertinentes con la realidad de los/as beneficiarios/as.

Desde la perspectiva del Gobierno, más que un cooperante tradicional, el programa fue considerado como un actor institucional del proceso de reconstrucción.

**Sostenibilidad:** Algunos grupos de población dieron seguimiento a la cooperación del PROHABITAT / PNUD con iniciativas propias que muestran actitudes y aspiraciones consistentes con el propósito del programa.

Como contrapunto existen tensiones no resueltas que resultan determinantes para la integración plena de las familias reasentadas en las urbanizaciones para facilitar su participación ciudadana y su capacidad de integrarse al mercado laboral. En algunos casos las familias y comunidades todavía no han recibido el título de propiedad por parte del gobierno, el que está en trámite de inscripción, según sus manifestaciones.

El avecindamiento en municipios diferentes a los de origen, cuando las poblaciones fueron reasentadas fuera de su localidad de nacimiento es todavía una variable sin resolver que resulta determinante para la sostenibilidad de las nuevas comunidades. Esto porque las autoridades municipales, demandaban inicialmente el avecindamiento como condición

para la recepción de inversiones municipales, aunque con la nueva ley (RENAP), este trámite no tiene mayor impacto actualmente.

Por otro lado la puesta en valor de los perfiles ocupacionales desarrollados por la población con el apoyo del programa es otro aspecto pendiente que resulta clave para la generación de recursos de las familias beneficiarias del Programa.

Los procesos de organización y la experiencia participativa de las comunidades, ha creado o fortalecido las capacidades de la población para insertarse y buscar incidir en la asignación de recursos públicos y privados que favorecen el desarrollo local. La participación de las mujeres se fortaleció lo que tiene dos efectos positivos, en primer lugar incrementar el capital social en las comunidades y por el otro el ejercicio de los derechos de participación de las mujeres.

**Proyección:** El programa PROHABITAT/PNUD fortaleció la capacidad del Estado, a través de las organizaciones de Gobierno, para asumir la responsabilidad de coordinar el proceso de reconstrucción, incluyendo la gestión para la reducción del riesgo a desastres, como un componente importante del desarrollo.

En relación con la generación de políticas públicas para la reducción de vulnerabilidades en instituciones de Gobierno a nivel central y local y de la sociedad civil, destaca el apoyo a la conformación de la Mesa intersectorial y el proceso participativo para elaborar el documento de Política sobre GRD. Así también la asistencia técnica para la formación de capacidades de planificación territorial que derivó en el desarrollo de planes municipales con enfoque de GRD.

La experiencia exitosa desarrollada en el Departamento de Sololá catalizó la decisión gubernamental de utilizar el enfoque de GRD como requisito del listado de obras que pueden incluirse en el Sistema Nacional de Inversión Pública. El apoyo dado por el Programa a la SEGEPLAN fue determinante en dos niveles. Para crear las capacidades institucionales y para asegurar que el enfoque permanecerá en las acciones de gobierno. Como se dijo antes la SEGEPLAN cuenta ahora con una unidad de gestión de riesgo que tiene el mandato de extender y profundizar este enfoque en las instituciones de gobierno.

La experiencia de ejecución del Programa facilitó una clara comprensión de los factores con potencial de generar desastres, asimismo se evidenció que el fortalecimiento de la gestión ambiental tiene un vínculo estrecho con la reducción de riesgos a desastres, lo que favorece el “desarrollo seguro”.

La ejecución del PROHABITAT / PNUD, como un modelo de cooperación orgánica, fue consistente con los principios de "Alineación y armonización" planteado en la "Declaración de París", constituyéndose en un socio para el Gobierno central y municipal y fortaleciendo los procesos de desarrollo nacional, municipal y local. El programa favoreció y complementó el trabajo de las instituciones de gobierno en el proceso de reconstrucción y transformación con apego a las competencias, funciones y atribuciones de cada una de ellas.

El programa funcionó como un vínculo entre gobierno y las organizaciones no gubernamentales, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas, así como permitiendo la auditoría social. A la vez, contribuyó a la articulación entre los niveles nacionales y subnacional (departamento y municipalidades) y entre organizaciones de gobierno y no gobierno para hacer viable y oportuna la movilización de recursos y la toma de decisiones necesarias en materia de reconstrucción.

Dentro de las dificultades de mayor importancia enfrentadas por el programa se puede mencionar el tiempo largo de atención de las familias damnificadas por el Stan, lo que provocó un crecimiento de la lista de personas afectadas y de la presión por recibir atención. Junto a ello un conjunto de demandas insatisfechas.

## **6.2 Recomendaciones**

Para facilitar la capitalización de los resultados del PROHABITAT / PNUD conviene enfocarse en la institucionalización de los aportes al acervo técnico - político en materia de reconstrucción. Esto implica promover un proceso institucional, al más alto nivel de gobierno, que permita dar seguimiento a los resultados del programa.

Dicha iniciativa debería retomar una agenda de aspectos pendientes relacionada con la capacitación para la productividad y su relación con el mercado de trabajo y la profundización del tema de GRD al nivel municipal. Así también la institucionalización de las metodologías, procedimientos e instrumentos desarrollados por el PROHABITAT / PNUD a través de su incorporación en normativas y protocolos de uso obligatorio en los siguientes procesos reconstrucción.

La Rectoría sectorial en materia de vivienda deberá ser definida como condición de integridad y coherencia de las intervenciones del gobierno y la iniciativa privada. Lo que facilitará velar por la obligatoriedad de efectuar inversiones seguras, reduciendo la creación de riesgos a desastres.

La educación constituye un ámbito estratégico para impulsar el conocimiento e implementación de la GRD. Es conveniente continuar con el MINEDUC el desarrollo herramientas curriculares y fortalecer el trabajo con las direcciones departamentales de educación.

Es necesario extender y profundizar, a través de las COLRED y COMRED, los procesos de capacitación a la población en materia de GRD. Los COCODES y CODEDES también constituyen espacios importantes para lograr la participación e involucramiento de en los procesos de planificación del territorio, con miras a la reducción o mitigación de los riesgos a desastres. Esto facilita la sostenibilidad en el tiempo de los resultados alcanzados, incluso a mejorar la transición de una administración a otra.

Con la participación del PROHABITAT/PNUD se han creado condiciones para potenciar, a través de SEGEPLAN, la generación de políticas públicas para la reducción de vulnerabilidades en instituciones de Gobierno a nivel central y local y de la sociedad civil y la incorporación de éstas en el sistema nacional de inversión pública para su implementación. Este nivel de avance puede ser fortalecido en una siguiente iniciativa de cooperación.

## **6.3 Lecciones aprendidas**

A continuación se presenta un conjunto de aprendizajes derivados de la ejecución que pueden capitalizarse en intervenciones futuras.

- i. Las instancias ad-hoc, como la Gerencia de Reconstrucción en el Gobierno anterior y el Consejo de Cohesión Social en el Gobierno actual han resultado contrapartes efectivas del PROHABITAT / PNUD. Esto principalmente por la capacidad de gestión política de ambas instancias, comparativamente superior a la capacidad que, de

manera ordinaria, tienen los funcionarios de la administración pública. Esto plantea una interrogante acerca de ¿Cómo habrá de institucionalizarse el proceso de reconstrucción en el siguiente Gobierno?

- ii. La gestión del desarraigo es un tema fundamental en los procesos de reconstrucción cuando se modifica sustancialmente el entorno de vida de las comunidades. La ejecución del PROHABITAT / PNUD resultó eficaz para el manejo de variables incidentes como la aceptación del traslado de familias hacia los nuevos sitios. La recreación de los elementos culturales es una estrategia clave en la gestión del desarraigo.
- iii. La atención de emergencias y el reasentamiento de las familias afectadas por un evento natural, hacen parte de un proceso sensible a muchas variables que impactan el tiempo de ejecución de un programa como fue el PROHABITAT / PNUD. En este caso el tiempo entre la ocurrencia del Stan y la atención de las poblaciones afectadas resultó excesivo. A la fecha aún existen en el altiplano marquense aproximadamente 900 familias que aún viven en albergues individuales (entregados posterior al Stan), y que requieren atención del gobierno.
- iv. La ejecución del programa refrendó el supuesto de la presencia territorial de la ONG como factor de sostenibilidad de los proyectos y programas.
- v. Es necesaria tener una supervisión de obras más constante, que permita aplicar normas, estándares y especificaciones de obra, mejorando la inversión, y evitando construir nuevos riesgos a desastres.
- vi. La falta de normas específicas para la ubicación de nuevos sitios aptos para vivienda, dificultó la identificación de tierras con mejores condiciones de habitabilidad. Muchas veces, la ubicación de nuevos sitios para ser habitados, requirió iteraciones para evaluar el sitio y evitar construir nuevos riesgos. Esto tuvo un impacto importante en el tiempo de ejecución de las actividades del Programa.
- vii. Es necesario seguir impulsando a nivel local, con apoyo de los niveles centrales, los procesos de planificación y ordenamiento territorial, incorporando la variable riesgo, a fin de disminuir vulnerabilidades y riesgos a desastres provocados por fenómenos naturales o antrópicos.



**Programa de Naciones Unidas  
para el Desarrollo PNUD**



**Programa Reducción de Riesgos  
en el Proceso de Reconstrucción  
del Hábitat Comunitario  
PROHABITAT / PNUD**



**Anexos  
al Informe final de evaluación externa  
Versión definitiva**

Guatemala, Octubre de 2010

Contenido

<b>1</b>	<b><u>NÓMINA Y NÚMERO DE ORDEN DE ENTREVISTAS</u></b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b><u>GUÍAS DE ENTREVISTA Y GRUPOS FOCALES</u></b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b><u>COMUNIDADES INCLUIDAS EN LA EVALUACIÓN</u></b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b><u>PROCEDIMIENTO Y FÓRMULA PARA EL CÁLCULO DE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA DEL PROGRAMA</u></b>	<b>11</b>

## **1 Nómina y número de orden de entrevistas**

1. Obdulio Cutuc, SCEP
2. Eduardo Aguirre, Ex Gerente de Reconstrucción
3. Cecilia Palomo, SOSEP.
4. Jorge Sosa, FONAPAZ
5. Ángel Berna, Fundación Guillermo Toriello
6. Ángela Leal, Gerente de Gestión de Riesgo, CONRED
7. Gabriel Setín, ex Supervisor de Construcción de Vivienda, Visión Mundial.
8. Edith Marul, Fundación Visión Mundial
9. Eluvia Morales, Manuel Gómez y Magda Valenzuela, Fundación Solar
10. Julio Agustín, CECI.
11. Flor de María Bolaños, Directora CECI
12. Emilio Quevedo, Director Asociación AGUA
13. Salvador Casado, CARE.
14. Estuardo Secaira y Bryan Reyna, Director y consultor de Vivamos Mejor
15. Nueva esperanza
16. Palmita
17. Fermín Carazo
18. Santa Emilia
19. Tzanchaj/Panabaj
20. Coyotes
21. Tecomate
22. Ixcamal
23. 4 de Octubre
24. Cantón Pacuá
25. Chuk Muk
26. Primavera
27. Atit'Ala'
28. Luis Obando, SEGEPLAN
29. Fredy Barrios, Vice Ministro de Vivienda, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI).
30. Oswaldo Mejía, Director del Fondo Guatemalteco para la Vivienda, FOGUAVI

31. José Quino Sacuj, Alcalde Municipal de San Andrés Semetabaj, Sololá.
32. José Lavarreda, Delegado departamental de SEGEPLAN, en Sololá
33. Eliseo Filiberto Xet, Responsable de Servicios Públicos, Municipalidad de San Andrés Semetabaj, Sololá
34. Cristian Rodríguez, Coordinador de CONRED en Sololá
35. Israel Chocoj, Director Departamental del MINEDUC en Sololá
36. Benjamín Elías Ixcamparic, CTA del MINEDUC en la cabecera departamental Sololá
37. Sheyli Vásquez, Directora de SOSEP Bocacosta en Quetzaltenango
38. Carlos Martínez, COMUDE de Coatepeque
39. Carlos Godínez, Vice Alcalde de Malacatán, San Marcos
40. Roy Villacinda Maldonado, Delegado Departamental de SEGEPLAN en San Marcos
41. Gency Herrera, COMRED en San Marcos
42. Víctor López, Concejal Segundo de la Municipalidad de Ocós, San Marcos
43. Genaro López, Síndico Segundo de la Municipalidad de Ocós, San Marcos
44. Francisco Mérida, Gobernador Departamental de San Marcos
45. José Luis Vásquez, Secretario de CODRED de San Marcos
46. Pedro Milhem Orozco, Gerente de OMP, Municipalidad de San Pedro, San Marcos
47. José Luis Vásquez, Secretario de CODRED de San Marcos
48. Magnolia De León, Coordinadora de Comunicación, Dirección Departamental del MINEDUC en San Marcos.
49. Carolina Rodríguez, Técnica del Sistema Nacional de Información territorial, SEGEPLAN, Quetzaltenango
50. Marcelo Ochoa, Coordinador PROHABITAT / PNUD
51. Antonio Rosa, Consultor PROHABITAT / PNUD
52. Rolando Dugal, Consultor PROHABITAT / PNUD
53. Erwin Castro, Consultor PROHABITAT / PNUD
54. Dacia Aragón, Administradora PROHABITAT / PNUD

## 2 Guías de entrevista y grupos focales

### Guía de entrevista No. 1

**Informantes: Representantes de organizaciones no gubernamentales implementadoras**

FICHA TECNICA	
Técnica:	Entrevista Estructurada
Duración:	Una hora y 30 minutos
IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA ENTREVISTADA	
Institución	
Nombre:	
Cargo:	

#### Temas y preguntas

- i. Hablemos sobre las principales contribuciones del PROHABITAT / PNUD para disminuir la vulnerabilidad de los territorios y de las comunidades afectadas
- ii. Hablemos de su experiencia como ONG en la ejecución del PROHABITAT / PNUD:
  - i. Los aciertos y dificultades en el proceso de selección de las ONGs
  - ii. La transferencia de información que hizo el PROHABITAT / PNUD para fortalecer las capacidades de su ONG potencializar la implementación del programa.
  - iii. Las acciones de seguimiento y monitoreo del PROHABITAT / PNUD a las ONGs asociadas
- iii. Hablemos sobre los aciertos y las dificultades de su ONG para responder al enfoque del programa (Reconstrucción del Habitat comunitario y Reducción de riesgos de desastres y mitigación)
- iv. Hablemos sobre los aciertos y dificultades de su ONG para transferir bienes y servicios del PROHABITAT / PNUD a las comunidades beneficiaria y a los gobiernos (central, departamental y municipal).
- v. Hablemos sobre las metas y recursos asignados a su ONG para implementar el programa ¿fueron las metas realistas? De acuerdo a esas metas los recursos ¿fueron suficientes para asegurar intervenciones de calidad? ¿fueron oportunos para la mantener la agilidad de la intervención?
- vi. ¿Están de acuerdo con el modelo y la metodología de implementación utilizada por el PROHABITAT / PNUD para responder a necesidades de recuperación después de un desastre?

- vii. ¿Considera que los aportes del PROHABITAT / PNUD fueron apropiados para el diseño de políticas públicas que influyan en procesos participativos de planificación adecuada del territorio?
- viii. ¿Cuáles son sus recomendaciones para sistematizar, difundir y, eventualmente, ejecutar una intervención post desastre basada en la experiencia del PROHABITAT / PNUD?
- ix. ¿Desea agregar algo más?

## Guía de entrevista No. 2

**Informantes: Representantes de Instituciones de Gobierno con presencia departamental y Municipalidades**

FICHA TECNICA	
Técnica:	Entrevista Estructurada
Duración:	Una hora y treinta minutos
IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA ENTREVISTADA	
Institución	
Nombre:	
Cargo:	

### Temas y preguntas

- i. Hablemos sobre los aciertos y dificultades experimentados por su organización al recibir asesoría, capacitación y asistencia por parte del PROHABITAT / PNUD
  - a. ¿Fueron oportunas las actividades de acuerdo a las necesidades?
  - b. ¿Fueron efectivas para mejorar las capacidades de los equipos técnicos y otros/as involucrados?
  - c. ¿Los resultados podrán mantenerse en el tiempo?
- ii. Hablemos de las capacidades que tiene su organización para dar una respuesta efectiva y oportuna post desastre
- iii. La propuesta de trabajo del PROHABITAT / PNUD (Reconstrucción del Habitat comunitario y Reducción de riesgos de desastres y mitigación):
  - a. ¿Fue compatible con las formas de trabajo de su organización?
  - b. ¿Será posible replicarlo en una situación futura de post desastre?
- iv. ¿Considera que el PROHABITAT / PNUD contribuyó con las comunidades y autoridades locales a conocer mejor su territorio y a planificar el uso del mismo?
- v. ¿Considera que el PROHABITAT / PNUD contribuyó a disminuir la vulnerabilidad de los territorios y de las comunidades afectadas?
- vi. ¿Considera que el PROHABITAT / PNUD aportó elementos adecuados para el diseño de políticas públicas que incorporen la gestión de riesgos?
- vii. ¿Considera que el PROHABITAT / PNUD contribuyó con las autoridades municipales a conocer mejor su territorio, planificar el uso del mismo, incorporando la gestión del riesgo?

viii. ¿Desea agregar algo más?

### Guía de entrevista No. 3

**Informantes: Grupos de población beneficiaria de los distintos componentes del PROHABITAT / PNUD (familias y organizaciones comunitarias).**

FICHA TECNICA	
Técnica:	Entrevista Estructurada
Duración:	Una hora y treinta minutos
IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA ENTREVISTADA	
Institución	
Nombre:	
Cargo:	

#### Temas y preguntas

- i. Hablemos sobre los principales cambios en sus vidas como resultado de participar en la ejecución del PROHABITAT / PNUD ¿están mejor organizados? ¿Conocen más? ¿Son más previsores? ¿Están mejor preparados?
- ii. Hablemos sobre los principales cambios en conocimientos, actitudes, habilidades y aspiraciones que ustedes tienen como resultado de la participación en el PROHABITAT / PNUD?
- iii. Después del STAN ¿Cuáles eran las necesidades más importantes que tenían ustedes?
- iv. Hablemos de los aciertos y las dificultades de la ejecución del PROHABITAT / PNUD (las ONG socias) para responder a esas necesidades y la solución de problemas:
  - a) ¿Les consultaron?
  - b) ¿respondieron a sus prioridades?
  - c) ¿Llegaron a tiempo?
  - d) ¿los bienes recibidos llenaron las expectativas?
- v. En el futuro ¿Están ustedes en condiciones de actuar ante una emergencia de la forma como lo han hecho con apoyo del PROHABITAT / PNUD?
- vi. ¿Qué es lo que consideran más valioso de la ejecución del PROHABITAT / PNUD?
- vii. ¿Cuáles fueron los principales aportes que ustedes brindaron durante el proceso de reconstrucción? ¿Estarían de acuerdo en financiar necesidades de recuperación post desastre en el futuro?

### 3 Comunidades incluidas en la evaluación

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Comunidad</b>
San Marcos	San Pedro Sacatepéquez	Los Coyotes / Piedra Grande
	Malacatán	Santa Emilia
	Catarina	El Tecomate
	Ocos	Los Cerritos
	San Marcos	Los Rivera / Salinas
	Catarina	Tuiquinamble
	Ixchiguán	Ixcamal
Sololá	Panajachel	4 de octubre
	San Andrés Semetabaj	Nueva Esperanza
		Chuk MuK
		Panabaj / Tzanchaj
	San Juan La Laguna	Cantón Pacuá
Santiago Atitlán	Palestina	
Quetzaltenango	Coatepeque	La Palmita
		La Primavera

#### **4 Procedimiento y fórmula para el cálculo de la eficiencia productiva del Programa**

Para calcular el Nivel de Eficiencia, se utilizó un análisis cruzado de las siguientes variables: Presupuesto, Meta, Costo Unitario, Nivel de Desempeño y Costo Real.

El Costo Unitario se calculó siguiendo la fórmula:  $P/M = CU$ . En donde: P = Presupuesto

M = Meta y CU = Costo Unitario. El Costo Real se calculó con la siguiente fórmula:  $P / ND = CR$ . En dónde: P = Presupuesto; ND = Nivel de Desempeño y CR = Costo Real

El Nivel de Eficiencia se calculó con la siguiente fórmula:  $CU - CR = NE$ . En dónde: CU = Costo Unitario; CR = Costo Real; ND = Nivel de Eficiencia

Nota: Cuando el Presupuesto y las metas fueron incrementadas (P2 y M2) se calculó el Costo Unitario (CU2) con la formula:  $P2/M2 = CU2$ .

